



## PROYECTO REGIONAL

**Conservación y desarrollo forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)**

# **Diagnóstico del estado actual del marco jurídico-normativo de los mecanismos de gestión territorial (planes de ordenamiento territorial) en el Paraguay**

Por Georgina Garavaglia y Ezequiel F. Santagada\*

---

\* Georgina M. I. Garavaglia: Abogada (Univ. Nac. del Nordeste, Argentina). Docente e investigadora universitaria. Integrante del Staff del Departamento Jurídico de IDEA durante 2007. Ezequiel F. Santagada: Abogado (UBA, Argentina), Especialista en Derecho Ambiental (UCA), Docente universitario (UCA, Paraguay). Coordinador del Departamento Jurídico del Instituto de Derecho y Economía Ambiental – IDEA.



## PROYECTO REGIONAL

### Conservación y desarrollo forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)

## Índice

Introducción .....	4
Consideraciones generales .....	4
Análisis sobre las normas jurídicas de ordenamiento territorial .....	5
a. Normas sobre ordenamiento territorial en el Estatuto Agrario.....	5
b. Normas sobre ordenamiento territorial en la legislación forestal y sobre áreas protegidas.....	9
c. Normas sobre ordenamiento territorial en la legislación municipal.....	12
Conclusiones .....	18



## **PROYECTO REGIONAL**

### **Conservación y desarrollo forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)**



## PROYECTO REGIONAL

### Conservación y desarrollo forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)

## Introducción

El objetivo del presente documento es realizar un diagnóstico del estado actual del marco jurídico sobre ordenamiento territorial en el Paraguay, con el fin de facilitar ulteriormente la elaboración de planes de ordenamiento territorial en las municipalidades localizadas en el área del Proyecto.

Este diagnóstico se enmarca dentro de las actividades necesarias para lograr la consecución del Resultado 2 del componente del Proyecto asignado al **Instituto de Derecho y Economía Ambiental – IDEA**, esto es, *“apoyo al proceso de ordenamiento territorial en el área del Proyecto”*.

Este Resultado, a su vez, contribuye a alcanzar el Objetivo General o impacto que el Proyecto pretende obtener por medio de la participación de IDEA, esto es, *“Proponer ajustes a las normas jurídicas vinculadas con el manejo forestal sostenible y la promoción del ordenamiento territorial municipal en la porción del Bosque Chiquitano en el Paraguay”*.

## Consideraciones generales

El Paraguay carece de una norma legal de ordenamiento territorial que regule el uso del territorio en forma específica y sistemática. Es decir, que determine los usos posibles para las diversas áreas en que se divida el territorio.



## PROYECTO REGIONAL

### **Conservación y desarrollo forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)**

El ordenamiento territorial constituye una de las herramientas previstas para ejecutar la política ambiental contemplada en una ley general del ambiente, que tampoco existe en Paraguay.

Lo único que encontramos en nuestro ordenamiento jurídico, son varias normas dispersas que regulan esta cuestión.

Ese plexo normativo se halla conformado, a nuestro entender, por los artículos 115 y 168 de la Constitución, la Ley 1863/01 “Que establece el Estatuto Agrario”, la Ley 1909/02 “De Loteamientos”, por la Ley 1294/87 “Orgánica Municipal”, la Ley 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”, la Ley 422/73 “Forestal”, la Ley 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental”, la Ley 1561/00 “Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente” y la Ley 3239/07 “De los recursos hídricos del Paraguay”.

## **Análisis sobre las normas jurídicas de ordenamiento territorial**

### ***a. Normas sobre ordenamiento territorial en el Estatuto Agrario***

En el artículo 115 de la Constitución, entre las bases que establece para la reforma agraria y el desarrollo rural, encontramos referencias a esta temática, desarrolladas en el Estatuto Agrario. Así: “1) *la adopción de un sistema tributario y de otras medidas que estimulen la producción, desalienten el latifundio y garanticen el desarrollo de la pequeña y la mediana propiedad rural, según las peculiaridades de cada zona; ...4) la*



## PROYECTO REGIONAL

### **Conservación y desarrollo forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)**

*programación de asentamientos campesinos; la adjudicación de parcelas de tierras en propiedad a los beneficiarios de la reforma agraria, previendo la infraestructura necesaria para su asentamiento y arraigo, con énfasis en la vialidad, la educación y la salud; ...14) la creación de centros regionales para el estudio y tipificación agrológica de suelos, para establecer los rubros agrícolas en las regiones aptas”.*

Las disposiciones constitucionales del Art. 115 son desarrolladas por el Estatuto Agrario, que contiene disposiciones de las que surge alguna forma de planificación en el uso del territorio.

