

**Régimen Jurídico Forestal  
de la República del Paraguay.  
Análisis crítico.  
Compilación normativa.**



**Régimen Jurídico Forestal de la República del Paraguay.  
Análisis crítico. Compilación normativa**

©2011 Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) – Instituto Forestal Nacional (INFONA)

Primera Edición: Octubre 2011, 500 ejemplares

Impreso en Paraguay

Hecho el depósito que señala la Ley 1.328/98

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

Edición a cargo de: Sheila R. Abed y Ezequiel F. Santagada

Equipo de profesionales de IDEA que colaboraron en esta obra: Patricia Abed, María del Mar Zavala, Sanie Báez, Alberto Vellacich y Rafael Zavala.

**Instituto de Derecho y Economía Ambiental – IDEA**

Nicanor Torales 150 casi Mariscal López, Asunción (1851), Paraguay

Tel/Fax: (595-21) 614-619/20 ó 662-543

<http://www.idea.org.py>

E-mail: [idea@idea.org.py](mailto:idea@idea.org.py)

Todos los derechos reservados

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación o cualquier otro sistema de archivo o recuperación de información, sin el previo permiso por escrito de IDEA, la FAO o el INFONA.

ADVERTENCIA: Las opiniones y puntos de vista vertidos en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente la posición oficial de la FAO o del INFONA.

ISBN: 978-99953-56-07-1

## Índice

Prólogo .....	6
I. Objetivos y ámbito de aplicación de la Ley 422/73 «Forestal» .....	8
I.a. Objetivos .....	8
I.b. Ámbito de aplicación .....	12
I.b.i. Consideraciones generales.....	12
I.b.ii. Bosques y tierras forestales .....	13
I.b.iii. Bosques y tierras forestales de propiedad pública y privada ....	17
I.b.iv. Zonas urbanas y rurales .....	23
II. Clasificación de los bosques y tierras forestales.....	23
II. a. Bosques de producción .....	24
II. b. Bosques protectores.....	26
II. c. Bosques especiales.....	34
III. Institucionalidad forestal .....	35
III. a. Consideraciones generales .....	35
III. b. Atribuciones y funciones del INFONA.....	37
III. c. Estructura Organizativa.....	40
III. d. Oficinas Regionales .....	44
IV. Régimen forestal general .....	48
IV. a. Aprovechamiento de los bosques. Planes de manejo .....	49
IV. b. Transporte y comercialización de productos y subproductos forestales .....	54
IV. c. Registro Público Forestal.....	60
IV. d. Incendios forestales .....	61
IV. e. Afectación temporal de zonas boscosas al régimen de los bosques protectores y establecimiento de regímenes especiales de manejo y protección.....	67
IV. f. Medidas adicionales de protección .....	68
IV. f.i. Ley 515/94.....	68

IV. f. ii. Decreto 8463 del 28 de enero de 1991.....	69
III. f. iii. Palo Santo.....	69
IV. g Reserva legal de bosques naturales.....	71
IV. g. i. Introducción .....	71
IV. g. ii. Espacio geográfico en donde esta norma jurídica surte efectos .....	72
IV. g. iii. Alcance de las obligaciones contenidas en esta norma .....	72
IV. g. iv. Recaudos que deberían tomar los propietarios o adquirentes de un inmueble rural de más de 20 has. en zona forestal .....	75
V. Fomento a la Forestación y Reforestación.....	84
V. a. Consideraciones generales .....	84
V. b. Beneficios para la forestación y reforestación .....	85
V. c. Requisitos para acceder al régimen de incentivos .....	87
V. d. Proceso de incorporación al régimen .....	90
V. e. Sanciones por incumplimiento .....	93
VI. Régimen sancionatorio. Infracciones y sanciones administrativas y normas penales forestales .....	95
VI. a. Infracciones y sanciones administrativas .....	95
VI. b. Procedimiento administrativo contravencional .....	99
VI. c. Régimen sancionatorio penal .....	101
VII. Conclusiones .....	105
ANEXO I .....	107
RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES.....	107
I. Introducción.....	107
II. Principales aspectos de la Ley 3001/06 «De valoración y retribución de los servicios ambientales» .....	114
II. a. Objetivos .....	114
II. b. Definición de «servicios ambientales».....	115
II. c. Mecanismo de funcionamiento de la ley .....	116
III. Normas reglamentarias de la Ley 3.001/06 .....	119
III. a. Decreto 10.247/07 y Resolución MAG 84/07 .....	120
III. b. Resolución SEAM 531 del 21 de noviembre de 2008 .....	121
III. c. Resolución SEAM 1.564 del 4 de mayo de 2009.....	125
IV. Consideraciones finales.....	126
ANEXO II.....	128
DIGESTO FORESTAL (RECOPIACIÓN DE LAS NORMAS JURÍDICAS QUE RIGEN EL SECTOR FORESTAL PARAGUAYO).....	128
1) Leyes forestales.....	128
2) Leyes con incidencia en el sector forestal .....	129

3) Decretos reglamentarios de leyes forestales o con incidencia en el sector forestal..... 131

4) Resoluciones reglamentarias de carácter general en materia forestal emanadas del SFN / INFONA..... 133

5) Resoluciones reglamentarias de carácter general emanadas de la Secretaría del Ambiente con incidencia en el sector forestal ..... 152

6) Resoluciones reglamentarias de carácter general emanadas del Ministerio de Industria y Comercio con incidencia en el sector forestal ..... 154

7) Resoluciones reglamentarias de carácter general emanadas de la Dirección General de Aduanas con incidencia en el sector forestal..... 155

## Prólogo

Los recursos forestales del Paraguay, que cubrían gran parte del territorio nacional y fueron una parte fundamental de la economía paraguaya por su extraordinaria calidad, sufrieron en los últimos treinta años las consecuencias de un desarrollo agropecuario sin planificación y una deficiente aplicación del marco jurídico vigente.

En la Región Oriental, la deforestación llegó a alcanzar niveles alarmantes que casi diezmaron la cobertura boscosa original. Como agravante, una inmensa cantidad de árboles fueron quemados en «rozados» sin siquiera ser objeto de aprovechamiento.

Hoy en día en esta Región, el desafío pasa por mantener las áreas protegidas y los escasos remanentes de bosques naturales en propiedades privadas, así como conectar las superficies forestales por medio del mantenimiento y recuperación de los bosques protectores de cauces hídricos.

En el Chaco, el deber es monitorear estrictamente el ritmo actual de deforestación, asegurando que se cumpla estrictamente con la normativa. El mantenimiento del equilibrio ecológico es mucho más sensible en un ecosistema frágil y vulnerable como el bosque seco.

Este libro tiene el propósito de contribuir al debate sobre las reformas que deben encararse presentando un estado de situación del régimen jurídico forestal, con sus fortalezas y debilidades. Lejos se está aún de un óptimo cumplimiento de la ley forestal y, como se verá a lo largo de esta obra, hasta es discutible que el actual marco jurídico forestal sea el adecuado; pero se empiezan a ver algunos resultados.

Estamos presentando el trabajo jurídico más completo realizado hasta el presente en materia forestal en nuestro país. No sólo contiene un análisis doctrinario del marco jurídico vigente, sino que también se ha realizado la más exhaustiva recopilación de las normas que rigen al sector.

Como obra pensada para la acción, su vigencia debería ser efímera. El anhelo es que cumpla con su propósito y sirva para plantearnos el futuro de los recursos forestales de nuestro país.

**Sheila Abed**

## **I. Objetivos y ámbito de aplicación de la Ley 422/73 «Forestal»**

### **I.a. Objetivos**

Desde el principio, la Ley 422/73 «Forestal» determina en forma clara cuáles son los dos bienes o intereses que regula con relación a los recursos forestales.

En primer término, 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 otro<sup>1</sup>, 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».

---

<sup>1</sup> 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].

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.

Existe consenso doctrinario en catalogar al «interés público» como un «concepto jurídico indeterminado»<sup>2</sup>, esto es, abierto, impreciso. En relación a los conceptos jurídicos indeterminados, el Tribunal Constitucional de España ha sostenido que

*«ha(n) de ser dotado(s) de contenido concreto en cada caso, mediante la aplicación a sus circunstancias específicas de los factores objetivos y subjetivos que sean congruentes con su enunciado genérico»<sup>3</sup>.*

Al hablar de interés público, la primera premisa o factor objetivo que lógicamente debe ser tenido en cuenta es que no se trata del interés privado. Ello, por supuesto, no implica que el interés público esté contrapuesto al privado, ya que uno y otro podrían coincidir (y sería lo deseable), sino que el primero tiene una valoración superior a la del segundo, que es lo que expresa la fórmula constitucional paraguaya enunciada en el Art. 128: «En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general».

El segundo factor objetivo es que la voluntad general y el interés público sólo pueden ser materializados, «con el propósito, con la finalidad de tornar vigentes y operantes los derechos humanos»<sup>4</sup>, a través de los poderes gubernamentales, esto es, el legislativo, el ejecutivo y el judicial (Art. 3, Constitución), en los que el interés individual o de las personas no estatales puede influir a través de los medios constitucionales de participación ciudadana, o sea, el sufragio para elegir a los representantes, las peticiones a la autoridad y las acciones judiciales.

En consecuencia, a pesar de la falta de precisión del concepto de interés público, el Estado al invocarlo no puede favorecer a un particular o a un grupo minoritario en detrimento de los intereses de la mayoría y tampoco puede afectar, más allá de una regulación razonable, los derechos fundamentales de las personas.

---

<sup>2</sup> Gordillo, Agustín. *Después de la Reforma del Estado*. Capítulo VI («Legalidad y urgencia en el derecho administrativo»), páginas VI-3 y VI-4. Fundación de Derecho Administrativo, 2da. Edición, Buenos Aires, 1998.

<sup>3</sup> STC 180/1996, 12 de noviembre

<sup>4</sup> Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay, Sala Constitucional, Acuerdo y Sentencia número 180 del 28 de mayo de 1996.

Lo primero, en principio, no ofrece mayores dificultades; lo segundo, en cambio, continúa padeciendo de una textura abierta ya que para precisar *un poco más*<sup>5</sup> los límites de una regulación razonable, debe acudir a los principios<sup>6</sup> jurídicos que rigen la materia forestal.

De acuerdo con Dworkin, «cuando decimos que un determinado principio es un principio de nuestro derecho, lo que eso quiere decir, es que el principio es tal que los funcionarios deben tenerlo en cuenta si viene al caso como criterio que lo determine a inclinarse en uno u otro sentido»<sup>7</sup>.

Para saber cuáles son los principios que rigen la materia forestal, debe tenerse en cuenta el contexto en el que se sancionó y promulgó esta ley, inmediatamente después a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, llevada a cabo en Estocolmo, Suecia, en junio de 1972, primera Conferencia de las Naciones Unidas cuyo centro de atención fue la relación *biósfera - ser humano*.

La Ley 422/73 expresa bastante bien las orientaciones y principios que campeaban en esos primeros tiempos de preocupación global por conciliar el desarrollo con la protección del ambiente en el que vivimos. En efecto, los conceptos y regulaciones sobre «aprovechamiento», «manejo racional», «protección», «conservación», «mejoramiento» y «acrecentamiento» de los bosques, tierras forestales y recursos

<sup>5</sup> Rabbi-Baldi Cabanillas, Renato. *Teoría del Derecho. 2da. Edición corregida y aumentada*. Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2009: Como sintetiza LARENZ a partir de las autoridades más arriba citadas, «el sistema científico-jurídico tiene que permanecer 'abierto' y, por tanto, «nunca está acabado» en la medida en que «nunca puede disponer de una respuesta para todas las preguntas». Dicho de otro modo: la «problematicidad» que entraña el no tener la llave de todas las respuestas requiere -exige-, de suyo, su misma «apertura». Y, si bien se mira, todo esfuerzo intelectual que reconozca entre sus materiales de trabajo al timbre de la realidad de la vida no tiene otra alternativa que rendirse a la enorme variedad de sus matices y, por tanto, de sus «problemas», por lo que no puede sino permanecer «abierto» a aquellos».

<sup>6</sup> Dworkin, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, 1977, 1978: «Un principio es un estándar que debe ser observado no porque promoverá o asegurará una situación económica, política o social considerada como deseable, sino porque es una exigencia de justicia, equidad o alguna otra dimensión de moralidad» (página 22, traducción propia).

<sup>7</sup> Dworkin, *op. cit.*, página 26 (traducción propia).

naturales renovables son un claro intento de reflejar los principios 2<sup>8</sup>, 3<sup>9</sup>, 4<sup>10</sup>, 5<sup>11</sup>, 13<sup>12</sup>, 14<sup>13</sup>, 17<sup>14</sup> y 21<sup>15</sup> de la Declaración de Estocolmo.

Si bien no podría decirse que la intención del legislador de 1973 fue plasmar el concepto de «desarrollo sostenible» –ya que éste recién tomó forma en el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo «Nuestro futuro común», más conocido como «Informe Brundtland»<sup>16</sup>–, al establecerse en el texto la finalidad de equilibrar y armonizar, por un lado, la posibilidad de obtener un provecho económico a partir del manejo de los recursos forestales y, por el otro lado, la permanencia de esos recursos, es indudable que ese concepto se acopla perfectamente a las finalidades de esta Ley y, por lo tanto, puede acudirse también a los principios que lo informan para interpretarla y aplicarla.

---

<sup>8</sup> Principio 2: Los recursos naturales de la tierra, incluidos, el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

<sup>9</sup> Principio 3: Debe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables.

<sup>10</sup> Principio 4: El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestre y su hábitat, que se encuentren actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos.

En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y fauna silvestres.

<sup>11</sup> Principio 5: Los recursos no renovables de la Tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparta los beneficios de tal empleo.

<sup>12</sup> Principio 13: A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población.

<sup>13</sup> Principio 14: La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y las necesidades de proteger y mejorar el medio.

<sup>14</sup> Principio 17: Debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los Estados con el fin de mejorar la calidad del medio.

<sup>15</sup> De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

<sup>16</sup> Presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas en agosto de 1987 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/IMG/N8718467.pdf?OpenElement> [Consulta realizada en agosto de 2011]. En este informe se definió al desarrollo sostenible como aquél desarrollo que «satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades».

Esos principios se encuentran en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>17</sup>, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992<sup>18</sup>. Aunque también, y con más especificidad, en la «Declaración de principios para un consenso mundial respecto a la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo», también aprobada en la Conferencia de Río.

## **I.b. Ámbito de aplicación**

### **I.b.i. Consideraciones generales**

Originalmente, las previsiones de la Ley 422/73 regulaban al bosque de manera amplia y en todas sus variantes, esto es, como albergue de la vida silvestre (flora y fauna), como regulador de los caudales hídricos, como recurso natural aprovechable y como porciones del territorio nacional que debían conservarse por razones científicas, históricas, culturales o turísticas (áreas protegidas).

En la actualidad, sobre el mismo bosque confluyen varios cuerpos normativos e instituciones encargadas de aplicarlos.

Entre los primeros, está la Ley 96/92 «De vida silvestre», la Ley 294/93 «De evaluación de impacto ambiental», la Ley 352/94 «De áreas silvestres protegidas», la Ley 716/96 «Que sanciona delitos contra el medio ambiente», la Ley 1.863/01 «Estatuto agrario», la Ley 3.001/06 «De valoración y retribución de los servicios ambientales», la Ley 3.239/07 «De los recursos hídricos del Paraguay», la Ley 4014/10 «De prevención y control de incendios» y la Ley 4.241/10 «De restablecimiento de bosques protectores de cauces hídricos dentro del territorio nacional».

Entre las segundas, y como consecuencia de esta diversidad de leyes, las responsabilidades que originariamente estaban concentradas en el Servicio Forestal Nacional (SFN) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), ahora están repartidas entre el organismo que sucedió al SFN, esto es, el Instituto Forestal Nacional – INFONA, creado por medio de la Ley 3.464/08, la Secretaría del Ambiente

<sup>17</sup> [http://www.un.org/esa/dsd/agenda21\\_spanish/res\\_riodecl.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_riodecl.shtml) [Consulta realizada en agosto de 2011].

<sup>18</sup> Al ratificar por medio de la Ley 2.068/03 el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, el Paraguay ha reafirmado su compromiso con los Principios de la Declaración de Río (Art. 1) y se ha comprometido a analizar la posibilidad de instrumentar la aplicación de aquellos principios que no hayan sido objeto de tratados internacionales (Art. 2).

- SEAM (creada por medio de la Ley 1.561/00), el Ministerio Público, el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT, creado por Ley 2.419/04, sucesor del anterior Instituto de Bienestar Rural - IBR), la Universidad Nacional de Asunción y los gobiernos departamentales y municipales.

Así, lo que en principio era un cuerpo normativo con una vocación de regulación holística del bosque, hoy se encuentra parcialmente disminuido, despojado en parte de su función protectora del medio ambiente y más focalizado en el bosque como recurso productivo.

De todos modos, esa función protectora del medio ambiente aún sigue presente, no sólo porque el bosque en sí mismo cumple un rol preponderante en el equilibrio de los ecosistemas, sino porque aún se mantienen disposiciones legales de indudable relevancia para la gestión político-estatal del ambiente, como las que inciden en el ordenamiento del territorio (reserva legal y bosques protectores) y las que autorizan el establecimiento de zonas y períodos de manejo o protección especial.

Tampoco se puede afirmar que la dispersión normativa que sobrevino a la Ley 422/73 haya sido necesariamente negativa. Por el contrario, se regló con mayor precisión la protección del ambiente asociada a los bosques y se abordaron nuevos tópicos entonces desconocidos. Ahora bien, este desarrollo legislativo e institucional trajo aparejado la necesidad de una importante labor de coordinación interinstitucional y normativa, lo cual de por sí implica dificultades operativas y de aplicación de las normas jurídicas, que todavía deben ser encaradas.

### **I.b.ii. Bosques y tierras forestales**

Una de las fuentes de la Ley 422/73 es, sin duda, la Ley de la República Argentina número 13.273 «Defensa, mejoramiento y ampliación de bosques» de 1948.

Podría pensarse que, en consecuencia, el desarrollo jurisprudencial y doctrinario de la Argentina podría ser una valiosa fuente de interpretación de la Ley paraguaya. No es así.

Una diferencia fundamental entre las Leyes argentina y paraguaya es que la aplicación de la primera depende de la inclusión de los bosques y tierras forestales a su régimen, por medio de un reglamento<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Valls, Mario F. *Recursos Naturales. Lineamientos de su Régimen Jurídico*. Tomo II; páginas 161 y 161. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1994.

De esta manera, el Art. 1 de la Ley 13.273 (texto ordenado según Decreto 710/95) establece: «Entiéndese por bosque, a los efectos de esta ley, toda formación leñosa, natural o artificial, que por su contenido o función **sea declarada en los reglamentos respectivos como sujeta al régimen de la presente ley**».

En cambio, la Ley paraguaya, de pleno derecho, declara primero de «*interés público el aprovechamiento y el manejo racional de los bosques y tierras forestales del país*» (Art.1) y, posteriormente, despeja toda duda al establecer (Art. 21): «**Están sometidos al régimen de esta Ley todos los bosques y tierras forestales existentes en el territorio del país**»<sup>20</sup>.

Por esto, el análisis de cada una parte de puntos de vista diametralmente opuestos: en la Argentina la ley se aplica sólo en los casos en los que ha mediado previamente la voluntad de la administración; en el Paraguay, la ley se aplica en todos los casos de pleno derecho.

A diferencia de lo que ocurre con la Ley 13.273, la Ley 422/73 no define lo que debe entenderse por «bosque», tampoco lo hacen sus Decretos reglamentarios, el 11.681 del 6 de enero de 1975 y el 18.831 del 16 de diciembre de 1986, ni su Ley complementaria, la 536/95 «De fomento a la forestación y la reforestación».

Este importante vacío normativo, sólo puede ser cubierto apelando a la regla de interpretación del Art. 6 del Código Civil (Ley 1.183/85) que establece que «si una cuestión no pudo resolverse por las palabras ni el espíritu de los preceptos de este Código, se tendrán en consideración las disposiciones que regulen casos o materias análogas, y en su defecto, se acudirá a los principios generales del derecho»<sup>21</sup>.

En el Paraguay, la disposición que regula casos o materias análogas a los de la Ley 422/73 puede encontrarse en la Ley 2.524/04 «De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de

<sup>20</sup> De acuerdo con la Ley 422/73, el único caso que requeriría de una inclusión reglamentaria expresa sería el de los «recursos naturales renovables». La utilización del subjuntivo «que se incluyan» parece indicar la necesidad de un acto subjetivo estatal para que tal inclusión finalmente ocurra. De todos modos, la inclusión de los recursos naturales renovables en el régimen de la Ley 422/73 parecería haber perdido toda virtualidad ya que en la actualidad existen leyes sectoriales para todos o casi todos los recursos naturales renovables que podrían haber estado razonablemente ligados a las disposiciones de la Ley forestal.

<sup>21</sup> La doctrina entiende que se trata de una norma supletoria de carácter general para la interpretación y aplicación de otras leyes; así, por ejemplo, Roberto Ruiz Díaz Labrano, en la obra *Código Civil de la República del Paraguay Comentado*, Tomo I, Arts. 1 al 27, página 196, Editorial La Ley Paraguaya, Asunción, 2010.

bosques», que en su Art. 4 define como «bosque» al «Ecosistema nativo o autóctono, intervenido o no, regenerado por sucesión natural u otras técnicas forestales, que ocupa una superficie mínima de dos hectáreas, caracterizadas por la presencia de árboles maduros de diferentes edades, especies o porte variado, con uno o más doseles que cubran más del 50% (cincuenta por ciento) de esa superficie y donde existan más de sesenta árboles por hectáreas de quince o más centímetros de diámetro medido a la altura del pecho (DAP)».

La Ley 2.524/04 (popularmente conocida como «ley de deforestación cero»), reaccionando ante tasas de deforestación alarmante, prohibió los «desmontes» en la Región Oriental con el propósito de «propiciar la protección, recuperación y el mejoramiento del bosque nativo (...), para que en un marco de desarrollo sostenible, el bosque cumpla con sus funciones ambientales, sociales y económicas, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país».

A pesar de que una ley regula al bosque con caracteres de generalidad y atemporalidad y la otra lo hace de manera especial, con un fin concreto y está destinada a tener una duración acotada, sin lugar a dudas, el bien jurídico protegido en ambas leyes es parcialmente el mismo: el bosque. Por ello, se puede afirmar que se trata de leyes análogas, semejantes y, en tal sentido, con aptitud para complementarse en el sentido de que los términos de una puedan ser utilizados para interpretar a la otra.

El problema es que la Ley 2.524/04 estará en vigencia, en principio, sólo hasta diciembre de 2013 (cfr. Ley 3.663/08). Siempre que se tratara de una definición razonable, que guarde relación con lo que comúnmente se puede llegar a entender por «bosque», el vacío de la Ley podría también ser cubierto por una norma reglamentaria<sup>22</sup>, aunque, sin lugar a dudas, por las consecuencias que este término tiene sobre el ejercicio del derecho de propiedad, lo ideal sería que fuera objeto de una futura definición legal.

La Ley 422/73 sí define lo que se entiende por «tierras forestales» y las caracteriza como «aquellas (tierras) que por sus condiciones agrológicas<sup>23</sup> posean aptitud para la producción de maderas y otros productos de maderas y otros productos forestales»

---

<sup>22</sup> La Resolución SEAM 82 del 24 de julio de 2009 adopta como definición de «Bosque» la misma que la Ley 2524/04.

<sup>23</sup> Agrología: Parte de la agronomía que estudia el suelo en sus relaciones con la vegetación. Diccionario de la Real Academia Española (rae.es/agrología)

(Art. 3º). La Ley deja a cargo del SFN – actual INFONA- «preparar el mapa forestal, el catastro y la calificación de los bosques y tierras forestales» (Art. 12 inciso «d»).

La única excepción a la utilización del calificativo «tierras forestales» en toda la Ley 422/3 se encuentra en el Art. 42 en donde se utiliza la frase «zonas forestales».

¿Podría interpretarse que la Ley asimila «zona forestal» a «tierra forestal»? En principio, sería la interpretación más plausible, porque no podría haber zonas forestales sobre tierras que no tuvieran aptitud forestal. Esto es, no podría calificarse como zona forestal a un desierto o a un humedal permanente, porque ninguno de ellos está formado por tierras en las que pueda haber bosques. Repárese en que se hace referencia a tierras *que puedan tener* bosques, no a tierras *con* bosques. El hecho de que tengan o no tengan bosques es irrelevante a los fines de determinar si una tierra es o no es forestal y, en consecuencia, si una zona es o no es forestal<sup>24</sup>.

Ahora bien, la utilización de la frase «zona forestal» debe ser entendida en el contexto del artículo en el que se la emplea, ponderando los elementos y derechos que están en juego.

Si bien toda zona forestal necesariamente debe contener tierras forestales, no todas las tierras forestales han tenido bosques. Piénsese, por ejemplo, en los pastizales. Sin lugar a dudas, las tierras de los pastizales podrían ser forestadas, ya que tienen aptitud forestal, pero ello impactaría (casi con seguridad, negativamente) sobre el equilibrio ecológico de ese ecosistema, lo cual atentaría contra la finalidad de protección de los ecosistemas establecida en la Constitución (Art. 7) e implícitamente en toda la legislación forestal. En consecuencia, la «zona forestal» debe ser entendida como aquella tierra forestal en las que alguna vez hubo bosques.

<sup>24</sup> La delegación paraguaya ante la FAO presentó, en el año 1948, bajo el título «Los recursos forestales del Paraguay», un informe en el que describe los recursos forestales y las regiones madereras como sigue: «*Situación: La mayor parte de la zona forestal se halla al Este del río Paraguay, delimitada de un modo general; al Norte por una línea que va de Villa Rosario, en el río Paraguay, hasta Pedro Juan Caballero (en la cordillera de Amambay, sobre la frontera Norte con el Brasil); al Sur por una línea que cruza a unos 20 kilómetros al norte de Asunción, sobre el río Paraguay, hasta el puerto de Encarnación, sobre el río Paraná. La parte cubierta de bosques más densos se halla en el Delta, y tiene unas 100 millas [160.9 km.] de ancho a lo largo del río Paraná, desde el río Pirayú al sur (50 millas [80.4 km.] al Norte de Encarnación) hasta las cataratas del Guairá y la Cordillera Maracajú, formando en total una área de unos seis millones de hectáreas. Las islas de monte y las fuentes de quebracho del Chaco se hallan esparcidas fuera de esta región.*».

Esto es perfectamente funcional con los propósitos que animan la regla del Art. 42 de la Ley 422/73 y con las obligaciones que surgen de la misma. Las particularidades de este artículo serán analizadas más adelante; pero, por el momento, basta con mencionar que la *obligación de reforestar* que se establece en dicho artículo es con relación a *tierras forestales en las que hay o en las que alguna vez hubo bosques*.

### **I.b.iii. Bosques y tierras forestales de propiedad pública y privada**

La Ley 422/73 extiende su ámbito de aplicación tanto a los bosques y tierras de propiedad pública como a los de propiedad privada. Si bien esta amplitud cubre teóricamente todos los casos posibles, es insuficiente para tratar las particularidades que presentan los casos de propiedad comunitaria, como lo son las tierras indígenas y los campos comunales<sup>25</sup>.

Ambos casos quedan sujetos, en principio, a las reglas aplicables a la propiedad privada individual y a los arreglos a los que arriben entre sí los integrantes de las comunidades indígenas y los de las colonias que administren un campo comunal, con las únicas limitaciones que les impone el marco jurídico específico; constitucional y legal para el caso de las comunidades indígenas (Arts. 62 a 69 de la Constitución, Convenio OIT 169 – ratificado por el Paraguay por medio de la Ley 234/93 y Ley 904/81 «Estatuto de Comunidades Indígenas»), legal para los segundos (Ley 1.863/01 «Estatuto Agrario»).

---

<sup>25</sup> De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), en el Paraguay el 53% de los bosques son públicos y el 47% son privados o pertenecen a comunidades indígenas o campesinas (38% en manos privadas, 9% en manos de comunidades indígenas o campesinas). *Forest Tenure in Latin America* <http://www.fao.org/forestry/54368/es/pry/> [Consulta realizada en julio de 2011]. De acuerdo con información proporcionada por las autoridades del INFONA, el 53% de los bosques públicos se trataría de áreas silvestres protegidas bajo dominio público. Esta información guarda relación, aproximadamente, con los datos que publica la Secretaría del Ambiente – SEAM con respecto a la cifra global de hectáreas declaradas como ASP (<http://www.seam.gov.py/areas-protegidas.html>) [Consulta realizada en agosto de 2011]. De todos modos, estos porcentajes deben ser tomados con mucho cuidado porque dentro de la cifra global de has. declaradas como ASP se incluyen más de 3 millones de hectáreas («superficies sin zona núcleo, siendo las zonas núcleos Parques Nacionales) declaradas como Reserva de la Biósfera que abarcan muchas propiedades privadas. Otro dato que debería verificarse es la cantidad de hectáreas que la FAO, de acuerdo a información proporcionada por el INFONA, determina como «bosques», esto es, poco más de 19 millones de has.; esto es, aproximadamente la mitad del territorio del Paraguay, que tiene poco más de 40 millones de hectáreas.

Sin embargo, también hay algunos aspectos que requerirían de un mayor desarrollo legislativo. Por ejemplo, ¿Podrían las comunidades indígenas asociarse con no indígenas para implementar un plan de manejo forestal? ¿Qué grado de involucramiento por parte de los integrantes de las Comunidades debería darse para no caer dentro de la prohibición constitucional de arrendar las tierras? En tal orden de ideas, ¿Sería jurídicamente válido un arreglo mediante el cual la Comunidad presente ante la SEAM y el INFONA un Plan de Manejo Forestal en el que se tenga un cuidado especial por la integridad del bosque y consiga su aprobación pero ceda, a cambio de una contraprestación económica, su implementación a una empresa privada?

En el caso de los campos comunales, ¿Éstos deben considerarse como una unidad completamente separada de los lotes individuales de cada uno de los campesinos y, en consecuencia, debe aplicárseles las normas sobre reserva legal de bosques naturales? En tal caso, ¿Cómo juega el régimen forestal general con la obligación del Art. 37 del Estatuto Agrario que obliga a los beneficiarios al cuidado de los humedales, esteros, manantiales, cursos hídricos, cobertura vegetal, arroyos, microcuencas y bosques, existentes en los campos comunales? ¿Podrían los campesinos implementar un plan de cambio de uso del suelo (abstracción hecha con relación a la ley de deforestación cero) para, por ejemplo, implantar pasturas artificiales para que pasten sus animales?

Podría entenderse que en el caso de las comunidades indígenas, siempre y cuando se trate de un negocio jurídico asociativo (en cualquiera de sus formas) y existiera, además, alguna participación en las labores culturales, no se estaría ante la prohibición constitucional de arrendar, ya que los integrantes de la Comunidad no estarían en la situación del mero rentista, sino que habría un aporte de su parte a un negocio con riesgos compartidos.

Esta conclusión es perfectamente compatible con lo establecido en el Principio 5 de la Declaración de Principios de los Bosques, que establece: «Se deberían promover las condiciones apropiadas para estos grupos a fin de permitirles tener un interés económico en el aprovechamiento de los bosques, desarrollar actividades económicas y lograr y mantener una identidad cultural y una organización social, así como un nivel adecuado de sustentación y bienestar, lo que podría hacerse, entre otras cosas, por conducto de sistemas de tenencia de la tierra que sirvieran de incentivo para la ordenación sostenible de los bosques».

Sin embargo, en la práctica, la aprobación de planes de manejo en propiedades comunitarias de algunas comunidades indígenas ha llevado a una importante

degradación de los bosques allí existentes. Inclusive, se han planteado situaciones en las que los caciques habrían sido los únicos beneficiados con esa explotación. Estas circunstancias llevaron a que en su momento el Instituto Paraguayo del Indígena - INDI prohibiera la explotación forestal en tierras de comunidades indígenas (Cfr. Res. del Consejo del INDI número 2 del 7 de febrero de 2003).

La prohibición a secas, sin seguir el procedimiento de consulta y búsqueda de consensos previstos en el Convenio OIT 169, ratificado por el Paraguay por medio de la Ley 234/93, parecería estar viciada de inconstitucionalidad, ya que el Art. 6, numeral 1, inciso a) de ese Convenio establece que «al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente»; y, además, el Art. 7, numeral 1, establece que «los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera».

Por otra parte, si como parte de los procedimientos administrativos necesarios para la aprobación se llevaran a cabo en forma adecuada las etapas de información y participación previstas en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (Ley 294/93, de aplicación obligatoria en todo proyecto de explotación forestal, Art. 7, inciso «b»), todos los integrantes de la comunidad indígena de que se trate tendrían la oportunidad de tomar conocimiento de la intención de realizar el proyecto de aprovechamiento forestal y, eventualmente, manifestar sus objeciones. Además, las autoridades públicas (principalmente, SEAM), podrían condicionar la aprobación de la declaración de impacto ambiental al establecimiento de un sistema de reparto y administración equitativos de los recursos que el aprovechamiento forestal generara.

En el caso de los campos comunales de comunidades campesinas, podría entenderse que podría considerárselos como un inmueble con una titularidad distinta a la de los beneficiarios y que, por lo tanto, se les aplicaría el régimen forestal general como a cualquier otra propiedad privada, cumpliéndose con ello la obligación de «cuidar» los bosques prevista en el Art. 37 de la Ley 1863/01. El motivo es simple, los campos comunales están bajo la administración de una asociación con personería jurídica distinta a la de los beneficiarios; éstos no son condóminos del campo comunal, sino benefi-

ciarios de su uso en tanto integrantes como asociados de la persona jurídica que ejerce su administración.

De todos modos, y más allá de estas interpretaciones, en atención a las aristas problemáticas de estas cuestiones, una futura reforma del marco jurídico forestal debería ocuparse de regular adecuadamente los aprovechamientos forestales en estos dos tipos de tierras comunitarias.

En otro orden de cosas, la Ley 422/73 dedica varios artículos a regular el aprovechamiento forestal en los bosques del *patrimonio forestal del Estado*. De acuerdo con el Art. 9 de la Ley, este patrimonio está conformado por las tierras forestales fiscales, los bosques fiscales y los viveros forestales.

Ahora bien, ¿cuáles son las tierras forestales y los bosques del patrimonio forestal del Estado?

Los inmuebles del dominio privado del Estado pertenecían al antiguo Instituto de Bienestar Rural – IBR, de acuerdo con el Art. 13 de la Ley 852/63; y, luego de la entrada en vigencia de la Ley 2.419/04 «De creación del INDERT», ahora pertenecen al INDERT (Art. 27, Ley 2.419/04). Esta es la regla general.

Como los terrenos situados dentro del territorio de la República que carezcan de dueño son bienes del dominio privado del Estado de acuerdo con el Art. 1900 del Código Civil (y también lo eran antes de la entrada en vigencia del actual Código Civil, Cfr. Art. 2.342 del Código Civil de Vélez Sarsfield), las únicas tierras «fiscales» existentes son esos mismos terrenos.

Por lo tanto, 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, 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-INFONA<sup>26</sup>. 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».*<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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 Estado<sup>28</sup>.

Dado que las normas legales que establecen y regulan este patrimonio estatal aún se encuentran vigentes, el INFONA debería coordinar con el INDERT la forma de aplicarlas. De lo contrario, restaría analizar su eventual modificación o derogación.

De aplicarse ahora las normas relativas a los bosques del patrimonio forestal del Estado, el INFONA, el INDERT y la SEAM deberían determinar cuáles son las tierras fiscales que aún conservan bosques aprovechables que puedan calificarse como bosques de producción y en cuáles de esos bosques podrían establecerse unidades forestales industriales permanentes (UFIP).

Éstas últimas, como se mencionó más arriba, sólo podrían dedicarse a la actividad forestal y el INFONA podría concesionarlas a cambio de un canon de aprovechamiento. Inclusive, dado que se trata de dos entes autárquicos y descentralizados, podría preverse una suerte de reparto equitativo entre el INFONA y el INDERT de esos cánones de aprovechamiento.

Las tierras forestales o los bosques de producción (ver infra) que no fueran declarados como UFIP, podrían ser destinados a la reforma agraria pero condicionando su uso prioritario para el aprovechamiento forestal. Aquí sería necesaria una fuerte labor de capacitación y asistencia técnica del Estado a través de extensionistas forestales.

En este proceso, sería necesaria la participación de la SEAM porque en todos los casos en que se tratara de bosques que observen características ecológicas y ambientales singulares, éstos deberían ser declarados áreas de reserva para la constitución de áreas silvestres protegidas bajo dominio público (Art. 41, Ley 1863/01 «Estatuto Agrario»).

