

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR DAÑOS OCASIONADOS AL MEDIO AMBIENTE EN EL DERECHO COMPARADO

Aimara de Oro Díaz ^(*)

Fecha de publicación: 01/04/2013

Resumen

La responsabilidad administrativa por daños al medio ambiente es aquella que tiene la Administración de un país para sancionar administrativamente al que infrinja su normativa medioambiental. Esta responsabilidad es analizada por muchos países, pues son las Administraciones de cada Estado las que deben tomar las medidas necesarias desde el punto de vista jurídico legal para la preservación de los recursos naturales y el medio ambiente en general. Por ello, analizamos el tratamiento de esta responsabilidad administrativa por daños al medio ambiente en países como España (miembro de la Unión Europea), Panamá, Argentina, Colombia, Perú y Cuba (países de América Latina).

Palabras Claves

Responsabilidad administrativa, daños, medio ambiente, derecho comparado.

I. A modo de Introducción

La necesidad de protección del Medio Ambiente Humano como asunto de interés político es de reciente data, a fines de la Década del '60 del siglo pasado, surgen algunas ideas, despierta en sí la Comunidad Internacional, pero se continúa hablando poco del tema, no es hasta el año 1972, cuando del 5 al 16 de Junio se celebra la Conferencia de la ONU, en Estocolmo, Suecia, la cual es considerada la Constitución Internacional del Medio

^(*) Licenciada en Derecho por la Universidad de Camagüey. Máster en Derecho Público. Profesora Asistente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ciego de Ávila. deoro@rect.unica.cu

Ambiente, luego en el año 1982, se lleva a cabo la Reunión Extraordinaria del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la cual sesiona en Nairobi, Kenya, la misma es conocida desde esa fecha como “Declaración de Nairobi”, pero no es realmente hasta el año 1992, en Río de Janeiro, Brasil, donde se realiza la “Cumbre de la Tierra”, cuando la preocupación global alcanza un realce significativo, luego en el año 2002 , tiene lugar la Cumbre a nivel global sobre Medio ambiente y Desarrollo sostenible, en Johannesburgo, Sudáfrica.

Esta necesidad de protección del Medio Ambiente se produce a causa de la enorme preocupación suscitada por la contaminación en los países industrializados, por los desechos emitidos al medio ambiente.

Cuando las diferentes Administraciones toman medidas preventivas y punitivas en torno al medio ambiente, es porque han calado profundamente que el modelo de desarrollo neoliberal existente en la inmensa mayoría de los países del mundo deja como consecuencia un envenenamiento del aire, del agua y de la tierra, no deseable. Debe procurarse un desarrollo que tenga en cuenta la preservación de los recursos naturales vitales para el ser humano, no solo como auto protección de la actual generación, sino como un deber de esta hacia las futuras, en tal sentido, el 14 de Junio de 1992, en Río de Janeiro, se establece una serie de principios, los cuales deben ser acotados por los diferentes Estados, los mismos están conferidos en la “Carta de la Tierra” o en la “Declaración de Río”, entre otros son los siguientes:

1- Recomienda a los Estados:

- Que desarrollen la Legislación Nacional relativa a la responsabilidad e indemnización por daño ambiental.
- Cooperar para elaborar nuevas leyes internacionales respecto al tema.

2- Privilegia a la prevención: cada Estado debe aplicar de acuerdo a sus capacidades medidas para cuidar el Medio Ambiente.

3- Asume un criterio de realidad económica: que las autoridades de cada nación aseguren la internacionalización de los daños ambientales que ocasionaren.

La necesidad de proteger al Medio Ambiente ha generado la vigencia de los modelos de acción:

- a) Intervencionista.
- b) Neoliberal.

➤ El modelo intervencionista:

- Adopta medidas de prevención.
 - Régimen de premios, especificándose en conceder subsidios a favor de los empresarios que no contaminen el Medio Ambiente y castigos, mediante Tributos que gravan a quien contamina.
 - Posibilidad de aplicar sanciones Penales(en el caso particular de nuestro país, se es sumamente escueto en este punto, ya que nuestro Código Penal no tiene al Medio Ambiente como Bien Jurídico, objeto de protección específica, solo se recogen 5 Artículos relativos a la Salud Humana, se deja, a mi modo de ver un exceso de facultades a la Administración para que esta imponga multas por la comisión de una contravención, cuando podría ser en realidad la realización de un delito, el cual en ese caso sería sancionado con privación de libertad).
- El modelo neoliberal:
- Atiende a la responsabilidad de la empresa.
 - La empresa actúa de acuerdo a lo exigido por la opinión pública, cuando hay un reclamo generalizado de la comunidad, el empresario evita la contaminación.

A nuestro modo de ver, el último enunciado merece un análisis ya que puede presentarse el caso y de hecho se presenta en que para producir limpiamente (como debería ser), necesariamente tienen que elevarse los costos y por ende el precio de la venta, esto hace que el propio público, la misma opinión pública que antes reclamaba generalizadamente al empresario para que no contamine, ahora lo que prefiere son los precios mas bajos, dejando a un lado la contaminación que se produce.

