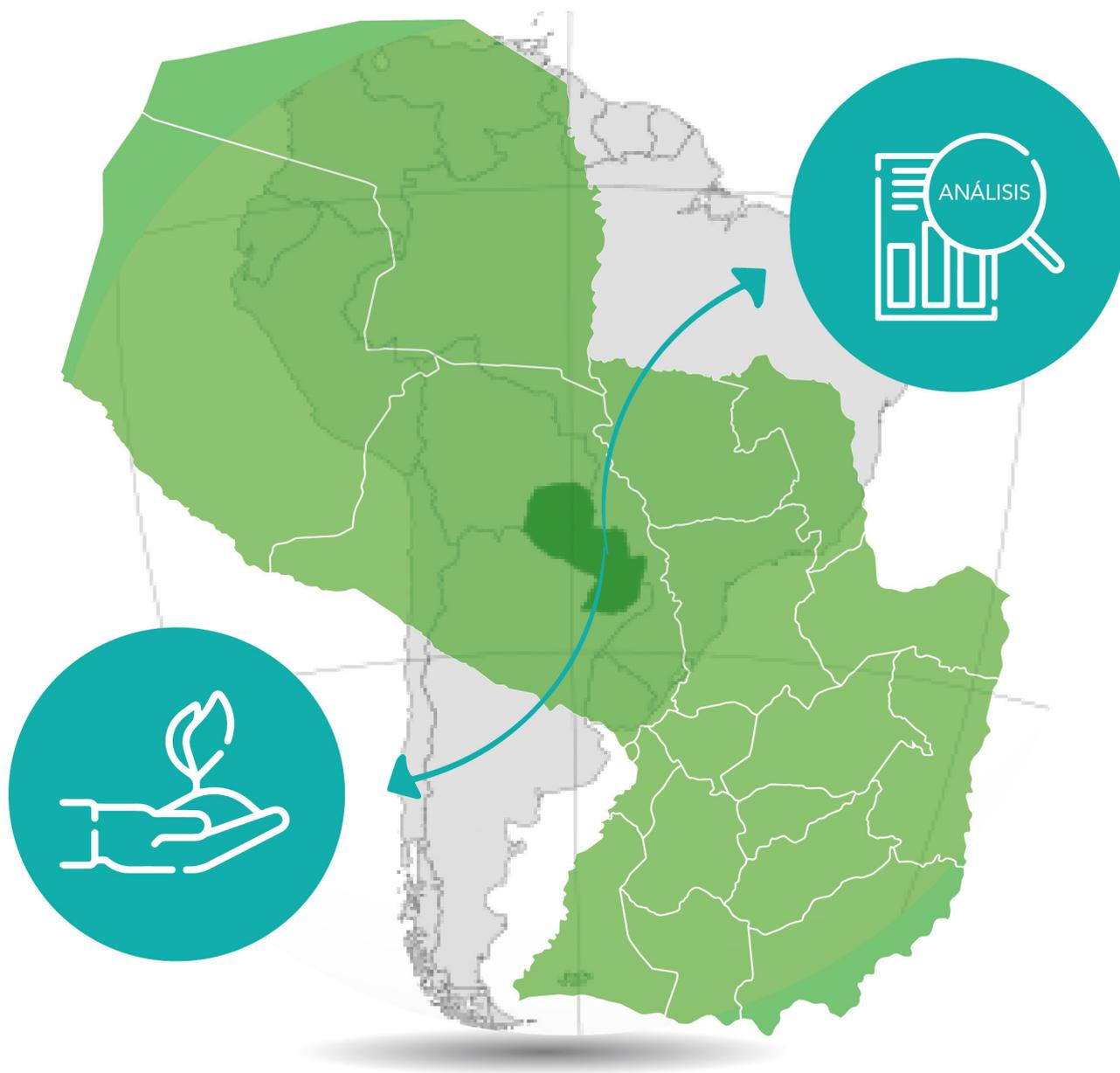


# ANÁLISIS ESPECÍFICO SOBRE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN PARAGUAY



**Ficha técnica**

**ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LA EVALUACION DE IMPACTO  
AMBIENTAL EN PARAGUAY**

**Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA)**

Andrade 3245 casi Coronel Ecurra

Tel: 021 614 619/20.

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

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

Asunción, Paraguay

# ÍNDICE

Introducción	4
Capítulo 1: El Estudio de Impacto Ambiental.	.6
1.1 Marco Normativo Internacional y Nacional.	7
Capítulo 2: El procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental	10
1.1 Definición	11
1.2 Procedimiento	.12
1.3 Etapa de iniciación y consulta	.12
1.4 Etapa de análisis y Estudio del Impacto Ambiental del proyecto	13
1.5 Etapa de información, consulta y participación pública.	14
1.6 Etapa de emisión de la declaración de impacto ambiental	16
Capítulo 3. El procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en el Paraguay	17
3.1. Consideraciones generales.	18
3.2. Procedimiento	21
3.2.1 Presentación inicial	.21
3.2.2 Estudio de impacto ambiental	.22
3.3. Tramitación del EIA o EDE ante la Autoridad Administrativa	.24
3.4. Audiencia Pública, Procedimiento.	.28
3.5. La cuestión de la sanción ficta	29
Capítulo 4. Declaración de Impacto Ambiental (DIA)	32
4.1. Definición. Alcances	33
4.2. Vías recursivas	33
4.3. El plazo de validez de la DIA.	35
4.4. Obras y actividades en ejecución.	35
4.5. La relevancia de la DIA para la actividad bancaria.	37
Capítulo 5. Régimen de infracciones y sanciones	38
5.1. Infracciones y sanciones	39
Capítulo 6. Conclusiones y recomendaciones	42
6.1. Conclusiones.	43
6.2. Recomendaciones de optimización	44
Bibliografía	45

# INTRODUCCIÓN

Es un hecho significativo que la Declaración de Río de Naciones Unidas (1992) marcó un antes y un después en temas de protección jurídica del ambiente. En particular, en cuanto al instrumento de gestión ambiental llamado “Estudio de Impacto Ambiental” (EIA) reconocido en el Principio 17. Pero, no es menos cierto que existió un largo trayecto anterior a la misma que fue sentando sus bases y creó una situación más propicia para su fertilización en varios países de la región.

El EIA tuvo sus orígenes a finales de la década de los sesenta en Estados Unidos, a través de “The National Environmental Policy Act” más conocida como NEPA. Esta ley conocida también como “La Carta Magna” de las leyes de medio ambiente, es la que definió la política ambiental de los Estados Unidos exigiendo una evaluación ambiental previa de los proyectos federales, a fin de poder determinar los posibles impactos que podrían sobrevenir al ambiente por la concreción de éstos.

Otro hito en materia de evaluación previa es la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (CNUMAH) desarrollada en Estocolmo en 1972, la cual además de ser la primera conferencia realizada sobre temas medioambientales, concretó una serie de recomendaciones y advertencias a los Estados miembros, a ser tenidas en consideración en cuanto a actividades que pudieran ocasionar algún tipo de impacto en el clima, evaluando la probabilidad y magnitud de estos impactos (Jackson, Naciones Unidas).

Siguiendo la tendencia de Estados Unidos, y luego de la Conferencia de Estocolmo (1972), Canadá en 1973 aprobó la “Environmental Assesment Review Process”, aplicable a todos los proyectos públicos o que utilicen fondos públicos para su ejecución, enmarcada en los principios de la NEPA.

Le siguen luego a Canadá, Australia (1974), Alemania y Tailandia (1975), Francia (1976), Brasil (1977), entre otros países, hasta que, a partir de principios de los ochenta, ya son organismos internacionales quienes toman la posta en materia de protección del medio ambiente.

Como ejemplo podemos citar al Banco Mundial, que en 1984 adopta el documento denominado “Política y procedimientos ambientales” a ser implementadas en las etapas iniciales y de preparación de sus proyectos (International Institute for Sustainable Development (IISD).)

La Unión Europea EN 1985, ordenó a sus países miembros a realizar EIA en proyectos de desarrollo que pudieran llegar a impactar de forma negativa en el ambiente. Posterior a esto, en 1987, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) adoptó los “Objetivos y Principios de la Evaluación del Impacto Ambiental”, a fin de promover el EIA en los países miembros de Naciones Unidas como, asimismo, promover un procedimiento de EIA a nivel internacional.

Finalmente, se puede decir que la última acción de alto impacto en materia de protección

al medio ambiente, previa a la Declaración de Río de 1992 tomada por un organismo internacional, fue la del Banco Mundial (1989) a través de la Directiva EIA Operacional (OD) destinado a su personal para implementarla en los proyectos propuestos por el Banco Mundial (International Institute for Sustainable Development (IISD).)

Con esta previa introducción, el presente trabajo busca actualizar un trabajo anteriormente publicado en ABED, Sheila R., y otros. *Régimen Jurídico Ambiental de la República del Paraguay Análisis crítico. Normas legales y reglamentarias actualizadas y concordadas*. 2 Ed. ampliada y actualizada. Asunción, 2010, particularmente sobre capítulo referido a Evaluación de Impacto Ambiental. De esta manera, se hace referencia y análisis las nuevas disposiciones en materia ambiental dictadas desde el 2013 a la fecha.



# CAPÍTULO 1

## EL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL

## 1.1 Marco Normativo Internacional y Nacional

En el ámbito internacional, la evaluación de impacto ambiental está contemplada en la Declaración de Río de Janeiro, emitida en el marco de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Naciones Unidas, 1992), llevada a cabo en la Ciudad de Río de Janeiro del 4 al 13 de junio de 1992<sup>1</sup>.

El principio 17 de la Declaración de Río establece que:

Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

Dado que el Principio 17 está inserto en una Declaración jurídicamente no vinculante, la implementación de sus previsiones no es, *a priori*, una obligación del Estado paraguayo. Sin embargo, en la actualidad, muchos de los principios de la Declaración de Río ya han cristalizado —o han empezado a hacerlo— en principios generales de derecho internacional (jurídicamente vinculantes). La obligación de realizar evaluaciones de impacto ambiental ante la probabilidad que ocurran impactos negativos considerables es uno de esos principios. En auxilio de esta afirmación se puede mencionar el hecho de que las instituciones regionales e internacionales de crédito contemplan como requisito ineludible para el otorgamiento de créditos para el desarrollo de infraestructura, la realización de evaluaciones de impacto ambiental<sup>2</sup>.

Por su parte, el “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe” de 2017, cuya ratificación y vigencia se encuentra pendiente en Paraguay, reconoce disposiciones vinculadas con la evaluación de impacto ambiental tales como la debida información sobre los “procesos de evaluación de impacto ambiental y de otros instrumentos de gestión ambiental ...”, “la difusión de las decisiones que resultan de las evaluaciones de impacto ambiental...”, “la descripción de los impactos ambientales...” y “las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental...”.

---

<sup>1</sup> Asimismo, en el ámbito de los países que integran la Comisión Económica para Europa, CEPE – “hermana”, dentro de la estructura de las Naciones Unidas, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL-, se encuentra vigente el *Convenio de Espoo sobre Evaluación de Impactos en el Medio Ambiente en un Contexto Transfronterizo* (Naciones Unidas, 1991).

<sup>2</sup> Ver *Operational Policy 4.01 and the Bank Procedures 4.01* (Política operacional 4.01 y Procedimientos del Banco 4.01) del Banco Mundial. En el ámbito del MERCOSUR se encuentra vigente el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente (ratificado por el Paraguay por medio de la Ley 2068/03) en cuyos Arts. 1 y 2 se prevé que “Art. 1°.- Los Estados Partes reafirman su compromiso con los Principios enunciados en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992” y “Art. 2°.- Los Estados Partes analizarán la posibilidad de instrumentar la aplicación de aquellos principios de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, que no hayan sido objeto de tratados internacionales”.

En Paraguay, toda disquisición teórica sobre si la realización de Evaluaciones de Impacto Ambiental es o no un principio de derecho internacional que obliga a adecuar las conductas estatales, queda superada por el hecho de que la Evaluación de Impacto Ambiental tiene raíz constitucional.

La Constitución establece que “las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la Ley” (Art. 8). En esta disposición se advierte una clara orientación hacia la prevención<sup>3</sup> y hacia la precaución, con la inequívoca intención de evitar daños al ambiente, lo cual es perfectamente funcional con el establecimiento de un derecho humano a vivir en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado (Art. 7 de la Constitución), que es el norte teleológico ambiental de la Constitución, el objetivo en función del cual se estructuran los principios y deben diseñarse los instrumentos jurídicos necesarios para alcanzarlos.

El mandato constitucional del artículo 8 obliga a diseñar instrumentos legales que regulen las actividades susceptibles de producir alteración ambiental y aparece manifiesta la intención de incorporar el Principio 17 de Río al derecho paraguayo, ya que la regulación de la alteración ambiental es la regulación de los impactos ambientales<sup>4</sup>.

