

**5-93/2-96/3-96/9-96/11-96/12-96 (acumulados)**

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia:** Antiguo Cuscatlán, a las once horas y veinticinco minutos del día dos de julio de mil novecientos noventa y ocho.

Los presentes procesos constitucionales acumulados han sido promovidos por los ciudadanos Héctor Eduardo López, Victor Hugo Mata Tobar, Rosendo Mauricio Sermeño, Pedro Alexander Vásquez, Francisco Elías Valencia, Carlos Alberto Alas Landaverde, Eduardo Francisco Joaquín Molina Olivares, Carlos Zelaya Gómez, Angel María Ibarra Turcios, Ana Doris Orellana Ramos de Quiroz, David Pereira Rivera y Ramón Díaz Bach h., para que en sentencia definitiva este Tribunal declare la inconstitucionalidad, en su contenido, de los artículos 1 al 6 del Decreto Legislativo N° 432, de catorce de enero de mil novecientos noventa y tres, publicado en el Diario Oficial N° 22, Tomo 318, correspondiente al dos de febrero del mismo año, y de los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo N° 433, emitido y publicado en las mismas fechas que el anterior; y, en su forma, de la totalidad del primer decreto citado; por medio de los cuales *la Asamblea Legislativa establece como zona protectora del suelo y declara como zona de reserva forestal una porción del inmueble denominado "El Espino", y emite disposiciones relativas al aprovechamiento, desarrollo y ordenamiento de tal inmueble.*

Han intervenido en el proceso, además de los mencionados ciudadanos, la Asamblea Legislativa y los Dres. Romeo Melara Granillo y Manuel Córdova Castellanos, actuando respectivamente en calidad de Fiscal General y Fiscal General Adjunto de la República.

Leídos los autos, y considerando:

**I.** En el trámite del proceso, los demandantes, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República expusieron respectivamente lo siguiente:

*I.* El ciudadano Héctor Eduardo López, en su demanda, sostuvo la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas en que las mismas violan los arts. 1 inc. 1°, 2 inc. 1°, 11 inc. 1°, 104, 114 y 117 de la Constitución, en los siguientes aspectos:

*A. Violación al art. 117 de la Constitución*, el cual dispone: "Se declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales. El Estado creará los incentivos económicos y proporcionará la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de programas adecuados. --- La protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y del medio serán objeto de leyes especiales".

En este aspecto, sostuvo que una de las leyes especiales a que se refiere el inciso segundo de tal disposición, es la Ley Forestal, emitida mediante Decreto Legislativo N° 268, del ocho de febrero de mil novecientos setenta y tres, publicado en el Diario Oficial N° 50, Tomo 238, correspondiente al trece de marzo del mismo año; y que además, específicamente en lo relativo a la finca "El Espino", la Asamblea Legislativa ha emitido el Decreto Legislativo N° 22, del siete de febrero de mil novecientos setenta y cuatro; el Decreto Legislativo N° 70, del veintisiete de julio de mil novecientos ochenta y tres; el Decreto Legislativo N° 124, del veintidós de mayo de mil novecientos ochenta y cuatro; y

el Decreto Legislativo N° 39, del nueve de agosto de mil novecientos ochenta y ocho, todos los cuales "han protegido inconstitucionalmente la finca El Espino"; pero de los cuales no pidió a esta Sala la declaratoria de inconstitucionalidad, sino que los citó "a manera de ejemplos".

Por otra parte, alegó que de la lectura del art. 117 Cn., se puede observar claramente el interés comprensible del constituyente por proteger, restaurar, desarrollar y aprovechar los pocos recursos naturales que aún quedan en el país, como es el caso de la finca El Espino, al elevar a la categoría constitucional dicha obligación del Estado y declararla de interés social, es decir, "de interés de la colectividad y no de unos pocos", en cumplimiento de lo que establece el art. 246 Cn., según el cual "el interés público tiene primacía sobre el interés privado".

Con base en lo anterior, el demandante sostuvo que los arts. 1 inc. 2°, 5 y 6 del Decreto Legislativo N° 432/93, violan el art. 117 Cn., por dos razones:

a. En primer lugar, porque protege únicamente quinientas sesenta y nueve hectáreas, sesenta y un áreas, sesenta y siete centiáreas -equivalentes a ochocientas quince manzanas, setenta y seis varas cuadradas-, de las ochocientas diez hectáreas de extensión que dicho inmueble tiene aproximadamente; por lo cual "la protección que al mismo le da el decreto cuatrocientos treinta y dos en su artículo primero inciso segundo es parcial y no total como lo debía ser".

En este punto expuso que ya era del conocimiento de la Asamblea que no se puede dañar ninguna porción de la finca El Espino sin perjudicar el ecosistema; pues ya el Comité Ejecutivo Protector de los Recursos Hídricos (CEPRHI) -formado por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, y los ministerios de Obras Públicas, Salud Pública y Asistencia Social, Agricultura y Ganadería, y del Interior-, le había enviado copia de la resolución N° 16-92 de fecha dieciséis de julio de mil novecientos noventa y dos, en la cual el mencionado comité, luego de analizar el proyecto de desarrollo urbanístico -comercial y habitacional- que la sociedad Inmuebles Roble, S.A. de C.V. pretendía instaurar en la finca El Espino, opinó que dicho proyecto urbanístico "lleva implícito una serie de actividades antropogénicas, las cuales de una forma directa o indirecta ocasionarán un impacto ambiental negativo, tanto en la cantidad como en la calidad sanitaria de los recursos hídricos superficiales y subterráneos de esa zona"; y concluyó el citado informe "que en dicha área no debe efectuarse ese tipo de desarrollo, sino más bien conservarse el contexto ambiental existente; el cual, a pesar de ser un ecosistema natural modificado, proporciona muchos beneficios ecológicos que, aun cuando no se tiene una ponderación económica, son considerados de un inmenso valor para el bienestar humano y la calidad de vida de la población del área metropolitana de San Salvador".

De la anterior opinión, sostuvo el demandante que resulta "inexplicable que el Organismo Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería haya solicitado al Organismo Legislativo, y éste haya aprobado, una protección parcial de dicho inmueble".

b. En segundo lugar, porque en una forma expresa y categórica se violan los principios del interés social y de que el interés público tiene primacía sobre el interés

privado, consagrados en los arts. 117 inc. 1º y 246 inc. 2º Cn., al autorizar las disposiciones legales impugnadas la lotificación de ciento cuarenta y cuatro hectáreas de la finca "El Espino", perjudicando a más de dos millones de personas que habitan en las ciudades de San Salvador y Nueva San Salvador "por favorecer únicamente a tres personas que constituyen la familia Dueñas".

Dicho favorecimiento se advierte -en opinión del demandante- en que las disposiciones impugnadas, no sólo protegen inconstitucionalmente una porción del inmueble, sino que dictan normas de desarrollo y ordenamiento del resto del inmueble para lotificarlo, "sin que dicha autorización la haya solicitado el Ministerio de Obras Públicas en base a leyes sobre la materia, sino que el Ejecutivo por medio de los Ministerios de Hacienda y Agricultura".

*B. Violación al art. 114 de la Constitución*, el cual dispone: "El Estado protegerá y fomentará las asociaciones cooperativas, facilitando su organización, expansión y financiamiento".

En este aspecto sostuvo que esta disposición constitucional le impone al Estado la obligación de proteger y facilitar la organización y expansión de las asociaciones cooperativas; específicamente en el presente caso, la obligación de proteger y lograr la expansión de la Asociación Cooperativa de la Reforma Agraria El Espino, de Responsabilidad Limitada, que "es la que posee legal y materialmente la finca El Espino desde que se constituyó como tal", el día once de junio de mil novecientos ochenta, la cual -según el art. 1 de sus Estatutos- es de naturaleza cooperativa, de producción agraria integral, de interés social, inscrita en el Departamento de Asociaciones Cooperativas del Ministerio de Agricultura y Ganadería; es decir, una persona jurídica con derechos y obligaciones, protegida por las leyes especiales y la Constitución.

Por lo anterior, concluyó que el artículo 117 de la Constitución es violado por el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 433/93, debido a que autoriza al Organo Ejecutivo donar una porción de la finca El Espino a las Municipalidades de San Salvador y Antiguo Cuscatlán, "ignorando la obligación constitucional de proteger y facilitar la organización, expansión y financiamiento de la Cooperativa El Espino que tiene bajo su posesión la casi totalidad de dicho inmueble".

*C. Violación al art. 104 de la Constitución*, el cual dispone: "Los bienes inmuebles propiedad del Estado podrán ser transferidos a personas naturales o jurídicas dentro de los límites y en la forma establecida por la ley. --- La propiedad estatal rústica con vocación agropecuaria que no sea indispensable para las actividades propias del Estado, deberán ser transferidas mediante el pago correspondiente a los beneficiarios de la Reforma Agraria. Podrá también transferirse a corporaciones de utilidad pública".

El demandante sostuvo que esta disposición distingue claramente dos situaciones que dependen: (a) de la clase de obligación y a qué tipo de personas *podrá* el Estado transferir sus bienes inmuebles que no sean de vocación agropecuaria; y (b) de la clase de obligación y a qué tipo de personas *deberá* el Estado transferir sus bienes de vocación agropecuaria (resaltado por el peticionario).

En cuanto a la primera situación, argumentó que puede decirse que los bienes inmuebles de propiedad del Estado que no sean de vocación agropecuaria, podrá transferirlos a cualquier persona natural o jurídica y a corporaciones de utilidad pública; es decir, que la obligación que tiene el Estado es de naturaleza potestativa, pues queda a su opción realizar o no dicha transferencia. En la segunda situación, se puede afirmar que los bienes inmuebles propiedad del Estado de vocación agropecuaria -entre ellos la finca El Espino- deberá transferirlos a los beneficiarios de la Reforma Agraria, como es el caso de la Asociación Cooperativa de la Reforma Agraria El Espino; en este caso, la obligación del Estado no es potestativa, sino pura y simple.

Dijo además que la finca El Espino es de naturaleza agropecuaria, por las siguientes razones: (a) porque antes, durante y después de la fecha en que entró en vigencia la Ley Básica de la Reforma Agraria, dicho inmueble se ha encontrado cultivado de café en su totalidad; (b) porque de tal naturaleza lo declararon sus expropietarios en sus declaraciones de renta y vialidad de los ejercicios impositivos correspondientes a los años mil novecientos setenta y seis y mil novecientos setenta y siete, los cuales sirvieron de base para determinar el monto de la indemnización que debería pagársele a los expropietarios; y (c) porque dicho inmueble nunca fue calificado de potencialmente urbano ni de urbano por autoridad competente antes que entrara en vigencia la Ley Básica de la Reforma Agraria.

Por las razones antes expuestas, concluyó que el art. 1 del Decreto Legislativo N° 433/93, viola el art. 104 Cn., debido a que autoriza al Organo Ejecutivo para donar una porción de la finca El Espino a las Alcaldías Municipales de San Salvador y Antiguo Cuscatlán, sin tomar en consideración que "dicha transferencia debe realizarla a la Asociación Cooperativa de la Reforma Agraria El Espino, de Responsabilidad Limitada, por cuanto dicho inmueble es de vocación agropecuaria, tal como ha quedado plenamente establecido".

*D. Violación a los arts. 2 inc. 1º y 11 inc. 1º de la Constitución, que consagran el derecho de posesión y la garantía de audiencia, y que respectivamente disponen: "Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos"; y "Ninguna persona puede ser privada del derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad y posesión, ni de cualquier otro de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes; ni puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa".*

En este aspecto sostuvo que la Ley Básica de la Reforma Agraria fija las bases generales de dicho proceso, reitera el concepto de propiedad privada en función social, establece el límite máximo de tenencia de la tierra y define -en su art. 2- el proceso de reforma agraria como "la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la nación, mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basada en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad".

Para garantizar los objetivos de dicha ley, se consideró necesario dictar las medidas que permitieran tomar posesión de los inmuebles comprendidos dentro de la primera etapa, y a tal efecto se emitió el Decreto-Ley N° 154/80, que dispuso la expropiación por ministerio de ley de los inmuebles rústicos que en el territorio nacional excedieran de las quinientas hectáreas, y autorizó al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) para que procediera a la intervención y toma de posesión de los inmuebles afectados, con el auxilio de la fuerza pública. Asimismo, la Asamblea Constituyente, en el Decreto N° 3, de fecha veintiseis de abril de mil novecientos ochenta y dos, reconoció la vigencia de todas las leyes y decretos relativos al proceso de reforma agraria en el país, lo cual también hizo en el artículo 265 de la Constitución.