En este sentido podemos mencionar su artículo 2 que establece que el desarrollo rural como producto de la reforma agraria comporta asimismo: “a) *promover la creación y consolidación de asentamientos coloniales oficiales y privados a objeto de lograr una racional distribución de tierras agrícolas a los beneficiarios de esta ley que no la posean o la posean en cantidad insuficiente; ...i) promocionar los estudios técnicos que tiendan a definir los nuevos asentamientos de acuerdo a la capacidad de uso del suelo en las diferentes regiones del país”.*

Y, en su artículo 8, en el que establece el concepto de la Unidad Básica de Economía Familiar (UBEF)<sup>1</sup>, dispone que “*la superficie de la misma deberá estar relacionada al uso potencial de los suelos y su dimensión será determinada por estudios técnicos a cargo del Organismo de Aplicación, atendiendo a criterios de ordenamiento económico y ambiental*

---

<sup>1</sup> Según este artículo, la UBEF aquella Propiedad Agraria Necesaria, cuyo aprovechamiento eficiente, atendiendo a su característica, ubicación geográfica y aptitud agrológica, permite a una familia campesina obtener niveles de ingresos para su arraigo efectivo y cobertura de sus necesidades básicas, que faciliten su inserción en la economía de mercado.



## PROYECTO REGIONAL

### **Conservación y desarrollo forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)**

*del territorio nacional en cada caso y con base geográfica departamental y distrital en lo posible*<sup>2</sup>.

De este artículo surge la remisión a un ordenamiento económico y ambiental del territorio nacional que, como dijimos, no existe en nuestro país.

Asimismo, en su Capítulo IV –Título I-, referido al minifundio<sup>3</sup>, el Estatuto faculta a la autoridad de aplicación, en zonas de minifundios, a formular proyectos de reordenamiento parcelario tendientes a racionalizar, desde el punto de vista socioeconómico y ambiental la configuración y tamaño de los lotes (con acuerdo, participación e involucramiento de la comunidad respectiva).

Otro supuesto del que surgen procesos de ordenación territorial, lo constituye el Título III, dedicado a los asentamientos coloniales, en cuyo artículo 18 dispone que la colonización, como complemento de la reforma agraria, tendrá por objetivo promover la integración física y económica del territorio nacional, creando las bases para el desarrollo regional sostenible.

Para cumplir con este objetivo establece que, la creación de nuevos asentamientos será concebida en el marco de un Plan General que responda a una estrategia del desarrollo regional, comprendiendo componentes de infraestructura y servicios esenciales que aseguren su viabilidad integral (Art. 22).

---

<sup>2</sup> Este artículo también establece, con carácter transitorio (hasta tanto la autoridad de aplicación lo fije), la superficie de la UBEF en no menos de diez (10) hectáreas para los futuros beneficiarios de asentamientos coloniales oficiales y privados, exceptuando las tierras suburbanas.

<sup>3</sup> El Estatuto define a los minifundios como aquellas fracciones de tierra cuya superficie sea inferior a una UBEF.



## PROYECTO REGIONAL

### Conservación y desarrollo forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)

Para ello, el Estatuto manda al organismo de aplicación (por sí o por terceros) la realización de los estudios agro-económicos, de Plan de Uso del Suelo, de Evaluación de Impacto Ambiental, con atención a criterios de conservación y manejo de cuencas hidrográficas, de modo a adecuar el diseño general de planeamiento físico del asentamiento a sus conclusiones, compatibilizando los aspectos económicos, productivos y sociales con los ambientales (Art. 23).

Esa Evaluación de Impacto Ambiental, coincide con lo que ya establecía la Ley 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental”, en el inc. a) de su artículo 7: “*Se requerirá Evaluación de Impacto Ambiental para los siguientes proyectos de obras o actividades públicas o privadas: a) Los asentamientos humanos, las colonizaciones y las urbanizaciones, sus planes directores y reguladores;...*”<sup>4</sup>.

