

**LA GESTION AMBIENTAL. INCIDENCIA EN EL COMERCIO.  
THE ENVIROMENTAL STEP. INCIDENCE IN COMMERCE.**



**ALCIDES ANTÚNEZ SÁNCHEZ<sup>1</sup>  
EDISON NAPOLEÓN FUENTES YÁNEZ<sup>2</sup>**

---

**Sumario:** 1.- Introducción, 2.- La Gestión Ambiental Compartida 3.- El Derecho Administrativo Ambiental 4.- Los Instrumentos de Mercado. 5.- Conclusiones. Fecha de recepción: 29 de julio de 2016. Fecha de Aceptación: 18 de Agosto de 2016.

---

---

<sup>1</sup>Licenciado en Derecho. Máster en Asesoría Jurídica por la Universidad de Oriente. Profesor Auxiliar Derecho Ambiental. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de Granma. República de Cuba. Email: [aantunez@udg.co.cu](mailto:aantunez@udg.co.cu); [antunez63@nauta.cu](mailto:antunez63@nauta.cu)

<sup>2</sup>Abogado de la República. Máster. Docente Investigador. Profesor Titular. Universidad Técnica Estatal de Quevedo. Los Ríos. República del Ecuador. Email: [efuentes@uteq.edu.ec](mailto:efuentes@uteq.edu.ec)

**RESUMEN:** En Cuba se han alcanzado avances significativos en la política ambiental y dentro de esta la gestión ambiental, ejecutada por los servidores públicos dentro del entramado de la Administración Pública y los órganos con competencia para ello. Esto ha permitido articular las estrategias de conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y del ambiente en general como principal paradigma. Estos avances han sido inclusivos al desarrollo normativo desde el texto constitucional hasta las materias civil, administrativa, tributaria del bien jurídico ambiente para su protección, fundamentado desde la doctrina constitucional, donde se establecen los derechos ambientales para el ciudadano, la participación ciudadana mediante el ejercicio del poder popular, que permita alcanzar el principio del desarrollo sostenible. Se ejecuta un análisis en lo referente a los instrumentos de mercado y comercio, vinculados al control público. Por tales razones, el objetivo del artículo es analizar la política y la gestión ambiental en Cuba, se parte de la lectura de la doctrina de la Unión Europea, de todo el *iter* histórico de esta gestión en la nación, y de los instrumentos legales que la establecen.

**PALABRAS CLAVES:** política ambiental, gestión ambiental, instrumentos de mercado, participación ciudadana.

**ABSTRAC:** The environmental step, debtor whose property is attached for the public servants within the framework of the Public Administration and organs have attained significant advances in the environmental policy within this and themselves with competition for it in Cuban. This has enabled articular the strategies of conservation and sustainable use of the natural resources of the environment and in general. These advances have been inclusive to the normative development from the constitutional text to the civil matters, white-collar worker, taxpayer of the very juridical environment, well founded in the constitutional doctrine, where the environmental rights become established for the citizen, the civic intervening participation the exercise of the popular power to attain the beginning of the sustainable development. The objective of the article is to examine the policy and environmental step in Cuba; it split myself of the reading of the doctrine of the European Union, the historic iter of this step at the nation, the legal instruments that establish her

**KEY WORDS:** Environmental policy, environmental step, instruments of market, civic participation.

## 1.- INTRODUCCIÓN

A partir de que por la Asamblea General de Naciones Unidas se convocara a una Conferencia sobre el Medio Humano, realizada esta en el 1972; siendo reconocida como la Declaración de Estocolmo, marcó un hito en el desarrollo de la problemática ambiental en el mundo, toda vez que por primera vez en un foro internacional se discutían problemas de tanta importancia para la humanidad. Fue este el inicio fundacional del Derecho Ambiental, ya que es el primer documento que sobre la materia ambiental se daba en un foro internacional de esta magnitud, de ahí que se señale por algunos autores el maridazgo que existe entre el Derecho Ambiental y el Derecho Internacional.

En la Conferencia de Río en 1992, fueron aprobados cuatro documentos: la Agenda 21 o Plan de Acción, la Declaración de Río que contiene 27 principios, algunos de los cuales comprenden el compromiso de los países de introducir ciertos instrumentos de política en su Derecho Ambiental interno; la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Las palabras del profesor LOPERENA ROTA, “actuar local es un imperativo racional y físico, ya que no nos está dada la capacidad de actuar globalmente. Pero, por otro lado, tiene el significado de resaltarla importancia de cualquier actuación positiva para el medio, por pequeña que parezca. Es justo lo contrario de lo que practicamos individualmente y a nivel de instituciones públicas cuando caemos en la desidia ambiental al mostrarnos escépticos sobre los resultados globales de una acción concreta, ya sea positiva o negativa. Eso es, entre otras cosas/ignorar que todo el proceso civilizatorio del que disfrutamos y resulta evidente es obra de muchas generaciones de millones de seres humanos, y no fruto de la genialidad ocasional de algunos de sus individuos. Entendido de este modo, el actuar local cobra una vitalidad relevante, siempre que no se pierda de vista el pensar global en la labor planificadora previa.”<sup>3</sup>

En la región de América Latina, la gestión ambiental, el actuar de la Administración Pública, el comercio y el mercado guardan relación con los principios del Derecho Ambiental y del Derecho Administrativo, al tener un impacto directo dentro de la normativa jurídica, con el principio precautorio, principio 15 de la Declaración de Río que establece:

...“cuando haya peligro de daño grave e 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”...

El otro principio presente es el principio de quien contamina paga, principio 16 que establece: ...“las autoridades nacionales deberían de procurar fomentar la internalización de los costes ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”...

El principio relacionado con la responsabilidad se presenta bajo dos formas: como responsabilidad frente a daños causados por efectos de la contaminación ambiental a personas físicas y sus bienes y a personas jurídicas y sus bienes de parte de personas similares, y, como responsabilidad del Estado por contaminación ambiental que afecte tal medio ambiente de otro Estado, produciéndose un daño significativo.

No se deja de hacer cita al principio de prevención, este se anticipa a los efectos negativos y asegura la protección, conservación y adecuada gestión de los recursos. Es contemplado puntualmente en diferentes documentos, especialmente en la Declaración de principios sobre la lucha contra la contaminación del aire, del Consejo de Europa (1968), en el Título II dice:

“...Las legislaciones deben prever que cualquiera que contribuya a contaminar el aire, aunque no existan daños probados, será obligado a reducir esta contaminación al mínimo y asegurar una buena dispersión de las emisiones...; ...La legislación aplicable a la lucha contra la contaminación del aire debe descansar sobre el principio de la prevención... La prevención podrá ejercerse reglamentariamente de forma diferente según la naturaleza del foco de contaminación... ”Se entiende por Principio (del latín *principiurri*), aquella norma no legal supletoria de ella y constituida por doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación de jurisperitos y tribunales, y por Rector (del latín *rector*), lo que rige o gobierna, por ende son principios rectores los postulados fundamentales y universales que

<sup>3</sup>Loperena Rota, D. (2003) *Desarrollo sostenible y globalización*, Editorial Thomson-Aranzadi. Argentina, pp. 3-16.

la razón especula, generalizando por medio de la abstracción las soluciones particulares que se obtienen partiendo de la justificación y la equidad social, atendiendo a la naturaleza de las cosas positivas. Son principios rectores generales por su naturaleza y subsidiarios por su función, porque suplen las lagunas de las fuentes formales del Derecho."

En la segunda década del siglo XXI, uno de los principios que se aprecia que está revolucionando el actuar de la Administración Pública y dentro de esta al Derecho Administrativo es el de participación pública, renovándose y replanteándose, es: "el principio de la participación pública exige la participación democrática en los procedimientos decisorios sobre materias de repercusión ambiental". Toda vez que desde el 1982, mediante la Carta Mundial de la Naturaleza 29 se afirmaba en el punto 23 de la misma que: "toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernan directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización."<sup>4</sup>

El artículo tiene como objetivo demostrar las transformaciones que han acontecido en la gestión ambiental, su incidencia en la evolución y renovación del Derecho Administrativo en la actuación de la Administración Pública y el ciudadano, con la aparición del Derecho Administrativo Ambiental, tendencia reconocida en la Unión Europea y un acercamiento a su contextualización dentro del ordenamiento jurídico cubano a partir de un análisis comparado. Retos que han sido generados por el cambio ambiental global, factor que ha recobrado una importancia inmensa para el derecho durante la última década, debido a la relevancia de su conservación y protección para las generaciones futuras.

## **2.- LA GESTIÓN AMBIENTAL COMPARTIDA**

La preocupación por la preservación del bien jurídico ambiente se generalizó a partir de la segunda mitad del siglo XX, al mismo tiempo que las sociedades desarrolladas constataban los límites de un sistema económico basado en el consumo indiscriminado de recursos naturales no renovables el cual produjo una degradación, a menudo irreversible del medio ambiente. El primer compromiso internacional en la materia fue la decisión de las Naciones Unidas de declarar al año 1970 como el "Año internacional del medio ambiente". Protección exteriorizada en tres dimensiones: la económica, la social y la ambiental, para lograr el principio del desarrollo sostenible con la aplicación de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE).

Es así, que la aparición y recrudecimiento de los adversos ambientales, como: el calentamiento climático, el tráfico ilegal de productos radioactivos, la deforestación, la degradación de la biodiversidad, las mareas negras, la contaminación acústica aérea, el vertido de productos tóxicos en ríos y mares, la diseminación de organismos genéticamente modificados o el tráfico de especies protegidas se han convertido en problemas de una tal gravedad que la intervención jurídica en varios niveles es hoy día urgente, tanto de manera preventiva como represiva, efectos producidos en su generalidad por el cambio climático, al decir de LAVANDEIRA Y CARBALLEIRA RIVERA.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup>Carta Mundial de la Naturaleza, ONU, 28 de octubre de 1982.

<sup>5</sup>Lavandeira, X. (2014) *Cambio climático y políticas impositivas de control* en, Revista Universidad de Vigo, España, pp.1-24; Carballeira Rivera, M.T. (1997) *El cambio climático. Análisis científico y jurídico del problema de la emisión de gases de efecto invernadero* en, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, no. 156, pp. 161-186.

La historia devela que los cambios que tan vertiginosamente se han presentado en el mundo a partir de la Revolución industrial en Europa han hecho que el ser humano se preocupe por la situación que tiene el medio ambiente, acrecentada en el siglo XXI con el desarrollo tecnológico. Demostrando que, en más de tres centurias, donde el hombre ha logrado afectar de manera notoria las constantes físicas del planeta y la existencia de las especies que habitan en él, afecta con ello su biodiversidad. Por ello, al surgir en el ser humano la necesidad de dar atención a los problemas ambientales que se presentan en el lugar de su hábitat, que permita con su actuar lograr menos daños adversos a la naturaleza. Toda vez que la noción del medio ambiente ha existido en la mente del ser humano desde tiempos remotos, de modo consciente o inconsciente; el hombre como ser racional ha tenido una relación simbiótica con su ambiente, pues su dependencia de los recursos naturales es indiscutible; sin embargo, esta relación, se ha ido complicando con el paso del tiempo en la medida en que el hombre ha alterado su hábitat, permitiendo reflexionar acerca de las cuestiones ambientales que han cambiado de forma notable al planeta.