Continuó argumentando el demandante que, con base en ese marco legal, el ISTA tomó posesión el día once de abril de mil novecientos ochenta, y expropió por ministerio de ley la finca El Espino, tomando en cuenta que sus expropietarios eran poseedores y propietarios de más de diecinueve mil manzanas de tierras de naturaleza rústica en todo el territorio nacional, distribuidos en trece inmuebles, uno de los cuales era la finca El Espino, de una extensión superficial de más de ochocientos diez hectáreas; el cual inscribió a su favor en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas y, con base en el art. 18 y siguientes de la Ley Básica de la Reforma Agraria, se lo asignó el día once de junio de mil novecientos ochenta a la Asociación Cooperativa de la Reforma Agraria El Espino, de Responsabilidad Limitada, la cual desde esa fecha "lo posee en forma quieta, pacífica e ininterrumpida en una forma regular y de buena fe".

Por lo anterior, concluyó en este punto que dicha asociación cooperativa es poseedora del referido inmueble, por haber ejecutado actos de señor y dueño, y por tener en su poder documentos auténticos que amparan dicha posesión; por lo cual, al donar el Estado una porción de tal inmueble a las Alcaldías Municipales de San Salvador y Antiguo Cuscatlán, "se viola a la Asociación Cooperativa de la Reforma Agraria El Espino, de Responsabilidad Limitada, el derecho de posesión" consagrado en el art. 2 inc. 1° Cn., en contravención a la garantía de audiencia, consagrada en el art. 11 inc. 1° de la misma Ley Suprema.

*E. Violación a los artículos 1 inc. 1° y 2 inc. 1° de la Constitución, que consagran el principio de seguridad jurídica, y que textualmente disponen: "El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común", y "Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos".*

Sobre este aspecto, expuso que, tal como sostienen Francisco Bertrand Galindo y otros en el *Manual de Derecho Constitucional*, la seguridad jurídica constituye un derecho fundamental que tiene toda persona frente al Estado y un deber primordial que tiene el mismo Estado hacia el gobernado. Que asimismo, la seguridad puede ser concebida como seguridad del Estado, seguridad material y seguridad jurídica; apareciendo esta última en el art. 1 Cn. como uno de los tres grandes valores constitucionales, en el art. 2 como un derecho fundamental de las personas, y varias de sus manifestaciones en el art. 21 -

irretroactividad de las leyes-, art. 11 -derecho de audiencia-, y art. 15 -principio de legalidad-, todos de la Ley Suprema.

A efecto de demostrar la alegada violación a la seguridad jurídica, pasó el demandante a exponer una reseña sobre la situación jurídica de la finca El Espino, señalando que antes de iniciarse el proceso de reforma agraria en el país, el cincuenta por ciento del inmueble se encontraba inscrito a favor del señor Roberto Dueñas Palomo, y el otro cincuenta por ciento en proindivisión a favor de los señores Roberto Miguel Dueñas Herrera y Miguel Arturo Dueñas Herrera.

Luego, con base en los Decretos-Ley Nos. 153/80 y 154/80 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, el día once de abril de mil novecientos ochenta el ISTA lo intervino, tomó posesión y lo expropió por ministerio de ley, inscribiéndolo a su favor el día tres de noviembre de mil novecientos ochenta y dos. Posteriormente, los expropietarios del inmueble promovieron un juicio contencioso administrativo contra el ISTA, en el cual la Sala de la materia resolvió que el acto administrativo del ISTA consistente en la intervención y toma de posesión del inmueble, era parcialmente legal únicamente en la parte de naturaleza rústica, y parcialmente ilegal en el área que -en el plano de zonificación del Area Metropolitana de San Salvador- dicho inmueble había sido calificado como urbano con anterioridad a la reforma agraria.

No obstante la anterior resolución, el secretario de la Sala de lo Contencioso Administrativo, con fecha veinticinco de marzo de mil novecientos ochenta y ocho, remitió oficio al Registrador de la propiedad raíz e hipotecas de la cuarta sección del centro, ordenándole cancelar totalmente la inscripción que amparaba la propiedad del ISTA sobre el inmueble, quedando inscrito el mismo tal como estaba antes de la reforma agraria, es decir, a favor de los señores Roberto Dueñas Palomo, Roberto Miguel Dueñas Herrera y Miguel Arturo Dueñas Herrera.

El día quince de diciembre de mil novecientos ochenta y siete -antes que se les notificara la sentencia definitiva de la Sala de lo Contencioso Administrativo, y que el Secretario de ésta ordenara la cancelación total de la inscripción a favor del ISTA-, los expropietarios otorgaron una escritura pública de declaración de dominio y partición de la zona rústica del inmueble -de una extensión de trescientas noventa y dos hectáreas, quince áreas, noventa centiáreas-, que partieron y adjudicaron en tres porciones, una para cada uno de los expropietarios. De tales porciones, la primera -de ciento noventa y seis hectáreas, siete áreas, noventa y cinco centiáreas- se adjudicó al señor Roberto Dueñas Palomo, quien de la misma vendió al Estado y Gobierno de El Salvador cien hectáreas; la segunda -de noventa y ocho hectáreas, tres áreas noventa y siete centiáreas- se adjudicó al señor Roberto Miguel Dueñas Herrera, quien la vendió en su totalidad al Estado y Gobierno de El Salvador; y la tercera -de noventa y ocho hectáreas, tres áreas noventa y siete centiáreas- se adjudicó al señor Miguel Arturo Dueñas Herrera, quien de la misma vendió al Estado y Gobierno de El Salvador una porción de treinta y cuatro hectáreas, cuatro áreas, treinta y ocho centiáreas.

El día veintitrés de agosto de mil novecientos noventa, los expropietarios otorgaron otra escritura pública de declaración de dominio y partición de la zona urbana del inmueble

-de una extensión de cuatrocientas una hectáreas, veinticinco áreas, catorce centiáreas-, la cual partieron y adjudicaron en dos partes: la primera parte a nombre del señor Roberto Dueñas Palomo, equivalente al cincuenta por ciento de dicha zona, compuesta de cuatro porciones, tres vendidas al Estado -de una extensión de doscientas cincuenta y tres hectáreas, siete hectáreas y cinco hectáreas, y una de treinta y siete hectáreas, sesenta y nueve áreas, veinticinco centiáreas, de la cual vendió un lote de ocho hectáreas, cincuenta y nueve áreas, treinta y nueve centiáreas a la sociedad Inmuebles Roble, S.A. de C.V.; la segunda parte se adjudicó en proindivisión a nombre de los señores Roberto Miguel Dueñas Herrera y Miguel Arturo Dueñas Herrera.

Finalmente, el día diecisiete de agosto de mil novecientos noventa y dos, el Presidente del ISTA y el Ministerio de Agricultura y Ganadería intervinieron, tomaron posesión y expropiaron por ministerio de ley los remanentes que registralmente habían quedado a los anteriores propietarios, siendo firmadas las actas por el supuesto administrador, desconociendo que "ya no se puede andar expropiando por Ministerio de Ley" y que "todo el inmueble es poseído por la Asociación Cooperativa de la Reforma Agraria El Espino, de Responsabilidad Limitada".

En consecuencia, sostuvo el demandante que "lo único legal que existe es la posesión que la cooperativa tiene sobre la finca El Espino", pues en la adquisición y trasposos de dicho inmueble, han actuado ilegalmente los expropietarios -quienes lo han usurpado, al haberlo inscrito a su favor, y han hecho una venta de cosa ajena al Estado-; también este último -al haber adquirido cosa propia, lo cual no vale en base al artículo 1619 C.-; y, finalmente, el ISTA -ya que expropió dos porciones de dicho inmueble a pesar de existir acta de toma de posesión y expropiación original-.

Por todo lo expuesto, el demandante concluyó que el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 433/93, viola el principio de seguridad jurídica contemplado en los arts. 1 inc. 1° y 2 inc. 1° de la Constitución, ya que autoriza al Organismo Ejecutivo a donar una porción de la finca el Espino a las Alcaldías Municipales de San Salvador y Antiguo Cuscatlán, pues "dicha donación viene a crear más inseguridad jurídica sobre dicho inmueble", y según la doctrina legal contenida en la Revista Judicial Tomo LXI, del año mil novecientos cincuenta y seis, "las inscripciones en el Registro de la Propiedad únicamente garantizan -pero no generan- el derecho de propiedad, de tal manera que se puede ser propietario sin título inscrito y no serlo con título inscrito".

Finalmente, el demandante expuso que si bien la Constitución salvadoreña no contiene disposiciones que caractericen expresamente el Estado de Derecho, sí contiene algunos elementos que ayudan a determinarlo, tales como la supremacía o superlegalidad constitucional -que en la Constitución se ubica en los arts. 246, 73 N° 2, 83, 86 inc. 1°, 164, 168 N° 1, 172 inc. 3°, 183, 185 y 235-, la sujeción de los poderes a la ley, la división de los mismos y el reconocimiento de los derechos de la persona humana y la obtención de los medios necesarios para protegerlos. Y que en nuestro derecho constitucional, los procesos de hábeas corpus, amparo constitucional y de inconstitucionalidad, constituyen los instrumentos que defienden en una forma objetiva y subjetiva, el principio de la supremacía constitucional.

Por lo anterior, pidió a esta Sala la declaratoria de inconstitucionalidad de los arts. 1 al 6 del Decreto Legislativo N° 432/93 y de los arts. 1 y 2 del Decreto Legislativo N° 433/93, por ser violatorios de las disposiciones constitucionales señaladas.

2. La demanda del ciudadano Héctor Eduardo López fue admitida parcialmente, razonando esta Sala en la resolución de admisión, que "en el supuesto del proceso de inconstitucionalidad, el objeto de la pretensión lo constituye siempre una norma de carácter general y abstracto, esto es, en cuanto al contenido intrínseco de las disposiciones, no a sus efectos en el patrimonio de los gobernados. Tratándose de la solicitud presentada por el señor López, ya citado, se hacen las siguientes observaciones: (a) en el ítem cuarto de la solicitud aduce violación de los artículos 2 inciso 1° y 11 inciso 1° de la Constitución por parte de los decretos que impugna, ya que mediante los mismos se priva a la Asociación Cooperativa de la Reforma Agraria El Espino, del derecho de posesión que ejerce sobre el inmueble denominado Finca El Espino; y (b) en el ítem quinto de la petición de inconstitucionalidad, asegura que existe violación a los artículos 1 inciso 2° y 2 inciso 1° de la Carta Magna, ya que mediante los decretos impugnados se viola la seguridad jurídica de que, respecto de la propiedad sobre el inmueble mencionado, gozaba la Asociación Cooperativa ya referida".

En la misma resolución se dijo: "Es evidente que los dos argumentos del peticionario reseñados en el acápite precedente, no se refieren a una impugnación del contenido intrínseco de las normas, sino a un análisis de los efectos de las mismas, es decir, señala que dichas disposiciones se concretan -en sus efectos- a causar un agravio a la Asociación Cooperativa de la Reforma Agraria El Espino. El análisis que expone el peticionario en los ítems mencionados no corresponde ser planteado y decidido en un proceso de inconstitucionalidad; ya que, los aparentes agravios causados a la Asociación Cooperativa de la Reforma Agraria El Espino no son impugnables mediante el proceso de inconstitucionalidad de leyes. Ya nuestro sistema jurídico contempla otra garantía constitucional para impugnar una ley o norma general que es directamente operativa -en el sentido que no precisa de ningún acto posterior de ejecución o aplicación, sino que produce, desde su sola promulgación, efectos jurídicos- cuando la misma causa un daño e importa un acto lesivo desde su entrada en vigencia".

En virtud de lo anterior, se declaró improcedente la demanda del mencionado ciudadano, "en la parte que menciona que los decretos impugnados son violatorios del derecho de posesión, de la garantía de audiencia y de la seguridad jurídica que corresponden a la Asociación Cooperativa de la Reforma Agraria El Espino", y se admitió la demanda "exclusivamente en lo que se refiere a la violación de los artículos 117, 114 y 104 de la Ley Fundamental".