El Decreto 14.281/96 que reglamenta la Ley 294/93, establece las especificaciones para cumplir con lo dispuesto en el artículo precedente<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Asimismo, en el inc. b) de este art. 7 de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, se requiere la EIA para “*la explotación agrícola, ganadera, forestal y granjera*”.

<sup>5</sup> Así, el Decreto reglamentario en su art. 5 establece: “*Son actividades sujetas a la EVIA (Evaluación de Impacto Ambiental) y consecuente presentación del EIA (Estudio de Impacto Ambiental) y su respectivo RIMA (Relatorio de Impacto Ambiental), como requisito indispensable para su ejecución, las siguientes: 1) Los asentamientos humanos, las colonizaciones y las urbanizaciones, sus planes directores y reguladores. - Estarán sujetos al EVIA los desarrollos urbanísticos, con una población propuesta superior a 2.500 habitantes o con una extensión de más de 20 has. o menores a estos cuando esté situados en áreas de interés ambiental. - Desarrollos turísticos que ocupen áreas superiores a las 10 has., o menores, si contemplan construcciones superiores a 5.000 ml. - Asentamientos humanos organizados en colonias, conforme a la intensidad del uso de la tierra que se proyecta desarrollar. A los proyectos menores que los citados arriba podrá exigírseles un EIA o la aplicación de medidas mitigadoras y compensatorias a criterio de la DOA*”.



## PROYECTO REGIONAL

### Conservación y desarrollo forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)

#### ***b. Normas sobre ordenamiento territorial en la legislación forestal y sobre áreas protegidas***

En lo que respecta al ordenamiento territorial, debemos tener presente la Ley 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”, dado que es la que tiene por objeto fijar normas generales por las cuales se regulará el manejo y la administración del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del país, para lo cual contará con un Plan Estratégico.

La ley declara de interés social y de utilidad pública al Sistema que instaura, imponiendo la obligación a todos los habitantes, las organizaciones privadas e instituciones del Estado de salvaguardar las Áreas Silvestres Protegidas, entendiéndolas como 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.

En su artículo 16 define como objetivo permanente del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, la preservación ambiental de extensiones del territorio nacional que contengan muestras representativas de paisajes y de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas del país, con el fin de mantener la diversidad biológica, asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos, conservar el flujo y los materiales genéticos y restaurar sistemas degradados.

También, este mismo artículo establece otros objetivos principales del Sistema, como: a) El manejo de dichas áreas y de sus correspondientes zonas de amortiguamiento ajustado al criterio del desarrollo socio-económico



## PROYECTO REGIONAL

### **Conservación y desarrollo forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)**

sustentable; b) La preservación y el manejo de las cuencas hidrográficas y de los humedales; el control de la erosión y la sedimentación; c) La protección y el manejo de los recursos forestales, de la flora y la fauna silvestres; d) La protección del patrimonio cultural, de sus soportes físicos, de sus accesos y de sus entornos, así como de las actividades que potencia el turismo ecológico en los sitios adecuados; e) El estudio, la investigación y la divulgación ecológica, el desarrollo de tecnología apropiada y la educación ambiental; y, f) La promoción y la incentivación del interés de la sociedad en la preservación y en el manejo de las Áreas Silvestres representativas del patrimonio ambiental del país.

Así, de la lectura de estos objetivos, surge que la Ley 352/94 prevé un manejo integral de los recursos, al contemplar también a las cuencas hidrográficas y a los humedales.

También es importante mencionar que el Artículo 11 de la Ley 352/94 establece que los Departamentos y Municipios cuyos límites se encuentran localizados dentro de un Área Silvestre Protegida bajo dominio público o privado, o en sus zonas de amortiguamiento, deberán adecuar sus ordenanzas y demás disposiciones a la presente Ley y sus reglamentaciones. Consecuentemente, los gobiernos locales, departamentos y municipalidades, deben adecuar sus Ordenanzas, a los Planes de Manejo<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> El Art. 9 de la Ley 352/94 define al Plan de Manejo como: el documento que en diferentes aproximaciones refleja un proceso continuo de planificación donde se identifican los objetivos, se asignan la categoría de manejo y los límites de un Área Silvestre Protegida, como resultado del análisis y evaluación de los recursos naturales y culturales existentes en el área y en concordancia con la presente Ley y otras disposiciones legales vigentes y pertinentes. En el mismo se establecen los programas y acciones requeridos de administración y manejo de los recursos, así como los medios y herramientas necesarios para la implementación del mismo. También establece los límites de la zona de amortiguamiento y las acciones para el desarrollo sustentable de la misma. La implementación de los Planes de Manejo se lleva a cabo por medio de los Planes Operativos Anuales. El Plan de Manejo será elaborado por un equipo multidisciplinario en el cual podrán participar las diferentes