#### **I.b.iv. Zonas urbanas y rurales**

Las disposiciones de la Ley 422/73 se aplican tanto en zonas urbanas como rurales. La única excepción se da con el Art. 42, que sólo tiene virtualidad en zonas

<sup>28</sup> 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.

rurales. Por lo tanto, bien podría darse el caso de que existiera una explotación forestal dentro de la zona urbana de un Distrito (siempre y cuando las normas de ordenamiento territorial del Municipio así lo permitieran); la única diferencia que habría con otra explotación similar en zona rural es que la primera no estaría sujeta al mantenimiento de una superficie mínima de reserva de bosques naturales, como sí sería el caso de la segunda. De todos modos, en ambos casos deberían mantenerse los bosques protectores.

## **II. Clasificación de los bosques y tierras forestales**

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 422/3 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 «l»).

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.

### **II. a. 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. 5º 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 definición de área o bosque, como Unidad Forestal Industrial Permanente, por tanto no podemos atender el pedido formulado.»<sup>29</sup>*

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 dueño<sup>30</sup>.

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 producción<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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.

Dado que en los bosques y tierras forestales de producción, el «uso principal» debe ser el forestal (Art. 5, Ley 422/73), la calificación como tal de las zonas del país más adecuadas para ese uso podría permitir una salida ordenada del régimen de excepción instaurado por la ley «de deforestación 0» y evitar que en el futuro deba ampliarse su vigencia o establecerse en el Chaco<sup>32</sup>.

Por supuesto, es indiscutible el aporte de esta ley para salvaguardar los escasos bosques de la Región Oriental. El punto, sin embargo, es que no se podrá mantener un estado de excepción<sup>33</sup> de manera indefinida.

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 influiría 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, saliendo de un estado de excepción.

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.

---

<sup>32</sup> Cuando se llega a medidas extremas como estas, los productores que han cumplido con la ley se sienten injustamente perjudicados y, lo que es más grave, los ecosistemas ya han sido irremediablemente alterados en su equilibrio ecológico. Llegar a una ley de deforestación 0 es admitir que la inaplicación de la ley forestal ha sido la regla y ello, principalmente, es responsabilidad de las autoridades gubernamentales.

<sup>33</sup> Nótese que la Ley «de deforestación 0» no ha establecido un «uso principal» forestal, sino un «uso exclusivo» sobre los pocos bosques remanentes. La excepción con relación a los bosques de producción previstos en la Ley 422/73 radica en la generalización de sus efectos (toda la Región Oriental) y en la exclusividad del uso forestal permitido.

## II. b. Bosques protectores

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 fauna cuya existencia se declaran necesarias; e) proteger la salubridad pública; y, f) asegurar la defensa nacional (Art. 6, Ley 422/73<sup>34</sup>).

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 conservar<sup>35</sup>), 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 indemnizada<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> *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.

<sup>36</sup> Alterini, Jorge H.. *El derecho de daños en los límites del dominio. Responsabilidad por daños en el tercer milenio (Homenaje a Atilio Anibal 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».

Aquí la legislación paraguaya se ha apartado de su fuente, la legislación argentina, en la que se prevé un sistema de declaración administrativa sobre cada propiedad y, a pedido de parte interesada, de indemnización por tal declaración. El sistema adoptado en el Paraguay es similar al existente en el Brasil a través de la Ley 4.771 de 1965 «Código Florestal», en el que tanto la obligación de mantener «áreas de preservación permanente» (bosques protectores, Arts. 2 y 3) como la de mantener bosques «a título de reserva legal» (Art. 16) están fundadas en la función social de la propiedad (Art. 109, Constitución).

El Dr. Ricardo L. Lorenzetti<sup>37</sup> ubica al derecho al medio ambiente sano en el plano de la esfera social que contempla aquellos actos que realiza el individuo situado en la acción colectiva. Según él, en este plano la protección de lo individual es menor, porque se actúa en el ámbito de lo colectivo y tienen prioridad los bienes públicos.

Sostiene el Dr. Lorenzetti: «Aquí (en el plano de la esfera social), el intérprete debe guiarse por la preservación del bien colectivo. De tal manera, los derechos fundamentales individuales, en esta área, deben ser interpretados de modo tal que, coordinadamente no conspiran contra el deterioro de tales bienes. (...) De ahí que en la relación entre derecho de propiedad y medio ambiente, deba reconocerse una «función ambiental de la propiedad» en virtud de que la multiplicidad de derechos individuales de los propietarios deben coordinarse de manera tal que se orienten en la preservación del bien colectivo»<sup>38</sup>.

Por esta razón, «cuando el ejercicio del derecho de propiedad lleva a la lesión de bienes ambientales, debe protegerse a este último y limitarse al primero. De igual modo, cuando se lesiona a la propiedad como consecuencia de la protección ambiental, debe admitirse el «sacrificio» por la primacía de la esfera social»<sup>39</sup>.

En casos como el establecimiento de bosques protectores y reservas legales de bosques naturales, «no se afecta la propiedad sino el uso, y no hay una ley expropiatoria, sino una decisión normativa que, pudiendo ser una ley o un decreto o una ordenanza municipal, persigue el propósito de la protección ambiental. (...) En estos casos, no habiendo una ley expropiatoria y existiendo una disposición que no es ilícita ni establece un reparto no igualitario de las cargas públicas, no hay indemnizabilidad»<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Lorenzetti, Ricardo L.. *Reglas de solución de conflictos entre propiedad y medio ambiente*. La Ley 1998-A, 1024.

<sup>38</sup> Lorenzetti, *op. cit.*, nota 37.

<sup>39</sup> Lorenzetti, *op. cit.*, nota 37.

<sup>40</sup> Lorenzetti, *op. cit.*, nota 37.

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).

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.). Marienhoff<sup>41</sup> 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)<sup>42</sup> y, adyacente a éste, la zona de protección de las aguas en la que se ubican los bosques protectores.

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».

---

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> *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.*

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).

Dado que los bosques protectores están sobre la zona de protección del Art. 23 inciso «b» de la Ley 3239/07 y el 2 de la Ley 4.241/10, hasta tanto el INFONA establezca los nuevos parámetros mínimos y máximos, deberá cumplirse con los cien metros de ancho previstos en el Decreto 18.831/86 y en el inciso «b» de la Ley 3.239/07.

Una vez que se reglamente esta disposición, los bosques protectores deberán mantenerse o restaurarse de acuerdo con lo que se establezca en esa norma reglamentaria. Además, la SEAM, en tanto autoridad de aplicación de la Ley 3.239/07, y los gobiernos municipales, al estar autorizados a reglamentar y fiscalizar el régimen de ocupación y uso del suelo dentro de sus respectivos Distritos (Art. 12, numeral 1, inciso c), Ley 3.966/10), podrán –dentro de la zona de protección que no abarque a los bosques protectores o en los lugares en los que naturalmente no hubiera habido bosques- establecer las restricciones que sean necesarias para proteger a las fuentes de agua.

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.

Cabría plantearse el interrogante de si la redacción del Art. 4 de la Ley 4.241/10 deja o no abierta la posibilidad a algún tipo de manejo conservacionista limitado, como por ejemplo, aprovechar la biomasa proveniente de las podas o raleos o la extracción de árboles maduros para permitir el crecimiento de los más jóvenes. La respuesta aquí no depende tanto de lo jurídico como de lo científico-técnico forestal. ¿Es técnicamente posible hacer tal manejo conservacionista sin afectar o poner en peligro las funciones (Art. 6, incisos a), b) y c), Ley 422/73) para las cuales los bosques protectores están previstos?

Otro interrogante que se plantea es si es posible o no, cuando deba restaurarse un bosque protector, utilizar especies exóticas de rápido crecimiento ecológicamente adaptadas que protejan a los árboles de especies nativas de los efectos climáticos hasta tanto éstos últimos crezcan lo suficiente como para sobrevivir por sí mismos. Por supuesto, los árboles de especies exóticas deberían cortarse una vez que la restauración con especies nativas fuera viable por sí misma. Aquí, nuevamente, la respuesta dependerá de lo que informe la ciencia forestal<sup>43</sup>.

El principal desafío que presenta la Ley 4.241/10 es la articulación de su marco institucional.

Se establece que el INFONA será autoridad de aplicación en coordinación con la Secretaría del Ambiente y los gobiernos departamentales y municipales (Art. 5); y, en consecuencia, se le encarga al INFONA el diseño y la coordinación ejecutiva del programa de restauración de bosques protectores de cauces hídricos (Art. 6); dejando a cargo de los gobiernos municipales la ejecución de ese programa, bajo la coordinación de los gobiernos departamentales, los cuales, a su vez, deben coordinar sus acciones con el INFONA y la SEAM (Art. 7).

---

<sup>43</sup> En los talleres de consulta realizados en el marco de elaboración de este trabajo las posturas de los participantes fueron dispares. Hubo tanto posturas a favor como en contra de esta posibilidad. Si, en definitiva, se llegara a la conclusión de que la utilización de especies exóticas podría ser viable en el marco de proyectos de restauración de bosques protectores, la comercialización de esas exóticas luego de su extracción podría contribuir a solventar los costos de restauración del bosque protector. Ahora bien, este último criterio debe ser ponderado como sumo cuidado porque, en definitiva, no debe perderse de vista que quien debe restaurar es alguien que previamente incumplió con las normas de mantenimiento de bosques protectores o bien, adquirió una propiedad con un pasivo ambiental.

Los gobiernos municipales también tienen a su cargo relevar el estado de los bosques protectores de sus distritos y de las personas que ocupan las propiedades en donde esos bosques están o deberían estar y deben suministrar esa información al INFONA y la SEAM para desarrollar el mapeo de sitios, determinar el déficit de bosques protectores y planificar las acciones pertinentes de los proyectos de restauración de bosques protectores (Art. 11).

Las tareas de restauración deben ser llevadas a cabo y solventadas por los titulares de los inmuebles que hayan debido mantener bosques protectores o que deban restaurarlos por estar degradados; a menos que se trate de personas de escasos recursos, en cuyo caso, los gobiernos municipales deben proveerles de los plantines. A ese fin, los gobiernos municipales en coordinación con los departamentales deben instalar viveros de especies nativas y el INFONA debe proveerles asistencia técnica.

A menos que el gobierno central, a través del INFONA, destine los recursos necesarios para la implementación de esta Ley, parece ser muy poco probable que pueda implementársela efectivamente. Las realidades económico-financieras de los gobiernos municipales del país son muy variadas. Algunos municipios podrán cumplir razonablemente con sus obligaciones, a otros les será prácticamente imposible sin la colaboración del gobierno central<sup>44</sup>.

Aquí deberá primar la racionalidad de los administradores de la cosa pública y una buena dosis de voluntad política. Desde lo jurídico, deberá tenerse en cuenta la regla del Art. 17 de la Ley 3.966/10 «Orgánica Municipal» que establece que «en sus relaciones recíprocas, el Gobierno Nacional, los gobiernos departamentales y las municipalidades deberán (...) d) prestar asistencia a las otras administraciones, en especial a las municipalidades de menores recursos, basada en la cooperación técnica, financiera y de recursos humanos».

En cuanto a los proyectos de reforestación o restauración de bosques protectores incluidos en el programa de restauración de bosques protectores de cauces hídricos, ellos están exonerados del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental previsto en la Ley 294/93. Esto no significa que todas las actividades que se realicen en los inmuebles que deban implementar los

---

<sup>44</sup> En los talleres de consulta realizados en el marco de elaboración de este trabajo, algunas autoridades de gobiernos municipales manifestaron la imposibilidad material de realizar las actividades de relevamiento de la existencia y el estado de los bosques protectores sin que se les transfiera los recursos para ello y se capacite a los funcionarios que vayan a estar encargados de estas tareas.

proyectos de reforestación o restauración de bosques protectores estén exoneradas del deber de contar con la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), sino simplemente que no deberán ampliarse o modificarse las DIA's vigentes con el objeto de implementar los proyectos de reforestación o restauración o que no deberá esperarse hasta contar con la DIA para empezar a implementar esos proyectos en los casos de propiedades que, por el motivo que fuere, no cuenten aún con licencia ambiental.

En lo que respecta a la aplicación de esta Ley, la competencia de la SEAM se encuentra limitada a verificar, en el marco del procedimiento de EvIA, la existencia o no de bosques protectores y su estado de conservación; a exigir la implementación de un proyecto de reforestación o restauración<sup>45</sup>; a fiscalizar la implementación de los proyectos de reforestación o restauración y poner en conocimiento del INFONA los resultados de sus fiscalizaciones; y, finalmente, a prestar toda la colaboración que el INFONA le requiera para cumplir con los objetivos de esta Ley.

Por supuesto, esta competencia no es menor, ya que, además, la SEAM debe velar, en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, para que las reservas legales de bosques naturales se ubiquen a continuación de los bosques protectores de cauces hídricos y en sitios colindantes a las reservas de otras propiedades privadas o de áreas silvestres protegidas o de áreas boscosas de comunidades indígenas, «propiciando corredores ecológicos» (Resolución SEAM 82 del 24 de julio de 2009).

## **II. c. Bosques especiales**

Los bosques especiales son aquellos que por razones de orden científico, educacional, histórico, turístico, experimental o recreativo, deben conservarse como tales, esto es, áreas protegidas que, como ya se mencionó *supra*, en la actualidad están reguladas por la Ley 352/94.

---

<sup>45</sup> Que el responsable de restaurar un bosque protector no deba someter el proyecto de restauración al procedimiento de EvIA no significa que la SEAM carezca de atribuciones para exigirselo.

### III. Institucionalidad forestal

#### III. a. Consideraciones generales

La autoridad de aplicación de las leyes 422/73 y 536/73, así como de las demás normas legales relacionadas al sector forestal, es el Instituto Forestal Nacional – INFONA creado por la Ley 3.464/08 como ente autárquico y descentralizado, con personería jurídica<sup>46</sup>, patrimonio propio y autonomía administrativa (Art. 1, Ley 3464/08) y relacionado con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería - MAG (Art. 3, Ley 3.464/08).

El INFONA sucedió al antiguo Servicio Forestal Nacional – SFN, que era una dependencia más dentro del MAG.

El INFONA tiene por objetivo general la administración, promoción y desarrollo sostenible de los recursos forestales del país, en cuanto a su defensa, mejoramiento, ampliación y racional utilización (Art. 4, Ley 3.464/08). En este sentido, dado que los bosques son un componente esencial del ambiente y que no puede gestionárselos sin considerar otros elementos y factores ambientales, las actividades del INFONA deben necesariamente coordinarse con las de la Secretaría del Ambiente – SEAM, la cual, de acuerdo con el Art. 15 de la Ley 1.561/00, tiene «autoridad en los asuntos que conciernan a su ámbito de competencia» sobre la Ley 422/73.

El punto central es determinar cuáles son los asuntos que conciernen al ámbito de competencia del INFONA y cuáles al ámbito de competencia de la SEAM.

Dado que la SEAM tiene por atribución «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 ambientales» (Art. 12, inciso n), Ley 1.561/00) y también es autoridad

---

<sup>46</sup> Cuando se trate de disputas judiciales en las que puedan llegar a afectarse los intereses patrimoniales del Estado, la representación del Estado paraguayo debe asumirla la Procuraduría General de la República (Art. 36, Decreto 3929/10). En cuanto a lo que debe entenderse por «interés patrimonial del Estado», la CSJ sostuvo «será de interés patrimonial del Estado todo aquello que afecte los bienes del Estado e importe un eventual perjuicio al ingreso patrimonial del Presupuesto General de Gastos de la Nación tanto en la Administración central como en los entes descentralizados y la entidades binacionales que por su importancia estratégica y económica exige una buena cobertura jurídica, directamente relacionada con la Procuraduría» CSJ, Sala Civil, Acuerdo y Sentencia número 76 del 20 de marzo de 2007.

de aplicación de la Ley 96/92 «De vida silvestre» y que esta Ley regula todo lo relacionado con la flora silvestre, en principio, podría pensarse que todo lo que tenga que ver con la protección y el aprovechamiento de los bosques nativos estaría a su cargo, quedando a cargo del INFONA todo lo relacionado con los bosques implantados.

Esta fue la línea de razonamiento que se empleó al promulgar el Decreto número 17.201 del 17 de mayo de 2002 «Por el cual se reglamentan los artículos 12, inciso «n» y 15, inciso «b» de la Ley 1.561/00» (derogado por el Decreto número 3.929 del 10 de febrero de 2010), o la Resolución número SEAM 59 del 21 de enero de 2004 «Por la cual se establece el listado de especies protegidas incluyendo en el mismo a todas las especies forestales aprovechables comercialmente hasta determinar cuáles de ellas son especies amenazadas de extinción y se instituye la ventanilla única de solicitud para presentación de EIA y obtención de guías de traslado en un solo procedimiento» (derogada por la Resolución SEAM número 2.243 del 15 de noviembre de 2006).

Si bien este razonamiento podría parecer atendible, perdía de vista que el SFN nunca fue transferido a la estructura de la SEAM<sup>47</sup> y que, por lo tanto, ambas instituciones debían coexistir dentro de la estructura del poder administrador de la República.

El Decreto 3.929/10 «Por el cual se reglamenta la Ley 3.464/08» parecería haber puesto las cosas en su lugar, ya que establece que la SEAM será coadyuvante del INFONA en el establecimiento de los criterios ambientales a ser aplicados en materia forestal.

Así, por ejemplo, la SEAM podrá establecer los criterios para que las masas boscosas se conecten entre sí<sup>48</sup> o los criterios interpretativos para aplicar el Art. 42 de la Ley 422/73<sup>49</sup>, pero no podrá influir en la reglamentación de los requisitos para la aprobación de planes de manejo o planes de reforestación. En todo caso, si considerara que la aprobación de estos planes resulta inconveniente para el ambiente por algún motivo puntual debidamente justificado podría negar el otorgamiento de la declaración de impacto ambiental en el marco de la aplicación de la Ley 294/93 «De evaluación de impacto ambiental».

---

<sup>47</sup> El SFN no figura entre las instituciones del MAG que pasaron a integrar la SEAM (Cfr. Art 26 de la Ley 1.561/00)

<sup>48</sup> Resolución SEAM 82 del 24 de julio de 2009

<sup>49</sup> Resolución SEAM 531 del 21 de noviembre de 2008.

Otro ejemplo es el de la aplicación de la Ley 3.001/06 «De valoración y retribución de los servicios ambientales». La SEAM podrá certificar áreas destinadas a servicios ambientales, pero cuando se trate de áreas boscosas, los planes de reforestación o de manejo de esas áreas necesariamente deben ser aprobados por el INFONA.

En suma, la SEAM tiene competencia en materia de bosques en todo cuanto implique directamente a la gestión del ambiente y siempre y cuando se trate de cuestiones no expresamente contempladas en las normas legales y reglamentarias que debe aplicar el INFONA. En todo lo demás, la autoridad en materia forestal en el Paraguay es el INFONA.

### **III. b. Atribuciones y funciones del INFONA**

De acuerdo con las leyes 422/3 y 3.464/08, el INFONA tiene las siguientes atribuciones y funciones:

De política y fomento forestal

- Formular, proponer y ejecutar la política forestal, en concordancia con las políticas de desarrollo rural y económico del gobierno y en coordinación con los organismos del Estado que actúen en el campo del desarrollo económico del país (Art. 12, inciso a), Ley 422/73 y Art. 6, inciso a), Ley 3.464/08)
- Promover y fomentar el desarrollo forestal mediante la planificación, ejecución y supervisión de planes, programas y proyectos, tendientes al cumplimiento de los fines y objetivos de las normativas forestales (Art. 6, inciso b), Ley 3.464/08)
- Promover la inversión pública y privada en actividades en el ámbito de su competencia para que se incremente la producción, productividad, comercialización, diversificación, industrialización de los recursos forestales, ecoturismo y otros servicios ambientales (Art. 6, inciso f), Ley 3.464/08)
- Diseñar y promover planes de forestación y reforestación, manejo de bosques, sistemas agrosilvopastoriles, restauración forestal y otros, que podrán ser financiados con recursos propios o privados, nacionales o extranjeros (Art. 6, inciso i), Ley 3.464/08)

- Crear viveros forestales para la producción de plantas destinadas a la forestación y reforestación (Art. 12, inciso g), Ley 422/73)
- Fomentar la creación de cooperativas forestales y promover la creación de bosques comunales (Art. 12, inciso n), Ley 422/73)
- Promover y ejecutar planes de educación, difusión y transferencia de conocimientos en las disciplinas forestales (Art. 6, inciso e), Ley 3464/08) y coordinar con el Ministerio de Educación y Culto los programas de educación forestal en los colegios secundarios y vocacionales (Art. 14, Ley 422/73)

#### De determinación de los regímenes de aprovechamiento y protección

- Realizar el inventario de los bosques y recursos naturales renovables del país (Art. 12, inciso c), Ley 422/73)
- Preparar el mapa forestal, el catastro y la calificación de los bosques y tierras forestales (Art. 12, inciso d), Ley 422/73)
- Determinar las zonas de reserva forestal (Art. 12, inciso j), Ley 422/73)<sup>50</sup>
- Proteger los bosques contra incendios<sup>51</sup>, enfermedades y plagas (Art. 12, inciso ll), Ley 422/73)
- Reglamentar y supervisar la conservación, recuperación y utilización de tierras forestales (Art. 12, inciso k), Ley 422/73)
- Establecer, cuando corresponda, con carácter permanente o temporal, regímenes especiales de manejo y protección, respecto a determinadas áreas o recursos forestales (Art. 31, Ley 422/73 y Art. 6, inciso d), Ley 3.464/08)

---

<sup>50</sup> Esto debe ser realizado en forma conjunta con el INDERT y la SEAM Ver, *supra*, I.b iii, último párrafo.

<sup>51</sup> Esto debe ser realizado en el marco de la Red Paraguaya de Prevención, Control y Monitoreo de Incendios creada por la Ley 4.014/10, aunque no le quita al INFONA la facultad de establecer medidas propias en el marco del proceso de aprobación de planes de manejo.

## De fiscalización y sanción

- Monitorear y fiscalizar la extracción, industrialización y comercialización de productos maderables y no maderables provenientes del aprovechamiento del bosque hasta la primera transformación de los mismos (Art. 6, inciso c), Ley 3.464/08)
- Fiscalizar el aprovechamiento, el manejo de los bosques y el de los recursos renovables del país; (Art. 12, inciso e), Ley 422/73)
- Aplicar las sanciones previstas en esta Ley; (Art. 12, inciso l), Ley 422/73)

## De administración

- Administrar el fondo forestal, así como los bienes e instalaciones que constituyen su patrimonio (Art. 12, inciso b), Ley 422/73 y Art. 6, inciso h), Ley 3.464/08)
- Fijar y percibir cánones y tasas<sup>52</sup> por aprovechamiento de bosques fiscales y particulares, así como estudios técnicos, peritajes y otros servicios (Art. 12, inciso ñ), Ley 422/73 y Art. 6, inciso g), Ley 3464/08)

<sup>52</sup> Sin lugar a dudas, estos cánones y tasas tienen naturaleza tributaria. «Los recursos tributarios son aquellos que el Estado obtiene mediante el ejercicio de su poder de imperio o sea por leyes que crean obligaciones a cargo de sujetos –individuos y entidades– en la forma y cuantía que dichas leyes establezcan. (...) Se reconoce como tributo: a) la tasa; b) la contribución especial; c) el impuesto; d) los recursos llamados parafiscales; e) las regalías del sector público; f) empréstitos forzosos (...)» (Dino Jarach. *Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Tercera Edición*; páginas 232 y 234; editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1999. En tal sentido, para todo tributo, el Art. 179 de la Constitución establece: el artículo 179 de la Constitución que establece: «Todo tributo, cualquiera sea su naturaleza o denominación, será establecido exclusivamente por la ley, respondiendo a principios económicos y sociales justos, así como a políticas favorables al desarrollo nacional». Esto es, los cánones y las tasas previstas en las leyes 422/73 y 3.464/08 deberían haber estado precisados por la ley. Ante esta ausencia, por lo general, las leyes de Presupuesto vienen estableciendo lo siguiente: «Las tasas, aranceles y otros ingresos no tributarios de carácter institucional cuyas disposiciones legales no contemplen monto de precios o un factor de ajuste monetario, deberán ser asignados, actualizados, modificados, ampliados o incrementados hasta un máximo del porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), fijado por el Banco Central del Paraguay al cierre del ejercicio fiscal 2010. Esta medida se implementará por disposición legal de la máxima autoridad de los Organismos y Entidades del Estado (OEE)» (Ejemplo tomado del Art. 63 de la Ley 4.249/11 «Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2011». Nótese que para «salvar» las omisiones legales, en las leyes de presupuesto se mencionan como «ingresos no tributarios»; sin embargo, según los sostiene pacíficamente la doctrina tributaria, son típicas obligaciones tributarias. En lo que respecta a los cánones de aprovechamiento, ver también Art. 34 del Decreto 3.929/10.

- Fijar los precios de venta de los productos forestales de los bosques y viveros de su propiedad (Art. 12, inciso h), Ley 422/73)
- Manejar y administrar los bosques del Estado (Art. 12, inciso i), Ley 422/73)
- Presentar anualmente su proyecto presupuestario al Ministerio de Hacienda e informar anualmente al Ministerio de Agricultura y Ganadería sobre la ejecución de la política forestal, los planes, programas y proyectos ejecutados como también las proyecciones futuras (Art. 6, inciso l), Ley 3.464/08)

### III. c. Estructura Organizativa

El INFONA cuenta con los siguientes órganos para el cumplimiento de sus funciones:

1. Presidencia.
2. Consejo Asesor.
3. Dirección General de Bosques<sup>53</sup>.
4. Dirección General de Plantaciones Forestales<sup>54</sup>.
5. Dirección General de Oficinas Regionales<sup>55</sup>.
6. Dirección General de Educación y Extensión Forestal<sup>56</sup>.
7. Dirección General de Administración y Finanzas<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> La Dirección General de Bosques es la responsable de realizar los análisis técnicos que justifiquen la aprobación o rechazo de los Planes de aprovechamiento de bosques nativos presentados ante la Institución (Art. 16, Decreto 3.929/10).

<sup>54</sup> La Dirección General de Plantaciones Forestales es la responsable de fomentar, incentivar, establecer normativas y aplicación de tecnología de mejoramiento genético para el desarrollo de las plantaciones forestales con fines productivos y protectores (Art. 17, Decreto 3.929/10).

<sup>55</sup> La Dirección General de Oficinas Regionales es la responsable de la descentralización de todas las actividades del INFONA en las distintas regiones del país (Art. 18, Decreto 3.929/10).

<sup>56</sup> La Dirección General de Educación y Extensión Forestal tiene la responsabilidad de impulsar la formación de profesionales forestales de mando medio y superior, capacitación de mano de obra, cursos de actualizaciones forestales y todos los entrenamientos que favorezcan a los fines del INFONA (Art. 19, Decreto 3.929/10).

<sup>57</sup> La Dirección General de Administración y Finanzas es la responsable de administrar eficientemente los recursos humanos, financieros y patrimoniales del INFONA, conforme a las disposiciones legales vigentes (Art. 20, Decreto 3.929/10).

De acuerdo con el Decreto 3929/10, conforman el Gabinete de la Presidencia:

1. Dirección de Gabinete<sup>58</sup>
2. Dirección de Asesoría Jurídica<sup>59</sup>
3. Secretaría General<sup>60</sup>
4. Dirección de Planificación<sup>61</sup>
5. Dirección de Auditoría Interna<sup>62</sup>
6. Dirección de Relaciones Internacionales<sup>63</sup>
7. Secretaría Privada<sup>64</sup>

La Presidencia del INFONA es la encargada de la dirección y administración. Su Presidente es elegido por el Poder Ejecutivo de una terna propuesta por el MAG. Los requisitos de elegibilidad son casi los mismos establecidos para el Director del anterior SFN a excepción de la necesidad de acreditar un mínimo de diez años

---

<sup>58</sup> La Jefatura de Gabinete tiene a su cargo la atención de las actividades y órganos que constituyen el despacho del Presidente, las gestiones de Secretaría Privada, Comunicación y Seguridad, las relaciones con el público en general y con los medios de prensa, así como la organización y mantenimiento del archivo correspondiente a las gestiones realizadas (Art. 6, Decreto 3.929/10).

<sup>59</sup> Es el órgano encargado de atender y entender en todas las cuestiones jurídicas, normativas y reglamentarias, relacionadas con el ejercicio de las funciones que competen al INFONA, como autoridad de aplicación de la legislación forestal vigente y de aquellas que rigen el funcionamiento de los organismos del sector público (Art. 7, Decreto 3.929/10).

<sup>60</sup> Es el órgano responsable de la recepción y tramitación de los documentos que ingresan al Instituto; de la redacción de las Resoluciones, notas y otros; además de la expedición de copias legalizadas de los documentos cuyos originales obren en la institución. Tiene a su cargo la Mesa de Entrada y el Archivo de la Institución. El Secretario General es también Secretario del Consejo Asesor (Art. 8, Decreto 3.929/10).

<sup>61</sup> Es el órgano encargado de estructurar, evaluar y ejecutar los programas, planes y proyectos de corto, mediano y largo plazo del INFONA, disponiendo el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y financieros, para el cumplimiento de los objetivos y funciones de la Institución (Art. 9, Decreto 3.929/10).

<sup>62</sup> Es el órgano encargado de controlar y evaluar las gestiones técnicas, administrativas y financieras del INFONA. Tiene a su cargo el control y evaluación de las gestiones de todas las dependencias del INFONA, proporcionando análisis objetivos y recomendaciones tendientes a mejorar el funcionamiento del Instituto. Puede examinar cualquiera de las dependencias que formen parte del organigrama institucional a fin de detectar si existen irregularidades en el manejo de las mismas

<sup>63</sup> Es el órgano encargado de gestionar la suscripción de Acuerdos y Convenios con organizaciones internacionales, en materia de su competencia y velar por su cumplimiento (Art. 11, Decreto 3.929/10).

<sup>64</sup> Corresponde a la Secretaría Privada atender la correspondencia del Presidente y hacer el seguimiento de los asuntos planteados al mismo o dispuestos por él. Elaborar la agenda de audiencias y actividades del Presidente y desempeñar los servicios y misiones encomendadas por el mismo (Art. 12, Decreto 3.929/10).

de experiencia en el área forestal. El Art. 9 de la Ley 3.464/08 establece: «Para ser Presidente, se requiere:

- a) Ser ciudadano paraguayo.
- b) Ser persona de reconocida honorabilidad e idoneidad para desempeñar el cargo.
- c) Ser universitario, con título en la rama de Ingeniería Forestal o Ingeniero Agrónomo con especialización forestal.
- d) Experiencia profesional en el área, mínima 10 (diez) años.
- e) Experiencia en gestión pública y/o privada en cargos gerenciales.»

El Presidente cuenta con amplias atribuciones administrativas, técnicas y de control para hacer cumplir la legislación forestal y organizar de la mejor manera posible los servicios prestados por el INFONA (Art. 10, Ley 3.464/08), sin embargo, le cabe responsabilidad por las consecuencias surgidas con motivo de las resoluciones que no se ajusten al marco normativo (Art. 11, Ley 3.464/08).

El Consejo Asesor del INFONA sigue siendo un órgano de apoyo en materia técnica y administrativa pero esta vez el Presidente forma parte de pleno derecho del mismo y es quien lo preside. Además, se incluye como organizaciones miembro a la Secretaría del Ambiente, a la Carrera de Ingeniería Forestal de la Facultad de Ciencias Agrarias y al Ministerio de Industria y Comercio. Siguen sin estar presentes las organizaciones ambientalistas o al menos un representante electo entre las que se encuentren debidamente inscritas de conformidad con la legislación paraguaya. De acuerdo con el Art. 13 de la Ley 3.464/08: «El Presidente, para el ejercicio de sus funciones, contará con un Consejo Asesor, en adelante el Consejo, del que formará parte de pleno derecho y lo presidirá. El Consejo del INFONA estará integrado por 8 (ocho) miembros titulares e igual número de suplentes, en representación de las siguientes instituciones y agremiaciones:

- a) Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).
- b) Secretaría del Ambiente (SEAM).
- c) Gremio de Madereros y sector Industrial Madereros.

- d) Facultad de Ciencias Agrarias, Carrera de Ingeniería Forestal.
- e) Asociación Rural del Paraguay (ARP).
- f) Ministerio de Industria y Comercio (MIC).
- g) Gremios de profesionales de la Ingeniería Forestal.
- h) Banco Central del Paraguay (BCP).

Las agremiaciones que no nominen y no presenten debidamente a sus representantes, dejarán desierta la representación por el período convocado; en tal caso, el Consejo podrá constituirse con cuatro de sus miembros plenos».

Una introducción novedosa de la ley de creación del INFONA es la establecida en el artículo 22, en el que se autoriza el pago de subsidios o financiamiento a otros organismos o entidades públicas o privadas que hayan realizado actividades técnico-productivas relacionadas con los objetivos de la Ley así como pagos por contratación de profesionales forestales independientes, previamente registrados en el INFONA, para cubrir el monitoreo y fiscalización de las actividades forestales.

Ambas posibilidades pueden ser susceptibles de generar un cambio importante en la gestión forestal del país.

La primera podría ser un instrumento interesante para incentivar actividades de conservación o productivas pero sostenibles y la segunda herramienta servirá para apoyar el trabajo de monitoreo que recae actualmente sólo en el aparato estatal, permitiendo que terceros imparciales debidamente acreditados puedan realizar estas labores.

El reto será reglamentar debidamente ambas figuras, de modo que se estructuren los mecanismos de subsidios adecuados para los fines de la ley y se orienten las labores forestales hacia un manejo sostenible y, por otro lado, se establezcan claramente los requisitos necesarios para ejecutar las labores de fiscalización y monitoreo así como la responsabilidad que cabe a estos terceros en el cumplimiento de estas tareas.

### **III. d. Oficinas Regionales**

La Ley de creación del INFONA hace mención únicamente a la Presidencia, el Consejo Asesor y las Direcciones como órganos de la nueva institución, entre ellas, la Dirección de Oficinas Regionales.

Sin embargo, por vía reglamentaria se crearon –sin que la Ley 422/73 previera nada al respecto– además los Departamentos Técnicos, las Jefaturas de los Distritos Forestales y los Centros de Capacitación e Investigación Forestal. (Artículo 2, Decreto 11.681/75).

Por medio de la Resolución número 9 del 19 de junio de 1995, el Viceministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente del MAG aprobó la estructura orgánica solicitada por la Dirección del Servicio Forestal en la cual se incorporaron una serie de departamentos y se estableció también la figura de los Distritos Forestales y Centros Forestales.

Mediante Resolución MAG 123 del 19 de agosto de 2002 se otorgó funciones específicas al Departamento de Distritos Forestales, las cuales incluyeron:

- Actuar como organismo auxiliar de la Dirección del SFN con relación a las actividades desarrolladas por los Distritos Forestales
- Planificar, supervisar, fiscalizar y monitorear los planes y programas del SFN, desarrollados a nivel de los Distritos Forestales
- Coordinar con los demás departamentos técnicos, las actividades a ser desarrolladas a nivel de estos Distritos
- Proponer a la Dirección del SFN las medidas administrativas y operativas tendientes a mejorar los trabajos de control y fiscalización forestal
- Presentar propuestas para el fortalecimiento de las unidades Distritales
- Supervisar, autorizar y registrar las exportaciones de productos forestales canalizados a través de los distritos forestales, Centro Único de Exportación y otros puertos de salida donde el SFN tome intervención
- Proporcionar la información básica, referente al aprovechamiento, transporte, industrias y comercialización de productos forestales al Centro de Datos Forestales

Estos Distritos Forestales pasan a configurar las actuales Oficinas Regionales, dependientes de la Dirección de Oficinas Regionales, dentro de la estructura vigente del INFONA:

Los Distritos Forestales, actuales Oficinas Regionales son 19<sup>65</sup>, a saber:

1. Alto Paraguay
2. Boquerón
3. Chaco Central
4. Alto Paraná
5. Amambay
6. Coronel Oviedo
7. Caaguazú
8. Caazapá
9. Canindeyú
10. Central
11. Capitán Bado
12. Concepción
13. Curuguaty
14. Guairá - Paraguari
15. Itapúa
16. Misiones - Ñeembucú
17. Presidente Hayes
18. San Pedro Sur
19. San Pedro Norte

En 2007, ante una solicitud de información formulada por Instituto de Derecho y Economía Ambiental – IDEA al entonces Servicio Forestal Nacional – SFN (actual INFONA), consultando sobre las funciones específicas de estas unidades distritales, éste respondió<sup>66</sup> que:

- *«Los Distritos Forestales cumplen funciones otorgadas a los mismos dentro del marco de la Ley Forestal No 422/73 por la cual se crea el Servicio Forestal Nacional.*
  
- *Administración de los Recursos Forestales en los departamentos en que están asentados.*

<sup>65</sup> Cfr. Resolución INFONA 1.324 del 29 de diciembre de 2009.

