

**Marco jurídico ambiental aplicable a la región chaqueña boliviana.
Con especial énfasis en la problemática de las atribuciones municipales**

1. Antecedentes

Bolivia está situada en el centro de América del Sur, considerada por muchos como el corazón de América del Sur, entre los 57 grados 26 minutos y 69 grados 38 minutos, de longitud occidental del Meridiano de Greenwich y los paralelos 9 grados 38 minutos y 22 grados 53 minutos de latitud sur, cuyos límites son: al norte y este con Brasil, al sur con la Argentina, al nor oeste con el Perú, al sud este con el Paraguay y al oeste con la república de Chile.

Bolivia está dividida en 9 departamentos. Constitucionalmente, la capital de la República es Sucre en el departamento de Chuquisaca y la sede de gobierno es la ciudad de La Paz, en el departamento de La Paz. Los departamentos son: Chuquisaca (Sucre), La Paz (La Paz), Cochabamba (Cochabamba), Oruro (Oruro), Potosí (Potosí), Tarija (Tarija), Santa Cruz (Santa Cruz de la Sierra), Beni (Trinidad) y Pando (Cobija). A su vez los Departamentos están divididos en Provincias y estas en Secciones de Provincia, las mismas que contienen a los municipios. En el país existen alrededor de 327 municipios.

Bolivia, tiene una superficie de: 1.098.581 km², con una población aproximada: 9.000.000 de habitantes y una densidad de población de 7.5 habitantes por Km²

2. Organización del Estado Boliviano

Actualmente, Bolivia es un Estado Unitario Democrático, gobernado por tres poderes: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo (Bi- cameral) y el Poder Judicial, con un período presidencial de 5 años.

En atención a esta estructura constitucional, el estado boliviano encuentra tres niveles de gobierno, dos de ellos definidos por su carácter centralizado (Nacional y Departamental) mientras que el tercero (Municipal) es autónomo en las decisiones que adopta en el ámbito de su jurisdicción territorial y el marco de las atribuciones que le competen por ley.

La característica de unitario y centralizado implica que el ejercicio de las atribuciones de los poderes del Estado radican en órganos únicos a nivel nacional y que estos, a través de procesos de desconcentración o descentralización de funciones, han delegado parte de estas atribuciones en otras instituciones de carácter regional, sin embargo muchas de las decisiones son tomadas aún desde reparticiones nacionales, que condicionan las acciones de los niveles departamentales y también municipales.

En términos más concretos, el Poder Ejecutivo está compuesto por el Presidente y los Ministros de Estado, quienes son los responsables de velar por el cumplimiento de las leyes y atender los negocios de la Administración Pública, los mismos que se encuentran definidos por su orden estratégico mediante una ley de Organización del Poder Ejecutivo, quien determina las áreas estratégicas de acción del aparato público a nivel nacional.

A continuación se describe de manera general la mencionada estructura.

Instituciones al nivel del Gabinete:

- Ministro de Relaciones Exteriores y Culto
- Ministro de la Presidencia
- Ministro de Gobierno
- Ministro de Defensa Nacional
- Ministro de Hacienda
- Ministro de Desarrollo Sostenible
- Ministro de Desarrollo Económico
- Ministro de Servicios y Obras Públicas

- Ministro de Minería e Hidrocarburos
- Ministro de Educación
- Ministro de Salud y Deportes
- Ministro de Trabajo
- Ministro de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios

Otras Instituciones del Poder Ejecutivo:

- Banco Central
- Instituto Nacional de Estadística
- Superintendencia Agraria
- Superintendencia Forestal
- Superintendencia de Electricidad
- Superintendencia de Telecomunicaciones
- Superintendencia de Transportes
- Superintendencia de Hidrocarburos
- Unidad de Análisis y Políticas Económicas
- Instituto Nacional de Reforma Agraria
- Contraloría General de la República

Este nivel nacional en muchos casos ha desconcentrado¹¹ sus funciones y ha creado Direcciones Departamentales, que es el caso de los Institutos arriba mencionados, o Intendencias Regionales, que es el caso del sistema de Superintendencias.

¹¹ La desconcentración, es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central. (Pablo Fernández de Castro /www.monografias.com)

Además de esto, por mandato constitucional en cada Departamento del país, el Poder Ejecutivo está representado en las Prefecturas Departamentales, que están compuestas por un Concejo Departamental (ente colegiado de fiscalización) y un Prefecto, que ejerce sus funciones de máxima Autoridad Ejecutiva del Departamento a través de las Direcciones Departamentales y los Servicios delegados a su cargo.

Es decir que el Prefecto del Departamento al ser la máxima autoridad política de la región, reproduce de alguna manera la estructura del nivel nacional, teniendo como finalidad ser una suerte de gobierno regional que organiza y regentea el desarrollo en este nivel de acción y articula las necesidades de los gobiernos municipales con el nivel central o nacional.

La estructuración de las prefecturas es uniforme para todo el país, según se detalla a continuación.

- Direcciones Departamentales
- Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente
- Dirección de Desarrollo Productivo
- Dirección de Desarrollo Social
- Dirección de Desarrollo de Infraestructura
- Dirección Administrativa y Financiera
- Dirección Jurídica

Servicios Departamentales

- Servicio Departamental de Salud
- Servicio Departamental de Educación
- Servicio Departamental de Caminos

- Servicio Departamental de Gestión Social
- Servicio Departamental Agropecuario
- Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario

Este sistema de delegación de funciones sufrió un proceso de profundización después que en el año 1994 se dictarán las leyes de *Descentralización Administrativa*¹² y *la de Participación Popular*¹³, cuyo objeto fue precisamente acercar el poder tradicionalmente centralizado en la Sede de Gobierno hacia las regiones, dándole una mayor capacidad de acción a las Prefecturas (que hasta entonces sólo cumplían funciones de control del régimen interior) y potenciando verdaderamente a los municipios con recursos económicos y transferencia de atribuciones, como entes autónomos capaces de generar procesos de desarrollo económico local desde las propias bases de la población, lo que pasó a conocerse como la municipalización del territorio nacional, ya que los gobiernos locales empezaron a tener una efectiva actuación sobre el área de su jurisdicción, en una suerte de modelo de organización administrativa paralela al central, aunque subordinada bajo ciertos principios¹⁴ que más adelante detallaremos.