## PROYECTO REGIONAL

### **Conservación y desarrollo forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)**

de las Áreas Silvestres Protegidas, particularmente en lo que se refiere a las zonas de amortiguamiento que es donde podría darse el mayor impacto socioeconómico del ordenamiento territorial basado en la Ley de Áreas Silvestres Protegidas.

Por la importancia que revisten para la conformación de corredores biológicos que sirvan para conectar áreas silvestres protegidas y/o bosques en manos de propietarios privados, son trascendentales las disposiciones de la Ley 422/73 "Forestal" que prevén la obligación de contar con bosques protectores (Art. 6). Estas disposiciones son desarrolladas por el Decreto 18.831/86 que reglamenta y precisa los alcances de estas disposiciones legales y así establece la obligación de mantener bosques protectores de por lo menos 100 metros de ancho a ambas márgenes de ríos, arroyos y lagos y nacientes. Así, a través de los distintos cursos del agua del país podrían conectarse las distintas masas boscosas existentes.

Estas disposiciones han sido ampliadas por la reciente Ley 3239/07 que en su Art. 23 inciso "c" obliga a los propietarios ribereños cuyos inmuebles hubieran tenido o hubieran debido tener bosques protectores a restablecerlos o reforestar la superficie necesaria para recuperarlos y conservarlos.

También es importante destacar lo establecido en el Art. 42 de la Ley 422/73, el cual, a la luz de la reciente reglamentación de la Ley 3001/06

---

organizaciones interesadas y con la amplia participación del personal del área y de los representantes de las comunidades de la zona de amortiguamiento. Estos deben ser revisados y aprobados oficialmente por la Autoridad de Aplicación.



## PROYECTO REGIONAL

### **Conservación y desarrollo forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)**

realizada por la Resolución SEAM 531 del 21 de noviembre de 2008, establece la obligación de mantener el 25% de los bosques naturales existentes al 17 de diciembre de 1986 en toda propiedad rural de más de 20 hectáreas y la obligación de reforestar el 5% de la superficie de los predios que, encontrándose en zonas de aptitud forestal, a esa fecha no hubieran tenido bosques naturales. Asimismo, se establece la obligación de reforestar esas reservas legales de bosques naturales; obligación que está a cargo de los titulares de dominio de los inmuebles en los cuales no se hubiera cumplido con aquélla obligación.

#### ***c. Normas sobre ordenamiento territorial en la legislación municipal***

Ahora, veamos lo dispuesto en la Ley 1294/87 “Orgánica Municipal” y en la Ley 1909/02 “De Loteamientos” que deroga el capítulo pertinente de aquélla, sobre ordenamiento territorial a nivel local.

La Ley 1294/87 dispone entre las funciones de todo Municipio, el establecimiento de un sistema de planeamiento físico, urbano y rural del mismo; el establecimiento de un régimen local de servidumbre y de delimitación de riberas de ríos, lagos y arroyos, con arreglo a lo dispuesto por el Código Civil; y, la preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, la creación de parques y reservas forestales, y promoción y cooperación para proteger los recursos naturales (Art. 18, incs. a, m y ñ).

Estas disposiciones encuentran sustento en el Art. 168 de la Constitución que, en la parte pertinente, establece que serán atribuciones de las municipalidades, en su jurisdicción territorial y con arreglo a la ley: 1) La



## PROYECTO REGIONAL

### **Conservación y desarrollo forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)**

libre gestión en materias de su competencia, particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía.