Pero también este enunciado suscita otro problema, y es cuando la opinión pública de forma común exige a la empresa que finalice la tarea contaminadora y esta persiste en su producción, causando un daño irreparable al medio.

Como consecuencia de los modelos de acción antes abordados ha surgido diversos enfoques, entre ellos cabe citar los siguientes:

a) Enfoque economicista, el cual plantea:

Reducir al máximo el costo comercial, despreocupándose del costo social. Técnicamente este enfoque trasmite un claro mensaje: “Contamine y no pague”.

b) Prescinde de la prevención, aunque impone asumir un costo social.

¿Cuál sería el mensaje?, “Contamine y pague”.

- c) Modelo ético de solución, el mismo previene exigiendo respetar la calidad de vida, con un mensaje clarísimo: “No contamine”, ahora bien se presenta un problema y es que la ley suele ser insatisfactoria cuando no prevé suficientes incentivos para la conducta eficaz.

II. La responsabilidad administrativa ambiental en el Derecho Comparado

Pasemos ahora al análisis dado por diferentes legislaciones en torno al tema de la Responsabilidad Administrativa por daños ocasionados al Medio Ambiente, comenzando en primer término en el tratamiento seguido por un país miembro de la Unión Europea:

España.

Adopta desde la más pura concepción Kelseniana, en el artículo 45 de su Constitución la siguiente posición:

- 1- “Todos tienen el derecho de disfrutar de un Medio Ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”.
- 2- “Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el Medio Ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.
- 3- “Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior en los términos que la ley fije, se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño”.

Es esta la ocasión de entrar a analizar y valorar minuciosamente el alcance del precepto constitucional¹, nos interesa destacar algunos aspectos derivados del mismo cuya repercusión es más que ostensible a la hora de afrontar el objeto principal del presente estudio, esto es, la Responsabilidad Administrativa por los daños producidos al medio ambiente.

Ante todo, no puede decirse que del texto constitucional se deduzca un derecho subjetivo al disfrute de un Medio Ambiente adecuado, a pesar de la contundente literalidad del Artículo 45 de la Constitución Española, pues por sobre todas las cosas solo nos brinda un carácter puramente informador, el reconocimiento, respeto y protección de los principios que en él se recogen ha de informar la práctica judicial, sirviendo así de guía para la interpretación y aplicación del Derecho, de ellos solo derivará una estricta obligación jurídica cuando las leyes que lo desarrollen concreten

¹JORDANO FRAGA, R. La protección del derecho a un medio ambiente adecuado. Barcelona: Editorial. Bosch, 1995. p. 688.

ese deber amplio de protección del Medio Ambiente que el precepto impone.

A mayor abundamiento, no puede decirse que en su fuero interno configure un ámbito de libertad individual inviolable e inmune a la injerencia de los poderes públicos. Ni siquiera se hace referencia a una específica actividad de los mismos con virtualidad para exigirse ante los Tribunales. El Artículo 45.2 de la Constitución Española, impone a los poderes públicos, que no hay tampoco una específica concreción del obligado, el deber genérico de “velar” por la utilización racional de los recursos, pero tan indeterminada prevención no ofrece pauta alguna que permita colegir un mínimo de conducta exigible y deducir unos criterios de valoración del cumplimiento y adecuación de la función².

En este intento de aproximación y concreción, podría aceptarse como objeto de la función pública, el control de la utilización de los recursos naturales con arreglo a unas reglas y principios técnicos que de acuerdo con las Ciencias Naturales, decidirán lo que es nocivo y lo que no es. El ejercicio de ese control se traducirá bien en otorgar un Derecho sobre un Bien Público o Común, o en comprobar que el aprovechamiento que se pretende entra dentro de los reconocidos al propietario del bien.

Al margen de los debates abiertos en el plano doctrinal, donde se recogen las distintas posturas a favor del reconocimiento de una acción pública en materia ambiental, no puede afirmarse que en dicho punto se reconozca aún una acción popular genérica, sin perjuicio de lo cual las diversas legislaciones van siendo proclives a su admisión.

En ausencia de Derecho Subjetivo específico y acción popular, la clave estaría en ampliar los criterios de Legitimación Colectiva, así, en la Sentencia del 1 de Abril de 1993, el Tribunal Supremo Español, en su Fundamento Jurídico Tercero, admitió expresamente la Legitimación del Fondo para la protección de los Animales Salvajes, para accionar un proceso tendente a sustanciar la responsabilidad derivada de un delito contra elementos medioambientales.

De igual forma, la Sentencia de la Audiencia Nacional Española de 23 de Junio de 1992, afirmó la Legitimación de la Asociación Ecologista de defensa de la Naturaleza, para instar a la Administración a que le proporcionara información acerca de resoluciones relativas al almacenamiento, instalación, recogida y transporte de residuos radioactivos derivándola del hecho de ser una Asociación defensora de intereses generales o difusos³.

² ORTEGA ÁLVAREZ, L. “El concepto de Medio Ambiente” p. 62.