<sup>66</sup> Nota 386/2007, firmada por el Ingeniero Jorge Guillén, Jefe de Departamento de Distritos Forestales

- *Fiscalización de los Planes de Manejo Forestales aprobados por el SFN para la explotación de los Bosques con fines comerciales y/o cambios de uso de la tierra.*
- *Fiscalización de la circulación de los productos forestales con las guías amparatorias, desde su lugar de origen, hasta las industrias para su aserrío y de ahí a los centros de consumo y/o exportaciones.*
- *Registro y control de todas las industrias madereras habilitadas por el Servicio Forestal Nacional, a través de fiscalizaciones periódicas para que las mismas cumplan con los requisitos establecidos en la Ley No 422/73 para su funcionamiento.*
- *Incentivar las actividades de Extensión Forestal en coordinación con la Instituciones educacionales y departamentales, a fin de lograr la concientización de la importancia de la protección e incremento de los Recursos Naturales.*
- *Coordinar con las Instituciones departamentales actividades de fiscalización conjunta a fin de salvaguardar los Recursos Naturales de la región o departamento y al mismo tiempo hacer que las personas físicas o jurídicas dedicadas a la explotación forestal den cumplimiento a lo establecido en la Ley 422/73.*
- *Brindar asistencia técnica a personas o instituciones que deseen ejecutar proyectos de Reforestación a través de los técnicos destacados en cada Distrito Forestal, como parte del programa de fomento a la Reforestación.*
- *Realizar todo tipo de fiscalización a los proyectos ejecutados dentro del marco de la Ley Forestal No 422/73 y 536/95 «De Fomento a la Forestación y Reforestación».<sup>67</sup>*

---

<sup>67</sup> Nota 386 del 11 de diciembre de 2007 firmada por el Ingeniero Jorge Guillén, Jefe del Departamento de Distritos Forestales en respuesta a la consulta realizada por el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) con respecto a los Distritos Forestales en Paraguay y sus funciones.

### III. e. Fondo Forestal

El Art. 48 de la Ley 422/73 establece: «Créase el Fondo Forestal, destinado al financiamiento de los programas del Servicio Forestal Nacional».

Dado que el Servicio Forestal Nacional – SFN se creó como una dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG, el «Fondo Forestal» tuvo por propósito diferenciar el presupuesto del SFN del presupuesto del MAG, nada más. Este «Fondo» no tuvo por finalidad financiar ninguna otra actividad que no fueran «los programas del SFN». Esto es, «Fondo» y «presupuesto y bienes del SFN» eran y son una misma cosa.

A partir de la Ley 3.464/08 y en atención a que el INFONA tiene «patrimonio propio y autonomía administrativa», su Presidente, por medio de Resolución y en ejercicio de las atribuciones que le otorga el Art. 10, podría crear uno o varios fondos especiales y establecer los recursos con los que se financiarán y destino que tendrán. En tal sentido, el Art. 10, inciso s), de la Ley establece que el Presidente podrá «Establecer el cuadro de valores de los cánones, multas y otras contribuciones reguladas por Ley y que estén dentro de su competencia, y determinar el mecanismo de transferencias de estos recursos a cuentas especiales del INFONA u otro fondo de desarrollo forestal».

### IV. 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 prohibidos<sup>68</sup>. En las áreas de bosques de producción, los desmontes podrán rea-

<sup>68</sup> 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.

lizarse 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<sup>69</sup>. Por ejemplo, la quema de productos forestales como consecuencia de tareas de desmonte para cambiar el uso del suelo<sup>70</sup>.

Aquí se impone una tarea conjunta entre el INFONA y la SEAM, por una parte, y los integrantes del Equipo Económico Nacional<sup>71</sup>, por la otra parte. Una mejora en la infraestructura vial, la construcción de ferrocarriles, subsidios diferenciados al transporte, la instauración de regímenes de fomento industrial, la elaboración de datos sólidos sobre el precio de los combustibles y las alternativas para producir energía, entre muchas otras variables, tendrían necesariamente efectos en la ecuación económica que haga rentable o no la utilización de la biomasa generada por las tareas de deforestación y/o la inversión en plantaciones forestales.

Ante la ausencia de regulaciones específicas, el análisis de la utilización irracional de los productos forestales cabría realizarlo en el marco de los procesos de evaluación de impacto ambiental y de aprobación de los planes de manejo o de cambio de uso del suelo.

#### **IV. a. Aprovechamiento de los bosques. Planes de manejo**

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

---

<sup>69</sup> En los talleres de consulta realizados en el marco de elaboración de este trabajo, una de las participantes mencionó que algunos ganaderos en el Chaco utilizan la mayoría de la biomasa resultante de las tareas de desmonte para enriquecer el suelo en donde se implantarán pasturas.

<sup>70</sup> 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».

<sup>71</sup> El EEN, de acuerdo con el Decreto del Poder Ejecutivo número 162 del 25 de agosto de 2008, está integrado por los Ministros de Hacienda, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería y Obras Públicas y Comunicaciones.

presentará la solicitud respectiva acompañada del correspondiente Plan de Manejo Forestal».

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.

Además, la Ley 294/93 «De evaluación de impacto ambiental» en su Art. 7, inciso «b», requiere evaluación de impacto ambiental (EvIA) para la explotación forestal y en el Art. 12, inciso «b», se establece que la Declaración de Impacto Ambiental – DIA (acto administrativo con el que culmina el procedimiento de EvIA) será requisito ineludible para la obtención de autorizaciones de otros organismos públicos. Por lo tanto, como regla general, antes de solicitar la autorización del INFONA para realizar el aprovechamiento de los bosques se debe contar con la DIA expedida por la SEAM.

El Decreto 13.418 del 8 de junio de 2001, con las reformas introducidas por el Decreto 878 del 12 de noviembre de 2003, reglamenta la obligación contar con una DIA o Licencia Ambiental como requisito previo para solicitar la aprobación de un Plan de Manejo Forestal o de un Plan de Cambio de Uso del Suelo. Esta norma, también exonera a los propietarios de fincas con explotaciones forestales menores a las 50 hectáreas de presentar un Estudio de Impacto Ambiental<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> En los considerandos del Decreto 878/03 no se lo menciona, pero esta excepción está amparada por el Art. 9 de la Ley 294/93 en la parte que establece que «las reglamentaciones de la presente Ley establecerán las características que deberán reunir las obras y actividades mencionadas en el Artículo 7 de esta Ley cuyos proyectos requieran Declaración de Impacto Ambiental, y los estándares y niveles mínimos por debajo de los cuales éstas no serán exigibles».

En puridad, el Decreto 13.418/01 (texto según Decreto 878/03) sólo exonera de la etapa de presentación del Estudio de Impacto Ambiental dentro del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. Sin embargo, el INFONA ha considerado en la Resolución 34 del 26 de enero de 2009 que «los estudios técnicos de aprovechamiento forestal y Planes de Manejo Forestal, en terrenos de hasta 50 hectáreas de extensión, no requieren de Licencia Ambiental o Declaración de Impacto Ambiental»<sup>73</sup>.

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.

Dado que un plan de manejo supone el mantenimiento del bosque y que en su elaboración y en el proceso de aprobación debe asegurarse «la conservación, mejoramiento e incremento» del bosque, no parece sensato que previo a su análisis deba someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

La duplicación de trámites sólo desincentiva la producción y, de acuerdo con lo que la experiencia permite concluir, tampoco contribuye a la conservación del bosque. Por lo tanto, ante una eventual reforma legislativa o por aplicación del Art. 9 de la Ley 294/93 de EvIA<sup>74</sup>, debería analizarse la eliminación del requisito de realizar una EvIA en el caso de planes de manejo forestal. Ésta debería realizarse sólo en casos de proyectos que impliquen el cambio de uso de suelo o cuando se trate de plantaciones de especies exóticas o de monocultivos de especies nativas.

El SFN-INFONA ha establecido por medio de resoluciones la forma de elaboración y presentación de estos Planes de Manejo Forestal.

---

<sup>73</sup> En los casos de fincas menores a 50 hectáreas, el Plan de Trabajo Forestal lo realiza un funcionario de la Oficina Regional de la zona de que se trate en carácter de declaración jurada sobre la veracidad de los datos allí consignados. Ese Plan de Trabajo también debe ser firmado por el propietario, quien se compromete a respetar el volumen máximo de extracción. En el caso de fincas de más de 20 has., las mismas deben contar con la reserva legal del 25% de sus bosques naturales o someterse a un programa de reforestación del 5% del total de la superficie total del inmueble.

<sup>74</sup> Artículo transcrito en la nota 46.

Así, la Resolución SFN número 7 del 18 de enero de 2002 establece la obligatoriedad de cumplir con los «Términos de Referencia para la Elaboración de Planes de Manejo Forestal» para el aprovechamiento de áreas boscosas superiores a las 50 hectáreas, dejando a los Distritos Forestales la elaboración de los planes de aprovechamiento forestal para superficies menores.

El INFONA es el encargado no sólo de analizar y aprobar esos Planes de Manejo sino también de darles seguimiento y monitorear el efectivo cumplimiento de los términos en los que fueron otorgados. Los propietarios están obligados a informar al INFONA anualmente sobre el estado de la ejecución de los planes<sup>75</sup> así como de cualquier cambio en la tenencia de la tierra.

Además de los requisitos que las reglamentaciones del INFONA exigen para la elaboración del Plan de Manejo Forestal, debe tenerse en cuenta que mediante la Resolución 247 del 7 de julio de 2004, la Secretaría del Ambiente estableció los términos oficiales de referencia para la presentación de estudios de impacto ambiental pertenecientes a proyectos agropecuarios y forestales. En realidad, estos TdR están más enfocados en proyectos agropecuarios que forestales, pero como la obtención de la DIA es previa a la presentación del Plan de Manejo en el INFONA, debe tenérselos en cuenta.

Los TdR establecidos en la Resolución SFN 7/02 prevén para la elaboración de un Plan de Manejo la realización de un inventario forestal de reconocimiento sobre todo el área de bosques productivos (excluyendo la reserva legal de bosques naturales y del bosque protector), por medio de un muestreo de parcelas de tamaño fijo distribuidas sobre el total del área a manejar. Todos los árboles con diámetro a la altura del pecho (DAP) igual o mayor a 10 centímetros deben ser medidos. El plan de cortas debe tomar como referencia el volumen resultante de todos los árboles de todas las especies con diámetro mínimo de corta. Para esto, los TdR establecen diámetros mínimos de corta que varían entre los 35 y los 50 centímetros, dependiendo de la especie. El error de muestreo permisible se establece en 10%.

El Plan de Manejo debe determinar las especies que pueden ser objeto de aprovechamiento desde el punto de vista económico. Los ciclos de corta deben tener un mínimo de 15 años. El inventario forestal debe ser actualizado cada cinco años

---

<sup>75</sup> Artículo 28, Ley 422/73: Las personas físicas o jurídicas que realicen aprovechamientos forestales deberán notificar al Servicio Forestal Nacional, al final de cada año, la superficie boscosa que ha sido aprovechada y el volumen o tonelaje de las especies extraídas.

(que es el plazo de vigencia del Plan) a fin de constatar el comportamiento y el uso del bosque manejado.

El Plan debe estimar la corta anual permisible considerando el área de aprovechamiento anual y las especies seleccionadas. Como factor de seguridad no puede cortarse más del 80% de los árboles seleccionados como comerciales. Asimismo, debe establecerse la metodología de distribución de los árboles semilleros que deben dejarse para permitir la regeneración del bosque.

Cada año, el propietario debe presentar al INFONA un plan operativo anual (POA), conteniendo: el POA de aprovechamiento (volumen a aprovechar, construcción de caminos y planchadas, infraestructura, lista de árboles a aprovechar, tipo de especies, dimensión y ubicación en el campo y un cronograma de aprovechamiento); y el POA de silvicultura (actividades orientadas a incrementar la abundancia y el crecimiento de los individuos de especies comerciales principalmente, descripción de las tratamientos silviculturales y áreas donde se aplicarán, cronograma de ejecución que facilite la fiscalización de esas actividades).

Cuando se consulta a los actores del sector forestal, en su gran mayoría coinciden en que el sistema vigente de elaboración, estudio y aprobación de planes de manejo forestales no refleja el estado real del bosque antes del inicio de las tareas de aprovechamiento y que el monitoreo de la ejecución de los mismos es muy deficiente<sup>76</sup>.

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.

Ante esta situación, debería emprenderse y consensuarse una reforma del proceso de elaboración, aprobación y monitoreo de los planes de manejo forestales.

Desde el punto de vista técnico, la reglamentación podría basarse en los están-

---

<sup>76</sup> Esa fue la opinión virtualmente unánime recogida en los talleres de consulta realizados en el marco de elaboración de este trabajo.

dares de certificación forestal voluntaria de organizaciones como el Consejo de Manejo Forestal (Forest Stewardship Council – FSC<sup>77</sup>) o adoptar las recomendaciones del Código Modelo de Prácticas de Aprovechamiento Forestal de la FAO<sup>78</sup>, en el que, por ejemplo, se establece el marcado de árboles que se van a cortar o sistemas de diseño de caminos forestales con el objetivo de minimizar los impactos negativos sobre el bosque nativo y maximizar los beneficios del aprovechamiento.

Desde lo jurídico, podría establecerse por ley que la presentación del Plan de Manejo ante el INFONA deba realizarse en carácter de declaración jurada<sup>79</sup> y que tanto propietario como consultor forestal sean solidariamente responsables por la veracidad de la información incluida en el Plan de Manejo. En la actualidad, los consultores no tienen ninguna responsabilidad por los Planes de Manejo que elaboran, ya que la responsabilidad –establecida vía reglamentaria en el Anexo de la Res. SFN 7/02- recae sólo sobre el propietario.

Otra modificación al régimen legal actualmente vigente que podría analizarse sería la creación de la figura del regente forestal como profesional independiente que supervisa e informa a la autoridad de aplicación sobre la ejecución de las actividades forestales establecidas en los planes de manejo forestal.

#### **IV. b. Transporte y comercialización de productos y subproductos forestales**

El artículo 26 de la Ley 422/73 prevé que «el transporte y la comercialización de las maderas y otros productos forestales, no podrá realizarse sin las correspondientes guías extendidas por el servicio Forestal Nacional. Dichas guías especificarán: Cantidad, especie, peso o volumen, procedencia y destino del producto transportado».

El Art. 45 del Decreto 11.681 del 6 de enero de 1975 establece que «el transporte de los productos forestales a las plantas industriales, almacenes, centros de con-

---

<sup>77</sup> [www.fsc.org](http://www.fsc.org)

<sup>78</sup> Disponible en <http://www.fao.org/docrep/V6530S/V6530S00.htm> [Consulta realizada en agosto de 2011].

<sup>79</sup> El Art. 243 del Código Penal establece una pena privativa de la libertad de hasta cinco años para el que presentara una declaración jurada falsa ante un ente facultado para recibirla o invocando tal declaración, formulara una declaración falsa.

sumo en general y para la exportación<sup>80</sup> deberá ampararse con las respectivas guías forestales».

De acuerdo con el Decreto 2.438 del 8 de julio de 2009, el período de validez de las guías de productos y subproductos forestales es de un año<sup>81</sup> a contar desde su expedición<sup>82</sup>. En la Resolución INFONA 687 del 10 de julio de 2009 se ha aprobado el formato de las guías de productos y subproductos forestales.

Pueden solicitar la expedición de guías forestales los productores censados o sus apoderados (Resolución INFONA 471 del 17 de octubre de 2008). Productores censados son quienes cuentan con un Plan de Manejo o un Plan de Trabajo aprobado.

Las guías son solicitadas en el INFONA, previo pago de las tasas establecidas en la Resolución 205/10 y de la presentación de una declaración jurada en la que se detalla la cantidad de maderas o productos forestales a ser transportados. En dicha declaración jurada se indica de qué Plan de Manejo o Plan de Trabajo proviene el producto a ser transportado. La Resolución 530 del 22 de febrero de 2011 establece la obligatoriedad de consignar el destino exacto de los productos y subproductos

---

<sup>80</sup> El Decreto 5055 del 8 de agosto de 1994, con el fin de «*fomentar el desarrollo industrial y propender a una mayor elaboración de la misma materia prima nacional*», exonera la obligatoriedad de presentar guías forestales para las operaciones de exportación de determinados productos manufacturados de la madera. En realidad exonera a todos los productos manufacturados de la madera y enumera las excepciones entre las que señala: Leña, carbón vegetal, madera en bruto, flejes de madera, estacas, estaquillas y demás productos enlistados en la partida arancelaria 4404, lana (viruta) de madera y harina de madera; traviesas (durmiente) de madera para vías férreas o similares; madera aserrada o devastada longitudinalmente, cortada o desenrollada, incluso cepillada, lijada o unida por entalladuras múltiples, de espesor superior a 6 mm, hojas para chapado y contra chapado, maderas perfiladas (incluidas las tablillas y frisos para parquet sin ensamblar) longitudinalmente en una o varias caras o cantos, madera contra chapada, madera chapada y madera estratificada similar. En general, pudiera parecer loable la intención pero la exoneración de una guía no parece suficiente estímulo para el desarrollo de la industria. En todo caso, lo importante no es sólo que el producto cuente con cierto valor agregado sino que la procedencia u origen mismo de la materia prima con que se confeccionó sea legítimo y haya sido extraída de conformidad con un plan de manejo y gestión ambiental que ponderen el uso racional del recurso.

<sup>81</sup> La Ley 422/73 no establece plazo alguno de validez para las guías de traslado; éste plazo es una creación reglamentaria. Por lo tanto, podría darse el caso que un particular o un gremio plantease ante el Poder Judicial un caso en el que se analizara la constitucionalidad de esta disposición a la luz del principio de legalidad establecido en el Art. 9, párrafo segundo, de la Constitución: «Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe».

<sup>82</sup> De acuerdo con la Resolución INFONA del 21 de agosto de 2009, el plazo de validez de un año se aplica a todas las guías expedidas desde el 9 de julio de 2009.

forestales con anterioridad al inicio del traslado de los mismos; y, a tal fin, establece que el titular de las guías, o su apoderado, debe firmar cada guía.

Para el caso del transporte de productos forestales no maderables (leña) provenientes de pequeñas fincas (hasta 50 hectáreas), rige la Resolución INFONA 1024 del 22 de octubre de 2009. De todos modos, esta Resolución sólo establece requisitos especiales para la solicitud de guías de traslado, aunque no exonera de la obligación de contar con las mismas.

Una vez iniciado el transporte, la Resolución INFONA 1.324 del 29 de diciembre de 2009 prevé el paso obligatorio por los Puestos de Control habilitados por el INFONA. Por supuesto, el paso por dichos Puestos de Control debe quedar documentado. Ello se cumple con el sellado, la indicación de la fecha y hora de paso y la firma del funcionario del INFONA.

La Resolución INFONA 1.350 del 31 de diciembre de 2009 establece que en todos los Puestos de Control debe haber Libros de Actas que deben contener los siguientes datos: fecha, hora, tipo de transporte/camión, número de chapa, nombre del conductor, cédula de identidad del conductor, firma del conductor, producto forestal transportado, especie, volumen/cantidad, origen, destino, número de guías, nombre del propietario del producto forestal transportado, nombre del funcionario que realiza la fiscalización y su firma.

Esa misma Resolución establece que una vez utilizadas todas las hojas de los Libros de Actas, éstos deben remitirse a la Dirección General de Bosques para el cruzamiento de datos con los del Departamento de Guías.

Las normas reglamentarias no prevén la fiscalización previa a la emisión de guías forestales, tampoco el aviso a las Oficinas Regionales del inicio de los traslados. De esta manera es difícil poder asegurar que los productos forestales amparados por las guías forestales efectivamente provienen de las fincas que cuentan con Plan de Manejo y no de otras.

Una queja constante del sector forestal es el tiempo que el INFONA tarda en expedir las guías de traslado<sup>83</sup>, lo cual ocasiona a los productores innumerables complicaciones en el giro comercial y en la cadena de pagos.

---

<sup>83</sup> Algunos funcionarios del INFONA presentes en los talleres de consulta realizados en el marco de elaboración de este trabajo, manifestaron que en los casos en los que se tarda es porque existe algún problema con la documentación que presenta el solicitante.

En teoría, los POA de aprovechamiento de los planes de manejo forestal (o, en su caso, los planes de cambio de uso del suelo) deben detallar el volumen de madera que puede extraerse, discriminado por especie.

Se supone que las guías de traslado deberían otorgarse de acuerdo con las cantidades especificadas en los respectivos planes y ante cada solicitud debería descontarse la cantidad a ser transportada del total autorizado; esto es, debería funcionar como una suerte de cuenta corriente: el Plan de Manejo sería el número de «cuenta corriente», el volumen autorizado en él sería el «saldo disponible» y las guías las «boletas de extracción».

En pleno siglo XXI, sería inconcebible que esos datos no estuvieran informatizados. Por lo tanto, una forma más ágil de expedir las guías de traslado sería contar con una base de datos digital con todos los planes y el detalle de los árboles a cortarse de acuerdo a los POA de aprovechamiento, que las guías se emitieran on-line con un código de barras y que el sistema fuera dando de baja automáticamente el volumen de madera utilizado. Lo mismo para los residuos forestales. Todo este procedimiento de emisión de guías podría realizarse bajo el marco legal actualmente vigente a través de normas reglamentarias (Decretos, resoluciones) adecuadas.

Un caso particular es el del transporte y la comercialización de productos forestales provenientes de plantaciones forestales. Para éstos, la Resolución SFN del 176 del 31 de mayo de 1999 prevé que sólo pueden ser realizados con las certificaciones expedidas por el INFONA a través de las Oficinas Regionales. Esto es, en un régimen de excepción, no se requiere que el transporte de los productos forestales que provengan de plantaciones se efectúe junto con las «guías de traslado».

El interrogante que aquí se plantea es qué documentación debe amparar el transporte de estos productos forestales. En principio, parecería ser que una copia de la certificación expedida por el INFONA junto con el remito y la factura a crédito de la mercadería deberían ser suficientes. Lo que no queda claro es si los cargamentos de los productos forestales provenientes de plantaciones, al no estar amparados por guías de traslado, deben o no pasar por los Puestos de Control. En principio, parecería ser que sí, atento lo dispuesto en el Art. 3 de la Resolución INFONA 1.324 del 29 de diciembre de 2009, que establece *«la obligatoriedad de paso por los puestos de control habilitados por el INFONA de todos los transportes con productos y subproductos forestales»*.

Más allá de la racionalidad que, en principio, supone no exigir guías de traslado para productos provenientes de plantaciones forestales (en efecto, no hay diferencias sustanciales con los productos provenientes de cualquier plantación no forestal, como las de maíz, soja o algodón), lo cierto es que esta excepción es difícil de justificar en el marco de la norma establecida en el Art. 26 de la Ley 422/73.

En cuanto a los alcances del Art. 26 de la Ley 422/73, debe tenerse en cuenta la modificación introducida por el Art. 6, inciso c), de la Ley 3.464/08, que establece que «son atribuciones y funciones del INFONA: (...) c) Monitorear y fiscalizar la extracción, industrialización y comercialización de productos maderables y no maderables provenientes del aprovechamiento del bosque *hasta* la primera transformación de los mismos».

Esto es, por regla general, para todos los casos de bosques nativos o autóctonos<sup>84</sup>, las atribuciones del INFONA llegan hasta que el rollo sea transformado en cualquier otra cosa que no sea un rollo.

Esta limitación no incluye a las maderas provenientes de plantaciones de especies exóticas o de monocultivos de autóctonas, en los que la regla del Art. 26 debería aplicarse en toda su extensión<sup>85</sup>.

Acá cabría preguntarse si el término «comercialización» abarca o no el «transporte» de los productos maderables y no maderables provenientes del aprovechamiento del bosque.

La respuesta no es sencilla. A favor del argumento de que «comercialización» abarca el transporte, podría decirse que el verbo «comercializar», en su primera acepción, significa «dar a un producto condiciones y vías de distribución para su venta»<sup>86</sup>, y el dar vías de distribución necesariamente implica el transporte.

En contra, podría decirse que el Art. 26 de la Ley 422/73 distingue entre «comercialización» y «transporte» y el Art. 6 de la Ley 3.464/08 no menciona al transporte, con lo cual, las atribuciones del INFONA en cuanto al «transporte» no habrían sido afectadas y seguirían vigentes en toda su extensión.

<sup>84</sup> El Art. 6, inciso c) de la Ley 3.464/08 utiliza el término «bosque»; éste, según la única definición legal de bosque con la que se cuenta en la actualidad sólo abarca a los sitios poblados de especies nativas o autóctonas (Ver definición de bosque contenida en la Ley 2.524/04).

<sup>85</sup> Esto, por más que, como ya se mencionó, no visualicen razones que, *a priori*, justifiquen un tratamiento distinto para las plantaciones forestales en relación con cualquier otra plantación.

<sup>86</sup> Real Academia Española, [rae.es/comercializar](http://rae.es/comercializar)

Para complicar un poco más este panorama, la Resolución INFONA número 169 del 12 de marzo de 2010<sup>87</sup> establece, a los efectos de lo previsto en el Art. 6, inciso c) de la Ley 3464/08, la clasificación de los productos forestales de primera y de segunda transformación.

De acuerdo con esta clasificación, los productos de primera transformación quedarían incluidos dentro de las atribuciones y funciones del INFONA, no así los de segunda transformación.

Ahora bien, la ley parece ser bastante clara al establecer que las atribuciones y funciones del INFONA llegan *hasta*<sup>88</sup> la primera transformación.

Parecería ser que la Res. 169/10 tiene por finalidad permitir que el INFONA siga ejerciendo el control sobre todo tipo de transporte de maderas con una mínima industrialización, para así, de forma indirecta, seguir controlando la legalidad o la ilegalidad del aprovechamiento de los bosques.

En principio, parecería ser una intención loable. Sin embargo, cabría preguntarse si ese control no podría hacerse de otra manera, por ejemplo, poniendo mayores esfuerzos en el cabal cumplimiento de los planes de manejo y en la persecución y efectiva sanción a los responsables de las actividades ilegales de explotación de los bosques.

Sin lugar a dudas, los alcances del Art. 6, inciso c) de la Ley 3.464/08 y de la Res. 169/10 deberán en algún momento ser objeto de una interpretación por parte del Poder Judicial<sup>89</sup>.

Otro tema conflictivo es el Documento de Origen Forestal – DOF previsto en el Decreto 3929/10, que es equiparado a la guía de traslado y avala el origen y el transporte del producto forestal en rollo proveniente de planes aprobados y autorizaciones de aprovechamiento otorgadas por el INFONA (Art. 30, Decreto 3.929/10).

---

<sup>87</sup> Modificada parcialmente por la Res. INFONA número 466 del 4 de junio de 2010.

<sup>88</sup> De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española «hasta» es una preposición usada como conjunción copulativa, con valor inclusivo, combinada con *cuando* o con un gerundio. *Canta hasta cuando come, o comiendo*. O con valor excluyente, seguida de *que*. *Canta hasta que come*. En consecuencia, el «*hasta*» usado en el Art. 6 de la Ley 3.464/10 difícilmente pueda ser interpretado como un hasta incluyente porque no está seguido ni de un «cuando» ni de un gerundio.

<sup>89</sup> La Federación Paraguaya de Madereros – FEPAMA ha demandado ante el Tribunal de Cuentas al Instituto Forestal Nacional – INFONA, solicitando la declaración de nulidad de la Res. 169/10 con el argumento de que éste contravendría lo dispuesto por el Art. 6, inciso c) de la Ley 3464/08.

Si se entiende que el DOF es sólo un nuevo nombre para un tipo puntual de guías de traslado, no habría mayores inconvenientes con su adopción. Ahora bien, no se entiende la necesidad de cambiar el nombre de esas guías, ya que puede prestarse a interpretaciones malintencionadas que nada, más que problemas, pueden aportar a la formalización del sector forestal paraguayo. En todo caso, podría modificarse este Decreto y mencionarse a las «Guías de Origen Forestal», clausurando cualquier discusión.

#### **IV. c. Registro Público Forestal**

El artículo 27 de la Ley 422/73 establece la obligatoriedad de inscribirse en el registro a todas aquellas personas cuyas actividades lucrativas se enmarquen dentro de la regulación forestal: «Toda persona física o jurídica que se dedique al aprovechamiento, industrialización, comercio de productos forestales y a la reforestación con fines de producción, deberá inscribirse en los registros que a tal efecto habilitará el Servicio Forestal Nacional».

La identificación de los obligados por la Ley forestal es el primer paso para ejercer las actividades de control y vigilancia necesarios para hacerla cumplir de manera forzosa en caso de ser necesario. Para esto, el Decreto 11.681/75 reglamenta ese registro, que tiene las características de un registro público donde los particulares pueden solicitar las constancias y certificados de su interés (Art. 34, Decreto 11.681/75).

El Registro Público Forestal está conformado por (Art. 32, Decreto 11.681/75):

- «1. El Registro de Propiedad de los bosques y terrenos fiscales, municipales y comunales.
2. El Registro de Propiedad de los bosques y terrenos forestales privados.
3. El Registro de contratos, convenios y actos jurídicos celebrados entre el Servicio Forestal Nacional y terceros.
4. El Registro de las Plantaciones Forestales que se acojan a los beneficios que confieren la Ley 422/73.
5. El Registro de los planes de ordenación de las Unidades Forestales Industriales Permanentes.

6. El Registro de las personas físicas o jurídicas dedicadas al aprovechamiento, industrialización o comercio de productos forestales.

7. El Registro de los Profesionales y personas físicas o jurídicas autorizados para formular y ejecutar planes de ordenación, inventarios, plantaciones forestales u otras actividades relacionadas».

La Resolución INFONA 429 del 21 de mayo de 2010 reglamenta los códigos y las nomenclaturas que utilizará el Registro.

Una vez individualizados los principales obligados por la legislación forestal el INFONA tiene a su disposición diferentes mecanismos legales para forzar la observancia de la normativa en caso de incumplimiento.

#### **IV. d. Incendios forestales**

Hasta la sanción y promulgación de la Ley 4.014/2010 «De prevención y control de incendios», el Art. 29 de la Ley 422/73 establecía que «el Servicio Forestal Nacional tendrá a su cargo la acción contra los incendios, plagas y enfermedades forestales, adoptando las medidas que determinará el reglamento respectivo».

Los incendios son eventos frecuentes en las zonas rurales del Paraguay. El fuego es un elemento ampliamente utilizado en las prácticas agrícolas ya que existe la convicción popular de que logra la «renovación de las pasturas y eliminación de parásitos y vectores de enfermedades en el ganado»<sup>90</sup> y ello, necesariamente, tiene impacto sobre los bosques.

Complementando las posibilidades reglamentarias que tenía el entonces SFN, la SEAM promulgó la Resolución 232 del 5 de septiembre de 2001, tendiente a regular el uso del fuego y establecer medidas que minimicen su impacto perjudicial sobre los ecosistemas, la salud y bienes de las personas. En dicha Resolución se estableció:

- Prohibir el uso del fuego durante los meses de escasez de lluvias -junio, julio y agosto- en cualquier campo, cerrado o formación de sabana.

---

<sup>90</sup> Secretaría del Ambiente. Resolución 232 del 5 de septiembre de 2001 Por la cual se regula el uso del fuego para la quema de los campos de pastoreo, los incendios forestales y otras providencias.

- Fuera de ese período las quemas de manejo no deben sobrepasar el 20% de la superficie total que cuente con licencia ambiental
- Restringir el uso del fuego a aquellas ocasiones en que la humedad sea elevada y no soplen vientos que puedan avivar las llamas
- El deber tomar las medidas para que los animales vertebrados no queden cercados por las llamas
- No permitir el uso del fuego en unidades de conservación

A partir de la sanción y promulgación de la Ley 4.014/10 «De prevención y control de incendios», la utilización del fuego en el ámbito rural queda condicionada a lo establecido en ella.

El Art. 1 prevé que la Ley 4.014/10 tiene por objeto «establecer normas aptas para prevenir y controlar incendios rurales, forestales, de vegetación y de interface; por lo que queda prohibida la quema no controlada de pastizales, bosques, matorrales, barbechos, campos naturales, aserrín o cualquier otro cereal, de leguminosas o tipo de material orgánico inflamable que pudiera generar cualquiera de los incendios definidos en esta Ley.- La única forma de quema autorizada a los efectos de la presente Ley es la Quema Prescripta». En el artículo siguiente se ofrecen definiciones como ser las de quema prescripta, incendios rurales, incendios forestales<sup>91</sup>, incendios de vegetación e incendios de interface.

Según la Ley - artículos 3 y 4 - los «municipios» (hubiera sido más acertada la referencia a los «gobiernos municipales») se constituyen como la autoridad de aplicación de la misma, en coordinación con la «Red Paraguaya de Prevención, Monitoreo y Control de Incendios RPPMCI» que se crea en la Ley como unidad especializada «coordinada por la Universidad Nacional de Asunción, a través de sus dependencias FCA/CIF (Facultad de Ciencias Agrarias/Carrera de Ingeniería Forestal) y FACEN/LIAPA (Facultad de Ciencias Exactas y Naturales/Laboratorio de Investigación de Problemas Ambientales), con participación de instituciones públicas y privadas relacionadas con la materia», como ser el Instituto Forestal Nacional (INFONA), la Secretaría del Ambiente (SEAM), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), además de Organizaciones No Gubernamentales de reconocida especialidad en la materia.

<sup>91</sup> Se define como incendios forestales a «aquellos que afectan formaciones boscosas o tierras forestales, definidas como tales en la Ley 422/73 «Forestal», y en sus consecuentes modificaciones».

De acuerdo con el Art. 4 de la Ley 4.014/10, la RPPMCI tiene por funciones:

- a) intervenir necesariamente en el diseño y la actualización de los parámetros y medidas que definan la Quema Prescripta de acuerdo a las zonas y climas;
- b) intervenir en el procedimiento de expedición de la autorización para realizar la Quema Prescripta;
- c) establecer un Plan Nacional de Uso del Fuego y actualizar una base de datos pública que registrará las variables que integran los focos de incendios;
- d) proveer asistencia técnica, teórica y práctica a la autoridad de aplicación y los interesados en caso de que fuera requerida;
- e) emitir obligatoriamente al Ministerio Público parte de los casos de incendios realizados sin autorización, que tuviera conocimiento;
- f) elaborar un programa de concienciación sobre las consecuencias negativas naturales económicas y sociales del uso no controlado del fuego. El mismo será de difusión pública obligatoria durante todo el año.

Más allá de que la Ley denomine a la RPPMCI como «unidad especializada», ésta tiene claras funciones ejecutivas en relación a su aplicación. La RPPMCI es coordinada por dos Facultades de la Universidad Nacional de Asunción, la cual no integra la estructura del Poder Ejecutivo como un ente administrativo susceptible de aplicar, como una autoridad pública más, las leyes de la República.

La UNA es «una entidad autónoma de derecho público, con personería jurídica» (Art. 1, Ley 1.291/87, texto según Ley 1.309/88), cuya «finalidad principal» es «la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria» (Art. 79, Constitución).

Si bien la UNA no funge como «autoridad de aplicación» de acuerdo a la Ley 4.014/10, su función de coordinación de la RPPMCI es imprescindible para que ésta pueda empezar a aplicarse. Por lo tanto, necesariamente está ejerciendo facultades típicas y privativas de los órganos gubernativos que integran los poderes del Estado. Por otra parte, no parece razonable concluir que el otorgar a la UNA funciones típicas de un órgano gubernamental pueda caer dentro del concepto

de la «finalidad principal» prevista en el Art. 79 de la Constitución<sup>92</sup>. Por eso, por más que se concluyera que la UNA sí integra la estructura del Poder Ejecutivo como una autoridad pública más, no podría otorgársele –ni siquiera por ley– otras funciones que la aparten de su finalidad principal.

En tal sentido, cabría preguntarse si el rol de la UNA dentro RPPMCI se enmarca o no dentro de las disposiciones relativas al ejercicio del Poder Público (Art. 3, Constitución<sup>93</sup>).

La UNA podría participar en la RPPMCI prestando asesoría científico-técnica en forma permanente, pero no ejerciendo funciones de las cuales dependa la efectiva implementación de esta Ley. Éstas últimas deberían estar a cargo del INFONA.

La expedición de autorizaciones de quema prescripta es una facultad de los gobiernos municipales –previo pago por parte del interesado de una tasa prevista en el artículo 7º–, en coordinación con la RPPMCI (nuevamente, típica función gubernamental del Poder Ejecutivo o administrador). Estas autorizaciones deben ser otorgadas en formas impresas, bajo formularios predeterminados, previéndose en el Art. 5 la adopción, como mínimo, de las siguientes medidas:

- a) que concurra un viento inferior a una velocidad establecida, con una temperatura del aire máxima y una humedad relativa ambiente mínima determinada;
- b) será fijado el periodo de meses en que será permitida la quema; el intervalo de tiempo mínimo entre una y otra quema: las horas de inicio permitidas; la cantidad de personas mínimas provistas de elementos para iniciar la ignición que deben concurrir; los vehículos; medios de comunicación y todo otro elemento de seguridad necesario a ser provisto por el interesado;
- c) las tareas se ejecutarán en todos los casos en sentido contrario al viento, previéndose que el área a quemar sea rodeada con fuego en el menor plazo

<sup>92</sup> En el sentido de que cabría que tenga otras funciones para alcanzar finalidades no principales pero razonablemente conectadas a las principales como, por ejemplo, contar con colegios secundarios orientados a preparar alumnos especialmente calificados para la vida universitaria

<sup>93</sup> El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público. La dictadura está fuera de ley

- posible y que no se hayan producido cambios en la dirección del viento de más de ciertos grados en las últimas horas;
- d) la obligación ineludible de las responsables de la quema de acreditar la realización previa de cambios cortafuegos perimetrales de mínimamente veinte metros en las superficies a ser quemadas;
  - e) un plan operativo de combate contra incendios y la acreditación de los elementos mínimos necesarios para el efecto;
  - f) la comunicación oportuna, previa a la realización de la quema a todos los colindantes del terreno en que tendrá lugar la quema; a la Autoridad de Aplicación; a la autoridad policial más cercana y al cuerpo de bomberos locales;
  - g) la Autoridad da Aplicación no podrá autorizar simultáneamente quemas en extensiones colindantes y establecerá siempre el número máximo de hectáreas a ser quemadas.