La organización administrativa de los gobiernos municipales está establecida en la Ley de Municipalidades¹⁵, los mismos que están conformados por un Concejo Municipal y un Alcalde Municipal. En los cantones hay Agentes Municipales, bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción.

El nivel ejecutivo de los gobiernos municipales está compuesto por:

- El Alcalde Municipal, máxima autoridad ejecutiva del Municipio;
- Las Oficialías Mayores;
- Las Direcciones;

¹²Ley N° 1654 de 24 de julio de 1995

¹³Ley N° 1551 de 20 de abril de 1994

¹⁴Principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

¹⁵Ley N° 2028 de 28 de octubre de 1999

- Las Jefaturas de Unidad;
- Las Subalcaldías Municipales de los Distritos Municipales; y
- Los Funcionarios Municipales.

Los Oficiales Mayores son los funcionarios jerárquicos inmediatos del Alcalde Municipal en la dirección y administración del Gobierno Municipal. Su número no debe exceder a cinco (5). Sus atribuciones son establecidas en el Reglamento Interno de cada Gobierno Municipal

3. Base Legal del Sistema Municipal

La Constitución Política del Estado en su título Sexto, artículo 200 establece el Régimen Municipal, lugar donde se define el rol esencial de esta institución en la estructura del Estado, de lo cual cabe resaltar las siguientes características:

El Gobierno y la administración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales Autónomos y de igual jerarquía.

La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.

El Gobierno Municipal está a cargo de un Concejo y un Alcalde.

Los Concejales son elegidos en votación universal, directa y secreta por un período de cinco años, siguiendo el sistema de representación proporcional determinado por ley.

El Alcalde es elegido por mayoría absoluta de votos válidos.

El proceso de fortalecimiento de la gestión municipal, tal como se había mencionado antes, emergió a partir de las reformas hechas en la década del 90; incluso, el propio texto constitucional en esta parte responde a una nueva visión de municipio, por ello se reformuló la norma rectora de estos, promulgándose la nueva ley de Municipalidades en el año 1999 (Ley N° 2028), por esta razón revisaremos las características de la administración municipal introducidas en la Ley N° 2028, dejando de lado los aportes que en su momento realizaran tanto las leyes de Participación Popular como de Descentralización Administrativa.

Por la naturaleza del trabajo que estamos desarrollando, a continuación sólo se presentan las características que hacen a la esencia de los Gobiernos Municipales en Bolivia, los mismos que abundan en legislación administrativa en cuanto a normas básicas de administración y planificación.

De acuerdo a la Ley de Municipalidades, los Gobiernos Municipales se fundan en:

3.1 Régimen autonómico

La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno Municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por Ley.

La autonomía municipal se ejerce a través de:

- La libre elección de las autoridades municipales;
- La facultad de generar, recaudar e invertir recursos;
- La potestad de dictar Ordenanzas y Resoluciones determinando así las políticas y estrategias municipales;
- La programación y ejecución de toda gestión jurídica, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social;

- La potestad coercitiva para exigir el cumplimiento de la Ley de Municipalidades y de sus propias Ordenanzas y Resoluciones; y
- El conocimiento y Resolución de controversias relacionadas con el ejercicio de sus potestades normativas, ejecutivas, administrativas y técnicas, mediante los recursos administrativos previstos en la presente Ley y las normas aplicables.

3.2 Finalidad

La Municipalidad y su Gobierno Municipal tienen como finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible del Municipio.

El Gobierno Municipal, como autoridad representativa de la voluntad ciudadana al servicio de la población, tiene los siguientes fines:

- Promover y dinamizar el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo del Municipio, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo departamental y nacional;
- Crear condiciones para asegurar el bienestar social y material de los habitantes del Municipio, mediante el establecimiento, autorización y regulación y, cuando corresponda, la administración y ejecución directa de obras, servicios públicos y explotaciones municipales;
- Promover el crecimiento económico local y regional mediante el desarrollo de ventajas competitivas;
- Preservar y conservar, en lo que le corresponda, el medio ambiente y los ecosistemas del Municipio, contribuyendo a la ocupación racional del territorio y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales;
- Preservar el patrimonio paisajístico, así como resguardar el Patrimonio de la Nación existente en el Municipio;

- Mantener, fomentar, defender y difundir los valores culturales, históricos, morales y cívicos de la población y de las etnias del Municipio;
- Favorecer la integración social de sus habitantes, bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades, respetando su diversidad; y
- Promover la participación ciudadana defendiendo en el ámbito de su competencia, el ejercicio y práctica de los derechos fundamentales de los habitantes del Municipio.

3.3 Jurisdicción territorial y principios rectores

El Gobierno Municipal ejerce su jurisdicción y competencia en el área geográfica correspondiente a la Sección de Provincia respectiva.

El ejercicio de las competencias de los gobiernos municipales se rige por los siguientes principios rectores:

- De Coordinación: Por el cual las autoridades del Gobierno Municipal, al momento de ejercer sus propias competencias, deberán coordinar sus políticas, planes, programas y proyectos con otros Municipios para su ejecución mancomunada, así como articular su actuación con los diferentes niveles de autoridad del Gobierno Nacional y su administración departamental.
- De Concurrencia: Por el cual el Gobierno Municipal podrá ejercer sus competencias en unión o en relación directa con otras autoridades o entidades territoriales públicas y privadas, descentralizadas y regulatorias, en el marco del Plan de Desarrollo Municipal. Su actuación no se prolongará más allá del límite fijado por la materia correspondiente.
- De Subsidiariedad: Por el cual aquellas competencias e iniciativas

que puedan ser realizadas con eficiencia y eficacia por el Gobierno Municipal no deben corresponder a un ámbito superior de la administración del Poder Ejecutivo, salvo que éstas sean expresamente definidas por Ley.

Como se mencionó párrafos arriba, por el objeto del trabajo que se está desarrollando, los conceptos *supra* citados nos dan una idea general de cuales son las condiciones generales de desenvolvimiento de los gobiernos municipales en Bolivia. A continuación, veremos cuales han sido las competencias transferidas a estos gobiernos en el área de gestión ambiental

4. Competencias Delegadas a los Municipios Para la Gestión Ambiental

Hasta ahora hemos visto las características generales de organización del Estado Boliviano, para tener una idea de cual es el espacio que ocupan los gobiernos municipales y cual es la línea de interacción de estos con los ámbitos departamentales y nacionales; ahora veremos cuales son las competencias delegadas a los municipios en temas ambientales, no sólo por la propia legislación que los soporta, sino también por la legislación especial que regula la gestión ambiental en términos generales y otras que lo hacen sobre el aprovechamiento de recursos naturales específicos.