³ ROSA MORENO, J. Respaldo a la Defensa Ambiental Colectiva. 1994, p. p.147-153.

La Sentencia del Tribunal Supremo Español, de 22 de Noviembre de 1996 en su Fundamento Jurídico Tercero, es interesante a la hora de reflexionar sobre la apreciación de un interés legítimo colectivo en la defensa del Medio Ambiente, la misma, “explica razonadamente, que la legitimación exige que los demandantes estén revestidos de una calificación específica, es decir, de una especial relación con el objeto del proceso, en la titularidad de un interés directo, personal y legítimo que pueda resultar afectado por la Resolución que se dicte, interés que existe siempre que pueda suponerse que la Declaración Jurídica preconizada colocaría a los recurrentes en condiciones naturales y legales de conseguir indeterminado beneficio material o jurídico, o incluso, de índole moral. No basta, pues, un mero interés por la legalidad sino que al menos, es necesario estar presentes ante actos administrativos bien definidos y concretados, en los que sea evidente la presencia de intereses colectivos o difusos, por la incidencia que aquellos actos administrativos hubieran podido tener en la Naturaleza o en el Medio Ambiente”.

Llegando directamente al plano administrativo, el Artículo 31.2 de la Ley 30 de 1992, señala que “las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca”.

En esta misma línea, la Ley 29 de 1998, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, amplía los supuestos y admite en su Artículo 19.2 b) la legitimación de “...corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades que resulten afectadas o estén legalmente habilitadas para la defensa de Derechos e intereses legítimos colectivos”.

A continuación abordaremos el tratamiento dado a la categoría de la Responsabilidad Administrativa por Daños al Medio Ambiente en varios países de Latinoamérica.

Panamá

La Constitución Política de la República de Panamá concibe a la Responsabilidad Ambiental como la obligación de resarcir el daño causado o los perjuicios ocasionados al Medio Ambiente.

La Constitución Panameña, que contiene las reglas fundamentales que organizan la sociedad política y, en consecuencia el conjunto de deberes establecidos en forma general y particular para todos los habitantes del Estado, dispone en el Artículo 115, “el deber para todos los habitantes del territorio Nacional, de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación ambiental, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas”.

Este precepto constitucional contiene el principio básico sobre el cual descansa el concepto de responsabilidad Ambiental desarrollado en el Título 8 de la Ley 41 de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, denominado “De la Responsabilidad Ambiental”.

El referido Título conformado por III Capítulos, regula lo relativo a las obligaciones que en materia ambiental corresponden a los habitantes del país y la responsabilidad que se deriva de su incumplimiento.

La Ley General de Ambiente, en efecto, establece un número plural de deberes y obligaciones en materia ambiental para todos los habitantes de la República de Panamá, los cuales sin excepción deben atender, y consigna que el incumplimiento de estos deberes implica responsabilidad ambiental, lo que se traduce en la obligación de reparar la pérdida causada, el mal inferido o el daño ocasionado en virtud de acciones u omisiones que violan la normativa ambiental.

Por otra parte, es importante señalar, la manera en que la Ley General del Ambiente de Panamá concibe la Responsabilidad Administrativa, enmarcándola dentro de la Teoría Objetiva de la Responsabilidad, es decir, que no toma en cuenta los elementos de intención y voluntariedad del actor de la acción u omisión que trajera como resultado un daño o perjuicio, sino solo el nexo causal de la acción u omisión del sujeto y el resultado dañoso, o sea, que basta con la infracción del orden jurídico establecido o el quebranto del patrimonio de los Derechos ajenos para señalar como responsable al actor de la conducta agresora al Medio Ambiente. La Responsabilidad Administrativa, concebida a la luz de la Ley 41 de 1998, se concreta con la aplicación de una sanción administrativa naciendo la obligación de reparar el daño causado.

Argentina

La Constitución Nacional Argentina, en su Artículo 41, conforme a la Reforma sufrida en el año 1994, plantea:

“Todos los habitantes gozan del Derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo. El Daño Ambiental generará la obligación de recomponer, según lo establezca la Ley”.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la Diversidad Biológica y a la información y educación ambiental.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellos alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio Nacional de residuos potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

El Artículo 41 se refiere principalmente al denominado "Derecho a una mejor calidad de vida", se incluyen en este Artículo otros derechos como son: a la defensa del ecosistema, el derecho de los pueblos al desarrollo, al progreso, a la explotación de los propios recursos a la paz, a la autodeterminación, a la integridad territorial.

Para hacer efectivos estos derechos es necesario, a mi modo de ver, profundizar en la Legislación vigente para que responda eficazmente a la defensa del ecosistema. El estado debe ejercer el poder de policía industrial enérgicamente, mediante el dictado de normas que impongan a las industrias nocivas la preservación de la limpieza del agua y el aire, mediante premios y castigos, pudiendo llegar incluso hasta la modificación del Código Penal para lograr la incorporación de los Delitos Ecológicos.

