



WWF

REPORT

2014



Supported by:



Federal Ministry for the
Environment, Nature Conservation,
Building and Nuclear Safety

based on a decision of the German Bundestag

REPORTE

Principales problemas jurídicos que han contribuido a la deforestación en el Paraguay (Drivers de Deforestación)

Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA)



Asunción - Paraguay

Julio 2013

Reporte sobre algunos de los principales problemas jurídicos que han contribuido a la deforestación en el Paraguay (Drivers de deforestación)

Por Ezequiel Santagada

(Instituto de Derecho y Economía Ambiental)

Introducción

Las reglas jurídicas sobre mantenimiento de superficies boscosas fueron establecidas en el Paraguay en la Ley 422/73 “Forestal”.

En primer término, la Ley 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 que se incluyan en el régimen de esta ley” (Art. 1, Ley 422/73). Esto es, se interesa en la posibilidad de obtener un provecho económico a partir del manejo de los recursos forestales.

En segundo término, aunque dejando en claro la misma importancia de uno y otro¹, también declara “de interés público y obligatoria la protección, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de los recursos forestales” (Art. 1, Ley 422/73). Esto es, se interesa en la permanencia, en la continuación incesable de los recursos forestales.

En consecuencia, todo el marco normativo que se desarrolla a partir de estas declaraciones de interés público tiene por finalidad equilibrar y armonizar estos dos bienes jurídicos.

Precisamente, para cumplir con esa finalidad, en la parte final del Art. 1 se establece que “el ejercicio de los derechos sobre los bosques, tierras forestales y recursos naturales renovables de propiedad pública o privada, queda sometido a las restricciones y limitaciones establecidas en esta Ley y sus reglamentos”.

Se trata de restricciones a la propiedad pública y privada para facilitar un aprovechamiento racional que genere provecho económico y para evitar alteraciones significativas en los ecosistemas que alteren su equilibrio.

Bosques de propiedad pública

En materia de bosques de propiedad pública, la Ley 422/73 afectó al patrimonio forestal del Estado a todas las tierras forestales y los bosques existentes en los inmuebles del ex IBR – actual INDERT. Esto es, gran parte de los bosques que entonces había. Muchos de esos bosques, teóricamente, deberían haber sido puestos bajo Planes de Manejo Forestal y haberse concesionado; esto es, deberían aún existir como bosques. Inclusive,

¹ Para vincular ambos intereses, utiliza el término “asimismo”, que según la Real Academia Española es un adverbio de modo utilizado “como afirmación de igualdad, semejanza, conformidad o relación” [rae.es/asimismo].

en los bosques del patrimonio forestal del Estado que hubieran debido ser establecidos como Unidades Industriales Permanentes (UIP), habría estado prohibida la colonización y la realización de rozados (Arts. 27, 29 y 31 del Decreto del Poder Ejecutivo número 11.681 del 6 de enero de 1975). Los bosques que hubieran sido declarados como reserva forestal (Art. 10, Ley 422/73) hubieran sido inalienables. Como mínimo, al estar bajo la jurisdicción administrativa del SFN-INFONA (Art. 9, Ley 422/73) la venta o adjudicación a los beneficiarios de la Reforma Agraria debería haber contado con la conformidad de la autoridad forestal.

Esta regla fue consuetudinariamente obviada tanto por las autoridades del IBR-INDERT como por las propias autoridades del SFN-INFONA². El IBR y el INDERT vendieron y destinaron a la Reforma Agraria las tierras con bosques y el SFN-INFONA nunca (que se sepa) otorgó permisos de aprovechamiento o concesiones en los inmuebles del patrimonio forestal del Estado.

Como prueba de la constante inaplicabilidad de las disposiciones relacionadas con los bosques y tierras forestales del patrimonio forestal del Estado se reproduce la respuesta del entonces SFN a una consulta realizada por el Instituto de Derecho y Economía Ambiental – IDEA en 2008:

“Las tierras y bosques forestales, que tenía el SFN a su cargo, lo constituían las áreas silvestres protegidas, los parques nacionales y similares; que con la creación de la Secretaría del Ambiente, por la Ley 1561/00; todas estas áreas pasaron a formar parte de la misma.

Las demás tierras y bosques fiscales, han quedado en su momento al Instituto de Bienestar Rural, hoy convertido en INDERT.

En cuanto a los viveros forestales, que se encuentran a cargo del SFN, podemos citar los siguientes:

- Centro de Difusión de Tecnologías Forestales. Km 10 ½ , San Lorenzo, Departamento Central*
- Centro Forestal Alto Paraná. Km 12 Monday, Departamento Alto Paraná*
- Centro Forestal Itapúa. Pirapó, Departamento Itapúa-*
- Núcleo de Extensión Forestal Villa Florida. Villa Florida, Departamento Misiones.*
- Núcleo de Extensión Forestal César Barrientos. César Barrientos, Departamento Paraguari”³.*

² En los talleres de consulta realizados en el marco de elaboración de este trabajo algunos participantes mencionaron como posibles causas de esta inacción, las siguientes: a) La falta de voluntad política derivada de los potenciales conflictos sociales que, supuestamente, podrían haber surgido como consecuencia de restringir la oferta de tierras disponibles para la Reforma Agraria. b) El inadecuado diseño institucional del Servicio Forestal Nacional que habría impedido que un Director del MAG le requiriera al Presidente del Instituto de Bienestar Rural el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 422/73.

³ Nota SFN número 234/08 del 31 de marzo de 2008 preparada por la Ing. Damiana Mann, Jefa de la Asesoría Técnica del SFN en respuesta a una solicitud de información enviada por el Instituto de Derecho y Economía Ambiental.

En suma, la autoridad de aplicación de las leyes forestales nacionales nunca ejerció su competencia sobre los bosques y las tierras forestales del patrimonio forestal del Estado⁴.

Bosques de propiedad privada

El Art. 4 de la Ley 422/73 establece la siguiente clasificación de bosques y tierras forestales: a) de producción, b) protectores y, c) especiales.

El Art. 8 de la Ley 422/73 establecía que “el Ministerio de Agricultura y Ganadería a través del Servicio Forestal Nacional en coordinación con demás organismos y servicios que tengan competencia en la materia, calificará todos los bosques y las tierras forestales según su posibilidad de uso conforme al artículo cuarto de esta ley”.

Este artículo fue expresamente derogado por la Ley 3.464/08 “Que crea el Instituto Forestal Nacional” (Art. 27). De todos modos, esto no significa que el INFONA no deba realizar esa calificación, ya que el Art. 12 inciso “d” de la Ley 422/73 aún le impone “preparar el mapa forestal, el catastro y la calificación de los bosques y tierras forestales”. En realidad, la Ley 3.464/08 se limitó a eliminar una redundancia en el texto de la Ley 422/73. Más aún, la Ley 3.464/08 estableció como atribución del Presidente del INFONA “establecer la calificación de los bosques y tierras forestales, según su posibilidad de uso, conforme a lo prescripto en la Ley N° 422/73 "FORESTAL" (Art. 10, inciso “1”).