La Ley de Municipalidades, como hemos visto, establece entre una de sus finalidades la conservación del medio ambiente, pero además de esto existen otras atribuciones sobre el tema que a continuación se detallan.

Las competencias del Gobierno Municipal para el cumplimiento de sus fines son las siguientes:

4.1 En materia de desarrollo humano sostenible:

- Planificar y promover el desarrollo humano sostenible en el ámbito

urbano y rural del Municipio, de conformidad con las normas de la planificación participativa municipal;

- Aprobar, regular, fiscalizar y coordinar la ejecución de los planes de ordenamiento territorial del Municipio, en concordancia con las normas departamentales y nacionales de acuerdo a criterios técnicos;
- Promover el crecimiento económico en coordinación con la Prefectura Departamental, identificando las potencialidades y vocaciones del Municipio e involucrando para ese propósito a los agentes económicos, locales y externos;
- Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos, ejercer y mantener el equilibrio ecológico y el control de la contaminación en concordancia con las leyes que rigen la materia;
- Cumplir y hacer cumplir las normas especiales nacionales y municipales de uso de suelo, subsuelo, sobresuelo, agua y recursos naturales;
- Reubicar, luego de un proceso técnico - administrativo - jurídico, sin que medie expropiación ni compensación alguna, el uso de los inmuebles destinados a vivienda, comerciales, industriales o de cualquier otro carácter, que no cumplan y afecten al plan de ordenamiento urbano y territorial, la norma del uso del suelo o cuando el interés público así lo aconseje;
- Sancionar, en el marco de sus competencias, los daños a la salud pública y al medio ambiente, ocasionados por las actividades industriales, comerciales o económicas de cualquier tipo o naturaleza que se realicen en su jurisdicción. Denunciar y demandar la reparación de daños y perjuicios cuando provengan de Municipios vecinos;
- Ejecutar planes y programas que permitan eliminar o reducir las causas y efectos de los desastres naturales y provocados por el hombre, mediante el establecimiento de los mecanismos financieros, educativos y técnicos que fueran necesarios, así como coordinar con los órganos nacionales que correspondan para dicho efecto;
- Promover e incentivar el turismo en el marco de las políticas y

estrategias nacionales y departamentales;

- Preservar los bienes patrimoniales arqueológicos, precolombinos, coloniales, republicanos históricos de la Nación, o los procedentes del culto religioso que se encuentren en su jurisdicción sean públicos o privados, promover su uso y goce lucrativo y restaurar los que sean de propiedad pública municipal;
- Fomentar e incentivar las actividades culturales, artísticas y deportivas;
- Promover y fomentar la participación en la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos en favor del desarrollo integral y los derechos de los pueblos indígenas y comunidades originarias y de la mujer en condiciones de equidad.

4.2 En materia de infraestructura:

- Normar, regular, controlar y fiscalizar la prestación de servicios públicos y explotaciones económicas o de recursos otorgados al sector privado en el área de su jurisdicción, en el marco de sus competencias y de acuerdo con normas nacionales.

4.3 En materia administrativa y financiera:

- Conocer los trámites de adjudicaciones, expropiaciones, concesiones, licitaciones, contratos y convenios que los órganos e instituciones departamentales y nacionales realicen en su jurisdicción y resolver la compatibilidad con el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas de Desarrollo en el marco de sus competencias
- Generar ingresos para el Municipio otorgando concesiones de uso y disfrute de servicios, obras y explotaciones en el área de su jurisdicción y competencia, exceptuando aquellas que se encuentran bajo competencia expresa de las Superintendencias Sectoriales de acuerdo con normas nacionales.

4.4 En materia de servicios:

- Otorgar en concesión, controlar, regular y planificar la prestación de obras, servicios públicos y explotaciones económicas en su jurisdicción, cuando tengan competencia para ello.
- Reglamentar y supervisar los espectáculos públicos, la publicidad comercial y la propaganda vial, mural o por cualquier otro medio que se genere o difunda en su jurisdicción

4.5 En materia de ordenamiento territorial:

Los Gobiernos Municipales formularán, en el marco de una planificación estratégica, el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial bajo las normas básicas, técnicas y administrativas del Sistema de Planificación Nacional y de la Ley de Administración y Control Gubernamental, garantizando el carácter participativo del mismo.

El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial comprenderá el área urbana y rural del Municipio y establecerá, al menos, lo siguiente:

- La formulación de los esquemas del Ordenamiento Territorial y Urbano a corto, mediano y largo plazo;
- La asignación de usos del suelo;
- La determinación de patrones de asentamiento, normas de edificación, urbanización y fraccionamiento;
- Los mecanismos y modalidades de planificación estratégica que viabilicen su ejecución;
- La determinación de los planes, programas y proyectos así como la programación de inversiones;
- La delimitación de las áreas urbanas que cuenten con los servicios básicos de energía eléctrica, saneamiento básico, educación y salud; y
- Las áreas de gobierno, grandes centros comerciales, áreas de uso militar, industrial, de servicio de agua, alcantarillado, energía a

eléctrica, cementerios, depósitos de residuos, desechos y otros servicios colectivos deben usar del subsuelo y contar obligatoriamente con una red de distribución de servicios de mayor capacidad, con los medios de eliminar o disminuir los riesgos de contaminación ambiental e insalubridad y mantener condiciones de vida vegetal y animal constantes y autorreguladas.

Las normas nacionales de planeación urbanística de ingeniería y de uso del suelo, subsuelo y sobresuelo son de cumplimiento obligatorio, inexcusable y prioritario para las personas individuales o colectivas, públicas o privadas, nacionales y extranjeras, sea cual fuera su naturaleza y características, en toda área urbana o rural del territorio de la República. Su quebrantamiento hará pasibles de sanciones administrativas y generará responsabilidad civil por los daños causados a la colectividad. El Alcalde Municipal y Ministerio Público serán los encargados de iniciar e impulsar dichas causas.

