

**PRIMER PANEL SOBRE LEGISLACION AMBIENTAL EN
REPUBLICA DOMINICANA -INTEC- FEB. 1992**

**LEGISLACION Y POLITICA AMBIENTAL
EN LA REPUBLICA DOMINICANA**

**Luis R. Pellerano*
y Pedro O. Gamundi***

**I. Protección del medio ambiente
en la República Dominicana:
Estructura legal y administrativa existente**

Raúl Brañes define Legislación Ambiental como *"el conjunto de las normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar*

* Oficina de abogados Pellerano & Herrera.

entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se esperan una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos". (Brañes, Raúl; Derecho Ambiental Mexicano, México 1987)

La importancia de la temática ambiental, tanto a nivel nacional como internacional, es más que evidente. Sin detenernos en consideraciones teóricas, y dado el reducido lapso en el que habremos de desarrollar esta ponencia, nos avocaremos a un análisis de nuestra realidad en materia de legislación ambiental para sugerir reformas de interés nacional.

A. Marco constitucional

El marco constitucional para la protección del medio ambiente en la República Dominicana lo encontramos en el Artículo 8, y en particular en su Inciso 17, cuarto párrafo, bajo el Título II, Sección I de la Constitución de 1966, que trata "*De los Derechos Individuales y Sociales*".

El Artículo 8 reza lo siguiente:

Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:

A su vez, el Inciso 17 de dicho artículo en su párrafo cuarto dispone lo siguiente:

El Estado velará por el mejoramiento de la alimentación, los servicios sanitarios y las condiciones higiénicas, procurará los medios para la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas y endémicas y de toda otra índole, así como también dará asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes por sus escasos recursos económicos así como lo requieran.

Como puede apreciarse, nuestra Constitución no consagra de manera expresa el derecho a un medio ambiente sano como un derecho individual y social, ni el deber de su protección a cargo del Estado. Debemos inferir ese derecho y ese deber de la finalidad principal del Estado consagrada en términos generales por el Artículo 8 y, más

específicamente, del papel del Estado como promotor de una mejor alimentación, mejores servicios sanitarios, condiciones higiénicas y servicios de salud, conforme a lo que establece el Inciso 17 en su párrafo cuarto.

Como veremos más adelante en este trabajo, importantes consecuencias en cuanto a la formulación e implementación de políticas ambientalistas se derivan asimismo del amplio poder reglamentario conferido al Presidente de la República conforme al Inciso 2 del Artículo 55 de la Constitución, que le facultan a "*expedir reglamentos, decretos e instrucciones cuando fuere necesario*". En lo relativo al medio ambiente, este poder se ensancha aún más a la luz de los Incisos 17 y 18 del mismo Artículo 55, que respectivamente confieren al primer mandatario la facultad de "*disponer todo lo relativo a zonas aéreas, fluviales y militares*" y a "*determinar todo lo relativo a la habilitación de puertos y costas marítimas*".

B. Legislación ambiental: tratados internacionales

Numerosas leyes, resoluciones, decretos, reglamentos e instrucciones regulan y protegen el medio ambiente en la República Dominicana. No obstante, esas disposiciones están dispersas y desarticuladas racional y administrativamente, tienden a ser demasiado generales o a conjurar problemas coyunturalmente, carecen de una rigurosidad científica, y a muchas de ellas se les da poca o ninguna aplicación.

Tras un minucioso inventario y estudio de ese cuerpo legal heterogéneo y sorprendente -inventario no exhaustivo aún-, podríamos guiarnos de dos criterios para dividir las normas vigentes. Ambos criterios fueron adoptados de manera pragmática, estableciendo jerarquías en base a nuestras observaciones sobre la legislación vigente hoy día.

1. Clasificación de nuestras disposiciones ambientales: criterio cronológico

El primero es cronológico, y pretendemos distinguir en él tres etapas distintas en el espíritu del legislador dominicano y alcance de las disposiciones legales correspondientes. Aunque los tratados internacionales suscritos y ratificados congresionalmente tienen fuerza de ley en nuestro ordenamiento jurídico, haremos exclusión expresa de los mismos en este primer intento de clasificación para incluirlos en la segunda.

1.1 La primera etapa es la *anterior al año 1962*, y de ella subsisten, aunque modificadas, algunas leyes de importancia. Cabe mencionar entre éstas la *Ley de Caza*, Número 85 de 1931; la *Ley de Organización Municipal*, Número 3455 de 1952; y la Ley 4471 de 1956, por la que se promulgó nuestro *Código de Salud Pública*. En la legislación aún vigente de esta etapa la noción de protección ambiental es decididamente remota, y se desprende más bien de la necesidad de reglamentar otras realidades sociales más tangibles a la época (para el caso, tales como "el derecho de la caza", la delimitación de predios y períodos de veda, o establecer las condiciones necesarias de higiene y salud y su administración a nivel local).

1.2A pesar de la existencia de las leyes citadas y otros precedentes de relevancia, sobre todo en el área forestal, puede señalarse el *año 1962* como aquel en que la protección legal del medio ambiente toma un carácter sistemático en nuestro ordenamiento jurídico interno, año que además marca el inicio de la segunda etapa cronológica que hemos identificado.