Dado que los bosques protectores ya han sido calificados como tales (ver *infra*) y los especiales están bajo el régimen de la Ley 352/94, al INFONA sólo le restaría calificar a los bosques de producción.

Los **bosques o tierras forestales de producción** están definidos en el Art. 5 de la Ley 422/73 como “aquellos cuyo uso principal posibilita la obtención de una renta anual o periódica mediante el aprovechamiento ordenado de los mismos”. De acuerdo con el Art. 27 del Decreto del Poder Ejecutivo número 11.681 del 6 de enero de 1975, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, a propuesta del Servicio Forestal Nacional – actual INFONA- y con el asesoramiento del Consejo Asesor Forestal, debería haber establecido “dentro de los bosques y tierras forestales de producción que define el Art. 5° de la Ley 422, LAS UNIDADES INDUSTRIALES FORESTALES PERMANENTES (UFIP), siendo éstas las áreas que convengan al interés nacional mantener en su estado forestal, al máximo de su productividad permanente de madera u otros productos forestales, al ser sometidos obligatoriamente a planes de manejo u ordenamiento, de tal modo que se asegure la estabilidad de la industria forestal nacional”.

En 2008, ante una solicitud de información formulada por Instituto de Derecho y Economía Ambiental – IDEA al entonces Servicio Forestal Nacional – SFN (actual INFONA), requiriendo el detalle de las UFIP que se hubieran establecido, éste respondió que “no cuenta a la fecha, no existe registro o Decreto alguno que indique la

⁴ Por esta razón, no se analizará en el presente trabajo el régimen de aprovechamiento de los bosques del patrimonio forestal del Estado establecido en los artículos 35 a 41 de la Ley 422/73.

definición de área o bosque, como Unidad Forestal Industrial Permanente, por tanto no podemos atender el pedido formulado.”⁵

La indefinición de la autoridad de aplicación de la Ley 422/73 sobre el establecimiento de bosques de producción ha hecho que, en la práctica, la decisión de someter una propiedad con bosques a un plan de manejo forestal sea exclusivamente de su dueño⁶.

Ahora bien, teniendo en cuenta que han pasado casi 40 años desde la entrada en vigencia de la Ley 422/73 y muchos particulares han puesto sus bosques bajo planes de manejo, hoy el INFONA cuenta con un dato estadístico formidable para determinar la calificación de los bosques y tierras forestales de producción: los lugares del país en los que se han concentrado la mayoría de los planes de manejo son, indudablemente, áreas de bosques y tierras forestales de producción⁷.

Dado que en los bosques y tierras forestales de producción, el “uso principal” debe ser el forestal (Art. 5, Ley 422/73), la calificación de bosques de producción debería impedir la aprobación indiscriminada de planes de cambio de uso del suelo en las zonas del país más aptas para la actividad forestal. Así, el propietario que pretendiera llevar a cabo tal cambio en zonas de bosques de producción, debería probar que ese cambio no influirá sobre el “uso principal” forestal de su finca. Además, por vía reglamentaria podría definirse qué es lo que se entiende por “uso principal” forestal. Y todo esto no sería más que aplicar las normas de una ley con una vigencia cercana a los 40 años. Aquí cabe la pregunta de qué hubiera ocurrido si el SFN hubiera realizado la calificación de los bosques de producción, ¿habría sido necesaria la ley de deforestación 0 (ver *infra*)?

Esto, conjugado con una buena aplicación de la Ley 3.001/06 “De valoración y retribución de los servicios ambientales” (ver Anexo I) y una exigencia seria, real, de reforestación en los casos en que hubiera habido incumplimiento de las normas forestales permitiría reencauzar las relaciones jurídicas para cumplir con la finalidad de la Ley 422/73 de equilibrar y armonizar producción y conservación. Sobre todo, sería una clara señal de formalización del país para llegar a un grado razonable de seguridad jurídica.

Ahora bien, para que esto pueda ser llevado a la práctica, necesariamente se requerirá de un importante fortalecimiento institucional del INFONA.

Los **bosques y tierras forestales protectores** son aquellos que por su ubicación cumplan fines de interés para: a) regularizar el régimen de aguas; b) proteger el suelo, cultivos agrícolas, explotación ganadera, caminos, orillas de ríos, arroyos, lagos, islas, canales y embalses; c) prevenir la erosión y acción de los aludes e inundaciones y evitar los efectos desecantes de los vientos; d) albergar y proteger especies de la flora y de la

⁵ Nota SFN N°234/08 del 31 de marzo de 2008 preparada por la Ing. Damiana Mann, Jefa de la Asesoría Técnica del SFN en respuesta a una solicitud de información enviada por el Instituto de Derecho y Economía Ambiental - IDEA.

⁶ Entre los años 1996 y 2006 estuvo vigente la Ley 816/96 “Que adopta medidas de defensa de los recursos naturales” (su plazo de vigencia original de 5 años fue ampliado en 2001 por medio de la Ley 1848/01), mediante la cual se declaró como de “uso forestal exclusivo” a los bosques existentes sobre ciertas zonas fronterizas con el Brasil.

⁷ Por supuesto, esto no exime al INFONA de calificar como bosques de producción a otros bosques que tuvieran tal aptitud, principalmente en el Chaco en donde la actividad forestal es muy escasa.

fauna cuya existencia se declaran necesarias; e) proteger la salubridad pública; y, f) asegurar la defensa nacional (Art. 6, Ley 422/73⁸).

En el Paraguay, los bosques y tierras forestales protectores son límites al dominio privado, impuestos por la ley con la finalidad de proteger tanto a bienes del dominio público del Estado (cauces hídricos) como a bienes de titularidad difusa, como lo son las especies de la flora y la fauna (en realidad, cosas de nadie a las que se debe proteger y conservar⁹), la sanidad y el equilibrio ecológico de los ecosistemas (prevención de la erosión, desertificación e inundaciones) y la salubridad pública. Asimismo, también tienen la finalidad de servir a la defensa nacional.

Debido a que se trata de límites al dominio de carácter general, su imposición por ley no debe ser indemnizada¹⁰.

El Decreto del Poder Ejecutivo número 18.831 del 16 de diciembre de 1987 ha reglamentado las disposiciones de la Ley 422/73 referidas a los bosques protectores y con ello los ha “calificado” como tales (Cfr. Arts. 8 –derogado- y 12 inciso “d” de la Ley 422/73).

En dicho Decreto ha establecido la obligación, “a los efectos de la protección de ríos, arroyos, nacientes y lagos”, de “dejar una franja de bosque protector de por lo menos 100 (cien) metros a ambas márgenes de los mismos” (Art. 3).

Ha prohibido también “los desmontes en terrenos con pendientes mayores de 15%”; y, “en terrenos con pendientes menores al 15% y mayores al 5 %, dedicados a cultivos agrícolas”, ha establecido el deber de realizar “prácticas de conservación de suelos a fin de evitar la erosión” (Art. 5).

⁸ Como muchas otras disposiciones de la Ley 422/73, la fuente del Art. 6 es el Art. 8 de la ley 13273 “Defensa, mejoramiento y ampliación de bosques” de la República Argentina (Boletín Oficial del 6 de octubre de 1948), que establece: Decláranse bosques protectores aquellos que por su ubicación sirvieran, conjunta o separadamente, para: a) Fines de defensa nacional; b) proteger el suelo, caminos, las costas marítimas, riberas fluviales y orillas de lagos, lagunas, islas, canales, acequias y embalses y prevenir la erosión de las planicies y terrenos en declive; c) proteger y regularizar el régimen de las aguas; d) fijar médanos y dunas; e) asegurar condiciones de salubridad pública; f) defensa contra la acción de los elementos, vientos, aludes e inundaciones; g) albergue y protección de especies de la flora y fauna cuya existencia se declare necesaria.

⁹ *Código Civil de la República del Paraguay Comentado. Libro IV De los derechos reales o sobre las cosas.* Tomo VII (Artículos 1.872 al 2.442). Comentario de Ezequiel Santagada al artículo 2.030, páginas 258-260. La Ley Paraguaya, Asunción, 2009.

¹⁰ Alterini, Jorge H.. *El derecho de daños en los límites del dominio. Responsabilidad por daños en el tercer milenio (Homenaje a Atilio Aníbal Alterini)*. Kemelmajer de Carlucci, Aída (Dir.), Bueres, Alberto J. (Dir.). Abeledo Perrot, 1997. Lexis Número 1010/009417. “Una de las pautas más significativas para distinguir los límites del dominio de las servidumbres es la que destaca que la imposición de los límites no conlleva por sí sola la indemnización de daños, mientras que el resarcimiento es necesario si se trata de servidumbres. Los límites hacen al contenido normal del dominio, a su ejercicio “normal”, como lo puntualiza Vélez Sarsfield en su anotación al artículo 2611 del Código Civil, mientras que la existencia de servidumbres, en su carácter de “limitaciones”, importa una alternativa “excepcional” del dominio. Todos los dominios reconocen “límites”, sólo algunos “limitaciones”. (...) El campo semántico del vocablo “restricción” confirma la precisión terminológica señalada, pues implica “acción y efecto de restringir, limitar o reducir”, o sea incluso la “limitación o reducción” resultante. Como el significado de “restricción” se corresponde con el de “limitación”, es evidente que es más apropiado emplear la palabra “límites”, para evitar equívocos que es conveniente superar”.

Finalmente, ha prohibido “los desmontes sin solución de continuidad, en superficies mayores de 100 (cien) hectáreas” y ha establecido el deber de dejar “entre parcelas, franjas de bosque de 100 (cien) metros de ancho como mínimo” (Art. 6).

La obligación del Art. 3 del Decreto 18.831 ha sido objeto de dos recientes reformas legislativas: el Art. 23 de la Ley 3.239/07 “De los recursos hídricos” y la Ley 4.241/10 “De restablecimiento de bosques protectores de cauces hídricos dentro del territorio nacional”.

El Art. 23 de la Ley 3.239/07 establece: “Las márgenes bajo dominio privado adyacentes a los cauces hídricos estarán sujetas, en toda su extensión, a las siguientes restricciones:

- a) Una zona de uso público con un ancho de cinco metros para zonas urbanas y de diez metros para zonas rurales. Dentro de las actividades que la reglamentación defina como de uso público, no podrá imponerse los usos recreativos, derecho reservado al propietario. Quedará a cargo de las municipalidades definir y reglamentar los alcances de la zona de uso público sin perjuicio de las competencias que puedan ejercer las demás autoridades públicas en ejercicio de sus atribuciones.
- b) Una zona de protección de fuentes de agua de un ancho de cien metros a ambas márgenes, en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que allí se realicen, conforme a lo que establezcan las normas jurídicas ambientales. La zona de policía no incluirá a la zona de uso público y estará adyacente a ésta.
- c) A los efectos del inciso “b”, los propietarios ribereños cuyos inmuebles hubieran tenido o hubieran debido tener bosques protectores deberán restablecerlos o reforestar la superficie necesaria para recuperarlos y conservarlos”.

La delimitación de las riberas de los ríos, lagos y arroyos está a cargo de las municipalidades (Art. 12, numeral 4, inciso d, de la ley 3.966/10 “Orgánica Municipal”). En este punto, debe tenerse en cuenta que las playas, esto es, las extensiones de tierra que las aguas bañan en las crecidas ordinarias y que luego, al producirse la bajante, quedan expuestas, son bienes del dominio público del Estado (Art. 1.898, inciso c), Cód. Civ.). Marienhoff¹¹ sostiene que el sistema aceptable para fijar los límites naturales de un curso de agua es determinar hasta dónde llegan las más altas aguas en su estado normal. Si se sigue este criterio, la delimitación de la ribera de los ríos, lagos y arroyos abarcaría a las playas. Así, en donde terminaran las playas empezarían a contarse los diez metros del camino de sirga (zona de policía o zona de uso público no recreativo)¹² y, adyacente a éste, la zona de protección de las aguas en la que se ubican los bosques protectores.

¹¹ Marienhoff, Miguel S.. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo VI. Régimen y Legislación de las Aguas Públicas y Privadas. Tercera Edición*; páginas 338 a 340. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2006.

¹² *Código Civil de la República del Paraguay Comentado. Libro IV De los derechos reales o sobre las cosas. Tomo VII (Artículos 1872 al 2442). Comentario de Ezequiel Santagada al artículo 2011*, páginas 234-237. La Ley Paraguaya, Asunción, 2009.

Ahora bien, la zona de protección no es necesariamente la zona de bosques protectores. La zona de protección puede estar presente aún ante la ausencia de bosques protectores.

Esto queda claro en la redacción de la Ley 4.241/10 en la que se establece que las zonas protectoras son las *áreas naturales* que bordean los cauces hídricos, de conformidad con lo previsto en la Ley 3.239/07 (Art. 2, Ley 4.241/10). En esas zonas protectoras podría haber o no bosques; piénsese, por ejemplo, en los cursos hídricos que atraviesan ecosistemas o zonas de pasturas naturales en los que no hay ni ha habido bosques; allí, las *áreas naturales* son esas mismas pasturas.

Una de las posibles áreas naturales son los bosques, los que cuando por su ubicación cumplen con los fines establecidos en los incisos “a”, “b” y “c” del Art. 6 de la Ley 422/73 se los denomina “protectores”.

Hasta la sanción promulgación de la Ley 4.241/10 debía mantenerse un ancho de cien metros de bosques protectores sin importar el ancho o el caudal del cauce hídrico.

La principal modificación introducida por esta Ley es que, a partir de su entrada en vigencia, esos bosques deberán "mantenerse o restablecerse en proporción directa con el ancho del cauce hídrico y las particularidades de las regiones naturales del país". A tal fin, “el INFONA establecerá los parámetros mínimos y máximos exigibles para el cumplimiento de este artículo así como las especies a ser implantadas” (Art. 9, Ley 4.241/10).

El Decreto 9.824 del 3 de octubre de 2012 ha reglamentado la Ley 4241/10 y ha establecido que los anchos de los bosques protectores de cauces hídricos son los siguientes:

Ancho del cauce	Ancho cada margen mínimo del bosque protector en
Mayor o igual a 100 m	100m
50 a 99 m	60 m
20 a 49 m	40 m
5 a 19 m	30 m
1,5 a 4,9 m	20 m
Menor a 1,5 m	10 m
Zona de influencia de Nacientes	Se preverá en cada caso de tipos de nacientes

El Art. 4 de la Ley 4.241/10 modifica tácitamente lo establecido en el Art. 33 de la Ley 422/73. En esta última se establecía que “los bosques protectores serán sometidos al aprovechamiento de carácter mejorador con las excepciones que establezcan los reglamentos”. En el primero establece que “los bosques protectores deberán ser conservados permanentemente en su estado natural. Aquellas propiedades que nos los

hayan conservado, deberán restablecerlos con especies nativas, para recuperarlos y conservarlos”.

En tanto y en cuanto un manejo mejorador supone la existencia y mantenimiento del bosque protector, entre una y otra disposición no existen diferencias sustanciales.

Sin embargo, el Decreto 11.681/75, al reglamentar el Art. 33 de la Ley 422/73, previó la posibilidad de corte y explotación de los bosques protectores (Art. 51) y hasta su supresión para ser destinados a la colonización agropecuaria, en casos excepciones autorizados por el Poder Ejecutivo (Art. 52). Estas posibilidades han quedado suprimidas en virtud de lo establecido en el Art. 4 de la Ley 4.241/10.

Régimen forestal general

Como ya se analizó *supra*, todos los bosques y tierras forestales existentes en el territorio del país están sometidos al régimen de la Ley 422/73 (Art. 21) y, en consecuencia, el ejercicio de los derechos sobre los mismos queda sometido a las restricciones y limitaciones establecidas en ella y sus reglamentos (Art. 1).

La Ley 422/73 prohíbe las devastaciones de bosques y tierras forestales como, asimismo, la utilización irracional de los productos forestales (Art. 23).

Al prohibir las devastaciones de bosques y tierras forestales, la Ley veda la eliminación por completo de los bosques, no el quitar ciertas superficies boscosas para destinarlas a otra finalidad productiva. En consecuencia, respetada la reserva legal de bosques naturales (Art. 42) y el mantenimiento de los bosques protectores (Art. 6, Ley 422/73, Art. 23, Ley 3.239/07 y Ley 4.242/10), los desmontes no están prohibidos¹³. En las áreas de bosques de producción, los desmontes podrán realizarse siempre y cuando no se afecte el “uso principal” forestal al que debe estar sometido el inmueble. Por supuesto, en estas áreas los desmontes necesariamente deberían ser limitados.

Por “utilización irracional de los productos forestales” podría entenderse su no aprovechamiento, su desperdicio. Por ejemplo, la quema de productos forestales como consecuencia de tareas de desmonte para cambiar el uso del suelo¹⁴.

El Art. 24 de la Ley 422/73 establece que “el aprovechamiento de los bosques se iniciará previa autorización del Servicio Forestal Nacional a cuyo efecto se presentará la solicitud respectiva acompañada del correspondiente Plan de Manejo Forestal”.

¹³ Excepto en la Región Oriental en la que hasta el mes de diciembre de 2013 – a menos que sobrevenga una nueva extensión- estará prohibido el cambio de uso del suelo.

¹⁴ Un ejemplo de disposiciones de este tipo es la Resolución S.F.N número 1.105 del 30 de octubre de 2007 en la cual, en relación al Palo Santo, se prohibió “la quema de productos y subproductos forestales, resultantes de la ejecución de los planes autorizados por el Servicio Forestal Nacional. Los mismos deberán ser utilizados racionalmente como leña, postes, carbón, esencia, rollos para madera u otro uso”. Otro ejemplo más reciente, y complementario de lo dispuesto en la Res. SFN 1105/07, es el Art. 4 de la Res. INFONA número 1.136 del 9 de agosto de 2011 en el que se prohíbe “la quema de biomasa forestal resultante de la ejecución de los Planes de Uso de la Tierra”.

El Art. 25 de Ley 422/73 establece que “cuando un bosque de producción fuera aprovechado en forma irracional, la autoridad forestal intimará al propietario para que se ajuste al plan autorizado, pudiendo disponer la suspensión de los trabajos y la cancelación del permiso y aplicarle las sanciones correspondientes si aquél no cumpliera el requerimiento formulado”.

La Ley 422/73 no determina lo que debe entenderse por “Plan de Manejo Forestal”. Sin embargo, la Ley 536/95 entiende por “Plan de Manejo”, “a los efectos de esta ley”, al “Plan que regula el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables de un terreno determinado, con el fin de obtener el máximo beneficio de ellos, asegurando al mismo tiempo la conservación, mejoramiento e incremento de dichos recursos”.

Esto es, sin autorización del INFONA no puede realizarse ningún aprovechamiento de los bosques, sean públicos o privados, y para que esa autorización pueda darse debe acompañarse un Plan de Manejo Forestal.

Los planes de manejo forestal suponen el aprovechamiento de las superficies boscosas sin hacer desaparecer esas superficies, esto es, suponen la extracción de algunos árboles del bosque y un tiempo de espera hasta que el bosque se regenere. Para permitir un aprovechamiento continuo, los bosques se dividen en cuarteles de corta de manera tal que cuando del último cuartel se han extraído todos los árboles que podían utilizarse, puede volver a extraerse árboles del primer cuartel. Un plan de manejo bien elaborado y una estricta sujeción al mismo por parte del dueño del inmueble permitiría, en teoría, aprovechar indefinidamente esas superficies boscosas.

En su gran mayoría, los Planes de Manejo se elaboran en gabinete y las fiscalizaciones *in situ*, que deberían permitir contrastar el contenido de los planes con la realidad en el terreno, parecerían ser deficientes. Tampoco existen mecanismos que permitan asegurar que los rollos y otros productos forestales que se extraen de un inmueble con un plan de manejo aprobado efectivamente provengan de ese inmueble. En suma, en la práctica, no se sabe a ciencia cierta qué es lo que se aprueba ni se sabe si lo aprobado se cumple.

Reserva legal de bosques naturales

Pocas normas jurídicas ambientales paraguayas han causado y causan tanto debate en torno a cuál es la interpretación correcta para su aplicación como el Art. 42 de la Ley 422/73 “Forestal”.

Esta norma establece lo siguiente: “*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*”.

El Art. 42 ha sido tomado de la legislación brasileña, más precisamente del Código Forestal de 1934 (Decreto 23.793 del 23 de enero de 1934¹⁵), derogado posteriormente

¹⁵ Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm [Consulta realizada en octubre de 2013].

por la Ley 4.771 del 15 de septiembre de 1965¹⁶, la cual, a su vez, después de un inusitado debate, fue recientemente derogada por la Ley 12.651 del 25 de mayo de 2012¹⁷, vetada parcialmente por la Presidenta Dilma Rousseff y, finalmente, modificada por la Ley 12.727 del 17 de octubre de 2012¹⁸. Desde el Código de 1934 hasta las más recientes modificaciones, la legislación forestal brasileña siempre ha contemplado la figura de la “reserva legal” de bosques naturales. Así, en la región, los dos únicos países que cuentan con este instituto son la brasileña y la paraguaya.

El Art. 23 del Código Forestal brasileño de 1934 establecía: “*Art. 23. Nenhum proprietario de terras cobertas de mattas poderá abater mais de tres quartas partes da vegetação existente, salvo o disposto nos arts. 24, 31 e 52. § 1º O dispositivo do artigo não se applica, a juizo das autoridades florestaes competentes, às pequenas propriedades isoladas que estejam proximas de florestas ou situadas em zona urbana. § 2º Antes de iniciar a derrubada, com a antecedencia minima de 30 dias, o proprietario dará sciencia de sua intenção á autoridade competente, afim de que esta determine a parte das mattas que será conservada*”.

Si la Ley 422/73 se hubiera limitado a establecer la prohibición de deforestar más que las tres cuartas partes de los bosques existentes –que es lo mismo que establecer la obligación de mantener un cuarto o el 25% de esos bosques- difícilmente se habrían planteado inconvenientes en la interpretación. Sin embargo, el Art. 42 de la Ley 422/73 también estableció la obligación de reforestar “el 5% de la superficie del predio”, “en caso de no tener ese porcentaje mínimo”.

Esto llevó a que muchos interpretaran que el incumplimiento de la obligación de mantener el 25% podía resolverse reforestando un 5%. De más está decir que esa interpretación no resiste el menor análisis desde el punto de vista jurídico ya que, en el mejor de los casos, sería fruto de una interpretación literal poco profunda. Los resultados serían tan absurdos como una norma que estableciera lo siguiente: “*está prohibido robar, pero el que roba tendrá como sanción devolver sólo un quinto de lo robado*”. Además, iría contra los propios fines de la Ley 422/73 que en su Art. 1 declara “*de interés público y obligatoria la protección, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de los recursos forestales*” y contra el actual Art. 7 de la Constitución que garantiza a toda persona el derecho a “*habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado*”¹⁹.

La poca atención que se ha prestado a la problemática ambiental y la generalizada aplicación de esta norma por parte de profesionales no abogados puede haber

¹⁶ Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm [Consulta realizada en octubre de 2013].

¹⁷ Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm [Consulta realizada en octubre de 2013].

¹⁸ Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12727.htm [Consulta realizada en octubre de 2013].

¹⁹ Así, por ejemplo, para cuestionar situaciones como la descrita, la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina ha sostenido: “(...) Cuando a inteligencia de un precepto, basada exclusivamente en la literalidad de uno de sus textos, conduzca a resultados concretos que no armonicen con los principios axiológicos enunciados en otro de rango superior y produzca consecuencias notoriamente disvaliosas, resulta necesario dar preeminencia al espíritu de la ley, a sus fines, al conjunto armonioso del ordenamiento jurídico y a los preceptos fundamentales del Derecho en el grado y jerarquía en que éstos son valorados por el ordenamiento normativo (...)”. Tursi c./ Banco de la Nación Argentina. Fallos 324:1381. Disponible en www.csjn.gov.ar

contribuido a que esta interpretación absurda haya prevalecido. A esto debe sumarse la existencia de instituciones débiles y consuetudinariamente desfinanciadas y un contexto económico que favoreció los cambios de uso del suelo. Así, no es casual que el Paraguay haya perdido gran parte de su masa boscosa nativa.

A continuación, se intentará resumir la interpretación que finalmente ha sido adoptada por la Secretaría del Ambiente por medio de la Res. 531 del 21 de noviembre de 2008 (y posteriormente por la Res. SEAM 199/13, que derogó a la Res. SEAM 531/08 pero que mantuvo la misma interpretación sobre el Art. 42 de la Ley 422/73), así como algunas otras aristas importantes que, por su naturaleza, no pueden ser objeto de una regulación por vía de reglamento, sino simplemente objeto de un comentario jurídico. Esa interpretación es la que, previamente, había desarrollado el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) ya en 2007²⁰.

Primeramente, debe tenerse en cuenta que el Art. 42 de la Ley 422/73 contiene dos obligaciones distintas.

La primera obligación es mantener 25% de lo que había de bosques naturales en inmuebles rurales de más de 20 hectáreas en zonas forestales al momento de la entrada en vigencia de la ley²¹. Esto es, no obliga a mantener el 25% de la superficie del inmueble con bosques, sino el 25% de lo que haya habido de bosques en el inmueble en el momento de entrada en vigencia de la ley. Sólo en caso que el inmueble haya estado cubierto completamente de bosques ese 25% coincidirá con el 25% de la superficie del predio. Por supuesto, en caso de incumplimiento, la sanción civil por el daño ambiental causado será “recomponer” (Art. 8, Constitución) la superficie que debería haberse mantenido con bosques naturales, esto es, reforestar con especies nativas hasta alcanzar el porcentaje que debería haberse mantenido. La única alternativa, por expresa disposición del Art. 12 de la Ley 3001/06 “De valoración y retribución de los servicios ambientales” sería adquirir certificados de servicios ambientales, esto es, no recomponer sino compensar el faltante de reserva legal de bosques naturales.

La segunda obligación es reforestar el 5% del predio en caso de que al momento de entrada en vigencia de la ley no haya habido bosques porque previamente se los hubiera eliminado. Es que la única forma posible de no tener “ese porcentaje mínimo” es que no haya habido bosques, porque el 25% de cero, es cero. Supongamos que en un inmueble de 100 hectáreas sólo haya habido 5 hectáreas de bosques al momento de entrada en vigencia de la ley. Sólo debía mantenerse 1,25 hectáreas de bosque y no más; así, inclusive en ese caso extremo se estaría manteniendo “ese porcentaje mínimo”. Por lo tanto, lógicamente, la obligación de reforestar pesa sobre inmuebles que no hayan tenido bosques al momento de entrada en vigencia de las obligaciones de la Ley 422/73.

Así, para mantener cierta igualdad entre la situación de los distintos propietarios y atendiendo a que la ley no puede ser aplicada en forma retroactiva (Art. 2, Cód. Civ.), la solución fue obligar a mantener un porcentaje de los bosques naturales existentes y, a quienes ya no tenían bosques, obligarlos a reforestar un 5% del predio. Así, por un lado

²⁰ Ver *Régimen Jurídico Ambiental de la República del Paraguay. Normas legales y reglamentarias actualizadas y concordadas*. Autores varios. IDEA. Primera Ed., 2007. Segunda Ed., 2010.

²¹ La reglamentación ha tomado como referencia, con relación a las obligaciones en materia ambiental de las Ley 422/73, el mes de diciembre de 1986, que es la fecha de promulgación del Decreto 18.831 del 16 de diciembre de 1986 “Por el cual se establecen normas de protección del medio ambiente”.

se conservaba una parte de los recursos forestales y, por el otro lado, se los acrecentaba, en perfecta armonía con lo dispuesto en el Art. 1 de la Ley 422/73.

Otro de los “mitos” en relación con este artículo 42 es que la autoridad de aplicación debería haber determinado cuáles eran las zonas forestales. De lo contrario, al no estar determinadas, este artículo no podía aplicarse.

La Ley no define en forma expresa lo que debe entenderse por “zona forestal”. Ahora bien, sí define lo que son “tierras forestales”: “aquellas (tierras) que por sus condiciones agrológicas posean aptitud para la producción de maderas y otros productos de maderas y otros productos forestales” (Art. 3).

¿Podría interpretarse que la Ley asimila “zona forestal” a “tierra forestal”? En principio, sí porque no podría haber zonas forestales sobre tierras que no tuvieran aptitud forestal. Sin embargo, si bien toda zona forestal necesariamente debe contener tierras forestales, no todas las tierras forestales han tenido bosques. Piénsese, por ejemplo, en los pastizales. Si se forestara allí, se alteraría el equilibrio ecológico, en abierta contradicción al Art. 7 de la Constitución. En consecuencia, la “zona forestal” debe ser entendida como aquella tierra forestal en las que hay o alguna vez hubo bosques. Y a esta conclusión se llega como derivación razonada de los propios preceptos legales. Queda demostrado así que no se necesita reglamentar o determinar las zonas forestales para aplicar las disposiciones del Art. 42.

Otro cuestionamiento que se suele hacer es qué sucede con los inmuebles que se subdividen. La respuesta es simple: Si la porción vendida ya fue deforestada pero al momento de la entrada en vigencia de la ley había bosques, deberá reforestarse hasta alcanzar el 25% de lo que había de bosques en esa parcela. De este modo, lo que teóricamente se pueda deforestar en la parte boscosa del inmueble subdividido (abstracción hecha de la vigencia de la Ley “de deforestación 0”), se compensará con lo que deberá reforestarse en la nueva parcela ya deforestada. Lo lógico, sería subdividir siempre el inmueble de modo que se mantuviera la reserva legal de bosques naturales, pero esto no suele ocurrir, así que la única solución es reforestar. Si desde el momento en que entró en vigencia la Ley 422/73 hubiera habido una real preocupación por cumplir con la legislación forestal, no se habrían realizado subdivisiones “para seguir deforestando”, pero lamentablemente eso no ocurrió, así que si ahora se quiere cumplir con la ley, esta es la única solución que queda.

Otro punto importante a considerar es que las obligaciones de mantener y reforestar pesan sobre la propiedad, independientemente de su dueño. Se trata de lo que en doctrina jurídica se denomina obligación *propter rem*, o propia de la cosa. Desde hace un tiempo, el Superior Tribunal de Justiça (STJ) del Brasil viene sosteniendo esta doctrina²²; el más reciente fallo al respecto ha sido publicado el 19 de diciembre de 2012²³ y fue elaborado por uno de los más eximios maestros del derecho ambiental latinoamericano, el Dr. Antonio Herman Benjamin. Que las obligaciones de mantener y

²² Dado que en el Paraguay no ha habido interpretaciones de las más altas instancias judiciales en materia de reserva legal de bosques naturales, la interpretación judicial más autorizada a la que se puede recurrir no es otra que la del país del cual el Paraguay tomó este instituto: el Brasil.

²³ RECURSO ESPECIAL Nº 1.240.122 - PR (2011/0046149-6). Disponible en http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=1240122&b=ACOR [Consulta realizada en octubre de 2013].

reforestar sean *propter rem* implica que esas obligaciones se mantienen con prescindencia del dueño del inmueble. Así, por ejemplo, si alguien compra un inmueble rural en el que no se ha cumplido con esas obligaciones, el adquirente deberá cumplir con las mismas, por más que no haya sido él el responsable del incumplimiento. Por supuesto, esa responsabilidad es exclusivamente civil, no aplica en casos de infracciones o contravenciones administrativas o por la comisión de hechos punibles, que son siempre personales, esto es, imputables sólo a quienes infringieron la norma, no a sus sucesores.

Además, como el daño ambiental se sigue produciendo mientras no se reforeste o compense, la obligación es imprescriptible desde el punto de vista civil. Esto es, el paso del tiempo no es un obstáculo para obligar al dueño del inmueble a reforestar.

Las causas del incumplimiento de las normas legales forestales y las nuevas normas legales que pretendieron subsanar incumplimientos previos

Al describir algunas de las normas más importantes del régimen legal forestal ya se dejó entrever la falta de aplicación o las interpretaciones disfuncionales de las mismas. También, se ha hecho referencia a normas tales como la “Ley de Deforestación 0” o la “Ley de Restauración de Bosques Protectores de Cauces Hídricos”. Sobre esto último, un lector atento podría haberse preguntado, ¿para qué estas leyes si las normas forestales generales ya preveían normas razonables de protección de las superficies boscosas?

La respuesta es que, de manera crónica, las autoridades forestales y ambientales del Paraguay estuvieron y siguen estando sub-financiadas. Sólo a título de ejemplo, para el ejercicio fiscal 2013, la Secretaría del Ambiente tuvo una asignación de equivalente al 0,06% del total del Presupuesto General de la Nación²⁴ y el Instituto Forestal Nacional del 0,14%²⁵.

En forma paralela, los precios internacionales de los granos y de la carne han experimentado un crecimiento exponencial y el Paraguay es, en la actualidad, el sexto exportador mundial de soja²⁶ y el noveno exportador mundial de carne²⁷.

La baja capacidad de aplicación de las leyes ambientales forestales sumado a la enorme presión por contar con tierras en las que se pudiera producir los *commodities* de exportación explican en gran parte el impresionante proceso de deforestación que experimentó la Región Oriental del Paraguay y que, en la actualidad, sigue experimentando el Chaco paraguayo.

²⁴ Ley 4848/13 “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2013”. Del total de guaraníes 58.173.449.989.534 aprobados como asignación de gastos (Art. 2), a la Secretaría del Ambiente le corresponde guaraníes 34.631.297.872 (Clasificación institucional 23 21, en el mismo Art. 2). Esto es, de poco más de 14.500 millones de USD (a un tipo de cambio de G\$4000.- por dólar), a la SEAM le corresponde sólo poco más de 8,5 millones de USD. Texto disponible en http://www.leyes.com.py/todas_disposiciones/2013/leyes/ley_4848_13.pdf [Consulta realizada en octubre de 2013].

²⁵ Guaraníes 45.455.072.750.-

²⁶ <http://www.tera.com.py/capeco/index.php?id=ranking-mundial> (consulta realizada en octubre de 2013).

²⁷ <http://www.ultimahora.com/paraguay-cierra-2012-como-noveno-mayor-exportador-carne-n587733.html> (consulta realizada en octubre de 2013)

La primera reacción a la deforestación en la Región Oriental fue la sanción y promulgación de la Ley 2524/04 “De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques”, modificada y ampliada sucesivamente por las leyes 3139/06 y 3663/08 y, recientemente, ampliada su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2018 por la Ley 5045/13.

Esta ley generó, a su vez, la queja de los afectados por sus disposiciones ya que, en rigor, impidió a quienes no sólo habían cumplido con las disposiciones del Art. 42 de la Ley 422/73 sino que, además, tenían más superficie boscosa que ese mínimo, aprovechar sus tierras para la agricultura; y, por el contrario, no afectó a quienes sí habían incumplido con las disposiciones de mantenimiento de reservas legales de bosques naturales y de bosques protectores.

La reacción ante esta situación evidentemente injusta fue la sanción y promulgación de la Ley 3001/06 “De valoración y retribución de los servicios ambientales”, ley que permite que las áreas de bosques adicionales al 25% y a los bosques protectores puedan ser certificadas como áreas destinadas a servicios ambientales y que quienes no hayan cumplido con las obligaciones del Art. 42 de la Ley 422/73 puedan compensar su incumplimiento reforestando con especies nativas o adquiriendo certificados de servicios ambientales.

El proceso reglamentario de esta Ley estuvo frenado entre 2009 y 2012 y recién desde entonces se ha avanzado en forma significativa en la reglamentación que la haga operativa. La norma reglamentaria más importante de la Ley 3001/06 es la Resolución SEAM 199/13, en la que se condensa la interpretación sobre la aplicación del Art. 42 de la Ley 422/73 realizada en el Res. SEAM 531/08 y el procedimiento de certificación y de adquisición de certificados de servicios ambientales.

El desafío es que la SEAM cuente con los recursos humanos, tecnológicos y económicos para que pueda aplicarla con razonables grados de efectividad.

Hay otras dos leyes que podrían haber contribuido a disminuir el ritmo de la deforestación: La Ley 294/93 de evaluación de impacto ambiental y la Ley 716/96 de delitos contra el medio ambiente.

La primera obliga a someter a evaluación de impacto ambiental a los “desmontes” (Art. 7, inciso o), Ley 294/93). Ahora bien, el Decreto reglamentario 14.281/96 nunca estableció normas específicas que permitieran aplicar esta disposición. Por el contrario, todo “desmonte”²⁸ quedó bajo la regla de realización de estudios de impacto ambiental (EIA) en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental en propiedades mayores a 1000 hectáreas (Art. 5, inciso 2), Decreto 14.281/96). Esto es, desde 1996, en pleno auge de la fiebre deforestadora en la Región Oriental, todo “desmonte” en inmuebles de menos de 1000 hectáreas no requería de la presentación de

²⁸ “Desmonte” en el Paraguay ha sido el término que, históricamente, se ha utilizado para referirse a la deforestación o al cambio de uso del suelo con bosques. Así, en el Decreto 18.831 del 16 de diciembre de 1986, reglamentario de las disposiciones ambientales de la Ley 422/73, sólo se usa el término “desmonte” (ver, artículos 5, 6 y 7 del citado Decreto). Además, el significado de la palabra “desmonte” no genera dudas en el idioma castellano: “Cortar en un monte o en parte de él los árboles o matas” (Cfr. Diccionario de la Real Academia Española, <http://lema.rae.es/drae/?val=desmonte>)

un Estudio de Impacto Ambiental. En el mejor de los casos, esos desmontes podían realizarse con la presentación de un Cuestionario Ambiental Básico o un Plan de Control Ambiental, documentos cuya presentación no se informaba al público y no estaban, por lo tanto, sujetos a un procedimiento de control ciudadano; esto es, el público se enteraba de la deforestación una vez que se había producido. Y esto era “legal”, violando hasta los más elementales principios en materia de protección ambiental, los de información y participación para lograr la prevención y actuar precaución ante la posible ocurrencia de daños al ambiente (Cfr. Declaración de Río de 1992, instrumento internacional con el que el Paraguay ratificó su compromiso mediante la ratificación, mediante Ley 2068/03, del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur).

Esto ha sido modificado con el Decreto 453/13 que derogó al Decreto 14.281/96 y que obliga a someter al procedimiento de evaluación de impacto ambiental a cualquier proyecto que prevea el “desmante” de dos o más hectáreas, sin importar el tamaño de la finca en que se pretenda realizar tal desmante. Así, cualquier proyecto de desmante podrá ser conocido por el público tiempo (meses) antes de que se pueda realizarse, ya que además este Decreto obliga a publicar la presentación del proyecto de desmante y a poner a disposición de cualquier interesado, a través de la página web de la Secretaría del Ambiente, el relatorio de impacto ambiental del EIA.

En relación al escenario histórico de incapacidad de aplicar la ley ambiental, el nuevo Decreto 453/13 permitirá que, a través de internet, la ciudadanía se involucre en el monitoreo de la deforestación. En efecto, contando con el Relatorio de Impacto Ambiental del proyecto de desmante, podrá controlarse su cumplimiento por medio de la superposición de imágenes satelitales. Anteriormente, podía monitorearse la deforestación pero era imposible para el público saber si esa deforestación era legal o ilegal. Aquí se abre una oportunidad histórica para las organizaciones que han venido haciendo monitoreo satelital de la deforestación para poder presentar denuncias fundadas en casos de incumplimiento y esto, sin que sean necesarias mayores erogaciones por parte del Estado paraguayo en la labor de monitoreo. Eso sí, deberá hacerse hincapié en la fiscalización, luego de denunciadas las deforestaciones ilegales.

En cuanto a la Ley 716/96, en lo que respecta a la deforestación, el Art. 4 de la Ley 716/96 prevé sanciones de “penitenciaría de tres a ocho años y multa de 500 (quinientos) a 2.000 (dos mil) jornales mínimos legales” para: “a) los que realicen tala o quema de bosques o formaciones vegetales que perjudiquen gravemente el ecosistema; b) los que procedan a la explotación forestal de bosques declarados especiales o protectores; c) los que trafiquen o comercialicen ilegalmente rollos de madera o sus derivados”.

Ahora bien, ¿Qué es un perjuicio grave al ecosistema? ¿Cuántas hectáreas de desmante afectan gravemente el ecosistema? ¿10, 100, 1.000, 10.000?

Esta es la norma penal a la que remite la Ley 2524/04 de “deforestación 0” en su artículo 7.

La Ley 716/96 fue en un primer momento vetada por el Poder Ejecutivo por los defectos que la misma contenía²⁹. En la exposición de motivos, al fundamentar el veto, el Poder Ejecutivo criticó la excesiva dureza de las penas y la utilización de normas de reenvío, además de la falta de normas administrativas con las cuales “llenar” las normas penales. No obstante, para paliar la necesidad legislativa en este ámbito, el Congreso rechazó el veto del Poder Ejecutivo y la ley fue promulgada.

La técnica legislativa empleada para su redacción difiere mucho de la utilizada en el Código Penal y no es la más acertada para la redacción de normas penales. En primer lugar, porque la descripción de las conductas no es muy clara. Se inician los artículos mencionando las sanciones aplicables, y luego se describen en diferentes incisos una serie de conductas, muchas veces no relacionadas unas con otras. Utiliza constantemente la remisión a leyes administrativas para llenar el tipo penal, con la técnica de redacción de ley penal en blanco, lo cual no es lo más recomendable pues se crean conflictos con el principio de legalidad (Art. 9, de la Constitución, que establece que sólo la “LEY” puede restringir el ámbito de libertad de las personas).

Además, las penas utilizadas en esta Ley ya no conciben con los preceptos del nuevo Código penal, pues la mayor parte de los artículos sancionan a los hechos con penas privativas de libertad y multa. En el actual Código Penal (Ley 1160/97), la pena privativa de libertad y la pena de multa son penas principales, según lo establece el Artículo 37 de dicho cuerpo legal, por lo que, se entiende, ambas penas no pueden ser aplicadas en forma conjunta. Salvo excepción de la pena de multa complementaria, que según lo establece el artículo 53, puede ser adicionada en los casos en que el autor se haya enriquecido o intentado enriquecerse con la realización del hecho.

Estas disposiciones de la parte general del Código Penal son aplicables a las leyes especiales que prevén las sanciones de los hechos punibles, según se establece en el artículo 4 de este Código. Por lo tanto, la clasificación de las penas debe aplicarse también al momento de la sanción de los hechos punibles previstos en las leyes especiales. Así lo ha dispuesto la Corte Suprema de Justicia en el Acuerdo y Sentencia N° 953 del 30 de junio del 2004³⁰. En dicho fallo, el ministro preopinante Dr. Sindulfo Blanco manifestó la imposibilidad de aplicar pena privativa de libertad y pena de multa, derivadas de un hecho punible previsto en una ley especial, debido a que ambas son penas principales, y no pueden ser aplicadas conjuntamente a una misma persona por un mismo hecho. A dicho voto se adhirieron los Dres. Rienzi y Pucheta.

Ante la dualidad de penas previstas en la Ley 716/96 cabe aplicar, en principio, la solución prevista en el Artículo 321 inc. 4to del Código Penal, el cual establece que, cuando en las leyes penales especiales se establezca como sanción única o alternativa una multa, sea ella facultativa o acumulativa, la sanción sólo será pena de multa. Por lo

²⁹ Con algunas modificaciones, actualizaciones y adaptaciones, aunque con expresa autorización del titular de la obra, cuya autoría comparto, algunas de las consideraciones vertidas de aquí en más en materia penal ambiental son extractos del artículo “Protección Penal del Ambiente” de la Dra. Alma Poletti Merlo con revisiones y ediciones de Ezequiel F. Santagada, incluido en el Capítulo X (Régimen Sancionatorio) de la obra “*Régimen Jurídico Ambiental de la República del Paraguay. Normas legales y reglamentarias actualizadas y concordadas*”, Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), Segunda Edición. Abed, Cafferatta, Santagada y otros. Asunción, 2010.

³⁰ Acuerdo y Sentencia N° 953 del 30/0/03 en el expediente “Recurso de Revisión interpuesto por el Defensor Público Abog. Carlos Flores Cartes en los autos caratulados Melanio Sánchez Negrete s/ tráfico de estupefacientes”

tanto, en las sanciones de la ley 716 en que se prevé pena privativa de libertad y multa, debería aplicarse solamente la multa.

No obstante, un fallo relativamente reciente de la Corte Suprema de Justicia³¹ ha sostenido que en estos casos de la Ley 716/96, el inciso 4) del artículo 321 no es aplicable, ya que el mismo se refiere a los casos en que la multa sea una pena alternativa (facultativa o acumulativa), pero no cuando se establezca conjuntamente, como lo hace la Ley 716/96 al utilizar la conjunción “y”. La preopinante, Dra. Alicia Pucheta, sostiene que “*el tipo que describe el art. 4º de la Ley N° 716/96 especifica y ordena claramente que el Juez debe condenar a la persona a las dos penas en forma conjunta, es decir, el Tribunal debe aplicar la pena privativa de libertad y la pena de multa, no tiene la posibilidad de aplicar una de las dos (no posee alternativa) sino que está obligado a imponer las dos*”.

Ahora bien, en el caso en cuestión el tribunal de sentencia aplicó como sanción única la pena privativa de libertad, lo cual impidió a la Corte Suprema de Justicia aplicar también la pena conjunta de multa por el principio de la *no reformatio in peius*, ya que la casación fue presentada por la defensa. Así lo argumentó la Dra. Pucheta, agregando además que “*se posee jurisprudencia sobre la imposibilidad de aplicar las dos penas citadas en forma conjunta*”.

A pesar de este reconocimiento, la Corte declaró la imposibilidad de aplicar el inc. 4to del artículo 321 ya que en el caso de la ley 716/96 son penas conjuntas y no alternativas. Si siguieran este argumento, los tribunales de hoy en más deberían sancionar las infracciones de la Ley 716/96 con pena privativa de libertad y multa, violando las disposiciones generales de la ley penal.

Sin lugar a dudas, urge una reforma de la Ley 716/96.

BIBLIOGRAFÍA

Régimen Jurídico Forestal de la República del Paraguay. Análisis crítico. Compilación normativa. IDEA – FAO. Asunción, Paraguay, 2011.

Ezequiel Santagada. *Reserva legal de bosques naturales. Obligaciones de mantenimiento, recomposición y compensación.* En la obra colectiva *Conjugando producción y conservación en el Chaco Paraguayo*; Arano F. y J. De Egea (Editores), WCS-AVINA, Asunción, 2013 y en “*La Ley Revista Jurídica Paraguaya*”, Año 36, número 6, julio de 2013.

³¹ Acuerdo y Sentencia N° 473 del 23/06/09 en el expediente “José Agustín Morínigo s/ hechos punibles contra el Medio Ambiente”.