Regular las actividades susceptibles de producir alteración ambiental (impactos ambientales) no equivale en la lógica constitucional a prohibir esas actividades, sino a contar con instrumentos jurídicos que permitan tomar decisiones informadas, que permitan sopesar los pro y los contra, tomar medidas adecuadas ante los riesgos conocidos y probables (prevención), prevenir acciones ante los riesgos potenciales y no acabadamente conocidos por la ciencia (precaución) y mitigar los efectos nocivos (responsabilidad). En suma, evaluar los posibles impactos<sup>5</sup>, sopesando el interés general por sobre los intereses particulares, pero – se reitera – teniendo en cuenta que el objetivo último de todo este sistema es la realización del derecho humano a vivir en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado.

Como sostiene Payá,

la evaluación de impacto ambiental es un extraordinario mecanismo para alcanzar el desarrollo sustentable dado que obliga al organismo encargado de autorizar un proyecto, al solicitante y a la comunidad, a considerar y balancear los impactos económicos, sociales y ambientales del proyecto, durante el proceso de toma de decisión<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> MALM GREEN, Guillermo. *La exigencia del proceso de evaluación de impacto ambiental*. La Ley Litoral 2006: 1157

<sup>4</sup> RODRÍGUEZ, Carlos Aníbal. *El caso Yacyretá y la Provincia de Corrientes: Evaluación del impacto ambiental de las grandes obras hidráulicas*. La Ley Litoral 2005 (abril), 225: “Cuando hablamos de impacto ambiental, lo podríamos precisar como toda alteración en el ambiente humano”.

<sup>5</sup> GUDYNAS, Eduardo. *Legitimidad, incertidumbre y riesgo en la ecología política del conflicto por las plantas de celulosa en el Río Uruguay*. La Ley. Doctrina. Suplemento Ambiental, 23/06/2006, 5: “La determinación de los riesgos aceptables es muy variable; depende entre otros elementos de posiciones individuales, grupos socio-económicos, sexo y hasta religión, y es una de las cuestiones más complicadas en la gestión ambiental”.

<sup>6</sup> PAYÁ (n.), Fernando N. *La evaluación de impacto ambiental en los Estados Unidos (Mecanismos de coordinación entre la legislación federal, estadual y municipal)*. La Ley. 1994, B, 779.

Desde la cátedra universitaria, la más ferviente impulsora del desarrollo del derecho ambiental en el Paraguay, Sheila Abed<sup>7</sup>, sostiene que “la evaluación de impacto ambiental es un mecanismo que permite evaluar los efectos potencialmente adversos que las obras, proyectos o actividades humanas pueden causar en el ambiente en general”.

Para Abed, esta evaluación es imprescindible en la micro-gestión ambiental, aunque es una herramienta de tercer nivel, subsidiaria de una política ambiental nacional (primer nivel), que establezca la orientación general que deba guiar la adopción de medidas concretas de conservación, mitigación y restauración, así como también de parámetros concretos de calidad adecuadamente desarrollados (segundo nivel) que plasmen aquella orientación general. De este modo, la EvIA requiere tomar como referencia esos dos niveles anteriores para saber si el proyecto que se evalúa se enmarca dentro de la política previamente establecida y luego, si incumple o no con alguno de los parámetros concretos de calidad ambiental.

En función de este marco de objetivos y principios se analizarán a lo largo de este capítulo las disposiciones jurídicas paraguayas sobre evaluación de impacto ambiental que se encuentran reguladas, principalmente, en la Ley 294/93 (con las modificaciones introducidas por la Ley 345/94, reglamentada por los decretos 453/13 “Por el cual se reglamenta la Ley N° 294/1993” y 954/13 “Por el cual se modifican y amplían los artículos 2°, 3°, 5°, 6° inciso e, 9°, 10, 14 y el Anexo del Decreto N° 453 del 8 de octubre de 2013, y por varias Resoluciones que al efecto ha promulgado la Autoridad de Aplicación (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), anteriormente Secretaría del Ambiente (SEAM)). En forma previa, se describirá a continuación el contenido y las etapas más habituales del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en el derecho comparado.

---

<sup>7</sup> Sheila Abed ocupó la presidencia de la Comisión de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza, UICN, y ejerció la docencia universitaria en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción.



## CAPÍTULO 2

# EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

## 2.1. Definición

Di Paola sostiene que

la Evaluación de Impacto Ambiental es el procedimiento administrativo y técnico por el cual quien desee llevar a cabo un proyecto debe, en forma previa, realizar un estudio técnico interdisciplinario a fin de analizar los impactos positivos y negativos del mismo, someterlo al análisis de la autoridad, la cual debe asimismo convocar a una instancia de participación ciudadana. Luego, la autoridad de aplicación puede otorgar o no el permiso, o conferirlo con ciertas condiciones (mitigación de ciertos impactos, por ejemplo), de conformidad con lo analizado en torno al proceso mencionado<sup>8</sup>.

Giardina, Castro y Orona afirman que

la evaluación de impacto ambiental, en un contexto actual, se entendería como todo un proceso de análisis que anticiparía los futuros impactos ambientales negativos y positivos de las acciones humanas; seleccionando alternativas que, cumpliendo con los objetivos propuestos, maximicen los beneficios y disminuyan los impactos no deseados.<sup>9</sup>

Borrás Pentinat<sup>10</sup> define en España a la Evaluación de Impacto Ambiental como

una técnica de protección ambiental de carácter preventivo consistente en un procedimiento compuesto por un conjunto de estudios y sistemas técnicos, y abierto a la participación pública, con el fin de posibilitar la evaluación por la autoridad ambiental del impacto o efectos para el medio ambiente de un proyecto de obra o actividad en un informe o dictamen, denominado Declaración de Impacto Ambiental (DIA).

Estas tres definiciones —y otras tantas que se podrían citar— tienen en común la inclusión de la palabra “procedimiento” o “proceso” al intentar dar las notas características de la Evaluación de Impacto Ambiental. Y con razón: la evaluación de impacto ambiental *es* un procedimiento; un procedimiento de derecho público, que se desenvuelve ante una autoridad estatal, que cuenta con etapas bien diferenciadas que incluyen la participación ciudadana y que finaliza con el dictado de un acto administrativo.

En tanto procedimiento jurídico de derecho público, se le aplican las reglas constitucionales del debido proceso, del silencio negativo, de la fundamentación de los actos de gobierno y de la revisión en sede judicial, una vez agotada la instancia administrativa.

En derecho comparado, la primera Ley de Evaluación de Impacto Ambiental es la de 1969, sancionada y promulgada por el Gobierno Federal de los Estados Unidos de América.

---

<sup>8</sup> DI PAOLA, María Eugenia. *El impacto ambiental y las construcciones en la Ciudad de Buenos Aires*. La Ley, 27/03/2007:5.

<sup>9</sup> GIARDINA, Ernesto. B., CASTRO, Miguel Ángel, L., ORONA, Claudia F. *Análisis técnico jurídico de una evaluación de impacto ambiental*. La Ley, Supl. Actualidad, 08/06/2006,1.

<sup>10</sup> BORRÁS PENTINAT, Susana. *La evaluación de impacto ambiental en España*. La Ley, Suplemento Ambiental, 03/11/2006, 6.

## 2.2. Procedimiento

La estructura básica de esta Ley ha sido seguida por casi todas las legislaciones de evaluación de impacto ambiental alrededor del mundo. Así, las cuatro etapas esenciales del procedimiento que habitualmente se encuentra en cualquier norma jurídica sobre evaluación de impacto ambiental son:

- I.- la de iniciación y consulta (o screening);
- II.- la de los análisis y estudio del impacto ambiental del proyecto (o scoping); III.- la de información, consultas y participación pública; y,
- IV.- la de la emisión de la declaración de impacto ambiental que aprueba o rechaza, desde el punto de vista ambiental, la realización del proyecto.

En general, la declaración de impacto ambiental es un requisito previo de las demás autorizaciones gubernamentales que debe obtener un proyecto para poder llevarse a cabo. Esto es, por lo general, ninguna otra autorización estatal puede otorgarse sin que previamente se haya emitido la declaración de impacto ambiental, pero puede darse el supuesto de que un proyecto cuente con declaración de impacto ambiental pero no con las demás autorizaciones o habilitaciones para poder ser llevado a cabo.

## 2.3. Etapa de iniciación y consulta

En esta etapa, también conocida como *screening*, el interesado en llevar a cabo una obra o una actividad que sea susceptible de producir impactos o alteraciones ambientales consulta con la agencia o autoridad pública ambiental sobre si debe o no realizar un estudio de impacto ambiental o algún otro estudio.

Para ello, presenta a la agencia ambiental —por lo general, en carácter de declaración jurada— una descripción del proyecto en la que detalla su localización, su magnitud, las etapas del mismo, la tecnología a utilizar, los impactos ambientales previsibles y las alternativas de localización o de tecnología a utilizar.

Si en base a esta información, la agencia ambiental considera que el proyecto no tendrá impactos significativos en el ambiente, emite una decisión en tal sentido. Esta decisión en algunos regímenes jurídicos equivale a la declaración de impacto ambiental<sup>11</sup>. De todos modos, en uno u otro caso, esa decisión habilita al interesado a solicitar ante las demás agencias gubernamentales, las autorizaciones o habilitaciones que la iniciación de su proyecto requiera. Aunque, de acuerdo con la reglamentación vigente en Paraguay, “*La obtención de la DIA no autoriza la realización de obras o actividades que no se adecuen a las normas de ordenamiento urbano y territorial municipales*” (Art. 8, inc. “C”, Decreto 453/13).

Si, por el contrario, la agencia gubernamental decide que antes de emitir su decisión el proyecto debe contar con estudio de impacto ambiental, se pasa a la siguiente etapa, la de la realización del estudio de impacto ambiental.

La decisión que toma la agencia ambiental en esta primera etapa por lo general está basada en parámetros objetivos. La mayoría de las legislaciones o sus reglamentaciones contienen una lista de proyectos de obras o actividades que, según su magnitud, necesariamente deben contar con un estudio de impacto ambiental en forma previa a ser autorizados, como efectivamente lo establece el art. 7 de la ley 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental”.

Muchos regímenes jurídicos también prevén en esta etapa la puesta en conocimiento del proyecto a los potenciales afectados y, según las reacciones de estos últimos (en las que, por lo general, salen a la luz cuestiones no tenidas en cuenta o no declaradas por el proponente), prevén que la agencia ambiental decida la realización de un estudio de impacto ambiental o de otros estudios, por más que el proyecto en cuestión nos encuentre dentro de la lista de proyectos de obras o actividades que necesariamente deban contar con un estudio de impacto ambiental en forma previa a ser autorizados.

## 2.4. Etapa de análisis y Estudio del Impacto Ambiental del proyecto

Se arriba a la etapa de análisis y estudio del impacto ambiental del proyecto, también conocida como *scoping*, cuando ya se sabe que los impactos o las alteraciones ambientales del proyecto serán significativos.

En esta etapa lo que se trata de dilucidar —principalmente desde el punto de vista científico— es cuál será la real magnitud de los impactos o alteraciones ambientales (reversibles o irreversibles, a corto mediano o largo plazo, acumulativos o no), qué puede hacerse para reducir o mitigar sus efectos nocivos o potenciar los positivos —lo que incluye el análisis de alternativas al proyecto original— y cómo se habrán de compensar esos efectos negativos. Asimismo, en esta etapa se debe elaborar un plan en el que se preverán las medidas que, a lo largo de la ejecución del proyecto, se deberán adoptar para evitar, corregir o mitigar los impactos ambientales, así como las medidas para vigilar la ejecución de las primeras.

La realización del estudio de impacto ambiental por lo general queda a cargo del proponente del proyecto<sup>12</sup>. Éste realiza el estudio contemplando todos los puntos que se han mencionado en el párrafo anterior (por lo general, contenidos en la ley de EvIA), así como todos los demás que le sean indicados en los términos de referencia que determine la agencia o autoridad pública ambiental, según la obra o actividad de que se trate, o según las particularidades propias del proyecto.

---

<sup>11</sup> Más adelante se analizará las implicancias que tiene en la legislación paraguaya considerar o no a esta decisión como equivalente a una declaración de impacto ambiental.

<sup>12</sup> En algunas partes, el estudio queda a cargo de la agencia ambiental; así, por ejemplo, la legislación de impacto ambiental del Estado de New York en los Estados Unidos, prevé la posibilidad de que dicho estudio lo realice la propia agencia ambiental (Payá, op. cit.)

Algunas legislaciones prevén instancias de consulta con la agencia ambiental (*scoping sessions*) durante el período de elaboración del estudio de impacto ambiental, lo cual minimiza la posibilidad de posteriores observaciones que retrasen el procedimiento.

Una vez que el estudio de impacto ambiental está finalizado, el proponente debe realizar un resumen ejecutivo del mismo, en un lenguaje accesible a cualquier persona, y ambos documentos —estudio de impacto ambiental y resumen— son entregados a la agencia ambiental.

Aquí puede suceder que la agencia ambiental revise el estudio para comprobar que se han contemplado adecuadamente los términos de referencia entregados antes de la realización del mismo; o que, en su defecto, ordene dar aviso al público por determinada cantidad de días a través de los medios masivos de comunicación y/o del Boletín o Gaceta de publicidad de los actos normativos estatales.