3. Los ciudadanos Victor Hugo Mata Tobar, Rosendo Mauricio Sermeño, Pedro Alexander Vásquez, Francisco Elías Valencia, Carlos Alberto Alas Landaverde, Eduardo Francisco Joaquín Molina Olivares, Carlos Zelaya Gómez, Angel María Ibarra Turcios, Ana Doris Orellana Ramos de Quiroz, David Pereira Rivera y Ramón Díaz Bach h., en sus demandas -idénticas en su argumentación y parte petitoria-, sostuvieron la inconstitucionalidad del art. 5 del Decreto Legislativo N° 432/93, en los siguientes argumentos:

Que en nuestra Constitución -según el art. 246- existen tres tipos de "disposiciones fundamentales", a saber, los principios, los derechos y las obligaciones, de las cuales cada una responde a intenciones diferentes del constituyente. Así, los derechos son normas que reconocen una facultad específica a los gobernados frente al Estado, y una sanción correlativa cuando éste no las observa; las obligaciones son normas que prescriben o mandan la observancia de determinada conducta a los órganos de gobierno para el ejercicio del poder; y los principios son normas de gran abstracción y generalidad, que señalan el derrotero histórico del Estado, y sus grandes objetivos como nación, en materia jurídica, económica, social, política y ecológica. Todas las anteriores disposiciones tienen en común dos elementos: por un lado, su carácter normativo, es decir, justiciable u operativo frente a los tribunales internos cuando son desobedecidos tanto por los gobernantes como por los gobernados; y, por el otro, su superioridad o imperatividad frente a cualquier otra norma jurídica infraconstitucional.

Dijeron además que, según afirma Antonio Enrique Pérez Luño, en el libro *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, los principios constitucionales suponen "el sistema de preferencias expresadas en el proceso constituyente como prioritarias y fundamentadoras de la convivencia colectiva", y que señalan "las opciones ético-sociales básicas que deben presidir el orden político, jurídico, económico y cultural".

Sostuvieron los demandantes que los principios constitucionales salvadoreños se encuentran en el preámbulo, cuando se proclama y se apela fervientemente a establecer la convivencia nacional, el respeto a la dignidad humana, a la construcción de una sociedad justa, esencia de la democracia, y al espíritu de libertad y justicia; y en el art. 1 de la Ley Suprema. Pero además, muchos otros principios constitucionales se encuentran inmersos en todo el texto constitucional, refiriéndose a diversos aspectos del Estado, como es el caso del art. 101- relativo al orden económico-, el art. 144 -relativo a "la preeminencia del derecho internacional"-, el art. 117 -en relación a la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales-, el art. 119 -sobre la construcción de viviendas-, etc.

Añadieron que, además de su capacidad prescriptiva o normativa, los principios constitucionales constituyen criterios interpretativos de primer orden. Son valiosos auxiliares de la hermenéutica constitucional o parámetro valorativo imprescindible para entender la Constitución, juzgar la actividad del Estado y orientar el rumbo que deben seguir todos los órganos de gobierno. Con todo, su normatividad muchas veces es ignorada o se pone en duda; sin embargo, los principios constitucionales, igual que los derechos y las obligaciones, son normas, es decir que participan de la operatividad directa que gozan todas las disposiciones constitucionales.

En este punto citaron a Manuel Aragón, quien en la obra *Constitución y Democracia*, sostiene que estos principios ocupan, en las fuentes del derecho, el lugar de la Constitución, "simplemente porque son la Constitución"; y que su normatividad trae como consecuencia dos situaciones jurídicas: la primera, es su poder abrogatorio de todas las disposiciones infraconstitucionales que la contradigan, la cual opera *ipso iure* y se materializa en la inaplicabilidad de tales disposiciones por todos los operadores del derecho y órganos del gobierno; la segunda, consiste en su capacidad de derogar, anular o expulsar

tales disposiciones que la contradicen, siempre que medie resolución dictada por el órgano contralor de la observancia de la Constitución, o derogatoria por el Organismo Legislativo.

Expusieron además, que la operatividad para hacer efectivo un principio constitucional, puede ser directa e indirecta. La directa -o justiciabilidad-, es de naturaleza negativa, en el sentido que surge solamente cuando una disposición normativa infraconstitucional se le enfrenta de plano, y es una consecuencia de su poder, sea abrogatorio -o de "inaplicabilidad como norma más fuerte"-, sea derogatorio -manifestado en una sentencia de esta Sala por su imperatividad *erga omnes*-.

En cambio, la operatividad indirecta es positiva y de naturaleza programática, la cual se manifiesta en que todos los órganos del Estado deben tomar en cuenta los principios constitucionales en el despliegue de su actividad gubernamental. Especialmente el Organismo Legislativo debe, en cualquier ley que dicte, tomar en cuenta los principios constitucionales recogidos generalmente en el preámbulo o justificación de la disposición legal respectiva. Al respecto, el último autor citado sostiene que "las reglas derivadas de un principio están indeterminadas en él, pero son predictibles en términos jurídicos. Y son predictibles en cuanto que el principio jurídico, como derecho condensado, no permite que en su desarrollo se dicten o creen cualesquiera tipo de reglas sino sólo aquellas que se comprendan dentro de la variedad delimitada que el principio proporciona".

Cuando la proyección normativa de un principio lo hace el legislador, éste ve constreñido su ámbito de libertad o discrecionalidad política, por el control de constitucionalidad que puede comprobar la adecuación de su decisión al principio mismo. Y el art. 117 Cn. prescribe que el Gobierno debe encuadrar toda su actividad dentro de este parámetro siempre que tenga que ver con los recursos naturales.

Por otra parte, las leyes especiales a que se refiere tal disposición, desarrollarán la orientación del principio constitucional para hacerlo efectivo en las diferentes circunstancias y particularidades de la vida del Estado en lo relacionado con esta materia. El único rasero o medida de todas las disposiciones o leyes en materia de recursos naturales y medio ambiente debe ser la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los mismos. Cualquier disposición que busque el fin contrario, es decir que no proteja, ni propicie la restauración, aprovechamiento y desarrollo de los recursos naturales "es manifiestamente inconstitucional, y susceptible de expulsión o derogación por la vía de la demanda de inconstitucionalidad".

El Decreto Legislativo N° 432/93, manifiesta en sus Considerandos precisamente el principio establecido en el art. 117 Cn.; sin embargo, luego de delimitar las zonas de reserva forestal, en el art. 5 establece que una parte del inmueble podrá urbanizarse sujeto a condiciones. Ello significa -dijeron- que una parte considerable del inmueble denominado El Espino -unas doscientas siete manzanas- podrá ser objeto de un desarrollo urbanístico, mientras que el resto adquirido por el Estado, inspirado en el art. 117 Cn., se preservará como zona de reserva forestal, para la construcción del "Parque de los Pericos".

Sobre ello, los demandantes argumentaron que el Organismo Legislativo justifica ampliamente su actuación en el caso de la determinación de la zona de reserva forestal,

aduciendo una serie de principios constitucionales; pero ominosamente no justifica ni motiva su decisión de permitir la urbanización de las doscientas siete manzanas restantes, lo cual se debe simplemente a que esta decisión -según los demandantes- no tiene justificación constitucional, por las siguientes razones: (a) "ningún principio constitucional establece que la urbanización debe prevalecer sobre la degradación ambiental", y (b) no existe un estudio fehaciente e integral del impacto ambiental que causaría la urbanización de estas doscientas siete manzanas, no sólo para esta parte del inmueble, sino para todo el inmueble en su conjunto, ya que "la naturaleza no establece divisiones artificiales como nosotros muchas veces lo hacemos".

Sostuvieron los demandantes que este estudio integral "debe ser un requisito ineludible y previo del Estado salvadoreño para emprender cualquier actividad que pueda poner en peligro el medio ambiente", lo cual se torna obligatorio para el Estado no solamente sobre la base del art. 117 Cn., sino también sobre lo que dispone el Derecho ambiental internacional vinculante para El Salvador. En este aspecto, el principio diecisiete de la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que el Gobierno de El Salvador votó afirmativamente en la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, señala la necesidad de realizar estudios de impacto ambiental previo a toda actividad degradatoria del medio ambiente, y que tal estudio debe estar sujeto a la decisión de una autoridad nacional competente.

También dicha declaración regula el principio de precaución o principio pro-natura, según el cual "cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente". Lo cual ha sido contrariado en el presente caso, ya que la Asamblea Legislativa "en lugar de proceder con precaución en favor del medio ambiente esperándose para tomar una decisión a la elaboración de un estudio responsable, integral e integrador, del posible impacto ambiental por la proyectada urbanización de una parte del inmueble, toma la decisión que ahora impugnamos".

Esta decisión no solamente contraviene la mencionada Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, sino también el Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales, ratificado por Decreto Legislativo N° 67, de catorce de julio de mil novecientos noventa y cuatro, publicado en el D. O. N° 155, correspondiente al veinticuatro de agosto del mismo año, en el cual El Salvador se comprometió a "asegurar que las actividades dentro de su jurisdicción o control no causen daños al medio ambiente del país", y a "orientar programas nacionales y regionales de reforestación para recuperar tierras degradadas de aptitud preferentemente forestal actualmente bajo uso agropecuario, que rindan usos múltiples"; asimismo, viola el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Areas Silvestres Prioritarias en América Central, de 1992.

En consecuencia, la decisión del Organo Legislativo no es congruente con el principio constitucional establecido en el art. 117, por lo que es necesario que esta Sala "lo derogue y lo expulse de nuestro ordenamiento", independientemente de quién sea el propietario de esas tierras, porque forman parte de una reserva forestal y de recursos

naturales "que nos pertenecen a todos los salvadoreños"; y lo que procedía si el Organo Legislativo hubiera actuado desde la Constitución, era declararlas como zona de reserva forestal como al resto del inmueble, y hacer los arreglos propios con los propietarios para que fueran debidamente compensados económicamente. Ya que el interés particular debe balancearse equitativamente con el interés público, y en este caso "el Organo Legislativo se olvidó de la sociedad salvadoreña para satisfacer intereses particulares".

Por las razones antes expuestas, los demandantes pidieron que esta Sala declare inconstitucional el art. 5 del Decreto Legislativo N° 432/93, por oponerse al principio de protección del medio ambiente, plasmado en el art. 117 de la Constitución.

4. La Asamblea Legislativa, al contestar el informe de ley respecto de la demanda del ciudadano Héctor Eduardo López, expuso que, al emitir los decretos relacionados, actuó conforme la Constitución le faculta hacerlo, ya que en la misma se menciona claramente que el Organo Legislativo tiene la facultad de establecer, en general, zonas protectoras del suelo y declarar zonas de reserva forestal, para la protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y del medio ambiente; por lo que su actuación se enmarca dentro de la Constitución.

Asimismo, sobre la argumentación del ciudadano Héctor Eduardo López en el sentido que el art. 1 del Decreto Legislativo N° 433/93 viola el principio de la seguridad jurídica consagrado en los arts. 1 y 2 de la Constitución -pues autoriza al Organo Ejecutivo a donar una porción de la finca El Espino a las Alcaldías de San Salvador y Antiguo Cuscatlán-, la Asamblea Legislativa, no obstante no haber admitido esta Sala tal motivo de inconstitucionalidad argumentado por el demandante, sostuvo que no está de acuerdo, ya que ella tiene amplia facultad, de conformidad al art. 233 Cn. para hacer tales donaciones, y siendo un inmueble de uso público, "perfectamente se puede donar a entidades de utilidad general, como es el caso antes relacionado, que dicha donación se ha hecho para que se establezca un parque bosque que va a ser utilizado a nivel general y no sólo de las dos Alcaldías objeto del problema antes mencionado". Por lo expuesto, la Asamblea Legislativa concluyó que en ningún momento ha violado ninguna disposición constitucional y pidió a esta Sala que en su oportunidad sobreseyera en su favor.

En relación con la demanda de los ciudadanos Victor Hugo Mata Tobar y Rosendo Mauricio Sermeño, y la de los ciudadanos Carlos Alberto Alas Landaverde y Eduardo Francisco Joaquín Molina Olivares, la Asamblea Legislativa expuso que el Decreto Legislativo N° 432/93 tiene como finalidad principal la protección y el mejoramiento de los recursos naturales y del medio ambiente, protegiendo de esa manera la sociedad, razón por la cual estableció las disposiciones especiales a efecto de controlar el desarrollo urbano de esa zona.

Asimismo, al emitir el relacionado decreto, actuó enmarcada dentro de la Constitución, pues el art. 117 de la misma menciona que ella tiene la facultad de establecer, en general, zonas protectoras del suelo y declarar zonas de reserva forestal, para la protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y del medio ambiente. Por lo expuesto, y considerando que en ningún momento ha violado ningún artículo de la

Constitución, la Asamblea pidió a esta Sala que en su oportunidad sobresea en su favor, en el presente proceso.

5. El Fiscal General de la República, al contestar el traslado de ley en relación con la demanda del ciudadano Héctor Eduardo López, expuso que la finca El Espino fue intervenida por el ISTA en mil novecientos ochenta, con base en la Ley Básica de la Reforma Agraria, habiéndola inscrito a su favor en el Registro respectivo. Posteriormente, el ISTA entregó una parte de dicha finca a la Asociación Cooperativa de la Reforma Agraria El Espino y, del resto, vendió una parte al Gobierno de El Salvador, con destino al Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, otra con destino al Ministerio de Agricultura y Ganadería, y otra con destino al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, habiéndose inscrito en el registro respectivo tales traspasos.

Asimismo, dijo que los antiguos dueños de la finca El Espino iniciaron juicio contencioso administrativo, y en sentencia definitiva de la Sala respectiva, se declaró nula el acta de intervención y toma de posesión del inmueble, en la parte calificada como urbana en el plano de zonificación del área metropolitana de San Salvador, así como su inscripción en el Registro de la propiedad raíz e hipotecas del departamento de La Libertad; también se declaró nulos los contratos de compraventa que sobre esa parte urbana celebró el ISTA con el Estado y Gobierno de El Salvador, con destino a los mencionados ministerios, así como las inscripciones registrales que amparaban tales traspasos; finalmente, se declaró nula la ubicación del derecho de reserva, por no encontrarse dentro de la zona rústica. Como consecuencia de tales nulidades, se ordenó devolver a los antiguos propietarios las cuatrocientas una hectáreas de terreno urbano expropiadas, así como el derecho de reserva de la parte rústica.

De la zona urbana devuelta a sus antiguos propietarios, éstos hicieron varias ventas al Estado y Gobierno de El Salvador, entre ellas una zona cuya extensión era de doscientas cincuenta y tres hectáreas, sesenta y cinco áreas, sesenta centiáreas; de la cual el Estado y Gobierno de El Salvador decidió donar en forma proindivisa y por partes iguales a los Municipios de Antiguo Cuscatlán y San Salvador, una porción de ochenta y nueve hectáreas, ochenta y nueve áreas, cuarenta centiáreas, con la finalidad que tal porción fuera destinada a establecer un parque que administren ambos Municipios. Este inmueble objeto de donación está ubicado dentro de la zona declarada zona protectora del suelo y reserva forestal, por lo que en la misma deberán acatarse todas las disposiciones que la Ley Forestal regula sobre dichas zonas.

Respecto de la violación al art. 104 Cn., el Fiscal General estimó que tal violación no existe, ya que la disposición constitucional deja a potestad del Estado transferir o no sus bienes inmuebles a personas naturales o jurídicas dentro de los límites y en la forma establecida por la ley; y cuando tal artículo dispone que la propiedad rústica deberá ser transferida mediante el pago correspondiente a los beneficiarios de la reforma agraria, se refiere a los inmuebles rústicos con vocación agropecuaria, pero el inmueble objeto de donación a las alcaldías municipales de San Salvador y Antiguo Cuscatlán fue calificado por autoridad competente como urbano; además que la misma Constitución en el art. 117 declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los

recursos naturales, ya que la conservación e incremento de los mismos es de utilidad pública, según lo establece el art. 4 de la Ley Forestal.

Por ello, cuando la Asamblea estableció como zona protectora del suelo y declaró zona de reserva forestal al mencionado inmueble, lo que hizo fue darle cumplimiento a los arts. 45 y 46 de la Ley Forestal, que es una ley especial que tiene por objeto mantener y regular el régimen hidrológico conveniente para los terrenos comprendidos en cuencas hidrográficas, riberas de los ríos, lagos o lagunas, o bien para regularizar las corrientes fluviales para ayudar al desarrollo y sostenimiento de obras de riego y protección de terrenos agrícolas, a fin de evitar su erosión, o también para fines de utilidad general. Así, la declaratoria de zona protectora del suelo y de reserva forestal y la disposición de construir un parque bosque, no son más que formas efectivas de proteger y aprovechar los recursos naturales en beneficio del interés social de toda la población en general y no solo de un grupo de personas.

En relación al art. 114, sostuvo que tampoco hay violación por parte de ambos decretos, ya que de ninguna manera el Estado está desprotegiendo a la Asociación Cooperativa de la Reforma Agraria El Espino, pues lo que se va a donar no es propiedad de dicha cooperativa sino del Estado, y el objetivo del parque bosque favorece los fines ecológicos regulados por las leyes de la materia. Por las razones expuestas, consideró que la inconstitucionalidad demandada por el ciudadano Héctor Eduardo López no existe, y en consecuencia pidió que esta Sala decida en ese sentido, respecto de los arts. 1 al 6 del Decreto Legislativo N° 432/93 y arts. 1 y 2 del Decreto Legislativo N° 433/93.

6. Respecto de la demanda de los ciudadanos Victor Hugo Mata Tobar y Rosendo Mauricio Sermeño, el Fiscal General de la República, consideró que de conformidad con lo dispuesto en el art. 117 Cn., el Estado está obligado a la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales. Esta obligación puede ser desarrollada en diferentes formas, v. gr., a través de la legislación, de decretos o reglamentos ejecutivos, o mediante la aplicación de acciones directas.

La emisión de decretos o reglamentos ejecutivos es competencia del Organismo Ejecutivo, a través de los ministerios correspondientes -v. gr., Agricultura y Ganadería, Salud Pública y Asistencia Social, o de Obras Públicas-; pero el legislar es una función propia del Organismo Legislativo, que representa a la sociedad salvadoreña a través de sus diputados, quienes son los llamados a interpretar el interés general de los salvadoreños con miras al bien común; actividad en la que los diputados son autónomos, no admitiendo control de autoridad de ninguna naturaleza sino sólo el control constitucional sobre sus actuaciones cuando sean realizadas fuera de su propia competencia o con evidente violación de principios constitucionales.

Al manifestar la Asamblea Legislativa que ha actuado en cumplimiento del art. 117 Cn. y para la defensa de los recursos naturales, su acción es constitucional y no puede ser impugnada en ese sentido; por otra parte, al examinar el art. 5 del Decreto Legislativo N° 432/93 se advierte que el mismo establece regulaciones sobre la propiedad privada que tienden a defender tales recursos, balanceando equitativamente el interés público con el interés particular, regulando el área de posible urbanización, que el espacio sin construir

debe ser como mínimo el cincuenta por ciento del lote o parcela, que esta no podrá subparcelarse bajo ningún concepto, etc.

En conclusión, estimó que en la disposición impugnada no existe la inconstitucionalidad alegada, por lo que pidió a esta Sala que decida en ese sentido respecto del art. 5 del Decreto Legislativo N° 432/93.

7. Respecto de las demandas de inconstitucionalidad de los ciudadanos Pedro Alexander Vásquez, Francisco Elías Valencia, Carlos Alberto Alas Landaverde, Eduardo Francisco Joaquín Molina Olivares, Carlos Zelaya Gómez, Angel María Ibarra Turcios, Ana Doris Orellana Ramos de Quiroz, David Pereira Rivera y Ramón Díaz Bach h., el Fiscal General de la República dijo que ya había emitido opinión en relación a la demanda de los ciudadanos Victor Hugo Mata Tobar y Rosendo Mauricio Sermeño, y en vista que las de aquéllos son idénticas a la de éstos, incluía las primeras en la opinión que dio sobre la petición de inconstitucionalidad formulada por estos dos ciudadanos.

**II.** Expuestos los argumentos de inconstitucionalidad esgrimidos por los demandantes, las razones aducidas por la Asamblea Legislativa para justificar las disposiciones impugnadas y las opiniones del Fiscal General de la República sobre tales argumentos y justificaciones, esta Sala pasa a analizar la adecuada configuración de las pretensiones expuestas por los accionantes, tanto en el sustrato fáctico o material, como en el fundamento jurídico.

1. En primer lugar, se advierte que *algunas de las pretensiones planteadas adolecen de deficiencia en el sustrato fáctico*; del análisis de las demandas esta Sala advierte la existencia de ciertos argumentos de los demandantes, que no configuran adecuadamente la pretensión de inconstitucionalidad, pues no plantean confrontaciones entre disposiciones legales y disposiciones constitucionales, sino que se refieren a hechos concretos, que no pueden conocerse y decidirse en un proceso de inconstitucionalidad, sino en otra clase de proceso constitucional.

Así, en la demanda del ciudadano Héctor Eduardo López se afirma, v. gr., que "de una forma expresa y categórica, es decir, sin dejar lugar a dudas, se violan los principios 'del interés social' y 'de que el interés público tiene primacía sobre el interés privado', consagrados en los artículos 117 inciso 1° y 246 inciso segundo parte final de nuestra Constitución, al autorizar los artículos 5 y 6 del decreto número cuatrocientos treinta y dos, la lotificación de ciento cuarenta y cuatro hectáreas de la finca 'El Espino', perjudicando a más de dos millones de personas que habitan en las ciudades de San Salvador y Nueva San Salvador por favorecer únicamente a tres personas que constituyen la familia DUEÑAS".

Por otra parte, el mismo ciudadano dijo estimar inconstitucional el art. 1 del Decreto Legislativo N° 433/93, por contravenir los artículos 104 y 114 de la Constitución porque la donación de una porción del inmueble denominado "El Espino" a las Municipalidades de San Salvador y Antiguo Cuscatlán -por tratarse de un inmueble rústico de propiedad del Estado, con vocación agropecuaria-, no debió hacerse a esos municipios, sino, mediante el pago correspondiente, a los beneficiarios de la Reforma Agraria, y específicamente a la

Asociación Cooperativa de la Reforma Agraria El Espino, de Responsabilidad Limitada, como una medida de protección y fomento de dicha asociación.

2. A efecto de resolver sobre tales motivos, es imprescindible aquí explicitar lo que en reiterada jurisprudencia de este tribunal se ha sostenido, en el sentido que *el objeto del proceso de inconstitucionalidad -cuando se refiere al contenido- está constituido por la pretensión de que esta Sala invalide una disposición por ser incompatible o contradictoria con la Constitución, en virtud de contener un mandato que, considerado en abstracto, posee un sentido opuesto al mandato de la norma constitucional propuesta como parámetro de control.*

Por ello, como dijo esta Sala en la sentencia pronunciada a las quince horas del día catorce de febrero de mil novecientos noventa y siete, en el proceso de inconstitucionalidad relativo a la Ley Transitoria de Emergencia contra la Delincuencia el Crimen Organizado, "para que se configure la pretensión de inconstitucionalidad (...) deben precisarse [por el demandante] motivos, es decir, argumentos tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad aducida" no de las concretas manifestaciones que sobre la esfera personal de un sujeto proyecte la disposición -lo que sería objeto de control en un amparo contra leyes-, ni de los actos de aplicación de la misma -lo que sería objeto de control en un proceso de amparo o de exhibición personal-, sino del mandato contenido en la disposición, considerado desde la situación típica construida en forma general, impersonal y abstracta por el legislador.

Consecuencia de lo anterior es que, *si una demanda de inconstitucionalidad se dirige contra las concretas manifestaciones que una disposición proyecta sobre la esfera personal de un sujeto -persona natural o jurídica-, o contra los actos de aplicación de tal disposición, o sobre los efectos de tales actos concretos, la petición de inconstitucionalidad debe declararse improcedente; y en caso que indebidamente se haya admitido una demanda contentiva de una pretensión que incurra en esa deficiencia, debe resolverse el sobreseimiento en relación a dicha petición.*

3. Desde la resolución en que se admitió la demanda del ciudadano López, se expuso la idea que, si lo que se impugna no es el contenido "intrínseco" de la disposición, sino sus efectos en relación a una persona, tal impugnación no es objeto de conocimiento y decisión en un proceso de inconstitucionalidad, sino que en otra clase de proceso constitucional.

En el presente caso se advierte la mencionada deficiencia en el sustrato fáctico de la pretensión, pues lo que se impugna por el demandante no es la contradicción en abstracto de la disposición impugnada con la Constitución, sino los efectos concretos que su aplicación produciría en relación con la población de San Salvador y Nueva San Salvador; así como el desconocimiento al supuesto derecho de posesión de la Asociación Cooperativa de la Reforma Agraria El Espino, de Responsabilidad Limitada sobre tal inmueble, por no dársele prioridad como sujeto a quien se pudiera haber transferido la porción donada a las municipalidades de San Salvador y Antiguo Cuscatlán.

De la sola constatación de tal deficiencia aparece evidente la imposibilidad jurídica que este tribunal se pronuncie sobre el primer supuesto, así como que la demanda de

inconstitucionalidad en el segundo punto fue indebidamente admitida; pues *el alegato de que la porción del inmueble de la finca El Espino, no debió ser donado a las municipalidades de San Salvador y Antiguo Cuscatlán, sino a la Asociación Cooperativa de la Reforma Agraria El Espino, de R. L., no es materia de un proceso de inconstitucionalidad.*

Por otra parte, sobre la argumentación del demandante en relación a la errónea aplicación de la Ley Básica de la Reforma Agraria, no corresponde a esta Sala analizar los aspectos jurídicos respecto a tal aplicación, por cuanto ya fueron resueltos en la relacionada sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo, y no es mediante el proceso de inconstitucionalidad que se puede impugnar dicha sentencia. Consecuentemente, *sobre estos motivos argumentados por el ciudadano Héctor Eduardo López, debe sobrellevarse en el presente proceso.*

4. En segundo lugar, respecto de las *pretensiones que adolecen de deficiencia en su fundamento jurídico*, se advierte que las demandas presentadas por los ciudadanos Victor Hugo Mata Tobar, Rosendo Mauricio Sermeño, Pedro Alexander Vásquez, Francisco Elías Valencia, Carlos Alberto Alas Landaverde, Eduardo Francisco Joaquín Molina Olivares, Carlos Zelaya Gómez, Angel María Ibarra Turcios, Ana Doris Orellana Ramos de Quiroz, David Pereira Rivera y Ramón Díaz Bach h., argumentan que "Un estudio del impacto ambiental visto integralmente, debe ser un requisito ineludible y previo del Estado salvadoreño para emprender cualquier actividad que pueda poner en peligro el medio ambiente. Esto se torna obligatorio constitucionalmente para el Estado salvadoreño no solamente sobre la base del artículo ciento diecisiete [ de la Constitución] , sino además sobre la base de lo que dispone el derecho ambiental internacional vinculante para El Salvador. En el principio diecisiete de la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que el Gobierno salvadoreño votó afirmativamente en la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, se señala la necesidad de realizar estudios de impacto ambiental previo a toda actividad degradatoria del medio ambiente y que tal estudio debe estar sujeto a la decisión de una autoridad nacional competente".

Más adelante, se señala que "la decisión que ahora impugnamos por inconstitucional, contraría lo dispuesto no solamente por la Cumbre de Río, sino que además, roza abiertamente a los tratados internacionales que en materia de medio ambiente ha ratificado el Estado salvadoreño a nivel centroamericano"; pues el Estado salvadoreño, en el marco del 'Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales', de 1993, "se comprometió a 'asegurar que las actividades dentro de su jurisdicción o control no causen daños al medio ambiente del país' y a 'orientar programas nacionales de reforestación para recuperar tierras degradadas de aptitud preferentemente forestal actualmente bajo uso agropecuario, que rindan usos múltiples'".

Finalmente, se argumenta en este orden de ideas que "La protección a la 'diversidad biológica' que El Salvador se comprometió a asegurar en el marco del 'Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Areas Silvestres Prioritarias en América Central', de Managua, cinco de junio de mil novecientos noventa y dos, tampoco se respeta, todo lo contrario se lesiona irresponsablemente".

5. Para pronunciarse sobre tales motivos argumentados es necesario recurrir a los criterios jurisprudenciales ya establecidos por este Tribunal; al respecto, ya en la mencionada sentencia de inconstitucionalidad relativa a la Ley Transitoria de Emergencia contra la Delincuencia y el Crimen Organizado, esta Sala afirmó que "*el parámetro de la decisión en el proceso de inconstitucionalidad, está determinado por la normativa constitucional; y ello porque la causa jurídica de la pretensión en esta clase de proceso constitucional encuentra su basamento directamente en la Constitución; en consecuencia, si se alega que la disposición impugnada infringe o transgrede una normativa distinta de la constitucional, la petición debe inadmitirse por deficiencia en la causa jurídica de la pretensión*".

En consecuencia la misma sentencia concluye que "la normativa contenida en tratados internacionales no puede constituir por sí parámetro de la decisión en el proceso de inconstitucionalidad, en el cual el exclusivo basamento jurídico debe ser el *derecho constitucional salvadoreño*, único determinante del significado y contenido de los principios o instituciones a las que se hace referencia en esta sentencia.---Lo anterior no significa que no pueda acudir -como ya se ha hecho en reiterada jurisprudencia de esta Sala- a los tratados como referencia técnica para la mejor comprensión o ilustración sobre el contenido o alcance actual de una disposición constitucional, sobre todo en los casos que los mismos puedan entenderse como desarrollo de ésta; o aún que esta Sala -como reiteradamente lo ha hecho en los procesos de hábeas corpus-, recurra a los tratados como instrumentos de integración o complementación de las normas legales secundarias; y sobre todo, que en caso de conflicto entre el tratado y la ley secundaria, debe preferirse -en el caso concreto- el primero".

6. En consecuencia, es ineludible concluir que *ni la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, ni el Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales, ni el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central* ni, en general, el derecho ambiental internacional, son parámetro de control en nuestro proceso de constitucionalidad. Por tanto, *sobre estos motivos argumentados por los mencionados demandantes, debe sobreseerse en el presente proceso.*

**III.** Respecto de los motivos en los que esta Sala sí puede pronunciarse sobre el fondo en la presente sentencia, se analiza, en primer lugar, la demanda de los ciudadanos Victor Hugo Mata Tobar, Rosendo Mauricio Sermeño, Pedro Alexander Vásquez, Francisco Elías Valencia, Carlos Alberto Alas Landaverde, Eduardo Francisco Joaquín Molina Olivares, Carlos Zelaya Gómez, Angel María Ibarra Turcios, Ana Doris Orellana Ramos de Quiroz, David Pereira Rivera y Ramón Díaz Bach h., en el sentido que el Decreto Legislativo N° 432/93, es inconstitucional por no haberse realizado previamente un estudio fehaciente e integral del impacto ambiental que causaría la urbanización de las doscientas siete manzanas que se autoriza desarrollar, en violación a los principios de protección del medio ambiente, y pro-natura o de precaución.

1. Para decidir adecuadamente sobre tal motivo, y específicamente sobre si la regulación de los distintos aspectos de la vida nacional -entre ellos el relativo al medio ambiente-, efectuada por la Asamblea Legislativa, se encuentra constitucionalmente condicionada a la

elaboración de estudios técnicos previos; es necesario tener en cuenta dos premisas básicas relativas al Órgano Legislativo que interesan a efectos de esta sentencia: *los criterios determinantes en la formación de la voluntad legislativa y los límites a la actividad legislativa*.

(a) Sobre el primer aspecto es necesario señalar que, *en nuestro régimen constitucional, la Asamblea Legislativa se configura como un órgano de representación del pueblo para cumplir la primaria función de decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar las leyes secundarias*. Tal naturaleza predominantemente volitiva del Órgano Legislativo hace que en la formación de la ley, incidan ineludiblemente criterios y valoraciones *políticos*, relativos a aspectos de necesidad, conveniencia nacional, oportunidad, viabilidad, etc., que son necesarios para que la Asamblea cumpla adecuadamente con su función.

(b) Sobre el segundo aspecto, tal como sostuvo esta Sala en la sentencia pronunciada a las nueve horas del día diecinueve de julio de mil novecientos noventa y seis, en el proceso de inconstitucionalidad relativo al Régimen de Incorporación del Banco Hipotecario de El Salvador, a la Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo, y Otras Disposiciones Especiales, *"la Asamblea Legislativa tiene libertad para -atendiendo la evolución cultural, social, económica, política, jurídica, etc.-, adecuar las leyes secundarias a los cambios en la realidad social, en uso de la facultad que le concede el Art. 131 ord. 5º de la Constitución, siempre que se respete los principios constitucionales básicos establecidos para garantizar la plena vigencia y goce de los derechos fundamentales de las personas"*.

La integración de los dos aspectos mencionados conduce a concluir que, en tanto órgano de representación de la voluntad popular en la formación de la normativa secundaria, *la Asamblea Legislativa no está jurídicamente condicionada a que, previo a la formación de la voluntad legislativa en la regulación de los diversos ámbitos de la realidad social, tenga necesariamente y como requisito constitucional de validez, que efectuar estudios técnicos previos que convaliden las disposiciones legales*.

3. Admitir una exigencia constitucional de estudios previos *como condición de validez de la ley*, importaría un desconocimiento de la esencia del Órgano Legislativo, su carácter político y los criterios de esta naturaleza que inciden en la conformación de la ley; lo que produciría en términos prácticos una restricción a la libertad legislativa de la Asamblea, no establecida por la Constitución.

En el caso *sub iudice*, el establecimiento de la zona protectora del suelo o la declaración de la zona de reserva forestal, que se realiza en el Decreto Legislativo N° 432/93 no estaban condicionadas, desde el punto de vista de la validez de la ley, a un estudio previo de impacto ambiental -lo que desde un punto de vista pragmático es deseable y conveniente-; tal estudio previo no es, pues, como sostienen los demandantes, un "requisito previo e ineludible para emprender cualquier actividad que pueda poner en peligro el medio ambiente".

4. La admisión de dicho criterio interpretativo, utilizado por los demandantes, implicaría una incorrección funcional de esta Sala; es más, el pronunciamiento en este caso

la llevaría a opinar sobre cuestiones eminentemente técnicas, no sólo en cuanto a aspectos de silvicultura -como el bosque de la finca El Espino-, sino en todos los casos en que se afectarían ecosistemas frágiles, como los bosques salados, canales de riego, ambientes marino-costeros, acuicultura, y aun la explotación de piedras extraídas de los ríos.

Por otra parte, es necesario señalar que la afirmación de los demandantes en el sentido que no se realizaron estudios técnicos previos a los decretos legislativos, es un simple decir sin prueba al respecto, y esta Sala no puede dar por hecho en esta sentencia la falta de ese estudio; si la existencia de tales estudios técnicos fuera un requisito de validez de la ley, exigido por la Constitución, se habría ordenado y practicado los actos procesales pertinentes para la comprobación de tal hecho.

En consecuencia, puede concluirse que *los trabajos preparatorios, previos a la iniciativa de una ley, no son parte del procedimiento de formación de la misma, prescrito por la Constitución; por lo que, respecto de este motivo argumentado, consistente en violación al procedimiento de formación de la ley por no haber realizado un estudio técnico previo a la adopción de la decisión legislativa, el Decreto Legislativo N° 432/93 no es inconstitucional y así debe declararse en la presente sentencia.*

**IV.** Entrando al análisis de los argumentos relativos al contenido de las normas impugnadas, el primero de ellos radica en que los arts. 1 inc. 2°, 5 y 6 del Decreto Legislativo N° 432/93, contravienen el art. 117 de la Constitución, que *declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales, y obliga al Estado a crear los incentivos económicos y proporcionar la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de programas adecuados en relación con tales actividades, y dispone la regulación -mediante leyes especiales- de la protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y del medio.*

A efecto de decidir adecuadamente sobre tal motivo, es necesario determinar previamente la naturaleza, manifestaciones y alcances de las regulaciones contenidas en tal disposición, así como sus relaciones con el resto del marco constitucional, a fin de *establecer adecuadamente el primer extremo de la confrontación internormativa cuya contradicción o conformidad se decidirá.*

1. En primer lugar, examinada tal disposición en su contenido esencial -desde un enfoque *ontológico-*, puede advertirse que el art. 117 Cn. es una típica manifestación del *carácter concentrado de los mandatos constitucionales*, ya que en el mismo, la Constitución determina las directrices y los lineamientos básicos para el desarrollo de una *política estatal relativa a los recursos naturales y el medio ambiente*, que dan lugar a una considerable regulación infraconstitucional, que deberá ser emitida primariamente por el Órgano Legislativo; pero también a una serie de medidas operativas en las que se involucran otros órganos del Gobierno.

Tales directrices y lineamientos de la política ambiental del Estado salvadoreño que dispone el art. 117, se plantean mediante la regulación de tres aspectos:

*A. La obligación del Estado de crear los incentivos económicos y proporcionar la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de programas adecuados a la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales*, lo cual debe entenderse como un complemento a la obligación prescrita en el art. 101 inc. 2º Cn., según el cual "El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos..."