La planificación participativa municipal es el mecanismo de gestión pública para alcanzar el desarrollo humano sostenible por ser aplicada en los distritos y cantones, de manera concertada entre el Gobierno Municipal y las Organizaciones Territoriales de Base.

4.6 Bienes de dominio público y limitaciones al derecho de propiedad:

Los bienes de dominio público corresponden al Gobierno Municipal y son aquellos destinados al uso irrestricto por parte de la comunidad; son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Comprenden:

- Calles, aceras, cordones, avenidas, pasos a nivel, puentes, pasarelas, pasajes, caminos vecinales, túneles y demás vías de tránsito;
- Plazas, parques, bosques declarados públicos y otras áreas verdes y espacios destinados al esparcimiento colectivo y a la preservación

- del patrimonio cultural;
- Bienes declarados vacantes por autoridad competente en favor del Gobierno Municipal; y
 - Ríos hasta veinticinco (25) metros a cada lado del borde de máxima crecida, riachuelos, torrenteras y quebradas, con sus lechos, aires y taludes hasta su coronamiento.

Dentro del área de su jurisdicción territorial, el Gobierno Municipal, para cumplir con los fines que le señala la Ley y en el marco de las normas que rigen el otorgamiento de derechos de uso sobre recursos naturales, así como las urbanísticas y de uso de suelo, tiene la facultad de imponer las siguientes limitaciones al derecho propietario:

- 1- Restricciones administrativas; y
2. Servidumbres Públicas.

Las Restricciones Administrativas son las limitaciones que se imponen al derecho de uso y disfrute de los bienes inmuebles que no afectan a la disposición del mismo y que son impuestas por la autoridad municipal, en atención a la planificación municipal y al interés público. En consecuencia, no comprometen al Gobierno Municipal al pago de indemnización alguna.

Se entiende por Servidumbre Pública al derecho real que se impone a determinados bienes inmuebles a efecto del interés público. Constituyen obligaciones de hacer o no hacer que afectan solamente el uso de la propiedad y no comprometen al Gobierno Municipal al pago de indemnización alguna. Los casos en que constituyan una desmembración del derecho propietario, se considerará como expropiación parcial. El Gobierno Municipal está obligado a inscribir en el Registro de Derechos Reales, sin ningún costo, todas las servidumbres públicas.

Los Gobiernos Municipales están facultados para ejercer el derecho de expropiación de bienes privados mediante Ordenanza Municipal, dentro del ámbito de su jurisdicción, con sujeción a la Constitución Política del

Estado y a lo establecido por la Ley de Municipalidades.

Las expropiaciones requieren de previa declaratoria de necesidad y utilidad pública previo pago de indemnización justa, mediante Ordenanza Municipal aprobada por dos tercios. En esta Ordenanza deberá especificarse con precisión el fin a que habrá de aplicarse el bien expropiado de acuerdo con los planes, proyectos y programas debidamente aprobados con anterioridad a la expropiación. Una vez concluido el trámite de expropiación, el Alcalde Municipal deberá informar al Concejo Municipal.

4.7 En materia de control urbanístico:

El Gobierno Municipal es responsable de elaborar y ejecutar políticas, planes, proyectos y estrategias para el desarrollo urbano, con los instrumentos y recursos que son propios de la Planificación Urbana, elaborando normativas de Uso del Suelo urbano y emprendiendo acciones que promuevan el desarrollo urbanístico de los centros poblados de acuerdo con normas nacionales.

El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial con sus normas y reglamentos, los Planes Maestros, los Planes Sectoriales y Especiales, y los instrumentos técnicos normativos, aprobados por el Concejo, constituyen normas de orden público enmarcadas en el Plan de Desarrollo Municipal.

Las áreas verdes, deportivas y de equipamiento, parques, plazas y áreas municipales, existentes con anterioridad a la aprobación de la Ley de Municipalidades, bajo ningún motivo pueden estar sujetas a cambio de uso de suelo, siendo nula cualquier alteración o decisión contraria, bajo responsabilidad para los contraventores.

Todo proyecto de urbanización deberá respetar el patrimonio histórico-cultural y arquitectónico, los recursos naturales y los valores paisajísticos del terreno, de acuerdo con las normas técnicas expresas sobre dicha preservación y contextualización, bajo responsabilidad civil y penal de las

autoridades, funcionarios y particulares infractores, denegándose la aprobación de la propuesta y el inicio de las obras correspondientes, hasta que se cumpla con las condiciones específicas.

De conformidad con la Ley del Medio Ambiente, el que destruya, lesione, deteriore, degrade o afecte áreas verdes, de forestación, agrícolas, parques nacionales, cauces de río, o modificara el uso o destino establecido en dichas áreas, sea a través de fraccionamientos, urbanizaciones y la realización de cualesquier tipos de construcciones, será sancionado de acuerdo con la Ley y deberá pagar daños y perjuicios al Municipio.

Otra norma de alcance general que presenta delegación de competencia a los municipios en el tema, es la Ley del Medio Ambiente N° 1333 de 4 de abril de 1992, la misma que al respecto establece: “Corresponde a los Gobiernos Municipales, en el marco de sus atribuciones y competencias, promover, formular y ejecutar planes de ordenamiento urbano y crear los mecanismos necesarios que permitan el acceso de la población a zonas en condiciones urbanizables, dando preferencia a los sectores de bajos ingresos económicos”.

Esta norma general contiene una serie de reglamentos que precisan con mayor propiedad los alcances de esta ley marco, estos instrumentos (5) han sido aprobados por el Decreto Supremo 14456 de 12 de diciembre de 1995, de este paquete de reglamentos veremos 2 que son relevantes a los fines que nos convocan; estos son el Reglamento General de Gestión Ambiental (RGGGA) y el Reglamento sobre Contaminación Hídrica (RCH).

RGGGA

Los Gobiernos Municipales, para el ejercicio de sus atribuciones y competencias reconocidas por ley, dentro el ámbito de su jurisdicción territorial, deberán:

- a) dar cumplimiento a las políticas ambientales de carácter nacional y departamental;
- b) formular el Plan de Acción Ambiental Municipal bajo los lineamientos y políticas nacionales y departamentales;
- c) revisar la Ficha Ambiental y emitir informe sobre la categoría de los EEIA de los proyectos, obras o actividades de su competencia reconocida por ley, de acuerdo con lo dispuesto en el RPCA;
- d) revisar los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental y Manifiestos Ambientales y elevar informe al Prefecto para que emita, si es pertinente, la DIA o la DAA, respectivamente, de acuerdo con lo dispuesto por el RPCA;
- e) ejercer las funciones de control y vigilancia a nivel local sobre las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente y los recursos naturales.