Al reconocerse el Derecho Ambiental como rama del Derecho, se le ha considerado como un sector del ordenamiento jurídico en constante cambio, es un hecho que ha madurado a partir de la aprobación de las primeras disposiciones jurídicas internacionales desde la década de los años 70 en el pasado siglo. La situación apuntada lleva a analizar la conexión de los problemas ambientales y la práctica de los mecanismos de control público ejecutados por los servidores públicos, apreciado con los orígenes del *ius* ambientalismo como parte de la agenda pública internacional. Toda vez que, desde las conferencias ambientalistas realizadas desde Estocolmo en 1972 hasta las realizadas en Río de Janeiro y en otros escenarios que han continuado este debate, se valora como se han analizado los problemas ambientales del planeta y las medidas para su mitigación, con aportes significativos, pero aún sin una solución adecuada. Se aprecia cómo se ha desarrollado la protección en los ordenamientos jurídicos a partir de su reconocimiento en los textos constitucionales y luego se ha contextualizado en normas jurídicas regulando en especial.<sup>6</sup>

La lectura a la obra Encíclica CENTESIMUS ANNUS, se corrobora como desde tiempos remotos ya se señalaba:

... “El hombre, impulsado por el deseo de tener y gozar, más que de ser y de crecer, consume de manera desordenada los recursos de la tierra y de su misma vida. En la raíz de la insensata destrucción del ambiente natural hay un error antropológico, por desgracia muy difundido en nuestro tiempo”; “cree que puede disponer arbitrariamente de la tierra, sometiéndola sin reservas a su voluntad como si ella no tuviese una fisonomía propia y un destino anterior creado por Dios, y que el hombre puede desarrollar ciertamente pero no debe traicionar. En vez de desempeñar su papel de colaborador de Dios en la obra de la creación, el hombre suplanta a Dios y con ello provoca la rebelión de la naturaleza, más bien tiranizada que gobernada por él”...

Y se adiciona a la destrucción irracional del ambiente natural, la más grave del ambiente humano: cuando el hombre construye un sistema sociocultural que ignora la dimensión ética y religiosa, usando su libertad para considerar al hombre sólo como un productor y consumidor de bienes y servicios, destruyendo instituciones del Derecho Natural o creadas por el hombre mismo en su búsqueda del bien. La misma Encíclica califica después al ambiente (en ambos aspectos) como un bien colectivo “cuya salvaguardia no puede estar

<sup>6</sup>Conferencia de las Naciones Unidas, (1972) *Declaración sobre el Medio Humano*.

asegurada por los simples mecanismos del mercado” y afirma que “es deber del Estado proveer a la defensa y tutela de los bienes colectivos”.<sup>7</sup>

El Derecho Ambiental, atraviesa horizontalmente todas las ramas del Derecho, y así se puede hablarse con propiedad de un Derecho Civil Ambiental, un Derecho Penal Ambiental, un Derecho Constitucional Ambiental, un Derecho Administrativo Ambiental, un Derecho Económico Ambiental como línea de este ensayo científico, entre otros vínculos con otros saberes y ciencias; al venir a conmover muchas estructuras arcaicas del Derecho, cuyas raíces se hunden en el Derecho Romano y se renuevan con la concepción liberal decimonónica del Derecho Napoleónico, al decir de autores de la talla de MARTIN MATEO, REAL FERRER y JORDANO FRAGA.<sup>8</sup>

La llamada sostenibilidad o sustentabilidad -al margen de cualquier discusión etimológica- se ha convertido en el centro de las concepciones que sobre el desarrollo se han esgrimido, sobre todo desde el Informe BRUTHLAND o Nuestro Futuro Común, como también se le conoce. En la Declaración de Johannesburgo de 2002, se reafirmó este compromiso efectivo con el desarrollo sustentable, al decir del profesor CÁNOVAS GONZÁLEZ.<sup>9</sup> Por ello, se aprecia en una primera lectura, que su dimensión constitucional como asidero jurídico dentro de la historia política de América Latina, se confirma que de los 22 países que la integran, la renovación de sus instituciones jurídicas, viene reflejando los cambios constitucionales entre los años 1972 y 1999, pues 16 de sus países modificaron sus constituciones políticas al incorporar las preocupaciones de la sociedad en la materia ambiental en sus textos. El resultado obtenido, permitió reconocer un número importante de disposiciones que refrendan la protección ambiental y la promoción de un modelo a seguir para lograr el principio del desarrollo sostenible. En doce de estos textos constitucionales que fueron publicados entre los años 1972 y 1992, en el período de veinte años que medió entre la conferencia de Estocolmo y en las conferencias realizadas en Río de Janeiro sobre esta protección al bien jurídico ambiente, tal y como lo señalara el PNUMA.

Empero, también se constata como en el siglo XXI el PNUMA ejecutó el análisis de la “*economía verde*”, para conocer la evolución de la protección ambiental en los países de América Latina dentro de las metas del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, permitieron conocer cómo se regula de la protección ambiental, esta arrojó:

“casi todos los países de América Latina y el Caribe presentan una estructura legal similar: a la cabeza cláusulas constitucionales ambientales, luego una ley general, ley de bases marco u orgánica del ambiente y leyes sectoriales ambientales”.<sup>10</sup>

Se corrobora, como la preocupación por la protección del bien jurídico ambiente y el desarrollo sostenible en la región de Iberoamérica, ha llevado a insertar la temática ambiental a partir de las leyes fundamentales; en el siglo XXI, se ratifica ante las

<sup>7</sup>Papa Francisco (2015) ONU: *La guerra es la negación de todos los derechos*. Estados Unidos de América.

<sup>8</sup>Martín Mateo, R. (1991) *Tratado de Derecho Ambiental*, 1<sup>ra</sup> edición, Editorial Trivium, España; Jordano Fraga, J. (2007) *La Administración en el Estado Ambiental de Derecho* en, Revista de Administración Pública, no. 173, España; Real Ferrer, G. (1998) *La construcción del Derecho Ambiental* en, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, no. 1, España.

<sup>9</sup>Cánovas González, D. (2006) *Responsabilidad civil y licencia ambiental. Instrumentos al servicio del desarrollo sostenible* en, Revista electrónica de la Agencia del Medio Ambiente, no. 11, La Habana.

<sup>10</sup>PNUMA-ONU, (2013) *El constitucionalismo en América Latina con la práctica democrática y la participación ciudadana*.

evidencias que confirman lo señalado en los estudios realizados en el término de los años de 1976 hasta el 1992; y ya en el 2013, los países de América Latina y el Caribe muestran un desarrollo de la legislación ambiental, esta varía acorde a la tradición jurídica de cada país, pero en general han mantenido en común establecer las líneas generales de la política ambiental nacional, los principios de la misma y de los instrumentos y herramientas para implementarlas por parte de la Administración Pública por los servidores públicos, profundizándose en este sentido con una legislación propia ambiental, reseñado por autores de la región latinoamericana como CAFERRATA, RINALDI, BELLORIO CLABOT, NOGUEIRA FERNÁNDEZ y LORENZETTI.<sup>11</sup>

CAFERRATA señalaba que las novedades del Derecho Ambiental en la región de América Latina, se distinguen por estar reconocidas en los ordenamientos jurídicos internos de México con una Ley Federal de Responsabilidad Ambiental y una Ley General del Cambio Climático, una Ley de Derechos de la Madre Tierra en Bolivia y una Ley de Tribunales Ambientales en Chile y los derechos otorgados a la naturaleza a través de la Constitución en el Ecuador.<sup>12</sup>

Estos hechos, demuestran la necesidad de continuar la actualización de las legislaciones a partir de la normativa constitucional, de las leyes marcos ambientales y en los sistemas de gestión ambiental dentro del derecho sustantivo, vinculándola a las políticas ambientales para lograr conformar la empresa responsable con el ambiente (ERA), con las que los autores se incorporan al ser la que permitirá alcanzar el desarrollo sostenible en América Latina en unión de los instrumentos de gestión para lograr una adecuada tutela del bien jurídico ambiente, concebido como la base de la categoría de los -instrumentos de mercado de carácter cooperador-, al compatibilizarse la tutela ambiental con el crecimiento económico de cada nación, al decir del de autores como KISS, SHELTON, STEWARD, PIÑAR MAÑAS, VILLAMIL SERRANO, MATIES GARCÍA y MARTIN MATEO.<sup>13</sup>

Se confirma desde la perspectiva legal, la implementación de las políticas en materia de protección ambiental por parte de la Administración Pública, los métodos de control público ambiental aplicados para su tutela, la relación del Derecho Ambiental con otras ramas del Derecho, en especial con el Administrativo por ser el eje transversal y el vínculo con otros saberes por su interdisciplinariedad y multidisciplinariedad, tal y como lo refrendan autores de la talla de PAREJO ALFONSO, LOPERENA ROTA, EMBID IRUJO, JORDANA DE POZAS, BETANCOR RODRÍGUEZ, MORA RUIZ, DE LUCA y LOZANO CUTANDA en sus análisis.<sup>14</sup>

<sup>11</sup>Caferrata, N. (2009) *Teoría de los principios del Derecho Ambiental* en, Revista de Derecho Ambiental Abeledo Perrot S.A., Argentina; Bellorio Clabot, D. (2013), *El nuevo paradigma ambiental y jurídico* en, Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, Argentina; Rinaldi, G. (2013) *Estudios sobre el desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano y caribeño* en, PNUMA-ONU; Lorenzetti, R. (2008), *Teoría del Derecho Ambiental*, 1<sup>ra</sup> edición, Editorial Porrúa, México; Nogueira Fernández, A. (2010) *Los derechos sociales en las nuevas Constituciones Latinoamericanas*, Editorial Tirant lo Blanch, España, pp.7-29.

<sup>12</sup>Caferrata, N. (2013) *Análisis del marco regulatorio en los países de América Latina y el Caribe. Economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza*, PNUMA-ONU.

<sup>13</sup>Kiss, A. y Shelton D. (1997) *Manual of European Environmental Law*, 2<sup>nd</sup> edition, Cambridge University Press, E.U.A.; Stewart, R. (2001) *A new generation of Environmental Regulation*, Capital University Law Review; Piñar Mañas, J. (2002) *El desarrollo sostenible como principio jurídico*, Editorial Civitas, Madrid, p.30; Villamil Serrano A. y Maties García, J. (1998) *Política económica del medio ambiente -aplicaciones empresariales-*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, p.9; Martín Mateo, R. (1994) *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Editorial Trivium, Madrid.

