**UNIDAD IV**

**4.1 Marco Institucional Administrativo para la protección del ambiente**.

**Política Ambiental Nacional (PAN).**

El 31 de mayo del año 2005, El CONAM, por Resolución 04/05, aprobó la Política Ambiental Nacional del Paraguay (PAN)

Dicha resolución, inicia con una introducción sobre la situación ambiental paraguaya y los problemas que padece, para luego conceptuar la política ambiental como ***“… el conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del ambiente de una sociedad, con el fin de garantizar la sustentabilidad del desarrollo para las generaciones actuales y futuras.”***

Por otro lado, expresa que la política ambiental contemplará los tres niveles de la organización político-administrativa:

- el nacional

- el departamental y;

 - el municipal

Este instrumento, tiene como objetivo general conservar y adecuar el uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura, acogiendo de este modo el Principio de Desarrollo Sostenible o sustentable.

La PAN, establece como principios rectores los siguientes:

***La sustentabilidad*:** las generaciones presentes son responsables de la protección ambiental y deberán velar por el uso y goce apropiados del patrimonio natural que será legado de las generaciones futuras.

***La precaución*:** cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces.

***La integralidad***es entendida como la necesidad de concertar las políticas sectoriales y de ajustar el marco legal nacional, departamental y municipal, haciendo prevalecer las normas que otorguen mayor protección al ambiente.

***La gradualidad:***es asumida como la capacidad de adaptación y mejoramiento continuos.

***La responsabilidad:***el causante de un daño al ambiente deberá reparar los perjuicios y restaurar las condiciones afectadas, y;

***La subsidiaridad:***la gestión ambiental estará organizada de modo a alcanzar el máximo protagonismo social en la toma de decisiones, la eficiencia en la utilización de los recursos y en la obtención de resultados, garantizando que la toma de decisión sea lo más cercana posible al ciudadano.

**Ley 1561 que crea el SISNAM.**

La ley N° 1561 del año 2000, crea el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM), el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y la Secretaria del Ambiente (SEAM) y tienen por objeto crear y regular el funcionamiento de los organismos responsables de la elaboración, normalización, coordinación, ejecución y fiscalización de la política y gestión ambiental nacional.

El SISNAM, según la norma, esta *“… integrado por el conjunto de órganos y entidades públicas de los gobiernos nacional, departamental y municipal, con competencia ambiental; y las entidades privadas creadas con igual objeto, a los efectos de actuar en forma conjunta, armónica y ordenada, en la búsqueda de respuestas y soluciones a la problemática ambiental. Asimismo para evitar conflictos interinstitucionales, vacíos o superposiciones de competencia, y para responder con eficiencia y eficacia a los objetivos de la política ambiental.”*

Por su parte, el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) es un órgano que tiene una presencia real y efectiva, siendo la misma un colegiado, de carácter interinstitucional como instancia deliberativa, consultiva y definidora de la política ambiental nacional.

Dentro de sus funciones, se encuentran las relacionadas a definir, supervisar y evaluar la política ambiental nacional, además de cooperar con la SEAM para el cumplimiento de esta norma y mediante propuestas de normativas, criterios y directrices a dicha Secretaria (SEAM).

El CONAM estará integrado por:

1. El Secretario Ejecutivo de la Secretaría del Ambiente (Presidente).
2. Los representantes de ministerios, secretarías del estado, gobiernos departamentales y municipales que posean unidades ambientales dentro de sus entidades.
3. Otros representantes de entidades gremiales, sectores productivos privados y de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales sin fines de lucro.

Este consejo debe sesionar ordinariamente tres veces al año y de modo extraordinario cuando las circunstancias así lo requieran.

Por otro lado, la Secretaria del Ambiente (SEAM) es creada por esta Ley como una institución autónoma, autárquica, con personería jurídica de derecho público, patrimonio propio y duración indefinida y con dependencia al Presidente de la República.

La SEAM, ***“…tiene por objetivo la formulación, coordinación, ejecución y fiscalización de la política ambiental nacional.”***

Además de dicho objetivo principal, sus funciones, atribuciones y responsabilidades son:

1. elaborar la política ambiental nacional, en base a una amplia participación ciudadana, y elevar las propuestas correspondientes al CONAM;
2. formular los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, con el objetivo de asegurar el carácter de sustentabilidad de los procesos de aprovechamiento de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad de vida;
3. formular, ejecutar, coordinar y fiscalizar la gestión y el cumplimiento de los planes, programas y proyectos, referentes a la preservación, la conservación, la recuperación, recomposición y el mejoramiento ambiental considerando los aspectos de equidad social y sostenibilidad de los mismos;
4. determinar los criterios y/o principios ambientales a ser incorporados en la formulación de políticas nacionales;
5. elaborar anteproyectos de legislación adecuada para el desarrollo de las pautas normativas generales establecidas en esta ley, así como cumplir y hacer cumplir la legislación que sirva de instrumento a la política, programas, planes y proyectos indicados en los incisos anteriores;
6. participar en representación del Gobierno Nacional, previa intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la suscripción de convenios internacionales, así como en la cooperación regional o mundial, sobre intereses comunes en materia ambiental;
7. coordinar y fiscalizar la gestión de los organismos públicos con competencia en materia ambiental y en el aprovechamiento de recursos naturales;
8. proponer planes nacionales y regionales de ordenamiento ambiental del territorio, con participación de los sectores sociales interesados;
9. proponer al CONAMniveles y estándares ambientales; efectuar la normalización técnica y ejercer su control y monitoreo en materia ambiental;
10. definir las técnicas de valuación del patrimonio ambiental y de los recursos naturales, a los efectos de determinar los costos socioeconómicos y ambientales;
11. proponer y difundir sistemas más aptos para la protección ambiental y para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el mantenimiento de la biodiversidad;
12. suscribir convenios interinstitucionales, organizar y administrar un Sistema Nacional de Información Ambiental, en coordinación y cooperación con organismos de planificación o de investigación, educacionales y otros que sean afines, públicos o privados, nacionales o extranjeros;
13. organizar y administrar un sistema nacional de defensa del patrimonio ambiental en coordinación y cooperación con el Ministerio Público;
14. promover el control y fiscalización de las actividades tendientes a la explotación de bosques, flora, fauna silvestre y recursos hídricos, autorizando el uso sustentable de los mismos y la mejoría de la calidad ambiental;
15. participar en planes y organismos de prevención, control y asistencia en desastres naturales y contingencias ambientales;
16. concertar y apoyar la acción de asociaciones civiles y organismos no gubernamentales, con las de carácter público nacional, en materias ambientales y afines;
17. apoyar y coordinar programas de educación, extensión e investigación relacionados con los recursos naturales y el medio ambiente;
18. organizar y participar en representación del Gobierno Nacional, en congresos, seminarios, exposiciones, ferias, concursos, campañas publicitarias o de información masiva, en foros nacionales, internacionales y extranjeros;
19. administrar sus recursos presupuestarios;
20. preparar el anteproyecto de presupuesto anual de la Secretaría y someterlo a consideración del Poder Ejecutivo;
21. efectuar operaciones bancarias que sean necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos;
22. ejecutar los proyectos y convenios nacionales e internacionales; y
23. imponer sanciones y multas conforme a las leyes vigentes, a quienes cometan infracciones a los reglamentos respectivos. Respecto a la aplicación de penas e infracciones no económicas, se estará sujeto a la legislación penal, debiendo requerirse la comunicación y denuncia a la justicia ordinaria del supuesto hecho punible.