Luego, la Ley 1294/87 atribuye a la Junta Municipal como deberes, en lo relativo a la Planificación Física y Urbanística, entre otros: aprobar el planteamiento físico y urbanístico del Municipio; delimitar las zonas urbanas, suburbanas y rurales; dictar normas sobre uso del suelo; establecer el régimen de fraccionamiento y loteamiento de tierras; dictar normas relativas a la construcción, habilitación y conservación de parques, plazas, jardines y playas municipales, así como la arborización de caminos, calles, avenidas y otros lugares públicos (Art. 41).

Y, en lo relativo a Recursos Naturales y Medio Ambiente, a la Junta le corresponde dictar normas tendientes a la mejor utilización de los recursos naturales y al mantenimiento del equilibrio ecológico y la preservación del ambiente (Art.44).

Por otra parte, al administrador general del Municipio, esto es, al Intendente, en relación a urbanismo, recursos naturales y medio ambiente le corresponde realizar estudios y propuestas sobre la preservación del medio ambiente, uso del suelo, loteamiento<sup>7</sup>, edificaciones y estética urbana y rural; y, en lo relativo a materia de obras públicas y particulares, elaborar,

---

<sup>7</sup> En el caso de loteamientos de un inmueble privado, la Ley 1902/02 “De Loteamientos”, establece que, previo a la aprobación por la Municipalidad, entre los requisitos que debe cumplir el propietario, se incluye la declaración de impacto ambiental referente al proyecto de loteamiento presentado, aprobada por la Autoridad administrativa (toda vez que la misma resulte exigible) de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 294/93 y sus modificaciones.



## PROYECTO REGIONAL

### **Conservación y desarrollo forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)**

actualizar y evaluar los planes, programas y proyectos de ordenamiento y desarrollo urbano y rural del municipio.

Ahora bien, la Ley 1294/87 dispone los **contenidos mínimos que debe tener el planeamiento del desarrollo físico municipal**. En este sentido, su artículo 171 enumera los siguientes:

- a) la determinación de núcleos poblacionales y de estructura demográfica;
- b) el análisis de estructuras físicas fundamentales, como ser: morfología, geología y naturaleza de los suelos, climatología, flora y fauna;
- c) el estudio de la infraestructura general que comprenden los sistemas de comunicación y transporte, la red vial, los servicios de electricidad y los cursos de agua; el análisis de ocupación y utilización del suelo; y,
- d) el estudio de la capacidad productiva del Municipio, de la implantación industrial y de las concentraciones residenciales urbanas y rurales.

Por último, veamos lo que ocurre al momento de aplicar las disposiciones reseñadas sobre ordenamiento territorial que forman parte de nuestro orden jurídico, por los diversos órganos de aplicación de las mismas.

Al respecto, podemos adelantar que no existen previsiones concretas dentro de estas leyes en lo que respecta a mecanismos de coordinación entre los organismos con potestad reglamentaria en la materia.



## PROYECTO REGIONAL

### **Conservación y desarrollo forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)**

En efecto, falta la implementación de esa clase de mecanismos entre el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (autoridad de aplicación de las Leyes 1863/01 y 1909/02) y las Municipalidades (Ley 1294/87) y, entre estos y la SEAM (Leyes 294/93 y 352/94), en lo que se refiere a la planificación del uso de suelo. El único espacio institucional en el que podría superarse este tipo de cuestiones sería dentro del Sistema Nacional del Ambiente (Art. 1, Ley 1561/00), que no contiene pautas jurídicas para lidiar con estos asuntos, más allá de la voluntad política de los tomadores de decisión.

Entonces, en resumen, en el derecho positivo del Paraguay se advierte la carencia de una disposición que permita u ordene la planificación integral del territorio y que luego distribuya las facultades de planificación, por sectores, entre los organismos competentes (Departamentos, Municipalidades, autoridad de aplicación del Estatuto Agrario, autoridades de cuenca, autoridad de aplicación del Sistema de Áreas Protegidas) evitando superposiciones y siguiendo lineamientos generales uniformes.

Un ejemplo concreto de superposición de funciones se advierte cuando se confronta el artículo 27 de la ley 1863/01 con el artículo 41 de la Ley 1294/87.

Si bien ambos prevén la división del territorio por zonas (urbana suburbana y rural), la primera lo hace en relación con los asentamientos coloniales, que están forzosamente incluidos dentro de los límites de una Municipalidad.