Como podemos observar se establece la obligación de las industrias contaminadoras de resarcir el daño ecológico dejando definido a la Ley su fijación y efectos.

La Administración deberá dictar normas para proteger el Medio ambiente, donde cada provincia se verá obligada a cumplimentar dichas normas.

Ahora bien, en el párrafo final del artículo 41 de la Constitución Argentina que prohíbe el ingreso en el Territorio Nacional de residuos tóxicos y radioactivos, pensamos que el mismo, es directamente operativo, aunque no se dicte una Ley específica, ya que implica una obligación directa de no hacer.

Por su parte, la Administración Nacional, ha establecido que: "las molestias que ocasionan el humo, calor, olores, luminosidad, ruidos, vibraciones o daños similares por el ejercicio de actividades degradantes al medio, no deben exceder la normal tolerancia, tomándose en cuenta las condiciones del lugar, según las circunstancias del caso, la Administración puede disponer la indemnización de los daños y la cesación de las molestias causadas.

La Doctrina Argentina, se encuadra dentro del grupo de naciones afiliadas a la Responsabilidad Objetiva, como tipo de responsabilidad sumada por la administración por la comisión de determinadas agresiones al Medio Ambiente, por su parte, en un punto muy interesante, asigna de forma valiente un grado de responsabilidad compartida entre los sujetos autores

del daño y el Estado, solo cuando éste hubiese autorizado o consentido la actividad degradante.

Los jurisconsultos abordan el tema referente a la “normal tolerancia”, sin embargo es bueno esclarecer que la misma no tendrá validez jurídica cuando el Daño Ambiental afectara a la Salud.

Finalmente, en un acto educativo ambiental, se plantea que “cualquier miembro de la comunidad podrá exigir la preservación del Medio Ambiente”.

Colombia

El marco jurídico básico, que aborda de forma directa el daño ambiental y la responsabilidad administrativa referente a las agresiones del medio Ambiente es la Ley 19.300 de “Bases del Medio ambiente” en Colombia, esta Ley establece una regulación especial sobre el Daño Ambiental, aborda de manera estricta las siguientes reglas que caracterizan el daño ambiental y la Responsabilidad Administrativa planteándolas de la siguiente manera:

- a) La responsabilidad por Daños Ambientales es por Dolo o Culpa.
- b) Se establece la presunción de la responsabilidad del autor del Daño Ambiental si existe infracción a las normas de calidad ambiental, a las normas de emisiones, a los planes de prevención o de descontaminación, a las regulaciones especiales para los casos de emergencia ambiental o a las normas sobre protección, preservación o conservaciones ambientales, establecidas en disposiciones legales o complementarias.
- c) Se establece que solo habrá lugar a la indemnización si se acreditare relación de causa-efecto entre la infracción y el daño producido.
- d) Producido el Daño Ambiental, se concede la acción indemnizatoria ordinaria a las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hallan sufrido el daño o perjuicio, a las municipalidades, por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas, y el Estado, representado por intermedio de su Consejo de Defensa.
- e) Cuando los responsables de fuentes emisoras sujetas a planes de prevención o de descontaminación o a regulaciones especiales para situaciones de emergencia según corresponda, acrediten estar dando íntegro y cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en tales planes o regulaciones, sólo cabrá la acción indemnizatoria ordinaria deducida por el personalmente afectado a menos que el daño provenga de causas no contempladas en el referido Plan.

f) En todos los casos, la Administración actuante, podrá, según la gravedad de la infracción, ordenar la supervisión inmediata de las actividades emisoras y otorgar a los infractores un plazo para que se ajusten a las normas.

Perú

El jurisconsulto Rubén Marcelo Stefani⁴, en su texto: " Daño y Control Ambiental, la tutela Ambiental del Derecho", establece que el Bien Jurídico tutelado en la relación jurídica de la Responsabilidad Ambiental es en sentido amplio: "cualquier objeto de satisfacción", y el interés jurídico es un interés de actuar (reconocido por la Ley) hacia el objeto de satisfacción, el cual es un interés legítimo que forma parte del sustrato del Derecho subjetivo, agregando que el Daño Ambiental es "una agresión directa al ambiente el cual produce una afectación mediata de la calidad de vida de quienes habitan el globo terráqueo".

Considerando que no existe relación jurídica entre personas y cosas, la relación jurídica solo se establece entre personas, sean naturales o jurídicas, de la misma forma, los bienes, los recursos naturales y los elementos del ambiente (excepto las personas) constituyen el objeto de la relación jurídica.

Encontramos por una parte, en los sujetos en la relación jurídica, los sujetos de Derecho, los cuales son:

- a) El responsable que asume la obligación de resarcir el daño irrogado por Dolo o Culpa (sujeto activo).
- b) El o los afectados en un derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (sujeto pasivo).

La Constitución Política Peruana de 1993, en su Artículo 2 inciso 13, plantea que la relación jurídica nace con el supuesto de hecho en el cual el responsable causa Daño Ambiental con consecuencias sobre la persona o personas afectadas. El sujeto pasivo es afectado en su Derecho a vivir y desarrollarse en un Ambiente Sano y Ecológicamente equilibrado.