Con relación a la descentralización, esta ley expresa que la SEAM deberá promover la misma con el fin de mejorar el control y la conservación de los recursos naturales.

Un punto alto de esta norma, es que la misma enumera las leyes en la cual la SEAM tiene carácter de autoridad de aplicación, como también en las que posee dicho carácter de forma “compartida” y en coordinación con las demás autoridades competentes, en la cual, se menciona por ejemplo la Ley 422/73 “Forestal”.

Entre las normas en que la SEAM adquiere carácter de autoridad de aplicación, podemos citar:

1. Nº 96/92 "De la Vida Silvestre";
2. Nº 251/93 "Que aprueba el convenio sobre cambio climático, adoptado durante la conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y desarrollo - la Cumbre para la Tierra - celebrado en la Ciudad de Río de Janeiro, Brasil";
3. Nº 253/93 "Que aprueba el convenio sobre diversidad biológica, adoptado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo - la Cumbre para la Tierra - celebrado en la Ciudad de Río de Janeiro , Brasil";
4. Nº 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", su modificación la 345/94 y su decreto reglamentario;
5. Nº 352/94 “De áreas silvestres protegidas";

**Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental. (dar lectura a la totalidad de la norma)**

Entiendo que todo lo relacionado al Estudio de la herramienta de Evaluación de Impacto Ambiental es de suma importancia para definir y entender varios aspectos relacionados a la Defensa del Ambiente.

En un principio, las empresas paraguayas optaron por realizar la EvIA en sus proyectos u obras por el simple hecho que la legislación otorgaba ventajas a las empresas que cumplían con dichas normas. Entre las ventajas se encontraban la obtención de créditos o garantías, subsidios y exenciones tributarias. Hoy en día, además de las ventajas tributarias que otorga nuestra legislación, el proceso de la EvIA se convirtió en una necesidad y en un proceso obligatorio para todo proyecto que encuadre dentro de las normas vigentes nacionales.

La Constitución Nacional Paraguaya establece en la Sección II “Del Ambiente”, dos artículos relacionados con la EvIA. El primero de ellos, el artículo 7º, expresa el derecho que toda persona tiene de habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Además menciona que el Paraguay tiene como objetivos la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente considerando siempre el desarrollo humano integral. Concluye expresando que dichos objetivos se verán reflejados en la legislación y en la política nacional. Con relación a lo antedicho, la Ley de Evaluación Ambiental del Paraguay (Ley Nº 294/93) tiene coherencia con la Carta Magna.

Retomando el estudio de la Constitución Nacional con relación a la EvIA, el Articulo 8º menciona que “Las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley”. Asimismo expresa que dichas leyes podrán restringir o prohibir aquellas calificadas como peligrosas.

La Ley de Evaluación Ambiental surge solamente con un año de posterioridad a la actual Constitución Paraguaya de 1992, pero su primera reglamentación, fundamental para la aplicación de la misma, se pone en vigencia recién en el año 1996, mediante el decreto 14.281, hoy derogado.

El motivo principal de casi 3 años de espera para la vigencia de la reglamentación se debe probablemente a que los gobernantes tenían mucho recelo a dicha ley, pensando que dicha norma sería un contratiempo y un motivo de deserción de inversiones dentro del país. La interpretación de dicha ley y del Decreto Reglamentario Nº 14.281/96 por los entes nacionales con competencia ambiental en su momento, convirtieron dicho miedo en una realidad; motivo principal de la derogación del mencionado decreto y la puesta en vigencia de los Decretos 453 y 954, ambos dictadas a finales del año 2013.

Otros artículos de la Constitución Nacional que tienen cierta implicancia con relación a la EvIA o que concuerdan con los artículos 7º y 8º son:

Artículo 6: De la Calidad de Vida.

Artículo 28: Del Derecho a informarse

Artículo 68: Del Derecho a la Salud

Artículo 72: Del Control de Calidad

Artículo 128: De la primacía del interés general y del deber de colaborar

Artículo 168: De las atribuciones de los Municipios

Artículo 176: De la política económica y de la promoción del desarrollo.

Con relación al ámbito Internacional, el Principio 17 de la Declaración de Río de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo llevada a cabo en dicha ciudad en junio de 1992 expresa que: *“Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”.* Paraguay, signatario de dicha conferencia toma acogida de dicho precepto poniendo en vigencia su ley de EvIA.

Terminado el estudio de la Constitución Nacional y habiendo visto el antecedente de la Declaración de Río en su Principio 7º, estudiaremos la Ley Nº 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental.