## PROYECTO REGIONAL

### **Conservación y desarrollo forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)**

Así, cuando se refiere a las zonas suburbanas, la ley 1863/01 prevé *“que las quintas se destinarán a la producción agrícola intensiva, a fin de contribuir al abastecimiento y expansión de las poblaciones urbanas”*. Sin embargo, podría darse el caso de que una Municipalidad no se propusiera promover la expansión de una determinada población urbana debido, por ejemplo, a motivos ambientales.

De este modo, el Estatuto Agrario estaría recortando facultades que atentan contra la esencia del concepto de autonomía que el artículo 166 de la Constitución otorga a las Municipalidades.

En este mismo orden de ideas, no queda suficientemente claro si los gobiernos municipales, en ejercicio de su potestad constitucional y legal de realizar la planificación del desarrollo físico y urbanístico del territorio bajo su jurisdicción, deben someter las respectivas normas (o sus proyectos), en forma previa a su entrada en vigencia al procedimiento de evaluación de impacto ambiental regulado en la Ley 294/93.

En efecto, habitualmente las normas municipales que establecen las normas de planificación del desarrollo físico y urbanístico del territorio municipal se denominan “plan regulador” y, el Art. 7 de la Ley 294/93 establece que *“se requerirá Evaluación de Impacto Ambiental para los siguientes proyectos de obras o actividades públicas o privadas: a) Los asentamientos humanos, las colonizaciones y las urbanizaciones, sus planes directores y reguladores”*.

De la lectura de la norma parecería que ésta se refiere a los nuevos asentamientos, colonizaciones y urbanizaciones. Sin embargo, el Art. 2 de la



## PROYECTO REGIONAL

### **Conservación y desarrollo forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)**

Ley 294/93 establece que esta ley se aplica a toda obra o actividad proyectada o en ejecución. Ahora bien, es dudoso que una ciudad pueda ser equiparada a una “urbanización” o un “asentamiento humano”; es eso y más que eso, es un área urbanizada, en donde viven y trabajan personas en gran número.

En el lenguaje común que se utiliza en Paraguay un “asentamiento” es un área geográfica en donde familias campesinas se asientan en lotes de más o menos 20 hectáreas y en donde viven y trabajan la tierra con ánimo de ser reconocidos como beneficiarios de la reforma agraria. Una “urbanización” es un área geográfica anteriormente rural en la que se abren calles y se lotean las manzanas para ser vendidas a familias que construirán sus viviendas. Usualmente son barrios cerrados.

A pesar de esto, es habitual que algunos gobiernos municipales, por ejemplo, la Ciudad de Asunción, sobre la base de lo dispuesto por el Art. 7 de la Ley 294/93 y sin demasiada atención y celo a su autonomía constitucional y legal, sometan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental a sus “planes reguladores”<sup>8</sup>.

Entendemos que esta situación debería ser objeto de una armonización de posturas en el ámbito del Sistema Nacional del Ambiente instituido por la Ley 1561/00, particularmente en el seno del Consejo Nacional del Ambiente – CONAM.

---

<sup>8</sup> Información proveída telefónicamente a los autores por el Director de Medio Ambiente de la Ciudad de Asunción, Abog. Hugo Enrique Cañiza.



## PROYECTO REGIONAL

### Conservación y desarrollo forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)

## Conclusiones

- No existe un marco jurídico uniforme en el Paraguay sobre ordenamiento territorial.
- Las normas sobre ordenamiento territorial están dispersas principalmente en los siguientes cuerpos legales: Ley 1863/01 “Que establece el Estatuto Agrario”; Ley 1909/02 “De Loteamientos”; Ley 1294/87 “Orgánica Municipal”; 352/94 “De Áreas Silvestres Protegidas”; Ley 422/73 “Forestal”; Ley 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental”; Ley 1561/00 “Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente”; y, Ley 3239/07 “De los recursos hídricos del Paraguay”.
- La legislación sobre áreas protegidas y ciertas normas forestales tienen incidencia en la forma en la que los Departamentos y Municipalidades deben planificar su territorio.
- Las dos normas legales en las que se encuentra el mayor desarrollo en torno a la problemática del ordenamiento territorial son el Estatuto Agrario y la Ley Orgánica Municipal.
- Existen superposiciones entre el Estatuto Agrario y la Ley Orgánica Municipal y entre ésta última y la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental.