

**E. ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL
PARA LA PROMOCION DEL DESARROLLO
Y LA REDUCCIÓN DEL RIESGO
EN LA ZONA**

PROGRAMA DE VULNERABILIDAD DEL BAJO LEMPA

Prevención y mitigación de desastres naturales

**Análisis del Marco Legal relacionado con:
el Desarrollo Sostenible, Ordenamiento Territorial
y Riesgos y Desastres**

Proyecto MARN-BID.

JUAN CARLOS CASTELLON MURCIA

Noviembre del 2000

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	181
II. CONTENIDO DEL INFORME	181
1. PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	181
2. LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL RÍO LEMPA, SU USO HIDROELÉCTRICO Y DE RIEGO	187
3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL, PLANES DE DESARROLLO Y ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL	189
a. Uso de Suelos	189
b. Uso de Vías Públicas	193
c. Planes de Desarrollo Local	195
d. Organización de la Sociedad Civil	196
4. ACCIONES DE MANEJO Y PROTECCIÓN DEL SUELO Y ECOSISTEMAS	198
a. Zonas Protectoras del Suelo y Reservas Forestales	198
b. Areas Naturales Protegidas y Humedales	199
5. QUEMAS, FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN	201
6. RECURSOS COSTERO-MARINOS	202
III. COMENTARIO SOBRE LOS RESULTADOS	203
IV. AGRADECIMIENTOS	204
V. BIBLIOGRAFÍA BASICA Y REFERENTES	204

I. INTRODUCCIÓN

El presente informe es el resultado de la consultoría contratada por gestión del señor Allan Lavell, Coordinador del Programa Social sobre Riesgos y Desastres, para el Programa Prevención y Mitigación de desastres relacionados con Inundaciones en la Cuenca del Bajo Lempa, celebrado entre el Ministerio del Medio Ambiente (MARN) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el objeto de plantear una referencia de la situación jurídico general aplicable al área del proyecto así como algunos aspectos legales particular que se dan en la mencionada área.

Los términos de referencia proporcionados para la realización del trabajo señalan que la consultoría deberá cubrir: "Aspectos globales de la legislación nacional que regulan la planificación y zonificación del territorio, el riesgo y las emergencias, la atención y procesos de rehabilitación y reconstrucción, uso del suelo, titularización y propiedad de la tierra, las limitaciones en zonas costeras, áreas de protección de ríos, áreas de reserva, parques nacionales y áreas determinadas como de alto riesgo o peligrosa"; asimismo se solicitaba deslindar "los campos jurisdiccionales de los municipios, las diversas estructuras de gobierno local y regional lo mismo que el ámbito donde actúan las organizaciones privadas y no gubernamentales".

En términos específicos se determinó lo siguiente: "Análisis de leyes y decretos sobre bosques, áreas protegidas, humedales, zona marítima-terrestre, restricciones de uso de suelos; análisis de jurisdicción municipal, permisos y controles, relación con Gobernaciones; análisis sobre capacidades de personas jurídicas como asociaciones y fundaciones; análisis de legislación sobre represas y responsabilidades legales sobre daños a terceros; análisis de reglamentaciones sobre mantenimiento de obras de infraestructura y análisis de riesgos y seguridad, potestades y responsabilidades de Alcaldías y Gobernaciones, así como referenciar los planes de desarrollo de las municipalidades comprendidas dentro del proyecto".

Con el propósito de dar respuesta a tales términos de referencia, se analizó el conjunto de normativa jurídica relacionada con los temas planteados, se hicieron visitas a las alcaldías comprendidas en el área del proyecto así como a algunas ONGS (CORDES, UNES) vinculadas con la temática, e instituciones públicas como el COEN, MARN, MAG, ISTA, UES, y consultas a personas conocedoras especialistas en los temas abordados.

II. CONTENIDO DEL INFORME

1. PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

Nuestra Constitución¹ regula de manera genérica los conceptos de CALAMIDAD y GRAVES PERTURBACIONES DEL ORDEN PUBLICO, para el efecto de suspender

¹ Constitución, Decreto No. 38 de la Asamblea Constituyente, de fecha 15 de diciembre de 1983, publicado en el D.O. No. 234, Tomo 281, de fecha 16 de diciembre de 1983.

ciertas garantías constitucionales. El concepto de Calamidad es un término amplio que hace relación a todo efecto que generen fenómenos como la guerra, invasión al territorio, rebelión, sedición, catástrofe y epidemia, y las graves perturbaciones del orden público hace relación a fenómenos sociales producto de levantamientos populares de carácter político o desobediencia social sectorial que impiden el normal desarrollo de los servicios públicos.

Para el tratamiento de las calamidades y las graves perturbaciones del orden público, existen dos ordenamientos jurídicos, la LEY DE DEFENSA CIVIL², y la LEY DE PROCEDIMIENTO PARA DECLARAR LA EMERGENCIA NACIONAL³. La primera crea el Sistema de Defensa Civil como parte integrante de la Defensa Nacional, con la finalidad de proteger y ayudar a la población a superar las consecuencias de desastres o calamidades públicas, y dentro de las competencias otorgadas en ella, se pretende:

- a) Prevenir daños o disminuir su magnitud;
- b) Ayuda a los afectados;
- c) Rehabilitar a los perjudicados; y
- d) Mantener a través de las instituciones estatales, la continuidad de los servicios públicos y obtener de los sectores sociales y los afectados, la necesaria colaboración para realizar la defensa civil.

Dentro de ese esquema y limitado marco de acciones la ley conceptualiza los DESASTRES o LAS CALAMIDADES PUBLICAS como "**las consecuencias de fenómenos físicos o naturales, acciones armadas o de trastornos sociales que afectaren el orden público, el normal desarrollo de las actividades económicas en la República o la vida, salud ó patrimonio de sus habitantes**".

Para lograr el cumplimiento de los objetivos planteados dentro de la concepción de la ley de Defensa Civil, se estructura una Organización Administrativa con características de **verticalidad**, basada en una estructura Nacional, Regional, Departamental y Municipal, que responde en parte a la regulación contenida en la Ley del Régimen Político⁴, que establece la división del país en Departamentos, Distritos y Municipios.

Los gobiernos departamentales están confiados a Gobernadores, y de conformidad con la Constitución de la República su nombramiento es competencia del Órgano Ejecutivo; sus atribuciones están reguladas en la ya citada ley del Régimen Político, así como las de los Jefes de Distrito, cuyo cargo lo ostenta por ley el Alcalde de la Cabecera de Distrito. Los Gobernadores rinden protesta constitucional ante el Ministerio del Interior y en la

² Ley de Defensa Civil, Decreto No. 498, de 08 de abril de 1976, publicada en D.O.No. 74, Tomo No. 251 de 23 de abril de 1976.

³ Ley de Procedimiento para Declarar la Emergencia Nacional, Decreto No. 44, del 29 de julio de 1988, publicado en D.O. No. 145, Tomo 300, de 10 de agosto de 1988.

⁴ Ley del Régimen Político, Codificación de Leyes Patrias de 1879, con reformas decretadas en 1895, 1896, 1897, 1927 y 1947.

actualidad no ejercen ningún control sobre las municipalidades en vista de la autonomía de que gozan éstas de conformidad con el Art. 204 de la Constitución.

El concepto de Regiones que usa la ley es derecho vigente no positivo ya que en El Salvador, no existe ni nunca ha existido tal forma de gobierno, habiéndose implementado últimamente como estrategia política los Comités de Desarrollo Departamental (CAD), por la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), creada por Decreto Legislativo número SESENTA Y SEIS del 06 de noviembre de 1941, publicado en el Diario Oficial número DOSCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO Tomo CIENTO TREINTA Y UNO del 13 de noviembre de ese mismo año, cuya función se reduce a coordinar esfuerzos tendientes a la consecución de recursos a fin de impulsar la realización de proyectos que priorizan.

Las municipalidades tienen autonomía territorial y funcional reconocida por la Constitución de la República y su competencia y funcionamiento está regulada en el Código Municipal⁵, teniendo especial participación, en la implementación de los planes de Defensa Civil, en caso de desastres y calamidades públicas, a través de un sistema estructurado a escala nacional, así:

1. A nivel nacional: Comité Nacional de Defensa Civil, conocido en la actualidad como Comité de Emergencia Nacional (COEN), nombre que fue adoptado en la época de la guerra civil para evitar confusiones y malas interpretaciones respecto de su función humanitaria;
2. A nivel regional: Comité Regional de Defensa Civil;
3. A nivel departamental: Comités Departamentales de Defensa Civil; y
4. A nivel municipal: Comités Municipales de Defensa Civil.

El Comité Nacional de Defensa Civil por ley es el organismo de más alto nivel en el Sistema de Defensa Civil, tiene jurisdicción en todo el territorio de la República y sus decisiones deben acatarse por los restantes Comités de Defensa Civil, personas naturales, empresas y entidades de cualquier naturaleza que cooperen en cualquiera de las actividades que la ley de Defensa Civil determine.

Por ley la integración del Comité Nacional de Defensa Civil es la siguiente:

- A) El Ministro del Interior, quien lo presidirá y será 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;
- E) El Ministro de Obras Públicas.

Por circunstancias especiales y por decisión del Comité Nacional de Defensa Civil pueden formar parte de éste en forma temporal otros Ministros de Estado o Presidentes de Instituciones Oficiales Autónomas e Instituciones Privadas.

⁵ Código Municipal, D.L. No. 274 de 30 de enero de 1986, publicado en D.O. No. 23, Tomo 290 de fecha 05 de febrero de 1986.

Todos los comités y los particulares tienen la obligación de acatar las decisiones del Comité Nacional, y los Comités Departamentales y Municipales están subordinados, en este tipo de eventos, a los comités Regionales, que por ley lo integran:

- A) El Gobernador Político Departamental, en donde el Comité tuviere su asiento y será éste quien lo presidirá;
- B) El Comandante Militar Regional;
- C) Los miembros de mayor jerarquía en la comprensión que representen a los Ministerios de agricultura y ganadería, Salud Pública y asistencia social y Obras Públicas; y
- D) Los demás Miembros que establezcan reglamentariamente.

Para el logro de los objetivos planteados en la ley de Defensa Civil, se establece una Secretaría Ejecutiva con carácter permanente, dotada de personal técnico y administrativo para realizar los acuerdos del Comité Nacional y el cumplimiento de las atribuciones de éste, sobre la base de PLANES DE EMERGENCIA NACIONAL Y/O PLANES DE EMERGENCIA MUNICIPAL, los que para su eficacia dependen del apoyo de las organizaciones sociales y especialmente de las comunidades directamente afectadas.

Esta ley de Defensa Civil debería contar con un Reglamento en el que se establezca, entre otras cosas, el detalle de la operatividad del sistema de defensa civil, tanto para la prevención como para la mitigación de los efectos de los desastres o calamidades públicas. A falta de tal instrumento en la actualidad se maneja esta materia sobre la base de Planes Nacionales, Departamentales y Locales, no existiendo en la misma ninguna disposición que determine la competencia para la declaratoria de la emergencia nacional, siendo recomendable que una reforma a la referida ley cambie el nombre de Comité de Defensa Civil, por el de Comité de Emergencia Nacional, le otorgue a éste la facultad de proponer al Presidente de la República, la declaratoria del estado de emergencia nacional y determine los mecanismos que garanticen la erogación de los fondos públicos que se requieran para atender la emergencia, de conformidad con lo establecido en el Art. 167 de la Constitución de la República.

La citada Ley de Procedimiento para Declarar la Emergencia Nacional, regula la declaratoria de emergencia nacional como consecuencia de las graves perturbaciones del orden público por interrupción o amenaza en la continuidad de los servicios esenciales a la comunidad prestados por el Estado, los Municipios, las Instituciones Oficiales Autónomas o empresas privadas que presten por contrato esos servicios, por lo que no es aplicable a los casos provenientes de desastres naturales o calamidades públicas, siendo conforme a esta ley, competencia potestativa de la Asamblea Legislativa declarar la emergencia nacional mediante petición del Presidente de la República, cumpliendo acuerdo del Consejo de Ministros y ordenando la militarización del servicio o servicios afectados.

Además, en la Ley del Medio Ambiente⁶, encontramos la regulación para declarar **EL ESTADO DE EMERGENCIA AMBIENTAL**, en la situación de que haya inminencia u ocurrencia de un desastre ambiental, estipulándose en el Art. 54 de la misma, lo siguiente:

"Ante la inminencia u ocurrencia de un desastre ambiental, el Órgano Ejecutivo, declarará el ESTADO DE EMERGENCIA AMBIENTAL, por el tiempo que persista la situación y sus consecuencias, abarcando toda la zona afectada, adoptando medidas de ayuda, asistencia, movilización de recursos humanos y financieros, entre otros, para apoyar a las poblaciones afectadas y procurar mitigar el deterioro ocasionado".

Con base a lo expuesto se puede afirmar que el régimen establecido en la ley de Defensa Civil es complementado por la Ley del Medio Ambiente, con la que es obligada una integración a fin de atender una categoría de desastre o sea el que se puede originar por el deterioro del medio ambiente, denominado DESASTRE AMBIENTAL, al cual para prevenirlo, evitarlo y controlarlo, de conformidad con el Reglamento General de Ley del Medio Ambiente⁷, se deberá diseñar por parte del Ministerio del Medio Ambiente, en coordinación con el Comité de Emergencia Nacional, un PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y CONTINGENCIA AMBIENTAL, que ponga énfasis en las áreas frágiles y de alto riesgo. El responsable de su ejecución será según dicho Reglamento el mencionado Comité; esto implica que se reconoce legalmente el cambio de denominación, pero al no regularse su funcionamiento y operatividad, ni estar derogada la mencionada ley de Defensa Civil, debemos integrarlo, manteniendo en consecuencia, la composición y estructura ejecutiva ya relacionada y la forma operativa que se establezca en el plan que se diseñe.

El mencionado plan, deberá tener como objeto orientar las acciones del Estado, Municipalidades y de la sociedad civil, para la prevención y mitigación del riesgo, los preparativos para la atención y recuperación en caso de desastre, haciéndose necesario, en la parte relativa a la PREVENCIÓN, identificar dentro de dicho plan las obligaciones y responsabilidades que las instituciones estatales, municipales y sociedad civil, tienen respecto de sus competencias y deberes cívicos, ya establecidos y que en el futuro se les asignen, a fin de exigir su cumplimiento.

Administrativamente existe toda una serie de leyes que le otorgan competencias a instituciones estatales, tales como: Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud, Ministerio de Economía; instituciones autónomas como CEL y ANDA, para proteger los recursos naturales, por lo tanto dentro de la obligación que la Ley del Medio Ambiente le impone al Estado y sus instituciones de adoptar medidas para prevenir, evitar y controlar los desastres ambientales, puede cumplir con las dos primeras a través de la coordinación de las instituciones ya mencionadas y todas aquellas que tengan relación con la materia de que se trata, a fin de minimizar los efectos de los desastres naturales, a través del combate del riesgo o haciéndolos mas controlables por el hombre a fin de que sus

⁶ Ley del Medio Ambiente, D.L. No. 233 de 02 de marzo de 1998, publicado en D.O. No. 79, tomo 339 de fecha 04 de mayo de 1998.

⁷ Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, D.E. No. 17 de 21 de marzo de 2000, publicado en D.O. No. 63, Tomo 346 de 29 de marzo de 2000.

efectos causen el menor daño posible a la vida y patrimonio de las personas y a los demás seres vivos dentro de sus ecosistemas naturales.

El plan nacional deberá dar los lineamientos para la elaboración de PLANES LOCALES DE EMERGENCIA, que incorporen el procedimiento de ALERTA, el cual como se pudo constatar en el municipio de Puerto El Triunfo, se integra por fases, siendo **la primera**, la que comprende el SISTEMA NACIONAL DE ALERTA TEMPRANA, en la cual la División de Meteorología e Hidrología del Ministerio de Agricultura y Ganadería a través del Centro de Análisis y Pronóstico, informa al COEN y a los medios de comunicación, sobre los análisis realizados de eventos tropicales que puedan ocasionar situaciones de emergencia; el COEN informa a las Gobernaciones Departamentales (COED), medios de comunicación e instituciones de servicio y socorro sobre los diferentes estados de alerta, que pueden ser: Estados de Alerta Verde, Amarilla y Roja, dependiendo de la inminencia del riesgo. **La fase dos** corresponde al nivel departamental (COED), y en esta las gobernaciones Departamentales instalan su comité de emergencia y comunican a las alcaldías las amenazas que se ciernen. **La fase tres** comprende el nivel municipal, en el que las Alcaldías activan su respectivo Comité de Emergencia Municipal (COEM), para apoyar cualquier situación de mitigación que requiera atención. **La fase cuatro**, a nivel local, en la cual el COEM, hecha a andar el plan de emergencia municipal y toma decisiones sobre la base de la información de la amenaza, incluyendo el procedimiento de evacuación y el aprovisionamiento de albergues y suministros.

De conformidad con la citada Ley del Medio Ambiente y tratándose de emergencia ambiental, dicho estado será declarado por el Órgano Ejecutivo, en el ramo correspondiente, por medio del respectivo Decreto Ejecutivo, el que conforme al Reglamento de la citada ley, debe contener:

- a. Plazo o duración del estado de emergencia, que dependerá del tiempo en que persista la situación que lo motivó y sus consecuencias;
- b. Identificación de las medidas de socorro y asistencia que deberían adoptarse en auxilio de la población afectada; y
- c. Las medidas de control y seguimiento que se adoptaran en la zona afectada, con el fin de movilizar los recursos humanos, técnicos, médicos y financieros para mitigar el deterioro causado.

En el área del Bajo Lempa la situación de desastre generada por el Mitch puso de manifiesto la ineficacia e inoperancia en el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades legales de las instituciones estatales y municipales que conforme a la normativa aplicada por cada una de ellas tienen.

Además, con la idea expuesta del manejo del riesgo, para la ejecución concreta de las medidas de prevención y mitigación, se vuelve necesario y posible, de conformidad con las competencias reguladas en el citado Código Municipal, crear en el ámbito local, una instancia que podría comprender la integración de varios municipios entre sí, ó en

colaboración con entes privados, en un esfuerzo concertado, creando organismos competentes, procedimientos a seguir, comités de control, realización de obras de conservación, de protección y mitigación, incluyendo medidas de saneamiento ambiental, control de aguas, limpieza, y demás acciones relativas a la protección del medio ambiente en general.

2. LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL RÍO LEMPA, SU USO HIDROELÉCTRICO Y DE RIEGO

La Ley del Medio Ambiente respecto de esta materia dispone que las Cuencas Hidrográficas serán manejadas en forma integrada, lo cual nos sugiere que para planificar, programar y proyectar el uso múltiple de los recursos hídricos y la protección y restauración ecológica de la cuenca habría que contar con una autoridad única que coordine a todas las entidades vinculadas con el uso del agua incluyendo los municipios comprendidos en la cuenca así como un régimen jurídico único aplicable para su protección y conservación, debido a ello la mencionada ley establece que una **Ley Especial** regulará la materia, la que en tanto no se emita dificulta la administración de las cuencas.

La citada ley prevé además la creación de un COMITÉ INTERINSTITUCIONAL NACIONAL DE PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y USO SOSTENIBLE DE CUENCAS HIDROGRAFICAS, al cual se integrarían las autoridades locales que tengan relación con la misma.

Ante esta situación el análisis legal a este respecto tendríamos que enfocarlo por la vía de los usos del agua, especialmente en los que generan impactos en la zona del proyecto, cuales son el uso hidroeléctrico y el uso agropecuario.

En cuanto al uso hidroeléctrico la entidad estatal encargada de la gestión del recurso es la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), que tiene por objeto desarrollar, conservar, administrar y utilizar los recursos energéticos y fuentes de energía de la República, considerando que a este respecto el Río Lempa es una fuente energética. y así se ha explotado con la instalación a lo largo de su cuenca de presas hidroeléctricas, para lo cual la ley faculta a CEL para que proceda vía expropiación a adquirir inmuebles que deban ser inundados por los embalses, de los que tenga que utilizar para establecer, servir o atender las presas, plantas, colectores, yacimientos, pozos, almacenes, oficinas y demás instalaciones principales o accesorias a las obras que emprende la Comisión, por sí o por concesionario o contratista, así como los terrenos, servidumbres o derechos de vía necesarios para construir, operar y mantener líneas de transmisión, canales, ductos y demás instalaciones necesarias para el mantenimiento y operación de sus sistemas⁸.

Otras regulaciones para el manejo de las presas hidroeléctricas, se dan en términos de especificaciones técnicas para el manejo de las mismas, las cuales indican los niveles tolerables de agua retenida y que al sobrepasarlos obliga a abrir las compuertas, dando

⁸ Ley de Constitución de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, D.L. No. 137, publicado en el D.O. No. 210, Tomo 145 del 27 de septiembre de 1948.

como consecuencia el incremento del caudal río abajo que ha contribuido a generar inundaciones en el sector del Bajo Lempa.

Esta situación podría variar en el caso de que se privatice la generación de energía hidráulica y geotérmica, actualmente gestionada por CEL, para lo cual se prevé que nuevos operadores surjan sobre la base de concesiones que deberán ser otorgadas por la SIGET con fundamento en la Ley General de Electricidad⁹.

Por otra parte y bajo la idea de la privatización del sector eléctrico, la Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)¹⁰ regula que es competencia de la SIGET, aplicar normas contenidas en los tratados internacionales y leyes internas que rigen los sectores de electricidad y telecomunicaciones, específicamente dictar normas y estándares técnicos aplicables a dichos sectores y dirimir conflictos entre operadores de ambos sistemas.

Consecuentes con lo anterior las empresas concesionarias para la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, sea que se gestione por entidades públicas, mixtas o privadas, en cuanto a la responsabilidad por daños a terceros, se entiende que estarían sujetas a las disposiciones que se aplican en el caso de CEL, para tales efectos la Ley de la SIGET regula el Registro de Electricidad y Telecomunicaciones, con el propósito de dar certeza y eficacia jurídica a derechos inscritos y a garantizarlos frente a terceros. En dicho Registro se establece la inscripción de los titulares de concesiones para la explotación de recursos hidráulicos o geotérmicos para la generación de energía eléctrica, así como de transmisores, distribuidores y comercializadores de tal fluido.

La generación de daños en los bienes y personas que habitan en las zonas del Bajo Lempa, ha provocado intentos de deducción de responsabilidad de carácter penal sobre los técnicos que han manejado dichas descargas y subsidiariamente sobre la CEL, sin que hasta la fecha se hayan dado pronunciamientos definitivos al respecto. En la gestión de los operadores del sector electricidad, es previsible que se generen daños ambientales y especialmente, en los bienes y personas que habitan en la parte baja de la cuenca del río, y dada la ineficiente labor que realizan los entes estatales encargados de la protección de los Recursos Naturales, es dable que se puedan deducir responsabilidades por los daños que se ocasionen siguiendo los procedimientos de responsabilidad civil de daños y perjuicios a que se refiere la Ley del Medio Ambiente, en tanto su reparación, sin perjuicio de la acción penal a que tal conducta diere lugar.

Por lo expresado y por los efectos que se derivan del manejo de las presas resulta que no solo serán responsables las entidades que directamente las administren ni sus personeros, sino que con igual o mayor responsabilidad lo son aquellos entes a quienes por ley les corresponde el manejo de la cuenca, haciéndose necesario como ya está previsto, dar una regulación que permita el manejo integral de ésta y que posibilite que la toma de decisiones

⁹ Ley General de Electricidad, D.L.NO. 843 de 10 de octubre de 1996, publicado en D.O. No. 201, tomo 333 de 25 de octubre de 1996.

¹⁰ Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), D.L.No. 808, de 12 de septiembre de 1996, D.O. No. 175, Tomo 333 de 22 de diciembre de 1996.

se haga con el conocimiento de todas las entidades involucradas y la participación de las personas potencialmente afectables, lo que implica la incorporación de este criterio en la Ley Especial para el Manejo de Cuencas Hidrográficas, que debe emitirse.

En cuanto al uso del agua para riego, la cuenca del Río Lempa tiene un potencial no desarrollado pero si regulado en la Ley de Riego y Avenamiento y su Reglamento¹¹, siendo la autoridad competente para su manejo, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, estableciendo, dicha ley que los recursos hidráulicos, son bienes nacionales, y comprenden las aguas superficiales y subterráneas, ya sean corrientes o detenidas y los álveos ó causes correspondientes.

En vista de la nacionalización de los recursos hidráulicos, para su uso con fines de riego es necesario tramitar y obtener permiso o concesión de parte del MAG, quien es la autoridad administradora del recurso; el primero, es una autorización en forma transitoria y la segunda de carácter permanente.

En caso que en el Bajo Lempa hubiese proyectos que impliquen un uso mayor del agua con fines de riego, con el fin de una mejor utilización y distribución del agua, pueden constituirse Asociaciones de Regantes, de conformidad con la citada ley de Riego y Avenamiento.

3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL, PLANES DE DESARROLLO Y ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

a. Uso de Suelos

A escala nacional y con el propósito de contrarrestar el desorden en el crecimiento del suelo urbano y propiciar que el ensanchamiento de la ciudad hacia el suelo rural se haga en forma ordenada, se emitió el 04 de junio de 1951 la Ley de Urbanismo y Construcción¹², reformada según Decreto Legislativo número 708 del 13 de febrero de 1991¹³, estableciéndose en dicha reforma que es competencia del Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), la elaboración del Planes Nacionales y Regionales y las disposiciones de carácter general a que deben sujetarse las urbanizaciones, PARCELACIONES, y construcciones en todo el territorio de la República, reconociendo dicha ley que la elaboración, aprobación y ejecución de PLANES DE DESARROLLO URBANO Y RURAL DE LA LOCALIDAD, corresponde al respectivo municipio, debiendo enmarcarse dentro de los Planes de desarrollo regional o nacional de vivienda y desarrollo; y en defecto de tales planes de desarrollo local, tendrán aplicación las disposiciones de carácter general y planes nacional ó regional ya mencionados.

¹¹ Ley de Riego y Avenamiento, D.L.No. 153, de 11 de noviembre de 1970, publicado en D.O. No. 213, Tomo 229, de 23 de noviembre de 1970.

¹² Ley de Urbanismo y Construcción, D.L. No. 232 de 04 de junio de 1951, publicada en le D.O.No. 107, Tomo 151 de 11 de junio de 1951.

¹³ Reformas a la Ley de Urbanismo y Construcción de 1951, publicadas en D.O. No. 36, Tomo 310, de 21 de febrero de 1991.

De acuerdo con lo expuesto es competencia del Gobierno Central a través del VMVDU o del respectivo municipio a través del Concejo Municipal, en su caso, el control del uso del suelo tanto urbano como rural, lo cual implica la regulación, por medio de planes, del Ordenamiento territorial y de la infraestructura necesaria para su desarrollo.

En estos planes la ley de Medio Ambiente hace obligatorio que se incorpore la DIMENSIÓN AMBIENTAL, considerando como criterios:

- a) La valoración económica de los recursos naturales,
- b) Las características ambientales del lugar y sus ecosistemas, tomando en cuenta sus recursos naturales y culturales y en especial, la vocación natural y el uso potencial del suelo, siendo la CUENCA HIDROGRAFICA, la unidad base para la planeación del territorio,
- c) Los desequilibrios existentes por efecto de los asentamiento humanos, las actividades de desarrollo y otras actividades humanas o de fenómenos naturales,
- d) El equilibrio que debe existir entre asentamientos humanos, actividades de desarrollo, los factores demográficos y medidas de conservación del medio ambiente.

Además en el contenido de dichos planes deberá incorporarse la dimensión ambiental tomando en cuenta los siguientes parámetros:

- a) Los usos prioritarios para áreas del territorio nacional.
- b) La localización de las actividades industriales, agropecuarias, forestales, mineras, turísticas y de servicios y las áreas de conservación y protección absoluta y de manejo restringido.
- c) Los lineamientos generales del plan de urbanización, conurbación y del sistema de ciudades.
- d) La ubicación de las áreas naturales y culturales protegidas.
- e) La ubicación de las obras de infraestructura para generación de energía, comunicaciones, transporte, aprovechamiento de recursos naturales, saneamiento de áreas extensas, disposición y tratamiento de desechos sólidos y otras análogas.
- f) La elaboración de planes zonales, departamentales y municipales de ordenamiento del territorio; y
- g) La ubicación de zonas para el ordenamiento, aprovechamiento y uso de los recursos hídricos.

De conformidad con la citada ley del Medio Ambiente, todas aquellas actividades, obras o proyectos relacionadas con: Sistemas de tratamiento, confinamiento y eliminación, instalaciones de almacenamiento y disposición final de residuos y desechos peligrosos; líneas de transmisión de energía eléctrica; Presas, embalses y sistemas hidráulicos para riego y drenaje, obras para explotación industrial o con fines comerciales y regulación física de recursos hídricos; plantas o complejos pesqueros, industriales, agroindustriales, turísticos o parques recreativos; proyectos urbanísticos, construcciones, lotificaciones u obras que puedan causar impacto ambiental negativo; proyectos del sector agrícola, desarrollo rural integrado, acuicultura y manejo de bosques localizados en áreas frágiles; excepto los proyectos forestales y de acuicultura que cuenten con planes de desarrollo, los cuales deberán registrarse en el Ministerio del Medio Ambiente y cualquier otra que pueda tener impactos considerables o irreversibles en el ambiente, la salud y el bienestar humano o los ecosistemas, necesitan del correspondiente Estudio de Impacto Ambiental, para la obtención del Permiso Ambiental necesario para su ejecución.

De igual modo para el desarrollo de PARCELACIONES RURALES, se requiere realizar los trámites establecidos en la normativa expresada y a cumplir además con las disposiciones de la Ley del Registro Social de Inmuebles¹⁴ y sus reformas¹⁵, en tanto mecanismos necesarios para brindar en forma rápida y segura el reconocimiento legal de los derechos de propiedad de los sectores sociales, rurales y urbanos, menos favorecidos del país, para así permitir su plena incorporación al proceso nacional de desarrollo económico y social.

Originalmente esta competencia se refería a la inscripción y publicidad de derechos sobre inmuebles en los que se desarrollen proyectos de interés social declarados así por el Instituto Libertad y Progreso; pero al Ministerio de Justicia dicha ley le otorga la facultad de ampliar dicha competencia, lo cual así hizo mediante Acuerdo Ministerial No. 213 de fecha 15 de noviembre de 1994, haciendo extensiva la aplicación de la misma a Remediciones de Inmuebles, Reuniones de Inmuebles, Particiones voluntarias y judiciales, Proyectos de lotificaciones o parcelaciones de cualquier clase, entre otros; estos proyectos no están sujetos a calificación de interés social, y en ningún caso podrán considerarse proyectos de interés social, aquellos que se refieren a inmuebles calificados como RESERVA FORESTAL y PARQUES NACIONALES; los ubicados en zonas arqueológicas o que constituyan parte del Patrimonio cultural de la nación; los ubicados en zonas turísticas; las calles, carreteras y vías férreas.

Cuando se trate de parcelaciones, lotificaciones, fraccionamientos o similares, existe la obligación de constituir fincas separadas y registrarlas como tales, asignándole a cada una su correspondiente matrícula registral, dentro del sistema denominado "Folio Real".¹⁶

Con el fin de garantizar la conformidad con los planes reguladores mencionados, todos los desarrollos físicos que deban tener lugar en el área de que se trate, sean públicos

¹⁴ Ley del Registro Social de Inmuebles, D.L. No. 734 de 05 de abril de 1991, publicado en el D.O. No. 73, Tomo 311 de 23 de abril de 1991.

¹⁵ Reformas a la Ley del Registro Social de Inmuebles, D.L. No. 34 de 16 de junio de 1994, Publicado en D.O. No. 130, Tomo 324 de 13 de julio de 1994.

¹⁶ Folio Real: la inscripción se hace en razón de cada inmueble y no de su propietario.

o privados, incluyéndose las obras nacionales, municipales o de entidades autónomas, deberán obtener la aprobación del VMVDU, en todo el territorio de la República y el aval del respectivo municipio, excepto en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), que le corresponde a la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) siempre con el aval del municipio integrante, y en la respectiva oficina municipal cuando éstas tengan planes locales de Ordenamiento Territorial, tanto para iniciar los trabajos como para poner en uso las obras o servicios de que se trate.

Tiene aplicación en esta materia, las regulaciones establecidas por la Ley de Carreteras y Caminos Vecinales¹⁷, y posteriores reformas de los años 1975, 1976 y 1992, respecto de las vías terrestres de comunicación y transporte de la república las cuales se clasifican en: CARRETERAS, CAMINOS VECINALES O MUNICIPALES Y CALLES, siendo el objeto de la ley la regulación relativa a PLANIFICACIÓN, CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO de las carreteras y caminos, así como su uso y el de las superficies inmediatas a las vías públicas.

Las carreteras son vías cuyo rodamiento las hace de tránsito permanente; su planificación, diseño, construcción, mejoramiento, conservación y señalamiento corresponde al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Obras Públicas, y atendiendo a su importancia, uso, plataforma, rodaje, se clasifican en Especiales, primarias, secundarias, terciarias y rurales.

Los caminos vecinales o municipales son aquellos que no están considerados como carreteras pero que comunican villas, pueblos, valles, cantones, caseríos entre sí o conectan estos con cualquier carretera; su construcción, mejoramiento y conservación corresponde a la municipalidad de su respectiva jurisdicción.

Las calles, consideradas actualmente como vías públicas de circulación menor, son aquellas que se diseñan para la circulación interna de las parcelaciones o urbanizaciones.

Todos los terrenos ocupados por vías públicas deberán ser propiedad del Estado, de conformidad con la Ley en referencia; pero actualmente de conformidad con la Ley del Registro Social de Inmuebles ya relacionada, las vías de circulación menor dentro de las parcelaciones o urbanizaciones, se registran por Ministerio de Ley a favor de las Municipalidades y las vías de circulación mayor a favor del Estado, lo que indica que el titular de las calles y caminos vecinales es el municipio.

Con el propósito de llevar a cabo los estudios técnicos necesarios para la apertura, conservación, y mejoramiento de carreteras o caminos vecinales, los propietarios o poseedores de los fondos afectados deberán facilitar el acceso a los encargados de llevarlos a cabo, y si causaren algún daño, los afectados serían indemnizados de conformidad con la ley, lo mismo cuando por razones de previsión en el desarrollo vial deba establecerse y utilizarse una Zona de Retiro, la cual originalmente se demarcará para futura ampliación y el propietario permanecerá en posesión de la misma, pero sin poder construir en ella. La referida zona se proyecta únicamente en las carreteras.

¹⁷ Ley de carreteras y Caminos Vecinales, D.L. No. 463 de 04 de septiembre de 1969, D.O. No. 196, Tomo 225 del 22 de octubre de 1969.

b. Uso de Vías Públicas

Por razones de seguridad y conveniencia pública al Ministerio de Obras Públicas (MOP), por medio de la Dirección General de Caminos, le corresponde la especificación de cuales serán las carreteras para uso de vehículos automotores, la forma como deben transitar los vehículos por las carreteras y caminos públicos del país, atendiendo a su peso y distribución de este por ejes y llantas, independientemente del control que debe ejercerse sobre su carga máxima y sobre las formas de circulación.

En el derecho de vía, según la Ley de Carreteras y Caminos Vecinales, se prohíbe:

- a) Botar basura, escombros o cualesquiera materiales de desecho;
- b) Dejar abandonados cualesquiera clase de vehículos o partes de los mismos, maquinaria ó cualquier aparato o artefacto que pueda estorbar el tránsito;
- c) Depositar materiales de construcción, salvo que sea para construir o reparar las carreteras, caminos; leña u otros artículos, lo mismo que secar arroz, maíz, y otras semillas;
- d) Instalar aparatos mecánicos para diversión y ventas de golosinas u otra clase de artículos;
- e) Hacer mezclas de concreto u otras semejantes, salvo que sea para construir o reparar los caminos o carreteras;
- f) En general ejecutar todo acto que pueda originar o constituir un estorbo para el libre tránsito, tales como reunión de personas, construcciones temporales o definitivas destinadas a cualquier objeto.

Cuando para construir, ampliar, rectificar o reparar una vía pública fuere necesario demoler una edificación, adquirir la totalidad o alguna parte de un predio, bancos de piedras, balastre, arena, u otro material de propiedad particular, se deberá obtener previamente la anuencia del propietario; en caso contrario se aplicará la expropiación por causa de utilidad pública ó de interés social, de conformidad con nuestra constitución y a través del procedimiento establecido en la Ley de Expropiación y de Ocupación de bienes por el Estado¹⁸.

Para la construcción, mejoramiento y conservación de los desagües en las vías públicas, los organismos competentes del Ministerio de Obras Públicas (MOP), tendrán libre acceso a los fondos particulares, debiendo dar aviso con la debida anticipación al propietario, poseedor u ocupante, salvo en caso de EMERGENCIA. Los desagües deberán ser

¹⁸ Ley de Expropiación y de Ocupación de Bienes por Le Estado, D.L. No. 33 de 25 de julio de 1939, publicado en D.O. No. 174, Tomo 127 de 17 de agosto de 1939.

construidos en forma y a distancias tales que permitan una equitativa distribución de las aguas lluvias entre los distintos fondos adyacentes a las vías públicas.

Si ocurren derrumbes en los caminos vecinales, los vecinos del lugar están obligados a dar aviso lo más pronto posible al Alcalde Municipal respectivo a fin de que este tome las providencias del caso. Si el evento ocurre en carreteras, el aviso se da a la Dirección General de Caminos, para que se tomen las providencias inmediatas.

Es absolutamente prohibido cerrar, cultivar, obstruir ó desviar toda clase de caminos o carreteras abiertas al servicio público, lo mismo que levantar obras o estrechar vías; hacer excavaciones y derramar aguas en el espacio ocupado por ellos; el que lo hiciere deberá reparar el daño causado o pagar el costo de dicha reparación y además pagar una multa.

En caso de cambiarse el trazo de una carretera o camino vecinal el terreno que quede vacante pertenece al Estado ó Municipio según haya sido nacional o municipal y deberá venderse en pública subasta a beneficio del fisco ó municipio respectivo, prefiriendo siempre en igualdad de circunstancias, a los propietarios de los terrenos colindantes. Cuando no existe inscripción registral de dichas propiedades se presume el dominio del Estado ó del Municipio, salvo prueba en contrario, en cuyo caso si el terreno desocupado por el nuevo trazo hubiera sido ocupado sin indemnización alguna, éste volverá gratuitamente a poder del antiguo dueño, dándole constancia de la devolución por la institución competente.

Actualmente y ante la toma por parte de la comunidad de este tipo de áreas, cuando se trata de carreteras propiedad del Estado, la Asamblea Legislativa ha procedido a la DESAFECTACION de dichos terrenos de la prestación del servicio público y los transfiere en propiedad a los poseedores comunales y tratándose de vías públicas de circulación menor y caminos vecinales o municipales propiedad del Municipio, es el respectivo Concejo Municipal quien puede desafectarlos y darles un uso diferente.

En cuanto a las obras de infraestructura relacionadas con comunicaciones, la infraestructura se controla por la vía de ordenanzas municipales, igual sucede en lo referente a disposición y tratamiento de desechos sólidos y otras análogas los cuales también se pueden prestar directamente por el municipio o en asociación con otros municipios aledaños y/o con particulares, constituyendo Sociedades de Economía Mixta, de conformidad con la Ley Sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta¹⁹.

¹⁹ Ley Sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta, D.L. No. 2336 de 06 de febrero de 1957, publicada en D.O. No. 43, Tomo 174 de 04 de marzo de 195

c. Planes de Desarrollo Local

En el país existe una LEY DE PLANES REGULADORES²⁰ la cual aún se encuentra vigente, pero ha perdido su positividad, dada la existencia de otras normativas más actualizadas como son el Código Municipal y la reformada Ley de Urbanismo y Construcción, la primera faculta a las municipalidades a que dentro del ejercicio de su autonomía puedan libremente gestionar las materias de su competencia, aprobando planes de desarrollo local, decretando las ordenanzas y reglamentos de carácter local pertinentes; consecuentemente, los municipios tienen plena facultad para elaborar, aprobar y ejecutar planes de desarrollo urbanos y rurales dentro de la localidad y la segunda, como ya se expresó relacionada con los Planes de Ordenamiento Territorial del municipio.

Dentro de la información recabada en la visita a los municipios de Tecoluca, Zacatecoluca, Jiquilisco y Puerto El Triunfo, se pudo constatar que el municipio de Tecoluca en el departamento de San Vicente, cuenta desde 1997 con un Plan Estratégico de Desarrollo Municipal, el cual ha sido actualizado para el período de octubre de 1999 a diciembre del año 2003.

El municipio de Puerto El Triunfo participa en el Plan de Desarrollo Local MUNICIPALIDADES EN ACCION, MEA/PRN código 2159, cuya última prórroga y reprogramación financiera aprobada por SETEFE, incluye el incremento a cuatro proyectos sobre OPTIMIZACION DE RECOLECCION DE DESECHOS SÓLIDOS, para los municipios de Puerto El Triunfo, Usulután, Ereguayquín y Concepción Batres.

También cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal el cual contiene un Plan Básico de Inversión en el que se comprende para el Sector Medio Ambiente, proyectos de capacitación y promoción de la participación ciudadana en la conservación y recuperación del medio ambiente; educación escolar; elaboración de marco legal orientado a la protección del medio ambiente; proyecto de divulgación de la necesidad de sembrar antes de talar árboles; Elaboración de un diagnóstico de la condición ambiental del municipio; Proyectos de reforestación en coordinación con ADESCOS en los cantones del municipio; Proyecto Para la construcción de cocinas Finlandia en el área rural; y Proyecto de recuperación de las zonas afectadas por la tormenta tropical Mitch; además cuentan con un Plan de Emergencia Municipal, que comprende el Procedimiento de Alerta Temprana.

En el municipio de Zacatecoluca sólo se pudo obtener información sobre una MONOGRAFÍA MUNICIPAL, editada por la Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE, en el mes de marzo de 1999 y en el municipio de Jiquilisco no se nos informó de ningún plan de desarrollo.

En cuanto a las situaciones irregulares en la tenencia de la tierra se debe hacer un estudio pormenorizado en cada uno de los casos que se presentan en el área del proyecto, pero en términos generales podemos señalar como soluciones jurídicas las siguientes:

²⁰ Ley de Planes Reguladores, D:L:No. 1904 de 09 de agosto de 1955, publicado en D.O.No. 151, de 18 de agosto de 1955 y Reformas aprobadas por D.L. No. 2843 de 25 de mayo de 1959, publicadas en D.O. No. 103 de 09 de junio de 1959.

- a) En la situación de personas que ocupan de hecho tierras propiedad privada, como es el caso del Caserío El Llano, para regularizar la posesión, se puede gestionar la compraventa voluntaria ó en su caso la donación de parte del propietario o si procede, intentar la prescripción adquisitiva, y en caso extremo, si la autoridad estatal así lo estableciera, la expropiación forzosa por razones de interés social y de utilidad pública, con pago de indemnización a los propietarios y traspaso a los actuales poseedores;
- b) En el caso de las comunidades que ocupan terrenos municipales o estatales, como sucede con las Comunidades de Agua Zarca e Isla de Méndez, se puede gestionar ante el Concejo Municipal ó en su caso ante la Asamblea Legislativa, la correspondiente desafectación, para luego realizar el correspondiente traspaso; otra alternativa sería solicitar en comodato dichas tierras;
- c) En el caso de las Comunidades Taura y Rancho Grande, que sus habitantes son propietarios del área de bosque ubicada en la margen derecha del río Lempa, se podría intentar una negociación voluntaria (compraventa) y en su caso el MAG podría identificarla como área natural e intentarse su expropiación por razones de interés social y de utilidad pública, debiendo establecerse la respectiva indemnización y la reubicación de dichas comunidades;
- d) La situación de las Comunidades Las Anonas y El Porvenir, para evitar las restricciones en la tala de árboles, se debe pedir al MAG la calificación de dichas tierras como productivas y se permita sin necesidad de permisos la tala de bosque secundario que en ellas se ha formado; y
- e) Respecto de la Comunidad de San Juan del Gozo, legalmente es imposible que puedan ser propietarios de la laguna, dado que por disposición de la Ley de Riego y Avenamiento los Recursos Hidráulicos, que incluyen las aguas superficiales y subterráneas, ya sean corrientes o detenidas, incluyendo los álveos o causes correspondientes, como ya se expresó, son bienes nacionales y estos de conformidad con el Código Civil²¹, son aquellos que su uso pertenece a la Nación toda, y por lo tanto inalienables, inembargables e imprescriptibles; lo mismo sucede con la Comunidad San José de la Montaña, que según la investigación de Regina Medina, se encuentra ubicada en terrenos de bosque salado, los que de conformidad con la Ley Forestal, son bienes nacionales que forman parte del patrimonio forestal del Estado.

d. Organización de la Sociedad Civil

En el Ordenamiento Jurídico salvadoreño, existen diferentes instrumento legales que hacen viable el ejercicio del Derecho Constitucional de Libertad de Asociación, a través de los cuales se puede organizar la sociedad civil, constituyendo, para el estudio que nos ocupa las

²¹ Código Civil, D.E. de 23 de agosto de 1859, publicado en la Gaceta Oficial No. 85, tomo 08 de 14 de abril de 1860.

ASOCIACIONES COMUNALES, reguladas por el Código Municipal, la forma más viable de organización de los habitantes de las comunidades en barrios, colonias, cantones y caseríos, las que adquieren un carácter democrático por la forma popular de su integración y toma de decisiones, teniendo relevancia su participación organizada en el estudio, análisis de la realidad social circundante y de los problemas y necesidades de la comunidad, así como en la elaboración e impulso de soluciones y proyectos en su propio beneficio.

De conformidad con la Ley del Medio Ambiente, dentro del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente (SINAMA), se encuentran formando parte los municipios, teniendo dicho sistema como competencias poner en funcionamiento los principios, normas, programación dirección y coordinación de la gestión ambiental y entre sus objetivos se encuentran implantar la dimensión ambiental en el desarrollo del país, establecer los procedimientos para generar, sistematizar, registrar y suministrar información sobre la gestión ambiental y el estado del medio ambiente como base para la preparación de planes y programas ambientales, hacer responsable a la dirección superior de cada entidad o institución del sector público la implantación, ejecución y seguimiento de la gestión ambiental.

En tal sentido los municipios para la aprobación de sus políticas, planes y programas, consultarán para su gestión ambiental con las organizaciones de participación a nivel local, dentro de las cuales ocupan un lugar especial las Asociaciones Comunales, creadas por él, así como las demás unidades organizativas que operan en su territorio, considerando entre ellas las ONGS ambientalistas, las organizaciones gremiales y de servicio, pudiendo hacerlo a través de la consulta popular que le franquea el Código Municipal, así como para cumplir con el derecho que tienen los habitantes de ser informados en forma oportuna, clara y suficiente sobre las políticas, planes y programas ambientales relacionados con la salud y calidad de vida de la población, y para promover la participación de las comunidades en actividades y obras destinadas a la prevención del deterioro Ambiental.

La organización comunal es fundamental para el impulso y desarrollo de programas estatales y municipales de beneficio general ó comunal y en su caso, de los proyectos de desarrollo impulsados directamente por organismos internacionales; asimismo facilita el logro de las competencias del gobierno central y municipal, al ser integradas al trabajo de asesoría, formulación y ejecución de planes o proyectos así como facilitadoras del conocimiento de la problemática social sobre materias propias de su comunidad.

A dichas asociaciones se les dota de personalidad jurídica por el mismo Concejo Municipal en cuya jurisdicción se constituyen y consecuentemente pueden ejercer derechos y contraer obligaciones.

En el sector del proyecto existen algunas asociaciones cooperativas, creadas unas bajo el sistema de la Ley General de Asociaciones Cooperativas²² y como consecuencia legalizadas por el Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP) y otras que surgieron a raíz del proceso de Reforma Agraria, cuya fuente de legalización es el

²² Ley General de Asociaciones Cooperativas, D.L. No. 339 de 06 de mayo de 1986, publicado en le D.O. No. 86, Tomo 291 del 14 de mayo de 1986.

Departamento de Asociaciones Agropecuarias dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería²³; estas formas de organización, con excepción de las últimas, pueden ser impulsadas en la zona del proyecto.

4. ACCIONES DE MANEJO Y PROTECCIÓN DEL SUELO Y ECOSISTEMAS

A. Zonas Protectoras del Suelo y Reservas Forestales

En El Salvador la falta de masas boscosas y obras de conservación del suelo han producido un proceso de degradación de los mismos que ha amenazado no solo la existencia de las presas hidroeléctricas que cada vez disminuyen su potencial productivo debido al asolvamiento producido por la erosión, sino también al deterioro de la capacidad productiva del suelo y la escasez del agua, lo cual hace necesario que se considere legalmente la constitución de ZONAS PROTECTORAS DEL SUELO Y RESERVAS FORESTALES.

Las primeras, que de conformidad con la Ley Forestal²⁴, se crearían por Decreto del Órgano Ejecutivo en el ramo de Agricultura y Ganadería, para mantener y regular el régimen hidrológico, mejorar las condiciones de higiene para la población, y para cualquier otro fin conveniente, en terrenos comprendidos en las cuencas hidrográficas, riveras de los ríos lagos y lagunas; se caracterizan por el hecho de que sin desprendimiento de la propiedad de sus titulares, se regulan los aprovechamientos posibles de la zona, teniendo en cuenta las condiciones particulares de cada predio y las limitaciones que establezca el reglamento respectivo, así como el decreto de su creación.