RCH

Los Gobiernos Municipales, para el ejercicio de las atribuciones y competencias que les reconoce la ley en la presente materia, deberán, dentro del ámbito de su jurisdicción territorial:

- a) realizar acciones de prevención y control de la contaminación hídrica, en el marco de los lineamientos, políticas y normas nacionales;
- b) identificar las fuentes de contaminación, tales como las descargas residuales, los rellenos sanitarios activos e inactivos, escorias metalúrgicas, colas y desmontes mineros, escurrimientos de áreas agrícolas, áreas geográficas de intensa erosión de suelos y/o de inundación masiva, informando al respecto al Prefecto;
- c) proponer al Prefecto la clasificación de los cuerpos de agua en

¹⁶ Reglamento General de Áreas Protegidas

- función a su aptitud de uso;
- d) controlar las descargas de aguas residuales crudas o tratadas a los cuerpos receptores;
- e) dar aviso al Prefecto y coordinar con Defensa Civil en casos que ameriten una emergencia hídrica, a nivel local por deterioro de la calidad hídrica.

El régimen de Áreas Protegidas en Bolivia tiene como base la Ley de Medio Ambiente y afina su regulación mediante un Reglamento, aprobado por D.S. N° 24781 de 31 de julio 1997¹⁶ y aunque en este marco, el único espacio que se le asigna a las municipalidades es la posibilidad de la co-administración y participación en los *comités de gestión de las AP*, en la realidad lo que está sucediendo es que las municipalidades están haciendo uso de todas las facultades que le confiere la ley en cuanto a ordenamiento territorial, protección del medio ambiente y limitaciones al derecho propietario, y con esta base se están creando Áreas Protegidas Municipales, categoría que no es considerada actualmente, pero se apunta como una de las modificaciones inmediatas a esta norma, en atención a la gran cantidad de áreas que se han creado en el país bajo esta modalidad. Esta categoría *sui generis* tiene un fuerte factor a su favor, y es que nacen como una iniciativa local que conoce y enfrenta los problemas de su comunidad de manera cotidiana, lo que le da un gran sentido de realidad, más aún cuando la protección suele recaer sobre cabeceras de fuentes de agua, espacios turísticos comunes o bellezas escénicas que tienen mucha vinculación históricas con estos pueblos.

Sin embargo, no hay que negar que la ausencia de marco legal claro en cuanto al estatus jurídico de estas áreas y el reconocimiento de su protección, las hacen frágiles frente a procesos administrativos o judiciales que pudiera oponer un particular o seguir de oficio otra instancia pública, ya que tienen como principal fuente dirimente a la ley, y al no estar esta figura consolidada como tal, queda expuesta a no ser considerada por la sola voluntad municipal.

De cualquier manera son actualmente una realidad en Bolivia que tiende más a consolidarse que a desaparecer.

Para fines aclarativos el Reglamento de áreas protegidas define a los comités de gestión de la siguiente manera:

- El Comité de Gestión es el órgano representativo de la población local, que participa en la planificación y coadyuva en la fiscalización de la gestión del área.
- El Comité de Gestión es la instancia de participación a nivel de cada AP, que incorpora en la gestión de la misma a los pueblos indígenas, comunidades originarias establecidas, municipalidades, prefecturas y otras entidades públicas, instituciones privadas y organizaciones sociales involucradas, de conformidad con lo establecido en la Ley del Medio Ambiente y en la Ley de Participación Popular.

Para concluir, en cuanto a las transferencias de competencia por regímenes especiales, en lo que hace al presente trabajo, resulta importante mencionar a la legislación Forestal¹⁷, que más allá de normar estrictamente sobre el uso racional de recursos forestales, incluye un fuerte componente de ordenamiento territorial como estrategia de conservación de bosques y cuencas, en donde el municipio, entre otras cosas, del total de las áreas fiscales¹⁸ con aptitud de producción forestal, debe destinar un 20% para ser otorgado como concesiones forestales a las agrupaciones sociales del lugar. Veamos a continuación la transcripción textual de las competencias delegadas al municipio:

Las Municipalidades o Mancomunidades Municipales en el Régimen Forestal de la Nación, tienen conforme a Ley, las siguientes atribuciones:

- Proponer al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente la delimitación de áreas de reserva por el 20% del total de tierras fiscales de producción forestal permanente de cada jurisdicción municipal, destinadas a concesiones para las agrupaciones sociales

¹⁷ Ley 1700 del 12/07/1996 - Reglamento de la Ley Forestal D.S. 24453 de 21/12/1996

¹⁸ Son tierras que se mantienen dentro del dominio originario del estado y libres de demandas de terceros.

- del lugar, pudiendo convenir su reducción el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y el Municipio.
- Prestar apoyo a las agrupaciones sociales del lugar en la elaboración e implementación de sus planes de manejo.
 - Ejercer la facultad de inspección de las actividades forestales, sin obstaculizar su normal desenvolvimiento, elevando a la Superintendencia Forestal los informes y denuncias.
 - Inspeccionar los programas de abastecimiento y procesamiento de materia prima.
 - Proponer fundamentadamente a la Superintendencia Forestal la realización de una auditoria calificada e independiente de cualquier concesión, la misma que deberá efectuarse de manera obligatoria, no pudiendo solicitarse una nueva auditoria sobre la misma concesión sino hasta después de transcurridos tres años.
 - Inspeccionar el cabal cumplimiento *in situ* de los términos y condiciones establecidos en las autorizaciones de aprovechamiento y los permisos de desmonte, sentar las actas pertinentes y comunicarlas a la Superintendencia Forestal.
 - Disponer medidas preventivas de inmediato cumplimiento ante hechos flagrantes que constituyan contravención evidente, siempre que la consumación del hecho implique un daño grave o irreversible, poniéndolas en conocimiento de la Prefectura y de la Superintendencia Forestal en el término de 48 horas.
 - Solicitar a la autoridad competente el decomiso preventivo de productos ilegales y medios de perpetración en circunstancias flagrantes y evidentes, siempre que la postergación de esta medida pueda ocasionar un daño irreversible o hacer imposible la persecución del infractor, debiendo poner el hecho en conocimiento de la Superintendencia Forestal.
 - Desempeñar las demás facultades que específicamente les sean delegadas previo acuerdo de partes conforme a la presente ley y su reglamento.