El mismo Art. 5 prevé además que «los mínimos y máximos de los factores enunciados serán establecidos por la Autoridad de Aplicación<sup>94</sup>, en relación a las características geográficas y climáticas de cada zona.- La facultad de contralor in situ de la forma de realización de las quemas será ejercida por la Policía Municipal, la cual conformará un cuerpo especializado al efecto, conforme a lo dispuesto por la Ley 1.294/87 «Orgánica Municipal» o aquella que la sustituya<sup>95</sup>. Será obligación de la misma dar parte al Ministerio Público de todos los casos en que constatase la realización de quemas sin autorización».

Si bien es cierto que cada región posee características geográficas y climáticas propias, hubiera sido más apropiado que los valores en relación a los factores citados se hubieran debido prever en la reglamentación<sup>96</sup>, con una discrecionalidad residual para la autoridad de aplicación. Ello en razón de que aún cuando los gobiernos municipales trabajaran en forma coordinada con la Unidad Especializada, muchos de ellos difícilmente tengan la suficiente capacidad técnica para establecerlos de manera científica, corriéndose el riesgo de una irrazonable disparidad normativa a lo largo del territorio nacional.

---

<sup>94</sup> Esto es, cada uno de los gobiernos municipales del país.

<sup>95</sup> La Ley 1.294/87 ha sido sustituida por la Ley 3.966/10.

<sup>96</sup> El Art. 10 fijó un plazo de tres meses para que el Poder Ejecutivo promulgue el decreto reglamentario, plazo con creces excedido.

El régimen sancionatorio previsto establece, previo sumario administrativo instruido por la autoridad de aplicación, multas de cien a dos mil jornales mínimos fijados para actividades diversas no especificadas en la Republica a quienes para realizar quemas no se sometieren a los requisitos previstos por la ley y para quienes a pesar de haberlo hecho hubieran incurrido en alguna de las siguientes conductas:

- a) efecturen quemas sin haber obtenido la autorización correspondiente;
- b) cumplieran deficientemente las medidas autorizadas;
- c) desacataren de alguna forma las disposiciones del Artículo 4°.

Además, el mismo artículo prevé que cuando los incendios pudiesen configurar alguno de los tipos penales previstos por el Código Penal o la Ley 716/96 «Que sanciona delitos contra el Medio Ambiente», se remitan los antecedentes de manera inmediata al Ministerio Público, sin perjuicio de la responsabilidad civil emergente de los mismos.

Se prevé que los fondos recaudados por la imposición de multas sean destinados a solventar las funciones de la «Red Paraguaya de Prevención, Monitoreo y Control de Incendios» (Art. 9). Esta disposición casi con seguridad generará inconvenientes.

Los sumarios deben ser instruidos por los gobiernos municipales y estos son los que deben efectivizar las multas. O sea, los gobiernos municipales, después de incurrir en gastos por la fiscalización y la instrucción del sumario, deben destinar la totalidad de las multas a la RPPMCI. Ante esta situación, todo hace prever que, o bien los gobiernos municipales no instruirán sumarios por infracción a esta Ley o bien pondrán obstáculos o no girarán los fondos a la RPPMCI<sup>97</sup>. Lo más sensato hubiera sido prever una distribución equitativa de lo que se obtuviera en concepto de multas.

---

<sup>97</sup> Por otra parte, ¿cómo hará la RPPMCI para saber a ciencia cierta cuántos sumarios han instruido cada uno de los 237 gobiernos municipales del Paraguay, sin incluir a Asunción? (Sobre la cantidad de municipios existentes en el Paraguay, consultar: [http://www.opaci.org.py/biblioteca/Intendentes\\_2010\\_2015.pdf](http://www.opaci.org.py/biblioteca/Intendentes_2010_2015.pdf) [Consulta, agosto 2011]).

#### **IV. e. Afectación temporal de zonas boscosas al régimen de los bosques protectores y establecimiento de regímenes especiales de manejo y protección**

Los artículos 31 y 32 de la Ley 422/73 establecen que:

«Art. 31.- Queda prohibido el aprovechamiento forestal, como así también el corte, dañado o destrucción de árboles o arbustos en las zonas y épocas que determine el Servicio Forestal Nacional»; y que,

«Art. 32.- Las áreas indicadas en el artículo anterior son declaradas bosques protectores y su manejo queda sujeto a las limitaciones y restricciones que se establezcan en los reglamentos respectivos».

Estos artículos facultan al INFONA a establecer desde regímenes especiales de manejo o protección hasta vedas a los aprovechamientos forestales, parciales o totales, temporales o permanentes. Esto significa que el INFONA está autorizado legalmente a establecer sobre los bosques restricciones mucho más severas que las que ha impuesto en forma temporal la Ley de «deforestación 0».

Estas atribuciones han sido reafirmadas en el Art. 6, inciso d), de la Ley 3.464/08 al preverse que «son funciones y atribuciones del INFONA: (...) d) Establecer, cuando corresponda, con carácter permanente o temporal, regímenes especiales de manejo y protección, respecto a determinadas áreas o recursos forestales».

Ejerciendo estas potestades, el INFONA, por medio de la Resolución 1.136 del 9 de agosto de 2011, resolvió establecer que los cambios de uso de suelo en el Chaco no sean totales, sino que mantengan el 30% del total de los árboles inventariados, de manera que la ganadería en las nuevas superficies «habilitadas» se realice sólo bajo el sistema silvopastoril.

De igual modo, para permitir cierta adaptación gradual de los ecosistemas a los cambios en el uso del suelo, se resolvió que en los inmuebles superiores a las 2000 hectáreas, las «habilitaciones» no superen por año más que el 25% del total de lo que se hubiera autorizado. Esto, a menos que el inmueble se encuentre en un radio de 50 kilómetros del límite de un área silvestre protegida<sup>98</sup> o río limítrofe en cuyo caso, las habilitaciones no podrán superar el 15% por año del

<sup>98</sup> Tanto pública como privada, ya que esta norma reglamentaria no establece distinción alguna.

<sup>99</sup> Debido a la finalidad protectora de esta disposición reglamentaria, debe entenderse que la norma abarca no sólo a los inmuebles que se encuentren totalmente dentro de ese radio, sino también a los que aunque más no sea en parte estén dentro del mismo radio.

total<sup>99</sup>. En los casos en los que los inmuebles se encuentren entre los 51 y los 100 kilómetros de un ASP, las habilitaciones no podrán ser mayores al 20% por año del total autorizado.

Con respecto a las nuevas «habilitaciones» (cambio de uso del suelo) debe tenerse en cuenta que como sólo se permite que se lleven a cabo para realizar ganadería bajo el sistema silvopastoril, el 30% de la cantidad de árboles inventariados que queden debería respetar el mínimo de árboles necesarios para que el sitio aún pueda ser considerado como un «bosque»; esto es, según se analizó más arriba, que por lo menos haya 60 árboles por hectárea.

## **IV. f. Medidas adicionales de protección**

### **IV. f.i. Ley 515/94**

La Ley 515/94 prohíbe la exportación y el tráfico internacional de maderas en rollos, trozos y vigas de cualquier especie, cantidad, peso o volumen sin admitir excepciones y establece pena de prisión de 12 a 36 meses para los infractores.

En un principio se había prohibido también el establecimiento de industrias procesadoras de madera cercanas a la línea de frontera con la República del Brasil -20 kilómetros- así como la emisión de guías para trozos, rollos y vigas que tuvieran como destino esa zona de exclusión. Se otorgó además un plazo de 180 días para que las industrias allí localizadas se reubicaran.

Estas disposiciones referentes al establecimiento de industrias cercanas a la línea fronteriza fueron derogadas posteriormente mediante Ley 2.848/05. En realidad, las empresas madereras allí ubicadas nunca suspendieron sus actividades<sup>100</sup> y así esta disposición, que pretendía obstaculizar el tráfico ilegal de madera hacia el Brasil, nunca fue en realidad plenamente operativa.

En síntesis, en la actualidad, solamente es posible emitir guías para transporte de rollos, trozos o vigas de madera dentro el territorio nacional y no para su exportación.

<sup>100</sup> Se mantuvieron operando por medio de autorizaciones judiciales.

#### **IV. f. ii. Decreto 8463 del 28 de enero de 1991**

Con la doble finalidad de proteger especies forestales en peligro de extinción y dar mayor valor agregado a las exportaciones de maderas nacionales, el Decreto 8.463/91 prohíbe la exportación de maderas aserradas e incluso cepilladas de las especies cedro, lapacho, incienso y petereby.

#### **III. f. iii. Palo Santo**

El Decreto 18.105 del 21 de abril de 1993 restringe la corta y aprovechamiento de la especie *Bulnesia Sarmientoi* (palo santo). Para tomar esta decisión, el Poder Ejecutivo basó su decisión en criterios principalmente ecológicos. Se sostuvo en los fundamentos de este Decreto:

«CONSIDERANDO: Que la especie conocida como «Palo Santo» (*Bulnesia Sarmientoi*) es una especie de flora arbórea silvestre, con hábitat en varias regiones ecológicas del país, que últimamente ha estado sometida a una explotación masiva, para su comercialización.

Que tal especie posee características únicas excepcionalmente destacables en el ámbito de ecosistemas tanto del país como de la región, que la hace insustituible por otras semejantes.

Que los hábitats de ocurrencia del Palo Santo están siendo profundamente alterados por la selectiva de la especie, afectando a recursos naturales de vital importancia para el país como los suelos, aguas y vida silvestre en general.

Que la demanda por la madera de dicha especie en especial, desde el exterior, está generando procesos de desprotección del recurso que puede conducir en breve plazo a la extinción de la misma si no se toman medidas reguladoras.

Que la ausencia de normas específicas para extracción, así como las dificultades operativas en implementarlas y verificarlas, exige la adopción de medidas especiales para su efectiva protección.»<sup>101</sup>

Por medio de este Decreto se pretende lograr la recuperación de la especie al reducir los volúmenes de aprovechamiento autorizados y recoger además información

---

<sup>101</sup> Decreto del Poder Ejecutivo número 18.105 del 21 de abril de 1993.

para que la autoridad de aplicación pueda establecer los volúmenes máximos de aprovechamiento.

Mediante Resolución SFN número 128 del 19 de marzo de 2003 se amplían algunas normas técnicas con respecto al aprovechamiento del palo santo y se establece un diámetro a la altura del pecho de 30 centímetros como mínimo para la corta.

En esta Resolución 128/03 se obliga además a los propietarios de bosques con presencia de palo santo y planes de cambio de uso del suelo aprobados a reservar adicionalmente un 5% de la superficie a desmontar –que no debe ser superior a 100 hectáreas en forma continua<sup>102</sup>- en el área de distribución de la especie. En caso de encontrarse dispersa –que es lo más probable dado que se trata de una especie nativa de la cual no hay plantaciones- el 5% se adicionará a las reservas que por ley deben hacerse: el 25% establecido por la ley forestal o las franjas de bosque protector.

Es importante recordar que esta especie se encuentra presente en la zona occidental o chaqueña del Paraguay, por lo que su aplicación se restringe a ese ámbito geográfico concreto.

En Paraguay existe la mayor población de la especie, ya que en Argentina está muy explotada y en Bolivia la extensión es muy pequeña. Existe una similitud entre el *Bulnesia sarmientoi* Griseby el *Guaiacum Sanctum* (conocido comúnmente como «guayacán»), árbol originario del Caribe. Ambas especies suelen ser confundidas. El *Guaiacum sanctum* ingresó al Apéndice II<sup>103</sup> de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna Flora Silvestres – CITES (ratificada por el Paraguay por medio de la Ley 583/76) y es uno de los motivos por los cuales Argentina propuso incluir al «palo santo» en dicho apéndice. La otra razón era que el «palo santo» está sobreexplotado en Argentina y la presión cae directamente sobre las especies que crecen en territorio del Paraguay. La propuesta de

<sup>102</sup> De acuerdo con la establecido en la Res. INFONA 1.136/11 los nuevos desmontes no podrán ser totales en el Chaco, sino que deberá tratarse de habilitaciones para ganadería silvopastoril en las que se conserve por lo menos el 30% de los árboles preexistentes según inventario.

<sup>103</sup> El Apéndice II incluye a las especies: amenazadas o que podrían estarlo si no se controlara estrictamente su comercio internacional. La inclusión en el Apéndice II de la CITES implica II para los países signatarios: a) Que la autoridad científica haya manifestado la que exportación no perjudicará la supervivencia de la especie; y, b) que la autoridad administrativa haya verificado que los especímenes no han sido obtenidos en contravención a la legislación vigente sobre protección de fauna y flora.

introducción en dicho apéndice fue presentada en el 2009. En ese mismo año se levantó parcialmente la moratoria voluntaria de Paraguay al comercio internacional de vida silvestre. En 2010, Paraguay pidió asistencia a Secretaria de CITES para tratar el tema del «palo santo». A partir de enero de este año 2011, la SEAM autorizó el comercio de *Bulnesia sarmientoi* como consecuencia de lo dispuesto en la «Notificación CITES 2011/009 del 19 de enero de 2011» autorizando el comercio de aceite esencial y madera de palo santo<sup>104</sup>.

Por supuesto, las disposiciones de CITES sólo se aplican en relación con el comercio internacional y no rigen para las transacciones que se realicen exclusivamente dentro del territorio del Paraguay.

## **IV. g. Reserva legal de bosques naturales**

### **IV. g. i. Introducción**

A lo largo de este apartado se analizará en forma detallada las implicancias de las obligaciones contenidas en el artículo 42 de la Ley 422/73 «FORESTAL» que establece: «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 propósito será determinar, con el mayor grado de precisión posible, las consecuencias que las obligaciones de esta norma legal tienen respecto de los inmuebles rurales y qué deben hacer los titulares de esos inmuebles para adecuarse al marco legal vigente y evitar las responsabilidades derivadas de la comisión de actos ilícitos ambientales.

### **IV. g. ii. Espacio geográfico en donde esta norma jurídica surte efectos**

Áreas rurales que, asimismo, estén en zonas forestales. Por lo tanto, esta disposición no se aplica a áreas urbanas, ni a zonas no forestales.

---

<sup>104</sup> En la 19ª Reunión del Comité de Flora de la CITES llevada a cabo en Ginebra, Suiza, del 18 al 21 de abril de 2011, establecieron los métodos más adecuados para identificar el aceite esencial y la madera de *Bulnesia sarmientoi*. Ver <http://www.cites.org/esp/com/pc/19/s19-16-05.pdf> [Consulta realizada en agosto de 2011].

En el apartado II.b.2 se explicó los alcances de la frase «zona forestal» y se dijo que eran «zonas forestales» las tierras forestales en las que hay o en las que había bosques al momento de la entrada en vigencia de la Ley 422/73.

Esto es así en forma independiente a la omisión del SFN y el actual INFONA de calificar las tierras forestales, porque la definición legal de tierras forestales y, por lo tanto, de zonas forestales, es lo suficientemente explícita para evitar que la falta de reglamentación o la inactividad de las autoridades competentes pueda constituirse en un obstáculo para la efectiva aplicación del artículo 42.

Dentro de las zonas precisadas, el artículo 42 se aplica exclusivamente a los inmuebles de más de veinte hectáreas.

#### **IV. g. iii. Alcance de las obligaciones contenidas en esta norma**

El artículo 42 de la Ley 422 contiene dos obligaciones:

- 1) Como regla general, en los inmuebles alcanzados por esta norma, mantener el 25% de su área de bosques naturales.
- 2) Reforestar el cinco por ciento de la superficie de los inmuebles alcanzados por esta norma, cuando no tuvieran la cantidad mínima exigida como regla general.

La Ley 422/73 entró en vigencia el 1 de enero de 1974 (Art. 70); sin embargo, el Art. 42 recién fue reglamentado mediante el Decreto 18.831 del 16 de diciembre de 1986. El Art. 180 inciso 3° de la Constitución entonces vigente establecía que «Art. 180.- El Presidente de la República tiene las siguientes atribuciones: (...) 3° Promulga las leyes sancionadas por el Congreso, y dicta las instrucciones y reglamentos para su ejecución». Por lo tanto, podría argumentarse que antes de la promulgación del Decreto 18.831, las disposiciones del Art. 42 de la Ley 422 no podían ejecutarse; si esta fuera la interpretación que se adoptara, las obligaciones del Art. 42 de la Ley 422 recién habrían sido plenamente exigibles a partir de la fecha de la promulgación del Decreto 18.831, esto es, a partir del 17 de diciembre de 1986<sup>105</sup>.

<sup>105</sup> Aplicación analógica del artículo 1° del Código Civil.

Por lo tanto, todos los inmuebles rurales de más de veinte hectáreas en zonas forestales que al 17 de diciembre de 1986 tenían áreas de bosques naturales, debían mantener el 25% de las mismas («(...) deberán mantener el veinticinco por ciento de **su área de bosques naturales**»);. Esta primera obligación es clara y no da mayor lugar a dudas: **se debía mantener el 25% de lo que había de bosques naturales** en todos los inmuebles rurales de más de veinte hectáreas en zonas forestales<sup>106</sup>.

¿Qué pasa con quienes no mantuvieron el 25% del área de bosques naturales de sus propiedades? Y, ¿qué pasa con los que no tenían bosques naturales en esa fecha a causa de tareas de desmonte previas a la entrada en vigencia de la Ley (o su Decreto reglamentario)?

En la primera frase del artículo 42, el legislador utilizó el verbo «mantener»; en cambio, en la segunda, utilizó el verbo «tener». Si en la segunda frase se hubiera utilizado el verbo «mantener», la pregunta hubiera sido fácil de responder:

a) En el primer caso, si los propietarios de inmuebles rurales de más de veinte hectáreas en zonas forestales no hubieran mantenido el 25% del área de bosques naturales de dichos inmuebles, deberían haber reforestado el 5% del total de la superficie de los mismos.

En ciertos casos, la obligación alternativa podría haber significado reforestar una superficie mucho mayor a la que deberían haber mantenido. Ejemplo: si en una propiedad de 1.000 hectáreas, había sólo 20 has. de bosque natural, pero el propietario deforestó 17 has., ahora debería reforestar 50 has..

Sin embargo, si se modifica el ejemplo, la situación podría ser bien distinta: si en una propiedad de 1.000 hectáreas, había 500 hectáreas de bosque natural, pero el propietario deforestó 450, ahora debería reforestar sólo 50has..

Con esto se quiere significar que la obligación de reforestar el 5% hubiera sido antifuncional y reñida con la finalidad de la Ley 422 (Art. 1).

b) En el segundo caso, dado que quien no tenía bosques naturales no debería haberlos mantenido, nada debería haber hecho.

---

<sup>106</sup> Esta obligación no puede interpretarse como que todas las propiedades rurales en zonas forestales de más de 20 hectáreas debían mantener el 25% de **su área con** bosques naturales. El artículo 42 se refiere al área de bosques naturales, no al área de las propiedades rurales.

Este resultado también es antifuncional y reñido con los fines de la Ley 422 que declara «de interés público (el) **acrecentamiento** de los recursos forestales» y tiene entre sus objetivos «la protección, aumento, renovación y aprovechamiento sostenible y racional de los recursos forestales del país» (Art. 2°, inciso «a»).

Sin embargo, como ya se mencionó, el legislador utilizó en la segunda frase del artículo 42 el verbo «tener». Por lo tanto, la interpretación más plausible de las obligaciones que emanan del artículo 42 de la Ley 422 es la siguiente:

a) Quien al momento de la entrada en vigencia de las obligaciones establecidas en el artículo 42 de la Ley 422 tenía «algo» de bosque natural, debía mantener el 25% de ese «algo», como ya mencionamos. Si no lo hubiera mantenido, entendemos que, sin perjuicio de las sanciones administrativas que le hubieran correspondido (ver Arts. 53 a 63 de la Ley 422), sería responsable de reforestar la superficie que hubiera deforestado de más hasta alcanzar el porcentaje que debería haber mantenido<sup>107</sup> (sobre esto volveremos más adelante).

Esta interpretación es congruente con la declaración de interés público y los objetivos de la Ley 422, así como con su Decreto reglamentario cuyo artículo 1 reza: «Establécense normas de protección de los recursos naturales y de los suelos, de los bosques protectores y de las zonas de reservas naturales a cuyo fin **queda absolutamente prohibido toda acción que pueda dañar o conducir a un cambio perjudicial o depredación del medio ambiente rural o de sus elementos integrantes**»<sup>108</sup>.

b) Quien al momento de la entrada en vigencia de las obligaciones establecidas en el artículo 42 de la Ley 422 no hubiera tenido nada de bosque natural que «mantener», esto es, quien no hubiera tenido el porcentaje mínimo al que se

<sup>107</sup> Creemos que una de las fuentes de la Ley 422/73 es el *Código Florestal Brasileiro* de 1965 (Ley 4771) que en su Art. 16 establece los porcentajes de bosques naturales que deberán mantenerse según la zona del país de que se trate y, en su Art. 44, establece que los que no hubieran cumplido con esta obligación de mantener deberán recomponer la reserva legal, regenerarla o compensarla con otra reserva de superficie equivalente en el mismo ecosistema.

<sup>108</sup> Si bien de conformidad con el principio de legalidad, de rango constitucional (Art. 49 de la Constitución de 1967 y 9 de la Constitución de 1994), no podría establecerse obligaciones por vía reglamentaria, entendemos que estas obligaciones no son más que la manifestación de las conductas necesarias para la ejecución de las obligaciones legales y, por lo tanto, constitucionalmente válidas, aplicables y exigibles por la Autoridad.

refiere la primera frase del artículo 42, debería reforestar el 5% de la superficie de su predio.

¿Por qué se ha asimilado el hecho de no tener nada de bosque natural al hecho de no tener el porcentaje mínimo al que se refiere la primera frase del Art. 42?

Porque la obligación contenida en la segunda frase del artículo 42 es alternativa a la obligación contenida en la primera frase y ésta, como ya se mencionó, obliga a mantener el 25% de lo que había de bosques naturales en todos los inmuebles rurales de más de veinte hectáreas en zonas forestales, así fuera ínfimo; entonces, la única forma «de no tener este porcentaje mínimo» es no teniendo bosque natural.

#### **IV. g. iv. Recaudos que deberían tomar los propietarios o adquirentes de un inmueble rural de más de 20 has. en zona forestal**

El artículo 1.909 del Código Civil establece que «poseedor es quien tiene sobre una cosa el poder físico inherente al propietario, o al titular de otro derecho real que lo confiera». Por su parte, el artículo 1.914 del mismo código establece que «la posesión se transmite con los mismos caracteres a los sucesores universales del poseedor», el artículo 1.921 establece que «salvo prueba en contrario, se presume que la posesión conserva el mismo carácter con que fue adquirida. Nadie puede cambiar por sí mismo, ni por el transcurso del tiempo, la causa y las cualidades o los vicios de su posesión» y, el artículo 1.924 establece que «puede adquirirse la posesión por actos entre vivos y por causa de muerte». Esto es, el adquirente tiene los mismos derechos y obligaciones en relación con la cosa poseída que los que tenían sus antecesores.

El artículo 1.937 del Código Civil establece que «son obligaciones inherentes a la posesión las concernientes a las cosas y que no graven a una o más personas determinadas, sino al poseedor de una cosa dada» y el artículo 1.939 establece que «son obligaciones propias (a la posesión de cosas inmuebles) las restricciones y límites del dominio establecidas en este Código». Además, el artículo 1.957 del Código Civil establece que «el dominio de la cosa corpórea se presume exclusivo e ilimitado (...) sin perjuicio de las restricciones establecidas por la ley, sea en razón de vecindad, impuestos, prohibiciones municipales, expropiación por causa de utilidad pública o interés social, u otras limitaciones legales».

Teniendo en cuenta las obligaciones que surgen del artículo 42 de la Ley 422 y del juego armónico de las prescripciones de los artículos 1.909, 1.914, 1.921, 1.924, 1.937, 1.939 y 1.957 C. C., se puede concluir cuanto sigue:

- Las obligaciones del artículo 42 de la Ley 422 son típicas obligaciones inherentes a la posesión, ya que gravan al poseedor de una cosa dada.
- Sin perjuicio de lo anterior, las obligaciones del artículo 42 de la Ley 422 son obligaciones propias a la posesión de cosas inmuebles, ya que son restricciones establecidas en la ley en razón del interés social (ver Art. 1º de la Ley 422)
- Por lo tanto, quienes adquieren inmuebles rurales de más de 20 hectáreas en zonas forestales tienen las mismas obligaciones que tenían sus antecesores en el dominio en cuanto a la observancia de las obligaciones que surgen del artículo 42 de la Ley 422.

Ahora bien, resulta meridianamente claro que quien no haya cumplido con las obligaciones del artículo 42 de la Ley 422 ha cometido un acto ilícito (Art. 1.834 del Código Civil) y, por tal motivo, ha quedado obligado a resarcir el daño (Art. 1.833 del Código Civil) que hubiera causado. Por expresa habilitación constitucional – artículo 38- cualquier persona, en forma individual o colectiva, podría reclamar medidas para la defensa del ambiente y la integridad del hábitat<sup>109</sup>.

El Código Civil establece que «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» (Art. 1.835).

La Constitución de la República establece en su artículo 7 que «toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado» y el artículo 8 establece que «todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar». Si bien este derecho al ambiente está presente en la Constitución desde el año 1994, no cabe duda de que era uno de los derechos

---

<sup>109</sup> En los últimos años, la legitimación activa en defensa de intereses difusos a organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro cuyo objeto es la protección del ambiente ha sido reconocida en Acuerdo y Sentencia N° 78 del 18-08-03, en el caso IDEA c./ BNF y otro s. / Amparo, citado en la página 62 de la obra del Dr. Sosa Elizeche, El Amparo Judicial, La Ley, Asunción, 2004 (En la misma obra podrá encontrarse la cita de otros precedentes jurisprudenciales nacionales decididos en igual sentido).

implícitos alcanzados por la Constitución de 1967 (Art. 80), ya que es un derecho íntimamente ligado al derecho a la vida y a la salud<sup>110</sup>.

Más allá de toda disquisición teórica sobre si el derecho al ambiente era o no uno de los derechos implícitos en la Constitución de 1967, lo cierto es que a partir de la promulgación del Decreto 18.831/86 quedó, por un lado, «absolutamente prohibido toda acción que pueda dañar o conducir a un cambio perjudicial o depredación del medio ambiente rural o de sus elementos integrantes» (Art. 1); y, por el otro lado, se estableció que «el Estado protegerá y será deber de todo habitante de la República, cooperar activamente en proteger las cuencas hidrográficas, fuera en relación a los cursos de aguas, sus cauces y riberas, a los lagos, sus lechos y playas, a la flora, fauna y bosques existentes<sup>111</sup>».

El artículo 1.834 del Código Civil establece que «los actos voluntarios sólo tendrán carácter de ilícitos: a) cuando fueren prohibidos por las leyes, ordenanzas municipales, u otras disposiciones dictadas por la autoridad competente. Quedan comprendidas en este inciso las omisiones que causaren perjuicio a terceros, cuando una ley o reglamento<sup>112</sup> obligare a cumplir el hecho omitido; b) si hubieran causado un daño, o produjeran un hecho exterior susceptible de ocasionarlo; y c) siempre que a sus agentes les sea imputable culpa o dolo, aunque se tratase de una simple omisión».

Por lo tanto un juez, ante el reclamo de reparación o cese del daño ambiental formulado por cualquier persona (Art. 38. Constitución), necesariamente debería concluir que el hecho de no haber cumplido con las obligaciones mínimas establecidas en la Ley 422 y su Decreto reglamentario 18.831 podría considerarse como un acto ilícito que menoscaba el derecho a habitar en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Art. 7 de la Constitución) y, en consecuencia, generador de la obligación de resarcir, dado que, además del incumplimiento objetivo

---

<sup>110</sup> «El derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado es un atributo fundamental de las personas (...) **De la preservación de este medio (el medio ambiente) depende la vida humana. Aquí radica su importancia**» (CSJ, Acuerdo y Sentencia número 98 del 5 de abril de 1999, caso «Viudes»).

<sup>111</sup> La referencia en Decreto reglamentario a los «bosques existentes» refuerza nuestra interpretación de que la intención del legislador de la Ley 422 fue, prioritariamente, establecer medidas de preservación del bosque que todavía existía.

<sup>112</sup> Repárese en que la ley acepta como válidas las obligaciones establecidas en los reglamentos. Nosotros entendemos que esas obligaciones son válidas siempre y cuando estén relacionadas y reglamenten obligaciones legales (conforme con el Principio de Legalidad que reza: nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni privado de lo que ella no prohíbe). En este caso particular, entendemos que las obligaciones del Decreto 18.831 son constitucionalmente válidas, tal como lo expresamos en la nota 5.

de esas normas, el acto ilícito habría producido un daño al ambiente (Art. 8 de la Constitución), o bien, hechos exteriores susceptibles de ocasionarlo.

Para probar el daño al ambiente se requeriría de pericias científicas que, en principio, no serían difíciles de producir ya que es abundante en la actualidad la literatura especializada que relaciona la pérdida de masa boscosa con daños al ambiente de toda índole. En lo que respecta al factor de atribución, el mismo sería objetivo<sup>113</sup>, a tenor de lo dispuesto por el artículo 1.846 del Código Civil; pero, de todos modos, si no fuera entendido de esta manera, ¿podría verosímelmente el responsable alegar que de su parte no hubo culpa o dolo? También, llegado el caso, probar la culpa de los responsables no sería una tarea difícil.

Por lo tanto, el punto más importante para poder atribuir responsabilidad por daño ambiental a quien hubiera deforestado sería probar la relación de causalidad entre este hecho y las consecuencias dañosas para el ambiente y, aquí, sí hay un obstáculo fáctico importante, ¿cómo probaría quien reclamara el cese o la recomposición o indemnización de un daño al ambiente cuál era la cantidad de bosque natural existente al momento del nacimiento de la obligación de mantener el 25% del área de bosque natural en función de la cual determinar el incumplimiento alegado?

Si bien no sería fácil de probar, tampoco sería imposible. Existen imágenes satelitales del año 1986 (si es que se toma ese año como línea de base). Además, existen archivadas en el INFONA copias de los planes de manejo forestal aprobados y, ninguno de ellos podría haberse aprobado sin que previamente se hubiera contado con la información de cuánto bosque natural existía. Lo mismo ocurriría con los planes de cambio de uso de la tierra que se hubieran aprobado: ninguno podría haber permitido el desmonte de más del 75% de la superficie de bosque natural de cada propiedad. En suma, si bien sería una prueba un poco complicada de producir, no sería imposible hacerlo.

Sin embargo, este no es el único obstáculo que existiría para hacer responsable al poseedor de un inmueble rural de más de 20 hectáreas en zona forestal para que cumpla con las obligaciones del artículo 42 de la Ley 422. Todavía podría plantearse la excepción de prescripción.

<sup>113</sup> «La mayoría de los casos de daño ambiental son atrapados por la doctrina del riesgo creado», GOLDENBERG, Isidoro H, y CAFFERATTA, Néstor, A., *Daño Ambiental. Problemática de su determinación causal*, Abeledo - Perrot, Buenos Aires, 2001.

Esta excepción no debería prosperar porque si se probara que el incumplimiento de las obligaciones del artículo 42 efectivamente causó un daño al ambiente o hechos exteriores susceptibles de ocasionarlo y, la demanda no se enfocara como una demanda de resarcimiento sino, por el contrario, como una demanda de cese del daño ambiental de ejecución continuada causado o susceptible de ser ocasionado por la deforestación ilegal, tal acción sería imprescriptible hasta tanto no se revirtieran las consecuencias dañosas<sup>114</sup>.

También hay otro aspecto importante a tener en cuenta. El Poder Judicial paraguayo ya ha calificado al derecho a vivir en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado como un derecho humano. En efecto, en el Acuerdo y Sentencia N° 78 del 18 de agosto de 2003, el Tribunal de Apelaciones del Menor y la Adolescencia de Asunción (cuando aún estaba integrado por la Dra. Alicia Pucheta de Correa) sentenció que «(en este caso) se halla en juego la protección de los intereses difusos, como indudablemente lo constituye **la preservación del ambiente natural** que constitucionalmente corresponde a todos los habitantes del país (Art. 7 de la C.N.) y, que dicho sea de paso, **es un derecho humano**».

La Constitución no se limita a reconocer ciertos derechos humanos sino que va mucho más allá al hacerlos plenamente operativos, según lo establece su artículo 45 *in fine*: «La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía».

Además, si alguna duda cupiere sobre si los derechos humanos constitucionales son o no plenamente operativos en el Paraguay, basta con remitirse al sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado en su Opinión Consultiva número 1 del 24 de septiembre de 1982 (conocida bajo el nombre de «*Otros Tratados*») que «se puede percibir bajo la Convención (Convención Interamericana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, ratificado mediante ley 1/89) cierta tendencia a integrar los sistemas regionales y universales destinados a la protección de los derechos humanos. Es de suma importancia en este sentido el artículo 29 inciso b) que reza: «ninguna disposición presente en la Convención puede ser interpretada en el sentido de:... b) limitar el goce y ejercicio de cualquier

---

<sup>114</sup> «No puede oponerse la excepción de prescripción... pues tratándose de la demanda tendiente al cese de un daño ambiental... la afectación se verifica constantemente y reviste carácter actual» (Cámara de Apelaciones en lo Contencioso-administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sala I, 3-octubre-2003, Barragán c./ A.U.S.A., La Ley 2004 - C, 1019).

derecho o libertad establecida o que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de los Estados parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados». De esta manera, al no estar limitado el goce y ejercicio de otros derechos humanos reconocidos en otras convenciones (lo que nos permite concluir que, por lo tanto, esos otros derechos están por lo menos equiparados a los reconocidos en el Pacto de San José de Costa Rica) se conforma un bloque de derechos humanos que no distingue entre las diversas fuentes normativas que los contienen».

Por lo tanto, al ser el derecho a vivir en un medio ambiente sano un derecho *equiparado a* los derechos humanos establecidos en el Pacto de San José de Costa Rica, su efectividad se encuentra amparada por la garantía jurisdiccional prevista en el artículo 25 del Pacto, que establece: «Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones».

Entonces, establecido que en el Paraguay el derecho al ambiente es un derecho humano, se aplicaría el precedente *Bulacio* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>115</sup> en el que, en lo pertinente, se decidió:

*«116. En cuanto a la invocada prescripción de la causa pendiente a nivel de derecho interno (supra 106.a y 107.a), este Tribunal ha señalado que son inadmisibles las disposiciones de prescripción o cualquier obstáculo de derecho interno mediante el cual se pretenda impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones de derechos humanos<sup>116</sup>. La Corte considera que las obligaciones generales consagradas en*

<sup>115</sup> Sobre la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, puede consultarse, entre otros, MANILI, Pablo L., *La supremacía constitucional en relación al derecho internacional y a los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional*, Colección de Análisis Jurisprudencial Derecho Constitucional - Director: Daniel Alberto Sabsay, Editorial LA LEY 2005, 79. También, SANTAGADA, Ezequiel F., *El derecho de acceso a la información pública a la luz de un precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, LA LEY Revista Jurídica Paraguaya, Año 30, número 5, Junio 2007.

<sup>116</sup>Cfr., Caso Trujillo Oroza, Reparaciones, párr. 106; Caso Barrios Altos, párr. 41; y Caso Barrios Altos. Interpretación de la Sentencia de Fondo. (Art. 67 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 3 de septiembre de 2001. Serie C No. 83, párr. 15.