Podemos definir que el Derecho Subjetivo sujeto a la tutela es el Derecho que toda persona puede exigir, entre otros: respecto a su integridad física y psicológica, de su Salud frente a riesgos contra ella, y el desarrollo biológico apropiado. Este Derecho es individual, pero puede ser defendido tanto individual como colectivamente.

⁴ MARCELO ESTEFANI, R. *Daño y control ambiental: La función de tutela Ambiental del Derecho Privado*. p. 120

Es sumamente importante interiorizar y concienciar que el contenido Derecho a un Ambiente Sano se va a reflejar también dentro del contexto Mundial, en el cual el aprovechamiento de los recursos y uso de la tecnología debe garantizar el Desarrollo Sostenible.

Existe en la actualidad, una mega tendencia mundial acerca de la protección del Ambiente en la defensa de la persona como ser biológico frente a la agresión de la cultura industrial irresponsable del Siglo XXI, y la depredación de los recursos.

La Legislación Nacional del Perú, no ha sido muy profunda en torno al tratamiento dado a las instituciones: Daño Ambiental, y al papel jugado por la Administración respecto a actos corrosivos al Ambiente, el Código del Medio Ambiente, Decreto Legislativo 613, ha considerado las siguientes normas relativas al tema:

- a) Reconoce el Derecho irrenunciable de la persona a gozar de un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, asimismo, reconoce el Derecho a la preservación del Paisaje y la Naturaleza.
- b) Establece la obligación del Estado de prevenir y controlar la contaminación ambiental y cualquier proceso de deterioro o depredación de los recursos naturales que pueda inferir en el normal desarrollo de toda forma de vida y de la sociedad.
- c) Reconoce el Derecho que toda persona tiene a exigir una acción rápida y efectiva ante la justicia en defensa del Medio Ambiente y de los recursos Naturales y culturales.
- d) Reconoce la legitimación de intereses difusos en la protección del ambiente indicando que se pueden interponer acciones, aun en los casos en que no se afecte el interés económico del demandante o denunciante. El interés moral autoriza la acción aun cuando no se refiera directamente al agente o a su familia.
- e) Se establece que las normas relativas a la protección y conservación del Medio Ambiente son de orden público.
- f) Se establece que el Código del Medio Ambiente prevalece sobre cualquier otra norma legal contraria a la defensa del Medio Ambiente y los recursos naturales.

A la hora de analizar el Código del Medio Ambiente en el Perú llama poderosamente la atención, que no se puede observar ninguna norma relativa al Daño Ambiental, pero si encontramos de forma muy práctica en los Artículos 113 y 114, la Facultad Administrativa de Sanción, es decir, se regula la Responsabilidad Administrativa en

materia Ambiental, analicemos las facultades sancionadoras que otorgan los Artículos antes mencionados:

- 1- Multa no menor de media unidad impositiva tributaria ni mayor de 600 unidades impositivas tributarias vigentes a la fecha en que se cumpla el pago. En caso de no ser determinados los Residuos Tóxicos o Peligrosos, la multa no será inferior al monto total de lo indeterminado, salvo que exista una norma especial que imponga una multa mayor.
- 2- Prohibición o restricción de la actividad causante de la infracción.
- 3- Clausura parcial o total, temporal o definitiva del local o establecimiento donde se lleva a cabo la actividad que ha generado la infracción.
- 4- Decomiso de los objetos, instrumentos o artefactos empleados para la comisión de la infracción.
- 5- Imposición de obligaciones compensatorias relacionadas con el desarrollo ambiental de la zona teniendo en cuenta los planes Nacionales, Regionales y Locales sobre la materia, a fin de dar cumplimiento a las normas de control ambiental que señale la autoridad competente.
- 6- Suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento, permiso, concesión o cualquier otra autorización según sea el caso.

En el Artículo 117, del Código del Medio Ambiente en el Perú, se establece que “la responsabilidad administrativa establecida dentro del procedimiento correspondiente, es totalmente independiente de la responsabilidad Civil o Penal que pudiera derivarse de los mismos hechos”.

Por su parte, el Artículo 118 del Código antes mencionado plantea que “hay responsabilidad solidaria entre los titulares de las actividades causantes de la infracción y los profesionales que suscriban los estudios de impacto ambiental en los proyectos y obras que causaron el Daño Ambiental”.

Podemos valorar de estas normas que es el Estado el obligado a establecer las acciones inmediatas y las condiciones de resarcimiento en vía administrativa y existe Responsabilidad Solidaria en los profesionales que no han cumplido con los requisitos administrativos para materializar la protección del Medio Ambiente, especialmente en el desarrollo de las actividades económicas sujetas a autorización administrativa.

Lo preocupante del caso, según mi óptica, es que los resultados de la sanción han sido orientados hacia una “autoridad competente”, sin establecer con claridad cuál es ésta.

Respecto al Daño Ambiental podríamos establecer que se consagra como preferente la protección administrativa del ambiente sobre las acciones privatistas para el resarcimiento, quedando en manos del afectado solamente el Derecho a una acción rápida y efectiva para en defensa del Medio Ambiente y de los recursos naturales, lo que es abiertamente distinto a una acción indemnizatoria.

Al entender la gravedad del Daño Ambiental, consideramos que no se podría acusar una ruptura del Nexo Causal por situaciones de Caso Fortuito, Fuerza Mayor o imprudencia del afectado, en tanto que justificar la contaminación por ausencia de un vínculo subjetivo, no elimina la posibilidad de reparar o retrotraer al estado anterior al ambiente, y en todo caso la asignación de Responsabilidad Administrativa debería implicar adicionalmente actividades restituidas del equilibrio ambiental al momento anterior de producirse el daño.

Consideramos que parte de la indemnización constituye la obligación de actividades preventivas, restablecedores y descontaminantes del Ambiente.

Debemos atender el criterio seguido por el Código del Medio Ambiente, cuando de él se infiere que la Responsabilidad Objetiva considera la forma solidaria seguida a los agentes participantes en una actividad contaminante, viendo esencialmente al Derecho Administrativo como regulador de las actividades económicas que generan actividades contaminantes.

De esta forma, las reglas de responsabilidad por daño causado subordinado y Responsabilidad Solidaria, contienen explícitamente un acápite donde se establece que el daño causado por incumplimiento de medidas de seguridad, normas ambientales, normas de auditoría ambiental, implican la Responsabilidad Solidaria de la persona jurídica que realizan la actividad con o sin la autorización administrativa correspondiente, así mismo, las normas jurídicas contenidas en el Código citado, establecen un grado de responsabilidad no solo a quienes participan materialmente en la generación y materialización del Riesgo Ambiental, si no también atañen a las personas jurídicas o naturales para quienes se prestan esos servicios o disponen de la actividad riesgosa.

Debemos considerar que la indemnización por Daño Ambiental debe regirse por principios bien claros.

Cuba.

La Constitución de la República de Cuba al ser promulgada en el año 1976, plasmó en su Artículo 27, la voluntad del pueblo cubano respecto al Medio Ambiente, expresando que “para asegurar el bienestar de los ciudadanos, el Estado y la sociedad protegen la naturaleza, incumbe a los órganos competentes y además a cada ciudadano velar porque sean mantenidas

limpias las Aguas y la Atmósfera, y que se proteja el Suelo, la Flora y la Fauna”.

De esta forma es introducido por primera vez el tema medioambiental en Cuba, con el transcurso de los años se demostró que el citado artículo adolecía de conceptos que a la luz pública de hoy son sumamente importantes, llámense: Desarrollo Sostenible, Educación Ambiental u otros.

El 10 de Enero de 1981, se promulga la Ley 33” De protección del Medio Ambiente y el uso racional de los Recursos Naturales”, la cual sienta las bases normativas de la política ambiental cubana referente al tema.

Es precisamente en el año 1992, cuando al clamor de la “Cumbre de Río” o “Cumbre de la Tierra”, que se produce una verdadera revolución en todo el Mundo referente al Medio Ambiente, los principales líderes del Globo Terráqueo toman conciencia acerca de la protección, cuidado y prevención en torno a los Recursos Naturales, los cuales como se expresó allí son “finitos”, es así como en Cuba, a raíz del tema, se producen cambios significativamente profundos, y los mismos tienen su expresión más alta en la propia Constitución de la República, la cual se modifica en el año 1002, y el Artículo 27 queda redactado de la siguiente forma:

“El Estado protege el Medio Ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social sostenible para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras. Corresponde a los órganos competentes aplicar esta política.

Es deber de los ciudadanos contribuir a la protección del Agua, la Atmósfera, la Conservación del Suelo, la Flora, la Fauna, y todo el rico potencial de la Naturaleza”.

En el año 1994, es creado el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, el cual regula, supervisa y controla todas las directrices, objetivos y planes para la prevención, protección y conservación en torno a la esfera medioambiental.

Con la creación del citado Ministerio, el Estado cubano implementa un órgano de dirección de la política ambiental; anterior a este momento, cuando la Administración detectaba una violación medioambiental productora de Daños al entorno, el procedimiento se encontraba en manos de la Fiscalía de la República, la cual tramitaba el proceso, velando por el restablecimiento de la legalidad violada, existía además, una dispersión legislativa profundamente acentuada donde cada organismo de la Administración tenía su propio mecanismo para exigir el grado de responsabilidad correspondiente, pero ahora, en el año 1994, la situación

empezaba a cambiar, de forma paulatina, pero segura, el trabajo que le esperaba al joven Ministerio recién creado era arduo y tenía que ser eficaz, debía comenzar por implementar una labor de Educación Medioambiental a nivel de toda la sociedad, que permitiera dar pasos mucho más profundos con el tiempo, por sobre todas las cosas, tenía que elaborarse una Estrategia Ambiental Nacional, en la que formaran parte todos los instrumentos de un sistema integrado, cuyos componentes se interrelacionaran mutuamente, parte de los cuales podrían ser: Legislación Ambiental, Licencia Ambiental, Investigación Científica e Innovación Tecnológica, Educación y Divulgación Ambiental entre otros, los cuales debía funcionar como un todo, esta estrategia seguida por el CITMA, rindió sus primeros resultados en la concreción de la Ley 81”Del Medio Ambiente”, práctica y eficaz,(insuficiencias aparte), la cual ve la luz pública el 11 de Julio de 1997, la misma plantea en su Tercer Por Cuanto:

“Es necesario consagrar, como un Derecho elemental de la sociedad y los ciudadanos, el Derecho a un Medio Ambiente Sano y a disfrutar de una vida saludable y productiva en armonía con la Naturaleza, en cuanto los seres humanos constituyen el objetivo esencial del “Desarrollo Sostenible”.

Queda sintetizada de esta forma la clara voluntad del Estado Cubano para con el Medio Ambiente, siguiendo la relación Naturaleza-Hombre esgrimida por José Martí en el decursar de su prolífera vida.

La Ley 81/97 aborda muy brevemente el régimen administrativo de sanciones, en su Capítulo XI, en los Artículos 67, 68, y 69, los cuales plantean textualmente:

Artículo 67: “El régimen de sanciones administrativas en materia de protección del Medio Ambiente incluye a las personas naturales y jurídicas que incurran en las contravenciones establecidas en la legislación complementaria a la presente Ley”.

Artículo 68: “Las contravenciones se sancionarán con multas cuyas cuantías se fijan para cada caso, sin perjuicio con las demás sanciones accesorias aplicables de conformidad con la legislación vigente”.

Artículo 69: “El que conozca de la comisión de cualquiera de las contravenciones establecidas en la legislación complementaria a la presente Ley lo pondrá en conocimiento de la autoridad competente, la que estará en la obligación de informarle sobre las medidas dispuestas y su cumplimiento, cuando así lo interese dicha persona”.

En la presente Ley 81 del año 1997, en su Disposición Transitoria Segunda, se expresa que: “ en el término de 180 días siguientes a la promulgación de ésta Ley el CITMA presentará al Consejo de Ministros la propuesta correspondiente en materia de contravenciones administrativas”, solo que

increíblemente tuvieron que pasar 2 años, para que el 22 de Diciembre de 1999 fuera promulgado el Decreto-Ley 200 del año 1999, “de las Contravenciones en materia de Medio Ambiente”, lo cual constituyó un importante paso, ya que se requería de un instrumento jurídico ágil, eficaz, práctico, que coadyuvara a la labor de eliminar la dispersión legislativa existente en torno al tema ambiental en Cuba.

Sin dudas, con la promulgación y entrada en vigor del citado Decreto - Ley, se reunifican en parte las normas existentes en cuanto a contravenciones medioambientales pero lamentablemente no se solucionan los problemas de dispersión legislativa como fue en el momento de la promulgación del mencionado decreto uno de los objetivos del mismo, ya que algunos sectores establecen sus propias normas contravencionales, las cuales son entre otras: Fauna, Suelos, Recursos Hidráulicos, Pesca, Minas, Seguridad Biológica, Energía Nuclear.

El Artículo 1 expresa que es objetivo del Decreto-Ley, establecer contravenciones aplicables en materia del Medio Ambiente.

El Artículo 2 regula claramente que el régimen de medidas administrativas en materia de protección del Medio Ambiente, incluye a las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras. Respecto a las personas jurídicas extranjeras, en la Ley 77 del año 1995, “Ley de Inversión Extranjera”, se recoge que el CITMA será el encargado de dar solución a las situaciones que ocasionan daños peligrosos o riesgos al Medio Ambiente o al Uso Racional de los Recursos Naturales.

En el Artículo 4 se expresa que las contravenciones sancionables serán objeto de multas, y que pueden existir conductas donde de conjunto o independientemente se podrán tomar las siguientes medidas:

- Amonestación.
- Prestación comunitaria, entendida como las actividades relacionadas con el Medio Ambiente.
- Obligación de hacer, lo que impide la continuidad de la conducta infractora.
- Prohibición de efectuar determinadas actividades.
- Comiso o reasignación de los medios utilizados para cometer la contravención.
- Suspensión temporal o definitiva de licencias, permisos y autorizaciones.
- Clausura temporal o definitiva.

En la Resolución 19 del año 2000, en los apartados resolutivos¹⁰ y 11, respecto a las 2 últimas medidas, plantea que serán temporales siempre y cuando el término para eliminar la infracción no exceda de un 1 año.

En el Artículo 8 el decreto-ley plantea que se consideran contravenciones respecto a la zona costera y su zona de protección cuando se dañen o destruyan especies de especial significado.

El Artículo 11 expresa que se considera contravenciones respecto a los ruidos y vibraciones cuando se infrinjan las normas relativas a los niveles permisibles de sonidos y ruidos.

El Artículo 12 plantea que se considera contravención respecto a la protección de la Atmósfera cuando se infrinjan las normas técnicas relativas a la calidad del aire.

El Artículo 15.2 plantea que la aplicación de las medidas que bajo el Régimen Administrativo se impongan no exime de la responsabilidad Civil y Penal cuando corresponda.

Por su parte el Decreto-Ley 199 del año 1995, regula las contravenciones de las regulaciones para la protección y el Uso Racional de los Recursos Hidráulicos, éste instrumento jurídico es un ejemplo de cómo determinados sectores abordan administrativamente el régimen contravencional, otros ejemplos son la resolución 111 del año 1996” Regulaciones sobre la Diversidad Biológica”, el Decreto No. 180 de 1993 “ Contravenciones de las regulaciones sobre el Patrimonio Forestal y la Fauna silvestre”, el Decreto No. 179/ 1993 sobre “Protección, uso y conservación de los suelos y sus contravenciones”, así como también el Decreto No. 268/1999, el cual aborda exclusivamente las “Contravenciones de las Regulaciones Forestales”.

En Cuba, el objetivo claro y específico de alcanzar un medio ambiente sano es una tarea por la cual se lucha de forma directa y concisa, sin embargo, en el plano jurídico la lucha es “extremadamente compleja”⁵, por la diversidad jurídica imperante a pesar de los esfuerzos realizados.

III. Conclusiones

Al analizar el tratamiento dado a la responsabilidad administrativa por daños ocasionados al medio ambiente en varios países tanto latinoamericanos y un miembro de la Unión Europea, nos damos cuenta de que de una forma u otra, cada Estado trata de preservar el medio ambiente, a través de su Constitución y de otras legislaciones específicas, lo que nos demuestra que los Estados trabajan para el cuidado y preservación de nuestro único medio ambiente.

⁵ REY SANTOS, Orlando. La Responsabilidad por el Daño Ambiental.

Debemos recordar el adagio vigente, ” quien contamina, paga”, al cual estamos necesitados ya de agregar “el que contamina, descontamina”, para lograr una efectiva unidad en la actividad resarcitoria hacia las personas afectadas por la agresión ocurrida al Medio Ambiente.

IV. Bibliografía

Fuentes Doctrinales

ESCRIBANO COLLADO, P. *et al.* El Medio Ambiente como función administrativa en Revista española de Derecho Administrativo, (s.n), p. 367.

JORDANO FRAGA, R. La protección del derecho a un medio ambiente adecuado. Barcelona: Editorial. Bosch, 1995. p. 688

JUSTE RUIZ, J. Derecho Internacional de Medio Ambiente. Madrid, España: Editorial. Mc Graw Hill, 1998, p. 117.

MARCELO ESTEFANI, R. Daño y control ambiental: La función de tutela Ambiental del Derecho Privado. p. 120

ORTEGA ÁLVAREZ L. El Concepto de Medio Ambiente. España, p. 62.

ROSA MORENO. J. Respaldo jurisprudencial a la Defensa Ambiental Colectiva en Revista Española de Derecho Administrativo, No. 81, 1994 pp. 147-157.

Fuentes Legales

Constitución de la República de Cuba. La Habana: Ed. Extraordinaria, 1992.

Constitución del Reino de España. Madrid: Ed. Extraordinaria, 1996.

Constitución Nacional Argentina. Buenos Aires: Ed. Extraordinaria, 1990.

Constitución Política de la República de Panamá. Ciudad de Panamá: Ed. Extraordinaria, 1995.

Declaración de Estocolmo: Sobre Medio Humano. Suecia: Ed. Extraordinaria, 1972.

Declaración de la ONU. Nueva York: Ed. Extraordinaria, 1948.

Declaración de Río de Janeiro: Principio Primero. Río de Janeiro: Ed. Extraordinaria, 1992.

Decreto 179/1993: Sobre protección, Usos y Conservación de los Suelos y sus contravenciones. La Habana, 26 de febrero de 1993 en Gaceta Oficial Ordinaria.

Decreto 179/1993: Sobre protección, Usos y Conservación de los Suelos y sus contravenciones. La Habana, 26 de febrero de 1993 en Gaceta Oficial Ordinaria.

Decreto 180/1993: Contravenciones de las regulaciones sobre el patrimonio forestal y la fauna silvestre. La Habana, 5 de marzo de 1993.

Decreto 180/1993: Contravenciones de las regulaciones sobre el patrimonio forestal y la fauna silvestre. La Habana, 5 de marzo de 1993.

Decreto Ley 164/1996: Reglamento de Pesca, protección sanitaria de las especies acuáticas. Infracciones del régimen de pesca y sus sanciones. La Habana, 1996.

Decreto ley 200/1999: Contravenciones en Materia de Medio Ambiente. La Habana, 1999 en Gaceta Oficial Ordinaria.

Decreto-Ley 99.”De las contravenciones personales”. Consejo de Estado No.12.

Ley 19.300: Bases del medio Ambiente. Colombia.

Ley 41 de 1998 “Ley General de Ambiente de la República de Panamá”