5. Tratados Internacionales

Bolivia incorpora dentro de su derecho positivo a los tratados internacionales a través de la ratificación de los mismos por el Congreso de la República, lo que se manifiesta mediante una Ley, por tanto desde ese momento son de cumplimiento obligatorio en todo el territorio de la república. A continuación veremos los tratados internacionales suscritos y/o ratificados por Bolivia en la materia.

Nº	Nombre del Tratado	Firmado	Ratificado	Nº y fecha de Ley
1	Convención sobre Áreas Protegidas. Washington 1940.	x		
2	Convenio de la Organización Internacional de Maderas Tropicales (C I M T) . Ginebra 1983.	x	x	Ley Nº 867, de 27 de mayo de 1986.
3	Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, Paris 1972.	x	x	
4	Convenio sobre Diversidad Biológica.	x	x	Ley Nº 1580, de 15 de junio de 1994.

Bolivia

5	Agenda 21 Plan de Acción, Río 1992.	x		
6	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Faunas y Flora Silvestres (CITES).	x	x	Ley N° 1255, de 5 de julio de 1991.
7	Convención Marco sobre el Cambio Climático.	x	x	Ley N° 1576, de 25 de julio de 1994.
8	Protocolo de Kyoto, Kyoto 1997.	x	x	Firmado en 1998 y ratificado en 1999
9	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía.	x	x	Ley N° 1688, de 27 de marzo de 1996.
10	Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.	x	x	Ley N° 1257, de 11 de julio de 1991.
11	Convención sobre Humedales de Importancia internacional, RAMSAR.	x	x	Ley N° 2357, de 7 de mayo de 2002.
12	Convenio de Basilea sobre el	x	x	Ley N° 1698, de 12 de julio de 1996.

	control de movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, Basilea 1989.			
13	Convenio Constitutivo de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (ODEL – PESCA).	x	x	Ley N° 973, de 22 de marzo de 1988.
14	Convención Sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas. San Salvador 1976.	x	x	Ley N° 2364, de 7 de mayo de 2002.
15	Protocolo de Bioseguridad de Cartagena.	x	x	Ley N° 2274, de 22 de noviembre de 2001.
16	Convención Sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres. Bonn 1979.	x	x	Ley N° 2352, de 7 de mayo de 2002.

Bolivia

17	Convenio con Argentina. Apruébase el de Cooperación y Facilitación en Materia de Turismo, suscrito el 13 de diciembre de 1989.	x	x	Ley N° 1173, de 4 de julio de 1990.
18	Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, suscrito el 22 de marzo de 1985, Protocolo de Montreal, Enmienda de Londres de 1990, y de Copenhague de 1992.	x	x	Ley N° 1584, de 3 de agosto de 1994.
19	Convenio de Integración Cultural entre el Gobierno de la República de Bolivia y el Gobierno de la República Argentina.	x	x	Ley N° 1813 de 16 de diciembre de 1997.
20	Convenio Constitutivo de Creación de la Comisión Binacional de	x	x	Ley N.1824 de 22 de diciembre de 1997.

	casco s Blancos entre el Gobierno de la República de Bolivia y el Gobierno de la República Argentina.			
21	Convenio de Cooperación e Intercambio Cultural, entre el Gobierno de la República de Bolivia y el Gobierno de la República del Paraguay, suscrito en Santa Cruz el 17 de Septiembre de 1990.	x	x	Ley N° 1869 de 15 de junio de 1998
22	Convenio de Migración entre la República, de Bolivia y la República Argentina, suscrito en Buenos Aires el 16 de febrero de 1998.	x	x	Ley N° 1859 de 3 de junio de 1998

Bolivia

23	Convenio Internacional de Responsabilidad Civil Nacida de Daños Cascos Blancos entre el Gobierno de la República de Bolivia y el Gobierno de la República Argentina.			Ley N° 1957 de 18 de marzo de 1999.
24	Protocolo Adicional al Convenio de Migración", entre la República de Bolivia y la República Argentina, suscrito en Buenos Aires, el 16 de diciembre de 1999.	x	x	Ley N° 2093 de 8 de junio de 2000.
25	Memorandum de Entendimiento Elaboración del Plan de Acción para el Manejo transfronterizo de las Áreas protegidas del Paraguay y de Bolivia	x	x	Ley N° 12 de marzo de 2002.

Ricardo Saucedo Borenstein

Marco jurídico ambiental aplicable a la región chaqueña paraguaya. Con especial énfasis en la problemática de las atribuciones departamentales y municipales.

1. Organización política de la República

Según la Constitución sancionada y promulgada en 1992, la República del Paraguay es un estado unitario, esto es, un Estado gobernado por un único Poder encargado de sancionar Leyes (Poder Legislativo), un único Poder encargado de promulgarlas y aplicarlas (Poder Ejecutivo) y un único Poder encargado de impartir justicia conforme a lo establecido en la Constitución y en las leyes (Poder Judicial).

Las constituciones anteriores a la de 1992 también previeron la forma de gobierno unitario, aunque en ellas el tono centralista era mucho más pronunciado que en la actualidad. En efecto, a la vez que la Constitución del '92 proclama que el Paraguay es un estado unitario, también instituye que es “descentralizado en la forma que establecen esta Constitución y las leyes” (Art. 1°).

La descentralización de las funciones gubernamentales se ha canalizado a través de instituciones tradicionales a la organización política del país: Departamentos y Municipios. La Constitución del '92 ha rearmado el entramado de funciones y atribuciones de estos asignándoles recursos económicos propios y estableciendo comicios para acceder a los cargos de gobierno.

El Gobierno de estos Departamentos y Municipios es ejercido por Gobernadores e Intendentes, respectivamente, y por Juntas Departamentales y Municipales. Estas Juntas son las encargadas de sancionar Ordenanzas,

esto es, normas generales que regulan las materias que la Constitución y las Leyes del Congreso les han delegado. Los primeros, por su parte, son una suerte de Poder Ejecutivo local, cuya principal tarea es la de aplicar dichas Ordenanzas para la mejor gestión de los intereses locales. Los Gobernadores, además, representan al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional, lo cual es una rémora de la época en la que no había Gobernadores sino Delegados del Gobierno Nacional.