Las segundas, también se crearían por decreto del Órgano Ejecutivo, en terrenos de bajo valor productivo como áreas estériles o roquisas, o los terrenos donde se crea indispensable establecer y conservar, por medio de practicas silvícolas, vegetación forestal para los siguientes fines: Suministro de productos forestales, regularización de corrientes fluviales para auxiliar el desarrollo y sostenimiento de proyectos y obras de riego y otros suministros de agua, proteger los terrenos agrícolas a fin de evitar la erosión de los mismos y para fines de utilidad general. Dichas zonas pueden estar constituidas en terrenos nacionales o de dominio privado que se consideren mas apropiados para fines de silvicultura y solo podrán utilizarse, en caso necesario para el abastecimiento de productos forestales requeridos por el gobierno o para obras y servicios públicos prestados por el mismo o por entes descentralizados de derecho público, quedando en lo demás con carácter reservados.

De acuerdo a lo dispuesto en el citado Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, estas son hoy categorías de Áreas Naturales Protegidas, por consiguiente a tenor de lo dispuesto en la definición de área protegida que da la ley del Medio Ambiente, estas deben establecerse en virtud de un Decreto Legislativo en el que se consigne la superficie y

²³ Ley Especial de Asociaciones Agropecuarias, Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno No. 221, de 09 de mayo de 1980, publicado en D.O. No. 86, tomo 267 de 09 de mayo de 1980.

²⁴ Ley Forestal, D.L. No. 268 de 08 de febrero de 1973, publicado en D.O. No. 50, Tomo No. 238 de 13 de marzo de 1973.

descripción técnica de cada área, el órgano a que corresponde su gestión, y demás competencias de éste, así como la facultad del mismo para la celebración de convenios con otros organismos gubernamentales o no gubernamentales, nacionales o internacionales, para desarrollar actividades y proyectos tendientes a conservar, mejorar y desarrollar el área natural protegida o su gestión indirecta por concesión.

b. Areas Naturales Protegidas y Humedales

Con el objeto de posibilitar la conservación, el manejo sostenible y restauración de la flora y fauna silvestre, recursos conexos y sus interacciones naturales y culturales que tengan alta significación por su función o sus valores genéticos, históricos, escénicos, recreativos, arqueológicos y protectores, se crea en la Ley del Medio Ambiente, el SISTEMA DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS, a fin de preservar el estado natural de las comunidades bióticas y los fenómenos geomorfológicos únicos.

La ley reconoce la existencia de algunas áreas constituidas con anterioridad a su vigencia y establece que las que se creen con posterioridad, como se ha dicho, deberán hacerse en virtud de una Ley.

Las áreas creadas con anterioridad, de conformidad con la Ley Forestal, responden a la categoría de Parques Nacionales, de acuerdo con el Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, identificados como Parque Nacional El Imposible y Parque Nacional Montecristo.

El mencionado Reglamento, además de la Categoría Parque Nacional como áreas naturales protegidas señala los Monumentos Naturales, las Áreas de Manejo de Habitats/Especies, los Paisajes Terrestre y Marino Protegidos, Área Protegida con Recursos Manejados; y Área de Protección y de Restauración. Todas ellas, a partir de la vigencia de la Ley del Medio Ambiente, para crearse, requieren de la emisión de Decretos Legislativos. A esta fecha se han constituido de esa manera, como áreas naturales protegidas, la Laguna del Jocotal²⁵, en jurisdicción de El Tránsito departamento de San Miguel, y la Finca San Lorenzo, situada en jurisdicción de la ciudad y Departamento de Santa Ana²⁶.

Además en atención a la Ley del Medio Ambiente, en el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), se está trabajando con el propósito de hacer la transferencia al gobierno de los inmuebles con vocación forestal que como consecuencia del proceso de Reforma Agraria quedaron en su poder, por la afectación que de ellas se hizo de conformidad con la Ley Básica de la Reforma Agraria²⁷ que determinó:

²⁵ D.L. No. 689 de 18 de abril de 1996, D.O. No. 101, Tomo 331 de 03 de junio de 1996.

²⁶ D.L. No. 885 de 13 de abril de 2000, publicado en D.O. No. 79, Tomo 347, de 28 de abril de 2000.

²⁷ Ley Básica de la Reforma Agraria, Decreto No. 153 de la Junta Revolucionaria de Gobierno de fecha 05 de marzo de 1980, publicado en D.O.No. 46, Tomo 266 de 05 de marzo de 1980.

"Los suelos de vocación y uso estrictamente forestal se afectan en su totalidad (al proceso de reforma agraria) y estarán sujetos a lo que al respecto dispone la Ley Forestal".

La expropiación conforme a la Ley de Reforma Agraria, se efectuaba por *ministerio de ley* y para la transferencia de las propiedades a favor del Estado, se estableció el levantamiento de un Acta de intervención y toma de posesión de los inmuebles afectados, la cual sirvió de título traslativo de dominio que se inscribía en el Registro de la Propiedad Raíz competente a favor del ISTA.

Para el año 1996, se emitió la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria²⁸, en la cual se establece respecto de las tierras forestales, lo siguiente:

"Los inmuebles que contengan bosques o tierras de vocación forestal, técnicamente calificados como tales por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, que pertenecen al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, se transfieren por ministerio de ley al Estado de El Salvador, quien los asignará al referido Ministerio para que los destine a proyectos de conservación, aprovechamiento forestal, protección de cuencas, reforestación o a la CONSTITUCIÓN DE RESERVAS FORESTALES O PARQUES NATURALES, según corresponda."

Conforme a la citada ley, el ISTA tenía un plazo que venció el 30 de junio de 1997, para realizar dichas transferencias, y al no haberse cumplido con él, es hasta este momento que se están realizando dichos traspasos, habiéndose transferido a la fecha varias propiedades ([ver ANEXO](#)), y se espera para el mes de diciembre del corriente año, se transfiera un aproximado de 15 propiedades mas, entre las cuales se encuentran **Escuintla y Chaguantique**, como áreas incluidas en la zona del proyecto, también se encuentra dentro de dicha área El Bosque de Nancuchiname, pero su traspaso se demorará un tiempo debido a que en la actualidad, según lo manifestado por personeros del ISTA, se encuentra en la etapa de estudio de su situación jurídica registral.

Dado que los encargados de la administración del bosque de Nancuchiname, en la actualidad es una Asociación Comunal, hay que señalar que para perfeccionar su legítima gestión es necesario que posteriormente a la emisión del Decreto Legislativo que cree el Área Natural Protegida, se solicite la delegación de la gestión ante el Ministerio del Medio Ambiente.

²⁸ Ley del Régimen Especial de la tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria, D.L.No. 719 de 30 de mayo de 1996, publicado en D.O. Tomo 331 de fecha 31 de mayo de 1996.

5. QUEMAS, FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN

Las quemas como instrumento agrícola, son una práctica muy generalizada en terrenos que tienen esta vocación, cuya regulación está en la Ley Agraria²⁹ la cual data de 1941, por lo que sus disposiciones se han vuelto obsoletas y en algunos casos han sido derogadas, por leyes más recientes. La competencia en esta materia es otorgada por dicha ley a los alcaldes, la que puede ser ampliada o actualizada por medio de una Ordenanza, en la cual, además de las disposiciones aplicables que contenga la mencionada ley agraria, se le podrían incorporar medidas relacionadas con la gestión de riesgos y con los impactos ambientales a que tales prácticas dieren lugar. En los municipios comprendidos dentro del proyecto no se nos informó sobre la existencia de tales instrumentos.

La Ley Forestal prohíbe terminantemente las prácticas de quema en los terrenos forestales y sus colindancias, por los riesgos de incendios forestales que tales prácticas generan, frente a los cuales es responsabilidad del estado por medio del Ministerio de Agricultura y Ganadería, adoptar y hacer efectivas las medidas preventivas y combativas que considere necesarias al efecto. En este sentido los propietarios, poseedores, usufructuarios, arrendatarios, encargados y ocupantes a cualquier título de bosques, tierras forestales, zonas protectoras, reservas forestales y parques nacionales, están obligados a facilitar el acceso, tránsito o permanencia dentro de dichos lugares a las autoridades y a toda persona que colabore en la prevención o extinción de incendios y a ejecutar todas las obras necesarias para tal efecto. Las autoridades civiles y militares están obligadas a contribuir a la extinción de los incendios que puedan producirse, facilitando personal de sus dependencias, medios de transporte y todos los elementos necesarios que la ocasión requiera.

Dicha ley también prohíbe, salvo autorización por autoridad competente, la instalación en el interior de los bosques y en las zonas adyacentes, de establecimientos o planteles cuyo funcionamiento pueda provocar incendios.

En cuanto a la conservación del suelo la Ley Forestal ordena que se realicen obras de forestación y reforestación tanto en bienes de dominio público como privado, de acuerdo a un Plan General de Manejo Forestal, tal acción se establece que pueda ser voluntaria u obligatoria, preferentemente cuando se trate de conservar bosques que por su ubicación sirvan para:

- a) Proteger el suelo, carreteras y caminos, las costas marítimas, riveras fluviales y orillas de lagos, lagunas, islas, canales, acequias y embalses, y prevenir la erosión de las planicies y terrenos en declive;
- b) Proteger y regularizar el régimen de las aguas;
- c) Asegurar condiciones de salubridad pública;
- d) Defender los suelos contra las acciones de vientos, aludes e inundaciones;

²⁹ Ley Agraria, D.L. No. 60, de fecha 26 de agosto de 1941 y sus reformas hasta 1981.

- e) Fijar médanos y dunas;
- f) Albergar y proteger las especies de la flora y la fauna cuya existencia se declare necesaria.

6. RECURSOS COSTERO-MARINOS

El Ministerio del Medio Ambiente y las autoridades competentes son por ley los encargados de elaborar la Política de Ordenamiento del Uso de los Recursos Costero Marinos, que oriente las actividades de aprovechamiento y protección de estos en forma sostenible. La falta de la misma y del Reglamento Especial de Normas de Procedimiento para la conservación y de aprovechamiento de éstos ecosistemas, ordenado por la ley, permite que continúe únicamente aplicándose las disposiciones de la mencionada Ley Forestal, la cual regula los **bosques Hidrohalófilos o bosques salados, declarándolos bienes nacionales**, formando parte del Patrimonio Forestal del Estado, reservándose éste el derecho de explotarlos; no obstante, puede conceder autorización para trabajos en los bosques salados o en las tierras comprendidas dentro de los mismos con destino a cualquier fin lícito; la licencia que se otorgue y que consista en **aprovechamiento forestal** se entenderá por ley que solo es para CORTAR o EXTRAER productos de dichos bosques en el volumen y forma dispuestos en la licencia o permiso, en los que se deberá indicar la parcela o parcelas en que se hará el aprovechamiento.

La ley del Medio Ambiente establece que los manglares o bosques salados son Reservas Ecológicas, por lo que no se permite en ellos alteración alguna, sin embargo la Ley Forestal faculta a dar permisos para la instalación y operación de Salineras o Chacalineras, en los mismos, debiendo cancelar previamente los derechos fijados en el Reglamento para el Establecimiento de Salineras y Explotaciones con fines de Acuicultura Marina en los Bosques Salados³⁰ en el que se determina la forma, lugar, tiempo, extensión y demás condiciones de la licencia o permiso.

La legislación forestal señala que en los bosques salados no se permitirá ninguna clase de cultivos, salvo en los casos excepcionalmente calificados por el MAG y únicamente a las Asociaciones Cooperativas formadas por trabajadores del lugar.

La extracción de productos forestales de los bosques salados sin el permiso o licencia correspondientes ó excediendo los límites autorizados, serán decomisados por la autoridad competente, sin perjuicio de incurrir en la sanción correspondiente.

Además todo proyecto, obra o actividad que implique riesgos de contaminación en la Zona Costero Marina, deberá obtener del MARN el permiso ambiental correspondiente.

³⁰ Reglamento para le Establecimiento de Salineras y Explotaciones con fines de Acuicultura Marina en los Bosques Salados, D.E. No. 14 de 01 de abril de 1986, publicado en D.O. No. 26, tomo 291 de fecha 01 de abril de 1986.

En la actualidad el deslinde y amojonamiento de las tierras que constituyen bosque salado es un problema a resolver, siendo necesario elaborar por parte del Estado un plan de levantamiento topográfico que permita a éste la seguridad jurídica sobre dichos bienes.

En el área costero marina comprendida dentro del proyecto, existen asentamientos humanos cuya titularidad sobre la tierra es precaria en su mayor parte ya que son producto de la ocupación de hecho de tierras que pertenecen al Estado y su legalización a través de un decreto legislativo es una necesidad imperante para el desarrollo de dicha zona, generando nuevas formas de tenencia en propiedad.

También en la Ley del Medio ambiente se regula que el MARN en coordinación con los Consejos Municipales y las autoridades competentes tienen la obligación de proteger los recursos naturales de la zona costero marina. De acuerdo con el Código Municipal, los municipios tienen competencia para realizar acciones tendientes a proteger los recursos naturales renovables existentes en su localidad, como consecuencia están en la obligación de impulsar a nivel local políticas y planes para proteger el recurso y Ordenanzas que normen los procedimientos para su conservación.

III. COMENTARIO SOBRE LOS RESULTADOS

Al concluir el presente informe, es del caso señalar la falta de normativa jurídica en los campos de la Prevención y Atención de Desastres, de Cuencas Hidrográficas, de Áreas Naturales Protegidas y Recursos Costero Marinos, a fin de tener un marco regulatorio que genere certeza jurídica para la implementación de los proyectos que se pretenden impulsar en el área del Bajo Lempa.

Es indudable que modalidades de gestión con participación ciudadana e integración de municipios a través del concepto de Sub zonas, suponen generar un marco jurídico que establezca la institucionalidad y procedimientos que permitirían el manejo integrado de las acciones a realizar en el área de los proyectos.

Dado que la Sub zona que se sugiere a partir del bosque de Nancuchiname tiene el inconveniente de que éste no está legalizada como área Natural Protegida, se vuelve necesario y urgente gestionar que en la agenda de las instituciones involucradas, se priorice el traspaso de dicha área al MAG y de la emisión del respectivo Decreto Legislativo creándola, así como posteriormente legalizar la gestión del bosque ya sea por la ADESCO BN, u otra que garantice las inversiones a realizar a través de los proyectos.

Existiendo una situación precaria en la titularidad sobre la tierra de algunas comunidades de la zona del proyecto y específicamente de los habitantes del área costero marina, se hace necesario dar pasos orientados a obtener el traspaso legal a favor de los poseedores en las diversas modalidades que se puedan adoptar. De igual modo dada la inseguridad sobre el área que corresponde al bosque salado, el plan de delimitación y amojonamiento de la tierra

del Estado a efecto de evitar la presión que la población ejerce sobre el mismo por posesionarse de él, es recomendable impulsarlo de inmediato.

IV. AGRADECIMIENTOS

Es necesario dejar constancia del agradecimiento por la colaboración recibida por los Secretarios de las municipalidades de Tecoluca, Zacatecoluca, Jiquilisco y Puerto El Triunfo, así como del señor Emilio Espín, Gerente de la Región del Bajo Lempa de la Fundación para la Cooperación y el desarrollo Comunal de El Salvador (CORDES), del Doctor Mauricio Rodríguez, colega docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de El Salvador, Licenciado Fidel Marinero, actual Asesor Legal de la Presidencia del ISTA, y Licenciada Ligia Sandoval Asesora Jurídica del MARN, por los aportes hechos para la realización del presente informe, y del Ministerio del Medio Ambiente por la colaboración material prestada.

V. BIBLIOGRAFÍA BASICA Y REFERENTES

- Prevención de desastres y Gestión Municipal. Compendio de Documentos de Trabajo, Segunda Versión. Oficina Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres. Unidad de Información. Colombia, 1990.
- IBARRA, Angel, Mitch en El Salvador. Editorial Heinrich Boll, San Salvador, 1999.
- Plan Estratégico de Desarrollo Municipal. Municipio de Tecoluca, octubre 1999, diciembre 2003.
- Plan de Desarrollo Local del Municipio de Puerto El Triunfo. Plan Básico de Inversión, Sector Medio Ambiente. Año 2000.
- Entrevista con Lic. Rodolfo Tejada, Sub director del COEN, Octubre 2000.
- Entrevista con Lic. Fidel Marinero, Asesor de la Presidencia del ISTA, Octubre 2000.
- Entrevista con Emilio Espín, Gerente Región Bajo Lempa de la Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de Le Salvador, CORDES, Octubre 2000.
- Entrevista con Lic. Ligia Sandoval, Asesora Jurídica del MARN, Octubre 2000.