*los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana requieren de los Estados Partes la pronta adopción de providencias de toda índole para que nadie sea sustraído del derecho a la protección judicial<sup>117</sup>, consagrada en el artículo 25 de la Convención Americana. 117. De acuerdo con las obligaciones convencionales asumidas por los Estados, ninguna disposición o instituto de derecho interno, entre ellos la prescripción, podría oponerse al cumplimiento de las decisiones de la Corte en cuanto a la investigación y sanción de los responsables de las violaciones de los derechos humanos. Si así no fuera, los derechos consagrados en la Convención Americana estarían desprovistos de una protección efectiva. Este entendimiento de la Corte está conforme a la letra y al espíritu de la Convención, así como a los principios generales del derecho; uno de estos principios es el de pacta sunt servanda, el cual requiere que a las disposiciones de un tratado le sea asegurado el efecto útil en el plano del derecho interno de los Estados Partes<sup>118</sup>(infra 142). 118. De conformidad con los principios generales del derecho y tal como se desprende del artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, las decisiones de los órganos de protección internacional de derechos humanos no pueden encontrar obstáculo alguno en las reglas o institutos de derecho interno para su plena aplicación».*

Esta interpretación acerca de la prescripción de la acción de recomposición del daño ambiental causado por la deforestación más allá de los límites permitidos por el artículo 42 de la Ley 422/73 (daño ambiental de ejecución continuada y/o imprescriptibilidad de la acción por tratarse de la afectación de un derecho humano) probablemente encontrará resistencias entre los abogados que no estén familiarizados con la problemática del derecho ambiental y los derechos humanos.

Sin embargo, esa es la lógica que el legislador ha empleado en el artículo 12, segundo párrafo, de la Ley 3.001/06 «De valoración y retribución de los servicios ambientales» que establece que «quienes no hayan cumplido con el requisito de reserva legal de bosques naturales establecido en la Ley 422/73 deberán adquirir

---

<sup>117</sup>Cfr., Caso Barrios Altos, párr. 43.

<sup>118</sup> Cfr., Caso «Cinco Pensionistas»; Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros, párr. 112; y Caso Trujillo Oroza, Reparaciones, párr. 96.

Certificados de Servicios Ambientales hasta compensar el déficit de dicha reserva legal»<sup>119</sup>. Si el legislador hubiera entendido que la obligación de mantener el 25% no era exigible, está claro que no hubiera incorporado la norma citada.

En consecuencia, los recaudos que deberían tomar los adquirentes y los propietarios de inmuebles rurales de más de veinte hectáreas en zona forestal serían los siguientes:

- a) Si fuera posible, adquirir inmuebles que tengan una cobertura boscosa natural y continua superior al 25% del total del predio.
- b) Antes de realizar la operación, y como parte de las tratativas con el vendedor, debería exigírsele copia de los planes de manejo forestal y/o planes de cambio de uso del suelo que se hubieran aprobado con relación al inmueble. Ello para saber cuál era la cobertura boscosa al momento en que la obligación del artículo 42 de la Ley 422 se hizo exigible. En principio, sería suficiente con remontarse a fines del año 1986, aunque si el vendedor tuviera copia de planes anteriores, sería recomendable contar con ellos.
- c) Al tomar posesión del inmueble, levantar un acta notarial en la que se describa con precisión el estado de su cobertura boscosa. De ser posible, el acta debería contener tomas fotográficas e imágenes satelitales.
- d) Si se pudiera comprobar fehacientemente que a 1986 el inmueble no contaba con cobertura de bosque natural, debería procederse a reforestar el 5% del total del predio, o bien, adquirir certificados de servicios ambientales hasta completar ese 5%.
- e) Si de la documentación entregada por el vendedor, surgiera que se ha deforestado más del 75% de la cobertura boscosa natural existente a fines de 1986, debería procederse a reforestar la superficie necesaria hasta alcanzar el 25% que debía mantenerse o adquirir certificados de servicios ambientales hasta completar ese 25%. La autoridad no podría poner reparos en que se reforestara lo que debía mantenerse, por más que ello significara reforestar una superficie inferior al 5% de la superficie total del predio, porque esta reforestación sería tanto como volver las cosas al estado anterior a la producción del acto ilícito (deforestar más del 75% de lo que había de

<sup>119</sup> Ver anexo titulado «Régimen Jurídico de los Servicios Ambientales».

bosque natural al momento en que la obligación del artículo 42 de la Ley 422 empezó a surtir efectos jurídicos).

- f) Si en el inmueble hubiera algo de cobertura boscosa natural pero fuera imposible que el vendedor proporcionara datos sobre planes de manejo forestal y/o de cambio de uso del suelo, no hubiera registro de ellos en el Servicio Forestal Nacional y, además, no fuera posible conseguir imágenes satelitales lo más cercanas posibles a diciembre de 1986, debería dejarse constancia de esta situación en un acta notarial, haciendo mención de los esfuerzos que se hubieran realizado para conseguir tales informaciones. Asimismo, debería contratarse los servicios de un profesional que certificara que en el inmueble no quedan vestigios de deforestaciones recientes.
- g) Si la situación fuera idéntica al supuesto anterior, pero pudiera contarse con imágenes satelitales más recientes de cuya confrontación con imágenes actuales surgiera que se ha deforestado más del 75% de lo que existía de cobertura boscosa original al momento en que se obtuvo la imagen más antigua, debería procederse igual que en el supuesto descrito en e).

## **V. Fomento a la Forestación y Reforestación<sup>120</sup>**

### **V. a. Consideraciones generales**

La Ley 536/95 «De Fomento a la Forestación y Reforestación» establece una serie de beneficios económicos y tributarios para aquellos propietarios de inmuebles con suelos de prioridad forestal que presenten proyectos de:

1. Forestación: entendida como la acción de establecer bosques, con especies nativas o exóticas en terrenos que carezcan de ellas o donde no son suficientes.
2. Reforestación: entendida como la acción de poblar con especies arbóreas mediante plantación, regeneración manejada o siembra, un terreno anteriormente boscoso que haya sido objeto de explotación extractiva.

---

<sup>120</sup> El presente capítulo es una revisión y adaptación de lo publicado en la obra *Legislación Forestal de la República del Paraguay* (Sánchez Castro, Adriana. IDEA, Asunción, Paraguay, 2008).

De conformidad con estas definiciones puede entonces tratarse de proyectos que impliquen siembra, plantación o regeneración manejada ya sea de especies exóticas o nativas, incluyendo bosques nativos degradados.

El Decreto del Poder Ejecutivo número 9.425 del 21 de junio de 1995 que reglamenta la Ley 536/95 señala además que también podrán calificar al régimen de incentivos los proyectos agroforestales que combinen plantación de especies forestales con cultivos anuales o permanentes, reconociéndose en la composición de la población forestal hasta un 50% de especies forestales no maderables (Arts. 13 y 14, Decreto 9.425/95).

A fin de que una superficie se acepte como forestada o reforestada debe mostrar un prendimiento igual o superior al 80% de la densidad indicada en el plan de manejo.

El artículo 18 del Decreto 9.425/95 establece densidades mínimas y máximas para cada uno de los sistemas incluidos en el régimen de incentivos, según se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla. Densidad por sistema forestal**

<b>Sistema</b>	<b>Densidad Máxima</b>	<b>Densidad Mínima</b>
Plantaciones puras	2000 plantas/ha	400 plantas/ha
Reforestación bajo cubierta y manejo de la regeneración natural del bosque nativo	625 plantas/ha	204 plantas/ha
Sistemas agroforestales	800 plantas/ha	200 plantas/ha

Quedan impedidos para aplicar al régimen de incentivos establecido por la Ley 536/95 los proyectos de plantaciones realizadas con fondos otorgados por entidades crediticias internacionales contratadas por el Gobierno con fines de desarrollo y aquellos que llevaron a cabo plantaciones con anterioridad a la promulgación de la Ley.

## V. b. Beneficios para la forestación y reforestación

Los beneficios otorgados por la Ley 536/95 son de diferente índole. Entre ellos destacan los siguientes:

- Las propiedades con proyectos de forestación y reforestación aprobados no están sujetas a la reforma agraria ni a expropiación, salvo causa de utilidad pública para obras de infraestructura de carácter nacional, tales como caminos, puentes, canales, represas y otros (Art. 3, Ley 536/95).
- Créditos preferenciales a largo plazo y bajo interés por parte del Banco Nacional de Fomento (Art. 11, Ley 536/95).
- Bonificación por una sola vez del 75% de los costos directos de la implantación (Art. 7, Ley 536/95).
- Bonificaciones del 75% de los costos directos de mantenimiento del proyecto durante los primeros 3 años (Art. 7, Ley 536/95).
- Importación de material reproductor libre de todo tributo y con despacho preferencial previa sanitación (Art. 12, Ley 536/95<sup>121</sup>).
- A estos proyectos les aplica únicamente el régimen tributario establecido por la Ley 536/95, no les afectará ningún otro tributo creado o por crearse, ni ninguna modificación a este régimen tributario podrá aplicarse en perjuicio del reforestador que haya ingresado al programa (Art. 13, Ley 536/95)<sup>122</sup>.
- El impuesto inmobiliario tendrá una exención del 50% (cincuenta por ciento), mientras esté sujeto al programa de forestación o reforestación (Art. 13, Ley 536/95)<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> Esta norma fue tácitamente derogada por el Art. 35, 2), párrafo segundo, de la Ley 2421/04 «De reordenamiento administrativo y adecuación fiscal».

<sup>122</sup> Aquí se establece la garantía de la «estabilidad fiscal» para los que se beneficien de este régimen. Esto implica que el reforestador tiene la certeza de que ninguna modificación a la legislación tributaria vigente al momento de su incorporación al régimen que lo perjudique podrá serle oponible mientras siga dentro del mismo.

<sup>123</sup> Esta exención está derogada por el Art. 42 de la Ley 2421/04 «De reordenamiento administrativo y adecuación fiscal», excepto para quienes se hubieran incorporado al régimen de la Ley 536/95 antes de la entrada en vigencia de la Ley 242/04.

Por otra parte, el artículo 14 de la Ley 536/94 establecía que las rentas percibidas producto de la forestación o reforestación tributarían el Impuesto a la Renta, presumiéndose de pleno derecho que la renta neta sería igual al 10% (diez por ciento) del valor comercial de los árboles talados o del valor de los frutos o productos extraídos de las especies reforestadas.

Posteriormente, este artículo fue modificado por la Ley 2.421/04 «De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal» de la siguiente manera:

«**Artículo 36.**- Modifícanse las siguientes disposiciones: [...]

6) El Artículo 14 de la Ley N° 536/94 «De Fomento, Forestación y Reforestación», el cual queda redactado como sigue:

**Art. 14.**- La explotación forestal de los inmuebles rurales sometidos a la presente ley, tributará el Impuesto a la Renta establecido en el Capítulo I, Título 1, de la Ley N° 125/91, del 9 de enero de 1992 (texto modificado). Los gastos de implantación de la forestación y reforestación serán activados como gastos preoperativos y actualizados anualmente al cierre del ejercicio fiscal, en función al Índice de Precios al Consumidor (IPC) calculados por el Banco Central del Paraguay, debiéndose ser utilizado proporcionalmente a la extracción en un período no mayor a cinco años, desde la etapa de la extracción. El saldo de la cuenta activa gastos preoperativos se deberá actualizar anualmente siguiendo el mismo procedimiento precedentemente descrito. [...].»

Este artículo 14 fue posteriormente derogado por la Ley 3.703/09 «Que amplía el Art. 8 de la Ley 125/91, modificado por la Ley 2.421/04».

Sin embargo, la misma Ley 3.703/09 estableció que los costos y gastos directos e indirectos provenientes de la implantación y el manejo de bosques, realizados en el marco de forestaciones y reforestaciones amparadas en las Leyes 422/73 y 536/95 «De fomento a la forestación y reforestación» serán deducibles sin límites temporales o porcentuales de la renta bruta gravada para obtener la renta neta, que es la base de cálculo sobre la que debe tributarse el impuesto a la renta. Ello, siempre y cuando no se opte por las bonificaciones previstas en los artículo 7 a 10 de la Ley 536/95.

Parecería ser que la modificación operada en virtud de la Ley 3.703/09 es, tal vez, el mejor incentivo que podría haberse ideado para fomentar la forestación y reforestación ya que el único requisito para poder deducir los costos y gastos directos e indirectos provenientes de la implantación y el manejo de bosques es contar con un Plan de Forestación y/o Reforestación aprobado por el INFONA y, salvo que una futura reglamentación dispusiera lo contrario, no debería requerir

otro trámite que no sea la presentación de la declaración jurada para el pago del impuesto a la renta, respaldada por los comprobantes que documenten los costos y gastos razonablemente vinculados con esas labores.

Sin bien más adelante se describe el procedimiento para acceder a las bonificaciones previstas en los artículos 7 a 10 de la Ley 536/95, lo más probable es que la practicidad del régimen instaurado por la Ley 3.703/09 virtualmente las hará desaparecer. Además, esas bonificaciones requieren de una expresa previsión en el Presupuesto General de Gastos (Art. 10, Ley 536/95, texto según Ley 1639/00) que pocas veces las ha contemplado.

### **V. c. Requisitos para acceder al régimen de incentivos**

En general, para poder acceder a los beneficios otorgados por la Ley 536/95 se debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Estudio técnico de calificación de suelo con prioridad forestal y la consiguiente declaración de suelo con prioridad forestal por parte del INFONA.
- Solicitud y aprobación de la afectación al régimen de la ley 536/95 acompañada del plan de forestación o reforestación.
- Contar con la presencia de un ingeniero forestal o agrónomo especializado para orientar los planes y las actividades en el terreno.
- Certificación del INFONA del cumplimiento del plan de forestación o reforestación a efecto de que el Ministerio de Hacienda reconozca los costos directos relacionados con el establecimiento y mantenimiento del proyecto.

La solicitud de calificación de suelos y el plan de manejo deben contener<sup>124</sup>:

- Individualización del propietario del terreno
- Firma del propietario
- Antecedentes administrativos de la ubicación del inmueble
- Copia autenticada del título de propiedad

---

<sup>124</sup> Artículo 4 del Decreto 9425 por el cual se reglamenta la Ley 536/95 «De Fomento a la Forestación y Reforestación».

El estudio técnico por su parte debe incluir:

- «a. Información sobre los suelos a calificar, superficie por clase y subclase de capacidad de uso, agrupación taxonómica, factores limitantes y superficie a calificar.
- b. Justificación técnica de la proposición calificatoria.
- c. Plano del inmueble señalando el sector a calificar.»<sup>125</sup>

Finalmente, el plan de manejo debe describir el proyecto de forestación o reforestación a realizar y las actividades de manejo, señalando:

- La naturaleza de los trabajos
- Las superficies afectadas individualizadas en el plano
- Calendario anual de las actividades

En los casos en que la superficie sea mayor a 20 hectáreas, tanto el plan de forestación o reforestación como la solicitud de declaración de suelos con prioridad forestal deben ser elaborados y suscritos por un ingeniero forestal o agrónomo especializado. Tratándose de superficies menores será el INFONA el encargado de elaborar el plan de manejo.

Cuando se trate de superficies mayores a 20 hectáreas, la Resolución 1.120 del 20 de noviembre de 1998 establece el marco de referencia para la presentación de los planes de manejo, debiendo contener al menos los siguientes apartados:

- 1) Introducción
- 2) Objetivos generales y específicos
- 3) Descripción general del área
- 4) Descripción general del proyecto
- 5) Plan de manejo que cuente con:
  - Programa de preparación de suelos
  - Programa del establecimiento de la plantación
  - Programa de mantenimiento, cuidados silviculturales y protección

---

<sup>125</sup> Artículo 5 del Decreto 9.425 por el cual se reglamenta la Ley 536/95 «De Fomento a la Forestación y Reforestación».

- Rotación y ciclo de corta
  - Programa de aprovechamiento
  - Comercialización y uso
- 6) Evaluación del proyecto, incluyendo
- Tasa Interna de Retorno del Proyecto
  - Análisis de sensibilidad de precio y por tasa de crecimiento
  - Análisis de la recuperación de la inversión por parte del Estado
  - Beneficios del Proyecto
- 7) Administración del proyecto
- 8) Conclusiones y recomendaciones
- 9) Mapas y anexos<sup>126</sup>

El plan debe ser foliado y suscrito por el profesional responsable en cada uno de los folios y ser actualizado cada cinco años.

Adicionalmente, cuando se pretenda la explotación y aprovechamiento del recurso forestal deberá acompañarse el plan de manejo correspondiente suscrito también por un ingeniero forestal o agrónomo especializado si la superficie total del bosque supera las 30 hectáreas o por un técnico forestal o agrónomo especializado si no alcanza esta magnitud.

Una vez afectado el inmueble al régimen de incentivos, los beneficiarios no pueden dar al mismo un destino diferente y, en caso de traspasarse la propiedad, ésta lleva consigo las obligaciones derivadas de su afectación al mismo.

#### **V. d. Proceso de incorporación al régimen**

En general, el proceso inicia con la solicitud de declaración de suelos con prioridad forestal y la afectación al régimen de incentivos establecido en la ley por parte del reforestador ante el INFONA, adjuntado el estudio técnico respectivo y el plan de forestación o reforestación que debe cumplir con los requisitos señalados en el acápite anterior.

El INFONA cuenta con 30 días para pronunciarse al respecto, ya sea aprobando la solicitud o proponiendo modificaciones. En caso de guardar silencio, una vez transcurrido el plazo, el proyecto se tiene por aprobado.

---

<sup>126</sup> Resolución 1.120 del 20 de noviembre de 1998

Si el reforestador acepta las modificaciones que el INFONA le hubiere planteado el plan deberá aprobarse en un plazo de 60 días y emitirse el certificado de aprobación correspondiente.

A partir de la emisión del certificado se cuenta con un plazo de un año para iniciar las labores, so pena de verse compelido a pagar las multas establecidas como sanción por el retraso en el inicio de las actividades.

Una vez iniciadas las labores se puede gozar de los beneficios previstos por la ley para algunos de los cuales basta con la presentación del certificado de aprobación y para otros, como el caso de las bonificaciones que debe cancelar el Ministerio de Hacienda, se requiere además la certificación del INFONA de estarse cumpliendo con el plan previsto.

Durante todo el proceso, el proyecto será sujeto de la fiscalización y control por parte del INFONA y la Contraloría General de la República que verificarán los aspectos técnicos y administrativo-contables, respectivamente.

A continuación, se muestra un flujograma que resume el proceso que debe llevarse a cabo desde la adhesión hasta la ejecución del proyecto afectado al régimen de fomento a la forestación y reforestación de la Ley 536/95.

En la columna central se indican las etapas del proceso, en la columna izquierda los insumos requeridos para el cumplimiento o inicio de esa etapa y en la columna derecha los productos o resultados esperados de la actividad o etapa en cuestión.

**Tabla. Flujograma de proceso del régimen de fomento a la forestación y reforestación**

<p>- Solicitud de declaración de suelos con prioridad forestal- Estudio técnico según la ubicación del inmueble- Plan de Forestación y Reforestación- Solicitud de ingeniero forestal o agrónomo que oriente las labores en el terreno</p>	<p><b>Solicitud de afectación al régimen de fomento a la forestación y reforestación</b></p>	<p>INFONA tiene la opción de realizar modificaciones al plan de forestación y reforestación. Cuenta con un plazo de 30 días para pronunciarse.</p>
--	--	--

<p>Pronunciamiento del INFONA</p>	<p><b>Propuesta de modificaciones al solicitante (opcional)</b></p>	
	<p><b>Aceptación de las modificaciones por el solicitante</b></p>	
<p>Una vez aceptadas las modificaciones el INFONA debe aprobar en 60 días la solicitud</p>	<p><b>Certificado de Aprobación</b></p>	<p>Una vez emitido el certificado se otorga al solicitante un plazo de 1 año para iniciar la ejecución del plan</p>
<p>Declaración de suelos con prioridad forestal Certificado de aprobación del plan</p>	<p><b>Inicio de las actividades en el terreno</b></p>	<p>Importación de material reproductor (semillas, estacas, otros materiales vegetativos de reproducción clonal) libre de tributos o compras en viveros del INFONA o de terceros Labores de establecimiento y mantenimiento del proyecto</p>
<p>Inicio de las actividades en el plazo establecido</p>	<p><b>Fiscalización técnica, contable y administrativa</b></p>	<p>Verificación del cumplimiento del plan de forestación o reforestación por el INFONA Control contable y administrativo por parte de la Contraloría</p>

<p>Certificado de aprobación del plan de forestación o reforestación Certificación técnica del cumplimiento de la forestación o reforestación y/o intervención de manejo firmado por un ingeniero forestal o ingeniero agrónomo especializado y refrendado por el INFONA dirigida al Ministerio de Hacienda para tramitar las bonificaciones</p>	<p><b>Incentivos económicos y tributarios</b></p>	<p>Deducción de costos y gastos según Ley 3703/09 Exoneración parcial de impuesto inmobiliario Créditos preferenciales Bonificaciones sobre costos de plantación (preparación del terreno y establecimiento de la plantación art. 16 D9425/95) y de mantenimiento (limpieza, poda, control de plagas y enfermedades Art. 12 D9425/95)</p>
<p>Presentación y registro del plan de manejo suscrito por un ingeniero forestal o agrónomo especializado para terrenos mayores a 30 has.</p>	<p><b>Corta Final</b></p>	<p>Reforestación de un área igual a la explotada en las condiciones previstas en el plan de forestación o reforestación</p>

## V. e. Sanciones por incumplimiento

La Ley 536/95 describe una serie de sanciones previstas para el caso en que se incumpla con las obligaciones previstas una vez que se ingresa en el régimen de fomento a la forestación y reforestación.

Todas ellas son multas, salvo el caso de falsedad u ocultación por parte de los profesionales involucrados en el proceso.

Las multas toman como punto de referencia el valor del inmueble afectado al régimen o el valor de los bienes comerciados ilegalmente.

En la tabla siguiente se resumen las sanciones establecidas para cada acción típica prevista por la Ley.

**Tabla. Sanciones por incumplimiento.**

<b>Conducta sancionada</b>	<b>Sanción</b>
No iniciación oportuna del plan de forestación o reforestación	Multas con porcentajes variables por cada año de retraso sobre el avalúo del inmueble
Interrupción de la ejecución del plan	Multas con porcentajes variables por cada año de retraso sobre el avalúo del inmueble
Corte o explotación no autorizada	Multa igual al doble del valor comercial de los productos Comiso
Enajenación de los productos explotados ilegalmente	Multa igual al triple del valor comercial de los productos Paralización de los trabajos con apoyo de la fuerza pública
No reforestación del área explotada dentro de los 3 años posteriores	Multa igual a la establecida por el inicio tardío de las actividades del plan incrementada en un 100%
Ocultación o falsedad de datos en los estudios presentados al INFONA elaborados por ingenieros agrónomos o forestales o alteraciones en la ejecución del proyecto en transgresión de la ley	Inhabilitación profesional de 1 a 5 años previo sumario administrativo

El Art. 20 de la Ley 536/95 indica los porcentajes de las multas correspondientes a cada año de incumplimiento:

- i. Durante el primer año 5% (cinco por ciento) del valor fiscal.
- ii. Durante el segundo año 10% (diez por ciento) del valor fiscal.
- iii. Durante el tercer año 20% (veinte por ciento) del valor fiscal.
- iv. Durante el cuarto año 40% (cuarenta por ciento) del valor fiscal.
- v. A contar del quinto año 50% (cincuenta por ciento) del valor fiscal.

El Decreto 9.425/95 establece el procedimiento de investigación que se debe seguir para establecer las multas indicadas dando derecho de defensa al indiciado.

La sanción se establece mediante resolución del Presidente del INFONA.

Finalmente, una vez agotada la instancia administrativa mencionada, quedaría habilitada la acción contencioso-administrativa ante el Tribunal de Cuentas.

## **VI. Régimen sancionatorio. Infracciones y sanciones administrativas y normas penales forestales**

### **VI. a. Infracciones y sanciones administrativas**

El artículo 53 de la Ley 422/73 establece que: «Constituyen infracciones:

- a) El incumplimiento de los planes de aprovechamiento aprobados por el Servicio Forestal Nacional;
- b) El talado de árboles, extracción de resinas y cortezas sin la debida autorización del Servicio Forestal Nacional;
- c) El incumplimiento de las disposiciones emanadas del Servicio Forestal Nacional;
- d) La falsedad de las declaraciones y de los informes presentados al Servicio Forestal Nacional;
- e) La provocación de incendios en los bosques<sup>127</sup>;
- f) El pastoreo en bosques y tierras forestales sin autorización del Servicio Forestal Nacional; y
- g) El incumplimiento de esta ley, de su reglamentación y de las resoluciones que en su consecuencia se dicten.»

Como puede inferirse sin mayor dificultad, la descripción de algunas de las conductas que se consideran infracciones es vaga y ambigua. Además, de manera

<sup>127</sup> Derogado tácitamente por el artículo 8° de la Ley 4.014/2010 «De prevención y control de incendios»

general, se establece como infracción el incumplimiento de las disposiciones emanadas del Servicio Forestal Nacional (actual INFONA) y el incumplimiento de la Ley, de su reglamentación y de las resoluciones que en su consecuencia se dicten, lo cual implica que casi cualquier cosa podría ser merecedora de una sanción.

La cuestión se complicaría aún más si se tiene en cuenta que, históricamente, a las resoluciones emanadas del INFONA no se les dio una difusión apropiada como la que derivaría de su publicación en la Gaceta Oficial, en un diario de circulación nacional y en su página web<sup>128</sup> lo cual, además de prevenir sobre su contenido y acatamiento, daría fecha cierta a las nuevas disposiciones.

En este orden de ideas, es importante señalar que esta práctica no sólo violentaba el principio de seguridad jurídica y legalidad sino que colocaba al administrado en un claro estado de indefensión.

A fin de salvar esta situación de inseguridad jurídica, el Art. 21 del Decreto 3.929/10 ha establecido: «Sobre la base de lo dispuesto en el inciso g) del Artículo 53 de la Ley 422/73 «Forestal», constituyen infracciones forestales:

- a) Realizar actividades forestales sin contar con un Plan aprobado por el INFONA;
- b) Incumplir las Resoluciones que aprueban Planes;
- c) Realizar tala raza de árboles sin la debida autorización del INFONA;
- d) Realizar actividades de industrialización de productos y subproductos forestales sin la debida autorización o con productos que no estén amparados por la documentación que legal o reglamentariamente se requiera;
- e) No contar con los documentos que avalen los productos o subproductos forestales en el momento de una fiscalización;
- f) Provocar incendios forestales;
- g) Quemar áreas forestales o tierras forestales para el manejo ecológico de campos sin la debida autorización<sup>129</sup>;
- h) Desmontar o cambiar el uso de las tierras con cobertura forestal sin la debida autorización;
- i) El transportar productos y subproductos forestales sin la documentación

---

<sup>128</sup> Precisamente, uno de los objetivos del presente trabajo es recopilar todas las normas reglamentarias vigentes, las que, se supone, serán publicadas y posteriormente actualizadas en forma permanente en la web [www.infona.gov.py](http://www.infona.gov.py)

<sup>129</sup> Los incisos f) y g) están tácitamente derogados por lo establecido en el artículo 8° de la Ley 4.014/2010 «De prevención y control de incendios».

- legalmente exigida, la cual deberá ser presentada en el momento de ser requerida y acompañará la carga;
- j) La adquisición de productos y subproductos forestales ilegales;
  - k) La falta de pago del canon de aprovechamiento de bosques;
  - l) No mantener la franja de bosques entre parcelas de cien metros de ancho;
  - m) No mantener los bosques de protección establecidos en normas legales vigentes».

De acuerdo con el Art. 24 del Decreto 3.929/10 se considera infracciones leves a las conductas previstas en los incisos c), e), g), k) y l) del Art. 21; como graves a las previstas en los incisos b), d), i) y j) del Art. 21; y como gravísimas a las previstas en los incisos a), f), h) y m) del Art. 21.

De acuerdo con lo previsto en el Art. 54 de la Ley 422/73 las sanciones que pueden aplicarse ante las infracciones son las de: a) Multa; b) Comiso; c) Suspensión de los permisos de aprovechamiento y explotación; y, d) Inhabilitación para las actividades autorizadas por esa Ley.

En lo que respecta a la sanción de multa, el artículo 10, inciso s) de la Ley 3464/08, prevé que podrá tener un máximo de diez mil jornales mínimos.

Una disposición importantísima y única en materia contravencional es que las sanciones por infracciones a las normas forestales pueden ser también aplicadas a las personas físicas o jurídicas cuando hayan sido cometidas por agentes o empleados al servicio de ellas.

Esta responsabilidad es la regla en materia de responsabilidad civil (Art. 98, Código Civil) pero esa regla no se aplica en materia contravencional, de naturaleza similar a la penal y en la que rige el principio reprochabilidad individual (Art. 2, Código Penal) y en donde, además, con relación a las personas jurídicas, se aplica el principio de derecho romano «*societas delinquere non potest*» (la persona jurídica no puede delinquir). Sólo con una norma como la establecida en el Art. 58<sup>130</sup> de la Ley 422/73 puede imputarse responsabilidad contravencional a una persona distinta a la que cometió la infracción y de ahí la importancia de ésta.

De acuerdo con el Art. 25 del Decreto 3.929/10, para las infracciones leves

---

<sup>130</sup> Cuando las infracciones hayan sido cometidas por agentes o empleados al servicio de personas físicas o jurídicas, sin perjuicio de las responsabilidades de aquellos, se podrá responsabilizar y sancionar a éstas.

corresponde la sanción de multa de 50 a 2000 jornales mínimos, para las graves de 2001 a 5000 jornales mínimos y, para las gravísimas, de 5001 a 10000 jornales mínimos.

Para ponderar la aplicación de cada sanción dentro de estas escalas, el Art. 23 del Decreto 3.929/10 prevé que se tendrá en cuenta:

- a) La significación del daño causado al ambiente en función de que se haya alterado o no un bosque nativo, la cercanía a cursos de agua o áreas de recarga de acuíferos, la afectación a las especies de fauna autóctona o la afectación a poblaciones, entre otros;
- b) El beneficio económico obtenido por el infractor; y
- c) La conducta del infractor durante la tramitación del sumario administrativo.

El comiso procede «cuando la infracción ha sido cometida con apropiación de los productos» y corresponde disponerlo tanto respecto de «quien los tuviera» como de quien «los hubiere consumido» (Art. 57, Ley 422/73).

A tenor de lo dispuesto por el Art. 39 del Decreto 3.929/10 y el Art. 79 del Decreto 11.681/75 (texto según Decreto 17.576 del 17 de junio de 2002), el Presidente del INFONA puede disponer la subasta de lo decomisado así como su entrega a instituciones públicas o privadas sin fines de lucro<sup>131</sup>.

La suspensión de actividades no es tanto una sanción como una medida cautelar o provisional. Está basada en lo dispuesto por el Art. 25 de la Ley 422/73 que prevé la suspensión de los trabajos y la cancelación del permiso cuando un bosque de producción fuera aprovechado en forma irracional. Cuando se tratase de alguien que tuviera un plan aprobado por el INFONA, primero debe intimárselo para que se adecue, y si no cumpliera con ese requerimiento, corresponde la suspensión de actividades, la cancelación del permiso y la aplicación de sanciones. Necesariamente, cuando se tratase de alguien que no tuviera un plan aprobado por el INFONA, no cabría ninguna intimación, sino la suspensión inmediata de las actividades.

En sentido coincidente, el Art. 26 del Decreto 3.929/10 dispone: «Adicionalmente, y teniendo en cuenta la situación que generó la infracción, se podrá imponer cualquiera de las siguientes medidas cautelares, mientras dure la sustanciación del proceso administrativo correspondiente:

---

<sup>131</sup> Ver también la Resolución SFN número 230 del 19 de abril del 2001.

- a) Suspensión de los trabajos de aprovechamiento o cambio de uso de suelo;
- b) Suspensión para realizar cualquiera o alguna de las actividades autorizadas;
- c) Suspensión para ejercer la función de Consultor Forestal<sup>132</sup>;
- d) Retención de productos y subproductos forestales en situación irregular.
- e) Otras medidas previstas en leyes especiales, que sean aplicables al caso».

La aplicación de las sanciones prescribe a los 5 años (Art. 59, Ley 422/73). Se considera reincidente, al que dentro del término de 3 años anteriores a la fecha de comisión de la infracción, haya sido sancionado por infracciones a las normas forestales vigentes. A la persona física o jurídica que sea declarada como reincidente, se le aplicará la clasificación de infracciones gravísimas (Art. 29, Decreto 3.929/10).

## VI. b. Procedimiento administrativo contravencional

El Art. 60 de la Ley 422/73 establece que «para la aplicación de las sanciones por la Autoridad Forestal, se oírá previamente al inculpado, reuniéndose en el expediente administrativo de tramitación sumaria, todos los elementos de juicio que fueren necesarios para expedir el dictamen correspondiente».

Por su parte, el Art. 61 de la Ley 422/73 establece que «las resoluciones de la Autoridad Forestal que impongan sanciones, darán lugar para el afectado, al recurso de reconsideración que deberá ser planteado ante la misma, dentro del término de cinco días hábiles de notificada la respectiva resolución».

El Art. 62 de la Ley 422/73 establece que «en caso de no hacerse lugar al recurso señalado en el artículo anterior, el afectado podrá apelar ante el Ministerio de Agricultura y Ganadería, dentro del término de cinco días hábiles de notificada la resolución pertinente, sin perjuicio de la acción contencioso-administrativa que pudiere corresponder».

El Art. 62 debe considerarse tácitamente derogado por el Art. 12 de la Ley 3.464/08, que establece que: «Contra las resoluciones dictadas por el Presidente, se podrá interponer recurso de reconsideración dentro del término de 10 (diez) días hábiles de notificadas, debiendo el Presidente expedirse sobre el mismo

---

<sup>132</sup> Con relación a esta medida cautelar, la Resolución INFONA 131 del 24 de febrero de 2010 establece: «La medida cautelar que suspendiera en sus funciones a un Consultor Forestal no podrá exceder de ciento ochenta (180) días, y se limitará a la presentación de nuevos estudios técnicos para ser analizados por las Direcciones Generales pertinentes».

dentro de los 10 (diez) días hábiles. Contra esta resolución, podrá promoverse la acción contencioso-administrativa dentro del plazo de 10 (diez) días hábiles<sup>133</sup> de su notificación».

El Art. 27 del Decreto 3.929/10 establece que «para la aplicación de sanciones sobre las infracciones cometidas en contra de la legislación forestal vigente, el Presidente del INFONA, designará un Juez Instructor, quien instruirá el sumario administrativo y realizará las investigaciones reuniendo todos los elementos de juicio pertinentes, debiendo dictar resolución en el plazo de diez (10) días hábiles, contados a partir de la providencia de autos para resolver».

La notificación de las providencias del Juez instructor puede hacerse por cualquier medio fehaciente: carta certificada, telegrama colacionado, cédula de notificación (Art. 28, Decreto 3.929/10).

La sustanciación del procedimiento contravencional está reglamentada en la Resolución INFONA número 131 del 24 de febrero de 2010. Esta Resolución es sustancialmente similar a la Resolución SEAM 1.881 del 8 de noviembre de 2005 (texto según Res. SEAM número 1.184 del 19 de febrero de 2009).

La Resolución 131/10 también reglamenta el procedimiento que debe seguirse en las fiscalizaciones. Esas disposiciones deben complementarse con lo previsto en el Decreto 3.929/10: «El INFONA, a través de su Dirección de Asesoría Jurídica, podrá solicitar al Poder Judicial orden de allanamiento o de registro, en los casos en que los propietarios y/o encargados de inmuebles o industrias forestales se nieguen a permitir el ingreso de fiscalizadores de la institución a fin de realizar inspecciones que competen a sus funciones».

A partir de lo dispuesto por la Ley 4.012/10 «Que crea el Departamento de Bosques y Asuntos Ambientales dependiente de la Dirección Técnica de la Policía Nacional y especifica las funciones de la Policía Nacional en materia ambiental», no sólo los funcionarios del INFONA están encargados de fiscalizar el cumplimiento de la legislación forestal, sino que la Policía Nacional tiene la facultad de «solicitar, cuando el caso lo requiera, la presentación de declaraciones de impacto ambiental, guías de traslado, registros, concesiones, permisos o planes expedidos

---

<sup>133</sup> De acuerdo con lo establecido en el Art. 4, *in fine*, de la Ley 4.046/10 «Que modifica el Art. 4 de la Ley 1.462/35 'Que establece el procedimiento para lo contencioso administrativo'», el plazo para interponer la acción contencioso-administrativa es de 18 días.

por las autoridades con competencia en materia ambiental». En realidad, esta facultad no es nueva, ya que la Policía Nacional siempre tuvo implícitamente esa atribución en su función de prevención del delito, puesto que el transporte de productos forestales sin guía de traslado es un hecho punible (Art. 4, inciso «c» de la Ley 716/96).

Concluido el sumario administrativo contravencional, el certificado de deuda por infracción forestal, emitido por la Presidencia, donde consten los datos del infractor, el número de Resolución, la fecha y el monto de la multa aplicada, siempre que se trate de una sanción firme y ejecutoriada, tiene el carácter de título ejecutivo a efectos proceder a su cobro ante el Juez de Primera Instancia en lo Civil de Turno (Art. 77, Decreto 11.681/75 y Art. 38, Decreto 3.929/10).