Del 1962 datan cuatro leyes que continúan proveyendo la estructura básica para la regulación de tres recursos naturales vitales. Estas son la Ley Número 5852, *Sobre el Dominio de las Aguas Terrestres y Distribución de las Aguas Públicas*, la Ley Número 5856, *Sobre Conservación Forestal y Árboles Frutales*, y la Ley Número 5914, *De Pesca*, del 29 de marzo, 2 de abril y el 22 de mayo de 1962, respectivamente. Además, la Ley Número 5994 que *Crea el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados*, de ese mismo año. Todas esas leyes fueron dictadas por el Consejo de Estado, por lo que no fueron congresionalmente sancionadas. En ese sentido no existen en el Congreso Nacional las usuales exposiciones de motivos que nos hubiesen permitido indagar sobre su origen y/o conexidad en sus objetivos. De todos modos, la articulación de dichos textos dista mucho de ser improvisada. Por ello, dado el carácter provisional del Consejo de Estado, nos atreveríamos a asumir que esas leyes son el resultado de trabajos o proyectos de ley preexistentes, o inspirados en leyes de otros países.

La característica común de las dos etapas citadas es la utilización única y exclusiva del poder *represivo* del Estado para la consecución de sus fines en materia ambiental, es decir, el castigo de aquellas actividades atentatorias contra los recursos protegidos por las leyes mediante sanciones penales, tales como la multa y la prisión.

1.3 Las leyes de lo que hemos denominado tercera etapa, introducen un elemento nuevo a este estado de cosas; es la noción de *incentivo al desarrollo* de un recurso ambiental, lo que en principio debería redundar en favor del desarrollo económico de la nación. Esta noción se inserta en nuestro ordenamiento ambiental en la década de los ochenta con la *Ley de Incentivo al Desarrollo Forestal* Número 290 de 1985 y otras disposiciones complementarias, y se concretiza mediante sustanciales exenciones fiscales a los proyectos del sector agroforestal acogidos a los beneficios de la ley.

2. Clasificación de nuestras disposiciones ambientales por recurso natural

El segundo criterio que nos permite clasificar las disposiciones ambientales existentes en el país es su clasificación por recurso natural protegido. Partiremos de aquellos recursos que han recibido mayor atención del legislador o de la autoridad reglamentaria y/o administrativa competente. Naturalmente, haremos énfasis sobre aquellos recursos que no son objeto de las ponencias de los demás participantes en este coloquio.

2.1 Protección y Desarrollo Forestal

La gran tragedia ecológica dominicana continúa siendo la deforestación y sus devastadores efectos. Como es sabido, la preservación de nuestros bosques es de prioridad nacional, pues son los bosques el factor principal que impide la degradación de las cuenca hidrográficas de las montañas. Las cuencas hidrográficas a su vez constituyen la fuente principal de agua del país para la irrigación, la generación de energía hidroeléctrica, y el uso doméstico.

Un informe técnico rendido por la FAO en 1981 estimó en 1,846,000 hectáreas la totalidad de nuestras áreas forestales, indicando una pérdida de 379,000 hectáreas en 22 años. Para 1985, esta situación continuaba agravándose a un ritmo estimado de 9,500 hectáreas por año. (FAO, 1981, "Los Recursos Forestales de la América Tropical", UN 32-6, 1302 78 04, Informe Técnico No. 1, Roma)

La tala indiscriminada de árboles, los incendios en las lomas, y los efectos de los huracanes en el pasado pueden citarse como los factores determinantes de este desastre ecológico. La degradación de las cuencas hidrográficas de los ríos, provocada por la acción de los suelos

erosionados, y la rápida sedimentación de las presas construidas para la generación de energía hidroeléctrica, son hoy una realidad que tiene profundas implicaciones económicas, sociales y ambientales para nuestro país. (Harsthorn, G.; G. Antonini y Colaboradores, "Country Environmental Profile, a Field Study"; AID-SOD-PDC--C--0247)

La gravedad que reviste el problema de la deforestación ha desencadenado una mayor preocupación y actividad por parte del legislador y otras autoridades reglamentarias competentes respecto a este vital recurso que son los árboles, los bosques.

2.1.1 *Legislación forestal*

2.1.1.1 *La Ley 5856 de 1962*

Nuestro texto de ley básico en materia forestal es la Ley Número 5856 de 1962, *Sobre Conservación Forestal y Árboles Frutales*. Acertadamente comentaba el Dr. Emmanuel Esquea Guerrero sobre esta ley, en conferencia dictada en 1984, "que con sus 164 artículos, constituye un verdadero código forestal". Al referirse al artículo 1ro de la Ley 5856, el citado autor hace el siguiente señalamiento:

Si nos detenemos a analizar el texto de ese artículo, en el cual se delimita el ámbito de aplicación de esa legislación veremos que en la misma -así como en las leyes complementarias posteriores- se concibe el bosque como factor ecológico por un lado y por otro, se le ve como elemento patrimonial susceptible de ser explotado económicamente".