<sup>14</sup>Parejo Alfonso, L. (2013) *El derecho al medio ambiente y la actuación de la Administración Pública*, Editorial Aranzadi, España; Loperena Rota, D. (1998) *Principios del Derecho Ambiental*, Editorial Civitas, Madrid; De Lucas, J. (2009) *El principio de solidaridad como fundamento del Derecho al Medio Ambiente* en, Revista de Derecho Ambiental, no 12, España, p.67

Se valora, como por parte de los Estados incluyen la coyuntura de la democracia participativa a partir del nuevo constitucionalismo en América Latina, apreciado en su configuración constitucional en los textos constitucionales de Ecuador, Venezuela y Bolivia, los que han tratado la cuestión ambientalista con mayor rigor dentro de su desarrollo normativo, como lo refrendan BRAÑES BALLESTEROS, RINALDI, y BELLORIO CLABOT.<sup>15</sup>

Se constata, que el control ambiental como función pública, trascendió del control tradicional realizado a la empresa y la industria dentro de las formas de gestión, en sus inicios solo para evaluarles la contabilidad y los sistemas de gestión ambiental, ahora se dirige a controlar la naturaleza en el primer decenio del siglo XXI, concebidas a través de la auditoría de gestión coordinada a los recursos hídricos, a la biodiversidad y la de seguimiento al cambio climático, confirmado por VAN LEEUWEN y ANTÚNEZ SÁNCHEZ, al aparecer en este contexto la institución jurídica del dominio público, en el ensayo el dominio marítimo-terrestre en esta actividad de gestión para la protección de los ecosistemas ante la problemática ambiental que se dirige a la sexta extinción.<sup>16</sup>

En Cuba, la contextualización de lo analizado se aprecia a partir de la configuración constitucional, en su aplicación se instituye el principio constitucional de actuación a los órganos estatales y se convierte en el soporte informador del ordenamiento jurídico patrio. El artículo 27 de la Constitución, consagra la protección ambiental como una función pública. Técnicamente, a la vez que se habilitaron los órganos competentes para que intervengan en la protección del medio ambiente inspirados en el principio del desarrollo sostenible, se ordenó la aplicación de dicha habilitación con el objetivo de “hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras” con lo que la solidaridad en términos de equidad inter e intrageneracional, la racionalidad y la sostenibilidad trascienden al texto constitucional. Ha sido la primera nación en incorporar el principio de desarrollo sostenible en la región de América Latina, refrendado por autores como VILLAVELLA ARMENGOL, CUTIÉ MUSTELIER, HERNÁNDEZ AGUILAR, MONZÓN BRUGERAS, CÁNOVAS GONZÁLEZ, TOLEDANO CORDERO, y MÉNDEZ LÓPEZ.<sup>17</sup>

Esta protección al bien público ambiente para su tutela, se articula a partir del reparto de las atribuciones y competencias dentro del ordenamiento jurídico cubano, estas

<sup>15</sup>Brañes Ballesteros, R. (1997) *El Desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano y su aplicación, Informe sobre los cambios jurídicos después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Río 1992*, PNUMA; Rinaldi, G. (2013) *Estudios sobre el desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano y Caribeño* en, PNUMA-ONU. Argentina, 2013, pp.1-59; PNUMA-ONU (2013) el constitucionalismo en América Latina con la práctica democrática y la participación ciudadana, se originó en la Constitución de Colombia de 1991 y en la de Ecuador en 1998, se muestran avances al reconocer los derechos ciudadanos, cambia con la Constitución del 2008 con un Estado Ecuatoriano constitucional de Derecho. En Venezuela en 1999, se da un proceso originario, la Constitución nace a partir de la voluntad popular. Bolivia, en la Constitución del 2009, encamina la creación de un Estado democrático, soberano y de participación popular, otorgando derechos a la naturaleza como sujeto.

<sup>16</sup>Van Leeuwen, S. (2013) *El desarrollo de la auditoría ambiental dentro de la INTOSAI* en, Revista Internacional de Auditoría Gubernamental, no 1, Estados Unidos de América; Antúnez Sánchez, A. (2015), *La auditoría ambiental: Una revisión y propuestas en clave de su función pública y dimensión empresarial* en, Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión, no 26, España.

<sup>17</sup>Villavella Armengol, C. (2011) *Los derechos humanos y el medio ambiente su tratamiento en el Derecho Constitucional comparado* en, Revista electrónica de estudios jurídicos CUBALEX, La Habana, pp.1-10; Hernández Aguilar, O. (2011) *retos ambientales para la Constitución* en, Hernández Torres, V. (coordinadora), *Retos y tendencias del Derecho Ambiental contemporáneo*, Editorial Palcograf, La Habana, p.30; Monzón Brugera, Y. (2011) Tesis doctoral: *Presupuestos jurídicos para el manejo integral de las zonas costeras*, Universidad de Cienfuegos; Méndez López, J. (2003) *La constitución política. Papel que desempeña en la protección del derecho ambiental* en, Revista Santiago, edición especial, Santiago de Cuba, pp.1-9; Cutié Mustelier, D. (2016) *Los derechos en la Constitución Cubana de 1976. Una relectura necesaria a cuarenta años de vigencia* en, Matilla Correa, A. (coordinador), *La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia*, Editorial UNIJURIS, La Habana, pp.156-169; Cánovas González, D. *La tutela constitucional del ambiente*, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana; Toledano Cordero, D. *El derecho al disfrute de un medio ambiente sano. Reconocimiento constitucional y formas de garantía*, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana.

parten desde la Constitución como ya se ha reseñado, a partir de los principios de organización y actividad de los órganos estatales establecidos en el artículo 68 y en virtud de estos se integran y desarrollan sus acciones sobre la base de la democracia socialista, en las tareas de su competencia, la obligatoriedad de las disposiciones de los órganos superiores para los inferiores, la subordinación y la rendición de cuentas de estos últimos a los superiores, lo que garantiza la articulación y el control de la política ambiental en las formas de gestión dentro del tráfico mercantil cubano.

De la lectura de la doctrina de la Unión Europea, se señala el vínculo con los principios del Derecho Administrativo como el de descentralización, información, prevención, legalidad, eficacia, eficiencia, desconcentración, participación ciudadana, cooperación y el de responsabilidad compartida, al decir de PAREJO ALFONSO, REVUELTA PÉREZ, LOPERENA ROTA, VILLAR PALASÍ, GARCÍA URETA, GARCÍA DE ENTERRÍA, PRIEUR, GARRIDO FALLA, DESDENTADO DAROCA y MARTIN-RETORTILLO BÁQUER.<sup>18</sup>

El Estado cubano estableció un modelo institucional nuevo, sustentado en una instancia coordinadora de la gestión ambiental, coexistiendo con la distribución de competencias previas respecto a los recursos naturales y a los sub sistemas ambientales. Por ello, la función pública ambiental cubana, ejecutada por los servidores públicos, se complementa con la declaración de soberanía estatal sobre los recursos naturales y el medio ambiente, proclamada en el artículo 11 del texto constitucional en unión a los artículos 10 y 27 del texto constitucional. Estos artículos conforman las bases constitucionales fundamentales que validan la práctica del control público para proteger el bien jurídico ambiente con la observancia de la legalidad. Reproducen el principio del desarrollo económico y social sostenible contenido en los principios 3 y 4 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992<sup>19</sup>, como un bien público tutelado.

Ello demuestra que el desarrollo de la gestión ambiental cubana, es un proceso que ha estado marcado por un grupo de condiciones naturales, históricas, políticas y económicas específicas para el país, que han ejercido una influencia en nuestro devenir y sobre todo, en la conceptualización y práctica de la gestión ambiental integral que se trata de ejecutar.

1A partir de lo que se establece en la Ley No. 81 de 1997, donde se define que la gestión ambiental aplica la política ambiental establecida mediante un enfoque multidisciplinario, este ha tenido en cuenta el acervo cultural, la experiencia nacional acumulada y la participación ciudadana, al decir del profesor FERNÁNDEZ-LEGRA.<sup>20</sup>

En su evolución, durante más de cincuenta años dentro del proceso revolucionario, ha sido en constante perfeccionamiento y maduración, con logros ambientales relacionados con el desarrollo de la educación, la eliminación de la pobreza extrema, el acceso al empleo, la salud, la equidad. Al mismo tiempo, la creación y desarrollo de instituciones ambientales de

<sup>18</sup>Parejo Alfonso, L. (2012) *Lecciones de Derecho Administrativo*, 5ª edición revisada y actualizada, Editorial Tirad lo Blanch, Valencia, p. 171 y ss; García de Enterría, E. (2001) *Problemas de Derecho Público al comienzo de siglo*, Editorial Civitas, Madrid; García Ureta, A. (2000) *Transposición del Derecho Comunitario y obligaciones de los poderes públicos. El caso de algunas normas ambientales* en, Revista Administración Pública, no. 16, España; Garrido Falla, F. (2002) *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Tecnos. Madrid; Martín-Retortillo Báquer, S. (2000) *Sentido y formas de la privatización en la Administración Pública*, Revista Aragonesa de Administración Pública, no. 39, España; Revuelta Pérez, I. (2003) *El control integrado de la contaminación en el Derecho Español*, Editorial Marcial Pons, Madrid; Villar Palasí, J. (1992) *Principios del Derecho Administrativo*, 3ª edición, Universidad Complutense de Madrid; Desdentado Daroca, E. *La crisis de identidad del Derecho Administrativo*, España, pp. 74-155

<sup>19</sup>Declaración de Río de Janeiro, de fecha 14 de junio 1992.

<sup>20</sup>Fernández-Rubio Legrá, A. (1999) *Ley No. 81 de 1997. En más de 150 preguntas y respuestas*, Editorial Ministerio de Justicia, La Habana.

investigación, ello ha permitido el constante conocimiento de nuestros recursos naturales, vinculadas al trabajo decente, ante el carácter humanista de este proceso.<sup>21</sup>

Simultáneamente a ello, creció la institucionalidad ambiental cubana con la aprobación de la Constitución de 1976 y, en consecuencia, el desarrollo del cuerpo de instrumentos legales correspondientes que la contextualizaron. Los retos conceptuales y prácticos contenidos en los documentos aprobados por los Congresos del Partido Comunista, estos han guiado y guían la dirección de su desarrollo, en sus etapas y momentos respectivos. Por ello, con la creación de la Comisión Nacional para la Protección del Medio Ambiente (COMARNA) en 1976 y del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) en 1994, representan los más importantes hitos en el desarrollo de la gestión ambiental nacional, lo que ha tenido sus manifestaciones concretas y tangibles en lo social y en lo económico.

Este desarrollo organizado de la gestión ambiental nacional, comenzó con la COMARNA y sus líneas generales aparecen descritas en la extinta Ley No. 33 de 1981 de Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales<sup>22</sup>. Ley, considerada como revolucionaria en su tiempo, pero ejecutada tardíamente en algunos aspectos de su implementación institucional. No obstante, hay que reconocer que el período de 1976-1994, representó una etapa de *-aprendizaje y de hacer sobre el terreno-* de la gestión ambiental cubana.

En todo este *íter*, la Administración Pública patria decide elaborar la Estrategia Ambiental Nacional (EAN), al amparo de la Ley No 81 de 1997 de Medio Ambiente<sup>23</sup>, ambos actos marcan la maduración de su conceptualización y desarrollo en lo referente a la identificación de los principales instrumentos de la gestión ambiental. Respaldaron lo desarrollado hasta la promulgación de esta nueva norma jurídica y establecieron nuevos retos para los servidores públicos dentro de la Administración Pública. Trajo como resultado, que entonces aparecieran otras disposiciones jurídicas encaminadas a potenciar la Estrategia de Educación Ambiental para proteger la diversidad biológica, acciones dirigidas para mitigar la lucha contra la desertificación y la sequía, la seguridad biológica, entre otras acciones.