Si la agencia ambiental revisa el estudio de impacto ambiental y su resumen ejecutivo, puede sugerir al proponente que realice modificaciones hasta que, a su juicio, el estudio esté completo. Luego, ordena dar aviso al público sobre la existencia del estudio.

## **2.5. Etapa de información, consulta y participación pública**

Esta etapa se inicia con el aviso al público de la existencia del estudio de impacto ambiental terminado y de la posibilidad de acceder al mismo y realizar observaciones fundadas por un determinado período de tiempo.

En esta etapa del procedimiento se advierte una importantísima materialización del Principio 10 de la Declaración de Río que establece que:

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

Cabe hacer notar que este Principio fue desarrollado en el “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe” del 4 de marzo de 2018, firmado por Paraguay, pero pendiente de ratificación, cuyo impulso fue dado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) en 2012.

Por supuesto que el acceso a la información, a la participación y a la justicia en materia ambiental no está limitado a esta etapa del procedimiento de evaluación de impacto ambiental

sino todo lo contrario, este acceso es mucho más amplio y abarca a toda cuestión ambiental<sup>13</sup>; pero, como se mencionó, el principio de acceso se manifiesta aquí con toda su fuerza.

En la mayoría de las legislaciones del mundo, la falta de la etapa de información y participación es causal de nulidad del procedimiento. Sin embargo, en derecho comparado se encuentran algunas variantes al grado de efectiva información y participación pública. En algunos sistemas, la participación mediante audiencias públicas es obligatoria, en otros, la realización de estas audiencias es una potestad discrecional de la agencia ambiental. En todos los casos, los puntos de vista presentados en las audiencias públicas no son vinculantes para la agencia ambiental, sino que, en principio, sólo son tenidos en cuenta para enriquecer el proceso de toma de decisión.

En algunas legislaciones, como consecuencia de la realización de la audiencia pública, la agencia ambiental recomienda al proponente la modificación o ampliación de su estudio de impacto ambiental, previo a decidir sobre la emisión de la declaración de impacto ambiental; en otras legislaciones, directamente se pasa a la etapa decisoria sin más trámites.

Casi todas las legislaciones del mundo establecen que, cuando del estudio de impacto ambiental surja que el proyecto podrá tener efectos sobre el medio ambiente de terceros Estados, deba intervenir el Ministerio de Relaciones Exteriores o Cancillería a los efectos de poner en conocimiento de las autoridades de esos Estados dicho estudio de impacto ambiental.

En la Unión Europea, cuando un proyecto pueda tener repercusiones sobre el medio ambiente de otro Estado, se debe seguir el procedimiento previsto en el Convenio de Espoo sobre Evaluación del Impacto en el Medio Ambiente en un Contexto Transfronterizo, de fecha 26 de febrero de 1991.

En el ámbito del Mercosur aún falta una norma similar a la europea. Esta norma supranacional sería importantísima para el Paraguay ya que una parte muy significativa de la población vive a escasos kilómetros de la frontera con la Argentina y el Brasil.

Actualmente, con la vigencia de la ley 5282/14, “*De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental*”, se establece una serie de disposiciones vinculadas con las obligaciones de transparencia “activa” u obligaciones de divulgar información pública de oficio relacionadas con la temática ambiental. El Art. 8 de la ley dispone,

“**Artículo 8.º** Regla general. Las fuentes públicas deben mantener actualizadas y a disposición del público en forma constante, como mínimo, las siguientes informaciones: (...)

j) Convenios y contratos celebrados, fecha de celebración, objeto, monto total de la contratación, plazos de ejecución, mecanismos de control y rendición de cuentas y, en su caso, estudios de impacto ambiental y/o planes de gestión ambiental; (...)”.

---

<sup>13</sup> En el ámbito de la Comisión Económica para Europa (CEPE), órgano de las Naciones Unidas “hermano” de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) encontramos el Convenio de Aarhus sobre Acceso a la Información, a la Participación y a la Justicia en Materia Ambiental (Naciones Unidas, 1998). Cabe remarcar, que este Convenio se encuentra abierto a la adhesión de cualquier país del mundo, no exclusivamente de los europeos, como podría parecer.

Por su parte, el Art. 10 establece reglas particulares del Poder Ejecutivo:

“**Artículo 10.-** Información mínima del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo debe mantener actualizada y a disposición del público de manera informatizada, una base de datos que contenga: (...)”

- i) Declaraciones de impacto ambiental, planes de manejo, planes de cambio de uso de suelo, planes de reforestación; concesiones y permisos de aprovechamiento de los recursos hídricos; y todos los demás actos administrativos que otorguen derechos de aprovechamiento de los recursos naturales, cualquier que sea la repartición pública que los expida;
- j) Un informe anual sobre el estado y la calidad de los elementos del medio ambiente, tales como las aguas, el aire, el suelo, las áreas silvestres protegidas, la fauna, la flora, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y medidas que los hayan afectado o puedan afectarlos (...).”

## **2.6. Etapa de emisión de la declaración de impacto ambiental**

Esta es la etapa final del procedimiento. La declaración de impacto ambiental es el acto administrativo que pone fin al procedimiento ante la agencia o autoridad pública ambiental. Por supuesto, este acto administrativo está sujeto a recursos de reconsideración o jerárquicos (o ambos, según el sistema jurídico de que se trate) y a revisión judicial. Esta revisión judicial, puede ser amplia o restringida a los aspectos jurídicos del procedimiento administrativo.

Esta declaración de impacto ambiental puede denegar la realización del proyecto, puede autorizarla *in totum* o puede autorizarla parcialmente o en forma condicionada.

En casi todas las legislaciones del mundo, esta declaración de impacto ambiental no autoriza por sí la iniciación de las obras o actividades, sino que, por lo general, como ya se mencionó *supra*, sólo es una autorización previa a la obtención de las demás autorizaciones administrativas. Por lo general, la falta de obtención de la declaración de impacto ambiental es causal de anulabilidad o nulidad de las demás autorizaciones que se hubieran emitido en ausencia de ella y/o de suspensión de las obras o actividades que se hubieran iniciado.



## CAPÍTULO 3

# EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN EL PARAGUAY

### 3.1. Consideraciones generales

1. El marco jurídico que regula la realización de la evaluación de impacto ambiental en el Paraguay está contenido en la Ley 294/93 “De evaluación de impacto ambiental” y los Decretos 453/13, 954/13 y su modificatoria, la Ley N°345/1994.
2. La agencia pública que funge como Autoridad de Aplicación de esta Ley es el MADES en virtud de lo dispuesto por la Ley 6.123/18 “Que eleva al rango de ministerio a la Secretaría del Ambiente y pasa a denominarse Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

Así, el “instrumento nacional” y la “autoridad nacional competente” mencionados en el Principio 17 de la Declaración de Río (1992) son en el Paraguay, respectivamente, la Ley 294/93 y su modificatoria Ley N° 345/94 y el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES).

El artículo 1° de la Ley 294/93 define como impacto ambiental a

toda modificación del medio ambiente provocada por obras o actividades humanas que tengan, como consecuencia positiva o negativa, directa o indirecta, afectar la vida en general, la biodiversidad, la calidad o una cantidad significativa de los recursos naturales o ambientales y su aprovechamiento, el bienestar, la salud, la seguridad personal, los hábitos y costumbres, el patrimonio cultural o los medios de vida legítimos<sup>14</sup>.

Nótese la amplitud de lo que la Ley define como impacto ambiental: no necesita ser una modificación grave, puede ser leve y hasta incluso puede ser positiva. Esta definición carecería de mayores inconvenientes si la Ley no incluyera dentro de los proyectos de obras o actividades que requieren EvIA a “cualquier otra obra o actividad que por sus dimensiones o intensidad sea susceptible de causar impactos ambientales” (Art. 7°, inciso “s”). Anteriormente, como consecuencia de la vigencia de los artículos 1 y 7 inciso “s” de la Ley 294/93 prácticamente todo proyecto de obra o actividad debía someterse al procedimiento de EvIA, por mínimo que sea su impacto. Con el decreto 453/13 (según la redacción dada por el decreto 954/13 Art. 2°), las obras y actividades susceptibles de causar impactos ambientales que no estén incluidas en el Artículo 2° no requerirán someterse al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental pero deben cumplir con las normas jurídicas (nacionales, departamentales y municipales) que las regulen, debiendo minimizar en todo momento los impactos negativos que generen, así como cumplir con los planes de gestión ambiental genéricos que, para cada actividad, promulgue [el MADES]. (...).

¿Qué es la EvIA? El artículo 2 de la Ley 294/93 la define como “el estudio científico que permita identificar, prever y estimar impactos ambientales, en toda obra o actividad proyectada o en ejecución”.

---

<sup>14</sup> La Ley 294/93 sigue la tendencia de la escuela europea.

Esta definición requiere algunas precisiones. La EvIA no debe confundirse con el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) que es uno de los estudios que eventualmente deben presentarse dentro del procedimiento de EvIA. En efecto, dentro del procedimiento de EvIA reglamentado por el Decreto 453/13 y su modificatorio 954/13, el MADES puede requerir en vez de un EIA, un Estudio de Disposición de Efluentes Líquidos, residuos sólidos, emisiones gaseosas y/o ruidos (EDE) o, simplemente, puede disponer que no se realice ningún estudio y que sólo se cumpla con las normas ambientales vigentes y los planes de gestión ambiental genéricos promulgados por el MADES, minimizando los impactos negativos que generen.

Así, “el estudio científico que permita identificar, prever y estimar impactos ambientales”, definitorio de la EvIA, queda satisfecho en primer término con el análisis que realiza el evaluador estatal de la información que le acerca el proponente —de acuerdo con parámetros científicos— para decidir si se requerirá un EIA (que contendrá un análisis mucho más profundo que el análisis preliminar realizado por el evaluador estatal), un Plan de Control Ambiental (PCA)<sup>15</sup>(según decreto 453 no puede requerir PCA), un EDE o ningún estudio.

El procedimiento de la Ley 294/93 se organiza alrededor de obras o actividades individuales; esto es, se evalúa los impactos al nivel de proyectos. La ausencia de mecanismos que permitan evaluar los impactos ambientales provenientes de la sumatoria de los proyectos de obras o actividades en una región extensa o sobre un ecosistema, tal vez sea una de las mayores carencias de la legislación ambiental paraguaya.

La ausencia de estos mecanismos limita a su vez la efectividad de la EvIA como instrumento de política ambiental tendiente a asegurar un desarrollo sostenible. En la región, en marzo de 2009, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, máximo órgano jurisdiccional de la República Argentina, realizó una muy interesante interpretación del principio precautorio y ordenó el suspender la ejecución de autorizaciones de tala y desmonte que habían sido otorgadas como consecuencia de evaluaciones de impacto ambiental individuales, hasta tanto se realizara un estudio de impacto acumulativo de esas autorizaciones. Sostuvo la Corte argentina:

El principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten. Por el contrario, el administrador que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo, debe actuar precautoriamente, y obtener previamente la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios.

---

<sup>15</sup> La posibilidad de que el MADES decida exigir sólo un Plan de Gestión Genérico sin requerir al mismo tiempo un EIA o EDE está contemplada en el Art. 3 a) del Decreto 453/13 que establece que “las obras y actividades susceptibles de causar impactos ambientales que no estén incluidas en el art. 2º no requerirán someterse al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental pero deben cumplir con las normas jurídicas (nacionales, departamentales y municipales) que las regulen, debiendo minimizar en todo momento los impactos negativos que generen, así como cumplir con los planes de gestión ambiental genéricos, que para cada actividad promulgue el MADES (Ley 6123/18). Dichos planes de gestión ambiental genéricos contendrán las medidas técnicas de monitoreo y control de la obra y actividad así como las de mitigación y compensación de los impactos negativos.

La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón, no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras. Que la aplicación del principio precautorio en este caso, obliga a suspender las autorizaciones de tala y desmonte y su ejecución en los cuatro departamentos mencionados hasta tanto se efectúe un estudio del impacto acumulativo de dichos procesos” (Corte Suprema de la Nación, 26 de marzo de 2009 in re “Salas, Dino y otros c./ Provincia de Salta y Estado Nacional s./ Amparo Fallos332,663).

En Paraguay, un importante precedente se registró en 2013, en el caso “*Acción de Inconstitucionalidad: “Contra art. 10 de la Ley N°294/03 de ‘Evaluación Ambiental’*”, donde entonces SEAM accionó contra el Art. 10 de la ley que en lo medular para este análisis dispone, “*Toda Evaluación de Impacto Ambiental quedará aprobada sin más trámite, si no recibiera su correspondiente Declaración en el término de 90 (noventa) días*”. En los argumentos de fallo, se consideró que dicha disposición daría “*rienda suelta a que por una cuestión estrictamente formal posiblemente se perjudique al medio ambiente y asimismo se afecten derechos o prerrogativas de los habitantes en beneficio de un pequeño grupo de personas*” (Acuerdo y Sentencia N° 542 del 31 de mayo de 2013). El argumento se orienta hacia el principio precautorio, aunque no hace mención de él de manera literal.