La Ley de Evaluación de Impacto Ambiental declara obligatoria la EvIA y la define a los efectos legales como *“… el estudio científico que permita identificar, prever y estimar impactos ambientales, en toda obra o actividad proyectada o en ejecución.”*

Al respecto, mundialmente la EvIA nace como una herramienta de prevención, o sea, es un estudio previo a alguna actividad proyectada para el futuro. En Paraguay, sin embargo, al establecerse que dicho proceso se realiza también a actividades “en ejecución”, las autoridades administrativas interpretan que sin importar la vigencia de las normas que regulan la EvIA, todas las actividades estipuladas sean proyectadas o en ejecución deberán realizar un EvIA. Esta interpretación hasta podría ser inconstitucional, ya que colisiona directamente con derechos fundamentales como la no irretroactividad de la ley y el derecho adquirido, preceptos contemplados en nuestra Carta Magna.

Por otro lado, la Ley enumera las características que toda EvIA deberá contener y evaluar, como los factores socioeconómicos, culturales, vinculación con las políticas de gobierno, desarrollo sustentable, un Plan de Gestión Ambiental que mencione las medidas de mitigación de impactos negativos, compensaciones e indemnizaciones previstas, las vigilancia, el monitoreo, además de la elaboración de un Relatorio de Impacto Ambiental (RIMA), que no es otra cosa que el resumen del estudio redactado en términos fáciles de entender para personas no especializadas en la materia. Este documento (RIMA) también tiene la finalidad de ser dado a publicidad.

Además, la Ley 294 de EvIA, enumera taxativamente todos los proyectos de obras o actividades públicas o privadas que deben pasar por el proceso de EvIA para obtener su Declaración de Impacto Ambiental (DIA), mal conocida como Licencia Ambiental.

Al respecto, como bien lo explica el Prof. Gustavo Laterza[[1]](#footnote-2) el Paraguay ha optado por un sistema mixto con relación a los proyectos que están sujetos a evaluación ambiental. Puesto que en principio, tanto la ley como su primera reglamentación realizan un listado taxativo de los proyectos que tienen que ser evaluados obligatoriamente (Sistema Europeo), pero, ambas normas dejan abierta la posibilidad de examinar cuidadosamente otros proyectos para determinar si será obligatoria o no la EvIA (Sistema Norteamericano).

De esta forma, esta Ley, establece un listado de proyectos u obras que deberán realizar el proceso administrativo de obtención de la DIA pero expresa por último que se requerirá la EvIA a *“Cualquier otra obra o actividad que por sus dimensiones o intensidad sea susceptible de causar impactos ambientales.”.* Este “problema” de interpretación o de definición que cuales proyectos deben pasar o no por el proceso de EvIA fue subsanado con los nuevos decretos reglamentarios de la Ley 294/93 (Decretos Nº 453/13 y Nº 954/13)

En el caso que sea imposible establecer parámetros de cumplimiento de las obligaciones de la EvIA, por no contar con fijaciones de niveles o estándares referenciales oficiales, la ley contempla la apelación a los Tratados Internacionales y en último caso a los principios generales establecidos en la materia.

Con relación a las obras y actividades que no requerirán la EvIA, la Ley mencionan a las que estén directamente vinculadas con la Defensa Nacional.

Con relación a la Publicidad de las EvIA o al Derecho a la Información de las mismas, la Ley 294/93 establece que *“La Autoridad Administrativa pondrá a disposición del público y de los organismos afectados en el ámbito nacional, departamental y municipal, la Evaluación de Impacto Ambiental por los medios y el término a establecerse en las reglamentaciones de esta Ley. Se protegerán los derechos del secreto industrial y se asegurará un procedimiento que permita la consideración de las observaciones, denuncias e impugnaciones de datos efectuadas por los interesados.”* Los decretos reglamentarios establecen las formas y los plazos de dicha publicidad.

Una cuestión para un análisis profundo se presenta con relación a la aprobación ficta de las EvIA por silencio de la autoridad competente. Al respecto, la ley establece que las EvIA serán aprobadas sin más trámite si la Autoridad no se pronuncia en el término de 90 días.

**Ley 422 Forestal.**

**Recursos Forestales. Concepto generalidades y legislación.**

Dentro del ámbito forestal, encontramos en el Paraguay principalmente dos leyes que la regulan; la ley Nº 422 de 1973 (Ley Forestal) y la ley Nº 536 de 1995 (Fomento a la Forestación y Reforestación).

Por otro lado, se pone en vigencia la ley 3468/08 que crea el Instituto Forestal Nacional (INFONA) suplantando al ya desaparecido Servicio Forestal Nacional.

Esta norma le otorga al INFONA facultades y atribuciones específicas para administrar, promover y desarrollar los recursos forestales del país, en cuanto a su defensa, mejoramiento, ampliación y racional utilización.

La Ley Forestal (422/73) declara de interés público el aprovechamiento y el manejo racional de los bosques y tierras forestales del país, así como también el de los recursos naturales renovables, asimismo, declara de interés público y obligatorio la protección, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de los recursos forestales.

Además, define como tierras forestales aquellas que por sus condiciones agrologicas posean aptitud para la producción de maderas y otros productos forestales.

En su Art. 4º clasifica los bosques y las tierras forestales como de producción, protectores y especiales, dando a cada uno de ellos sus elementos, características y objetivos.

Se reconoce además la expropiación de los bosques y tierras forestales cuando sean de utilidad pública y sea necesario para el control de la erosión del suelo, la regulación y protección de las cuencas hidrográficas y manantiales, la protección de cultivos, la defensa y embellecimiento de vías de comunicación y para la salud pública y área de turismo.

Dicha ley establece los requerimientos para el aprovechamiento de los bosques, entre ellos, obliga la presentación de la solicitud acompañada del correspondiente Plan de manejo Forestal.

Entre otras cosas, la Ley Forestal establece el régimen de aprovechamientos y las infracciones, sanciones y recursos previstos. Estableciéndose la limitación de la explotación de los bosques privados, debiendo mantenerse como mínimo un 25% en forma natural.