Con ello se constata como se recreó el pensamiento ambiental cubano, pero con la ausencia de la auditoría ambiental dentro de los instrumentos de gestión en la norma ambiental -Ley No. 81 de 1997-. La creación del CITMA, dentro de la Administración Pública, sustentado en el Decreto Ley No. 147 de 1994<sup>24</sup> y en la Ley No. 81 de 1997 Ley del Medio Ambiente, es el organismo que tiene el encargo público de garantizar la adecuada obediencia de las políticas públicas y a la normativa ambiental *-ecuación para la vida-*, lo cual permite alcanzar un nivel superior en la nitidez del diseño de este sistema nacional para alcanzar el principio del desarrollo sostenible como principal paradigma a resolver, señalado por REY SANTOS, CÁNOVAS GONZÁLEZ y CRUZ SARDIÑAS.<sup>25</sup>

<sup>21</sup>*Trabajo decente*, es satisfactorio y suficiente en calidad y cantidad, productivo y libre, garantiza ingreso adecuado protegido por políticas sociales, equidad, seguridad, dignidad y un ambiente saludable, Organización Internacional del Trabajo, 2010.

<sup>22</sup>Ley No. 33, *Ley del Medio Ambiente y los recursos naturales*. Disposición Especial Segunda. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Ordinaria No. 17, de fecha 12 de febrero de 1981.

<sup>23</sup>Ley No. 81, *Ley del Medio Ambiente*. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria No. 7 de fecha 11 de junio de 1997.

<sup>24</sup>Decreto Ley No. 147, *De reorganización de los Organismos de la Administración Central del Estado*. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria No. 2 de fecha 21 de abril de 1994

<sup>25</sup>Rey Santos, O. (2007) *Derecho Ambiental y cambio climático: una relación en evolución* en, *Temas emergentes y tendencias actuales del Derecho Ambiental*, Unión Nacional de Juristas de Cuba - Dirección de Medio Ambiente, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, La Habana.

Estos elementos permitieron que el pensamiento y la acción ambiental cubana, creciera y se perfeccionara tanto cuali como cuantitativamente, en lo legislativo, político, educativo, científico, tecnológico, social, económico, ejerciendo su influencia positiva en el proceso de toma de decisiones de los servidores públicos. Se transita así, hacia la búsqueda de las soluciones desde adentro, reconociéndose el valor de lo local, tomado en cuenta nuestras realidades, con espíritu creador e iniciativas, frente a la reconocida crisis de civilización, que ha llevado a la crisis ambiental, tal y como lo expresara en sus estudios CARABALLO MAQUEIRA.<sup>26</sup>

Se preconiza, que la gestión ambiental nacional pondera los principios del Derecho Ambiental como: el de prevención, precaución, responsabilidad, legalidad, cooperación, información, quien contamina paga y el de desarrollo sostenible, establecidos a partir de lo preceptuado en el texto constitucional en el artículo 27, desarrollado en la Ley No. 81 de 1997, al decir de autores como ANTÚNEZ SÁNCHEZ y CÁNOVAS GONZÁLES.<sup>27</sup> Los que no están distanciados de los principios que desde el Derecho Administrativo por ser su eje transversal, se vinculan con esta actividad de protección del bien jurídico ambiente, como: el de centralización, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, y autocontrol, al decir de PAREJO ALFONSO, MORA RUIZ, MARTÍN-RETORTILLO BÁQUER, y JORDANO FRAGA.<sup>28</sup>

### 3.- EL DERECHO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

El siglo XXI inicia dando respuestas a los daños ambientales originados por el cambio climático, lo que trae aparejado que en las diversas áreas geográficas del planeta se preparen los Estados para dar respuestas adecuadas a este fenómeno natural. Cuba, por su posición geográfica en la región del Caribe no está ajena a tal responsabilidad, visible en el azote de los ciclones y períodos prolongados de sequía que acosan a la nación tras el fenómeno del Niño y de la Niña, condicionados a los impactos del cambio climático, al decir del profesor STERN y las investigaciones desde el Derecho por SANZ RUBIALS, LAVANDEIRA, y REY SANTOS.<sup>29</sup>

Las críticas sobre el impacto negativo de la industria por la contaminación y del sector secundario al abordar los Objetivos del Desarrollo del Milenio, al ser analizados los artículos especializados se aprecia que centran en su potencial valor añadido para contribuir al desarrollo humano y social, que como sujeto activo le corresponde su implementación y control administrativo a través de los servidores públicos a la Administración Pública. “Los ODM aún son realizables. La pregunta crítica hoy es cómo conseguir que el camino hacia el cambio progrese a partir de ahora mucho más

<sup>26</sup>Caraballo Maqueira, L. (2007) *El pensamiento ambiental cubano* en, Viamontes Guilbeaux, E. (coordinadora), *Derecho Ambiental Cubano*, 2<sup>da</sup> edición, Editorial Félix Varela, La Habana.

<sup>27</sup>Antúnez Sánchez, A. (2015) *Los principios del Derecho Ambiental que informan la auditoría ambiental en su aplicación por la Entidad Fiscalizadora Superior en Cuba* en, Revista De Jure, No 1, México; Cánovas González, D. (2012) *Necesidades y potencialidades del Derecho Ambiental cubano*. CITMA. Cuba; Cruz Sardiñas, T. (2013) *El desarrollo obligado para la doctrina del Derecho Ambiental* en, 9<sup>na</sup> convención CITMA, La Habana.

<sup>28</sup>Parejo Alfonso, L. (2012) *Lecciones de Derecho Administrativo*, Editorial Tirand lo Blanch; Martín-Retortillo Báquer, L. (2006) *Derechos fundamentales y medio ambiente*, Universidad Complutense de Madrid; Jordano Fraga, J. (2007) *La Administración en el Estado Ambiental de Derecho* en, Revista de Administración Pública, no 173, España, 2007, pp. 101-141.

<sup>29</sup>Stern, N. (2007) *La verdad del cambio climático*, Editorial Paidós, Barcelona; Sanz Rubials, I. (2014) *Cambio climático y Unión Europea: presente y futuro del mercado europeo de emisiones*, Ediciones Tirant Lo Blanch, España; Rey Santos, O. (2007) *Derecho Ambiental y cambio climático: una relación en evolución, Temas emergentes y tendencias actuales del Derecho Ambiental*, Unión Nacional de Juristas de Cuba-Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, La Habana.

*rápidamente.*” En este sentido cabe afirmar que los ODM incluyen un objetivo específico para las asociaciones globales. El objetivo 8: “*Desarrollar una asociación global para el desarrollo*”, se da un llamamiento específico para que el sector privado y la industria se unan a otros actores sociales como las IES en la lucha a favor del desarrollo global humano y social.”

Se comprueba que la gestión ambiental como sistema muestra el avance del Derecho Ambiental en la región de Hispanoamérica, el marco jurídico en que se sustenta para cumplir las responsabilidades y las funciones de los ciudadanos y de la Administración Pública como bien público tutelado. Ello le ha dado un carácter expansivo al Derecho Administrativo, al concebirse sujetos privados que participan en el control público, quedando atrás la función monopolizadora que la Administración Pública ha tenido desde sus inicios. Se parte de la concesión de que organizaciones privadas obtienen funciones y prerrogativas públicas delegándosele esta función -*secundum quid*- al traer causa y origen de las puras necesidades técnicas que posee la Administración, señalado por FERNÁNDEZ, EMBID IRUJO, ESTEVE PARDO, ALONSO GARCÍA, ALENZA GARCÍA; BERMEJO VERA, y FERNÁNDEZ RAMOS.<sup>30</sup>

Se confronta como la protección ambiental ha sido incorporada en los ordenamientos jurídicos a través de instituciones, categorías, consideraciones técnicas, principios, herramientas y mecanismos necesarios para prevenir o corregir los efectos adversos al ambiente y a los recursos naturales generados en los procesos productivos y de consumo en las formas de gestión públicas y privadas. La novedad jurídica se aprecia en la introducción de los -*permisos negociables*- por la contaminación atmosférica en la tutela ambiental, estos ya se ejecutan en la Unión Europea con el fin de mitigar los efectos adversos que se producen a la contaminación de la atmósfera, perfilándose el reconocimiento de un Derecho Mercantil Administrativo en lo concerniente a la contratación y el Derecho Económico Administrativo para los procesos de financiación, al decir de ARIÑO ORTIZ, MUÑOZ MACHADO y ESTEVE PARDO.<sup>31</sup>

Hay un fortalecimiento de la gestión ambiental en los sujetos de gestión, en la medida que se ha tomado conciencia por los Estadistas en concebir políticas públicas relacionadas con la protección de la naturaleza como un bien público al decodificarse los paradigmas de intervención pública. Por ello la tutela ambiental en materia de protección se ha configurado como una función pública, en su sentido amplio se ha ejecutado por los servidores públicos, de esta manera se ha garantizado la protección al bien jurídico ambiente; aunque la tendencia es que se ejerza este control por el sector privado, a través de la técnica contractual con poderes delegados de contenido concesional y por la técnica de fomento. Se corrobora como no solo se aplica en el bien jurídico ambiente, se aprecia en el control de las telecomunicaciones, al transporte, al control de pasajeros en zonas

<sup>30</sup>Fernández, T.R. (1999) *Del servicio público a la liberación desde 1950 hasta hoy* en, Revista Administración Pública, no. 130, España; Embid Irujo, A. (2000) *El papel del Estado en el medio ambiente ¿Vigilante o gestor?*, Editorial Tirand lo Blanch, Valencia; Esteve Pardo, J. (2005) *Derecho del Medio Ambiente*, Editorial Marcial Pons, Madrid; Alonso García, E. *La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España*. Aspectos constitucionales en, Revista Española de Derecho Administrativo, no 61, España, pp.54-56; Fernández Ramos, S. (2002) *La actividad administrativa inspectora. El régimen jurídico general de la función inspectora*, Editorial Comares, Granada, pp. 21-29; Alenza García, J. (2010) *Potestad de inspección*, en Revista Actualidad Jurídica Ambiental, España, p.1894; Bermejo Vera, J. (1998) *La Administración Inspectora*, en Revista de Administración Pública, no. 147, España, pp.1-20; Fernández Ramos, S. (2012) *La inspección ambiental*, en Revista Medio Ambiente y Administración Local, España, pp.1-26.

<sup>31</sup>Ariño Ortiz G. (2004) *Principios de Derecho público económico* (modelo de Estado, gestión pública, regulación económica), 3<sup>ra</sup> edición, Editorial Granada, España; Muñoz Machado, S. y Esteve Pardo, J. (2009) *Derecho de la regulación económica*, Volumen I, Fundamentos e instituciones de la regulación, Editorial Iustel, Madrid.

aeroportuarias, y en la vigilancia de las playas por la Cruz Roja -socorristas de seguridad acuática-.

La lectura de ESTEVE PARDO, VÁQUER CABALLERÍA, SANTAMARÍA ARINAS, significan que la frontera que viene reconociéndose entre lo público y lo privado dista mucho del ejercicio privado de funciones públicas que, si bien no está huérfano de teorización, hoy es un fenómeno que por su ingente cantidad de aplicaciones, donde se desborda la teoría tradicional y parece que exige una reflexión más detenida a la que queda convocada como uno de los desafíos más imponentes del Derecho Administrativo para el siglo XXI.<sup>32</sup>

Se aprecia, como existe una entrega creciente de determinadas funciones a la colaboración público-privado, que tradicionalmente tenía bien asentada su tesis en la añeja tesis de la concesión de servicios o de la concesión demanial y que hoy ha impactado a prácticamente todas las técnicas de intervención administrativa por la Administración Pública, incluyendo a la clásica autorización que hoy por hoy apenas es reconocible en las ya seculares definiciones de MAYER, DUGUIT, y POSADA desde el pasado siglo, entre los autores que han abordado este tema secular.<sup>33</sup>

En Cuba, se constata como el control ambiental se ha ejecutado por la función inspectiva de forma mayoritaria, se regula en la Resolución No. 103 del 2008 del CITMA<sup>34</sup> en relación a la Ley No. 81 de 1997, esta inspección ambiental al evaluar las formas de gestión les acredita la condición ambiental y concede la etiqueta-certificación a los productos y servicios como sujetos estratégicos para desarrollar el comercio interno y el foráneo; siendo en la nación el sector turístico a quien de forma mayoritaria ha sido objeto de este control ambiental para su acreditación, sin desdeñar el sector productivo que ya despunta en este sentido. La inspección se constriñe en su actuar al control público de los ecosistemas de interés de la nación cubana. Ahora bien, se complementa con la inspección sanitaria ejecutada por el Ministerio de Salud Pública, la cual evalúa el sector estatal y el privado en su totalidad, establecida en la Ley No. 41 de 1983 Ley de la Salud Pública, ejecutada por los inspectores sanitarios.<sup>35</sup>

Para ello, con la actualización del modelo económico y social en la segunda década del siglo XXI a raíz de las decisiones políticas adoptadas en el 6<sup>to</sup> y 7<sup>mo</sup> Congreso del Partido Comunista de Cuba, de los resultados de los estudios anteriores realizados, permitieron conocer la decisión a nivel de Estado en crear la Contraloría General de la República en Cuba, sustentada en la Ley No. 107 de 2009<sup>36</sup>. De esta manera, se considera que el país se insertaba en las tendencias internacionales declaradas por las Entidades Fiscalizadoras Superiores, órgano que auxilia a la Asamblea Nacional y al Consejo de Estado en la ejecución la fiscalización sobre los órganos del Estado y del Gobierno,

<sup>32</sup>Esteve Pardo, J. (2008) *Derecho del medio ambiente*, 2ª edición, Editorial Marcial Pons, España; Váquer Caballería, M. (2002) *La acción social -Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho-*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2002; Santamaría Arinas, R. (2006) *Implicaciones del Desarrollo Sostenible para la Ciencia del Derecho Administrativo*, Donostia: Eusko Ikaskuntza, Editorial Centro de Estudios Vascos, pp. 631-638.

<sup>33</sup>Mayer, O. (1949) *Derecho Administrativo Alemán*, Editorial Depalma, Argentina; Duguit, L. (1925) *Las transformaciones del Derecho Público*, actividad regulada, asegurada y fiscalizada por el gobierno, indispensable para la realización y la interdependencia social, 3ª edición, Editorial Colín, Francia, p.51; Posada, A. (1931) *Tratado de Derecho Administrativo*, teorías filosóficas y la legislación positiva sobre el servicio público, tomo I, 2ª edición, Editorial Madrid, España, p.202.

<sup>34</sup>Resolución No. 103, *Reglamento de la Inspección Estatal de la actividad reguladora ambiental*. G.O. Ordinaria No. 41, de fecha 2 de junio de 2008.

<sup>35</sup>Ley No. 41, de Salud Pública. G.O. Ordinaria No.61 de fecha 15 de agosto de 1983.

<sup>36</sup>Antúnez Sánchez, A. (2016) *Sistema de Contraloría General de La República en Cuba* en, Revista Apuntes de Ciencia y Sociedad. no. 2. Volumen 6. Perú.

participa en el control público ambiental con la auditoría como manifestación de la función pública de tutela ambiental, concebida por autores como una actividad de control y otros refieran concebirla como un servicio público, aunque esta última tendencia no ha tenido un adecuado constructo aún que señale reconocer esta tesis desde la doctrina de forma absoluta, al decir de criterios de autores como DUGUIT, DROMI y MATILLA CORREA.<sup>37</sup>

Este órgano de control al realizar la fiscalización y el control, deberá dar continuación al fomento de esta actividad pública para reforzar con ello la protección al bien tutelado ambiente a través del control público con la ejecución de la inspección y la auditoría ambiental, las que se reconocen desde la doctrina administrativa como la noción estricta de gestión del medio ambiente, articulándose a través de una actividad de control y de limitación, dispuesta en la Ley No. 107 de 2009, es aquí donde se reconoce la orientación del Derecho Administrativo Ambiental desde la doctrina constatada, al darle entrada a los instrumentos de mercado de carácter cooperador, como se viene señalando desde la Unión Europea por catedráticos de la talla de MARTIN MATEO, MORA RUIZ, PAREJO ALFONSO, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, BUSTAMANTE ALSINA y NOGUEIRA LÓPEZ.<sup>38</sup>

Este control público, aplicado al ámbito de la protección del bien jurídico ambiente, se distingue de la función inspectiva al evaluar los procesos contables en la materia ambiental, tal y como lo conciben autores como FONT LLOVET, PARADA, JORDANA DE POZAS, EMBID IRUJO, MACERA, CANALS I AMETLLER, ARENA, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, NOGUEIRA LÓPEZ, RAMÍREZ SÁNCHEZ Y ANTÚNEZ SÁNCHEZ.<sup>39</sup>

En la nación cubana, se identifican entre los principales problemas en relación con la eficiencia en el uso de los recursos son visibles en: la sostenibilidad de la producción y el consumo en el ámbito nacional, el difícil acceso a las tecnologías de avanzadas, la insuficiente comprensión y aplicación del concepto de sostenibilidad, la atención dirigida a los procesos vinculados a la problemática ambiental de los productos y servicios, la poca aplicación de los instrumentos de gestión por los empresarios, la no implementación de la contabilidad ambiental, no ejecutar compras públicas con un diseño sostenible y responsable a todos los productores de las formas de gestión que participan en el tráfico mercantil, que permita razonar que hay una adecuada gestión ambiental compartida, concebidos dentro de la Estrategia Ambiental Nacional y en el Plan de Lucha contra la Contaminación.

<sup>37</sup>Duguit, L. *Las transformaciones del Derecho Público*, 3ª edición, Editorial Colín, Francia; Matilla Correa, A. (2014) *Derecho Administrativo y servicio público. Trazos inconclusos desde una perspectiva histórica* en, Revista Jurídica, México, pp.383-449; Dromi, J. (1998) *Tratado de Derecho Administrativo*, 7ª edición, Ediciones Ciudad, Argentina.

<sup>38</sup>Parejo Alfonso, L. (2013) *El derecho al medio ambiente y la actuación de la Administración Pública*, Editorial Aranzadi, España; Fernández de Gatta Sánchez, D. (2010) *Las auditorías ambientales*, normas ambientales horizontales, acceso a la información ambiental, auditorías ambientales, etiquetas ecológicas y el control integrado de la contaminación en, Documento TOL 1.436.850, España, pp.1-58; Nogueira López, A. (2010) *Hacia un EMAS de alcance internacional en competencia con la ISO 14001: notas a la revisión del Reglamento EMAS* en, Revista electrónica Actualidad Jurídica Ambiental, España; Bustamante Alsina, J. (2008) *La ecoauditoría empresarial en la Unión Europea*, Editorial Abeledo Perrot S.A., Argentina; Antúnez Sánchez, A. y Ramírez Sánchez A. (2016) *La potestad inspectiva v/s auditoría pública. Ojeada histórica dentro del Derecho Administrativo Ambiental cubano* en, Revista Dos Tribunais Thomsonreuters.com, no 967, Brasil.

<sup>39</sup>Font Llovet, T. (1994) *Instrumentos jurídicos para la protección del medio ambiente* en, Estudios de Derecho Ambiental, Catalunya, Barcelona; Parada, R. (1998) *Derecho Administrativo II: organización y empleo público*, Editorial Marcial Pons, 12ª edición, Madrid; Jordana de Pozas, L. (1942) *Ensayo de una Teoría del Fomento en el Derecho Administrativo* en, Revista de Estudios Políticos, no 5. España. pp. 41-54; Macera, B. (1998) *El deber industrial de respetar el ambiente. Análisis de una situación pasiva del Derecho Público*, Editorial Marcial Pons, Barcelona; Arena, G. (2000) *Introducción a la Administración compartida*, Editorial Marcial Pons, España, pp.147-163; González-Varas Ibáñez, S. *¿Del servicio público a los mercados de interés general?*, en Cuadernos de Derecho Público, no. 12, España, p.79 y ss.; Nogueira López, A. *Evolución de las técnicas de tutela ambiental en la Unión Europea*, sobre los impuestos, tasas, acuerdos voluntarios y las auditorías, Editorial Tirand lo Blanch, España, p.86 y ss.

Desde esta perspectiva, se valora como el marco regulatorio complementario a la Ley No. 81 de 1997 en la nación, aún no garantiza la adopción de enfoques preventivos adecuados, aparejados a la indisciplina tecnológica que impera en la mayoría de los sujetos de gestión; sujetos estos que no valoran de manera adecuada los avances científicos, denominada desde la doctrina como *-cláusula de progreso científico-*, aspectos que deberán ser tenidos en cuenta en la futura actualización normativa en materia ambiental y la del Derecho de la Empresa al realizarse la contratación mercantil. Al estar está condicionada al principio de seguridad jurídica que permita garantizar el equilibrio entre la mejor tecnología a implementar y los costes económicos que puedan acarrear a futuro, analizados desde el Derecho Económico Administrativo.

En un último análisis deberá de examinarse el coste ambiental de esta actividad, ello permitirá evaluar la eficacia de la función pública de la tutela ambiental, tal y como lo han significado autores como ESTEVE PARDO, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ MORÓN, LOPERENA ROTA, GARCÍA DE ENTERRÍA, y REVUELTA PÉREZ.<sup>40</sup>

Ahora, podría señalarse que en Cuba se reconozca el Derecho Administrativo Ambiental, se valora que existen algunos atisbos al implementarse una corriente mercantilista en este sentido, se aprecian a partir del pago de las personas jurídicas y naturales por el servicio del agua; la implementación de planes económicos para el uso del agua en la demanda agrícola; la implementación de la etiqueta ecológica imprimiendo una cultura ambientalista en el mercado destinada a los consumidores a partir de la entrada al comercio con productos con este valor añadido; la regulación normativa de los sistemas de auditoría ambiental para la acreditación de los sujetos de gestión haciéndolas más competitivas; el autocontrol para evaluar la legalidad como principio y la eficacia de la Administración en la tutela ambiental, la implementación del reciclado de envases de vidrio y plástico, el uso de ciclos como alternativa del transporte y la salud, los incentivos fiscales en materia ambiental al atemperarse los tributos ambientales, al decir de la lectura de MORA RUIZ, LAVANDEIRA, GALVÉ GÓRRIZ, y PAREJO ALFONSO.<sup>41</sup>

La diferencia radica que en el ordenamiento jurídico cubano no se ha privatizado la tutela ambiental; en el caso, para ejecutar el control público a través de la función inspectiva en materia ambiental por sujetos privados, como ya se ha reseñado que ocurre en la Unión Europea como tendencia de la Administración Pública desde inicios del actual siglo; porque para la función pública de la auditoría sí hay sociedades mercantiles concesionadas y habilitadas para su ejecución en el tráfico mercantil por parte de la Contraloría General, a partir de los requerimientos que en la doctrina del Derecho Administrativo se establecen y en el desarrollo normativo se regula desde el proceso de institucionalización.<sup>42</sup>

<sup>40</sup>Sánchez Morón, M. (2010) *Derecho Administrativo*, ciudadano: equilibrio natural para la tranquilidad, preocupado por lo inesperado, por la irregularidad climática, por la inestabilidad de los fenómenos naturales y por el calentamiento global, Editorial Tecnos, España, p.440; Embid Irujo, A. (2006) *El ciudadano y la Administración* en, Revista del Instituto de Administración Pública, no 10, España, p.24; Esteve Pardo, J. (2003) *De la policía administrativa a la gestión de riesgos*, Revista Española de Derecho Administrativo, no 119, España; Loperena Rota, D. (1998). *Los principios del Derecho Ambiental*. Editorial Civitas. España. p. 87.