Otra importante carencia de la legislación paraguaya es la ausencia de una regulación jurídica de la Evaluación Ambiental Estratégica – EAE de políticas, planes y programas, así como de iniciativas legislativas, que permita ponderar los impactos ambientales que puedan ocasionar las decisiones gubernamentales. Aunque, la entonces SEAM dictó la Resolución N° 1010/07 del 11 de julio de 2007, “*POR LA CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE POLÍTICAS, PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS, BASADOS EN LA POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL*”.

*De lege ferenda*, como forma de afinar la aplicación de la disposición constitucional que establece que “las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley” (Art. 8) y reforzar en consecuencia el efectivo goce del derecho fundamental a vivir en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado (Art. 7), deberían regularse los procedimientos de evaluación ambiental estratégica de políticas, planes, programas e iniciativas legislativas y la evaluación ambiental de impactos acumulativos. Estas normas también facilitarían el desarrollo de los niveles de decisión previos que, de acuerdo con lo que sostiene Abed, harían más efectiva la implementación de la evaluación de impacto ambiental.

Ahora bien, inclusive ante la ausencia de tales regulaciones específicas, no existe norma jurídica que impida que el MADES, ante situaciones ambientales potencialmente graves o irreversibles, disponga la realización de estudios sobre los impactos acumulativos de alguna práctica productiva; por ejemplo, sobre los efectos acumulativos de la deforestación legalmente autorizada en el Chaco, como forma de optimizar la aplicación de la regulación existente o proponer fundadamente las modificaciones legislativas que resultaran necesarias. Por el contrario, ante la

mera posibilidad de que pudieran ocurrir daños graves o irreversibles al ambiente y aún ante la falta de certeza científica absoluta, el MADES como órgano del Estado paraguayo encargado de “formular, ejecutar, coordinar y fiscalizar la gestión y el cumplimiento de los planes, programas y proyectos referentes a la preservación, la conservación, la recuperación, recomposición y el mejoramiento ambiental considerando los aspectos de equidad social y sostenibilidad de los mismos” (Art. 12, incisos “g” de la ley 1561/00) y en aplicación del principio precautorio que emana del texto constitucional, el convenio marco sobre medio ambiente del Mercosur (Ley 2068/03) debería adoptar de inmediato medidas para impedir la degradación del ambiente. La realización de un estudio de impacto ambiental sobre los efectos acumulativos de la deforestación, siguiendo con el ejemplo propuesto, ayudaría a despejar las incertezas sobre los efectos en el ambiente de la misma, siendo por lo demás, a todas luces, una medida costo efectiva. De hecho, la Resolución N° 04/05 del Consejo Nacional del Ambiente que aprueba la Política Ambiental Nacional (PAN), reconoce la facultad de “*Aplicar el principio precautorio ante riesgos ambientales que pudieran afectar a la salud humana*”.

En la Argentina, tampoco existe una norma legal que obligue específicamente a las autoridades públicas ambientales a realizar estudios de impacto ambiental sobre los efectos acumulativos de alguna práctica productiva. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de ese país, en el fallo citado *supra*, así se lo ordenó a la Provincia de Salta, materializando en un caso concreto las orientaciones que emanan del principio precautorio.

Así como el MADES podría realizar estudios de impacto ambiental sobre los efectos acumulativos de determinadas prácticas productivas aún ante la ausencia de normas legales puntuales (lo que no implica que no existan bases jurídico normativas sólidas para hacerlo), también podría promover que los ministerios del Poder Ejecutivo e inclusive el Congreso Nacional, realizaran una Evaluación Ambiental Estratégica – EAE de políticas, planes y programas, así como de iniciativas legislativas. Para ello, y no siendo un procedimiento obligatorio porque no está previsto en la ley, bastaría con regularlo por la vía reglamentaria.

## **3.2. Procedimiento**

### *3.2.1. Presentación inicial*

El procedimiento de EvIA se inicia con la presentación por parte del responsable del proyecto, de un Estudio de Impacto Ambiental preliminar (EIAP) o Estudio de Disposición de Efluentes (líquidos, residuos sólidos, emisiones gaseosas y/o ruidos) (EDE), ante la Dirección General de Control Ambiental y de los Recursos Naturales (Autoridad Administrativa) (Decreto N° 453/13, art. 4°, a) .

Están sujetos a EvIA todos los proyectos de obras o actividades, públicas o privadas previstos en el Art. 7 de la Ley 294/93<sup>16</sup> y art. 2° del Decreto 453/13 y el Decreto 954/13 que lo modifica. Ni la ley ni la reglamentación establecen un procedimiento diferenciado para los proyectos de

obras o actividades de reparticiones del Estado. Esto es, el Estado tiene las mismas obligaciones de cumplir con esta ley que los particulares. La única excepción la constituyen los proyectos de obras y actividades directamente vinculadas con la defensa nacional (Art. 9). Por lo tanto, la omisión de someterse al procedimiento de EvIA o la ejecución deficiente de las medidas de mitigación una vez obtenida la licencia ambiental hace pasible a los funcionarios responsables de las mismas sanciones que correspondería aplicar a los particulares, además de las que correspondería aplicar en virtud de la Ley 1626/00 “De la Función Pública” e, inclusive, cualquier persona podría solicitar a los órganos jurisdiccionales del Estado la suspensión de las obras o actividades que no se ajustaran a la Ley 294/93 en virtud del Art. 38 de la Constitución.

Con las modificaciones realizadas a partir del Decreto 453/13, ya no se precisa contar con el Certificado de Localización emitido por el Municipio en cuestión, ni con la Declaración de Interés Gubernamental, como requisitos obligatorios previos para la obtención de la DIA. De igual manera, según la reglamentación actual, el MADES no puede “exigir por vía reglamentaria documentos o estudios tales como ‘cuestionario ambiental básico’ o ‘plan de control ambiental’ sino sólo los que expresamente estén contemplados en las leyes vigentes o en el presente reglamento”.

No obstante, los municipios no han perdido el rol relevante que le corresponde en la Gestión Ambiental Nacional, puesto que la Licencia Ambiental es un requisito previo, conforme a la Ley 294/93, para la obtención de autorizaciones por parte de entidades y organismos públicos.

### 3.2.2. Estudio de impacto ambiental

Los requisitos comunes a todo EIA son los del artículo 3 de la Ley 294/93<sup>17</sup>. Dicho artículo fue luego reglamentado a través del Decreto 14.281/96, que señalaba que los requisitos del EIA

---

<sup>16</sup> Como ya se mencionó *supra*, de acuerdo con los artículos 1 y 7, inciso “s”, de la Ley 294/93, virtualmente todo proyecto de obra o actividad debe someterse al procedimiento de EvIA.

<sup>17</sup> **a)** Una descripción del tipo de obra o naturaleza de la actividad proyectada, con mención de sus propietarios y responsables; su localización; sus magnitudes; su proceso de instalación, operación y mantenimiento; tipos de materia prima e insumos a utilizar; las etapas y el cronograma de ejecución; número y caracterización de la fuerza de trabajo a emplear; **b)** Una estimación de la significación socioeconómica del proyecto, su vinculación con las políticas gubernamentales, municipales y departamentales y su adecuación a una política de desarrollo sustentable, así como a las regulaciones territoriales, urbanísticas y técnicas; **c)** Los límites del área geográfica a ser afectada, con una descripción física, biológica, socioeconómica y cultural, detallada tanto cuantitativa como cualitativamente, del área de influencia directa de las obras o actividades y un inventario ambiental de la misma, de tal modo a caracterizar su estado previo a las transformaciones proyectadas, con especial atención en la determinación de las cuencas hidrográficas; **d)** Los análisis indispensables para determinar los posibles impactos y los riesgos de las obras o actividades durante cada etapa de su ejecución y luego de finalizada; sus efectos positivos y negativos, directos e indirectos, permanentes o temporales, reversibles o irreversibles, continuos o discontinuos, regulares o irregulares, acumulativos o sinérgicos, de corto, mediano o largo plazo; **e)** Un Plan de Gestión Ambiental que contendrá la descripción de las medidas protectoras, correctoras o de mitigación de impactos negativos que se prevén en el proyecto; de las compensaciones e indemnizaciones previstas; de los métodos e instrumentos de vigilancia, monitoreo y control que se utilizarán, así como las demás previsiones que se agreguen en las reglamentaciones; **f)** Una relación de las alternativas técnicas del proyecto y de las de su localización, así como una estimación de las circunstancias que se darían si el mismo no se realizase; y, **g)** Un relatorio en el cual se resumirá la información detallada de la Evaluación de Impacto Ambiental y las conclusiones del documento. El Relatorio deberá redactarse en términos fácilmente comprensibles, con empleo de medios de comunicación visual y otras técnicas didácticas y no deberá exceder de la quinta parte del Estudio de Impacto Ambiental.

eran los indicados en el art. 3° de la Ley 294/13 y los específicos serían establecidos por los Términos de Referencia (TOR) para cada caso en particular. Señalaba que la Dirección de Ordenamiento Ambiental, normativa interna mediante, establecería los TOR, contenido y forma de presentación del EIA y su respectivo Relatorio de Impacto Ambiental (RIMA).

Desde el año 2004, la Autoridad Administrativa estableció términos de referencia generales para ciertas actividades. Así, por ejemplo, se promulgaron las siguientes Resoluciones:

- Resolución 303 del 19 de julio de 2004 “Por la cual se amplía la Resolución 247/04 por la cual se establece los términos oficiales de referencia para la presentación de estudios ambientales para proyectos agropecuarios y forestales y anexos correspondientes”;
- Resolución 404 del 3 de agosto de 2004 “Por la cual se establece la obligatoriedad de presentar estudios ambientales por cuencas y microcuencas y se establecen los términos oficiales de referencia para su presentación”;
- Resolución 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”;
- Resolución 39 del 12 de enero de 2007 “Por la cual se establecen los términos de referencia para los estudios de impacto ambiental para los centros de acopio y criaderos de animales de la vida silvestre”;
- Resolución 1363 del 30 de marzo de 2009 “Por la cual se establecen los términos oficiales de referencia para medir el impacto ambiental de las plantas procesadoras/exportadoras de pescado; y su modificatoria, Resolución 1598 del 4 de mayo de 2009.

En 2013, a través del Decreto N° 453 se deroga en su totalidad el Decreto N° 14.281/96, estableciéndose entre sus disposiciones finales y transitorias, art. 14, que la autoridad de administración era quien quedaba facultada para reglamentar los aspectos del procedimiento del EIA que no se encuentren establecidos en el mismo. En su art. 15, en cuanto al EDE, fijó un plazo máximo de 45 días hábiles a partir de la publicación del mismo, para su reglamentación.

Es así que, en cumplimiento a lo arriba mencionado, a través de la Resolución N° 246/13 (resolución derogada) se indicaban los documentos necesarios para la presentación del EIAp o EDE, por parte de cualquier persona —física o jurídica— responsable de actividades o proyectos que requieran las mismas y precisen tramitar el EVIA ante la Autoridad Administrativa, que eran los siguientes:

- a) Una declaración jurada sobre la veracidad de las informaciones brindadas.
- b) Fotocopia autenticada de Cédula de Identidad del responsable, en caso de personas jurídicas constitución de la sociedad.

- c) Certificado de Cumplimiento Tributario o Certificado de no ser contribuyente.
- d) Fotocopia autenticada del título de la propiedad donde se desarrollará la obra o actividad, títulos que sustenten el derecho del responsable.
- e) Un relatorio de Impacto Ambiental impreso y en CD conteniendo el relatorio en formato PDF.
- f) De acuerdo a la naturaleza de la actividad el EIAp y el EDE deberá ir acompañado de los mapas, planos, cartas topográficas, imágenes de satélite, resultado de análisis de efluentes, entre otros estudios requeridos de acuerdo al tipo de proyecto presentado.
- g) Poder especial otorgado por el responsable del proyecto a favor del Consultor o Empresa consultora debidamente registrado en el CTCA de la SEAM (hoy MADES) que elabore el EIAp O EDE, para realizar trámites ante la AUTORIDAD ADMINISTRATIVA; en la misma deberá especificarse los datos precisos del proyecto.
- h) Copia del Registro del Consultor actualizado, en el CTCA de la SEAM (MADES), establecidos en el art. 9° del Decreto N°453/13.
- i) Poder especial otorgado por el responsable del proyecto a favor del Consultor o Empresa Consultora u otra persona designada como responsable del Plan de Gestión propuesto y de su correcta implementación; quien deberá estar debidamente registrado en el CTA de la SEAM (MADES), en la misma deberá especificarse los datos precisos del proyecto.
- j) Formulario de Recursos Hídricos.

En 2016, vuelve a modificarse la reglamentación del EIA y EDE, a través de la Resolución N° 184/16 que aprueba los formularios a ser presentados a la Autoridad Administrativa, y deroga la Resolución N° 246/13.

En la misma, se dispone una serie de requisitos formales, tales como que los documentos deberán presentarse en el mismo orden que aparece en los formularios, en formato PDF y que las presentaciones que incumplan con estos requisitos, se tendrán por rechazadas.

En cuanto al EIAp y EDE, el formulario correspondiente es el número uno (01), que señala básicamente los mismos requisitos que la Resolución N° 246/13 pero con un orden específico.

### **3.3. Tramitación del EIA o EDE ante la Autoridad Administrativa**

Con la presentación del EIAp o EDE por parte del Responsable del proyecto u obra ante la Autoridad Administrativa, éste tiene un plazo de veinte (20) días hábiles para expedirse acerca de la aprobación o no del mismo, según fuere el caso.

Dentro de dicho plazo, podrá efectuar consultas a personas, instituciones y administraciones, previsiblemente afectadas por la ejecución del proyecto (Decreto 453/13, art. 4) c)) en cumplimiento a lo establecido en la Ley N° 294/93 en su art. 8° que dice cuanto sigue:

La Autoridad Administrativa pondrá a disposición del público y de los organismos afectados en el ámbito nacional, departamental y municipal, la Evaluación de Impacto Ambiental por los medios y el término a establecerse en las reglamentaciones de esta Ley. Se protegerán los derechos del secreto industrial y se asegurará un procedimiento que permita la consideración de las observaciones, denuncias e impugnaciones de datos efectuadas por los interesados.

En esta etapa del procedimiento de EvIA las consultas no suelen ser una práctica frecuente, lo cual es negativo, ya que podrían ser muy útiles a la hora de fundamentar más acabadamente una decisión sobre la realización o no de un EIA.

Asimismo, la Autoridad Administrativa podrá solicitar al responsable del proyecto la ampliación del EIAp o EDE, otorgándosele al efecto un plazo de noventa (90) días. Podrá solicitar, asimismo, informes parciales durante la ejecución de la ampliación, a fin de agilizar el trámite.

En caso de silencio por parte de la Autoridad Administrativa, se entenderá que dicha dependencia no realizó observaciones al EIAp o EDE (Decreto N° 453/13, art. 4) c) y d)).

Otro punto importante es el establecido en el artículo 6° del Decreto 453/13 que establece que:

La Autoridad Administrativa pondrá a disposición del público por el plazo de diez días el relatorio de impacto ambiental en su página de internet, en su sede y en cualquier otro lugar estime conveniente y comunicará este hecho por medio de la publicación por tres días consecutivos en dos diarios de gran circulación y por medio de una emisora radial de alcance nacional (...).

En caso de que el proyecto sea de gran envergadura y requiera de la EIA, la Autoridad Administrativa podrá, a su criterio, ampliar dicho plazo por diez días más.

Durante ese plazo, cualquier persona, en forma individual o colectiva, podrá presentar comentarios, observaciones u objeciones en forma fundada y por escrito. De esas presentaciones se dará traslado al responsable de la obra o actividad para que, si lo estima oportuno, las conteste dentro del plazo de cinco (05) días hábiles. Las observaciones podrán ser incorporadas total o parcialmente al EIA o EDE de acuerdo a su evaluación técnica (Decreto N° 453/13, art. 6, c)).

Una vez transcurridos los plazos arriba enunciados, el art. 6, d) del Decreto N° 453/13 establece que la Autoridad Administrativa decidirá si convoca o no a audiencia pública. La misma es de carácter obligatorio únicamente si el proyecto, obra o actividad pudiera afectar a comunidades indígenas o haya sido solicitada por los vecinos o potenciales afectados directos.

Con la normativa anterior, únicamente por disposición de la Autoridad de Aplicación podía llamarse a audiencia pública, lo cual no resultaba acertado. Es por ello, que se puede afirmar que con la modificación realizada a través del Decreto N° 453/13, de establecer casos en los que obligatoriamente deba realizarse audiencia pública, se ha logrado dar cumplimiento a la Declaración de Río (1992) que en su Principio 10 indica cuanto sigue: “el mejor modo de tratar las cuestiones

ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados”.

Como se mencionara precedentemente, un supuesto en el que la audiencia pública deviene obligatoria, es cuando el proyecto evaluado es susceptible de afectar directamente a una comunidad indígena. Ello por aplicación del Convenio OIT 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por Paraguay mediante la Ley 234/93.

El artículo 6 del Convenio 169 OIT, establece que:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) **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;**
  - b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
  - c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

Una aplicación adecuada de este Convenio requeriría que los pueblos indígenas potencialmente afectados por el proyecto estuvieran al tanto del mismo ya desde la etapa de iniciación y consultas. De todos modos, sería absolutamente inexcusable —y por lo tanto, pasible de la sanción de nulidad— que en el procedimiento de evaluación de un proyecto de obra o actividad que fuera susceptible de afectar directamente a un pueblo indígena no se realizara una Audiencia Pública en la que tuvieran efectiva participación los representantes de tal pueblo o comunidad.

Esta efectiva participación no se alcanza con la mera publicación de la realización de la Audiencia Pública, sino que requiere una comunicación fehaciente y condiciones de desarrollo que permitan a los representantes de los pueblos indígenas expresar sus puntos de vista.

Con relación a este tema, la Corte de Justicia de la Provincia de Salta, República Argentina sostuvo:

(...) la traducción de la convocatoria a la audiencia pública a la lengua wichi, como así también del estudio de impacto ambiental presentado por la proponente de la iniciativa privada, constituirían, entre otros, recaudos esenciales para la legitimidad del procedimiento de expedición de los certificados de desmonte de cara a las distintas normas ya citadas nacionales, locales y supranacionales que aseguran su participación en la gestión de sus recursos naturales. Es que la comunidad actora sólo podrá participar en el proceso de toma de decisiones responsablemente y con fundada opinión, si cuenta con los elementos necesarios para ello. (...) en el aseguramiento de la participación de las comunidades indígenas en el proceso de adopción de decisiones, por parte de los poderes estatales, en cuestiones que hagan a su vida, son primordiales los artículos

6° y 7° del Convenio 169 de la OIT. El primero requiere que los gobiernos establezcan los medios que permitan a los pueblos interesados participar en la toma de decisiones a todos los niveles, sea en el seno de instituciones legislativas o de organismos administrativos. También exige que aquéllos consulten a los pueblos indígenas y tribales mediante procedimientos adecuados y sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente. Las consultas llevadas a cabo en aplicación del Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. Asimismo, el art.7 afirma que los pueblos interesados tienen el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural (Corte de Justicia de la Provincia de Salta, 21 de junio de 2007, “Comunidad Eben Ezer c./ Everest S.A. y Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Salta s./ Amparo s./ Recurso de apelación”).

El Convenio OIT 169 fue reglamentado a través del Decreto N° 1039/18 “Por el cual se aprueba el Protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay”.

El mismo, en su Capítulo I “Reconocimiento de las partes en los procesos de consulta y consentimiento”, señala cuanto sigue:

1.3 A los efectos del presente documento se considerará como área afectada por el proyecto a aquella parte de las tierras y territorios tradicionales de los (pueblos indígenas afectados), que dependen para su sustento cultural, espiritual y físico, es decir, para su subsistencia y supervivencia como pueblo.

1.4. Los pueblos indígenas tienen derecho a la consulta sobre cualquier proyecto que pueda afectar sus tierras, territorios, recursos naturales y medios de vida tradicionales.

Esto incluye el derecho de los Pueblos Indígenas afectados de otorgar o no su consentimiento libre, previo e informado sobre la propuesta, como también decidir si quieren participar en las consultas o terminar las consultas en cualquier tiempo. La realización de la consulta es una obligación del Estado Paraguayo.

1.9. Mientras los proponentes del proyecto deben contactar con todas las poblaciones locales afectadas (indígena y no indígena), se reconoce a los pueblos indígenas afectados el carácter jurídicamente vinculante del derecho de otorgar o no su consentimiento al proyecto. Otros grupos de interés, tales como las organizaciones no gubernamentales locales, no tienen este poder cuando se trata de proyectos que afectan sus vidas, tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas. Esta distinción está sustentada en la jurisprudencia internacional, fundada en el concepto de que el derecho de propiedad de las comunidades se basa en el uso y ocupación tradicional, mientras que este no es el caso de los otros grupos de interés. Eso no disminuye el rol de las ONG ni de los gobiernos locales, por ejemplo, pero reconoce que los pueblos indígenas son sujetos de derechos en relación con el proyecto, y no simplemente grupos de interés o partes interesadas.

### 3.4. Audiencia Pública, Procedimiento

#### Autoridad Administrativa

La autoridad de aplicación ha reglamentado la realización de audiencias públicas, primero por medio de la Resolución N° 1777/05 “Por la cual se establece el reglamento general para audiencias públicas en el marco de la Ley N° 294/93 de evaluación de impacto ambiental” y luego a través de la Resolución N° 640/14 “Por el cual se establece el Reglamento General para Audiencias Públicas en el marco de la Ley N° 294/93 “De evaluación de impacto ambiental” y su decreto reglamentario N° 453/13 y modificatoria y ampliatoria N°954/13”.

El artículo 2 de la Resolución 640/14 establece que:

La finalidad de la audiencia pública es permitir y promover una efectiva y transparente participación ciudadana mediante una comunicación fluida, ordenada y productiva entre las autoridades nacionales, departamentales y municipales, y los ciudadanos (personas y organizaciones sociales), a los efectos de que las informaciones, observaciones u objeciones expresadas por los participantes con respecto al tema de la audiencia, sean debidamente tomadas en cuenta por dichas autoridades y contribuyan a mejorar la calidad de su decisión.

Por su parte, en el artículo 4 la misma, se establece cuanto sigue:

Las opiniones expresadas por el público en el marco de la audiencia pública no tienen efectos vinculantes. Sin embargo, las informaciones, objeciones u observaciones expresadas deberán ser consideradas en el proceso de evaluación.

El Decreto N° 453/13 establece un plazo máximo de treinta días hábiles desde la decisión de convocar la audiencia pública hasta su finalización, por lo que al momento de fijarse la fecha de su realización deberán tomarse en cuenta los posibles retardos y cuartos intermedios. Dicho plazo podrá extenderse por única vez hasta por diez días hábiles, por circunstancias climáticas o lejanía del lugar.

Cabe resaltar, que el silencio por parte de la Autoridad Administrativa, salvo los casos obligatorios establecidos en el Decreto N° 453/13, implicará la decisión de no realizar la audiencia pública.

Una vez que se haya decidido la realización de la audiencia pública, o en los casos obligatorios, será el responsable del proyecto el encargado de realizar la convocatoria de la misma a través de la publicación por tres días, en no menos de dos medios de prensa escrita y un aviso radial. Asimismo, los gobiernos locales podrán convocarla a través de carteles, afiches publicitarios, visuales o sonoros, en la vía pública o en lugares de reunión pública.

A diferencia de la Reglamentación anterior (Resolución N° 1777/05) que contenía un vacío legal en cuanto al plazo para la realización de la audiencia pública, la Resolución N° 640/14 en su art. 9° fija el plazo de cinco días desde la última publicación de la convocatoria, para su celebración.

Todas las exposiciones o intervenciones que tengan lugar en el marco de la audiencia pública serán grabadas y/o registradas por escrito, las cuales previo análisis por parte de técnicos del MADES, podrán ser incorporadas al EIA en forma de observación, por parte de los consultores de dicho estudio.

Participantes de la audiencia pública y no participantes, tienen un plazo de tres días posteriores a la celebración de la misma para presentar por escrito, observaciones, comentarios u objeciones acerca del EIA o el proyecto en sí, junto con sus fundamentos.

Finalizada la audiencia pública e incorporadas las informaciones, observaciones u objeciones que hubieran surgido durante el desarrollo de la misma, concluye la etapa de consulta, información y participación pública.

### **3.5. La cuestión de la sanción ficta**

A partir de la realización de la audiencia pública o de la decisión de no llevarla a cabo, la Autoridad Administrativa cuenta con noventa días corridos para emitir la declaración de impacto ambiental.

Si la autoridad no se expidiese en el plazo establecido, la conducta del funcionario a cargo será objeto de investigación a fin de establecer el incumplimiento o no, a su obligación como funcionario público a realizar su trabajo en las condiciones establecidas por ley (Ley 1626/00 “De la función pública”), sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieren corresponderle por no expedirse en el plazo señalado.

Independiente al inicio de cualquier investigación, el responsable del proyecto tiene la facultad de dejar constancia del tiempo transcurrido a través de acta notarial expedida por escribano público, y obtener así, de pleno derecho y en forma ficta, la declaración de impacto ambiental.

Sin perjuicio de todo ello, la Autoridad Administrativa tiene la obligación de expedirse formalmente.

La sanción ficta, cabe mencionar, encuentra su fundamento legal en el artículo 10, segundo párrafo, de la Ley 294/93 que establece que “toda Evaluación de Impacto Ambiental quedará aprobada sin más trámite, si no recibiera su correspondiente Declaración en el término de 90 (noventa) días”.

Ahora bien, mediante Acuerdo y Sentencia N° 542, de fecha 31 de mayo de 2013, “Acción de Inconstitucionalidad: “Contra art. 10 de la Ley N° 294/03 de ‘Evaluación Ambiental’”, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional dicho artículo, cuya aplicación quedó virtualmente inaplicable ya que la beneficiaria de dicha decisión judicial fue la misma Autoridad de Aplicación (MADES).

El artículo 40 de la Constitución reza:

Toda persona, individual o colectivamente y sin requisitos especiales, tiene derecho a peticionar a las autoridades, por escrito, quienes deberán responder dentro del plazo y según las modali-

dades que la ley determine. Se reputará denegada toda petición que no obtuviese respuesta en dicho plazo.

El artículo 40 de la Constitución es la base de todo procedimiento administrativo —y el procedimiento de EvIA es un procedimiento administrativo— y, por más que *de lege ferenda* pudiera analizarse una modificación del mismo en la que se suprimiera el último párrafo, es la Constitución del Paraguay y toda norma de inferior jerarquía debe adecuarse razonablemente a sus disposiciones.

En el caso del Art. 10 de la ley 294/93, existe una incongruencia con los principios de prevención y precaución<sup>18</sup> que exigen acciones positivas en defensa del ambiente. Así, sería escandaloso que una EvIA que no contemplara adecuadamente la prevención y la mitigación de alteraciones negativas en el ambiente tuviera aprobación del MADES por desidia de sus funcionarios o por sobrecarga de trabajo. Al respecto, la misma Sala Constitucional en el caso antedicho, mencionó:

(...) si no hiciéramos lugar a la petición formulada por la SEAM y entendiésemos que: ‘... Toda Evaluación de Impacto Ambiental quedará aprobada sin más trámite, si no recibiera su correspondencia Declaración en el término de 90 (noventa) días...’, tal como lo dispone el tercer párrafo del Art. 10 de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental estaríamos dando rienda suelta a que por una cuestión estrictamente formal posiblemente se perjudique al medio ambiente y asimismo se afecten derechos o prerrogativas de los habitantes en beneficio de un pequeño grupo de personas. Aquí nuevamente vislumbramos la trasgresión al Art. 128 de la Constitución, el cual respecto a la primacía del interés general establece: ‘... En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general (...).

El Decreto N° 453/13, y luego por su modificatorio, Decreto N° 954/13 en el art. 6 e) dice: “Sin perjuicio de esto, la SEAM (hoy día MADES) está obligada a expedirse formalmente”, de alguna manera trata de resolver las incongruencias mencionadas precedentemente y sus posibles efectos, aunque la adecuación legislativa queda aún pendiente.

Antes de pasar a analizar la etapa de la declaración de impacto ambiental, no puede dejar de mencionarse que el artículo 8, último párrafo, de la Ley 294/93 establece que: “cuando los impactos negativos fueran susceptibles de producir efectos transfronterizos, la Autoridad Administrativa deberá informar al Ministerio de Relaciones Exteriores”.

Esta previsión es funcional con el Principio 19 de la Declaración de Río (1992) que establece que

los Estados deberán proporcionar la información pertinente, y notificar previamente y en forma oportuna, a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe.

---

<sup>18</sup> Principio 15 Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

Dado que gran parte de población del Paraguay vive cerca de las fronteras con la República Argentina y con la República Federativa del Brasil, sería oportuno que el Ministerio de Relaciones Exteriores exigiera un trato recíproco por parte de esos países. En la legislación argentina, por ejemplo, la Ley General del Ambiente N° 25.675, que establece los presupuestos mínimos en materia de evaluación de impacto ambiental, no contiene disposiciones que obliguen a poner en conocimiento de los países vecinos los estudios de impacto ambiental en caso que surgiera de estos la posible afectación del ambiente transfronterizo.

De todos modos, en el caso de la Argentina, la falta de participación de los habitantes paraguayos en una Audiencia Pública sobre un EIA de un proyecto argentino que pudiera causar efectos negativos en el Paraguay, muy probablemente podría ser invocado como causal de nulidad del procedimiento, a tenor los artículos 19 y 20 de la Ley N° 25.675 que establecen que

toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general (Art. 19).

y que

Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública (Art.20).



## CAPÍTULO 4

# DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (DIA)

## 4.1. Definición. Alcances

La Declaración de Impacto Ambiental (DIA), según la definición de la RAE, consiste en:

El informe preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que concluye el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, que evalúa la integración de los aspectos ambientales en el proyecto y determina las condiciones que deben establecerse para la adecuada protección del medioambiente y de los recursos naturales durante la ejecución y la explotación y, en su caso, el desmantelamiento o demolición del proyecto.

La ley N° 294/13 por su parte, en su art. 11° dice:

La Declaración de Impacto Ambiental constituirá el documento que otorgará al solicitante la licencia para iniciar o proseguir la obra o actividad que ejecute el proyecto evaluado, bajo la obligación del cumplimiento del Plan de Gestión Ambiental y sin perjuicio de exigírsele una nueva Evaluación de Impacto Ambiental en caso de modificaciones significativas del proyecto, de ocurrencia de efectos no previstos, de ampliaciones posteriores o de potenciación de los efectos negativos por cualquier causa subsecuente.

Considerando que el EVIA consiste en el estudio científico “que permita identificar, prever y estimar impactos ambientales, en toda obra o actividad proyectada o en ejecución” (Ley N° 294/13, art. 2°), se puede establecer que la DIA es la conclusión arribada por parte de la autoridad de aplicación, posterior a dicho análisis.

La DIA se otorga conforme a lo establecido en el art. 10 de la Ley N° 294/13 y su Decreto reglamentario N° 453/13 y su modificatorio N° 954/13. Dicho artículo señala que, al término del estudio de cada EvIA, la Autoridad Administrativa expedirá la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), en la que habrá de constar:

- a) Su aprobación o reprobación del proyecto, la que podrá ser simple o condicionada; y,
- b) La devolución de la Evaluación de Impacto Ambiental para complementación o rectificación de datos y estimaciones; o, su rechazo parcial o total.

Toda Evaluación de Impacto Ambiental quedará aprobada sin más trámite, si no recibiera su correspondiente Declaración en el término de 90 (noventa) días.

## 4.2. Vías recursivas

Una vez emitida la DIA, reprobando el proyecto o condicionándolo más allá de lo esperable, el proponente podría interponer el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal de Cuentas dentro del plazo de dieciocho días hábiles desde que la decisión le fuera notificada.

La Ley 4046/10 “Que modifica el Art. 4 de la Ley 1462/35 ‘Que establece el procedimiento contencioso administrativo’” le ha dado la siguiente redacción: “El recurso de lo contencioso administrativo contra toda resolución administrativa deberá interponerse dentro del plazo de dieciocho días”.

Conforme lo establece el Decreto 453/13 en su art. 12, los efectos de la interposición de la acción contencioso administrativa, será suspensiva en todos los casos, excepto aquellos que persigan prevenir o cesar un daño al ambiente.

Ahora bien, como la DIA la expide la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales – Autoridad Administrativa, antes de acudir al Tribunal de Cuentas deberá agotarse el recurso administrativo previo, que es el de reconsideración. Este recurso se encuentra previsto en el artículo 11 del Decreto 453/13. Para interponerlos, el interesado cuenta con cinco días hábiles a contar desde la notificación de la Resolución que fuera contraria a sus intereses.

El recurso de reconsideración deberá ser presentado por escrito, fundado, dirigido al Ministro titular del MADES.

El mismo derecho de recurrir los términos de una declaración de impacto ambiental lo tendría cualquier persona que considerara que este acto administrativo hubiera sido otorgado en forma irregular, tanto por vicios en el procedimiento o porque con su otorgamiento se hubieran afectado otras disposiciones legales o bien, porque existiera serio peligro de que se afectara el derecho humano a habitar en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. La legitimación activa de cualquier persona para plantear la acción contencioso-administrativa (y los recursos previos que eventualmente fueran necesarios) estaría fundamentada en el artículo 38 de la Constitución que establece que:

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor y de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo.

En este caso, los plazos para interponer los recursos a que hubiera lugar deberían computarse desde que el recurrente hubiera tomado conocimiento de la emisión de la DIA. Para ello, debería demostrar en forma verosímil y sumariamente cuál ha sido la fecha en que tomó conocimiento efectivo del acto administrativo que pretende recurrir.

La legitimación activa amplia en defensa de los intereses difusos ambientales utilizando para ello las vías procesales ordinarias, ya ha sido admitida por la Corte Suprema de Justicia en el Acuerdo y Sentencia número 89 de fecha 14 de marzo de 2005, en los autos caratulados”. Por supuesto, si se dieran los presupuestos para su procedencia, también cabría plantear una acción de amparo, con fundamento en el artículo 134 de la Constitución o una acción de inconstitucionalidad como se dio en ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “CONTRA ART. 10 DE LA LEY N° 294/03 DE “EVALUACIÓN AMBIENTAL”. AÑO: 2010 – N° 164.

### 4.3. El plazo de validez de la DIA

La DIA será expedida conforme a lo que establece la Ley 294/93, en su art. 10 y su validez coincidirá con el plazo que dure la obra o las operaciones a ser realizadas en la misma. No obstante, el responsable deberá presentar, por lo menos una vez cada cinco años, los informes de auditorías de cumplimiento del Plan de Gestión Ambiental, en carácter de declaración jurada.

Anteriormente, con el Decreto N° 14.281/96, ya derogado, se establecía un plazo máximo de validez para la DIA de dos años. Debiendo iniciar, antes del término de dicho plazo, los trámites necesarios para la reevaluación o en caso de así determinarlo la Autoridad de Aplicación, presentar una ampliación o un nuevo EIA.

En el caso previsto anteriormente, se puede afirmar sin hesitación que una norma no razonable tiene como resultado una norma inconstitucional<sup>19</sup> puesto que una norma que obligara a que todas las actividades económicas del país sujetas a evaluación de impacto ambiental se sometieran a una reevaluación antes del vencimiento del plazo de validez bajo apercibimiento de caducidad de las respectivas Licencias Ambientales y que, al mismo tiempo, esa reevaluación debiera presentarse con la suficiente antelación como para prever la realización de un nuevo EIA y una eventual Audiencia Pública (para que no se produzca la caducidad de pleno derecho), obligaba, en los hechos, a presentar reevaluaciones anuales. Por lo tanto, las modificaciones realizadas a la reglamentación de la Ley 294/93 resultan por demás acertadas además de permitir el normal desenvolvimiento de las actividades u obras a ser desarrolladas en el marco de la DIA otorgada.

### 4.4. Obras y actividades en ejecución

Como ya se mencionara previamente, el artículo 11 de la Ley 294/93 establece que “La Declaración de Impacto Ambiental constituirá el documento que otorgará al solicitante la licencia para iniciar o proseguir la obra o actividad que ejecute el proyecto evaluado (...)”. Cabe aclarar que el término “proseguir” se refiere a las obras o actividades que estaban en funcionamiento antes de la entrada en vigencia de la Ley 294/93, ya que las actividades que se iniciaron con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley debían someterse al procedimiento de EvIA antes de iniciar sus operaciones.

En realidad, podría entenderse que la obligación de someterse al procedimiento de EvIA empezó a ser jurídicamente exigible a partir de la promulgación del Decreto 14.281/96, derogado por el Decreto 453/13 y su modificatorio 954/13, porque antes no había procedimiento reglamentario alguno que permitiera hacer operativas las disposiciones legales.

Esto es, la Ley contempló la situación de las empresas que estaban funcionando y debían adecuarse a la nueva normativa. Es importante destacar que la Corte Suprema de Justicia ya ha decidido que el dictado de normas legales ambientales que impongan nuevas condiciones para seguir operando es plenamente constitucional.

---

<sup>19</sup> Corte Suprema de Justicia, en pleno, Acuerdo y Sentencia número 979 del 18 de septiembre de 2002.

Así lo ha decidido en el Acuerdo y Sentencia 427 del 8 de julio de 1999, en los siguientes términos:

Pero del hecho de que ciertas industrias estén ya instaladas en una zona determinada y dedicadas a cierta actividad, no puede derivarse una limitación en términos absolutos en cuanto a que pueda modificarse la política estatal en relación con dicha actividad. Si en un momento determinado las autoridades gubernamentales consideraron que la actividad (...) podía realizarse sin limitaciones (...) y en estas condiciones operaron las industrias del ramo, no significa esto que respecto de las industrias ya instaladas el Estado no pueda adoptar medida alguna. Sostener esta postura importa reconocer a dichas industrias derechos ilimitados. Es cierto que no se podrá afectar lo realizado en forma definitiva por éstas, pero ello no implica que no se pueda alterar las actividades futuras.

El Estado inclusive ha dado una oportunidad extraordinaria de adecuarse a la normativa ambiental con la promulgación del para actividades diversas dentro del territorio nacional”. Esta norma, en su momento, posibilitó la adecuación a la Ley 294/93, mediante un procedimiento especial, de “las entidades en operación antes de dictarse este decreto” (Art. 5). Esto es, “blanqueó” la situación de las “entidades” (“persona(s) física(s) o jurídica(s), pública(s) o privada(s), desarrollando actividades a la vigencia del presente Decreto”, según la definición contenida en el artículo 3 de dicho Decreto que no se hubieran adecuado a la Ley 294/93 entre 1996 y el 3 de julio de 2002.