Sobre el punto, uno de los artículos más “interpretativos” que existe en la norma forestal paraguaya es el siguiente:

***“Art. 42.- Todas las propiedades rurales de más de veinte hectáreas en zonas forestales deberán mantener el veinticinco por ciento de su área de bosques naturales. En caso de no tener este porcentaje mínimo, el propietario deberá reforestar una superficie equivalente al cinco por ciento de la superficie del predio.”***

Como podrán ver, dicho precepto deja muchos vacios, como la definición de “zonas forestales”, cuando realmente aplica el 5% y cuál es el plazo, el método y las especies de la reforestación.

Con relación al sistema de control establecido en la presente ley, podemos concluir que nunca funcionó. Buscando una solución al problema se dictó el decreto Nº 14.047 en el año 1992 por el cual se crea un régimen compensatorio de inversión al procesamiento y comercialización de productos forestales prevenientes de bosques sin manejo. Este decreto empeoró aun más la situación, dando lugar a la habilitación de guías de traslado en blanco, sin registro de los productores, sin informes y sin datos de los lugares exactos de uso de los mismos.

Fueron suficientes la razones para intentar frenar a cualquier costo la problemática de los bosques en Paraguay, que sumados a los problemas citados, se encontró con una producción no sostenible de cultivos de soja y de actividades agroganaderas, y un rápido aumento del tráfico ilegal de rollos de madera, especialmente en la Región Oriental del País[[2]](#footnote-3). Evidentemente, dichos problemas dañaban al suelo y con ello empeoraba la recarga de las aguas subterráneas en dicha región. A raíz de esto el país intentó implementar una ley que sea efectiva.

Algunos intentos legales para revertir la situación, fueron la Ley de “Deforestación Cero” y la Ley 536/95 de Fomento a la Forestación y Reforestación.

Con relación a la primera norma, a mediados del año 2004 fue estudiado un proyecto de ley que suspendería la actividad de desmonte y deforestación en la Región Oriental del Paraguay. Dicho proyecto de ley, más conocido como “Deforestación Cero”, funda su existencia en la conservación y en la recuperación de las zonas boscosas prohibiendo la tala de los bosques durante 2 años desde su puesta en vigencia además de imposibilitar la expropiación y la reforma agraria de aquellas parcelas que cuenten con bosques en la Región Oriental del País.

Rápidamente dicho proyecto fue aprobado en ambas cámaras, siendo sancionada en noviembre del 2004, actualmente con plena vigencia. De esta forma surge la Ley 2524/04 “De prohibición en la Región Oriental de las Actividades de Transformación y Conversión de Superficies con cobertura de Bosques” que positivamente sanciona el incumplimiento de dicha ley con penas de tres a ocho años, mas multa.

Por otro lado, la ley 536/95 de Fomento a la Forestación y Reforestación establece la acción en suelos de prioridad forestal, en base a un plan de manejo forestal e incentivos establecidos. La ley entiende por forestación la acción de establecer bosques, con especies nativas o exóticas en terrenos que carezcan de ellas o donde son insuficientes y por reforestación, la acción de poblar con especies arbóreas mediante plantación, regeneración manejada o siembra, un terreno anteriormente boscoso que haya sido objeto de explotación extractiva.

Es importante destacar que los bosques implantados sobre suelos de prioridad forestal, con planes de manejo aprobados por el INFONA y que se acojan a las disposiciones de esta Ley, no están sujetos a la Reforma Agraria ni a expropiación, salvo causa de utilidad pública.

Esta ley, en su capítulo II, establece los incentivos a la actividad forestal, por la cual expresa que el estado bonificará en un 75% y por una sola vez para cada superficie forestada o reforestada, los costos directos de la implantación que se realicen en los inmuebles rurales, cuyos suelos sean calificados de prioridad forestal, como así también, el mismo porcentaje de los costos directos derivados del mantenimiento de la forestación y reforestación durante los 3 primeros años, siempre que se haya efectuado de acuerdo al Plan de Manejo Forestal aprobado.

En su capítulo III establece el régimen tributario de los suelos calificados como de prioridad forestal y los bosques que en ellos se implanten, estableciéndose entre otros beneficios una exención del 50% del impuesto inmobiliario, además de declararlos exentos de cualquier otro tributo fiscal, municipal y departamental, creados o a crearse.

Lastimosamente, esta ley prácticamente no pudo ser aplicada. El principal problema es que el Estado, especialmente por falta de fondos, cumplió muy poco con los beneficios fiscales y con el pago de la bonificación prevista para los planes de forestación y reforestación.

**Ley 96/92 de Vida Silvestre.**

La Ley Nº 96/92 de Vida Silvestre utiliza como base el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 entendiendo por “Vida Silvestre a los individuos, sus partes y productos que pertenezcan a las especies de la flora y fauna silvestre que, temporal o permanentemente, habitan el territorio nacional aún estando ellas manejadas por el hombre.” Asimismo entiende por fauna silvestre a todos los animales vertebrados e invertebrados y como flora silvestre a todos los vegetales que en ambos casos tenga el territorio nacional.

La ley de Vida Silvestre menciona la necesidad de consultar a la Autoridad de Aplicación la necesidad de contar con un estudio de Impacto Ambiental para la realización de un proyecto que por su envergadura pueda causar trasformaciones en el ambiente de la vida silvestre nativa.

La ley crea el Sistema de Protección y Conservación de la Vida Silvestre en Paraguay. La misma impone reglas como la inscripción de las personas para estar habilitadas a las actividades a la Vida Silvestre, además, explica el tráfico y comercialización que de ellas deriven, la confección de listado de especies susceptibles de ser apropiadas, los cupos, épocas y áreas habilitadas y la expedición de las licencias respectivas.

Culmina la citada ley explicando los criterios a tener en cuenta para la protección y conservación tanto de la flora silvestre como de la fauna silvestre dando hincapié en las colecciones científicas y educativas y en el manejo, explotación y comercialización de ambas.