Finalmente, el Art. 35 del Decreto 3.929/10 prevé que «las recaudaciones generadas por las multas y remates de productos forestales, serán distribuidas de la siguiente manera: El ochenta por ciento (80%) del monto de las multas provenientes de infracciones y el cien por ciento (100%) de los montos obtenidos por remates de productos forestales, serán destinados como recursos propios del INFONA. El veinte por ciento (20%) del monto de las multas provenientes de infracciones a las normas forestales vigentes, será destinado a la persona que realizó la denuncia por infracción forestal. El denunciante solo podrá cobrar el porcentaje establecido en el presente Artículo, una vez que el monto total de la multa haya sido efectivizado por el INFONA, ya sea por cobro en ventanilla o cobro compulsivo».

## **VI. c. Régimen sancionatorio penal**

El marco jurídico penal ambiental en el Paraguay tiene raigambre constitucional. En efecto, el Art. 8 de la Constitución establece que «El delito ecológico será definido y sancionado por la ley».

El artículo 4 (incisos, a), b) y c)) de la Ley 716/96 «Que establece delitos contra el medio ambiente» prevé que «serán sancionados con penitenciaría de tres a ocho años y multa de 500 (quinientos) a 2.000 (dos mil) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas:

- 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; (...).

El inciso a) de este artículo es poco preciso, ya que sanciona a quienes talen o quemem bosques o formaciones vegetales que perjudiquen **gravemente** el ecosistema. La determinación de qué es un perjuicio grave, en muchos casos puede dar lugar a que se presenten dudas razonables en cuanto al grado de gravedad, lo cual, juega a favor de los imputados abriendo la puerta a numerosos casos de desinclinación por aplicación del beneficio de la duda (Art. 5, Código Procesal Penal).

En el único caso en el que, hasta ahora, la Corte Suprema de Justicia debatió la aplicación del inciso a) de la Ley 716/96, se consideró como grave perjuicio al ecosistema la tala de bosques (no surge de la sentencia la superficie afectada), la difícil recuperación del suelo, la profunda erosión de la tierra a orillas de un cauce hídrico y la migración de animales silvestres<sup>134</sup>.

En cuanto al inciso b) del Art. 4 de la Ley 716/96, como se mencionó *supra*, la reglamentación podría prever la posibilidad de que ocurra cierto grado de aprovechamiento de los bosque protectores; por lo tanto, este debe ser entendido en ese contexto, esto es, como sancionando toda explotación no autorizada de bosques protectores. En cuanto a los bosques «especiales», como también se mencionó *supra*, estos bosques hoy serían las áreas silvestres protegidas y, el perjuicio a reservas naturales es una conducta punible en los términos del Art. 202 del Código Penal.

Finalmente, en cuanto al inciso c) de este Art. 4, la Corte Suprema de Justicia ha considerado que este hecho punible se configura por el transporte de madera en rollo sin el acompañamiento de las correspondientes guías de traslado, de conformidad con lo establecido en la Ley 422/73 y en las normas reglamentarias dictadas en su consecuencia<sup>135</sup>.

Es interesante resaltar que la Corte Suprema, en los fundamentos de su decisión, consideró que

*«no importa si esa Ley (Ley 422/73) sea o no administrativa, y a la vez pueda producir como efectos un sumario administrativo*

---

<sup>134</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, Acuerdo y Sentencia número 463 del 23 de junio de 2009.

<sup>135</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, Acuerdo y Sentencia número 167 del 2 de abril de 2007.

*con su correspondiente sanción; lo que importa en el caso es que una Ley penal, que juzga conductas humanas y sanciona penalmente, requiere de ella para su configuración».*

Esto es, para la Corte resultó irrelevante la sanción impuesta en sede administrativa sobre el mismo hecho.

Sin dudas, la decisión de la Corte fue razonable en el contexto en el que se la aplicó; esto es, antes de que se sancionara y promulgara la Ley 3.464/08. Anteriormente, la sanción administrativa era ínfima (el Art. 55 de la Ley 422/73 preveía un máximo de 500.000 guaraníes) y hubiera resultado una burla para el sistema penal ambiental desincentivar a un imputado por la aplicación previa de una sanción administrativa irrisoria.

Ahora bien, las conductas descritas en el Art. 4 de la Ley 716/96 también pueden ser subsumidas en el Art. 21 del Decreto 3.929/10, reglamentario de la Ley 3.464/08. Como ya se mencionó, las sanciones de multa según esta ley pueden llegar a los 10.000 jornales mínimos, esto es, bastante más de cien mil dólares americanos. En la actualidad, ya no estaríamos hablando de sanciones irrisorias; e imponer dos sanciones de indudable naturaleza punitiva ante un mismo hecho seguramente dará lugar en breve a un debate judicial sobre la constitucionalidad de la aplicación de ambas sanciones (Art. 17, Constitución).

Luego de la sanción y promulgación del nuevo Código Penal (Ley 1.160/97) se presentó la duda acerca de la aplicación conjunta de la pena privativa de la libertad y de la multa en el caso de las leyes penales especiales vigentes con anterioridad a este nuevo Código, como es el caso de la Ley 716/96. Es que la multa, en el diseño normativo del nuevo Código Penal es una pena principal, al igual que la privativa de la libertad.

La duda se presentó por la redacción del Art. 321 inciso 4) del nuevo Código Penal: «En cuanto las leyes penales especiales vigentes no sean expresamente modificadas por este Código, las sanciones previstas en ellas se adaptarán de la siguiente manera: (...) 4. cuando la ley prevea como sanción única o alternativa una multa, sea ella facultativa o acumulativa, la sanción sólo será pena de multa».

En el caso citado con relación al inciso a) del Art. 4 de la Ley 716/96, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia se inclinó por la aplicación de la pena privativa de la libertad, de acuerdo con el siguiente razonamiento:

*«Verdaderamente el razonamiento del casacionista posee fundamentos pero no puede ser aplicable a este caso. El citado artículo dispone que si el tipo penal posee sanción única de multa, pues se utilizará multa, cual no es el caso; sigue diciendo que si la pena de multa está en alternancia con otra pena, pues se utilizará la multa, y es de este aspecto el que pretende aferrarse el recurrente, pero esta situación no es la que se da en su caso específico debido a que, como lo dice el art. 321, este será usado cuando el ilícito reconozca la posibilidad de que el juzgador condene a una persona a una de las dos penas prescriptas, como ser por citar un ejemplo, el caso de estafa, donde el Tribunal puede condenar a pena privativa de libertad o puede condenar a pena de multa. Sin embargo, el tipo que describe el art. 4° 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.*

*Como se ve, esta situación no puede ser invocada por el recurrente porque en su caso el Juzgado Penal tenía que aplicar, por imperio legal, las dos penas, la conjunción «y» así se lo obliga, y si no lo hizo solo puede ser aceptado por estar a favor del reo y para no caer en la reforma en perjuicio, a más de reconocer que en la Corte Suprema de Justicia, se posee jurisprudencia sobre la imposibilidad de aplicar las dos penas citadas en forma conjunta.*

*Pero apartando estas cuestiones, lo que debe aclararse es que si el tipo penal de daño al medio ambiente por el cual fue condenado el recurrente hubiese usado en lugar de la conjunción «y» la conjunción «o», entonces tendría razón el mismo, pero esta no es su situación, por ello este agravio también debe rechazarse».*

Ahora bien, este argumento es susceptible de revisión en el futuro. La Corte reconoce que no pueden aplicarse dos penas en forma conjunta y que existe jurisprudencia de la misma Corte en tal sentido, pero al mismo tiempo sostiene que, según el Art. 4 de la Ley 716/96, el juzgador debería haber aplicado las dos penas

en forma conjunta, pero que, como sólo aplicó una de las dos – la de prisión- eso juega a «favor del reo».

El criterio de la Corte parece ser desacertado. Difícilmente pueda entenderse que la aplicación de la pena de prisión haya jugado a favor del reo. Eso sólo hubiera ocurrido si el juez hubiera aplicado la pena de multa o si hubiera aplicado las dos penas, como marca la ley. En este último caso, el imputado podría haber interpuesto una acción de inconstitucionalidad contra el Art. 4 de la Ley 716/96 e invocando el principio de la ley más favorable al encausado (Art. 14, Constitución), podría haber solicitado la aplicación de la pena de multa y no la de prisión.

Este tipo de problemas interpretativos debería ser resuelto con una reforma legislativa que dé certeza a las relaciones jurídicas, particularmente en un aspecto tan trascendental como es la libertad de las personas.

## **VII. Conclusiones**

A lo largo de este análisis han aparecido con frecuencia situaciones de conflicto en la aplicación de la ley.

En algunos casos, el problema radica en la poca claridad en la delimitación de competencias institucionales; en otros, en la deficiente técnica legislativa o en reglamentaciones reñidas con el texto legal.

Sin embargo, el principal problema parece haber sido la crónica falta de recursos destinados a la aplicación de la legislación ambiental.

Las leyes forestales vigentes no han impedido la masiva pérdida de bosques en la Región Oriental y tampoco están contribuyendo a evitar la gran deforestación que en la actualidad está ocurriendo en el Chaco.

Sin lugar a dudas, resulta necesaria una reforma legislativa profunda. Sin embargo, tan importante como esa reforma es la necesaria voluntad política para priorizar el desarrollo sustentable de los bosques del Paraguay; voluntad política que sólo puede traducirse en un presupuesto acorde.

En cuanto a los puntos que debería considerar una eventual reforma, aparecen como prioritarios las siguientes: 1) regulaciones sectoriales para el uso sostenible del bosque nativo y para las plantaciones forestales que contemplen sus particula-

ridades; 2) regulaciones diferenciadas para la Región Oriental y para el Chaco que atiendan las particularidades de cada ecosistema; 3) regulaciones específicas sobre planes de manejo, planes de forestación y reforestación y planes de cambio de uso del suelo y mecanismos idóneos para fiscalizar el cumplimiento de los mismos; 4) incentivos a la forestación y la reforestación; 5) incentivos para el aprovechamiento de la biomasa proveniente de los bosques; 6) incentivos para la protección del bosque nativo, vinculado ello con una eficiente y extendida aplicación de las normas jurídicas sobre valoración y retribución de los servicios ambientales; 7) incentivos a la industria forestal para dar valor agregado a la producción forestal nacional; 8) una clara división de competencias entre los distintos entes de la administración pública.

## ANEXO I

### RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES<sup>136</sup>

Por Ezequiel Santagada

#### I. Introducción

Los asuntos económicos asociados a la conservación y el mejoramiento del ambiente se manifestaron ya desde la primera conferencia de las Naciones Unidas que tuvo como centro del debate la problemática de la biósfera: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano de Estocolmo llevada a cabo en Estocolmo, Suecia, en 1972.

En el principio 11 de la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano<sup>137</sup> se hace referencia a «las consecuencias económicas que pudieran resultar, en los planos nacional e internacional, de la aplicación de medidas ambientales». En el principio 12 se declara que «deberían destinarse recursos a la conservación y el mejoramiento del medio ambiente teniendo en cuenta las circunstancias y las necesidades especiales de los países en vías de desarrollo y cualesquiera gastos que pudieran ocasionar a estos países la inclusión de medidas de conservación del medio ambiente en sus planes de desarrollo, así como la necesidad de prestarles, cuando lo soliciten, más asistencia técnica y financiera internacional con ese fin».

<sup>136</sup> Este Anexo I fue publicado en la obra *Régimen Jurídico Ambiental de la República del Paraguay Análisis crítico. Normas legales y reglamentarias actualizadas y concordadas. Segunda Edición ampliada y actualizada*. IDEA. Asunción, Paraguay, 2010.

<sup>137</sup> Adoptada el 16 de junio de 1972 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano.

Dicho de modo directo, la conservación del ambiente tiene costos económicos y alguien tiene que hacerse cargo de ellos.

Desde el momento en el que las sociedades reconocen al ambiente sano y ecológicamente equilibrado como un bien jurídico objeto de tutela y entienden que existen derechos y obligaciones con relación a ese bien, los gobiernos adjudican responsabilidades (públicas y privadas) para que este nuevo bien jurídico no se torne ilusorio; y esa adjudicación tiene un costo económico.

Una primera aproximación a la adjudicación de esos costos, como regla de justicia ambiental universal, la encontramos en el Principio 16 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992<sup>138</sup>: «Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales».

El mantenimiento de una fuente de agua sana o fácil de potabilizar implica, generalmente, mantener la cobertura vegetal de la naciente o de la zona de recarga y dejar de aprovechar para otros usos el terreno sobre el que se asienta esa masa vegetal. El mantenimiento de una vista hermosa de la naturaleza implica, en la mayoría de los casos, dejar de aprovechar para otros usos las superficies en las que se desarrolla ese paisaje. Mantener una superficie boscosa implica dejar de aprovechar los distintos usos que podrían darse a ese bosque. Los ejemplos podrían multiplicarse.

A menos que todas esas superficies se encuentren bajo dominio estatal y su mantenimiento sea cargado a un presupuesto estatal, solventado por todos los habitantes de un país, serán personas físicas o jurídicas determinadas, en tanto propietarias de esas superficies, quienes tomarán las decisiones sobre qué hacer con ellas.

Por supuesto, los Estados, en ejercicio del poder de policía, tienen a su disposición la potestad de regular los usos de la propiedad inmueble, pero sólo hasta cierto punto, hasta el punto en que sumar más regulaciones pueda ser considerado como una confiscación<sup>139</sup>. Ese punto es difuso y varía de acuerdo a las circunstancias<sup>140</sup> de las sociedades en las que las regulaciones se aplican.

---

<sup>138</sup> Adoptada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro, Brasil entre el 3 y el 14 de junio de 1992.

<sup>139</sup> En cuyo caso, para no abusar de sus facultades y de los derechos de las personas, deberían expropiar.

<sup>140</sup> Tiempo, lugar, historia, grado de instrucción medio de la población, entre muchas otras.

Ejemplos de estas regulaciones pueden ser el determinar los usos que se le podrá dar a ciertos inmuebles (vivienda, comercio, industria, ganadería, agricultura, etcétera), fijar la altura máxima que podrán tener las construcciones que eventualmente se hagan, obligar a dejar espacios sin construir o mantener un porcentaje de cobertura vegetal, permitir que las autoridades públicas utilicen ciertas partes del inmueble para el desarrollo de actividades de utilidad pública y otras tantas limitaciones al pleno ejercicio del derecho de propiedad.

Siempre y cuando esas regulaciones, comúnmente denominadas *limitaciones al dominio*, sean aplicadas a todos por igual y por motivos de interés social deben ser soportadas, en principio, por los particulares y los Estados no están obligados a indemnizar por los inconvenientes que eventualmente puedan causar.

Superado el umbral de cumplimiento de las regulaciones estatales, los particulares tienen el derecho de obtener beneficios económicos por la utilización de la propiedad inmueble y, como se sabe, toda actividad económica causa impactos en el ambiente.

Es por ello que en el Capítulo 15 de la Agenda 21 –dedicado a la Conservación de la Diversidad Biológica– se previó que dentro de las actividades que deben llevar a cabo los gobiernos junto con, entre otros, las organizaciones no gubernamentales, deben tomarse «medidas que constituyan *incentivos* eficaces en los sectores económico y social y en otros sectores pertinentes para *fomentar la conservación de la diversidad biológica* y la utilización sostenible de los recursos biológicos, así como la promoción de sistemas de producción sostenibles, tales como los métodos tradicionales de la agricultura, la agro-silvicultura, la silvicultura y la ordenación de los pastos y de la flora y la fauna silvestres, que utilicen, mantengan o aumenten la biodiversidad» (15.5.d); formularse «*políticas para fomentar la conservación de la biodiversidad* y la utilización sostenible de los recursos biológicos y genéticos en las tierras de propiedad privada» (15.5.h); y, «promover un desarrollo ecológicamente racional y sostenible en las zonas adyacentes a las zonas protegidas, con miras a reforzar la protección de estas zonas (15.5.i).

En la generalidad de los casos, los impactos ambientales de las actividades económicas lícitas (esto es, las realizadas en cumplimiento de todas las regulaciones estatales) no alterarán significativamente el equilibrio ecológico pero, en cambio, la sumatoria de todas las actividades económicas lícitas muy probablemente alteren ese equilibrio ecológico.

He aquí el gran desafío de diseñar y aplicar políticas públicas (y, consecuentemente, regulaciones) que generen un desarrollo sostenible, un desarrollo que satisfaga

las necesidades de las generaciones presentes sin menoscabar las posibilidades de que las generaciones futuras satisfagan las suyas.

Ante la evidencia de la degradación ambiental (y de las nefastas consecuencias que ella acarrea para la humanidad), una primera respuesta de los estados ha sido elevar el umbral de limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad: obligación de construir plantas de tratamiento de efluentes para poder desarrollar actividades industriales, limitación a la cantidad de emisiones a la atmósfera, imposición de técnicas de aplicación de agroquímicos y de cultivo de suelos, obligación de un aprovechamiento planificado de los bosques, obligación de mantener franjas o porciones vegetales de protección o reserva, obligación de evaluar los impactos ambientales de las actividades económicas, entre otras.

Como sostiene Lorenzetti, «el paradigma ambiental representa, para los individuos, un sistema donde predominan los deberes y los límites a los derechos en razón de la protección que demanda el bien colectivo. Este es un cambio importantísimo en la cultura de los derechos humanos (...) Superado el nivel de la satisfacción de los bienes primarios, es necesario encontrar un punto de conexión entre el individuo y la sociedad, entre los bienes individuales y colectivos. (...) Esta nueva «ontología» da lugar al surgimiento de deberes de protección de los bienes colectivos y a límites en el ejercicio de los derechos individuales que surgen cuando afectan al bien colectivo de modo irreversible»<sup>141</sup>.

Durante estos primeros años del siglo XXI estamos experimentando algunos signos realmente graves de lo que la actividad humana ha causado y está causando en el ambiente. Existe consenso científico sobre que el fenómeno del cambio climático tiene raíces antropogénicas<sup>142</sup>. Vivimos una época en la que las decisiones que los

---

<sup>141</sup> Lorenzetti, Ricardo Luis. *Teoría del derecho ambiental*; páginas 12 y 13. Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2008.

<sup>142</sup> Ver IPCC, 2007: *Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* [Equipo de redacción principal: Pachauri, R.K. y Reisinger, A. (directores de la publicación)]. IPCC, Ginebra, Suiza, 104 págs. «En él se resumen las conclusiones de los tres informes de los Grupos de trabajo, y se ofrece una síntesis que aborda específicamente los aspectos de interés para los responsables de políticas en la esfera del cambio climático: **confirma que el cambio climático es ya una realidad, fundamentalmente por efecto de las actividades humanas**; ilustra los impactos del calentamiento mundial que está ya acaeciendo y del que previsiblemente está en ciernes, y el potencial de adaptación de la sociedad para reducir su vulnerabilidad; y, por último, ofrece un análisis de los costos, políticas y tecnologías que traerá aparejada una limitación de la magnitud de los cambios futuros». Disponible en [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_sp.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf) [Consulta, miércoles 9 de septiembre de 2009].

actuales líderes políticos mundiales adopten tendrán consecuencias (positivas o negativas) en las décadas por venir sobre la vida de miles de millones de personas e, inclusive, sobre la viabilidad de muchos países.

Esta realidad y estas decisiones con seguridad también tendrán sus consecuencias en la configuración de las relaciones jurídicas y, particularmente, en la configuración del derecho de propiedad.

Si en el siglo XX la configuración del derecho de propiedad mutó desde la posibilidad de un uso casi ilimitado (rayano el abuso, propio de una concepción decimonónica) hacia el reconocimiento de una función social que justificó restricciones en razón del interés social, la reciente aparición del concepto «función ecológica de la propiedad» generará un cambio todavía más radical; y más allá de consideraciones ideológicas y de la resistencia natural que implica toda morigeración o mutación de los derechos económicos, los nuevos contornos del derecho de propiedad, funcionales al bien colectivo ambiental, descansarán sobre la evidencia científica<sup>143</sup>.

No se trata de una eliminación del derecho de propiedad privada (esencial para el desarrollo de los individuos y para la generación de riqueza), sino de una nueva concepción de éste, funcional a la preservación del macro bien ambiental, en donde sobre la base de la racionalidad económica pero teniendo presente la preservación del ambiente, se generará una nueva conjunción de reglas que otorguen derechos de propiedad negociables, que imputen nuevas responsabilidades y que determinen nuevas inalienabilidades<sup>144</sup>.

<sup>143</sup> El 2 de abril de 2007, en el caso *Massachusetts et al. vs. EPA et al.* (549 U.S. \_\_ (2007)), en un voto dividido de 5 a 4, la Corte Suprema de los Estados Unidos, reconociendo que existía suficiente evidencia científica como para tener por probado que las causas del cambio climático debían atribuirse a la actividad humana, ordenó a la Environmental Protection Agency - EPA regular los niveles de emisión de dióxido de carbono proveniente de los motores de los vehículos que se usan en ese país, porque las emisiones provenientes del parque automotor americano tienen un porcentaje de incidencia significativo en el fenómeno del cambio climático y ese fenómeno, entre otras cosas, estaba causándole al Estado de Massachusetts una pérdida de su territorio por una suba del nivel del mar. Este es un ejemplo de cómo la evidencia científica fue la razón por la cual se ordenó regular una actividad que previamente, en los hechos, no estaba regulada (aunque *de iure*, supuestamente sí estaba regulada, ya que eso es lo clarificó la Corte por vía de interpretación), lo cual en un futuro cercano restringiría (en función del equilibrio ecológico o ambiental) los derechos económicos de la industria automotriz americana.

<sup>144</sup> Calabresi, Guido y Melamed, A. Douglas. *Property Rules, Liability Rules and Inalienability: One View of the Cathedral*. Harvard Law Review, volumen 85, 1972, páginas 1089-1128.

Sin embargo, es poco probable que ese cambio ocurra con la velocidad que requiere el mantenimiento de un mínimo equilibrio ecológico. Habrá un período de transición y ajuste entre una concepción «tradicional» del derecho de propiedad (particularmente de la propiedad rural) hacia una concepción y configuración «ecológica» de la misma. Actualmente nos encontramos en ese período.

Así es como empiezan a aparecer nuevas formas de intercambio de bienes y servicios ambientales, se imputan responsabilidades por daños que anteriormente eran considerados «tolerables» y algunos elementos que antes integraban el concepto del derecho de dominio privado empiezan a ser considerados como bienes del dominio público del Estado.

En este marco «transicional» aparecen los servicios ambientales, entendidos como los servicios que los ecosistemas prestan para regular el clima, mantener las fuentes de agua, la diversidad biológica, la buena calidad de los suelos, la belleza escénica, entre otros.

Estos servicios siempre fueron prestados por los ecosistemas. Sin embargo, la asignación de derechos de propiedad sobre los territorios en los que están presentes los ecosistemas y la consecuente alteración de los mismos, ha llevado a que el hecho de no alterarlos o recomponerlos para poder disfrutar lo que antes se disfrutaba ahora requiera ser compensado económicamente.

Es probable, como ya se mencionó, que aumenten cada vez más los niveles de protección y que lo que hoy está en el comercio en el futuro deje de estarlo; pero en este «mientras tanto» empieza a generarse una demanda por los servicios que prestan los ecosistemas equilibrados, ecosistemas sobre los que existen derechos de propiedad y cuyos propietarios los ven como un capital que les sirve para obtener ganancias.

En estas condiciones aparece un «mercado de servicios ambientales», una oferta y una demanda regida por la lógica del libre comercio<sup>145</sup>. El reconocimiento jurídico de estos servicios ambientales se genera a partir de considerar que si se crea un bien jurídico susceptible de apreciación pecuniaria donde antes no lo había, ese bien jurídico competirá por la asignación de los recursos ante una situación de escasez. Así, ante una evidente degradación de la calidad ambiental y una

---

<sup>145</sup> Tanto es así que en la Organización Mundial del Comercio ya se está analizando las condiciones en las que se dará el intercambio de los servicios ambientales bajo el concepto de «otros servicios ambientales». Ver, [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/environment\\_s/environment\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/environment_s/environment_s.htm) [Consulta, martes 1 de septiembre de 2009].

mayor conciencia sobre su importancia, acompañada por un mayor *enforcement* de la norma ambiental, la creación de este nuevo «objeto del comercio» permite la asignación de recursos que, de otro modo, se hubieran destinado hacia otros bienes o servicios.

Es así como en el Paraguay se gestó la Ley 3001/06 «De valoración y retribución de los servicios ambientales». Ante una situación de grave pérdida de la masa boscosa en la Región Oriental se llegó a una moratoria legal en el otorgamiento de nuevas autorizaciones de desmonte con fines de cambio de uso de suelo y asentamiento de poblaciones (Ley 2524/04 y sus posteriores ampliaciones).

Esta ley, debido a su relativa fácil aplicación<sup>146</sup>, rápidamente se convirtió en un éxito. Además, en forma concomitante, se verificó un mayor acatamiento a la Ley 294/93 de evaluación de impacto ambiental. Tanto desde el sector público como desde algunos bancos privados se empezó a exigir la Declaración de Impacto Ambiental o Licencia Ambiental<sup>147</sup> para el otorgamiento de autorizaciones o préstamos y también algunos propietarios rurales empezaron a darse cuenta de la importancia de cumplir con la Ley de EvIA como modo de evitar que sus propiedades puedan ser consideradas en un futuro como latifundios improductivos sujetos a la reforma agraria<sup>148</sup>.

Si bien las consecuencias fueron positivas, ya que se cumplió con el objetivo de la ley, esto es, reducir significativamente los índices de deforestación en el Región Oriental, los propietarios que habían acatado las disposiciones de la Ley 422/73 «Forestal» expresaron su desacuerdo con la norma ya que ellos ahora no podían utilizar –si bien temporalmente– las superficies boscosas que habían conservado por encima de las exigencias legales y sentían que esa situación era injusta, cuando quienes lo habían hecho infringiendo la ley 422/73 podían seguir aprovechando las superficies deforestadas ilegalmente. Exigían una compensación y el Estado no contaba con el dinero para otorgarla.

La solución consistió en reconocer a las superficies adicionales a la reserva legal de bosques como áreas destinadas a servicios ambientales que pudieran ser objeto

<sup>146</sup> El monitoreo de los desmontes ilegales se realiza por medio de imágenes satelitales disponibles en forma gratuita en internet; ver, por ejemplo <http://www.dgi.inpe.br/CDSR/> o <http://glcfapp.umd.edu:8080/esdi/index.jsp> [Consulta, martes 1 de septiembre de 2009].

<sup>147</sup> Ver artículo 12 de la Ley 294/93 «De evaluación de impacto ambiental».

<sup>148</sup> Ver artículos 109, 115 y 116 de la Constitución y artículos 1, 3 y 7 de la Ley 1863/01 «Que establece el Estatuto Agrario».

de transacciones comerciales; este régimen jurídico es el que se analizará en los acápite siguientes.

## **II. Principales aspectos de la Ley 3001/06 «De valoración y retribución de los servicios ambientales»**

### **II. a. Objetivos**

La ley tiene dos objetivos explícitos. Por un lado, se pretende «propiciar la conservación, la protección, la recuperación y el desarrollo sustentable de la diversidad biológica y de los recursos naturales del país, a través de la valoración y retribución justa, oportuna y adecuada de los servicios ambientales». Por el otro, se pretende «contribuir al cumplimiento de las obligaciones internacionales que la República del Paraguay ha asumido» con relación al Convenio Marco sobre Cambio Climático (Ley 251/93) y su Protocolo de Kyoto (Ley 1447/99) y al Convenio sobre Diversidad Biológica (Ley 253/93)<sup>149</sup>.

Como se verá más adelante, esta ley es un instrumento que facilita el cumplimiento de otras leyes cuyo objetivo es la preservación de la diversidad biológica (Ley 422/73 «Forestal», Ley 294/93 «De evaluación de impacto ambiental» y Ley 2524/04 y sus ampliatorias «De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques»); y, como esa preservación contribuye además con el cumplimiento de las obligaciones internacionales que el Paraguay ha asumido como consecuencia de la ratificación de los tratados internacionales mencionados, el cumplimiento de éstos también ha sido incluido como una finalidad. Sin embargo, el objetivo primordial de la ley es la conservación, la protección, la recuperación y el desarrollo sustentable de la diversidad biológica y de los recursos naturales *del país*.

### **II. b. Definición de «servicios ambientales»**

En la Ley 3001/06 se define a los servicios ambientales como aquellos «generados por las actividades humanas de manejo, conservación y recuperación de

---

<sup>149</sup> En tanto la Ley 3001/06 permite la certificación de áreas boscosas que -abstracción hecha de la Ley 2524/04 que estará vigente hasta diciembre de 2013- podrían ser deforestadas, esta Ley provee el marco jurídico para certificar deforestación evitada y, en tal sentido, está a tono con los objetivos del programa REDD de las Naciones Unidas (Programa Conjunto de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones provenientes de Deforestación y de Degradación de los Bosques (ONU REDD) <http://www.un-redd.org/>

las funciones del ecosistema que benefician en forma directa o indirecta a las poblaciones» (Art. 2).

Esta definición no está exenta de reparos, ya que las actividades humanas de manejo, conservación y recuperación de las funciones del ecosistema no son las que generan servicios ambientales. En todo caso, se trata de los servicios ambientales que generan los ecosistemas como consecuencia de las actividades humanas de manejo, conservación y recuperación de sus funciones.

Más allá de esta observación, el sentido de la ley es claro. Se pretende retribuir una actividad humana dirigida a manejar, conservar y recuperar las funciones de los ecosistemas, porque implícitamente se reconoce que estas actividades -que benefician a todos- conllevan un costo económico para quien las realiza y, si se quiere que continúen llevándose a cabo, es conveniente que se compensen sus costos.

Además de esta definición genérica, en la ley se establecen ejemplos concretos de estos servicios ambientales: a) servicios ambientales relacionados con la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero; b) servicios ambientales de protección de los recursos hídricos para diferentes modalidades de uso; c) servicios ambientales relacionados con la protección y uso sostenible de la biodiversidad; d) servicios ambientales de belleza escénica; y, e) servicios ambientales de protección y recuperación de suelos y de mitigación de daños provocados por fenómenos naturales (Art. 2).

La enumeración no es taxativa, ya que de lo contrario no tendría sentido la presencia de una definición genérica. Por lo tanto, debería aplicársele las disposiciones de esta ley a cualquier servicio ambiental no mencionado expresamente pero que se ajustara a esa definición.

## **II. c. Mecanismo de funcionamiento de la ley**

En la ley no se especifica un procedimiento a través del cual certificar los servicios ambientales generados por las actividades de manejo, conservación y recuperación de los recursos naturales, lo cual es materia de la reglamentación. Únicamente se establece que quienes deseen ingresar al régimen de servicios ambientales deberán contar con la declaración de impacto ambiental prevista en la Ley 294/93; que la adhesión a este régimen no podrá ser inferior a los cinco años (Art. 4); que quienes contribuyan a la generación de servicios ambientales tendrán derecho

a una retribución (Art. 5); que el Poder Ejecutivo establecerá el valor de los servicios ambientales en relación con el valor o beneficio económico, ambiental o sociocultural que satisfagan (Art. 6); y que se emitirá un certificado de servicios ambientales (Art. 7), que es un título valor libremente negociable por quienes no están obligados a invertir en servicios ambientales (Art. 8).

Con relación a esto último, se establecen tres categorías de personas obligadas a adquirir certificados de servicios ambientales: 1) los titulares de proyectos de obras o actividades de alto impacto ambiental; 2) los condenados por daño ambiental; y, 3) para el caso específico de los servicios ambientales prestados por los bosques naturales, quienes no hayan cumplido con el requisito de reserva legal establecido en la Ley 422/73 «Forestal» (Arts. 11 y 12).

En el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados (cámara de origen del proyecto) se establecía un sistema de retribución de los servicios ambientales muy diferente al que finalmente se plasmó en la ley.

Allí se preveía que el Estado retribuiría a las personas que ingresaran al régimen de servicios ambientales (oferentes de servicios ambientales). Los fondos para realizar esa retribución provendrían de tasas especiales sobre los combustibles, los servicios públicos (agua, electricidad y teléfono) y los peajes por la utilización de rutas. Los oferentes de servicios ambientales también podrían obtener certificados de servicios ambientales que podrían negociar libremente con quienes estuvieran obligados a invertir en servicios ambientales o con cualquier otra persona interesada.

Esto es, la retribución por los servicios ambientales la haría principalmente el Estado, con el complemento de quienes debieran restaurar el ambiente o compensar los impactos ambientales que causarían y, en última instancia, con fondos de quienes estuvieran interesados en invertir en servicios ambientales (brokers, organizaciones ambientalistas, empresas con programas de responsabilidad social empresaria, filántropos, etcétera)<sup>150</sup>.

Sin embargo, en la Ley 3001/06 no se prevén retribuciones directas por parte del Estado a los oferentes de servicios ambientales. En virtud de las modificaciones operadas por la Cámara de Senadores (cámara revisora del proyecto de ley que

---

<sup>150</sup> Muchas de las disposiciones que quedaron en la ley sólo tenían su razón de ser dentro del mecanismo originalmente esbozado. Por este motivo, algunos pasajes de la ley como, por ejemplo, el último párrafo del artículo 5, carecen de sentido.

finalmente se convirtió en la ley 3001/06), en la actualidad la contribución del Estado bajo este régimen se limita a certificar las áreas destinadas a servicios ambientales y permitir la compensación de hasta un 50% de lo que se adeudara de tributos nacionales o locales en certificados de servicios ambientales (Art. 8).

Por lo tanto, el mecanismo de retribución por servicios ambientales establecido en la Ley 3001/06 es primordialmente **compensatorio**<sup>151</sup> de daños e impactos ambientales.

En efecto, es un sistema por el cual los oferentes de servicios ambientales pueden negociar los certificados de las áreas de sus inmuebles que prestan servicios ambientales: a) con quienes están obligados a adquirir certificados de servicios ambientales por ser titulares de proyectos de obras o actividades de alto impacto ambiental; b) con quienes han sido condenados por daño ambiental; c) con quienes sin haber sido aún condenados por daño ambiental (por el motivo que fuera) no hubieran mantenido la superficie mínima de bosques naturales a los que obliga la ley y necesitaran obtener una Declaración de Impacto Ambiental para iniciar o proseguir con actividades productivas en sus inmuebles rurales o, d) con quienes estuvieran interesados en invertir en servicios ambientales (por un ánimo conservacionista o meramente especulativo).

Para el caso específico de las superficies de bosques naturales, se prevé que quienes no hayan cumplido con la obligación del artículo 42 de la Ley 422/73 de mantener la reserva del 25% del área de bosques naturales de sus propiedades puedan adquirir certificados de servicios ambientales hasta compensar el déficit de dicha reserva legal.

Por supuesto, este también es un caso de compensación, aunque no se requiere que medie una resolución judicial de condena por daño ambiental. Es un mecanismo extrajudicial de compensación por el daño ambiental causado, que le da la alternativa a quien no cumplió con la obligación de mantener la reserva legal entre reforestarla o adquirir certificados de servicios ambientales<sup>152</sup>.

<sup>151</sup> Un muy buen artículo sobre los mecanismos de compensación por servicios ambientales es el del profesor boliviano Antonio Andaluz Westreicher, titulado «Compensación por servicios ambientales. Un enfoque desde el derecho civil», Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas del Elche, volumen I, número 4, enero de 2009, páginas 1-36.

<sup>152</sup> La ley permite, en principio, la compensación de las áreas deforestadas ilegalmente con cualquier certificado de servicios ambientales. Ahora bien, la única forma razonable de compensar el daño ambiental causado con esa deforestación dentro de los objetivos plasmados en la ley es con certificados de servicios ambientales que correspondan a áreas de bosques naturales que sean adicionales a las obligaciones mínimas de conservación.

La ley no es explícita, sin embargo, los únicos servicios ambientales que pueden certificarse son aquéllos que se generan por conservar superficies adicionales a las obligaciones legales (restricciones al dominio) de preservación de los recursos naturales<sup>153</sup>. Esto es, sólo son certificables bajo el régimen de servicios ambientales las superficies que de otro modo hubieran podido ser utilizadas bajo los regímenes de otras leyes. La ley 3001/06 no permite retribuir el mero cumplimiento de otras leyes, sino las actividades de conservación de la diversidad biológica llevadas a cabo por encima de las obligaciones legales.

Un claro ejemplo que confirma esta afirmación es el segundo párrafo del artículo 12 en el que se establece que «quienes no hayan cumplido con el requisito de reserva legal de bosques naturales establecido en la Ley N° 422/73 «FORESTAL» deberán adquirir Certificados de Servicios Ambientales hasta compensar el déficit de dicha reserva legal».

Esta disposición sólo tiene sentido si se adquieren certificados de personas que mantuvieron bosques naturales por encima de la obligación de la Ley 422/73, porque no sería razonable adquirir certificados de quienes apenas hubieran cumplido con sus obligaciones, porque si se permitiera esa «venta», el vendedor ya no estaría cumpliendo con su obligación de mantener su reserva legal y, además, se estaría atentando contra los objetivos de conservación y recomposición de la diversidad biológica, compartidos tanto por la Ley 422/73 (Art. 1) como por la Ley 3001/06.

Como se explicará más adelante, la reglamentación asume esta interpretación y sólo se permite la certificación de superficies *adicionales* a las que obligatoriamente deben conservarse.