En su función protectora del factor ecológico, el Dr. Esquea Guerrero puntualiza que la Ley 5856 se vale de medidas de conservación -las cuales incluyen obligaciones para los particulares, prohibiciones y el establecimiento de parques nacionales, reservas forestales, zonas vedadas- así como medidas de reforestación, a cargo del Estado y de los particulares. En tanto que reguladora del elemento económico de los bosques, la ley establece mecanismos para la protección directa e indirecta de los bosques, mecanismos que han sido sustituidos casi totalmente por las leyes forestales promulgadas en la década de los 80. (Dr. Emmanuel T. Esquea Guerrero; "El Nuevo Régimen Jurídico Forestal; Publicaciones ONAP, 1984).

2.1.1.2 *Parques Nacionales, Reservas Forestales y Zonas Vedadas*

El artículo 55 de la Ley 5856 declara de utilidad pública el establecimiento, la conservación y el acondicionamiento de parques nacionales

y monumentos naturales, así como la protección de los recursos naturales y el incremento de su flora y su fauna. El Artículo 54, a su vez, confiere al Poder Ejecutivo la potestad de establecer parques nacionales en los terrenos que por su ubicación, configuración topográfica y otras circunstancias lo ameriten. Lo tocante a la declaratoria de "reservas forestales" y de "zonas vedadas" lo regulan los artículos 44, 48 y 51 de la Ley 5856.

Hemos identificado más de una docena de dispositivos que crean otros tantos parques nacionales, ya sea mediante leyes especiales, o mediante decreto, en virtud el poder conferido por el artículo 54. En este conjunto se incluyen extensas regiones de nuestra geografía nacional, tales como el Parque Nacional José Armando Bermúdez y el Parque Nacional Los Haitises, verdaderos tesoros ecológicos.

2.1.1.3 Década del 80; Incentivos al Desarrollo Forestal

En la década de los 80, y muy especialmente del año 1982 al 1987, se aprecia una intensa actividad del legislador en materia forestal, promulgándose un paquete de disposiciones tendentes a implementar un ambicioso plan de organización forestal. Con ellas se introducía a nuestro sistema forestal la novedosa noción de "incentivo al desarrollo forestal", mediante la concesión por parte del Estado de importantes exenciones fiscales a los proyectos acogidos mediante la Ley 290 de 1985. Los instrumentos legales de ese plan fueron los siguientes:

-Ley 705 de 1982, *Sobre Conservación y Renovación Forestal, que cierra los Aserraderos y crea la Comisión Nacional Técnica Forestal;*

-Resolución 258 de 1985, que *Aprueba el Plan de Organización Forestal;*

Ley 290 de 1985, *Sobre Incentivo al Desarrollo Forestal*, y el Reglamento 22-86 para su aplicación;

-Ley 291 de 1985, que modifica las leyes número 705 y 290, citadas;

-Diversos decretos que integran la Comisión Nacional Técnica Forestal (CONATEF).

Como es sabido, el Proyecto de Reforma Tributaria sometido por el Poder Ejecutivo a la Cámara Baja, actualmente en proceso de revisión, contempla la eliminación de las exenciones fiscales otorgadas por las diversas leyes de incentivo vigentes en el país, con excepción del exitoso régimen legal de zonas francas. De ser aprobado ese proyecto

-para lo cual habrá de ser reintroducido a las cámaras y conocido validamente en la legislatura ordinaria que da inicio el día 27 del presente mes de febrero- quedaría derogada la Ley 290 de 1985. Esto ha encendido una vasta polémica sobre el interés que tiene para la nación la preservación o eliminación de esos incentivos, punto que de seguro será debatido en el presente coloquio.

2.2 Preservación de la flora y la fauna

Aunque los términos "flora" y "foresta" no son exclusivos, toda vez que el primero abarca al segundo en su definición, para los fines de este trabajo hemos preferido estudiar su régimen legal por separado por tres razones: En primer lugar, el sector forestal amerita un análisis específico, por su carácter prioritario y por haber sido frecuente objeto de legislación especial; en segundo lugar, porque los conceptos "flora" y "fauna" encierran a su vez una noción cultural y patrimonial *sui generis*, esto es, la de abarcar el conjunto de las especies autóctonas, incluso aquellas en peligro de extinción, lo que les confiere a ambos recursos un estatus legal similar; en tercer lugar, porque el sector forestal, por un lado, y el de la flora y la fauna son competencia directa de autoridades administrativas distintas, como veremos más adelante.

2.2.1 Flora y Fauna: Legislación

Destaca la *Ley de Caza*, Número 85 de 1931, que ha sido objeto de numerosas modificaciones. En 1978 fue integrado el Consejo Nacional para la Fauna Salvaje, mediante el decreto número 3278, consejo del que desconocemos su estatus actual.

En cuanto a la importación de especímenes vegetales, dicha actividad está regulada por la *Ley de Sanidad Vegetal*, Número 4990 de 1958.

Objeto de mención deben serlo además las leyes número 114 de 1975, y 456 de 1976, que crean el *Parque Zoológico Nacional* y el *Jardín Botánico Dr. Rafael Moscoso*, respectivamente. Aparte de su valor recreativo, educativo y cultural, estos parques, que operan en el Distrito Nacional, desempeñan una valiosa función ecológica al albergar numerosos especímenes autóctonos de la flora y la fauna.

2.2.2 Tratados Internacionales

La República Dominicana es signataria de dos convenciones de singular importancia en materia de flora y fauna. En nuestro ordena-

miento jurídico interno, el primero de esos instrumentos quedó ratificado por la Resolución Número 662 de 1965, que *Aprueba la Convención para la Protección de la Flora, Fauna y las Bellezas Naturales de los países de América*. El segundo, por la Resolución Número 550 de 1982, que *Aprueba la Convención sobre Comercio Internacional de Especies en Peligro de Extinción*. Aunque estas resoluciones constituyen precedentes de importancia, las obligaciones puestas a cargo de los países signatarios son demasiado generales, así como lo son las referentes a los organismos encargados de su aplicación, por lo que dudamos que lleguen a tener gran aplicación práctica.

2.3 Aguas Terrestres

Las disposiciones principales concernientes al recurso de las aguas terrestres están contenidas en la Ley Número 5852 de 1962, *Sobre el Dominio de las Aguas Terrestres y Distribución de las Aguas Públicas*, homóloga de nuestra ley forestal de ese año. En 1969 esta ley fue modificada y complementada por la Ley Número 487, *Sobre Control de la Explotación y Conservación de las Aguas Subterráneas*, y el Reglamento 2889 de 1977 para su aplicación. En principio la administración de esos recursos y la aplicación de ambas leyes queda a cargo del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), creado por la Ley No. 6 de 1965.

Aunque ambas leyes tienen un objetivo ambiental claramente definido, el aspecto económico de la administración y explotación de las aguas de ríos, canales y pozos es aún más relevante. En este sentido, en sendas visitas que en su momento hicieramos a la Dirección General de Foresta y al INDRHI nos quedó la impresión de que es la primera de estas instituciones la que en la práctica se ha encargado de velar por el aspecto ambiental de las leyes 5852 y 487. Esta impresión ha sido confirmada al quedar la ejecutoriedad del reciente Decreto Número 226-90, *Que Prohíbe la Descarga de Desperdicios, de Desechos Químicos y Orgánicos en las Corrientes de los Ríos y sus Afluentes en todo el País*, a cargo de la Dirección General de Foresta.

El Reglamento Número 807 de 1966, *Sobre Higiene y Seguridad Industrial*, y la Ley Número 146 de 1971, *De Minería*, también contienen importantes previsiones sobre la protección de las aguas terrestres.

Un aspecto criticable en todas las disposiciones señaladas es la carencia de los indicadores o parámetros técnicos necesarios para medir

los niveles de contaminación vertidos por las industrias sobre las aguas. En cualquier caso, la obligatoriedad que tienen las industrias de implementar plantas de tratamiento de las aguas contaminadas, dispuesta por el Decreto 226-90, es una medida decididamente positiva para el país.

2.3.2 Aguas Potables

La Ley Número 5994, también de 1962, que *Crea el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados* (INAPA), y el Reglamento 8955 para su aplicación, juegan también un papel considerable para la salubridad de las aguas en el entorno urbano. Lo mismo puede afirmarse de instituciones estatales locales como la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD).

2.4 Preservación del Mar y sus Recursos

2.4.1 Disposiciones Generales

La Ley Número 186 de 1967, *Sobre la Zona del Mar Territorial de la República Dominicana*, contiene previsiones generales de indudable valor ambiental, concernientes a la productividad de los recursos del mar y de la plataforma continental. En efecto, el artículo 6 de la ley dispone lo siguiente:

"El Estado Dominicano declara, en sentido general, que tiene un interés especial en mantener la productividad de los recursos del mar, en cualquier parte de la alta mar adyacente a su mar territorial, por lo que se reserva el derecho de participar, en condiciones de igualdad, en toda organización de estudios y en todo sistema de investigación o de reglamentación relativa a la conservación de los mencionados recursos en cualesquiera de las zonas de alta mar, aunque sus nacionales no se hayan dedicado o se dediquen a la explotación de ellos."

Por su parte, el artículo 7 agrega que:

"El Estado Dominicano ejercerá los derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales. Por tanto, nadie podrá emprender las citadas actividades sin expreso consentimiento del Estado Dominicano".

2.4.2 Pesca

Nuestra Ley Número 5914, *De Pesca*, con sus modificaciones, es un tercer puntal de nuestra legislación ambiental que data de 1962. Es

importante hacer constar de entrada que la ley reglamenta tanto la pesca marítima como la fluvial y que la hemos incluido en la sección correspondiente al mar y sus recursos por consideraciones meramente pragmáticas. De los varios considerandos que preceden el cuerpo de la ley puede inferirse, como en el caso de otras de las leyes revisadas, el interés de la protección y preservación de los recursos, y por el otro, el de su explotación económica.

El Capítulo VI, sobre Conservación y Fomento de las Especies, y el VII, sobre Repoblación de las Aguas Fluviales y Lacustres, son aquellos que tienen una orientación ecológica más marcada. El artículo 29 de la ley se acerca a la prohibición del Decreto 226-90 al prohibir "*alterar arbitrariamente la condición de las aguas con residuos de industrias o verter en ellas, con cualquier fin, materiales o sustancias nocivas a la población fluvial*".

De manera complementaria a la ley 5914 numerosos decretos protegen, caso por caso, otros tantos especímenes de los mares. En 1981, mediante Decreto Número 2675 se integró la Comisión para la Conservación de la Fauna y Flora Marítima.

2.4.2.1 Pesca: Tratados Internacionales

La Resolución Número 300 de 1964 aprobó la *Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar*.

2.4.3 Contaminación de los Mares: Tratados Internacionales

Entendemos que en lo relativo a la contaminación de los mares, la República Dominicana es signataria del cuerpo de tratados internacionales más comprensivo y efectivo entre todos los instrumentos legales internacionales en materia ambiental incorporados a su ordenamiento jurídico interno. Esos convenios han sido celebrados a iniciativa de las Naciones Unidas, y algunos contienen provisiones atinentes a la indemnización por parte de los estados contratantes que hayan causado un daño ambiental al contaminar los mares en el agua territorial de otros estados signatarios. Cabe mencionar los siguientes:

-Resolución Número 300 de 1964, *Que Aprueba los Convenios Sobre Mar Territorial, Alta Mar y Plataforma Continental de Ginebra de 1958*;

-Resolución Número 542 de 1973, *Que Aprueba el Convenio Sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias*;

-Resolución Número 703 de 1974, *que aprueba el Convenio Internacional Relativo a la Intervención en Alta Mar en Caso de Accidentes que Causen una Contaminación por Hidrocarburos*;

-Resolución Número 108 de 1974, *que aprueba el Convenio Internacional Sobre Responsabilidad Civil por los Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos*.

2.4.4 Prohibición de Emplazar Armas Nucleares en los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo: Tratados Internacionales

Con un objetivo muy distinto al de los referidos convenios sobre contaminación de las aguas del mar, esto es, el de la exclusión de los fondos marinos y oceánicos de la carrera de armamentos y su utilización para fines pacíficos, la Resolución Número 184 de 1971 aprobó el *Tratado sobre Prohibición de Emplazar Armas Nucleares y Otras Armas de Destrucción en Masa en los fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo*.

2.5 Preservación de los Recursos del Suelo y del Subsuelo

La *Ley Minera de la República Dominicana*, Número 146 de 1971, contiene múltiples previsiones para la protección del medio ambiente, especialmente para enfrentar los problemas ambientales intrínsecos que conlleva la explotación minera. Del Capítulo II de la ley, sobre *Las Plantas de Beneficio* se derivan importantes consecuencias para la protección de la atmósfera; lo mismo ocurre con el Título VIII de la ley, que versa *De la Protección del Medio Ambiente y del uso de Aguas*.

Otras leyes relativas a estos recursos son la Ley 127 de 1967, *Sobre Canteras y Arenales*, modificada, y la Ley 123 de 1971, que *Reglamenta la Extracción de Arena, Gravilla, etc.*

2.6 Protección de la Atmósfera

2.6.1 Disposiciones Legales

2.6.1.1 Contaminación Industrial

Probablemente es la atmósfera el más desamparado entre todos los recursos ambientales cubiertos por las disposiciones legales dominicanas. A nivel de contaminación industrial, debemos remitirnos a las especificaciones del Reglamento No. 807 de 1966, *Sobre Higiene y Seguridad Industrial*, aunque las mismas están orientadas a la protección

de la salud del obrero como un asunto interno de las industrias que reviste cierto interés social, más que a un plan de prevención de la contaminación atmosférica. En ese mismo orden de ideas, y como señaláramos en la sección anterior, la *Ley de Minería* regula aspectos atmosféricos.

2.6.1.2 *Control de Ciertas Emisiones Gaseosas: Pesticidas; Gas Licuado*

La Ley Número 311 de 1968, *Que Regula la Fabricación, Elaboración, Envase, Almacenamiento, Importación, Expendio y Comercio de Insecticidas, Pesticidas y Otros Productos Similares*, y el Reglamento 1390 para su aplicación contienen prohibiciones y requisitos relacionados con la contaminación atmosférica, aunque de enfoque muy específico. La gran virtud de ambos textos de ley es que pueden citarse entre los contados que fijan parámetros o estándares precisos para la medición o determinación de propiedades en los pesticidas, como condición previa a su registro en el Departamento de Sanidad Vegetal de la Secretaría de Estado de Agricultura para su comercialización en el país. Sería deseable que existieran métodos equivalentes para medir el grado de contaminación ambiental en los recursos naturales objeto de esta revisión legal.

La Ley 520 de 1973, sobre importación de gas licuado, y el Reglamento 2119 de 1972, relativo al envase, almacenamiento, transporte y manejo en general de gas licuado pueden también citarse como disposiciones que regulan un tipo específico de emisión que -aparte de su peligrosidad- tendría un impacto potencial negativo en la atmósfera en caso de explosión.

2.6.2 *Oficina Nacional de Meteorología*

En 1984, mediante Decreto Número 1838 el Servicio Nacional de Meteorología pasó a denominarse Oficina Nacional de Meteorología, quedando bajo la dependencia del Secretariado Técnico de la Presidencia. En virtud del literal "d" del artículo 2 del mencionado decreto, la Oficina de Meteorología quedó facultada para brindar soporte informativo a fin de lograr un mejor uso de los recursos naturales, especialmente a través de su División de Programas Energéticos y Estudios Ambientales, creada por el literal "k", artículo 4 del mismo decreto.

2.7 Preservación del Medio Ambiente Urbano

2.7.1 Salud Pública

Nuestro Código de Salud Pública, promulgado mediante la Ley Número 4471 de 1956, modificada, *"regula todos los asuntos relacionados con la salubridad e higiene pública del país y determina las normas para el funcionamiento de los organismos del Estado que se ocupan en la protección, promoción y reparación de la salud de la población, así como también de las funciones, obligaciones y atribuciones para su ejecución"* (Art. 1ro). Los artículos 4 y 5 del código establecen que el Estado prestará atención a los problemas de salud pública por intermedio de la Secretaría de Estado de Salud Pública y sus dependencias, y muy especialmente a través del Servicio Nacional de Salud, su organismo técnico.

El artículo 9 del código encarga al Servicio Nacional de Salud la asesoría técnica de un conjunto de actividades que inciden sobre el medio ambiente urbano. En especial, el numeral 3 referente a las *Funciones de protección de la salud*, pone a su cargo *"el saneamiento del medio ambiente en todos sus aspectos"*. Ello abarca lo siguiente:

- a) *agua potable, alcantarillado y plantas de tratamiento;*
- b) *viviendas y locales de uso público o privado;*
- c) *control de insectos y roedores, disposición de basuras y de otros riesgos y molestias ambientales; Servicios sanitarios municipales;*
- d) *saneamiento rural;*
- e) *control de la importación, fabricación, distribución y expendio de los artículos alimenticios y bebidas;*
- f) *higiene y medicina del trabajo;*

2.7.1.2 Prohibición de Introducir Ciertas Sustancias al Territorio Nacional

Una ley ambiental muy corta, pero de enorme trascendencia, fue promulgada en 1984 con el número 218. Esta ley cae bajo el ámbito del Código de Salud Pública, por un lado, y por el otro se relaciona con la Ley 311 que regula el manejo de plaguicidas. En su artículo primero, la Ley 218 establece lo siguiente:

"Se prohíbe la introducción al país, por cualquier vía, de excrementos humanos o animales, basuras domiciliarias o municipales y sus derivados, cienos o lodos cloacales, tratados o no, así como desechos tóxicos provenientes de procesos industriales, que contengan sustancias que puedan infectar, contaminar y/o degradar el medio ambiente y poner en peligro la vida y la salud de los habitantes..."

El artículo 2 de la misma ley prohíbe asimismo la fabricación, importación y comercialización de productos farmacológicos y plaguicidas cuyo uso esté vedado, no aprobado o discontinuado, en razón de su peligrosidad, por los organismos sanitarios y de protección ambiental en el país donde se haya registrado la patente original.

Más recientemente, mediante Decreto 217-91 el Poder Ejecutivo prohibió la importación, elaboración, comercialización y uso de unos 11 plaguicidas por su alegada peligrosidad para la salud humana y el medio ambiente. Aunque no seamos nosotros los más calificados para juzgar la exactitud de las motivaciones que llevaron a promulgar la Ley 218, y a dar el Decreto 217-91, estos instrumentos deben darnos la voz de alerta: el carácter cada vez más estricto que van tomando las disposiciones ambientales y sanitarias en los países industrializados. Al menor descuido los nuestros podrían convertirse en destinatarios, mercados secundarios para dar salida a productos nocivos o inaceptables en sus países de origen.

2.7.2 Organización y Administración Municipal

La construcción de sistemas de drenaje para las aguas pluviales y residuales, la determinación de zonas para la construcción de industrias y el depósito de sustancias inflamables, la construcción y mantenimiento de sistemas de alcantarillado, *la eliminación de ruidos innecesarios*, y la recolección de basura son algunas de las funciones esenciales para la preservación de las condiciones ambientales urbanas conferidas a los municipios y Ayuntamientos por las siguientes leyes:

-Ley Número 3455 de 1952, *De Organización Municipal*, y sus modificaciones;

-Ley Número 3456 de 1952, *De Organización del Distrito Nacional*, modificada;

-Ley Número 5622 de 1961, *Sobre Autonomía Municipal*.

En cuanto al aspecto específico de la basura y el entorno urbano, existe una disposición bastante reciente. Se trata de la Ley Número 83-89 *Que Prohíbe la Colocación de Desperdicios de Construcción, Escombros y Desechos en Calles, Aceras, Avenidas...* En el Distrito Nacional la competencia para conocer de las infracciones de dicha ley la tiene el Juzgado de Paz para Asuntos Municipales, creado por la Ley 58-88; en los demás municipios esas infracciones son conocidas por los Juzgados de Paz competentes para conocer de las transgresiones a las disposiciones municipales.

C. Administración Ambiental

Como resultado de la falta de una concepción global del Derecho Ambiental, y de manera similar a lo que ocurre con el amplio espectro de disposiciones legales existentes, la regla en materia de administración ambiental es la existencia de numerosos organismos con atribuciones ambientales, recurso por recurso. Asimismo, se puede observar una irracionalidad manifiesta en la estructuración e interdependencia de esas entidades, así como una frecuente duplicidad de funciones.

En la presente sección de nuestro estudio nos limitaremos a enumerar los organismos que hemos identificado y que entendemos tienen competencia en relación a cada recurso natural. Una determinación más exhaustiva y detallada del sector público en materia ambiental es un proyecto demasiado ambicioso, que no pretendemos abarcar en esta ocasión.

3.1 Entidades con competencia general en Materia Ambiental

3.1.1 *Secretaría de Estado de Agricultura*

Entendemos que la Secretaría de Estado de Agricultura es a nivel organizacional y conceptual la entidad que mayores atribuciones administrativas tiene en el sector ambiental. Su alcance abarca, de manera directa, los siguientes recursos: Flora y fauna; Recursos vivos del mar y aguas terrestres. De manera indirecta tiene que ver con los recursos forestales, con las aguas terrestres y la salud pública.

3.1.2 *Dirección General de Foresta, a cargo de las Fuerzas Armadas*

Es nuestra opinión que debido a razones harto comprensibles, la Dirección General de Foresta, a cargo de las Fuerzas Armadas, es la

entidad ambiental que mayor poder real y efectivo tiene en todo el territorio nacional. Esto es así porque el carácter disciplinado de las Fuerzas Armadas, así como su disponibilidad de personal adiestrado y obediente, le han arrogado *de facto* la competencia que en principio deberían corresponderle a las autoridades encargadas de velar por otros recursos ambientales.

Así tenemos que, aunque en principio, en virtud de la Ley Número 206 que *Encarga a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional de la vigilancia, conservación, restauración y fomento de la vegetación de la República*, los bosques quedaron a cargo de Foresta, hemos podido comprobar una intervención progresiva de esa Dirección General - aceptada de buen grado- en lo relativo a la protección de las aguas terrestres, función que en principio habría de corresponderle al Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos. Así mismo, aunque se verifica una duplicidad de funciones en el área forestal con la creación de la Dirección General de Parques, y la Comisión Nacional Técnica Forestal, en el interior del país las Fuerzas Armadas continúan detentando de manera efectiva el control de los bosques.

3.1.3 Comisión Nacional para el Medio Ambiente

Creada e integrada recientemente mediante Decreto Número 155-87, la Comisión Nacional para el Medio Ambiente es una entidad cuya función es ayudar en la implementación "*de una política ambiental coherente, racional y científica que tienda a unificar las actividades de los diversos organismos gubernamentales que tienen a su cargo el manejo de los recursos naturales*". Esta Comisión, creada bajo la dependencia directa del Poder Ejecutivo, tiene un ambicioso listado de objetivos que cubre todos los recursos naturales. Los artículos 5 y 6 del Decreto 155-87 confieren a la novedosa entidad las siguientes facultades:

Artículo 6. El Consejo Nacional Para el Medio Ambiente dictará resoluciones que deberán ser observadas por todos los organismos del Estado Dominicano, debiendo brindar la mayor colaboración a las directrices y recomendaciones que ellas contengan.

Artículo 7. Para su validez las resoluciones del Consejo Nacional para el Medio Ambiente deberán estar refrendadas por el Presidente de la República.

Aparte del valor intrínseco que tiene la creación de esta Comisión, desde la perspectiva de nuestro ordenamiento jurídico tiene además otro valor: Es quizá la primera vez que se establece con lucidez el criterio de lo que debería ser una política ambiental global, recurso por recurso.

3.2 Entidades con competencia en materia ambiental, por recurso natural

a) Foresta: Dirección General de Foresta; Comisión Nacional Técnica Forestal; Dirección General de Parques; Secretaría de Estado de Agricultura.

b) Fauna y Flora (Incluyendo Caza y Pesca): Secretaría de Estado de Agricultura (Varias dependencias).

c) Aguas Terrestres: Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI); Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA); Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD).

d) Mar: Marina de Guerra de la República Dominicana.

e) Atmósfera: Comisión Nacional para la Protección del Medio Ambiente; Oficina Nacional de Meteorología; otras entidades para el caso de ciertas emisiones, como el caso de la Dirección de Minería.

f) Riquezas del Suelo y del Subsuelo: Dirección de Minería; Gobiernos Municipales.

g) Entorno Urbano: Secretaría de Estado de Salud Pública; Gobiernos Municipales, Ayuntamientos

II. Propuesta general para una reforma

A. Problemas generales derivados de la estructura y funcionamiento de nuestro sistema jurídico: Algunas sugerencias para la implementación de una política ambiental coherente

Un estudio detenido de la estructura legal y administrativa para la regulación y protección del medio ambiente en la República Dominicana revela inconsistencias y deficiencias a dos niveles generales: por un lado, problemas considerables se derivan de la estructura y funcio-

namiento de nuestro sistema jurídico y administrativo, comunes a muchas otras áreas en las que el Estado funge su gestión; por el otro, hay carencias o incoherencias directamente vinculadas con el desempeño mismo de las disposiciones ambientales existentes y la especificidad del objeto mismo sobre el que recae la actividad regulatoria.

En el primer nivel podemos ubicar la superabundancia y dispersión de las leyes, decretos, reglamentos y otras disposiciones ambientales, problema en gran medida de un uso exagerado del amplio poder reglamentario conferido al Primer Mandatario de la Nación por el Artículo 55, en sus incisos 2, 18 y 19. El abultado número de disposiciones hace prácticamente imposible una administración eficaz y eficiente, a la vez que se convierte en un vehículo de desinformación, tanto para los usuarios de los recursos naturales como para las autoridades encargadas de ejecutar esas disposiciones.

Un número tan elevado de disposiciones -a menudo desconocidas- puede convertirse en un desincentivo para el clima de inversiones en el país, en la medida que deja un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades administrativas, que pueden variar a su antojo las "reglas del juego", discrecionalidad atentatoria contra el principio de la seguridad y estabilidad de la regla jurídica.

Corolario de la inflación de la regla jurídica es la hipertrofia y duplicidad en el aparato de la administración pública, con todas sus consecuencias.

Es imprescindible un ejercicio medurado y científico del poder reglamentario en materia ambiental, así como una mayor labor congressional destinada a actualizar o suprimir la legislación existente. Unas pocas leyes, sencillas y transparentes harían mucho más fácil la administración del sector.

B. Propuestas Concretas para una Reforma de la Estructura Legal y Administrativa del Medio Ambiente; Algunas Consideraciones Adicionales

1. Reforma Constitucional

Según indica Raúl Brañes, los siguientes principios constituyen la base constitucional indispensable para el desarrollo de una legislación ambiental moderna: i) la función de la protección del ambiente es un deber del Estado, pero también de toda la población; ii) todas las

personas tienen derecho a un ambiente sano; y iii) es deber del Estado y de todos los habitantes propiciar un tipo de desarrollo ambientalmente apropiado. (Raúl Brañes, *"Aspectos Institucionales y Jurídicos del Medio Ambiente"*; Banco Interamericano de Desarrollo, 1991)

Aunque no somos partidarios de tratar alegremente el tema de una posible reforma a la Constitución, si piensa abordarse dicho proyecto en un futuro próximo, acorde a la opinión cada vez más generalizada de diversos sectores, los principios enumerados podrían servir para la creación de una base constitucional para el derecho ambiental en la República Dominicana.

2. Reforma Legal y Administrativa

Al tenor de la evolución legal de muchos países latinoamericanos, como el caso de Brasil, México y Venezuela, donde existe una legislación propiamente ambiental, la República Dominicana debería tener su propio Código o Ley de Protección Ambiental. Esa ley podría ser elaborada en base al *Ante-Proyecto de Ley de Protección Ambiental* que fuera sometido al Congreso en el 1989 por la Comisión Nacional para la Protección del Medio Ambiente, proyecto que permanece "engavetado". Proyecto paralelo al de la Ley o Código Ambiental, debería serlo necesariamente una *Secretaría para la Protección del Medio Ambiente* para su administración, que centralizara lo referente a la regulación y protección ambiental de todos los recursos naturales. Ni el proyecto de Ley ni la posible Secretaría deberían contribuir en modo alguno al gigantismo estatal. Idealmente deberían reemplazar la gran mayoría de disposiciones y órganos de la administración ambiental hoy existentes.

En el corto plazo, es imprescindible reglamentar lo relativo al recurso de la atmósfera mediante un instrumento legal apropiado, así como pensar seriamente en la implementación de parámetros técnicos de medición de la contaminación para los diversos recursos, especialmente el agua y el aire.

Finalmente queríamos cerrar esta ponencia con la siguiente idea: Nuestro derecho ambiental no debe quedar rezagado respecto de nuestro proceso de desarrollo económico, pero tampoco debe adelantarse.

El aporte de los participantes en este coloquio sólo se cristalizará en una mejor realidad ambiental en la medida en que una posible

la temática: de un lado, el deber inaplazable del Estado de proteger efectivamente el derecho social a un medio ambiente sano; del otro, la conveniencia para nuestra economía de ir logrando esos objetivos a un costo empresarial razonable.

LEGISLACION AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y FORESTAL

Miguel Heredia Bonetti*

Introducción

Se trata, bajo esta temática, de vincular el desarrollo forestal con el desarrollo agrícola en la República Dominicana.

Ciertamente, uno y otro pueden resultar contradictorios entre sí.

Será nuestro interés establecer, revisando la legislación sobre la materia, los criterios y prioridades que harían posible armonizar ambas actividades.

La legislación forestal

La normativa forestal en la República Dominicana ha seguido un curso zigzagueante. A continuación se estudiarán las diferentes fases que ha presentado esta legislación en los últimos treinta años, en lo concerniente al objeto de la presente exposición.

I. Ley No. 5856

La Ley No. 5856, del 2 de abril de 1962, constituye el estatuto orgánico vigente para la conservación forestal y árboles frutales, tal y como ha sido denominada.¹

En lo que respecta a la producción agrícola y la foresta, la Ley posibilita la siguiente lectura:

1º Establece las prioridades y urgencias en lo que respecta a la defensa y repoblación forestal;

* Russin, Vecchi & Heredia Bonetti.