La Ley de Vida Silvestre agrupa leyes como la de Protección Fitosanitaria (123/91), la Ley de Semillas y Protección de Cultivares, la Ley de Pesca, entre otras.

**Ley 352 de Áreas Silvestres Protegidas.**

**Aéreas Silvestres Protegidas. Concepto, generalidades y legislación.**

Es probable que las Áreas Silvestres Protegidas sean uno de los aspectos más cubierto legalmente en Paraguay. Ya nuestro Estatuto Agrario que data del año 1963 contenía disposiciones ambientales al respecto.

La Ley Nº 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas fija como objetivos regular el manejo de ellas y las declara inalienables e intransferibles a perpetuidad aceptando la protección de las mismas bajo dominio público y privado. Además, establece un plan estratégico a cargo del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas creada en la misma ley.

La ley define como Áreas Silvestres Protegidas a *“……. toda porción del territorio nacional comprendido dentro de límites bien definidos, de características naturales o seminaturales, que se somete a un manejo de sus recursos para lograr objetivos que garanticen la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales involucrados. Las Áreas Silvestres Protegidas podrán estar bajo dominio nacional, departamental, municipal o privado, en donde los usos a que puedan destinarse y las actividades que puedan realizarse deberán estar acordes con las disposiciones de la presente Ley y sus reglamentos independientemente al derecho de propiedad sobre las mismas.”*

En su capítulo III crea el Consejo Nacional de Áreas Silvestres Protegidas como organismo consultivo de la Autoridad de Aplicación de esta Ley teniendo como principales atribuciones las de elaborar un Plan Estratégico, proponer políticas y lineamientos generales sobre manejo y verificar el correcto empleo de los fondos especiales.

El Art. 12 del cuerpo legal establece que todo proyecto público o privado que afecte un Área Silvestre Protegida o su zona de amortiguamiento deberá contar obligatoriamente con un Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental previo a la ejecución del proyecto. Este estudio deberá contar con la aprobación de la SEAM.

La ley establece como obligatorio un Decreto del Poder Ejecutivo o la creación de una Ley Nacional para la declaración legal de un Área Silvestre Protegida, sea esta bajo dominio público o privado, teniendo esta última la particularidad de ser inscripta en la Dirección General de los Registros Públicos a fin de que las restricciones de uso y dominio sean de conocimiento público.

El Art. 24 de la presente ley (dar lectura completa) establece cual es el procedimiento para la declaración de un ASP bojo dominio público. En dicho artículo se establecen los supuestos de inmuebles de propiedad privada dentro del Área, que deberán ser vendidos o expropiados por el Estado.

Con relación a las infracciones y sanciones a consecuencia de la violación de lo dispuesto por esta ley, expresa que tendrán carácter de delito de acción penal pública. Además la ley sanciona la violación a los reglamentos de uso de las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público o privado como también a la falsedad u ocultamiento de datos o informes de evaluación de impacto ambiental que tengan por fin la obtención de autorizaciones, registros, licencias o permisos.

La ley 352/94 contempla varios preceptos con conciencia proteccionista, pero deriva en su artículo 14 la asignación de las categorías de manejo a la Secretaria del Ambiente.

De ahí surge la resolución Nº 200 del año 2001 *“Por la cual se asignan y reglamentan las Categorías de Manejo; La Zonificación y los Usos y Actividades”.* En dicha resolución se establecen como categorías de manejo de estricta protección las reservas científicas, los parques nacionales y los monumento naturales. Como categorías de manejo de uso flexible, los refugios de Vida Silvestre, los paisajes protegidos, las reservas de recursos manejados y las reservas de biosfera.

Además considera como categorías de manejo especial las reservas ecológicas y las reservas naturales. Cada una de estas divisiones establecidas en esta confusa Resolución es fundada, explicando detalladamente el uso y el dominio tanto público, privado o mixto.

**4.2 Ámbito Judicial. Acción penal. Ley penal en blanco. Delitos de peligro. Responsabilidad penal de las personas jurídicas. Ley 716 de delitos ecológicos. Código Penal.**

**Legislación Penal. Introducción**

Es necesaria la protección penal ambiental. Ésta tutela a todos los seres vivientes y a todos los recursos naturales en general. Cuando decimos “todos los seres vivientes”, nos referimos también al ser humano.

En el antiguo Código Penal del Paraguay (de 1914) existían algunos preceptos que sancionaban delitos contra el ambiente, pero estos no estaban definidos expresamente como delitos ambientales. Dicho código tampoco contemplaba derechos como los de salud pública, ambiental o de daños de intereses difusos o colectivos.

A partir de la Constitución Nacional de 1992 surgen varias normas penales ambientales que contemplan disposiciones en defensa de los derechos citados anteriormente y que además adoptan de buena manera nuevas formas delictivas como también estrategias y técnicas legislativas que son utilizadas con el objeto de sancionar los delitos cometidos contra los recursos naturales.

Dos claros ejemplos de lo antedicho son la Ley 716/95 y el Nuevo Código Penal.

**Técnica de redacción legislativa empleada**

La legislación paraguaya admite varias acciones a fin de precautelar el ambiente. Se puede recurrir a una acción civil de recomposición e indemnización[[3]](#footnote-4) como también a una acción popular o defensa de los intereses difuso. Además de lo dicho, se puede recurrir a una acción penal que tiene como principal fin la sanción del hecho ilícito.

El derecho penal para la protección ambiental ha generado una gran discusión doctrinal, sustentada sobre la base de la necesidad de utilizar un instrumento represivo, antes que la posibilidad de implementación de criterios preventivos, administrativos o especiales; considerando la tendencia del derecho penal de constituirse como última intervención o intervención mínima al momento de dirimir conflictos sociales.

Debemos aclarar que las leyes penales ambientales en Paraguay utilizan la técnica legislativa de leyes penales en blanco, puesto que es muy difícil conjugar en las leyes los múltiples matices con los que la conducta punible pueda producirse. Resulta imposible no remitirse al reglamento para completar la norma penal, pero lastimosamente es de difícil aplicación la totalidad de las normas administrativas por utilizar éstas términos legales distintos a las leyes que las remiten generando problemas de interpretación.

Aun así, este tipo de redacción legislativa es la que en lo referente a tipificación de delitos contra el ambiente se ha impuesto en casi todos los pueblos que poseen legislación penal ambiental.

A su vez, esta técnica legislativa permite al Estado definir políticas ambientales penales en virtud de que a través de la remisión a dichas normas administrativas se puede establecer el límite por la cual una contaminación, como por ejemplo la sonora, es grave, siendo esta tal cuando se superan los parámetros máximos de decibeles permitidos. Atento al concepto de gravedad, se presenta como indispensable hacer referencia al principio de intervención mínima del derecho penal, adoptado por nuestra legislación penal.

**Código Penal y leyes especiales**

**Nuestra constitución de 1992** establece de buena manera principios de defensa del ambiente, de intereses difusos y de calidad de vida en general. Dicha constitución cuenta con dos preceptos de suma importancia en materia penal ambiental; en primer término el Artículo 8º establece que “El delito ecológico será definido y sancionado por la ley” Dicha consagración fue fundamental para la creación de la Ley 716/96 que estudiaremos a continuación. En segundo término el Artículo 9º estipula el principio de legalidad, por el cual “nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe”. Es por ello la importancia de la creación de legislación que abarque todos los hechos delictivos posibles, situación que puede ser relativamente subsanada con leyes penales en blanco, sistema utilizado por nuestras leyes penales como lo habíamos explicado anteriormente.

**La ley 716 de 1996 que sanciona delitos contra el Ambiente** surge a los efectos de instrumentar las normas constitucionales y tiene por objetivo proteger al ambiente y la calidad de vida humana como la misma la menciona en su Art. 1º.

El citado artículo defiende al ambiente de personas que ordenen, ejecuten o en razón de sus atribuciones, permitan o autoricen actividades atentatorias contra el ambiente, estableciendo de esta forma una peculiar técnica legislativa, individualizando al autor y a las conductas delictivas, pero dejando sin definir la sanción aplicable.

Del artículo 2º al 13º la ley contempla varios delitos ambientales describiendo la conducta y la sanción aplicable. Estos artículos tienen la peculiaridad de utilizar la terminología “el que”, que en materia penal se entiende como la obligatoriedad de la existencia de un comportamiento activo de cualquier persona física. A continuación resumimos los artículos de la siguiente manera:

* Hechos delictivos con relación a armas nucleares, químicas o biológicas serán sancionados con 5 a 10 años de penitenciaria, más el comiso de las mercaderías y la multa equivalente al cuádruplo de su valor.
* Introducción al territorio del país de residuos tóxicos o desechos peligrosos serán sancionados con 5 a 10 años de penitenciaria
* Son sancionados con penitenciaria de 3 a 8 años y multa de 500 a 2.000 jornales mínimos los siguientes hechos:
1. Tala y quema de bosques;
2. Explotación forestal de bosques declarados especiales o protectores;
3. Tráfico o comercialización ilegal de rollos de madera y sus derivados; y,
4. Realización de obras hidráulicas que altere el régimen natural de las fuentes o cursos de agua de los humedales.
* Serán Sancionados con cárcel de 1 a 5 años y multa de 500 a 1.500 jornales mínimos los siguientes hechos delictivos:
1. Destrucción de especies de animales silvestres en vías de extinción y el trafico o comercialización ilegal de los mismos;
2. Manipulación genética sin autorización competente;
3. Introducción al país y comercialización de especies o plagas bajo restricción fitosanitaria;
4. Empleo de datos falsos o adulteración de estudios de evaluaciones de impacto ambiental; y,
5. Eludir o ejecutar deficientemente las obligaciones legales referentes a medidas de mitigación de impacto ambiental.
* El articulo 6º fija las infracciones de las normas que regulan la caza, la pesca, la recolección y la preservación del habitad de especies declaradas endémicas o en peligro de extinción. Castiga el hecho delictivo con una pena de 1 a 5 años de penitenciaria, el comiso de los elementos utilizados mas la multa de 500 a 1.000 jornales mínimos.
* Los responsables de fábricas o industrias que descarguen gases o desechos industriales contaminantes en la atmósfera son sancionados con 2 a 4 años de cárcel mas multa de 500 a 1.000 jornales mínimos. En el mismo caso pero que viertan efluentes o desechos industriales no tratados son sancionados con 1 a 5 años de penitenciaria mas multa de 500 a 2.000 jornales mínimos.
* Los que realicen obras civiles en áreas excluidas, restringidas o protegidas, serán castigados con 6 meses a 2 años de cárcel y multa de 200 a 800 jornales mínimos.
* Son sancionadas con penitenciaria de 6 a 18 meses y multa de 100 a 500 jornales mínimos los siguientes hechos:
1. los que violen los límites fijados con relación al ruido, vibraciones u ondas expansivas, radiaciones lumínicas calóricos y otras;
2. Los que violen las vedas, pausas ecológicas o cuarentenas sanitarias; y,
3. Los que injustificadamente se nieguen a cooperar o prevenir las violaciones de las regulaciones ambientales.
* Se sanciona con pena de 6 a 12 meses de penitenciaria mas multa de 100 a 500 jornales mínimos a las personas que depositen o arrojen en lugares públicos o privados residuos hospitalarios o de laboratorios.
* El artículo 12 establece una multa de 100 a 1.000 jornales mínimos a todos los que depositen o incineren basuras u otros desperdicios en las rutas, caminos, calles, cursos de agua o sus adyacencias.
* Por último, a los propietarios de vehículos que emitan gases o niveles de ruido que superen los límites establecidos son sancionados con una multa de 100 a 200 jornales mínimos más la prohibición de circular hasta su rehabilitación.

**La ley 1160/97 establece el nuevo Código Penal paraguayo**. Dentro del libro 2do. del mismo, título III, se encuentran las sanciones aplicables a los hechos punibles que afectan a la seguridad de la vida y la integridad física de las personas, dividiéndose en cuatro capítulos según los bienes jurídicos tutelado. En este título se establecen los hechos punibles que, afectando al ambiente, ponen en peligro la existencia humana. Son seis los artículos que forman parte de este catálogo de tipos penales que sanciona los hechos contra el ambiente y que ponen en peligro la vida y la integridad física de la personas.

El Articulo 197 habla del ensuciamiento y alteración de las aguas, sean estas subterráneas o superficiales junto con sus riberas y cauces, expresando que el que indebidamente ensuciara o alterara las cualidades del agua, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa. Increíblemente el presente artículo entiende como indebida la alteración cuando se produjera mediante el derrame de petróleo o sus derivados.

Al mencionar expresamente lo antedicho, el delito solo será castigado cuando se contamine el agua con petróleo o sus derivados, limitando de una forma increíble el hecho.

Continúa el artículo mencionando como agravante a dicho delito el que lo realizara a través de una actividad industrial, comercial o de administración pública, siendo en este caso elevada la pena de privación de libertad hasta de diez años. Además, menciona que será castigada la tentativa.

Como atenuante, reduce la pena de libertad hasta de dos años o con multa cuando el mismo se realizara con una conducta culposa. También es castigada la persona que omitiera tomar las medidas idóneas o dar noticia a las autoridades en los hechos que en su conocimiento ensucien o alteren las aguas con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa.

El Artículo 198 contempla la contaminación del Aire. El mismo castiga la contaminación del aire y las emisiones de ruidos con pena de cárcel de hasta 5 años o con multa siempre que estas se realicen en violación a las disposiciones de las autoridades competentes.

El que realizara dicho hecho delictivo vinculado con una actividad industrial, comercial o de la administración pública, podrá ser penado con pena privativa de libertad de hasta 10 años. Como atenuante, la pena se reducirá hasta 2 años de cárcel o con multa cuando el hecho sea solamente culposo.

El Código Penal en su artículo 199 trata sobre los suelos. En el mismo establece como hecho delictivo la utilización de abonos, fertilizante, pesticidas u otras sustancias nocivas para la conservación de los suelos, siendo estos hechos realizados en contra de las normativas legales o administrativas. La pena para dicho delito es de cárcel de hasta 5 años o con multa. La misma podrá ser de 2 años o con multa en caso de una conducta culposa.

Sobre el procesamiento ilícito de desechos, el articulo 200 menciona que *“1º el que tratara, almacenara, arrojara, evacuara o de otra forma echara desechos: fuera de las instalaciones previstas para ello; o apartándose considerablemente de los tratamientos prescritos o autorizados por disposiciones legales o administrativas, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.”*

El presente artículo entiende como desechos las sustancias que sean venenosas, explosivas, inflamables y las que por su género, cualidades o cuantía sean capaces de contaminar el agua, el aire o el suelo. El Artículo castiga la tentativa y la conducta culposa y no castiga el hecho cuando el mismo no cause un efecto nocivo por la mínima cuantía de los desechos.

El Articulo 201 trata el ingreso, la recepción, el depósito y la utilización o distribución de sustancias nocivas, desechos peligrosos o basuras toxicas o radioactivas en el territorio nacional. La pena para dicho hecho delictivo es de 5 años de cárcel o multa. También el presente artículo castiga la tentativa y asciende a 10 años la pena máxima de privación de libertad cuando el hecho sea realizado con intención de enriquecerse.

Por último, el Artículo 202 estipula los pormenores con relación al perjuicio a reservas naturales y estipula como pena la privación de libertad de hasta 2 años o con multa al que en una reserva natural, un parque nacional u otras zonas de igual protección realizaran los siguientes hechos:

“1. explotación minera; 2. excavaciones o amontonamientos; alteración del hidro-sistema; desecación de humedales; tala de bosques; o incendios, ………..”

Termina expresando que la conducta culposa será castigada solo con multa.

A nuestro entender, las penas estudiadas en el último artículo son muy leves, teniendo en cuenta que los perjuicios que puedan ser causados al ambiente son aún mayores en lugares como las reservas naturales que por algún motivo en particular fueron establecidas como tales.

**La culpa y el dolo en los delitos contra el ambiente**

La puesta en vigencia del Código Penal ha causado algunas alteraciones en cuanto a la interpretación y al funcionamiento de la Ley 716/96, por ser ésta una ley anterior al Código Penal. Entre estas, encontramos que no se podrá sancionar, en ningún delito descrito en la Ley 716 la conducta culposa puesto que el artículo 17 del Código Penal especifica que cuando la ley no sanciona expresamente dicha conducta, será punible solamente la conducta dolosa.

**Responsabilidad de funcionarios públicos.**

Con relación a los funcionarios públicos, el artículo 14 de la Ley 716/96 regula los agravantes para todos los hechos punibles sancionados por la misma. Son consideradas como tales el fin comercial de los hechos, la prolongación o magnitud de sus consecuentes, la violación de convenios internacionales ratificados por ley. Además los hechos punibles que se efectúen en parques nacionales o en adyacencias de cursos de agua y el haber sido cometido por funcionarios encargados de la aplicación de esta ley.

Concluye la ley estableciendo que los funcionarios públicos nacionales en general, además de los policías y militares que fueren hallados culpables de los hechos previstos y penados en la ley, sufrirán, además de la pena que les corresponde, la destitución del cargo y la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos por 10 años.

Por otro lado, en los artículos ambientales del Código Penal Paraguayo encontramos que si alguien de la administración pública está vinculada con la realización del hecho delictivo, se tomará como agravante, pudiendo elevarse la sanción.

**4.3 Acción Civil.** **Valoración del Daño Ambiental. Recomposición e indemnización.**

**Legislación Civil. Responsabilidad Civil por Daños al ambiente.**

En el presente punto de investigación, estudiaremos exclusivamente la responsabilidad civil por daños realizados al ambiente. Nuestro Código Civil contempla varios artículos relacionados al daño, no obstante, posiblemente por ser una ley relativamente antigua, no contempla ningún artículo que trate acerca del daño ambiental.

Afortunadamente, la constitución paraguaya complementa disposiciones civiles relacionadas al daño ambiental y a sus sujetos.

Nuestra legislación Civil en materia ambiental no cumple con los mínimos requisitos para entablar demandas en defensa de derechos ambientales. Ahora bien, dicha deficiencia puede ser paliada por preceptos de la Constitución Nacional Paraguaya. La Carta Magna del Paraguay cuenta con modernos principios ambientales que ayudan de sobre manera a conjurarlos. Estos son:

Art. 6. De la Calidad de Vida

Art. 7. Del derecho a un ambiente saludable

Art. 8. De la protección ambiental

Art. 38. Del derecho a la defensa de intereses difusos, y;

Art. 68. Del Derecho a la Salud

**Problemática en la aplicación de normas de carácter civil-ambiental.**

El Código Civil Paraguayo (Ley Nº 1.183) fue sancionado en el año 1985 y como lo dijimos contempla varios vacíos legales en lo que respecta al daño ambiental, contando con varias falencias que perjudican de notable manera la indemnización civil por daños ambientales. Estas falencias se atenúan con preceptos constitucionales.

Primeramente, estudiaremos el significado y el alcance que nuestro Código Civil otorga al daño. El artículo que lo define se encuentra dentro del Libro 3º, De los Contratos y de otras Fuentes de Obligación, en su Titulo 8º, De la Responsabilidad Civil.

En Artículo 1.835 de dicho código, expresa lo siguiente*:*

 *“Existirá daño, siempre que se causare a otro algún perjuicio en su persona, en sus derechos o facultades, o en las cosas de su dominio o posesión.*

*La obligación de reparar se extiende a toda lesión material o moral causada por el acto ilícito. La acción por indemnización del daño moral solo competerá al damnificado directo. Si el hecho hubiere resultado su muerte, únicamente tendrán acción los herederos forzosos.”*

Los elementos que entresacamos del presente artículo, para que exista daño, son los siguientes:

1. Perjuicio a otra persona
2. El daño deberá perjudicar los derechos, facultades o las cosas de dominio o posesión de otra persona.
3. Obligación de reparar el daño.
4. El acto del daño deberá ser ilícito.

Éste es el único artículo dentro del código que define daño. Por lo tanto podemos llegar a las siguientes conclusiones con relación a los daños ambientales:

1. El código no establece daños cometidos a personas indeterminadas.
2. El código no establece daños cometidos a derechos o facultades colectivas.
3. Para que exista daño deberá existir un damnificado determinado.

Por lo expuesto, nos encontramos ante un vacío legal para entablar demandas civiles de indemnizaciones por hechos delictivos cometidos contra el ambiente cuando el sujeto afectado es una persona indeterminada o cuando los mismos afectan a derechos o facultades colectivas. No así, cuando el perjudicado es determinable.

Ahora bien, la Constitución Paraguaya vigente, del año 1992, establece en la última parte de su Artículo 8º que “*Todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar.”* Este precepto constitucional “corrige” lo establecido por el Código Civil Paraguayo. Sin dicho principio no se podría recomponer el ambiente en su condición original ni se podría plantear una acción indemnizatoria contra hechos ambientales en los que el sujeto perjudicado no sea identificado.

Aclarado el tema de daños causados a personas indeterminadas, debemos establecer qué es un acto ilícito para nuestro Código Civil. Al respecto el Artículo 1.834 establece: *“El que comete un acto ilícito queda obligado a resarcir el daño. Si no mediare culpa, se debe igualmente indemnización en los casos previstos por la ley, directa o indirectamente.”* Por otro lado el Artículo 1.846 estipula que los Actos voluntarios solo tendrán el carácter de ilícitos cuando:

* 1. fueren prohibidos por las leyes u otras disposiciones legales quedando además comprendidas las omisiones que causaren perjuicios a terceros.
	2. se hubiere causado un daño o se produzca un hecho exterior susceptible de ocasionarlo, y
	3. sus agentes sean imputables de culpa o dolo aunque se tratare de una simple contravención.

Con relación al daño que se pudiere causar de forma directa o indirecta, pero sin contravención legal el Articulo Nº 1.846 establece que: *“El que crea un peligro con su actividad o profesión, por la naturaleza de ellas, o por los medios empleados, responde por el daño causado, salvo que pruebe fuerza mayor o que el perjuicio fue ocasionado por culpa exclusiva de la víctima, o de un tercero por cuyo hecho no debe responder.”*

Luego del sintético análisis de los preceptos civiles con que cuenta nuestra legislación nacional, podemos concluir que las indemnizaciones civiles en materia ambiental pueden ser planteadas sin problema alguno ante los tribunales de la República. Contamos con todos los preceptos legales para ejercer dicho derecho sin importar que la victima sea determinable o no, sin importar que sean afectados derechos difusos o colectivos y sin importar que el hecho sea ilícito, culposo, doloso o de riesgo.

Aunque parezca mentira, en la actualidad existen pocos antecedentes de demandas por indemnización por perjurios ambientales en el fuero civil. Las personas prefieren plantearlas en los estratos penales, por ser éstos más conocidos y de más simple interpretación. Creemos conveniente, para despejarnos de toda duda que tengamos al respecto y de las mismas dudas que podrían tener nuestras autoridades civiles pertinentes, la creación de una ley que regule detalladamente el daño ambiental en materia civil. No obstante, cualquier persona podría plantear demandas de este tipo en la actualidad.

1. Pag. 129. Legislación Ambiental en Paraguay. Editora Americana. [↑](#footnote-ref-2)
2. El Paraguay se divide en dos regiones, la oriental y la occidental, La región Oriental es la más poblada, cubre el 39% del territorio y está dividida en 14 departamentos. La región Occidental cubre el 61% del territorio y se divide en tres departamentos siendo la menos poblada debido a las características del suelo. [↑](#footnote-ref-3)
3. Como lo explicamos en el punto de Derecho Civil [↑](#footnote-ref-4)