Este Decreto previó que

la Comisión Interinstitucional (CI), sobre la base de la cantidad de entidades incorporadas al PIMA y luego de la evaluación de los resultados obtenidos con la implementación del presente Decreto, recomendará a la SEAM una fecha límite para la incorporación de todas las entidades involucradas en el PIMA (Art.20).

Esto es, se preveía la futura determinación de un período de adecuación en función de la cantidad de entidades que hubieran decidido acogerse a los beneficios de este Decreto. No fueron muchas las entidades que decidieron hacerlo y tampoco se conformó la Comisión Interinstitucional que debía establecer la fecha límite para la incorporación de las que estuvieran en condiciones. Esta es una norma que en la actualidad ha perdido vigencia, ya que quienes estaban en condiciones de beneficiarse con las ventajas de este Decreto y no lo hicieron, han demostrado inequívocamente con su inacción su falta de interés.

Por lo tanto, en la actualidad, toda actividad que, comprendida en los art. 2 y 3 del Decreto 453/13 y su modificatorio 954/13, que pudiera producir impactos ambientales y no contara con DIA o incumpliera con lo preceptuado por las normas ambientales vigentes, podría ser suspendida a instancia del MADES o bien, a solicitud de cualquier persona, particularmente si la actividad estuviera causando daño al medio ambiente.

El fundamento legal de esta aseveración, es la conclusión que a contrario sensu surge de la disposición del artículo 11 de la Ley 294/93 y, además, de los claros términos del artículo 12 de la misma Ley: “La Declaración de Impacto Ambiental será requisito ineludible en las siguientes

tramitaciones relacionadas con el proyecto: a) Para obtención de créditos o garantías; b) Para obtención de autorizaciones de otros organismos públicos; y, c) Para obtención de subsidios y de exenciones tributarias”.

## 4.5. La relevancia de la DIA para la actividad bancaria

Un caso interesante lo constituye el inciso “a” del artículo 12 de la Ley 294/93 que exige la DIA “para la obtención de créditos o garantías”. Así, ante la producción de daños ambientales por parte de una persona física o jurídica que no contara con DIA y que para haber llevado a cabo su actividad hubiera contado con la financiación de una entidad de crédito, ésta podrá ser declarada solidariamente responsable por la recomposición del ambiente y los demás daños a las personas que se hubieran producido. A continuación, se exponen las razones.

La Declaración de Impacto Ambiental es el documento que otorga al solicitante **la licencia para iniciar o proseguir la obra o actividad que ejecute el proyecto evaluado**, bajo la obligación del cumplimiento del Plan de Gestión Ambiental y sin perjuicio de exigírsele una nueva Evaluación de Impacto Ambiental en caso de modificaciones significativas del proyecto, de ocurrencia de efectos no previstos, de ampliaciones posteriores o de potenciación de los efectos negativos por cualquier causa subsecuente (Art. 11, Ley 294). La Declaración de Impacto Ambiental es **requisito ineludible** para la obtención de créditos o garantías (Art. 12, Ley 294/93). Entonces, existe la obligación legal de exigir a los tomadores de préstamos o garantías la presentación de la DIA, ya que de lo contrario se incumple una obligación legal, esto es, se comete un acto ilícito.

El Código Civil establece que el que comete un daño queda obligado a resarcirlo (Art. 1833). También establece que los actos voluntarios sólo tendrán carácter de ilícitos cuando fueren prohibidos por las leyes (Art. 1834) y 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. 1835). Finalmente, establece que, si el acto ilícito es imputable a varias personas, responden todos (Art. 1841).

Por lo tanto, el hecho de otorgar un préstamo o de dar una garantía a una persona que realiza una actividad que no cuenta con DIA y que, al realizar esa actividad, causa un daño al medio ambiente, genera responsabilidad patrimonial solidaria de la entidad prestamista.



# CAPÍTULO 5

## **RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES**

## 5.1. Infracciones y sanciones

El MADES puede aplicar multas por la infracción a las normas de la Ley 294/93 conforme a la facultad que le es otorgada a través de la en sus art. 4 y 5.

**Art. 4:** Facúltase a la Secretaría del Ambiente (hoy MADES), a establecer por vía reglamentaria el procedimiento a ser observado para la aplicación de sanciones administrativas previstas en las leyes en donde ha sido instituida como Autoridad de Aplicación (...).

**Art. 5°.** El valor de las multas establecidas en carácter de sanción administrativa por las leyes de las cuales la Secretaría del Ambiente (SEAM) es Autoridad de Aplicación, serán ajustadas a un valor máximo que no superará la suma equivalente a veinte mil jornales mínimos para actividades diversas no especificadas.

La multa se aplicará sin perjuicio de la obligación de recomponer e indemnizar el daño ambiental que se hubiera causado y con independencia de las sanciones penales que correspondieren al ámbito jurisdiccional.

El artículo 14 de la Ley 294/93 establece que

toda ocultación deliberada o falsedad de datos contenidos en la Evaluación de Impacto Ambiental, así como las alteraciones en la ejecución del proyecto, cometidas con el objeto de transgredir obligaciones previstas en esta Ley, serán sancionadas con la cancelación de la validez de la Declaración de Impacto Ambiental y la inmediata suspensión de la obra o actividad.

Por su parte, el artículo 30 de la Ley 1561/00 establece que

(...) además de las expresamente previstas en disposiciones legales vigentes independientemente de que hechos ilícitos merezcan juicio civil o penal, la Secretaría (hoy MADES) podrá aplicar a los responsables las siguientes sanciones administrativas: apercibimiento, multa, inhabilitación, suspensión o revocación de licencia o clausura de locales, suspensión de actividades, retención o decomiso de bienes.

Este artículo si bien faculta al MADES a aplicar multa ante “hechos ilícitos”, no establece el monto máximo de las multas que podrá aplicar.

Para ello, la precitada ley se vale del Decreto N° 1837/19 que derogó al Decreto N° 2598/14, y por el cual se reglamenta el art. 5° de la Ley N° 5146/14 a través del cual se establecen taxativamente las leyes ambientales vinculadas, las escalas y las multas por las infracciones cometidas. Las multas a su vez, se clasifican en levísimas, leves, graves y gravísimas.

Cabe resaltar, que en el Considerando del Decreto N° 1837/19 se establece que el Decreto N° 2598/14 fue derogado por los motivos que se pasan a exponer:

Que el Decreto N° 2598/2014 debe ser abrogado pues no cumple con el principio de proporcionalidad teniendo en cuenta que, en las infracciones ambientales, ninguna es igual a otra, puesto que la gravedad del daño ocasionado al ambiente o el peligro generado es diferente para cada caso, y la información para tipificar y graduar debe ser a través de los informes técnicos o técnicos—científicos de los especialistas del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible o de otros organismos competentes.

Que las multas a ser abonadas por infracciones a las leyes ambientales deben ser más justas y equitativas teniendo en cuenta que cada hecho debe ser analizado con base en los informes técnicos o técnicos —científicos.

Que el objetivo principal de las multas es corregir cualquier conducta indeseada de los ciudadanos frente a las leyes, en este caso, ambientales.

Es decir, que con la nueva reglamentación se busca establecer sanciones que se ajusten al caso específico a ser sancionado, y no establecer sanciones y multas genéricas que no tengan en cuenta el daño real ocasionado al medio ambiente ni la forma de resarcir por los daños causados.

De todos modos, el problema de las sanciones por infracciones a la normativa de EvIA no termina aquí. El artículo 5 de la Ley 716/96 establece que

serán sancionados con penitenciaría de uno a cinco años y multa de 500 (quinientos) a 1.500 (mil quinientos) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas: (...) d) Los que empleen datos falsos o adulteren los verdaderos en estudios y evaluaciones de impacto ambiental o en los procesos destinados a la fijación de estándares oficiales; y, e) Los que eludan las obligaciones legales referentes a medidas de mitigación de impacto ambiental o ejecuten deficientemente las mismas.

Este artículo permite formular dos observaciones. La primera, que la falsedad de los datos en EvIA o en EIA merece reproche penal, no administrativo. Aquí ha operado una suerte de derogación tácita parcial del artículo 14 de la Ley 294/93 por aplicación de la máxima “ley posterior deroga ley anterior”. De sostenerse una tesis no derogatoria, podrían darse casos de doble juzgamiento por un mismo hecho, en abierta contradicción con el artículo 17 inciso 4 de la Constitución.

La segunda, mucho más compleja, se refiere a los alcances del inciso “e” del Art. 5 de la Ley 716/96. El artículo 1 de la Ley 294/93 declara obligatoria la evaluación de impacto ambiental. A su vez, el artículo 3 de la misma Ley establece que

(...) toda Evaluación de Impacto Ambiental deberá contener, como mínimo: (...) e) Un Plan de Gestión Ambiental que contendrá la descripción de las medidas protectoras, correctoras o de mitigación de impactos negativos que se prevén en el proyecto; de las compensaciones e indemnizaciones previstas; de los métodos e instrumentos de vigilancia, monitoreo y control que se utilizarán, así como las demás previsiones que se agreguen en las reglamentaciones;(...).

Entonces, dos podrían ser las interpretaciones posibles: a) que como la EvIA es obligatoria, quien no se adecue al procedimiento previsto en la Ley 294/93 y sus reglamentaciones está eludiendo las obligaciones legales referentes a medidas de mitigación de impacto ambiental, porque de haberse adecuado al mismo sabría cuáles son esas medidas; y, b) que sólo podrían ser imputados por la comisión de este hecho punible quienes hubieran eludido las obligaciones previstas en el PGA. Esto es, estarían en peor condición quienes se hubieran adecuado en una primera etapa a la Ley 294/93 y luego hubieran incumplido el PGA, que quienes directamente no se hubieran adecuado nunca a esta Ley.

La segunda postura resulta insostenible. Crearía una situación de injusticia aberrante ya

que sería a todas luces irrazonable y, por ende, inconstitucional<sup>20</sup>.

En cuanto a la primera postura, no parece prudente y sensato que quien no se haya adecuado a la Ley 294/93 o no haya cumplido a cabalidad con las medidas de mitigación previstas en el PGA deba ser sometido a proceso penal. El no someterse al procedimiento de EvIA no necesariamente ocasiona *per se* un daño grave al ambiente o un peligro inminente de que se lo cause. Quien daña gravemente al ambiente o causa un peligro serio de que ello ocurra, ya es pasible de las sanciones previstas en los artículos 197 a 202 del Código Penal.

En consecuencia, puede sostenerse que la persecución penal por infracción a las normas de la Ley 294/93 es jurídicamente ineficiente y ambientalmente inútil. Hoy por hoy, quien no cuente con la DIA puede sufrir una suspensión de actividades o la clausura de obras.

*De lege ferenda*, como ya se sostuvo, parece necesario que se prevea un sistema de sanciones administrativas que tipifique las infracciones y establezca las sanciones y, entre ellas, establezca multas cuyo monto máximo esté determinado en la misma Ley.

También sería una reforma necesaria vincular el sometimiento al procedimiento de EvIA con la carga de la prueba en caso de que se produzca un daño ambiental derivado de la obra o actividad evaluada. Si bien en el ámbito de responsabilidad por daño ambiental el factor de atribución es siempre objetivo, en caso que se produjera daño ambiental y el causante no hubiera cumplido con la Ley 294/93, debería presumirse su responsabilidad *ipso jure* a nivel de causalidad; en cambio, en caso que sí se hubiera adecuado a la Ley de EvIA, la carga probatoria debería seguir los procedimientos clásicos: quien imputa un daño, debe probar la relación causa efecto. Eventualmente, también se podría vincular la carga con topes máximos de indemnizaciones por daños. Ello promovería la adopción de seguros por daño ambiental, ya que las compañías aseguradoras sabrían a qué parámetros a tenerse.

Así, este sistema crearía una cadena de incentivos recíprocos para cumplir con la legislación ambiental: El sometimiento al procedimiento de EvIA generaría un no agravamiento en la carga probatoria y que hubiera límites indemnizatorios máximos predeterminados en caso de daño ambiental. De este modo, quienes emprendieran proyectos con potenciales riesgos para el ambiente verían poco atractivo no someterse al procedimiento de EvIA.

---

<sup>20</sup> La Corte Suprema de Justicia ya ha establecido que la norma jurídica irrazonable es inconstitucional; ver, por ejemplo, Acuerdo y Sentencia 979 del 18 de septiembre de 2002.