<sup>41</sup>Mora Ruiz, M. (2007) *La gestión ambiental compartida. Función Pública y Mercado*. Editorial Lex Nova. España; Parejo Alfonso, L. (2013) *El derecho al medio ambiente y la actuación de la Administración Pública*, Editorial Aranzadi, España; Lavandeira, X. (2014) *Cambio climático y políticas impositivas de control* en, Revista Universidad de Vigo, España, pp.1-24; Galvé Gorrioz, C. (2000) *Economía medio ambiental y mecanismos para la protección del medio ambiente -ecosistema industrial asociado al reciclaje de los residuos por las empresas-* en, Revista de Gestión Ambiental, no 20-21, España, pp.24-25.

<sup>42</sup>Antúnez Sánchez, A. (2015) *La ordenación jurídica de la auditoría pública en Cuba* en, Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Argentina.

Aunque, en cuanto a la función inspectiva se debe reconocer la actuación en esta actividad desde el pasado siglo por sujetos privados, habilitados por la Administración Pública para el control de la política de protección al consumidor en materia de precios, en atención a su conducta ética y moral ante la sociedad de los sujetos que lo practicaron de manera voluntaria, pero no funcionaron como una organización privada, tal y como se aprecia de la lectura de la doctrina de la Unión Europea, al decir de TARRES VIVES.<sup>43</sup> Es importante, dejar sentado, que un punto de coincidencia después de la lectura de la doctrina administrativa y de cómo se desarrolla el control público vinculado al medio ambiente para la exigencia de la Responsabilidad Administrativa, esta discurre en la multiplicidad de cuerpos normativos para su control público, válido también para el número de servidores públicos encargados de esta función pública. Ello trae como consecuencias que el control no sea efectivo ni eficaz, ante la no comprensión de toda la amalgama de disposiciones normativas que requiere por su especialización, que bien podría pensarse en conformar un Código Contravencional que agrupe a estas figuras no constitutivas de delito como derecho de última ratio.

#### 4.- LOS INSTRUMENTOS DE MERCADO

La historia señala que partir de los años 60 del siglo XX, los empresarios en las formas de gestión comienzan a sentir la necesidad de enfrentar un segmento de mercado que reclamaba un tipo de producto y servicios más respetuosos con la naturaleza, ante una legislación más estricta en la materia ambiental a la que estaban obligados a cumplir. La década de los 90, denominada “la Década de la Tierra” por DRUMWRIGHT es cuando este movimiento pro ambiental comienza a tener una mayor relevancia dentro de la sociedad, provocó cambios en la conducta de los principales agentes del mercado y la aparición de diversos frentes de presión que viene promoviendo la defensa del ambiente.

En el siglo XXI, con la evolución de los valores de la sociedad, reconocida en el comportamiento de compra de numerosos individuos interesados por el impacto derivado de sus actos de consumo han impulsado la llamada transformación “verde” del ámbito empresarial en el mundo, con mayor relevancia en los países desarrollados por su poderío económico y en menor dimensión en los países en desarrollo. Se valora entonces, como es innegable cuestionar el cambio cualitativo en la protección de los ciudadanos frente a la satisfacción de los intereses dentro del contexto de la crisis de Estado Social, las actuales corrientes se manifiestan con el fenómeno de la privatización, donde en la denominada modernidad se caracteriza por la importancia del Estado y el Mercado, donde hoy hay un mayor protagonismo de la sociedad en la postmodernidad, en la relación Administración Pública y ciudadanos a partir de ponderarse el principio de cooperación “*la opinio iuris*”, al decir de autores como GARRIDO FALLA, HERNÁNDEZ MEZA, GARCÍA DE ENTERRÍA, y BETANCOR.<sup>44</sup>

Se justiprecia, que la preocupación ante la degradación ecológica a nivel mundial, la tendencia creciente entre los consumidores en la búsqueda de información de los productos o los servicios ante la estrecha relación entre la compra de un producto

<sup>43</sup>Tarrés Vives, M. (1998) *Los sujetos privados en la gestión y auditoría medio ambiental comunitaria. Su desarrollo en la Ley ambiental alemana* en, Revista de Administración Pública, no 145, España, pp.503-542.

<sup>44</sup>Garrido Falla y Hernández Meza, L. (2010) *Inspección y vigilancia, medidas de seguridad y sanciones administrativas*, Editorial Lex, España; Atienza, M. (2009) *Razón práctica y legislación* en, Revista Mexicana de estudios Parlamentarios, 1<sup>ra</sup> Época, volumen I, México D.F.; García de Enterría, E. (2001) *Problemas de Derecho Público al comienzo de siglo*, Editorial Civitas, Madrid; Betancor, A. (2010) *Regulación: Mito y Derecho*. Editorial Madrid. España.

ecológico y la posibilidad de pagar un precio más elevado que por el de un producto tradicional, estos son elementos que demuestran que los consumidores cada vez poseen una mayor conciencia ambiental y están dispuestos a adquirir productos y servicios amigables con la naturaleza en pos de su beneficio personal. De aquí que se le considere como mercados exigentes donde solo accederán los sujetos económicos que ponderen la condición ambiental de su empresa y de su producto o servicios que presten, encuadrado dentro del Derecho Administrativo Económico.

Desde esta perspectiva, se valora la articulación en las relaciones que aparecen entre la Administración Pública y los ciudadanos en atención a los intereses generales, en este caso del bien público ambiente. Se ha venido significando que este es un elemento novedoso para el Derecho Administrativo, ante las decisiones que va imponiendo la complejidad del desarrollo científico en -la biotecnología-<sup>45</sup>, donde la presencia de la sociedad es un elemento imprescindible ante los adelantos que se han ido incorporando con la utilización de las Ciencias Informáticas.

LINDE PANIAGUA y BURGUILLO CUESTA, consideraron en sus estudios que los mercados con asimetrías de información la literatura teórica ha remarcado el papel de la buena reputación como instrumento capaz de mejorar la eficiencia ante ese fallo de mercado. Este resultado se da, sobre todo, en mercados en los cuáles los compradores y los vendedores están involucrados en relaciones que duran más de un período, de tal manera que los vendedores tienen incentivos para invertir en reputación y serán reacios a ponerla en peligro a cambio de ganancias en el corto plazo derivadas de la venta de productos de baja calidad. En este caso concreto la reputación, por sí sola, sería suficiente para solucionar el problema de asimetría de información. La alternativa más consistente al modelo de reputación, sería la existencia de una certificación que asegure a los compradores que el bien es respetuoso con el medio ambiente y por la que los vendedores tienen que pagar. Este tipo de certificación se corresponde al ecoetiquetado, ejecutada por los servidores públicos a través del control público.<sup>46</sup>

Las etiquetas ecológicas, los programas ambientales, los programas de certificación y de adquisición de productos ecológicos tienen como objetivo fortalecer los mercados con orientación ecológica. Otros ejemplos de instrumentos basados en el mercado incluyen las tarifas ambientales, las cuotas de usuario, los subsidios, los sistemas de reembolso de depósitos y otros mecanismos, todos están orientados a alentar o desalentar a los responsables de tomar decisiones con respecto a las características ecológicas de los bienes y de los servicios, al decir del catedrático MARTÍN MATEO, AUDIVERT ARAU, CARBALLO PENELA, DOPAZO FRAGIO, FERNÁNDEZ RAMOS, SANZ RUBIALS, FRAJ ANDRÉS, y LOZANO CUTANDA.<sup>47</sup>

<sup>45</sup>Esta investigación, está relacionada al proyecto “*Consultoría Jurídica Rural*”, se considera en sus resultados, su vínculo con la modificación genética de las plantas, ante la amenaza que puede representar para la agricultura y la sostenibilidad ambiental, en atención a lo acontecido en la región de América Latina, a partir de la necesidad del deber-derecho del principio de la información a los sujetos económicos que se dedican a la explotación de la tierra en la provincia Granma, como ponderar los principios que desde el Derecho Ambiental deben observarse como son el de precaución, prevención legalidad, responsabilidad y desarrollo sostenible; Ver informe titulado: “*Democracia, precaución y medio ambiente*” en, Comisión Europea, 2010.

<sup>46</sup>Burgillo Cuesta, M. (2014) *El Comercio Internacional y la sostenibilidad global*, Universidad Autónoma de Madrid, España; Linde Paniagua, E. (2014) *Algunas novedades sobre la protección de los consumidores y usuarios*, Revista de Derecho de la Unión Europea, no 26, España.

<sup>47</sup>Martín Mateo, R. (1994) *El etiquetado ecológico, nuevo instrumento para la tutela ambiental*, Editorial Trivium, España, pp.430-435; Audivert Arau, R. (2001) *Régimen jurídico de la etiqueta ecológica*, Editorial CEDECS, Barcelona, pp.15-133; Carballo Penela, A.

Empero, el uso de la etiqueta ambiental es obligatorio, coexistiendo desde 1991 en un distintivo de carácter comunitario para la agricultura ecológica y para la producción pre envasada y a su vez de uso voluntario para los productos no producidos en la Unión Europea. Se constata como a partir de la norma ISO 14020, es una exigencia que indica los aspectos ambientales de un producto o servicio. Es un instrumento de mercadeo, dirige el comportamiento de compra de un consumidor. Su promoción e implementación aportan la búsqueda del mejoramiento ambiental de un país, en pos de alcanzar el desarrollo sostenible. Existe otro distintivo, es concedido por AENOR-Medio Ambiental (Asociación Española de Normalización) en la Unión Europea, otorga la certificación ambiental dirigida a los envases del sistema integrado de gestión de residuos y su adecuado reciclaje para los de consumo de energía y recursos esenciales, y el de la garantía de la calidad ambiental. En síntesis, está concebida como una técnica ideada para comercializar productos que contengan una ventaja ambiental, se convierte en una ventaja en materia de comercio, como valor añadido. Las Administraciones Públicas en los Estados prestan interés en la regulación jurídica de los instrumentos de mercado vinculados a la tutela del bien jurídico ambiente en respuesta a la Cumbre sobre desarrollo sostenible realizada en Johannesburgo en el 2003, con referencia explícita al etiquetado ambiental como instrumento de fomento.

Al valorarse las consideraciones de la catedrática JAQUENOD DE ZOGON, la que afirmara de manera clara que "*El ascenso del hombre a la dominación, parece atribuible al hecho de que fue el único animal terrestre que se propuso someter su medio en lugar de adaptarse a él. Últimamente, el dominio del planeta Tierra por el hombre se ha convertido en algo tan intenso, que altera el hábitat de todas las criaturas con vida, incluyéndose a sí mismo*".<sup>48</sup> Además, señalaba que tampoco podría decirse que forma parte de una rama especial del Derecho Público, ya que es difícil mantener la tradicional separación entre el régimen jurídico público y el privado debido a la infiltración de las instituciones jurídico-públicas en el régimen que rige las relaciones entre los particulares, y a una privatización de las reglas que presiden la organización y funcionamiento del Estado y sus instituciones. El segundo aspecto se refiere a la preocupación en torno al cumplimiento de la normatividad. La mayoría de los programas de etiquetado y certificación tienden a excluir los riesgos tóxicos o los relacionados con la salud humana. Como instrumento de mercado es concebido desde la doctrina del Derecho Administrativo Ambiental, como la tarjeta de presentación del producto y su garantía de calidad. Por ello, en la doctrina jurídica en la Unión Europea se considera que deba ser entendida desde una doble perspectiva, de consecución del mercado interior y de mejora de la información de los consumidores. Le corresponderá entonces, por su relación con el Derecho de Propiedad Industrial, que la información sea clara y legible, prohibitiva de publicidad falsa o engañosa, y del logotipo que la identifique en cada país.

Permitirá también, el fomentar la ERA, ante una cultura empresarial caracterizada en su mayoría por la no adecuada utilización de los instrumentos financieros, no

---

(2010) *Ecoetiquetado de bienes y servicios para un desarrollo sostenible*, Editorial Aenor, España; Dopazo Frago, P. (2001) *El régimen jurídico de las marcas de calidad ambiental. Etiqueta ecológica y tutela ambiental*, Editorial Exlibris, Madrid, pp.80-297; Fernández Ramos, S. (2013) *El sistema comunitario de etiquetado ecológico*, Universidad de Cádiz, España; Sanz Rubials, I. (2000) *Sobre la naturaleza jurídica de la etiqueta ecológica*, Editorial Marcial Pons, España, pp.7-19; Lozano Cutanda, B. (2010) *El futuro de la flor europea: la nueva etiqueta ecológica de la Unión Europea* en, Revista Catalana de Dret Ambiental, no. 1, España, pp.1-21; Fraj Andrés, E. (2013) *Orientación y marketing medio ambiental: un estudio empírico sobre las razones por las que las empresas desarrollan estrategias medio ambientales*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza, España.

<sup>48</sup>Jaquenod de Zogon, S. (1991) *El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores*, Editorial Dykinson, Madrid, p.372 y ss.

evaluadora de la dinámica del mercado, donde no se analizan los niveles de información de cómo opera la competencia empresarial con el empleo de técnicas comerciales, las tecnologías y la innovación para su desarrollo futuro, a tono con la norma ISO 26 000 y el Libro Verde<sup>49</sup> implementado en la Unión Europea, evaluado con la auditoría para evaluar el comportamiento ambiental de una organización, ligada al autocontrol empresarial, convirtiéndose en una actividad de relevancia económica para los empresarios, por lo que aún falta por ganar en cultura organizacional y liderazgo.

Analizadas las tendencias en cuanto a la política de acreditación en otros contextos, de la política del Estado y del Gobierno cubano en el siglo XXI, se aprecia cómo se entroniza la esfera ambiental no solo como escenario de todas las actividades del país, sino como el preciado objeto de protección y conservación para lograr la sostenibilidad en la actualización del modelo económico. Se destaca que el logro empresarial en estos momentos se alcanzará con el reconocimiento dentro de las formas de gestión estatal en el sector estatal de su condición ambiental y no solo por el respeto y el cumplimiento de los planes técnico-económicos como se ponderaron en el pasado siglo XX a partir de que se configure la ERA.<sup>50</sup>

La Constitución de la República de Cuba estipula:

... “el Estado administra directamente los bienes que integran la propiedad socialista de todo el pueblo; o podrá crear y organizar empresas y entidades encargadas de su administración, cuya estructura, atribuciones, funciones y el régimen de sus relaciones, son regulados por la ley” (...) “Estas empresas y entidades responden de sus obligaciones sólo con sus recursos financieros, dentro de las limitaciones establecidas por la ley. El Estado no responde de las obligaciones contraídas por las empresas, entidades u otras personas jurídicas y éstas tampoco responden de las de aquel”...

A la Administración Pública le corresponderá, definir la política tecnológica para reorientar el desarrollo industrial, el control de las tecnologías en uso en el país y las nuevas a adquirirse, a fin de promover la modernización en atención a la eficiencia energética, la eficacia productiva y el impacto ambiental que puedan generar como factores que contribuyan a elevar la soberanía tecnológica en la actualización del modelo económico y social del sector estatal ante una industria que utiliza técnicas incompatibles con las tecnologías limpias en su mayoría con más de medio siglo de explotación y heterogeneidad, poco competitiva en el comercio interno y el foráneo, visible en la contratación pública al no ponderar las normas técnicas ambientales. Toda vez que la normativa ambiental viene regulando que como medio de asegurar la calidad de los bienes y servicios y proteger a los consumidores en el comercio nacional se tendrá en cuenta la aplicación de normas ambientales.

Con ello, se valora que alcanzar el principio del desarrollo sostenible es considerado en la actualidad como el paradigma más acuciante dentro del Derecho Ambiental, la lectura de la doctrina Hispanoamericana en materia ambiental viene señalando que el desarrollo sostenible se encuentra en la base de la categoría de “*instrumentos de mercado*”

<sup>49</sup>Libro verde (2000) de la Comisión sobre el Comercio en, Revista de Gestión Ambiental, no. 18, España, pp.28-34.

<sup>50</sup>Antúñez Sánchez, A. (2015) *La praxis de la auditoría como función pública, dirigida a la protección del bien público ambiental para la construcción de la empresa ecológica* en, Journal of progressive research in social sciences, no. 1. India.

de carácter cooperador”, que compatibilice la tutela ambiental con el crecimiento de la economía, de aquí la articulación del Derecho Administrativo Ambiental. Esto ha permitido que se vaya consolidando como un principio general del Derecho Administrativo Ambiental, a partir de la actualización de las técnicas jurídicas de tutela ambiental con la gestión compartida en el medio ambiente como se ha venido señalando por MARTIN MATEO.<sup>51</sup>

También, desde Hispanoamérica que el modelo de gestión ambiental con predominio de la Administración Pública se percibe hoy con limitaciones, tanto para la aplicación de los mecanismos de intervención y de control que esta utiliza en su actuar. Sus rasgos distintivos se consideran con la expedición de la autorización administrativa, la vigilancia y control ocasional o puntual, el permiso negociable, el control administrativo externo, la generalización del autocontrol, la descentralización de los controles en su fase externa con sujetos privados que verifican, validan y certifican la condición ambiental a los sujetos de gestión, donde valora este autor que por la multidimensionalidad de la cuestión ambiental se encuentran interconectadas las Ciencias Naturales, las Ciencias Económicas, las Ciencias de la Administración y la Ciencia del Derecho.

Hoy, los instrumentos de mercado de carácter cooperador, vienen demostrando la evolución del Derecho Administrativo Ambiental desde el actual siglo, refuerzan los poderes de intervención en el sentido del control y la exigencia de la responsabilidad por parte de la Administración Pública. De hecho, la gestión compartida del medio ambiente implica el modelo de gestión descentralizada, toda vez que se aprecia un reparto de tareas entre la Administración y los particulares. De aquí, que también se aprecie la plena significación del deber-derecho de proteger al medio ambiente como una garantía constitucional, ello permite significar la función participativa y descentralizada de la tutela ambiental, se demuestra así que hay un proceso de liberalización, ejemplo de ello está en el control público al sector industrial, a las telecomunicaciones, y a la energía como se ha reseñado, al decir de DIEZ PICASO y CORTINA HUESO.<sup>52</sup>

En este contexto del mercado verde, hay una doble naturaleza: la económica y la jurídica. Actos administrativos estos, que se validan con su inscripción en los Registros Públicos habilitados por la Administración Pública, siendo esta una de las estrategias de protección del medio ambiente, a partir del grado de trascendencia y efectos públicos que pueden generar eficacia jurídico-pública a través de la actuación del Notario como fedatario público.

Desde la Ciencia de la Administración podría incorporarse el modelo de la Triple Hélice, que permita contextualizar el principio de participación en pos de fomentar la cultura, principio este estructural desde el Derecho Administrativo Ambiental, conectado al principio del desarrollo sostenible como el mega principio del Derecho Ambiental como ha sido reseñado por este autor en el desarrollo del texto, al decir del padre del Derecho Ambiental, el profesor MARTIN MATEO.

Se aprecia, como aparece el principio de *-responsabilidad compartida-*, el que se deberá configurar como el principio instrumental de una tutela ambiental renovada, donde se impone revisar las relaciones entre la Administración Ambiental y los ciudadanos, ello

---

<sup>51</sup>Martín Mateo, R. (1997) *Derecho Administrativo Ambiental*, 6<sup>ta</sup> edición, Editorial Trivium, España.

<sup>52</sup>Díez Picazo, L. M. (2008) *Sistema de Derechos Fundamentales*, 3<sup>ra</sup> Edición, Editorial Thomson-Civitas, Madrid; Cortina Hueso, L. (2005) *El nuevo derecho fundamental europeo al acceso a los documentos, transparencia e información pública*, Editorial Tirant lo Blanch, Madrid.

permitirá alcanzar una participación más amplia y activa de los agentes económicos, de los poderes públicos, de los sujetos de gestión y del público en general -ciudadanos y consumidores- y por qué no la Universidad como el ente formador, aún sin una contextualización adecuada en la nación cubana.

Para ello, es a partir de que la información pública, la participación ciudadana y el acceso a la justicia ambiental, que se constituye la trilogía a la que se refiere el principio 10 de la Declaración de Río de 1992, conforme al cual

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que disponga las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la participación de la población, poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

Estas tres vías buscan que cada persona potencialmente afectada, pueda participar en la gestión ambiental de modo relevante, fortaleciéndose con ello la legislación ambiental, y el marco institucional en que se desarrolla la gestión.

Se concibe, que un ciudadano informado estará en mejores condiciones para participar en procedimientos administrativos que protejan al bien jurídico ambiente, ampliándose a planos muy diversos, para tomar decisiones con incidencia en la función de la tutela ambiental. La posición del ciudadano como consumidor, a partir de las exigencias del Derecho de Consumo, puede tener coincidencia con la protección al bien jurídico ambiente. En un análisis del derecho positivo cubano, el acceso oportuno a la información viene garantizado en el artículo 63 del texto constitucional, al establecerse el deber de todo sujeto de gestión estatal de darle respuestas a los planteamientos de la ciudadanía en un plazo adecuado. Faltaría entonces, que en la ley ordinaria se establecieran estos plazos, así como su adecuación a la materia ambiental, que permita una tutela adecuada. La que en la nación cubana aún dista, también de su regulación en un cuerpo jurídico que norme la condición ambiental de los productos y los servicios en la relación consumidor de producción nacional, donde se pondere la garantía de la información, y la transparencia de la función pública en este sentido. Toda vez que en la red de comercio si se comercializan productos con este valor añadido, en relación al principio de información.

La tendencia del Derecho Administrativo en el siglo XXI, al decir de SORIANO GARCÍA, viene señalando que hay que actualizar la Teoría del Estado por su reflejo en el Derecho Público. Habrá que definir el aumento de poder de la Administración Pública al acentuar su protagonismo en la vida social que permita la adecuada recuperación de su papel de poder político al reorganizar las funciones administrativas al servicio de los ciudadanos. Con ello podrá hacer suyas potestades que vienen desde el Derecho de la Competencia y del Derecho del Consumo, como novísimos poderes que ameritan estudios con un análisis desde lo económico del Derecho, al ser concebido el mercado como bien público en el análisis costo-beneficio y costo-efectividad.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup>Soriano García, J. (2011), *El Derecho Administrativo y los desafíos del siglo XXI*, Editorial Aranzadi, España. pp.1-29.

Lo señalado deberá ser reforzado con el principio de legalidad desde la sede judicial. Hoy existe una tendencia a liberalizar a la Administración haciendo como indicó PAREJO ALFONSO<sup>54</sup>, del principio de legalidad una mera orientación. De esta forma habrá que repensar categorías del Derecho Administrativo, donde se pondera el aumento de títulos sobre dominio público, sobre el servicio público, al decir de autores como DE LA CUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Y SALCEDO JANINI en sus estudios académicos.<sup>55</sup>

Toda esta situación, lleva a valorar la expresión y contextualización de la línea tendencial de los instrumentos de mercado y comercio, la que no es la más adecuada, hay retos que vencer por la Administración Pública cubana, que nacen desde la obsolescencia tecnológica y vejez de la industria nacional, la no adecuada cultura empresarial desde el sector estatal al ser este mayoría en el tráfico mercantil, la ausencia dentro del ordenamiento jurídico de regulaciones acerca del Derecho de la Empresa, del Derecho del Consumo, de la Contaminación Industrial, del Fomento Ambiental, de la Biodiversidad, entre otras normas por aprobarse y otras por su renovación como la Ley del Medio Ambiente, la de Aguas, la de Salud, Forestal, de Minas y la Penal. Que hoy se considera distan de la claridad y precisión que el profesor MARTIN RETORTILLO-BÁQUER viene señalando en sus estudios, al decir que se camina hacia una Administración negociada, con mayor participación de sujetos privados y mayor flexibilidad de las técnicas públicas de control, con la intercambiabilidad de las fórmulas de ordenación.<sup>56</sup>

En la segunda década del siglo XXI, la nación cubana con la actualización del modelo económico y social pondera el reconocimiento dentro del tráfico mercantil del sector privado en la economía nacional por su importancia y relevancia para aumentar el PIB, se aprecia desde la creación de las Cooperativas No Agropecuarias direccionadas por la Administración Pública, entre las que se destacan el sector del comercio y los servicios públicos. Se aprecia que habrá que accionarse para concretar que la protección del medio ambiente forme parte de la cultura general integral del ciudadano, en ella juega un papel preponderante la educación ambiental para el desarrollo sostenible en la sociedad y la economía como valor desde las edades tempranas. Entonces, a la Administración Pública le corresponderá vincular la protección del medio ambiente con los planes de desarrollo económico y social con la identidad y la soberanía nacional, donde las Ciencias Ambientales<sup>57</sup>.

Habrà que profundizar en los conocimientos de los ecosistemas naturales cubanos, en la relación dinámica zona terrestre-zona costera, ello permitirá continuar perfeccionando la concepción de que la cuenca hidrográfica y otros ecosistemas de interés, sean la unidad básica para evaluar los avances en la gestión ambiental sostenible, en función del incremento de la calidad de vida. Para esto, incentivar la aplicación de una gestión

<sup>54</sup>Parejo Alfonso, L. (2013) *El derecho al medio ambiente y la actuación de la Administración Pública*, Editorial Aranzadi, España.

<sup>55</sup>Muñoz Machado, S. (1998) *Servicio Público y mercado: los fundamentos*, Editorial Civitas, Madrid; De La Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. (2009), *La Directiva de Servicios y la Libertad de Empresa* en, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, no 7, pp. 46 y ss; De La Quadra-Salcedo y Janini, T. (2004), *en un excelente trabajo comparatista Unidad Económica y Descentralización Política. Libre circulación de mercancías y control judicial en EEUU, y en la Unión Europea*, Editorial Tirant lo Blanch; Muñoz Machado, S. (2008) *Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios*, Editorial Tirad lo Blanch, p. 297 y ss.

<sup>56</sup>Martín-Retortillo Báquer, L. (2006) *Derechos fundamentales y medio ambiente*, Universidad Complutense de Madrid.

<sup>57</sup>*Libro blanco en ciencias ambientales*, (2004) Agencia Nacional de la Calidad y Evaluación, España.

ambiental participativa, comunitaria, vinculada a los elementos culturales locales, se logrará con la aplicación del modelo de la Triple Hélice.

Este actor, que no es nuevo, reaparece en este escenario, está reconocido en la doctrina mercantil como empresario individual y social, pues desde el triunfo de la Revolución existían personas que ejecutaban esta labor como sujetos privados. Desde la década de los años 90 del pasado siglo XX se viene incrementando con el debacle del campo socialista como una de las políticas de empleo en la nación cubana; el reto que queda en la segunda década del siglo XXI está en reconocer dentro del sector privado en una Ley de Sociedades en el ordenamiento jurídico, toda vez que hay un Código Comercio en vigencia desde el pasado siglo XVII traído desde España cuando la nación cubana era una de sus colonias, renovar la actual norma que regula las cooperativas no agropecuarias, ponderar la apertura del Registro de Comerciantes, aperturar un mercado mayorista donde tenga acceso el comerciante privado, estudiar la política tributaria en cuanto a los términos de pago de impuestos al iniciarse un negocio para que sean más extensos.

Por ello, se pondera que para obtener mejores beneficios del sector privado ha de conjugarse el permiso a actividades intensivas en conocimiento y fomentar los vínculos entre el sector privado y estatal, que constituyen las dos cuestiones fundamentales que permitirán absorber la fuerza de trabajo excedente y convertir al sector privado en un elemento de desarrollo para la economía cubana vinculada al Derecho Público. Por lo tanto, no se debe subestimar ni estigmatizar. Hay que entender su aporte real, no solo como opción de empleo, sino como un elemento que va a dinamizar la economía doméstica y el intercambio de bienes y servicios entre las personas naturales. La técnica de la autorización ha sido dada a aquellas actividades que tengan una fuente de suministros clara, legal, posible, concebida dentro de los instrumentos de comando y control.

Hoy una de las cuestiones de más importante sobre el sector privado en la actualidad no son los obstáculos que tiene el mismo, que es una de las tantas cosas a ver en el reordenamiento, es en la necesaria evolución que requiere el sistema social nuestro. También la propiedad estatal tiene muchísimos obstáculos. Hay que ver las cosas en su conjunto, y el sector privado es sólo un asunto más a prestarle atención. Se están cambiando reglas del juego, pero habrá que hacerlo de manera que no solo den eficiencia económica, sino que por encima de todo que fortalezcan nuestro proyecto social.<sup>58</sup> En ello no se puede perder el rumbo, habrá que continuar decodificando paradigmas en pos de alcanzar el desarrollo sostenible, tal y como lo refieren BELLORIO CLABOT y TROCONIS.<sup>59</sup>

## 5.- CONCLUSIONES

La segunda década del siglo XXI muestra que uno de los principios que está revolucionando el actuar de la Administración Pública y dentro de esta al Derecho Administrativo es el de participación pública, exige la participación democrática en los procedimientos decisorios sobre materias de repercusión ambiental. Es apreciado con la entrega creciente de determinadas funciones a la colaboración público-privado, que de forma tradicional la tenía asentada en sus tesis de la concesión de servicios o de la

<sup>58</sup>Antúñez Sánchez, A. (2016) *El ordenamiento jurídico agroambiental cubano. Una ojeada a partir de la pertinencia de las Ciencias Ambientales en la reforma del modelo económico cubano* en, Revista Videre-Dourados. Brasil.

<sup>59</sup>Bellorio Clabot, D. (2013), *El nuevo paradigma ambiental y jurídico* en, Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, Argentina; Troconis Parill, N. (2005) *Tutela ambiental. Revisión del paradigma ético-jurídico sobre el ambiente*, 1<sup>ra</sup> edición, Editorial Paredes, Caracas, p. 242

concesión demanial y que hoy ha impactado a prácticamente todas las técnicas de intervención administrativa, incluyendo a la clásica autorización que hoy por hoy apenas es reconocible.

La protección del bien jurídico ambiente en el siglo XXI se exterioriza en tres dimensiones: la económica, la social y la ambiental a partir del desarrollo industrial, equilibrado para generar recursos, empleos y promover la educación ambiental como bases del bienestar social y la calidad de vida, para lograr el principio del desarrollo sostenible con la aplicación de la RSE al conformarse la Empresa Responsable con el Ambiente y tributar al desarrollo sostenible.

Los instrumentos de mercado de carácter cooperador, demuestran que la evolución del Derecho Administrativo Ambiental, refuerza los poderes de intervención en el sentido del control y la exigencia de la responsabilidad por parte de la Administración Pública. La gestión compartida del medio ambiente implica el modelo de gestión descentralizada, hay un reparto de tareas entre la Administración y los particulares.

La política y gestión ambiental cubana ha estado formulada desde la década de los 80 del pasado siglo, sin embargo para la política y gestión ambiental participativa aún no se ha consolidado, a pesar de la inclusión de los procesos participativos de la ciudadanía en dicha formulación y sustentación en un marco legal, la integración de la organización y participación ciudadana en las políticas públicas ambientales y en los procesos de gestión ambiental ha quedado en el formalismo de la norma, y en la práctica aún no es la adecuada.

A la Administración Pública cubana, le corresponderá definir la política tecnológica para reorientar el desarrollo industrial, el control de las tecnologías en uso, a fin de promover la modernización en atención a la eficiencia energética, la eficacia productiva y el impacto ambiental para elevar la soberanía tecnológica en la actualización del modelo económico, implementadas en la contratación pública al ponderar las normas técnicas ambientales. Como el medio de asegurar la calidad de los bienes y servicios y proteger a los consumidores en el comercio nacional se tendrá en cuenta la aplicación de normas ambientales.

Los retos por vencer por la Administración Pública en el actual siglo serían: renovar la industria con nuevas tecnologías limpias, potenciar una cultura empresarial, actualizar del ordenamiento jurídico a partir del Derecho de la Empresa, del Derecho del Consumo, de la Contaminación Industrial, del Fomento Ambiental, de la Biodiversidad, de Aguas, de la Salud, Forestal, de Minas y la Penal. Como ponderar a futuro el desarrollo de las Ciencias Ambientales dentro de la Educación Superior cubana con egresados en la gestión ambiental como ingeniero ambiental y licenciado en ciencias ambientales.