Es claro que de los recursos naturales no sólo dispone el Estado, sino principalmente los particulares; pero en este aspecto, el art. 117 Cn. obliga al Estado a incentivar -mediante políticas fiscales, financieras, etc.- y dar asistencia técnica a aquéllos, a fin de evitar la explotación irracional de esos recursos; más aún, la responsabilidad del Estado incluye la planificación y ejecución de programas que tiendan a la protección de los mismos -en los cuales participen el Estado y los particulares- e incluso el fomento y la participación activa en formas asociativas -v. gr., sociedades o asociaciones de interés público- que tengan por objeto incrementar la riqueza nacional mediante un mejor aprovechamiento de los recursos, tal como lo prescribe el art. 113 Cn.

*B. La remisión al legislador secundario para que desarrolle, mediante leyes especiales, las actividades relacionadas con los recursos naturales y el medio ambiente*; es decir, la obligación de establecer el marco normativo necesario e idóneo para facilitar la utilización racional de los recursos naturales por los particulares y el Estado.

Toda esa regulación de la política ambiental que se ha expuesto en forma sucinta, es complementada en la Constitución con *un componente educativo*, ya que en el art. 60 inc. 2º se dispone la enseñanza obligatoria, en todos los centros docentes, de la conservación de los recursos naturales; y con un *componente de control de salubridad*, pues el art. 69 inc. 2º dispone la obligación del Estado para controlar la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar de las personas.

*C. Una declaración en el sentido que las actividades relacionadas con los recursos naturales son de interés social*. El interés social -tal como sostuvo este Tribunal en la sentencia pronunciada a las once horas del día veintiséis de julio de mil novecientos ochenta y nueve, en el proceso de inconstitucionalidad del Decreto-Ley Nº 75/79 y sus reformas-, "tiende a satisfacer, por medio de medidas legislativas o administrativas, las necesidades que adolecen grupos mayoritarios del Estado", opera "cuando se trata de evitar algún problema que afecte o pueda afectar a dichos grupos" y rige las actividades tendentes a "mejorar las condiciones vitales de dichos grupos mayoritarios".

El sentido de tal concepto en el art. 117 Cn. se puede aprehender más fácilmente si se tienen en cuenta otras referencias que en la misma Constitución se hacen al interés social, en forma de declaraciones; y en la presente sentencia se reseñan, sin entrar a un análisis en profundidad de las mismas, sino como una ampliación del marco referencial que permita una mejor interpretación "en la Constitución" de la mencionada disposición de la Ley Suprema.

Así, tales referencias aparecen en los arts. 59 y 119 de la Constitución; en el primero, se dispone que "la alfabetización es de interés social", y en el segundo, que "se

declara de interés social la construcción de viviendas". Como puede advertirse, tales actividades, igual que la protección de los recursos naturales, son consideradas por el constituyente como esenciales para la satisfacción de necesidades de sectores mayoritarios del pueblo, por lo que es necesaria la intervención, coordinación y esfuerzo conjunto de las instituciones estatales, de los grupos sociales y de todos los individuos para su progresivo cumplimiento.

*Es precisamente el carácter prioritario de tales actividades lo que da sentido a que las mismas se declaren de interés social; y ello conlleva la obligación de involucrar y coordinar los esfuerzos -de los entes públicos principalmente, pero también de los grupos sociales y los individuos-, en una política consistente y continuada para la realización de tal interés.*

Especialmente, el principio de la prelación del interés social desempeña un papel teleológico para la interpretación de las normas que regulan la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales; así como para valorar la conducta del Estado en el desarrollo de su política ambiental. Ello conduce a afirmar que *la legitimidad constitucional de tal política dependerá de su orientación hacia la consecución del interés -es decir, el provecho o conveniencia, entendido como la satisfacción de las necesidades- de la mayoría de la población, interés que, según la misma Constitución, tiene primacía y por tanto deberá hacerse prevalecer sobre el interés privado.*

D. De lo anterior puede afirmarse que, *en el art. 117 Cn., relacionado con las otras disposiciones constitucionales citadas, la política estatal ambiental es concebida como una política integral que comprende la concurrencia de participación del Estado y los particulares en la protección del medio ambiente, para lo cual el Estado tiene la obligación de incentivar a los particulares y darles la asistencia técnica necesaria para el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales, así como fomentar y proteger las asociaciones económicas que tengan por objeto incrementar la riqueza nacional mediante la racional utilización de los recursos naturales, con posibilidad que el Estado intervenga activamente en la constitución y funcionamiento de tales asociaciones; ello se ve complementado con un componente educativo, que implica la obligatoria enseñanza de la conservación del medio en todos los centros docentes de la República, y un componente de control de salubridad, mediante la actuación del Estado en el control de la calidad de los productos alimenticios y de las condiciones ambientales; y, finalmente, un límite a la actividad que el Estado desarrolla para cumplir con su obligación de promover el desarrollo económico y social del país: la racional utilización de los recursos, para lo cual se dispone -como instrumentos idóneos que deberá utilizar en el cumplimiento de tal obligación- la planificación y ejecución de planes adecuados para la conservación del medio, en los que deberá privar el criterio teleológico del interés social.*

2. En segundo lugar, examinado el art. 117 Cn. según la ubicación dentro de la Ley Suprema -desde un enfoque *sistemático*- se advierte que tal disposición forma parte de la regulación constitucional del orden económico y, desde esta perspectiva, se encuentra íntimamente relacionado con el art. 101, según el cual "El orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes

del país una existencia digna del ser humano. --- El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. Con igual finalidad, fomentará los diversos sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores".

Vista desde su contexto inmediato, dicha disposición enfoca los recursos naturales como factores económicos cuyo aprovechamiento genera riqueza a la población, y que por tanto se constituyen en medios para el logro de los fines individuales y sociales de todas las personas, en el orden material.

Tal calidad de los recursos es también reconocida por el Derecho Internacional, en el que, v. gr., el art. 1.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que "Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia".

Para ser coherente con la filosofía constitucional, *el aprovechamiento de los recursos naturales debe responder a un criterio de racionalidad, que significa la generación de riqueza -en el sentido de satisfacción de las necesidades económicas de las personas-, mediante la utilización de los mismos, procurando su protección -que comprende la conservación, restauración, mejoramiento y desarrollo-, a fin que tal aprovechamiento beneficie no sólo a la presente sino también a las nuevas generaciones, así como al mayor número de habitantes.*

3. Finalmente, vista la conformación constitucional de la política estatal relativa a los recursos naturales y el medio ambiente desde sus *implicaciones materiales subjetivas* - que es el enfoque que más interesa para los efectos de esta sentencia-, hay que decir que si bien nuestra Constitución no enuncia expresamente dentro del catálogo de derechos fundamentales el derecho a un medio ambiente sano, es imprescindible reconocer que *las obligaciones prescritas en el art. 117 y otras disposiciones de la Ley Suprema no importan un contenido prestacional en favor de los recursos naturales -lo cual es jurídicamente imposible-, sino de las personas que conforman la colectividad, es decir, de quienes satisfacen sus necesidades materiales mediante el aprovechamiento de tales recursos.* En consecuencia, la regulación de las obligaciones del Estado en relación con la política ambiental, y los límites prescritos a esa actividad, son establecidos en favor de la persona humana, lo que conlleva ineludiblemente al reconocimiento de que *tal derecho a gozar de un medio ambiente sano tiene rango constitucional*, y consecuentemente es obligación del Estado proteger a las personas en la conservación y defensa del mismo.

Lo anterior aparece evidente si se considera que en el preámbulo de la Constitución se predica del respeto a la dignidad de la persona humana el ser uno de los fundamentos de la convivencia nacional; que en el art. 1 de la misma Ley Suprema se reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado; que en el art. 2 se reconoce a toda persona el derecho a la vida; y que en el mencionado art. 101 inc. 1° se dispone que el

orden económico debe tender a asegurar a todas las personas una existencia digna del ser humano.

Todo ello porque el derecho a la vida, analizado en su ínsita relación con el principio de la dignidad de la persona humana y la concepción personalista que inspira la Constitución salvadoreña, no significa una simple existencia psico-biológica -un mero *estar ahí*-, sino que implica una existencia propia de su calidad humana, en la que obviamente el entorno ambiental o ecológico desempeña una papel primordial.

4. Teniendo presente el anterior marco conceptual, se pasa ahora a establecer el *segundo extremo de la confrontación internormativa cuya contradicción o conformidad debe decidirse en el motivo que se examina en este considerando.*

El ciudadano Héctor Eduardo López argumentó que los arts. 1 inc. 2º, 5 y 6 del Decreto Legislativo N° 432/93, contravienen el art. 117 Cn. *por proteger parcialmente y no en su integridad -es decir, en su total extensión- la finca El Espino*, lo cual, según el demandante, debería haberlo hecho.

Sobre este aspecto es necesario señalar, que según el art. 45 de la Ley Forestal, el Organo Ejecutivo, en el Ramo de Agricultura y Ganadería, tiene la potestad de establecer por decreto *zonas protectoras del suelo*, a fin de mantener y regular el régimen hidrológico, mejorar las condiciones de higiene para la población o para cualquier otro fin conveniente, en terrenos comprendidos en las cuencas hidrográficas, riberas de los ríos, lagos o lagunas. La misma disposición preceptúa que podrán efectuarse aprovechamientos en tales zonas, teniendo en cuenta las condiciones particulares de cada predio, dentro de las limitaciones que establezca el reglamento respectivo o las disposiciones del decreto que se dicte para establecerlas.

El art. 46 de dicha ley, dispone que el mismo órgano del Estado podrá declarar como zonas de reserva forestal las extensiones montañosas, los terrenos de bajo valor productivo o los terrenos donde se crea indispensable establecer y conservar -por medio de prácticas silvícolas- vegetación forestal para suministro de productos forestales, regularización de corrientes fluviales para auxiliar el desarrollo y sostenimiento de proyectos y obras de riego u otros suministros de agua, proteger los terrenos agrícolas a fin de evitar la erosión de los mismos y para fines de utilidad general; y que dichas zonas pueden estar constituidas por terrenos nacionales o de dominio privado que se consideren más apropiados para fines de silvicultura.

*Precisamente porque no es posible la aplicación de las medidas de protección a todo el territorio nacional, ni dejar a la subjetividad de los individuos o los grupos sociales la determinación de las zonas reservadas, la mencionada ley regula que previamente el Organo Ejecutivo debe establecer la zona protectora o declarar la respectiva zona de reserva forestal.* Y en el presente caso, la Asamblea Legislativa -en uso de su *potestad legislativa*, conferida por la Constitución- estableció, en el art. 1 inc. 2º del Decreto Legislativo N° 432/93, como zona protectora y declaró como zona de reserva forestal quinientas sesenta y nueve hectáreas, sesenta y un áreas, sesenta y siete metros cuadrados, equivalentes a ochocientos quince manzanas, setenta y seis varas cuadradas, a efecto de

emitir las disposiciones legales respectivas para su aprovechamiento, desarrollo y ordenamiento.

La subjetiva estimación del demandante, en el sentido que tal declaratoria debió abarcar la extensión total -de más de ochocientas hectáreas- que comprende el inmueble, no es motivo para declarar inconstitucionales las disposiciones impugnadas, pues *son los órganos del Estado quienes van a desarrollar la política ambiental en general, y especialmente sobre las zonas protectoras del suelo y de reserva forestal, para lo cual es requisito sine qua non el establecimiento o la declaratoria de tales zonas.*

El previo establecimiento o la previa declaratoria cumplen una función *objetivadora* -en el sentido de extraer la política ambiental de las particulares opiniones subjetivas de individuos o grupos-, e *individualizadora* -en el sentido de determinar áreas o regiones del territorio nacional- de las zonas protectoras del suelo y de reserva forestal; función que, en virtud de la especial conformación y los principios que rigen el Organo Legislativo, es más idóneo que sean ejercidas por la Asamblea Legislativa, como en el presente caso.

Y es que, como apunta el Fiscal General de la República, la atribución de legislar es una función propia del Organo Legislativo, en el cual existe representatividad de la sociedad salvadoreña a través de sus diputados, quienes son los llamados a interpretar el interés general de los salvadoreños con miras al bien común; y en dicha actividad, los diputados son autónomos, no admitiendo control de autoridad de ninguna naturaleza sino sólo el control constitucional sobre sus actuaciones cuando sean realizadas fuera de su propia competencia o con evidente violación de principios constitucionales.