La conservación y manejo de los bosques facilita la prestación de todos los servicios ambientales previstos expresamente por la ley<sup>154</sup>.

---

<sup>153</sup> En la versión aprobada originalmente por la Cámara de Diputados (Cámara de origen del proyecto de ley) expresamente se contemplaba que sólo podrían ingresar al régimen de servicios ambientales las tierras que superaran el porcentaje de reserva legal de áreas de bosques naturales (Art. 8 de esa versión).

<sup>154</sup> a) Servicios ambientales relacionados con la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero; b) servicios ambientales de protección de los recursos hídricos para diferentes modalidades de uso; c) servicios ambientales relacionados con la protección y uso sostenible de la biodiversidad; d) servicios ambientales de belleza escénica; y, e) servicios ambientales de protección y recuperación de suelos y de mitigación de daños provocados por fenómenos naturales.

Por su parte, la conservación y manejo de otros ecosistemas no boscosos también contribuyen a la prestación de muchos de los servicios ambientales previstos por la ley. Este es el caso de los pastizales, de las zonas húmedas o de los médanos.

Como se mencionó, la ley establece obligaciones mínimas de conservación de los bosques naturales. Sin embargo, no hace lo mismo con los ecosistemas no boscosos. Entonces, para la certificación de estos últimos, la reglamentación debería establecer las condiciones mínimas de conservación a partir de las cuales esas superficies serían certificables como áreas destinadas a servicios ambientales.

### **III. Normas reglamentarias de la Ley 3.001/06**

#### **III. a. Decreto 10.247/07 y Resolución MAG 84/07**

Cuando por medio de la Ley 3139/06 se prorrogó por primera vez la vigencia de la ley 2524/04 «De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques» se estableció en el artículo 2 que: «Dentro de los noventa días siguientes a la fecha de promulgación de la presente Ley, la autoridad de aplicación de la ley forestal, individualizará e inscribirá en un registro especial las fincas con más del 25% de su área original de bosques naturales, de acuerdo a lo establecido en la legislación vigente. Sus propietarios serán beneficiados con medidas compensatorias e incentivos según la legislación vigente. La falta de reglamentación de las compensaciones e incentivos mencionados en la presente Ley, dentro de noventa días y en la forma establecida en el presente Artículo, harán cesar de pleno derecho las restricciones y prohibiciones».

Esto es, se vinculó la vigencia de la Ley 2.524/04, ampliada por la Ley 3.139/06, a que se reglamentara –aunque sin nombrarla específicamente- la Ley 3.001/06.

La Ley 3.139/06 fue promulgada el 22 de diciembre de 2006; por lo tanto, la Ley 3.001/06 debía ser reglamentada antes del 21 de marzo de 2007.

Para evitar que los efectos de la Ley 2.524/04 -ampliada por la Ley 3.139/06- cesaran de pleno derecho, el Ministerio de Agricultura y Ganadería promulgó la Resolución número 84 del 21 de febrero de 2007 «Por la cual se crea el Registro Especial de propiedades con bosques naturales de la Región Oriental en el ámbi-

to del Servicio Forestal Nacional (SFN)<sup>155</sup> y se llama a inscripción». Asimismo, la Presidencia de la República promulgó el Decreto 10.247 del 20 de marzo de 2007 «Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 y 13 de la Ley 3.001/06 «De valoración y retribución de los servicios ambientales a los efectos previstos en el artículo 2 de la Ley 3.139/06 «Que proroga la vigencia de los artículos 2 y 3 y amplía la Ley 2.524/04 «De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques».

La primera de estas normas reglamentarias creó un registro especial de propiedades con bosques naturales y convocó a inscribirse a todos los propietarios interesados.

El Decreto 10.247/07 reglamentó parcialmente la Ley 3.001/06, focalizándose en los servicios ambientales que prestan los bosques y dejando de lado los servicios ambientales que prestan los ecosistemas no boscosos.

Además, allí se estableció que los bosques existentes al 17 de diciembre de 1986 -día en que entró en vigencia la reglamentación de este artículo, el Decreto 18.831/86- serían la línea de base para computar el cumplimiento del artículo 42 de la Ley 422/73; que los bosques protectores no se computarían a los efectos de determinar el cumplimiento del artículo 42 de la Ley 422/73; y que la Secretaría del Ambiente establecería los demás requisitos y condiciones para que los interesados pudieran certificar las áreas destinadas a servicios ambientales.

En cuanto al reparto de competencias, se estableció que el Ministerio de Hacienda reglamentaría las condiciones para avalar los certificados de servicios ambientales a los efectos de su utilización para la cancelación de obligaciones tributarias y que la Comisión Nacional de Valores establecería las condiciones en las que los certificados de servicios ambientales podrían ser negociados en la Bolsa de Valores.

Por supuesto, estas normas reglamentarias no permitieron por sí solas que quienes en ese entonces contaban con superficies de bosques naturales adicionales a la reserva legal prevista en el artículo 42 de la Ley 422/73 pudieran certificarlas en forma inmediata, pero ellas sí iniciaron el camino que llevó a que actualmente sí se las pueda certificar.

---

<sup>155</sup> Actual Instituto Forestal Nacional - INFONA en virtud de la Ley 3464/08.

### III. b. Resolución SEAM 531 del 21 de noviembre de 2008

Esta norma reglamentaria establece las condiciones y los requisitos para certificar los servicios ambientales que prestan los bosques<sup>156</sup> y las condiciones y los requisitos para que los adquirentes de certificados de servicios ambientales de bosques puedan utilizarlos para compensar el déficit de reserva legal de bosques naturales, de acuerdo con las leyes 422/73 y 3.001/06.

En esta Resolución se utiliza el concepto de «áreas destinadas a servicios ambientales» presente en la Ley 1.863/01 «Estatuto Agrario». En esa ley, «los bosques naturales y áreas destinadas a servicios ambientales, declarados como tales por la autoridad competente» (Art. 5, inciso «e») no se computan dentro del cálculo de la superficie agrológicamente útil, que es la zona de los inmuebles rurales en donde debe observarse un aprovechamiento productivo sostenible económico y ambiental de por lo menos el treinta por ciento para que un inmueble se considere racional y eficientemente utilizado y, por lo tanto, no pueda ser considerado como un latifundio improductivo. En tal sentido, la Resolución 531/08 armoniza las distintas disposiciones legales relacionadas con los servicios ambientales<sup>157</sup>.

Uno de los puntos más importantes de la Resolución 531/08 es la interpretación que se hace del artículo 42 de la Ley 422/73. Sin lugar a dudas, una de las causas que ha contribuido a la masiva deforestación registrada en el Paraguay en los últimos 30 años ha sido la ausencia de criterios para interpretar esta disposición legal y, consecuentemente, la imposibilidad de hecho de poder aplicarla.

Ahora se entiende que debe mantenerse el 25% de los bosques naturales que hubiera habido en todo inmueble rural de más de 20 hectáreas al momento de entrada en vigencia de la ley; y que en los inmuebles en los que no hubiera habido bosques por habérselos deforestado antes de la entrada en vigencia de la ley, debería haberse reforestado el 5% de su superficie<sup>158</sup>.

<sup>156</sup> Esta norma no establece el mecanismo para certificar como áreas destinadas a servicios ambientales a los ecosistemas no boscosos.

<sup>157</sup> Esta caracterización como «área destinada a servicios ambientales» también tiene consecuencias impositivas dado que la superficie agrológicamente útil es uno de los factores que se consideran al momento de calcular el impuesto a la renta agropecuaria -IMAGRO (Cfr. Ley 2421/04 «De reordenamiento administrativo y adecuación fiscal»).

<sup>158</sup> Los fundamentos de esta interpretación se desarrollan en el punto IV.g del texto principal.

Asimismo, como forma de incentivar la recomposición y el acrecentamiento del patrimonio forestal, la reglamentación permite la certificación de las superficies de reforestaciones de especies nativas adicionales al 25% de las reforestaciones que se hubieran realizado para recomponer el ambiente dañado por el incumplimiento previo de la obligación legal de mantener los bosques naturales existentes al 17 de diciembre de 1986 en inmuebles rurales de más de veinte hectáreas.

En el mismo orden de ideas, es importante resaltar que desde abril de 2009 se encuentra vigente la Ley 3.703/09 «Que amplía el Art. 8 de la Ley 125/91, modificado por la Ley 2421/04», que permite que los costos y gastos directos e indirectos provenientes de la implantación y el manejo de bosques, realizados en el marco de forestaciones y reforestaciones amparadas en las Leyes 422/73 y 536/95 «De fomento a la forestación y reforestación» sean deducibles sin límites temporales o porcentuales de la renta bruta gravada para obtener la renta neta, que es la base de cálculo sobre la que debe tributarse el impuesto a la renta.

En consecuencia, quienes reforesten con especies nativas superficies que excedan el 25% de lo que se debía mantener como reserva legal de bosques naturales<sup>159</sup>, no sólo pueden certificar esas reforestaciones como áreas destinadas a servicios ambientales, sino que los gastos que antes de la vigencia de esa Ley no hubieran podido ser deducidos, ahora sí podrán serlos.

Dentro del marco interpretativo del artículo 42 de la Ley 422/73, la Resolución 531/08 también permite que los pequeños propietarios rurales de menos de 20 hectáreas puedan certificar como áreas destinadas a servicios ambientales las superficies de bosques nativos que hubiera en sus inmuebles.

A fin de evitar la duplicación de procedimientos, la Resolución 531/08 prevé que la certificación de las áreas destinadas a servicios ambientales se llevará a cabo por medio del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de la Ley 294/93 y sus reglamentaciones.

Los criterios y los indicadores biológicos necesarios para certificar los bosques como áreas destinadas a servicios ambientales están establecidos en la Resolución SEAM número 1.564 del 4 de abril de 2009, que se analizará más adelante.

---

<sup>159</sup> O que excedan el 5% de lo que se hubiera reforestado, si es que al 17 de diciembre de 1986 la propiedad no hubiera tenido superficies de bosques naturales.

La Resolución 531/08 prevé que los titulares de los certificados de las áreas destinadas a servicios ambientales podrán negociarlos directamente con quienes los necesiten o bien podrán ser convertidos en títulos valor, negociables en la bolsa de valores del país (Art. 6).

Para que esto último pueda ocurrir, la Comisión Nacional de Valores debería reconocer a la SEAM como entidad emisora de títulos valores y, por su parte, el Ministerio de Hacienda debería dar el aval del Estado paraguayo<sup>160</sup>, ya que estos títulos valor podrían ser utilizados para el pago de impuestos. Hasta que ello ocurra, los titulares de certificados de servicios ambientales sólo pueden negociarlos directamente con quienes los necesiten.

Con el fin de poder priorizar la conservación o la recomposición de distintos ecosistemas, en la Resolución 531/08 se ha dividido el territorio nacional en distintas ecorregiones (Aquadabán, Amambay, Alto Paraná, Selva Central, Litoral Central y Ñeembucú) y se ha previsto que la Oficina Nacional de Servicios Ambientales junto con el Centro de Datos para la Conservación deberá determinar las ecorregiones en las que se dividirá la Región Occidental. De esta manera, la SEAM podrá dar preferencia a la emisión de certificados de servicios ambientales de una ecorregión y esos certificados, a través de una razón de equivalencia que también deberá establecerse, podrán ser utilizados para compensar incumplimientos en otras ecorregiones menos prioritarias para la conservación. De esta manera, se podrán canalizar los escasos recursos donde más se necesiten.

Hasta tanto ello ocurra, quienes necesiten adquirir certificados de servicios ambientales para compensar sus déficits de reserva legal de bosques naturales deberán adquirir certificados de la misma ecorregión en donde deban compensar.

El precio de los certificados de servicios ambientales es libremente convenido entre el oferente de servicios ambientales y el adquirente de esos certificados, teniendo como parámetro el valor asignado a cada ecorregión. De todos modos, el hecho de que la SEAM no asigne un valor de referencia para cada ecorregión no impide que el precio sea acordado entre las partes.

En la Resolución 531/08 se ha ideado un mecanismo que hará relativamente fácil de implementar la Ley 3.001/06.

---

<sup>160</sup> Este aval sólo podría darse si en la Ley de Presupuesto General de Gastos o en una ampliación de la misma, se autorizara al Ministerio de Hacienda a otorgar el aval del Estado paraguayo.

Por un lado, la certificación de áreas destinadas a servicios ambientales se realiza a través del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, que es conocido por los productores rurales y al que de todos modos están obligados a someterse por imperativo de los artículos 3 y 7 de la Ley 1863/01.

Por otro lado, la necesidad de adquirir certificados de servicios ambientales también surge en gran medida como consecuencia del procedimiento de evaluación de impacto ambiental: Los proyectos de grandes obras de infraestructura no podrían obtener una Licencia Ambiental favorable si no adquirieran certificados de servicios ambientales; y, los proyectos agropecuarios tampoco podrían obtenerla si en los inmuebles en donde fueran a desarrollarse no se respetara la obligación de contar con la reserva de bosques naturales prevista en el artículo 42 de la Ley 422/3. En tal caso, las alternativas son sólo dos: reforestar hasta alcanzar la superficie que debía mantenerse o adquirir certificados de servicios ambientales.

Además, fiscalizar que las superficies certificadas como áreas destinadas a servicios ambientales son realmente mantenidas como tales puede realizarse por medio de imágenes satelitales. También es muy importante que en la Resolución 531/08 se establezca que el incumplimiento del plan de gestión ambiental de las áreas certificadas dará lugar a la cancelación de los certificados que se hubieran emitido (Art. 10) y que se exija que los contratos en los que se negocie certificados de servicios ambientales sean documentados en escritura pública o en documento privado con firma certificada por escribano público (Art. 7).

Como consecuencia de estas disposiciones, el adquirente de certificados de servicios ambientales estará interesado en que el oferente cumpla fielmente con su plan de gestión ambiental para no tener que adquirir nuevos certificados y, por lo tanto, controlará que así suceda. Por su parte, el oferente de servicios ambientales hará sus mejores esfuerzos para cumplir con su plan de gestión ambiental porque, de lo contrario, podría ser demandado por el adquirente de sus certificados por la vía del juicio ejecutivo previsto en el Código Procesal Civil y, al ser titular de un inmueble, lo lógico sería que el demandante solicitara al juez como primera medida la traba de un embargo ejecutivo.

### **III. c. Resolución SEAM 1.564 del 4 de mayo de 2009**

La Resolución SEAM número 1.564 del 4 de mayo de 2009 es la última de la serie inconclusa de reglamentaciones necesarias para hacer completamente operativa

la Ley 3001/06. En ella se establecen los criterios e indicadores jurídicos, ecológicos y sociales a ser considerados, respectivamente, dentro del Cuestionario Ambiental Básico, los términos de referencia del Estudio de Impacto Ambiental y en la etapa de información pública previa a la emisión de la Declaración de Impacto Ambiental, de los proyectos de obras o actividades por los cuales se pretenda certificar áreas destinadas a servicios ambientales en el marco de la Resolución SEAM número 531 del 21 de noviembre de 2008 (Art. 1).

Como medida genérica se contempla la inclusión en los estudios de impacto ambiental cuestiones tales como un plan efectivo de prevención y control de fuego y un programa de monitoreo y control biológico de la integridad del área destinada a servicios ambientales y de la reserva legal de bosques y los bosques protectores (Art. 3).

Luego se establece un sistema de puntajes que permite que superficies boscosas con distintas características puedan ser certificadas como áreas destinadas a servicios ambientales.

Así, por ejemplo, un área relativamente pequeña y poco intervenida tendrá chances similares de ser certificada que un área más extendida pero más intervenida; un área con endemismos de flora y fauna tendrá más chances que otra que no los tenga; y así sucesivamente. En cualquiera de los casos, si esas superficies boscosas no están conectadas a otras áreas boscosas por medio de corredores será poco probable que puedan ser certificadas.

#### **IV. Consideraciones finales**

La Ley 3.001/06 rompe con una tradición de normas de comando y control en materia ambiental, dando paso a un nuevo sistema de incentivos económicos para la conservación de la diversidad biológica en el Paraguay.

Si bien no sigue la lógica tradicional, esta ley no es antagónica con las demás leyes ambientales; por el contrario, en principio, facilita su cumplimiento. Es una ley que tiene el potencial de contribuir a solucionar la problemática de la conservación y la recomposición de la diversidad biológica del Paraguay, pero no solucionarla por sí sola.

Es también una ley única en derecho comparado. Los mecanismos de pagos por servicios ambientales actualmente vigentes dependen fundamentalmente de

recursos colectados por organismos estatales<sup>161</sup>. La Ley 3.001/06 tal vez sea la primera ley de su tipo, en la que los recursos que permiten que el sistema funcione provienen de quienes han dañado el ambiente o van a impactarlo en forma relativamente significativa e, inclusive tiene el potencial, reglamentación mediante, ser un mecanismo que permita captar fondos provenientes del Programa Conjunto de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación de los Bosques. En tal sentido, es una materialización del principio de contaminador-pagador.

Para que esta ley pueda desarrollar todas sus potencialidades es aún necesaria una importante actividad regulatoria por parte de distintas reparticiones del Poder Ejecutivo.

La Secretaría del Ambiente aún debe reglamentar las relaciones de equivalencia entre certificados de servicios ambientales de las distintas ecorregiones del país y determinar cuáles serán las ecorregiones en las que se dividirá el Chaco. Asimismo, aún debe determinar los valores nominales de los certificados de servicios ambientales. Otro aspecto fundamental que aún está pendiente es la reglamentación de la certificación de los servicios ambientales prestados por los ecosistemas no boscosos.

También es necesario que la Comisión Nacional de Valores reglamente las condiciones por cuales la Secretaría del Ambiente podrá emitir certificados de servicios ambientales en la forma de títulos valores y que el Ministerio de Hacienda junto con la Secretaría del Ambiente realicen las gestiones necesarias para que el Estado paraguayo pueda avalar los certificados de servicios ambientales que sean convertidos en títulos valor. Finalmente, cuando todos estos pasos se hayan cumplido, se requerirá que la Subsecretaría de Estado de Tributación reglamente el mecanismo por el cual podrán cancelarse las obligaciones tributarias con certificados de servicios ambientales.

---

<sup>161</sup> Por ejemplo, así ocurre con el mecanismo plasmado en la Ley costarricense número 7575 del 16 de abril de 1996.

## ANEXO II

### DIGESTO FORESTAL (RECOPIACIÓN DE LAS NORMAS JURÍDICAS QUE RIGEN EL SECTOR FORESTAL PARAGUAYO)

#### 1) Leyes forestales

- 1) Ley 422/73 «Forestal» (Modificada parcialmente por las leyes, 96/92 «De vida silvestre», 3.464/08 «Que crea el Instituto Forestal Nacional» y 3.788/10 «Que crea el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria»)
- 2) Ley 515/94 «Que prohíbe la exportación y tráfico de rollos, trozos y vigas de madera» (Modificada parcialmente por Ley 2.848/05 «Que deroga los Artículos 2 y 3 de la Ley 515/94 «Que prohíbe la exportación y tráfico de rollos, trozos y vigas de madera»)
- 3) Ley 536/95 «De fomento la forestación y la reforestación» (Modificada parcialmente por las leyes 1.639/00 «Que modifica y amplía la Ley 536 del 16 de enero de 1995 «De fomento a la forestación y reforestación», 2.421/04 «De reordenamiento administrativo y adecuación fiscal» y 3.703/09 «Que amplía el artículo 8 de la Ley 125/91 «Que establece el nuevo régimen tributario», modificado por la Ley 2.421 «De reordenamiento administrativo y adecuación fiscal»)
- 4) Ley 751/95 «Que aprueba el Acuerdo sobre Cooperación para el Combate al Tráfico Ilícito de Madera» (Suscripto entre los Gobiernos de la República del Paraguay y la República Federativa del Brasil el 1 de septiembre de 1994)

- 5) Ley 816/96 «**Que adopta medidas de defensa de los recursos naturales**» (Modificada por Ley 1.095/97 y ampliada su vigencia por Ley 1.848/01. Actualmente, no está en vigencia)
- 6) Ley 2.524/04 «De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques» (Ampliada su vigencia, primeramente por la Ley 3.139/06 y, posteriormente por la Ley 3.663/08. Estará en vigencia hasta el 31 de diciembre de 2013)
- 7) Ley 3.001/06 «De valoración y retribución de los servicios ambientales»
- 8) Ley 3.464/08 «Que crea el Instituto Forestal Nacional (INFONA)»
- 9) Ley 3.703/09 «Que amplía el artículo 8 de la Ley 125/91 «Que establece el nuevo régimen tributario», modificado por la Ley 2.421 «De reordenamiento administrativo y adecuación fiscal»
- 10) Ley 3.788/10 «Que crea el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria»
- 11) Ley 4.012/10 «Que crea el Departamento de Bosques y Asuntos Ambientales dependiente de la Dirección Técnica de la Policía Nacional y especifica las funciones de la Policía Nacional en materia ambiental»
- 12) Ley 4.014/10 «De prevención y control de incendios»
- 13) Ley 4.241/10 «De Restablecimiento de Bosques Protectores de Cauces Hídricos en el Territorio Nacional»

## 2) Leyes con incidencia en el sector forestal

- 1) Ley 123/91 «Que adopta nuevas formas de protección fitosanitaria» (Modificada parcialmente por la Ley 2.459/04 «Que crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas – SENAVE)
- 2) Ley 125/91 «Que establece el nuevo régimen tributario» (Modificada por la Ley 2.421/04 «De reordenamiento administrativo y adecuación fiscal» y por la Ley 3703/09 «Que amplía el Art. 8 de la Ley 125/91 «Que establece el nuevo régimen tributario», modificado por la Ley 2.421/04 «De reordenamiento administrativo y adecuación fiscal»» y por la Ley 4.046/10 «Que modifica el Artículo 4 de la Ley número 1.462/1935 «Que establece el procedimiento para lo contencioso administrativo»)

- 3) Ley 96/92 «De vida silvestre» (Modificada parcialmente por la Ley 4046/10 «Que modifica el Artículo 4 de la Ley número 1.462/1935 «Que establece el procedimiento para lo contencioso administrativo»)
- 4) Ley 294/93 «De evaluación de impacto ambiental» (Modificada parcialmente por la Ley 345/93)
- 5) Ley 352/94 «De áreas silvestres protegidas» (Modificada parcialmente por la Ley 4.046/10 «Que modifica el Artículo 4 de la Ley número 1.462/1935 «Que establece el procedimiento para lo contencioso administrativo»)
- 6) Ley 716/96 «Que sanciona delitos contra el medio ambiente»
- 7) Ley 1.561/01 «Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente» (Modificada parcialmente por la Ley 3.679/08 «Que modifica el Art. 8 de la Ley 1.561/01 «Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente»» y por la Ley 4.046/10 «Que modifica el Artículo 4 de la Ley número 1.462/1935 «Que establece el procedimiento para lo contencioso administrativo»)
- 8) Ley 1.863/01 «Estatuto Agrario» (Modificada parcialmente por las Leyes 2.002/02 y 2.531/04)
- 9) Ley 2.419/04 «Que crea el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDER)» (Modificada parcialmente por la Ley 4046/10 «Que modifica el Artículo 4 de la Ley número 1.462/1935 «Que establece el procedimiento para lo contencioso administrativo»)
- 10) Ley 3.239/07 «De los recursos hídricos del Paraguay»
- 11) Ley 3.966/10 «Orgánica Municipal»

### **3) Decretos reglamentarios de leyes forestales o con incidencia en el sector forestal**

- 1) Decreto 11.681/75 «Por el cual se reglamenta la Ley 422/73 «Forestal»» (Modificado parcialmente por el Decreto 17.576/02 «Por el cual se modifica parcialmente el Art. 79° del Decreto 11.681/75», por el Decreto 2.438/09” Por el cual se establece el período de validez de las guías de productos y subpro-

- ductos forestales y se autoriza al Instituto Forestal Nacional (INFONA) a establecer su formato» y por las normas del Decreto 3.929/10 «Por el cual se reglamenta la Ley N°3.468/08 «Que crea el Instituto Forestal Nacional (INFONA)» que lo contradigan)
- 2) Decreto 1.746/78 «Que reglamenta la habilitación y uso de campos destinados a las comunidades rurales conforme al artículo 62 «Del Estatuto Agrario»»
  - 3) Decreto 18.831/86 «Por el cual se establecen normas de protección del medio ambiente»
  - 4) Decreto 8.463/91 «Por el cual se prohíbe la exportación de maderas aserradas ,incluso cepilladas de las especies cedrela spp (cedro), tebebuia spp (lapacho), myrocarpus spp (incienso), y cordia trichotoma (petereby)»
  - 5) Decreto 139/92 «Por el cual se adopta un sistema de acreditación fitosanitaria para productos vegetales de importación» (AFIDI)
  - 6) Decreto 12.385/92 «Por el cual se establecen cánones para el aprovechamiento de bosques privados y la inscripción en el Registro Publico Forestal»
  - 7) Decreto 9.425/95 «Por el cual se reglamenta la Ley 536/95 de Fomento a la Forestación y Reforestación» (Modificado parcialmente por el Decreto 20.299/03 «Por el cual se modifican el Art. 35 del Decreto 9.425/95 «Por el cual se reglamenta la Ley 536/95 «De fomento a la forestación y Reforestación» y el Art. 2º del Decreto 21.792/98 «Por el cual se declara a los sujetos de la Reforma Agraria con derecho a ser beneficiados de los incentivos previstos en la Ley 536/95 y con proyectos menores a 30 hectáreas»)
  - 8) Decreto 14.281/96 «Por el cual se reglamenta la Ley 294/93 «De evaluación de impacto ambiental» (Modificado parcialmente por el Decreto 4.066/10 «Por el cual se amplía el Art. 17 del Decreto 14.281 del 31 de julio de 1996)
  - 9) Decreto 21.792/98 «Por el cual se declara a los sujetos de la Reforma Agraria con derecho a ser beneficiados de los incentivos previstos en la Ley 536/95 y con proyectos menores a 30 hectáreas» (Modificado parcialmente por el Decreto 20.299/03 «Por el cual se modifican el Art. 35 del Decreto 9.425/95 «Por el cual se reglamenta la Ley 536/95 «De fomento a la forestación y Reforestación» y el Art. 2º del Decreto 21.792/98 «Por el cual se declara a los sujetos de la Reforma Agraria con derecho a ser

beneficiados de los incentivos previstos en la Ley 536/95 y con proyectos menores a 30 hectáreas»)

- 10) Decreto 13.418/01 «Por el cual se establece el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, para los planes de manejo forestal y planes de cambio de uso de suelo (Ampliado por el Decreto 878/03 «Por el cual se amplía el Decreto 13.418/01»)
- 11) Decreto 11.915/08 «Por el cual se establece un anticipo en concepto de impuesto a la renta de las actividades comerciales, industriales y de servicios a la exportación de productos forestales» (Modificado parcialmente por el Decreto 12.341/08 «Por el cual se modifica el Art. 4 del Decreto 11.915 del 11 de marzo de 2008»)
- 12) Decreto 2.438/09 «Por el cual se establece el período de validez de las guías de productos y subproductos forestales y se autoriza al Instituto Forestal Nacional (INFONA) a establecer su formato».
- 13) Decreto 3.929/10 «Por el cual se reglamenta la Ley N°3468/08 «Que crea el Instituto Forestal Nacional (INFONA)».
- 14) Decreto 3.579/09 «Por el cual se crea la «Comisión de Buenas Prácticas de Producción Agrícola, Pecuaria y Forestal» (Modificado parcialmente por el Decreto 4.100/10 «Por el cual se amplía el artículo 4° del Decreto N°3579 del 9 de diciembre del 2009 y se deroga su Art 6°».
- 15) Decreto 6.733/11 «Por el cual se aprueba el documento sobre Política y Programa Nacional de Biotecnología Agropecuaria y Forestal del Paraguay».

#### **4) Resoluciones reglamentarias de carácter general en materia forestal emanadas del SFN / INFONA<sup>162</sup>**

- 1) Resolución (Departamento de Agricultura y Ganadería de la Presidencia de la República) número 165 del 13 de julio de 1.971, «Por la cual se dictan

<sup>162</sup> La lista de Resoluciones que se presenta a continuación ha sido elaborada en base a la información encontrada en los archivos del INFONA y en bases de datos particulares. La vigencia o no de estas normas reglamentarias **es indicativa** para el lector quien deberá corroborar en cada caso la corrección de la información. Dado que estas normas reglamentarias no han sido publicadas en la Gaceta Oficial, **no se puede garantizar que estén todas las Resoluciones del SFN y el INFONA**; esto es, se trata de un **listado meramente indicativo** hasta el mes de octubre de 2011.

- normas operativas para la distribución de plantas de pino». No está en vigencia por cumplimiento de su objeto.
- 2) Resolución (Departamento de Agricultura y Ganadería de la Presidencia de la República) número 273 del 13 de noviembre de 1971 «Por la cual el Ministerio de Agricultura y Ganadería transfiere en propiedad a las Naciones Unidas «Proyecto de Desarrollo Forestal e Industrias Forestales» 4 (cuatro) vehículos de la marca Volkswagen». No está en vigencia por cumplimiento de su objeto.
  - 3) Resolución (Departamento de Agricultura y Ganadería de la Presidencia de la República) número 174 del 22 de mayo de 1973 «Por la cual se fijan los precios a las plantas de pino producidas en el Centro de Demostración Forestal – Puerto Presidente Stroessner para el año 1973». No está en vigencia por cumplimiento de su objeto.
  - 4) Resolución SFN número 4 del 4 de agosto de 1975, «Por el cual se establecen normas técnicas y administrativas de operación para los Distritos Forestales del Servicio Forestal Nacional».
  - 5) Resolución SFN número 2 de fecha 16 marzo de 1.976 «Por el cual se adopta un nuevo sistema de control de guías de transporte de productos forestales en el Distrito Forestal Departamento de Amambay». No está en vigencia.
  - 6) Resolución SFN número 14 del 7 de mayo de 1980 «Por la cual se establecen normas para la aprobación de certificados de gastos de reforestación». No está en vigencia.
  - 7) Resolución SFN número 1 del 15 de febrero de 1.989 «Por la cual se incrementa el precio a los servicios de inspección de aprovechamientos forestales y expedición de guías de circulación de productos forestales». No está en vigencia.
  - 8) Resolución SFN número 2 del 15 de febrero de 1.989 «Por la cual se fijan precios para el cobro de aprovechamiento e inspección de productos forestales». No está en vigencia.
  - 9) Resolución SFN número 3 del 20 de febrero de 1.989 «Por la cual se fijan precios para el cobro de inscripción en el Registro Publico Forestal». No está en vigencia.

- 10) Resolución SFN número 8 del 21 de mayo de 1.990 «Por la cual se fijan precios para el cobro de servicios de inspección de productos forestales secundarios». No está en vigencia.
- 11) Resolución SFN número 10 de 21 de mayo de 1.990 «Por el cual se reglamenta la utilización de las Guías Forestales». No está en vigencia.
- 12) Resolución SFN 23 del 20 de diciembre de 1.990 «Por el cual se reglamenta el artículo 46 del Decreto N° 11.681 de la ley forestal 422/73». No está en vigencia.
- 13) Resolución SFN número 4 de fecha 14 de junio de 1.991 «Por la cual se fijan precios para el cobro de Productos Forestales y Prestación de Servicios». No está en vigencia.
- 14) Resolución SFN número 5 del 25 de junio de 1.991 «Por el cual se reglamenta el aprovechamiento forestal de bosques privados».
- 15) Resolución SFN número 42 del 4 de noviembre de 1.991 «Por el cual se reglamenta el artículo 46 del Decreto N° 11.681 de la ley Forestal N° 422/73». No está en vigencia.
- 16) Resolución SFN 5 del 27 enero de 1.992 «Por el cual se fijan precios por servicios de inspección de productos forestales». No está en vigencia.
- 17) Resolución SFN número 36 del 12 marzo de 1.992 «Por el cual se modifica el Art. 2° de la Resolución N° 42/91». No está en vigencia.
- 18) Resolución SFN número 61 del 29 de mayo de 1.992 «Por la cual se dan las especificaciones técnicas que deberán atenderse para la elaboración de los planes de aprovechamiento forestal, sus normas de presentación y plazos de validez». No está en vigencia.
- 19) Resolución SFN número 76 del 8 de julio de 1.992 «Que reemplaza a la Resolución N° 61/92 y reglamenta la elaboración de los planes de aprovechamiento y manejo forestal» (Modificada y ampliada por la Resolución SFN número 323 del 16 de mayo de 1.994 «Por la cual se amplia y modifica la resolución N° 76/92 de fecha 8 de julio de 1.992»; modificada a su vez por la Resolución SFN número 856, de fecha 14 de octubre de 1.996, «Por la cual se modifica el artículo 1° de la Resolución N° 323/94»). No está en vigencia (Res. SFN 7/02).

- 20) Resolución SFN número 104 del 18 de agosto de 1992 «Por la cual se instituyen los procedimientos para la habilitación de empresas con derecho a la adquisición de guías forestales especiales». No está en vigencia por cumplimiento de su objeto.
- 21) Resolución SFN número 185 de fecha 2 de octubre de 1.992 «Por la cual se reglamenta el régimen de inversión forestal compensatorio». No está en vigencia por cumplimiento de su objeto.
- 22) Resolución SFN número 81 del 12 de abril de 1.993 «Por la cual se crea un Grupo Técnico para el Diseño de Sistemas de informativos de circulación de productos forestales». No está en vigencia por cumplimiento de su objeto.
- 23) Resolución SFN número 506 del 1 de octubre de 1.993 «Por la cual se fijan normas para precautelar los intereses de la institución y del sector forestal». No está en vigencia por cumplimiento de su objeto.
- 24) Resolución SFN número 1 del 7 de enero de 1.994 «Por la cual se establecen normas para la protección de los bosques naturales de producción».
- 25) Resolución SFN número 8 del 5 de enero de 1.998 «Por el nuevo sistema de tramitación de despachos de exportación de maderas aserradas y productos forestales».
- 26) Resolución SFN número 11 del 9 de enero de 1.998 «Por la cual se prohíbe la exportación y el tráfico internacional de maderas en trozos, vigas y durmientes y se establecen las tasas máximas de descuento para la exportación de productos forestales». El objeto de esta Resolución coincide con lo establecido en el Art. 1 de la Ley 515/94.
- 27) Resolución SFN INTERVENTOR número 12 del 9 de enero de 1.998 «Por la cual se establece medidas de diámetro mínimas, para la explotación y transporte según especie».
- 28) Resolución SFN número 100 del 23 de enero del 1.998 «Por la cual se establecen sistemas de política forestal» (Modificada por la Resolución SFN número 599 del 14 de julio del 1.998, «Por la cual se modifica el artículo 14 de la Resolución N° 100/98 y se establece el mecanismo para la expedición de guías industriales por reforestación»). En principio, parecería ser que

ninguno de sus artículos está en vigencia, ya que fue derogada parcialmente por sucesivas Resoluciones tanto del SFN como del INFONA.

- 29) Resolución SFN número 150 del 5 de febrero de 1.998 «Por la cual se solicita ampliación presupuestaria y se determina destino de las recaudaciones de las Guías Bosques y Guías Industriales». No está en vigencia por cumplimiento de su objeto.
- 30) Resolución SFN número 37 de fecha 20 de febrero de 1.998 «Por la cual se da vigencia al acuerdo de fecha 10 de febrero 1.998». No está en vigencia por cumplimiento de su objeto.
- 31) Resolución SFN número 81 del 10 de marzo de 1.998 «Por la cual se reglamenta el otorgamiento de guías de traslado de productos forestales provenientes de colonias habilitadas por el Instituto de Bienestar Rural». No está en vigencia por cumplimiento de su objeto.
- 32) Resolución SFN número 496 del 17 de junio de 1.998 «Por la cual se establecen requisitos para proseguir con los trabajos de aprovechamiento y uso de la tierra aprobados por el SFN». No está en vigencia por cumplimiento de su objeto.
- 33) Resolución SFN número 557 del 7 de julio de 1.998 «Por la cual se establecen requisitos para el uso de guías forestales». No está en vigencia.
- 34) Resolución SFN número 1.120 del 20 de noviembre del 1.998 «Por la cual se fija el marco de referencia para la presentación de los planes de manejo de forestación o reforestación en el marco de la Ley 536/95».
- 35) Resolución SFN número 14 de fecha 11 de enero de 1.999 «Por la cual se implementa un sistema provisorio de emisión de guías forestales hasta tanto se apruebe el nuevo formato decreto mediante». No está en vigencia.
- 36) Resolución SFN número 119 del 4 de marzo de 1.999 «Por la cual se establece responsabilidades de los jefes de distritos forestales».
- 37) Resolución SFN número 164 del de 21 de mayo de 1.999 «Por la cual se crea la unidad de evaluación técnica de procesamientos funciones y sistema global de actividades de la dirección del servicio forestal nacional y se asignan funcionarios técnicos de la misma». No está en vigencia.

- 38) Resolución SFN número 176 del 31 de mayo de 1.999 «Por la cual se establece el Régimen de Aprovechamiento y Transporte de Productos Forestales provenientes de bosques implantados (Reforestación con especies de rápido crecimiento (eucalipto, pino, paraíso, grevillea, kiri y otras)».
- 39) Resolución SFN número 208 del 10 de mayo de 2.000 «Por la cual se reglamenta la corta y aprovechamiento del Palo Santo (*Bulnesia Sarmientoi*)».
- 40) Resolución SFN número 557 del 28 de septiembre de 2.000 «Por la cual se fijan precios de plantas y semillas producidas en el vivero del proyecto de extensión forestal dependiente de la oficina Central de San Lorenzo» (Ampliada por la Resolución INFONA número 1209 del 20 de noviembre de 2.009 «Por la cual se amplía el artículo 2 de la Resolución SFN número 557 de fecha 28 de setiembre de 2.000, en el sentido de incluir nuevas especies forestales»).
- 41) Resolución SFN número 729 del 15 de diciembre de 2.000 «Por la cual se reglamenta normas de protección del medio ambiente en la región Occidental o Chaco».
- 42) Resolución SFN número 540 del 12 de octubre de 2.000 «Por la cual se reglamentan las normas y procedimientos del sistema de depósitos». No está en vigencia.
- 43) Resolución SFN número 184 de fecha 29 de octubre de 2.001 «Por la cual se declara la caducidad de los archivos obrantes en la Sección Registros dependientes del Departamento de Manejo de Bosques del SFN». No está en vigencia por cumplimiento de su objeto.
- 44) Resolución SFN número 224/01 del 7 de diciembre de 2.001 «Por la cual se reglamenta la elaboración y presentación de los planes de uso de la tierra» (Modificada por la Resolución SFN número 239 del 8 de mayo de 2003 «Por la cual se modifica la Resolución número 224/01 «Por la cual se reglamenta la elaboración de los planes de uso de la tierra en el punto 5.1 y 2 vegetación»).
- 45) Resolución SFN número 230 de fecha 18 de abril de 2.001 «Por la cual se establece el procedimiento de entrega de productos forestales decomisados a instituciones públicas o privadas para su uso sin fines de lucro».

- 46) Resolución SFN número 232 del 23 de abril de 2.001 «Por la cual se determinan las personas e instituciones pasibles de ser beneficiadas con la provisión gratuita de semillas y mudas forestales» (Modificada parcialmente por la Resolución INFONA número 1.210 del 30 de noviembre de 2.009 «Por la cual se modifica parcialmente el artículo 2 de la Resolución SFN número 232 de fecha 23 de abril del 2.001» y por la Resolución INFONA 171 del 15 de marzo de 2.010 «Por la cual se modifica parcialmente el artículo 1 de la Resolución SFN número 232 de fecha 23 de abril de 2.001).
- 47) Resolución SFN número 234/01 del 12 de diciembre de 2.001 «Por la cual se reglamenta el traslado de maderas aserradas desde la planta industrial hasta depósitos de ventas».
- 48) Resolución SFN número 277 del 29 de mayo de 2.001 «Por la cual se fijan precios por servicios de inspección de productos forestales». No está en vigencia.
- 49) Resolución SFN número 282/01 del 30 de mayo de 2.001 «Por la cual se reglamenta el aprovechamiento de los productos forestales no maderables del Bosque».
- 50) Resolución SFN número 283 del 30 de mayo de 2.001, «Por la cual se aprueba el nuevo formato de guías de productos forestales no maderables del Bosque». No está en vigencia.
- 51) Resolución SFN número 7 de fecha 18 de enero de 2.002 «Por la cual se reglamenta la elaboración y presentación de los planes de manejo forestal» (Complementada por la Resolución SFN número 52 del 4 de marzo de 2.003 «Por la cual se reglamenta la Resolución N° 7/02 «Por la cual se aprueban los planes de manejo forestal»).
- 52) Resolución SFN número 48 del 8 de marzo de 2.002 «Por la cual se amplía el plazo del art 1° de la Resolución SFN INT. N° 02 del 18 de enero del 2.002». No está en vigencia por cumplimiento de su objeto.
- 53) Resolución SFN número 54 del 12 de marzo de 2.002 «Por la cual se integra un equipo técnico a fin de fiscalizar las plantaciones realizadas en el marco de la Ley 536/95 «De fomento a la forestación y reforestación», en propiedades de asentamientos campesinos pertenecientes al departamento de Canindeyú». No está en vigencia por cumplimiento de su objeto.

- 54) Resolución SFN número 85 del 3 de abril de 2.002 «Por la cual se establecen medidas especiales y transitorias para la ejecución de plantaciones forestales en el marco de la ley 536/95 de fomento a la forestación y reforestación». No está en vigencia por cumplimiento de su objeto.
- 55) Resolución SFN número 89 del 16 de abril de 2.002 «Por la cual se aprueba el formato de guías de productos forestales no maderables formulario de Registro de Productos y Solicitud de Guías». No está en vigencia.
- 56) Resolución SFN número 156 del 26 de septiembre de 2.002 «Por la cual se establece régimen temporal para ordenar el transporte, industrialización y comercialización de residuos de explotaciones agropecuarias-Rollos Lampiños». No está en vigencia.
- 57) Resolución SFN número 163 del 31 de octubre de 2.002 «Por la cual se dispone el ordenamiento de las normas de procedimientos para la exportación y maderas en todas sus formas».
- 58) Resolución SFN número 245 de fecha 14 de noviembre de 2.002, «Por la cual se suspende temporalmente la emisión de Guías Forestales correspondientes a los planes aprobados a favor de las comunidades indígenas». En principio, no estaría en vigencia (Ver Resolución MAG número 54/03 (Art. 8), modificada por la Resolución MAG número 996/04).
- 59) Resolución SFN número 18 del 12 de febrero de 2.003 «Por la cual se dispone la expedición de certificados del Plan de Manejo de Reforestación de conformidad a lo dispuesto por la Ley 536/95». No está en vigencia por cumplimiento de su objeto.
- 60) Resolución SFN número 128 del 19 de marzo de 2.003 «Por la cual se reglamenta el aprovechamiento del Palo Santo «*Bulnesia Sarmientoi*».
- 61) Resolución SFN número 180 del 4 de abril de 2.003 «Por la cual se establece régimen temporal para el ordenamiento del transporte industrialización y comercialización de residuos de explotaciones agropecuarias denominados rollos lampiños» (Complementada por la Resolución SFN número 238/03 del 8 de mayo de 2.003 «Por la cual se reglamenta la Resolución N°180/03 en lo referente a la emisión de guías para el ordenamiento del transporte, industrialización y comercialización de residuos de explotaciones agropecuarias denominados rollos lampiños» y modificada por la Resolución

- SFN número 137 de fecha 15 de marzo del 2.004 «Por la cual se modifica la Resolución SFN N° 180/03 de fecha 4 de abril de 2.003 en los artículos 3° y su resolución reglamentaria N° 238/03 de fecha 08 de mayo del 2.003 y en su artículo 1»). No está en vigencia.
- 62) Resolución SFN número 36 del 10 de junio del 2.003 «Por la cual se establecen procedimientos para el control de la emisión de guías forestales». No está en vigencia.
- 63) Resolución SFN número 422 del 4 de julio de 2.003 «Por la cual los formatos de las solicitudes de registros del Servicio Forestal Nacional» (Modificada por la Resolución SFN N° 479/03 del 29 de julio de 2.003 «Por la cual se modifica el art. 1° de la Resolución SFN N° 422/03 con referencia al formato de la solicitud de Registro de Industria y Comercio»). No está en vigencia derogada por la Resolución INFONA 420/10.
- 64) Resolución MAG número 54 del 24 de agosto de 2.003 «Por la cual se deja sin efecto la intervención de los Distritos Forestales Chaco Central y Boquerón, dispuesta por Resolución Ministerial N° 3 de fecha 19 de agosto del 2.003, y se adoptan nuevas medidas»(Derogada parcialmente por la Resolución MAG número 996 del 3 de setiembre de 2.004, «Por la cual se dejan sin efectos artículos de la Resolución N°54/03» (arts. 2, 3, 4, 6 y 7)».
- 65) Resolución SFN número 596 del 9 de setiembre de 2.003 «Por la cual se reglamenta el canje de guías de productos forestales emitidos por el servicio forestal nacional para la especie Palo Santo y se habilita un Registro Especial para las Industrias Procesadoras del producto mencionado». No está en vigencia por cumplimiento de su objeto.
- 66) Resolución MAG número 123 del 17 de setiembre de 2.003 «Por la cual se deja sin efecto la Resolución N° 661/92» «Que prohíbe la importación de maderas elaboradas o en rollos corteza de *pinus spp*, provenientes de países afectados por la avispa de la *madera sirex noctilio*».
- 67) Resolución SFN número 683 del 7 de octubre de 2.003, «Por la cual se establecen requisitos para la habilitación de consultores ambientales».
- 68) Resolución SFN número 817 del 28 de noviembre de 2.003, «Por la cual se reglamenta el Decreto N°878 de fecha 12 de noviembre del 2.003 «Por la

- cual se amplía el decreto N° 13.418 de fecha 8 de junio de 2.001»». No está en vigencia, fue derogada por la Resolución INFONA 34/09.
- 69) Resolución SFN número 611 del 3 de noviembre de 2.004 «Por la cual se establece la recepción de los planes de manejo forestal».
- 70) Resolución SFN número 773 del 24 de diciembre de 2.004 «Por la cual se fija como sede del Distrito Forestal Itapúa las instalaciones del Centro de Desarrollo Forestal Itapúa (CEDEFO)».
- 71) Resolución SFN número 774 del 24 de diciembre de 2.004, «Por la cual el Centro Forestal Alto Paraná pasa a depender del Distrito Forestal Alto Paraná».
- 72) Resolución SFN número 784 del 28 de diciembre del 2.004 «Por la cual se reglamenta la exportación de productos maderables denominados traviesas durmientes».
- 73) Resolución SFN número 257 del 13 de mayo de 2.005 «Por la cual se establece que los proyectos denominados planes de manejo y aprovechamiento forestal deberán tener una aprobación previa del Departamento de Manejo de Bosques».
- 74) Resolución SFN número 520 del 7 de septiembre de 2.005 «Por la cual se establece un régimen de aprovechamiento para asentamientos campesinos del INDERT». No está en vigencia, derogada por la Resolución INFONA 34/09.
- 75) Resolución SFN número 545 del 13 de septiembre de 2.005 «Por la cual se levanta la cancelación temporal a los proyectos forestales que se hallan ubicados dentro del Departamento de Alto Paraguay y que se anexan a la presente Resolución».
- 76) Resolución SFN número 623 del 30 de septiembre de 2.005 «Por la cual se reglamenta la emisión de Guías Forestales para productos forestales denominados Rollos Lampiños». No está en vigencia.
- 77) Resolución SFN número 61 del 9 de febrero de 2.006 «Por la cual se autoriza la impresión de guías de circulación de rollos lampiños». No está en vigencia.

- 78) Resolución SFN número 62 del 20 de marzo de 2.006 «Por la cual se fijan precios por servicios de inspección de productos forestales». No está en vigencia.
- 79) Resolución SFN número 65 del 17 de febrero de 2.006, «Por la cual se autoriza la impresión de guías de circulación de rollos lampiños». No está en vigencia.
- 80) Resolución SFN número 141 del 8 de marzo de 2.006 «Por la cual se deroga las Resoluciones SFN N° 156/2.002, 180/2.003 y 238/2.003».
- 81) Resolución SFN número 258 del 28 de abril de 2.006 «Por la cual se adopta un sistema único de medición de maderas en rollos para el cálculo de volumen en metros cúbicos reales».
- 82) Resolución SFN número 246 del 24 de abril de 2.006 «Por la cual se autoriza la impresión de guías de circulación de rollos lampiños». No está en vigencia.
- 83) Resolución SFN número 729 del 31 de agosto de 2.006 «Por la cual se prohíbe la exportación de cilindros torneados y parafinados de madera de la especie forestal Palo Santo (*Bulnesia Sarmientoi*)» (Modificada por la Resolución SFN número 751 del 7 de noviembre del 2.006 «Por la cual se establece un plazo extraordinario no mayor a 90 noventa días a partir de la fecha de la vigencia de la Resolución N°729/06», suspendida temporalmente por la Resolución SFN - EE N° 473 del 16 de mayo de 2.007, «Por la cual se suspende la vigencia de la Resolución SFN N° 729/06 de fecha 31 de agosto de 2.006», a su vez suspendida por la Resolución SFN número 796 del 14 de agosto de 2007 «Por la cual se suspenda la Res. SFN 473/07»). No está en vigencia (Ver, Art. 5 Res. 1.105/07).
- 84) Resolución MAG número 84 del 21 de febrero del 2.007 «Por la cual se crea el Registro Especial de Propiedades con Bosques Naturales de la Región Oriental en el ámbito del Servicio Forestal Nacional (SFN) y se llama a Inscripción».
- 85) Resolución SFN -EE número 234 del 23 de febrero de 2.007 «Por la cual la cual se aprueba los formularios, códigos, números y planillas para el Registro Especial de Propiedades con Bosques Naturales de la Región Oriental».

- 86) Resolución MAG número 395 del 16 de abril de 2.007 «Por la cual se crea un sistema especial de emisión de guías forestales por reforestación compensatoria, por el aprovechamiento de bosques nativos, en los inmuebles de pequeños productores rurales de hasta 20 hectáreas» (Reglamentada por la Resolución SFN-EE número 242/07 «Por la cual se reglamenta la Resolución MAG número 395/07 para la implementación de las guías forestales especiales por reforestación compensatoria», anulada, a su vez por la Resolución SFN número 520 del 30 de mayo de 2.007 «Por la cual se anula la Resolución SFN-EE número 242/07 y se establece una nueva reglamentación de la Resolución MAG 395/07». Ampliada su vigencia por la Resolución MAG número 1274 del 13 de septiembre de 2007 «Por la cual se prorroga la vigencia para la implementación del sistema especial de emisión de guías forestales por reforestación compensatoria, por el aprovechamiento de bosques nativos, en los inmuebles de pequeños productores rurales hasta 20 hectáreas»). No está en vigencia por haberse cumplido su plazo de validez.
- 87) Resolución SFN número 581 del 20 de junio de 2007 «Por la cual se reglamenta la vigencia de las guías de traslado de productos forestales» (Modificada parcialmente por la Resolución SFN - EE número 625 del 2 de julio de 2007 «Por la cual se modifica parcialmente la Resolución SFN - EE número 581/07». No está en vigencia.
- 88) Resolución SFN -EE número 665 del 9 de julio de 2.007 «Por la cual se establece el procedimiento para la emisión de guías de traslado de productos forestales no maderables carbón vegetal» (Modificada por la Resolución SFN -EE número 720 del 23 de julio de 2.007 «Por la cual se modifica y amplía temporalmente la Resolución SFN-EE N°665/07 de fecha 09 de julio del 2.007; derogada ésta, a su vez, por la Resolución SFN - EE número 794 del 6 de agosto de 2.007», la cual, posteriormente fue anulada por la Resolución SFN número 936 del 24 de septiembre de 2007 «Por la cual se anula la Resolución SFN - EE número 794/07»). No está en vigencia.
- 89) Resolución SFN número 797 del 14 de agosto de 2.007 «Por la cual se suspende temporalmente la exportación de productos forestales de maderas de la especie forestal de palo santo (*Bulnesia Sarmientoi*)». No está en vigencia (Ver, Art. 5 Res. 1.105/07).
- 90) Resolución SFN número 831 del 23 de agosto de 2.007 «Por la cual se establece nuevos procedimientos para la expedición de guías forestales para

el transporte de productos forestales, denominados rollos lampiños». No está en vigencia.

- 91) Resolución SFN número 879 del 10 de setiembre de 2.007 «Por la cual se declara pausa forestal en los Departamentos de San Pedro y Concepción» (Suspendida por la Resolución SFN número 881 del 12 de setiembre de 2.007, «Por la cual se suspende temporalmente la resolución SFN° 879/07 de fecha 10 de setiembre del 2.007»).
- 92) Resolución SFN número 1.036 del 16 de octubre de 2.007 «Por la cual se fiscalizan propiedades rurales superiores a 20 has, en forma conjunta con la Secretaría del Ambiente (SEAM) y la Fiscalía Ambiental» (Modificada parcialmente por la Resolución SFN número 183 del 13 de febrero de 2.008 «Por la cual se modifica parcialmente la Resolución SFN N° 1.036, de fecha 16 de octubre de 2.007»).
- 93) Resolución SFN número 1.103 del 30 de octubre de 2.007 «Por la cual se establece la equivalencia de las guías forestales para láminas». No está en vigencia.
- 94) Resolución SFN número 1.105 del 30 de octubre de 2.007 «Por la cual se establecen normas técnicas para la protección y el racional aprovechamiento de la especie forestal palo santo (*Bulnesia Sarmientoi*)».
- 95) Resolución SFN número 1.153 del 8 de noviembre de 2.007 «Por la cual se aprueban los formularios a ser utilizados por el servicio forestal nacional y se establece el costo de los mismos». No está en vigencia según Art. 13 de la Resolución INFONA 205/10.
- 96) Resolución SFN número 1.154 del 8 de noviembre de 2.007 «Por la cual se unifican los requisitos para el registro público forestal y se establece el sistema para la implementación del mismo». No está en vigencia según Art. 13 de la Resolución INFONA 205/10.
- 97) Resolución SFN número 1.155 del 8 de noviembre de 2.007 «Por la cual se dispone la remisión de los talones de las guías de circulación de productos forestales al departamento de manejo de bosques del S.F.N.». No está en vigencia.
- 98) Resolución SFN número 12 del 8 de enero de 2.008 «Por la cual se actualizan el costo de las tasas a ser percibidas por el servicio forestal nacional

en concepto de inspección, inscripción en el registro público forestal en concepto de inspección, inscripción en el Registro Publico Forestal y se fija el valor de las guías de productos forestales» (Modificada parcialmente por la Resolución SFN número 31 del 16 de enero de 2.008 «Por la cual se modifica temporalmente el Art 1° de la Resolución SFN N° 12/08 SFN de fecha 8 de enero de 2.008» y ampliada por la Resolución número 340 del 7 de abril de 2.008 «Por la cual se amplía el Art. 2° de la Resolución SFN número 12/08 de fecha 8 de enero de 2.008»). No está en vigencia.

- 99) Resolución SFN número 13 del 8 de enero de 2.008 «Que establece el pago obligatorio del canon por aprovechamiento forestal de acuerdo al cuadro de volumen aprovechable de los Planes de trabajo autorizados por el SFN» (Modificada por la Resolución INFONA número 67 del 27 de junio de 2.008 «Por la cual se modifica el Art. 1° de la Resol. SFN N° 013/08 Que establece el pago obligatorio del canon por aprovechamiento forestal de acuerdo al cuadro de volumen aprovechable de los Planes de trabajo autorizados por el SFN»). Parcialmente vigente (Art. 3).
- 100) Resolución SFN número 230 del 25 de febrero de 2.008 «Por la cual se establece el procedimiento para la expedición de guías forestales para amparar el transporte y comercialización del carbón vegetal en el Distrito de Capiibary».
- 101) Resolución SFN número 293 del 17 de marzo de 2.008 «Por la cual se establece los procedimientos para la expedición de guías forestales para carbón vegetal en compensación por reforestación y válida para las operaciones de exportación».
- 102) Resolución SFN número 498 del 22 de mayo de 2.008 «Por la cual se establecen procedimientos para la exportación de productos y subproductos forestales».
- 103) Resolución SFN número 509 del 26 de mayo de 2.008 «Por la cual se establece el procedimiento para la expedición de guías forestales para amparar el transporte y comercialización del carbón vegetal en el Distrito de Curuguaty».
- 104) Resolución SFN número 510 del 26 de mayo de 2.008 «Por la cual se establece el procedimiento para la expedición de guías forestales para amparar el transporte y comercialización del carbón vegetal en el Distrito de Concepción».

- 105) Resolución INFONA número 4 del 13 de junio de 2.008 «Por la cual se establece los procedimientos para la expedición de guías forestales para carbón vegetal válidas para la exportación».
- 106) Resolución INFONA número 11 del 17 de junio de 2.008 «Por la cual se establece la condición para la tramitación de solicitudes y emisión de guías que amparan el transporte y la comercialización de subproductos forestales». No está en vigencia.
- 107) Resolución INFONA número 471 del 17 de octubre de 2.008 «Por la cual se reglamenta la tramitación de solicitudes y emisión de guías que amparan el transporte y la comercialización de subproductos forestales».
- 108) Resolución INFONA número 34 del 26 de enero de 2.009 «Por la cual se crea el Registro de fincas de hasta 50 hectáreas en la Región Oriental y se establece el procedimiento para el aprovechamiento de las mismas» (Modificada parcialmente por la Resolución INFONA número 684 del 9 de julio de 2.009 «Por la cual se modifica parcialmente el artículo 9º de la Resolución número 34 de fecha 26 de enero del corriente año» y por la Resolución INFONA número 205 del 12 de abril de 2.010 «Por la cual se fijan costos de emisión de guías forestales, inscripción al Registro Público Forestal, otros servicios y se aprueban los formularios y documentos a ser anexados a la solicitud»).
- 109) Resolución INFONA número 220 del 24 de febrero de 2.009 «Por la cual se aprueban los formularios a ser utilizados por el Instituto forestal Nacional (INFONA) y se establece costo de los mismos».
- 110) Resolución INFONA número 313 del 25 de febrero de 2.009 «Por la cual se establece el período de vigencia de las guías de circulación de productos forestales» (Suspendida por Resolución INFONA número 561 del 20 de mayo de 2009 «Por la cual se suspende el período de vigencia de la Resolución número 313 de fecha 25 de febrero de 2009 por el término de 30 días y por única vez»). No está en vigencia, en virtud de lo establecido en el Decreto 2.438/09 «Por el cual se establece el periodo de validez de las guía de productos y subproductos forestales y se autoriza al Instituto Forestal Nacional (INFONA) a establecer su formato».
- 111) Resolución INFONA número 403 del 25 de marzo de 2.009 «Por la cual se aprueba el reglamento interno del personal del Instituto Forestal Nacional

(INFONA) referente a reglamentación sobre asistencia, permisos y vacaciones del personal permanente y contratado».

- 112) Resolución INFONA número 439 del 8 de abril de 2.009 «Por la cual se aprueba el formato y se autoriza la impresión de formularios de actas de fiscalización forestal en el marco de la Ley 422/73 «Forestal» y 3.464/08 «Que crea el INFONA» (Complementada por la Resolución INFONA número 1.307 del 3 de octubre de 2.011 «Por la cual se establece el destino de las actas de fiscalización aprobada por Resolución 439/2009 y se aprueba el procedimiento para el llenado de las actas de fiscalización»).
- 113) Resolución INFONA número 487 del 28 de abril de 2.009 «Por la cual se dispone el inicio de la aplicación del sistema simplificado de exportaciones, denominado ventanilla única de exportación (VUE), para los productos y subproductos forestales y afines y se aprueba el manual operativo referente a normas de procedimientos relativo a la interacción de las instituciones involucradas y el sistema de Ventanilla Única de Exportación (VUE)» (Complementada por la Resolución INFONA número 447 de fecha 31 de enero de 2.011 «Por la cual se autoriza a la Dirección de Comercio e Industria Forestal, dependiente de la Dirección General de Oficinas Regionales, a establecer un procedimiento temporal para el finiquito y cancelación de autorizaciones electrónicas de exportaciones pendientes»).
- 114) Resolución INFONA número 687 del 10 de julio de 2.009 «Por la cual se establece y se aprueba el formato de las guías de productos y subproductos forestales, correspondientes a productos forestales, rollos lampiños y productos forestales no maderables, a ser emitidas por este Instituto».
- 115) Resolución INFONA número 723 del 24 de julio de 2.009 «Por la cual se establece la obligatoriedad de presentación en formato digital de los planos, mapas e imagen satelital» (Modificada parcialmente por la Resolución INFONA número 1.098 del 9 de noviembre de 2.009 «Por la cual se modifica parcialmente la Resolución INFONA N°723 de fecha 24 de julio de 2.009, en sus artículos 2° y 3°»).
- 116) Resolución INFONA número 815 del 21 de agosto del 2.009 «Por la cual se establece el proceso de adecuación al Decreto número 2.438/09 «Por el cual se establece el período de validez de las guías de productos y subproductos forestales y se autoriza al INFONA a establecer su formato». No está en vigencia por haberse cumplido su objeto.

- 117) Resolución INFONA número 846 del 26 de agosto de 2.009 «Por la cual se aprueba el Plan Estratégico Institucional 2.009-2013 del Instituto Forestal Nacional (INFONA)».
- 118) Resolución INFONA número 1.024 del 22 de octubre de 2.009 «Por la cual se establece el procedimiento de transporte de productos forestales no maderables (leña) provenientes de pequeñas fincas (50 has.)».
- 119) Resolución INFONA número 1.324 del 29 de diciembre de 2.009 «Por la cual se fija asiento para el ejercicio jurisdiccional y competencia de las distintas Oficinas Regionales y Puestos de Control de este Instituto».
- 120) Resolución INFONA número 1.350 del 31 de diciembre de 2.009 «Por la cual se implementa la utilización obligatoria del Libro de Actas, para el asiento de las novedades registradas en las distintas Oficinas Regionales, Puestos de Control y Puertos de salida dependientes de la Dirección General de Oficinas Regionales».
- 121) Resolución INFONA número 131 del 24 de febrero de 2.010 «Por la cual se reglamenta el procedimiento para sumarios administrativos instruidos por supuestas infracciones a las leyes forestales».
- 122) Resolución INFONA número 163 del 5 de marzo de 2.010 «Por la cual se proroga el plazo de adecuación al Decreto 2.438/09 «Por el cual se establece el periodo de validez de las guías de productos y subproductos forestales y se autoriza al INFONA a establecer su formato», establecido en el art 3° de la Resolución N° 815 de fecha 21 de agosto del 2.009”. No está en vigencia por haberse cumplido su objeto.
- 123) Resolución INFONA número 169 del 12 de marzo de 2.010 «Por la cual se establece la clasificación de los productos forestales de primera y segunda transformación» (Modificada parcialmente por la Resolución INFONA número 466 del 4 de junio de 2.010 «Por la cual se hace lugar a la reconsideración presentada por la Federación Paraguaya de Madereros (FEPAMA), contra la Resolución INFONA número 169/10 de fecha 12 de marzo de 2010»).
- 124) Resolución INFONA número 205 del 12 de abril de 2.010 «Por la cual se fijan costos de emisión de guías forestales, inscripción al Registro Público Forestal, otros servicios y se aprueban los formularios y documentos a ser

- anexados a la solicitud» (Modificada por la Resolución INFONA número 827 del 23 de mayo de 2.011 «Por la cual se modifica la Resolución número 205 de fecha 12 de abril de 2010 «Por la cual se fijan costos de emisión de guías forestales, inscripción al Registro Público Forestal, otros servicios y se aprueban los formularios y documentos a ser anexados a la solicitud», a fin de excluir la presentación de documento a ser anexado a la solicitud del formulario número 12 «Solicitud de Registro de Industrias Forestales»»).
- 125) Resolución INFONA número 429 del 21 de mayo de 2.010 «Por la cual se implementa un ordenamiento en el Registro y Catastro Forestal de este Instituto».
- 126) Resolución INFONA número 593 del 9 de julio de 2.010 «Por la cual se establece el procedimiento para Revalidación de las Guías de Productos y Subproductos Forestales de conformidad al Decreto N° 2438 de fecha 08 de julio del 2.009». No está en vigencia por haberse cumplido su objeto.
- 127) Resolución INFONA número 1.083 del 14 de octubre de 2.010 «Por la cual se autoriza y se fija costo por hoja para la expedición de guías excepcionales de productos forestales y se autoriza a la Dirección General de Administración y Finanzas la habilitación del Sub Rubro 44 - Guías Excepcionales, correspondiente al Rubro 142.005 Ventas de Servicios Forestales».
- 128) Resolución INFONA número 447 de fecha 31 de enero de 2.011 «Por la cual se autoriza a la Dirección de Comercio e Industria Forestal, dependiente de la Dirección General de Oficinas Regionales, a establecer un procedimiento temporal para el finiquito y cancelación de autorizaciones electrónicas de exportaciones pendientes».
- 129) Resolución INFONA número 462 del 4 de febrero del 2.011 «Por la cual se habilita el Sub Rubro Desbloqueo por pago de multas de los productos y subproductos forestales y afines de la Ventanilla Única de Exportaciones (VUE) y se autoriza a la Dirección General de Administración y Finanzas el Registro en el Plan de Cuentas Institucionales del detalle de origen de ingresos 133.001.03 Multa por desbloqueo en el Sistema VUE, afectados al presupuesto General de Ingresos, Ejercicio Fiscal 2.011 del Instituto Forestal Nacional».
- 130) Resolución INFONA número 530 del 22 de febrero de 2.011 «Por la cual se dispone la obligatoriedad de la consignación del destino en las Guías de Traslado de productos y subproductos forestales».

- 131) Resolución INFONA número 1.082 del 21 de julio de 2.011 «Por la cual se aprueba el «Código de Buen Gobierno del Instituto Forestal Nacional» y se dispone su implementación en todos los servicios y dependencias del mismo».
- 132) Resolución INFONA número 1.083 del 21 de julio de 2.011 «Por la cual se aprueba el «Código de Ética del Instituto Forestal Nacional» y se dispone su implementación en todos los servicios y dependencias del mismo».
- 133) Resolución INFONA número 1.136 del 9 de agosto de 2.011 «Por la cual se establecen los parámetros de referencia para la habilitación anual de superficies con cobertura forestal en la Región Occidental».
- 134) Resolución INFONA número 1.307 del 3 de octubre de 2.011 «Por la cual se establece el destino de las actas de fiscalización aprobada por Resolución 439/2009 y se aprueba el procedimiento para el llenado de las actas de fiscalización».
- 135) Resolución INFONA número 1.366 del 3 de octubre de 2.011 «Por la cual se establece el régimen de aprovechamiento de la especie *Copernicia Alba* - Karanda'y para la Región Occidental».

## **5) Resoluciones reglamentarias de carácter general emanadas de la Secretaría del Ambiente con incidencia en el sector forestal**

- 1) Resolución SEAM número 232 del 5 de setiembre de 2001 «Por la cual se regula el uso del fuego para la quema de campos de pastoreo, los incendios forestales y otras providencias» (modificada por la Resolución SEAM número 1.476 del 8 de abril de 2009 «Por la cual se modifica la Resolución 232/01 de fecha 5 de setiembre de 2001 «Que regula el uso del fuego para la quema de campos de pastoreo, los incendios forestales»»).
- 2) Resolución SEAM número 247 del 7 de julio de 2004 «Por la cual se establece los términos oficiales de referencia para la presentación de estudios ambientales para proyectos agropecuarios y forestales anexos correspondientes» (ampliada por la Resolución SEAM número 303 del 14 de julio de 2004 «Por la cual se amplía la Resolución número 247/04 «Por la cual se establece los términos oficiales de referencia para la presentación de estudios ambientales para proyectos agropecuarios y forestales anexos correspondientes»»).

- 3) Resolución SEAM número 1.133 del 2 de noviembre de 2004 «Por la cual se reglamenta la emisión de Licencia Ambiental en el marco de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental».
- 4) Resolución SEAM número 2.068 del 12 de diciembre de 2005 «Por el cual se establecen las especificaciones técnicas aplicables al manejo de los recursos naturales en las unidades productivas».
- 5) Resolución SEAM número 525 del 17 de marzo de 2006 «Por la cual se establecen los términos oficiales de referencia para la presentación de los proyectos de uso agropecuario en el marco de la Ley 96/92 de vida silvestre».
- 6) Resolución SEAM número 2.242 del 15 de noviembre de 2006 «Por la cual se aprueba el listado de especies protegidas de la vida silvestre amenazadas de extinción».
- 7) Resolución SEAM número 2.243 del 15 de noviembre de 2006 «Por la cual se actualiza el listado de las especies protegidas de la vida silvestre en peligro de extinción - Derogación de las Resoluciones 701/96 y 59/04» (modificada por la Resolución SEAM número 2531 del 19 de diciembre de 2006 «Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 2.243 del 15 de noviembre de 2006 Por la cual se actualiza el listado de las especies protegidas de la vida silvestre en peligro de extinción» y por la Resolución SEAM número 933 del 14 de enero de 2009 «Por la cual se modifica el Anexo I de la Resolución número 2.243 del 15 de noviembre de 2006 «Por la cual se actualiza el listado de las especies protegidas de la vida silvestre en peligro de extinción», que levanta en forma condicionada la Stevia Rebaudiana Bertoni Ka'a He'e del status de especie en peligro de extinción»).
- 8) Resolución SEAM número 1.676 del 23 de octubre de 2007 «Por la cual se fiscalizan las propiedades rurales superiores a 20 has. en forma conjunta con el Servicio Forestal Nacional y la Fiscalía Ambiental».
- 9) Resolución SEAM número 531 del 21 de noviembre de 2008 «Por la cual se establecen las condiciones y requisitos para poder certificar los servicios ambientales que produzcan los bosques, así como las condiciones y los requisitos para que los adquirentes de certificados de servicios ambientales de bosques puedan utilizarlos para compensar el déficit de reserva legal de bosques naturales, de acuerdo con las leyes 422773 y 3001/06».

- 10) Resolución SEAM 1.533 del 21 de abril de 2009 «Por la cual se deja sin efecto la pausa voluntaria para exportación de fauna y flora de especies CITES con fines no comerciales y especies del Apéndice III de CITES».
- 11) Resolución SEAM número 1.564 del 4 de mayo de 2009 «Por la cual se establecen los criterios e indicadores específicos que deberán incluirse en el cuestionario ambiental básico y en los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental de los proyectos de obras y actividades por los cuales se pretenda certificar áreas destinadas a servicios ambientales en el marco de la Resolución SEAM 531 del 21 de noviembre de 2008».
- 12) Resolución SEAM número 82 del 24 de julio de 2009 «Por la cual se deroga la Resolución SEAM número 1.616 del 4 de mayo de 2009 y se modifica la Resolución SEAM 1.625 del 6 de mayo de 2009».

## **6) Resoluciones reglamentarias de carácter general emanadas del Ministerio de Industria y Comercio con incidencia en el sector forestal**

- 1) Resolución MIC número 73 del 7 de marzo de 2002 «Que establece tasa por servicios de emisión y visación de certificados de origen para la exportación de productos manufacturados de maderas con valor agregado y sin valor agregado».
- 2) Resolución MIC número 387 del 31 de julio de 2006 «Por la cual se dispone el inicio de la aplicación del Sistema Simplificado de Exportación autorizado por Decreto número 7.290/06 para los productos y subproductos de origen vegetal, así como productos fitosanitarios, fertilizantes y afines».
- 3) Resolución MIC número 928 del 21 de diciembre de 2006 «Por la cual se modifica el Art. 4 de la Resolución 556/06 «Por la cual se dispone la implementación del Sistema de Gestión Electrónica para la emisión del Certificado de Origen y de adoptan los requisitos», y se establece obligatorio el uso del Sistema para la Emisión de los Certificados de Origen para la Exportación».
- 4) Resolución MIC número 352 del 11 de mayo de 2007 «Por la cual se establece el formato oficial a ser utilizado para el proceso de tramitación electrónica del Certificado de Origen «Form A» del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)» (modificada por la Resolución número 420 del 2 de julio de 2008 Por la cual se establece el formato oficial a ser utilizado para

el proceso de tramitación electrónica del Certificado de Origen «Form A» del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)»).

- 5) Resolución MIC número 711 del 18 de septiembre de 2007 «Por la cual se dispone la implementación de un Sistema de Gestión Electrónica para la detección e información de operaciones de exportación de productos forestales con declaración de precios inferior a precios referenciales de mínimos de exportación».
- 6) Resolución MIC número 389 del 19 de junio de 2008 «Por la cual se dispone la aplicación obligatoria del Sistema Simplificado de Exportación para productos de origen forestal».
- 7) Resolución MIC número 225 del 17 de abril de 2009 «Por la cual se dispone el inicio de la aplicación del Sistema Simplificado de Exportación, para los productos y subproductos de origen forestal, así como productos afines y se aprueba el Manual Operativo».

## **7) Resoluciones reglamentarias de carácter general emanadas de la Dirección General de Aduanas con incidencia en el sector forestal**

Resolución DNA número 236 del 12 de mayo de 2008 «Por la cual se establecen precios referenciales mínimos para productos forestales de las partidas 44.01 al 44.21 y se dictan normas de procedimiento para la implementación de lo dispuesto en el Decreto 11.915 del 11 de marzo de 2008» (modificada parcialmente por la Resolución DNA número 193 del 30 de octubre de 2008 «Por la cual se modifica parcialmente el anexo de la Resolución DNA número 236 del 12 de mayo de 2008 «Por la cual se establecen precios referenciales mínimos para productos forestales de las partidas 44.01 al 44.21 y se dictan normas de procedimiento para la implementación de lo dispuesto en el Decreto 11.915 del 11 de marzo de 2008»).