# CAPÍTULO 6

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

# CONCLUSIONES

- En el Paraguay, la Evaluación de Impacto Ambiental tiene raíz constitucional.
- Regular las actividades susceptibles de producir alteración ambiental (impactos ambientales) no equivale en la lógica constitucional a prohibir esas actividades, sino a contar con instrumentos jurídicos que permitan tomar decisiones informadas, que permitan sopesar los pro y los contra, tomar medidas adecuadas ante los riesgos conocidos y probables (prevención), prever acciones ante los riesgos potenciales y no acabadamente conocidos por la ciencia (precaución) y mitigar los efectos nocivos (responsabilidad).
- Las cuatro etapas esenciales del procedimiento que habitualmente se encuentran en cualquier norma jurídica sobre evaluación de impacto ambiental son: I.- la de iniciación y consulta (o screening); II.- la de los análisis y estudio del impacto ambiental del proyecto (o scoping); III.- la de información, consultas y participación pública; y, IV.- la de la emisión de la declaración de impacto ambiental que aprueba o rechaza, desde el punto de vista ambiental, la realización del proyecto. En la normativa paraguaya sobre EvIA estas cuatro etapas están presentes.
- No parece acertado que la decisión de realizar Audiencias Públicas quede en todos los casos a criterio de la SEAM; sería preferible un sistema (previsto en la Ley y no en un Decreto) en el cual ciertos proyectos necesariamente requirieran de la misma como paso previo a la obtención de la DIA y se establecieran los criterios para la realización de Audiencias Públicas para todos los demás proyectos. Cuando el proyecto de obra o actividad puede tener consecuencias sobre comunidades indígenas, la audiencia pública deviene obligatoria por aplicación del Convenio OIT 169. Según el Decreto 453, *“la audiencia pública será obligatoria en caso de que el proyecto de obra o actividad pueda afectar directamente a comunidades indígenas o cuando haya sido solicitada por los vecinos o por los potenciales afectados directos”*
- El artículo 10, segundo párrafo de la Ley 294/93 resulta incompatible con el artículo 40 de la Constitución. La Corte Suprema de Justicia ya se ha expedido sobre la aplicación de dicho artículo.
- El hecho de otorgar un préstamo o de dar una garantía a una persona que realiza una actividad que no cuenta con DIA y que, al realizar esa actividad, causa un daño al medio ambiente, genera responsabilidad patrimonial solidaria de la entidad prestamista.
- La aplicación del artículo 5 incisos “d” y “e” de la ley 716/96 genera situaciones de injusticia, además de ser jurídicamente ineficiente y ambientalmente inútil puesto

que quien daña gravemente al ambiente o causa un peligro serio de que ello ocurra, ya es pasible de las sanciones previstas en los artículos 197 a 202 del Código Penal.

## RECOMENDACIONES DE OPTIMIZACIÓN

- Deberían regularse a nivel legislativo los procedimientos de evaluación ambiental estratégica de políticas, planes, programas e iniciativas legislativas y la evaluación ambiental de impactos acumulativos.
- Debería vincularse el sometimiento al procedimiento de EvIA con la carga de la prueba en caso de que se produjera un daño ambiental derivado de la obra o actividad evaluada, presumiéndose responsabilidad *ipso jure* (a nivel de causalidad); en cambio, para los casos en que hubiera mediado adecuación a la Ley de EvIA, la carga probatoria debería seguir los procedimientos clásicos: quien imputa un daño, debe probar la relación causa efecto. Eventualmente, también se podría vincular la carga con topes máximos de indemnizaciones por daños. Ello promovería la adopción de seguros por daño ambiental, ya que las compañías aseguradoras sabrían a qué parámetros a tenerse.

# BIBLIOGRAFÍA

*Constitución Nacional de la República del Paraguay.* (1992). Obtenido de Biblioteca y Archivo Central de Congreso de la Nación: [https://www.bacn.gov.py/CONSTI-TUCION\\_ORIGINAL\\_FIRMADA.pdf](https://www.bacn.gov.py/CONSTI-TUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf)

*Ley 716/96 “Que sanciona delitos contra el medio ambiente”.* (1996). Obtenido de Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2426/ley-n-716-sanciona-delitos-contra-el-medio-ambiente>

IDEA c/ BNF y otros s/ Acción de Inconstitucionalidad en el juicio IDEA c/ BNF s/ Amparo, AyS 89 (Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional 14 de marzo de 2005).

Comisión Económica para Europa. (s.f.). *Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un contexto transfronterizo.*

Congreso de la Nación. (1985). *Ley N° 1183/85 “Código Civil”.* Obtenido de Biblioteca y Archivo del Congreso de la Nación: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/5293/codigo-civil>

Congreso de la Nación. (1993). *Ley 294/93 “Evaluación de Impacto Ambiental”.* Obtenido de Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2374/ley-n-294-evaluacion-de-impacto-ambiental>

Congreso de la Nación. (1993). *Ley N° 234 “Que aprueba el Convenio N° 169 sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado durante la 76a. Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra el 07 de junio de 1989”.* Obtenido de <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2403/ley-n-234-aprueba-el-convenio-no-169-sobre-pueblos-indigenas-y-tribales-en-paises-independientes-adoptado-durante-la-76a-conferencia-internacional-del-trabajo-celebrada-en-ginebra-el-7-de-junio-de-1989>

Congreso de la Nación. (2000). *Ley 1561/00 “Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente”.* Obtenido de [http://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2018/07/ley\\_1561\\_0.pdf](http://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2018/07/ley_1561_0.pdf)

Congreso de la Nación. (2000). *Ley 1626/00 “De la Función Pública”.* Obtenido

de <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1711/ley-n-1626-de-la-funcion-publica>

Congreso de la Nación. (2014). *Ley 5146/14 “Otorga facultades administrativas a la Secretaría del Ambiente (SEAM), en materia de percepción de tasas, cánones y multas”*. Obtenido de Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4659/otorga-facultades-administrativas-a-la-secretaria-del-ambiente-seam-en-materia-de-percepcion-de-tasas-canones-y-multas>

Congreso de la Nación. (2018). *Ley N° 6123 “Eleva al rango de Ministerio a la Secretaría del Ambiente y pasa a denominarse Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible”*. Obtenido de <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8411/ley-n-6123-eleva-al-rango-de-ministerio-a-la-secretaria-del-ambiente-y-pasa-a-denominarse-ministerio-del-ambiente-y-desarrollo-sostenible>.

Congreso de la Nación Argentina. (2002). *Ley 25.675 “Ley general del Ambiente”*. Obtenido de Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

Congreso de la Nación. (s.f.). *Ley 345/94 “Que modifica el artículo 5 de la Ley 294/93 “Evaluación de Impacto Ambiental”*. Obtenido de [http://www.morinigoyasociados.com/todas\\_disposiciones/1994/leyes/ley\\_345\\_94.htm](http://www.morinigoyasociados.com/todas_disposiciones/1994/leyes/ley_345_94.htm)

Corte Suprema de Justicia . (1999). *AyS N° 427 “Acción de inconstitucionalidad contra los arts. 2 y 3 de la Ley Forestal N° 515*.

Corte Suprema de Justicia. (2013). *Acuerdo y Sentencia N° 542 del 31 de mayo de 2013*.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina). (2008). *Comunidad Indígena Eben Ezer c/ provincia de Salta - Ministerio de Empleo y la Producción s/ amparo*. Obtenido de Ministerio de Justicia y Derechos Humanos : <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-comunidad-indigena-eben-ezer-provincia-salta-ministerio-empleo-produccion-amparo-fa08000224-2008-09-30/123456789-422-0008-0ots-eupmocsollaf>

Corte Suprema de la Nación (Argentina). (2009). *Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia y otro*. Obtenido de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-salas-dino-otros-salta-provincia-estado-nacionalamparo-fa09000029-2009-03-26/123456789-920-0009-0ots-eupmocsollaf>

Giardina, E., Castro, M. Á., & Orona, C. F. (2006). *Análisis técnico jurídico de una Evaluación de Impacto Ambiental*. La Ley.

International Institute for Sustainable Development (IISD). (s.f.). *Línea de tiempo de la EIA*. Obtenido de <https://www.iisd.org/learning/eia/es/eia-essentials/timeline/>

Jackson, P. (s.f.). *De Estocolmo a Kyoto: Breve historia del cambio climático*. Obtenido de Naciones Unidas : <https://www.un.org/es/chronicle/article/de-estocolmo-kyoto-breve-historia-del-cambio-climatico#:~:text=La%20Conferencia%20Cient%C3%ADfica%20de%20las%20Naciones%20Unidas%20tambi%C3%A9n%20conocida%20como,acci%C3%B3n%20que%20conten%C3%ADa%20recomendaciones%20>

Malm Green, G. (2006). *La exigencia del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental*. La Ley Litoral.

Naciones Unidas . (1998). *Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Aarhus)*. Obtenido de [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_desarrollos\\_convenio\\_aarhus.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_aarhus.pdf)

Naciones Unidas . (2017). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Escazú)*. Obtenido de a Comisión Económica para América Latina y el Caribe: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf)

Naciones Unidas. (1991). *Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un contexto transfronterizo*. Obtenido de Comisión Económica para Europa: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/conventiontextspanish.pdf>

Naciones Unidas. (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Obtenido de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclartio.htm>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1989). *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (Convenio N° 169)*. Obtenido de [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314)

Paola, M. E. (2007). *El impacto ambiental y las construcciones en la ciudad de Buenos Aires*. La Ley.

Pentinat, S. B. (2006). *La Evaluación de Impacto Ambiental en España*. La Ley.

Presidencia de la República. (1996). *Decreto N° 14.281/96 “Por el cual se reglamenta la Ley N° 294/93 De Evaluación de Impacto Ambiental”*. Obtenido de <https://www.muvh.gov.py/pdf/ley%20294-93/Decreto%2014281.pdf>

Presidencia de la República. (2002). *Decreto N° 17.726 “Por el cual se establece y reglamenta el “Programa de Implementación de Medidas Ambientales (PIMA) para actividades dentro del territorio nacional”*.

Presidencia de la República. (2013). *Decreto 453/13 “Por el cual se reglamenta la Ley 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental” y su modificatoria Ley 345/94 y se deroga el Decreto N° 14.281/96”*.

Presidencia de la República. (2013). *Decreto 954/13 “Por el cual se modifican y amplían los artículos 2°, 3°, 5°, 6° Inciso E), 9°, 1 O, 14 y el Anexo del Decreto No 453 del 8 de octubre de 2013, Por el cual se Reglamenta la Ley N° 2941/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental” y su modif”*. Obtenido de <https://www.presidencia.gov.py/Archivos/Documentos/Presidencia-202f103eff7c9e5ea18e12389971d185c1dcb-1f606b8f93f9be963b823fd566b.Pdf>

Presidencia de la República. (2014). *Decreto N° 2598/2014 “Por el se cual reglamenta el art. 5 de la Ley 5146/14*. Obtenido de [https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO2598\\_mp68k9o2.pdf](https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO2598_mp68k9o2.pdf)

Presidencia de la República. (2019). *Decreto N° 1837/19 “Por el cual se reglamenta el art. 5 de la Ley 5146/14 “Que otorga facultades administrativas a la Secretaría del Ambiente (SEAM) en materia de percepción de cánones, tasas y multas”*. Obtenido de [https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO1837\\_s03visqb.PDF](https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO1837_s03visqb.PDF)

Secretaría del Ambiente . (2004). *Resolución 303/04 “Por la cual se amplía la Resolución N° 247/04 por la cual se establece los términos oficiales de referencia para la presentación de estudios ambientales para proyectos agropecuarios y forestales y anexos correspondientes”*. Obtenido de [http://mades.gov.py/sites/default/files/resolucion\\_303\\_04.pdf](http://mades.gov.py/sites/default/files/resolucion_303_04.pdf)

Secretaría del Ambiente. (2004). *Resolución 404/04 “Por la cual se establece la obligatoriedad de presentar estudios ambientales por cuencas y microcuencas y se establecen los términos oficiales de referencia para su presentación”*.

Secretaría del Ambiente. (2005). *Resolución N° 1777/05 “Por la cual se establece el*

*Reglamento General para Audiencias Públicas en el marco de la Ley 294/93*".

Secretaría del Ambiente. (2006). Resolución 525/06 "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 96/91 "De vida silvestre".

Secretaría del Ambiente. (2007). Resolución 39/07 "por la cual se establecen los términos de referencia para los estudios de impacto ambiental para los centros de acopio y criaderos de animales de la vida silvestre".

Secretaría del Ambiente. (2009). Resolución 1363/09 "Por la cual se establecen los términos de referencia para medir el impacto ambiental de las plantas procesadoras/exportadoras de pescado; y su modificatoria, Resolución 1598 de 2009".

Secretaría del Ambiente. (2013). *Resolución N° 246/13 "Por la cual se establecen los documentos para la presentación de estudios de impacto ambiental preliminar - EIAP y Estudio de Disposición de efluentes- EDE en el Marco de la Ley N° 294/93 "DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL"*. Obtenido de [http://seam.gov.py/sites/default/files/resolucion\\_246\\_2013.pdf](http://seam.gov.py/sites/default/files/resolucion_246_2013.pdf)

Secretaría del Ambiente. (2014). *Resolución N° 640/14 "Por la cual se establece el Reglamento General para las Audiencias Públicas en el marco de la Ley N° 294/93 de evaluación de impacto ambiental y su Decreto Reglamentario N° 453/13 y su modificatoria y ampliatoria N° 954/13"*. Obtenido de [http://seam.gov.py/sites/default/files/resolucion\\_n%C2%B0\\_640\\_14.pdf](http://seam.gov.py/sites/default/files/resolucion_n%C2%B0_640_14.pdf)

Senate and House of Representatives of the United States of America. (1969). *The National Environmental Policy Act (NEPA)*. Obtenido de [https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/ceq/NEPA\\_full\\_text.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/ceq/NEPA_full_text.pdf)