Por tanto, sostener que esta Sala declare la inconstitucionalidad de este decreto, es llevarla en el fondo a determinar zonas protectoras y reservas forestales, lo cual no es su función. Si ahora se pronuncia en el caso de la finca El Espino, mañana tendría que hacerlo sobre cualquier otro proyecto urbanístico o cualquier proyecto que, se sostenga, afecta el medio ambiente, llevándola a que conozca -entre otros aspectos- sobre bosques salados, uso de pesticidas o fertilizantes, etc.

En consecuencia, es imperativo concluir que, *respecto del motivo argumentado por el mencionado demandante, en el sentido que existe contravención al art. 117 Cn. por dar una protección parcial y no total a la finca El Espino, los arts. 1 inc. 2º, 5 y 6 del Decreto Legislativo N° 432/93 no son inconstitucionales y así debe declararse en la presente sentencia.*

V. El mismo ciudadano López argumentó que tales disposiciones también son inconstitucionales, por ser contrarias al interés social y hacer prevalecer el interés privado sobre el interés público. En este aspecto es necesario hacer un análisis del decreto impugnado, en sus considerandos y sus normas, a fin de determinar la adecuación o no del mismo con la normativa constitucional y así -desde un enfoque teleológico- determinar si tiende o no al provecho o conveniencia de la mayoría de la población.

Al respecto, se advierte que el Decreto Legislativo N° 432/93 expresa en sus considerandos, que "siendo necesario establecer y conservar la vegetación forestal en el

inmueble denominado 'El Espino', situado en jurisdicción de Antiguo Cuscatlán, departamento de La Libertad, y reuniendo dichos terrenos las características a que se hace referencia en los anteriores considerandos -mantener y regular el régimen hidrológico y conservar los recursos forestales, y preservar la salud de los habitantes- es procedente establecer y declarar como tales las zonas antes referidas".

Más adelante, en las disposiciones del decreto, se regula que se establece como zona protectora del suelo, y se declara como zona de reserva forestal una extensión superficial de quinientas sesenta y nueve hectáreas, sesenta y un áreas, sesenta y siete centiáreas, equivalentes a ochocientos quince manzanas, setenta y seis varas cuadradas; dentro de la cual, una porción de ochenta y nueve hectáreas, ochenta y nueve áreas, cuarenta centiáreas, se destinarán para la construcción de un parque, y *se dispone que en tal zona solamente podrá efectuarse aprovechamientos en forma técnica y científica que asegure la conservación de los recursos.*

Asimismo, se prescribe que el resto del inmueble deberá sujetarse a las leyes y reglamentos que regulan la materia urbanística y a la aprobación de la OPAMSS, y que su desarrollo urbano requerirá un plan que deberá considerar el ordenamiento integral y un estudio -efectuado por la Secretaría Nacional del Medio Ambiente- del impacto ambiental que evalúe los efectos positivos y negativos del proyecto urbanístico en el medio ambiente natural. También que en caso de desarrollo residencial, la lotificación o urbanización de los mismos deberá hacerse mediante lotes o parcelas cuya área mínima sea de un mil quinientas varas cuadradas, en los cuales el espacio sin construir deberá ser como mínimo el cincuenta por ciento del área del lote o parcela.

En virtud de lo anterior, y partiendo de la premisa que la concreta manifestación del interés social o su protección, corresponde determinarla a las entidades estatales conformadoras y ejecutoras de la política ambiental, lo cual no puede ser juzgado y valorado por esta Sala, salvo cuando tal determinación sea irrazonable, se advierte que el régimen establecido por el Decreto Legislativo N° 432/93 no violenta el principio del interés social; y, como apunta el Fiscal General de la República, "la declaratoria de zona protectora del suelo y de reserva forestal, y la disposición de construir un parque bosque, no son más que formas efectivas de proteger y aprovechar los recursos naturales en beneficio del interés social de toda la población en general".

Por las razones expuestas, se concluye que, *respecto de este motivo argumentado, consistente en la contravención a los arts. 117 y 246 Cn. por no respetar el interés social y su prevaencia sobre el interés privado, los arts. 1 inc. 2º, 5 y 6 del Decreto Legislativo N° 432/93 no son inconstitucionales y así debe declararse en la presente sentencia.*

**VI.** Los demandantes Victor Hugo Mata Tobar, Rosendo Mauricio Sermeño, Pedro Alexander Vásquez, Francisco Elías Valencia, Carlos Alberto Alas Landaverde, Eduardo Francisco Joaquín Molina Olivares, Carlos Zelaya Gómez, Angel María Ibarra Turcios, Ana Doris Orellana Ramos de Quiroz, David Pereira Rivera y Ramón Díaz Bach h., argumentaron la inconstitucionalidad del art. 5 del Decreto Legislativo N° 432/93, por no tener autorización constitucional la Asamblea Legislativa para hacer prevalecer la urbanización sobre la degradación ambiental.

Al respecto es necesario señalar, que el desarrollo urbanístico de una zona no implica *per se* degradación ambiental, y precisamente por ello es que *la Constitución exige que la protección de los recursos naturales sea regulada por leyes especiales, en las que necesariamente debe procurarse la armonización del desarrollo económico con la racional utilización y aprovechamiento de los recursos naturales.*

En el caso de la porción del inmueble El Espino sujeta a urbanización, como antes se ha señalado, el artículo impugnado no establece una regulación que en abstracto contraríe el armónico aprovechamiento del inmueble con la conservación de los recursos naturales, prescrito por la Constitución para todos los recursos naturales; por lo cual no es admisible la supuesta contradicción entre desarrollo urbanístico y conservación de los recursos naturales que los demandantes plantean, sino que, precisamente la Constitución obliga a la procura del equilibrio entre ambas actividades a fin de encauzar el aprovechamiento de los recursos naturales en el marco de una utilización racional.

Por las razones antes expuestas, es imperativo concluir que, *respecto de este motivo argumentado, consistente en la contravención al art. 117 por hacer prevalecer el desarrollo urbanístico sobre la protección de los recursos naturales, el art. 5 del Decreto Legislativo N° 432/93 no es inconstitucional y así debe declararse en la presente sentencia.*

Por tanto:

Con base en las razones antes expuestas, disposiciones constitucionales citadas y artículos 9, 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República esta Sala falla:

(1) Sobreséese en este proceso respecto de la petición de declarar inconstitucional los arts. 5 y 6 del Decreto Legislativo N° 432/93, por el supuesto perjuicio producido a la población de habitantes de San Salvador y Nueva San Salvador, por no ser tal acto concreto objeto de decisión en el proceso de inconstitucionalidad.

(2) Sobreséese en este proceso respecto de la petición de declarar inconstitucional el art. 1 del Decreto Legislativo N° 433/93, por disponer la donación de una porción del inmueble El Espino a las Municipalidades de San Salvador y Antiguo Cuscatlán y no a los beneficiarios de la Reforma Agraria, y específicamente a la Asociación Cooperativa de la Reforma Agraria El Espino, de Responsabilidad Limitada, por no ser tal acto de aplicación objeto de decisión en el proceso de inconstitucionalidad.

(3) Sobreséese en este proceso respecto de la pretensión de inconstitucionalidad que se fundamentan en la transgresión a la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales, y el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Areas Silvestres Prioritarias en América Central, por no ser tales instrumentos parámetro de control de constitucionalidad.

(4) Declárase que el Decreto Legislativo N° 432, de catorce de enero de mil novecientos noventa y tres, publicado en el Diario Oficial N° 22, Tomo 318,

correspondiente al dos de febrero del mismo, no es inconstitucional en su forma, pues los trabajos preparatorios de una ley no son parte del procedimiento de formación de la misma, y su omisión no implica violación al procedimiento prescrito por la Constitución para su validez.

(5) Declárase que en los artículos 1 inciso 2º, 5 y 6 del Decreto Legislativo N° 432/93, no existe la inconstitucionalidad alegada, consistente en contravenir el artículo 117 de la Constitución por proteger parcialmente y no en su integridad el inmueble denominado El Espino, ya que la determinación del área que se establece como zona protectora del suelo, y se declara zona de reserva forestal es libre decisión de la Asamblea Legislativa.

(6) Declárase que en los artículos 1 inciso 2º, 5 y 6 del Decreto Legislativo N° 432/93, no existe la inconstitucionalidad alegada, consistente en contrariar el interés social y la prevalecencia del interés público sobre el interés privado, ya que en tales disposiciones no se encuentra un mandato abstracto que violente los mencionados principios.

(7) Declárase que en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 432/93, no existen las inconstitucionalidades alegadas, consistentes en la violación a la obligación de proteger los recursos naturales, por autorizar degradación ambiental y no cumplir con los estudios previos para la discusión y aprobación de la ley, ya que tal disposición no autoriza una conducta que contraríe el armónico aprovechamiento del inmueble con la conservación de los recursos naturales prescrito por la Constitución, y que la elaboración de estudios previos para la elaboración de las leyes no es parte del procedimiento formativo de la misma.

(8) Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiéndose remitir al efecto copia de la misma al Director de dicho órgano oficial.

(9) Notifíquese la presente sentencia a los demandantes, a la Asamblea Legislativa y al Fiscal General de la República.---J. E TENORIO---R. HERNÁNDEZ VALIENTE---O. BAÑOS P.---E. ARGUMEDO---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---J. ALBERT. ORTIZ---RUBRICADAS.

**VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO DOCTOR MARIO ANTONIO SOLANO RAMÍREZ**

No concurro con mi voto para conformar la anterior resolución y formulo mi voto disidente fundamentado en las siguientes consideraciones:

Conocidos los problemas de la realidad ambiental, las soluciones técnicas para éstos, los conflictos sociales que se están produciendo, y las transformaciones del derecho, el Suscrito

Magistrado considera oportuno relacionarlos, a efecto de sustentar el voto sobre una base amplia de análisis.

1 . **MARCO CONSTITUCIONAL-** La Constitución de El Salvador carece de marco político definido, esencial e ilustrativo para el problema ambiental, por lo que no, podrá existir una política nacional coherente en el tratamiento de esta problemática que pueda estructurar las instituciones jurídicas y los marcos legales que se requieren para ordenar y resolver lo que en este campo se está produciendo. Independientemente del art. 117, la Constitución, carece de reglas precisas para el tema que afecta a las generaciones actuales, pero con mayor impacto lo será para las generaciones futuras, de no adaptarse decisiones apropiadas. Es impostergable para El Salvador definir y crear el marco para la toma de grandes decisiones políticas y la dirección de éstas para saber el rumbo, los alcances y las posibilidades de nuestro país, a quienes los expertos en la materia le atribuyen un deterioro tal, que lo ponen en un penoso segundo lugar de pobreza de recursos naturales y que comprometen su viabilidad muy seriamente. Con todo, el art. 117 Cn. como soporte básico constitucional, más los Convenios Internacionales suscritos por El Salvador, determinan el marco constitucional o bloque de constitucionalidad que el decreto 432 ha violentado.

2. **MARCO LEGAL:** No existe en el momento actual una legislación armónica de desarrollar una doctrina o una política nacional sobre la materia pero hay un material legislativo, incluyendo Convenios Internacionales, para ubicar y decidir sobre el caso sub-judice relacionado con la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Legislativo No. 432, publicado en el Diario Oficial, Tomo No. 318 de martes 2 de febrero de 1993, y en este contexto legal disperso, encontramos algunos puntos ya decididos por el legislador en cuanto a la necesidad de proteger el medio ambiente e inclusive somos suscriptores de la Convención de Estocolmo de 1971 y del Convenio de Brasil de 1992. El Decreto 432, vulnera la Constitución material (Real) y la Constitución formal al no tomar en cuenta que la Constitución trasciende a la sociedad actual, la mayoría de la Asamblea que dio aquel decreto, no estaba autorizada para desconocer el plan - aunque incipiente - que el legislador constituyente diseñó ayer (1983) para las generaciones de entonces, para las de hoy, y para las del futuro, en el sentido que es la biodiversidad la que está en juego, más allá de los convencionalismos e ideas erráticas, de un concepto de civilización que se finca en el consumismo y en la dictadura del mercado.

3. **MARCO DOCTRINARIO:** La cuestión de la preservación de los recursos naturales, es un problema de supervivencia, o sea que están en juego las generaciones actuales y las generaciones futuras, de tal manera que las disposiciones constitucionales y legales deben tener como principio rector que en esta materia prevalece, el principio que el interés público primará sobre el interés privado, en una doble orientación pues debe tomarse en cuenta el universo actual y el futuro. Los recursos naturales nos dan alimento, agua, vestido, abrigo, etc., por lo que la tasa de utilización es más elevada, que la de su recuperación, sólo este hecho puede indicarnos la necesidad de saber a dónde y cómo debemos orientar nuestras decisiones especialmente aquellas que como la ley tienen fuerza coercitiva.

La ciencia nos ha hecho saber de los riesgos del uso inadecuado de los recursos naturales y de su contaminación y los distintos sectores de la comunidad están tornando conciencia de

ello; sin embargo nuestros gobernantes todavía no asumen políticas coherentes en esta materia y de hecho se observan fenómenos que aparentemente gozan de su beneplácito y que totalmente están en contra de una planificación adecuada para afrontar el deterioro y la disminución de los recursos que hacen posible nuestra vida.

A partir de la Declaración de Estocolmo, de 1971, el universo entero toma conciencia de resguardar el medio natural y se viene perfilando un movimiento proteccionista que está generando un Derecho Internacional del Ambiente, comparable al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, con el cual se considera que guarda estrecha relación. El ser humano y su entorno se encuentran en crisis por lo que se hace necesario crear los instrumentos jurídicos capaces de abordar la crisis y resolverla mediante acciones racionales y rápidas, sostenibles y eficaces.

**PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE.** Existen leyes particulares que de algún modo puedan estar orientando algún aspecto de esta realidad. De ese modo pueden aparecer leyes especiales que son pretexto de protección del medio puedan entrar al conocimiento de casos particulares o individualizar su aplicación de tal modo que la ley pueda perder su característica de generalidad y abstracción. Tal es el Decreto Legislativo, cuya inconstitucionalidad se ha pedido.

**4. CARACTERISTICAS DEL DERECHO AMBIENTAL:** El objeto principal de esta rama del derecho, es la conservación del ambiente y el Estado, ha venido dando muestras de aceptación de los principios del derecho ambiental contemporáneo tal es el caso de la Ley del Medio Ambiente, cuyas disposiciones deben entenderse derogatorias de la letra y el espíritu del Decreto cuya inconstitucionalidad se pide. Por el bien jurídico que protege, se considera que corresponde al derecho público y aparece como una especialización del derecho administrativo; sin embargo se aparta de las concepciones tradicionales, en cuanto a la Teoría de la Responsabilidad, ya que se abandonan los moldes clásicos de la responsabilidad subjetiva, de tal manera que el ocasiona un riesgo mediante un daño ambiental, responde por el daño, aunque no le sea imputable a dolo o culpa; sigue el mismo patrón de los riesgos profesionales en el campo de la seguridad social, materia con la cual está emparentado por el principio de solidaridad.

Esto a su vez exige al Estado el cumplimiento del deber de precaución u observancia de la teoría precautoria, la cual establece que aunque no exista certeza del daño, exige una actitud cautelosa por parte del estado. Esto es sumamente novedoso en la teoría de los riesgos, donde la duda razonable crea derecho. Este rasgo sutil y por ello poco entendible no impactó al legislador creador del Decreto cuestionado y ahora a la Sala de lo Constitucional que ha tenido la oportunidad sin aprovecharla, de volver a la Constitucionalidad.

En el derecho ambiental y en el derecho ecológico, como lo ha sido durante el apogeo del derecho agrario, cobra relevancia la noción de la propiedad privada en función social; esto es, que se reconoce el derecho de propiedad privada, siempre que esté garantizada la función social. Debemos recordar que el núcleo generatriz de estos derechos, ha sido el derecho civil-, pero en la actualidad, nadie sostiene los principios clásicos del derecho de propiedad, sino que en todas las formas jurídicas propias de las concepciones

contemporáneas del derecho de dominio, se tienen en cuenta los intereses de la sociedad en su conjunto.

En el caso del decreto cuya inconstitucionalidad se demanda, aparentemente se le da cobertura a la función social, al reconocer la vocación forestal de parte del inmueble, pero al declarar el resto del mismo como de vocación urbana, tratándose de una finca en la que no existen interrupciones geográficas que la puedan hacer distinta y que al contrario forman parte de un todo, que la comunidad ha expresado de distintas formas que se trata de reserva de bosques y de agua y que los demandantes asumen como argumento propio, al convertirla la finca en una región urbanizable, se hace de un modo arbitrario y utilizando la ley como una forma de cubrir y proteger intereses eminentemente privados, no obstante que el legislador pretende dar una normativa para manejar las extensiones de los predios que se comercializarán; pero ese intento, que no garantiza que el mercado de la tierra va a cumplir y proteger cuando se desarrollen los proyectos urbanísticos, es la más clara admisión de parte del legislador, que esos predios deben ser protegidos, precisamente porque como el resto forman parte de la zona forestal que merece como la otra porción, ser declarada zona de protección.

No tomar en cuenta la función ecológica, como un componente de la función social, hace que este decreto sea atentatorio a los principios constitucionales, en este caso a la función social de la propiedad en el marco del desarrollo sostenible violándose de este modo el art. 246 Cn. que establece que los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio.

¿Será suficiente tener el poder para decidir la suerte de la población que puede verse afectado por el impacto ambiental que podría sobrevenir en caso de urbanizar la zona? Este tribunal que ha podido conocer los argumentos de las partes que han intervenido en esta demanda de inconstitucionalidad y al confrontarlas con la evolución que el derecho ha tenido en este campo, debió considerar que el legislador no ha podido, controvertir y analizar los argumentos de los titulares de los intereses en juego, por lo que el Decreto al perder su carácter de general y obligatorio, funciona como una norma individualizada que equivale a una sentencia. Con todo, el legislador no ha podido ni podría hacerlo aunque lo intentara mediante otro decreto, medir el impacto ambiental que está provocando su decisión.

Debemos también considerar que no basta ser titular de una función estatal y ejercerla de algún modo. El concepto moderno de] ejercicio de la soberanía exige que ésta se haga en el marco de ciertos criterios de racionalidad, idoneidad y capacidad, pues del resultado de la función normativa, por ejemplo, saldrá el derecho vigente de un estado en cierto momento de su historia. Y desde luego no basta que se cumplan los requisitos meramente formales sino que es preciso además, que el legislador sea un intérprete de la Constitución, de la doctrina -Jurídica, de las transformaciones del derecho y de la filosofía del derecho, es decir la Constitución formal y material.

En el caso de análisis, el legislador, no ha tenido mayor cuidado que en esta materia; el derecho ambiental, debe tomarse el derecho como un todo, utilizando las instituciones y los instrumentos en sus diferentes ramas: derecho constitucional, administrativo, internacional,

económico, privado etc., y fundamentalmente debió desconocer que el objetivo de su acción es la base natural, el medio natural, la ecología, ecosistema, o sea que debe sustentarse en materias o disciplinas integradas. Cosa que nuestro legislador no ha podido realizar y que lo compromete no sólo constitucionalmente sino éticamente, y que lamentablemente ahora en Sala de lo Constitucional también ignora.

tr

5. **EL MARCO INTERNACIONAL** La Conferencia de las Naciones Unidas de Ambiente y Desarrollo, se reunió en 1972 en Estocolmo. Como resultado, se emitió el "Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente", que ratificaba las conclusiones del Foro Founex, al tiempo que afirmaba la posibilidad de planificar el desarrollo de tal manera, que no provocara daños irreversibles en el medio ambiente.

Debe hacerse referencia también a la Cumbre de la Tierra convocada en julio de 1992 en Brasil, en la cual se proclamó y reconoció la naturaleza Integral e independiente del planeta, que ofreció un resultado muy prometedor denominado Los Compromisos de Río. Dicha declaración significa la aceptación de principios que conforman la transición de los actuales estilos de desarrollo a la sustentabilidad. Los estados signatarios, se comprometieron, dentro de la preservación del desarrollo sostenible, a la protección, sobre todo, del ser humano. Se partió del principio de que toda persona tiene derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. Se incluyó el derecho de las generaciones presentes y futuras a que el desarrollo se realice de modo tal que satisfaga sus necesidades ambientales y de progreso y se mantuvo la potestad soberana de los Estados de explotar sus recursos, recalcando su responsabilidad de asegurar que las actividades que realicen dentro de su jurisdicción y control no causen daños ambientales a otros estados o áreas más allá de los límites de su jurisdicción nacional.

El primer instrumento legal regional cuyo objetivo fue la tutela del ambiente se firmó en la Cumbre Centroamericana celebrada en San Isidro de Coronado, Costa Rica, el 12 de diciembre de 1989. Este Convenio se conoce como el Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente. Posteriormente el Convenio ratificado por el mínimo requerido de tres países y entró en vigencia el 14 de junio de 1990. A la fecha, ha sido firmado por sus cinco estados signatarios.

Posteriormente, para asegurar la integración de Panamá y Belice a la CCAD, los presidentes reunidos en San Salvador, en julio de 1991, suscribieron el Protocolo al Convento Constitutivo de la CCAD el cual entró en vigor al ser ratificado por un mínimo de tres de los países signatarios.

Como se menciona en sus "considerandos", el Convenio se firmó por la necesidad de establecer mecanismos regionales de cooperación para la utilización racional de los recursos naturales, el control de la contaminación y el establecimiento del equilibrio ecológico. Lo anterior se planteaba como forma de asegurar una mejor calidad de vida a los pueblos centroamericanos, propiciar el respeto al medioambiente dentro del desarrollo sostenible y como un instrumento para la solución de los problemas ecológicos.

La estrecha relación entre la protección del ambiente y la estabilidad regional constituye una premisa básica dentro del Convenio. Se afirma que el ordenamiento regional del uso de los recursos naturales y el medio ambiente, constituye un factor fundamental para el logro de una paz duradera. Entre las obligaciones que adquirieron los signatarios del Convenio, hay dos de relevancia directa para el desarrollo y aplicación del derecho ambiental. Los estados se obligaron a:

-Fortalecer las instancias nacionales que tengan a su cargo la gestión de los recursos naturales y del medio ambiente.

-Auspiciar la compatibilidad de los grandes lineamientos de legislación nacionales con las estrategias para el desarrollo sostenible en la región.

En el campo de los recursos naturales y el medio ambiente, los Estados Parte convienen en desarrollar estrategias comunes, con el objetivo de fortalecer la capacidad de los Estados y proteger el patrimonio natural de la región, adoptar estilos de desarrollo sostenible. Utilizar de forma óptima y racional los recursos naturales del área. Controlar la contaminación y restablecer el equilibrio ecológico, entre otros, mediante el mejoramiento y la armonización a nivel regional de la legislación ambiental nacional y el financiamiento y ejecución de proyectos de conservación del medio ambiente.

En toda la filosofía de los Convenios y Acuerdos centroamericanos que conforman el derecho ambiental regional podemos encontrar un principio central. La participación ciudadana. Se afirma en ellos, textualmente, que la paz y la democracia se fomentan por medio de la participación ciudadana.

La gestión del ambiente, aunque es función de la administración pública, no puede tener el éxito deseado, si no se complementa con la acción de los ciudadanos, e incluso, en momentos en que se habla de la reducción del Estado, las organizaciones de la sociedad civil y los poderes locales tienden de forma subsidiaria a sustituir al Estado en muchas de sus funciones. Todo esto fue ignorado por el legislador y ahora por la Sala de lo Constitucional y que el Suscrito Magistrado no comparte.

---

**LA LEY ESPECIAL:** Cuando el legislador resuelve declarar y dividir la finca El Espino en dos porciones una de vocación urbana y otra de vocación forestal, mas que legislar o crear una norma de carácter general y obligatorio, se pronuncia sobre un caso individual y concreto y su resolución equivale a una sentencia, o sea que se tergiversa totalmente el concepto de ley especial del art. 117 Cn. y se pasa al concepto de ley individual o sea la que resuelve un caso particular es decir lo que hace un juez cuando pronuncia sentencia. En efecto habiendo derechos adquiridos o por adquirirse por distintos sujetos o personas naturales o jurídicas tales como derechos de propiedad o posesión, son afectados por el Decreto sin que a estos les haya sido posible defenderse, esto en grave violación al art. 11 de la Constitución, que se comete por medio de otra infracción constitucional, al emitirse un Decreto que tiene los efectos de una sentencia.

Estas consideraciones motivan el voto particular disidente en la sentencia pronunciada por la Sala de lo Constitucional.—MARIO SOLANO PROVEIDO POR EL SEÑOR MAGISTRADO QUE LO SUSCRIBE---J. ALBERT. ORTIZ---RUBRICADA.