El hecho de que la Constitución se haya limitado a establecer la forma de acceder a los cargos de los gobiernos locales y la propiedad de ciertos recursos económicos (porcentajes del impuesto inmobiliario) y dejado al Congreso la configuración del grado de autonomía de los Departamentos y Municipios, ha llevado a que la descentralización en el Paraguay sea más una cuestión retórica que práctica. Existe una historia de fuerte centralismo y es poco probable que los poderes del Estado, que como consecuencia lógica de la descentralización real pudieran perder espacios de poder, acepten este hecho sin mayores resistencias. A más de diez años de la sanción y promulgación de la Constitución del '92 nuestra conclusión se verifica ya que sigue vigente la Ley Orgánica Municipal del año 1987 (Ley 1294) y, la Ley Orgánica Departamental del '94 (Ley 426) otorga muy pocas facultades concretas a los Departamentos, a punto tal que bien podríamos afirmar que los Gobiernos Municipales tienen más poder real que los de los Departamentos.

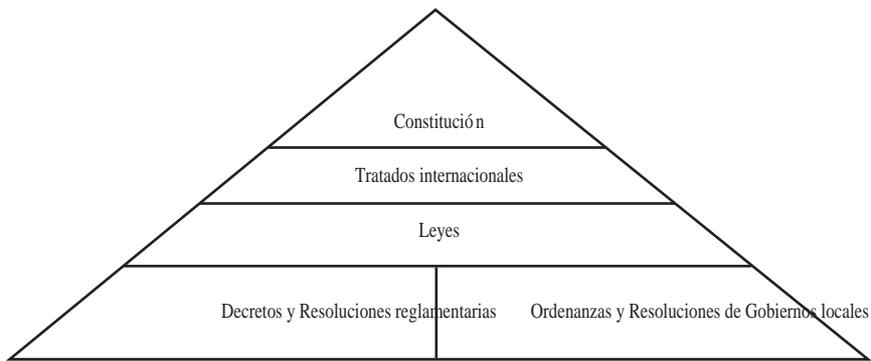
2. Jerarquía de las normas jurídicas en la República

El Artículo 137 de la Constitución establece que *“la ley suprema de la República es la Constitución. Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en su consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado (...) Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución”*. A su vez, el Artículo 141 establece que *“los tratados internacionales, válidamente*

celebrados, aprobados por ley del Congreso, cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el artículo 137”.

De la lectura de estos dos artículos constitucionales, podemos concluir lo siguiente: a) jurídicamente hablando, nada está por encima de la Constitución en la República del Paraguay; b) los tratados internacionales válidamente celebrados, ratificados por el Congreso Nacional y cuyos instrumentos de ratificación hubieran sido canjeados o depositados, forman parte del derecho positivo paraguayo y su jerarquía es superior a la de las demás leyes de la República; c) el contenido de las leyes de la República cuyo objeto no sea la ratificación de tratados internacionales debe adecuarse a lo que establece la Constitución y los tratados internacionales válidamente celebrados, ratificados y cuyos instrumentos de ratificación hayan sido canjeados o depositados; d) los Decretos y Resoluciones reglamentarios deben adecuarse a lo que establecen las leyes sin que puedan modificarlas; e) las Ordenanzas y Resoluciones de los Gobiernos locales sólo pueden normar dentro del ámbito que les han atribuido las leyes y no pueden modificar o derogar Ley, Decreto o Resolución reglamentaria alguna.

Esquemáticamente, esta será la pirámide jurídica en la República del Paraguay:



3. Normas jurídicas ambientales de la República

3.1 El ambiente en la Constitución

El Art. 7 de la Constitución de la República establece que *“toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social, la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental”*. Este artículo es complementado por el Art. 6° que establece que *“la calidad de vida será promovida por el Estado (...) El Estado también fomentará la investigación de los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes”* y por el Art. 8° que establece que *“las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley. Asimismo, ésta podrá restringir o prohibir aquellas que califique peligrosas (...) El delito ecológico será definido y sancionado por la ley. Todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar”*.

Es importante hacer notar el lugar de privilegio que estos artículos ocupan en el texto de la Constitución: Parte I, De las declaraciones fundamentales, de los derechos, de los deberes y de las garantías; Título II, De los derechos, de los deberes y de las garantías; **Capítulo I, De la vida y del medio ambiente**.

Los Artículos 7 y 8 están presentes en el texto constitucional junto al Artículo 4 (Del derecho a la vida) y al Artículo 6 (De la calidad de vida).

El derecho a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado es considerado actualmente como un derecho humano, íntimamente relacionado con los derechos a la vida y a la salud (éste último previsto en el artículo 68 de la Constitución). Nótese también que la Constitución pone en cabeza de toda persona la titularidad de estos derechos. La intención del Constituyente del '92 de calificar a estos derechos como derechos humanos es manifiesta.

La vinculación entre el Art. 7° y los Arts. 4° y 68 de la Constitución ya ha sido reconocida en nuestro medio por la Corte Suprema de Justicia, en el Acuerdo y Sentencia N° 98 del 5 de abril de 1999, en los siguientes términos: *“El derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado es un atributo fundamental de las personas (...) De la preservación de este medio (el medio ambiente) depende la vida humana. Aquí radica su importancia”*.

Los tribunales paraguayos, interpretando la Constitución, ya han catalogado al derecho a vivir en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado como un derecho humano. En efecto, en el Acuerdo y Sentencia N° 78 del 18 de agosto de 2003, el Tribunal de Apelaciones del Menor y la Adolescencia de Asunción (cuando aún estaba integrado por la Dra. Alicia Pucheta de Correa, actual integrante de la Corte Suprema de Justicia) sentenció que *“(en este caso) se halla en juego la protección de los intereses difusos, como indudablemente lo constituye la preservación del ambiente natural que constitucionalmente corresponde a todos los habitantes del país (Art. 7 de la C.N.) y, que dicho sea de paso, es un derecho humano”*.

La Constitución no se limita a establecer y desarrollar el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, sino que establece las garantías para hacerlo efectivo. En efecto, el Art. 38 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”; por su parte, el Art. 45 prevé que “la falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía”.

Establecido en forma categórica que el derecho al ambiente es un derecho humano fundamental, queda ahora determinar cuál es el grado de responsabilidad del Estado para hacerlo efectivo.

La Corte Suprema de Justicia ya tuvo la oportunidad de expedirse sobre el punto y estableció que *“Toda la normativa de la Constitución parte de un supuesto fundamental: la dignidad de la persona humana. (...) El Estado se constituye con el propósito, con la finalidad, de tornar vigentes y operantes los derechos humanos”* (Acuerdo y Sentencia N° 180 del 28-5-96). Esta afirmación, por otra parte, encuentra fundamento normativo en el Artículo 1° de la Constitución.

Por otra parte, el Paraguay es parte tanto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, Ley de la República N° 1/89) como de su Protocolo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, Ley 1040/97). Éste último, en el Artículo 11 establece que *“Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”*¹⁹. De acuerdo con el artículo 19 del mismo Protocolo de San Salvador, el derecho a vivir en un ambiente sano no es plenamente operativo, sino programático. Esto significa que el Estado se compromete a desarrollar progresivamente la vigencia de un determinado derecho hasta que, en algún momento en el futuro, efectivamente pueda garantizar su goce pleno. Pero también implica que bajo ninguna circunstancia podrá agravar o menoscabar el grado de calidad en que actualmente ese derecho se ejerce o disfruta, porque de lo contrario estaría incumpliendo con su obligación de desarrollar progresivamente dicho derecho (arg, Art. 29 Pacto de San

¹⁹ Nótese la similitud en la redacción de los documentos internacionales que establecen derechos humanos y los de la Constitución del Paraguay al hacer lo propio con los derechos constitucionales que garantiza en su territorio *“Toda persona tiene derecho a...”*.

José de Costa Rica). En suma, existe una obligación (no sólo interna, sino continental) del Estado paraguayo de desplegar sus mejores esfuerzos para permitir a sus habitantes niveles progresivamente mejores de disfrute del derecho al ambiente sano y de garantizarles que bajo ninguna circunstancia esos niveles serán menoscabados.

3.2 El ambiente en los tratados y convenios internacionales

Un peldaño o más abajo de las normas constitucionales, nos encontramos con las obligaciones que, en materia ambiental, el Paraguay ha asumido ante la comunidad internacional. Entre las más relevantes están las que surgen de la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, celebrada en la Ciudad de Washington, D. C. en 1940 y ratificada por Ley 758/79, la Convención sobre Patrimonio Mundial, Cultural y Natural ratificada por Ley 1231/86, el Convenio sobre Diversidad Biológica ratificado por Ley 253/93, la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convenio de Ramsar) ratificada por Ley 350/94, la Convención sobre la Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, ratificada por Ley 970/96, el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y su Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono, ambos ratificados por ley 61/92, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Global y su Protocolo de Kyoto ratificados por Leyes 251/93 y 1447/99, respectivamente y, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, ratificada por Ley 583/76 y la Ley 1508/99. Estos tratados y convenios internacionales conforman, en forma preliminar, el bloque de principios y obligaciones básicas que

debe reflejar la legislación de inferior jerarquía, en particular en lo que se refiere a áreas protegidas, paisaje y aguas.

3.3 El ambiente en los tratados y convenios regionales aplicables a la región chaqueña

La República del Paraguay es Alta Parte Contratante en el Tratado de la Cuenca del Plata (Ley 177/69). En este Tratado, los Estados Partes declaran estar “*persuadidos de que la acción mancomunada permitirá el desarrollo armónico y equilibrado así como el óptimo aprovechamiento de los grandes recursos naturales de la región y asegurará su preservación para las generaciones futuras a través de la utilización racional de esos recursos*”²⁰.

El Tratado prevé, entre otras cosas, que se deberán formular entendimientos operativos e instrumentos jurídicos que propendan a la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos y su aprovechamiento múltiple y equitativo.

A partir de esta disposición del Tratado y basándose en ella, Argentina, Bolivia y Paraguay suscribieron, el 9 de febrero de 1995, el Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Pilcomayo (Ley 580/95), dado que este río hace de límite natural en varios tramos de las fronteras de los tres países y es uno de los más importantes de los ríos del Gran Chaco Americano.

En el Acuerdo, el río Pilcomayo y su cuenca aparecen como elementos unificadores del ecosistema: se prevé la realización de estudios para conocer con profundidad todas las características relevantes de la cuenca; se prevé la planificación para la realización de actividades productivas (dentro y fuera del cauce) y para la instalación y desarrollo de infraestructura vial y de navegación; se otorga facultades a la Autoridad de Cuenca para proponer normas sobre descargas de sustancias contaminantes al río y para

²⁰ Nótese la similitud de esta fórmula con el concepto de desarrollo sostenible acuñado por la Comisión Brundtland en 1987: “*el desarrollo que asegura las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para enfrentarse a sus propias necesidades*”. En particular, debe resaltarse la mención a las generaciones futuras casi como sujetos de derechos, ya que se está preservado *para* ellas.

vigilar la calidad del agua informando a las autoridades competentes de los Estados Partes las infracciones que se comprobaren; también se prevé que la Autoridad de Cuenca efectúe estudios sobre agricultura bajo riego y, como elemento novedoso, le otorga la facultad de establecer áreas protegidas.

Sobre este último punto debemos efectuar alguna precisión ya que el Acuerdo directamente le otorga a la Comisión Trinacional facultades para establecer áreas protegidas. No creemos que esa disposición pueda efectivamente ser interpretada en ese sentido.

Las razones son principalmente de orden constitucional. Para el establecimiento de áreas protegidas se requiere de la expropiación o de limitaciones a la propiedad privada que en el Paraguay sólo pueden ser establecidas por ley y, la facultad de sancionar leyes, según la Constitución, es exclusiva del Congreso junto con el Poder Ejecutivo que debe promulgarlas y publicarlas y ningún instrumento internacional podrá modificar el sistema de creación de leyes; si la propiedad fuera estatal, ésta podrá cambiar de destino mediante un decreto del Poder Ejecutivo y, una vez más, las facultades presidenciales tampoco podrán ser modificadas por un instrumento internacional, ya que derivan directamente de la Constitución.

Por lo tanto, en el Paraguay, la facultad de establecer áreas protegidas que se le asigna a la Comisión Trinacional debe ser entendida como la facultad de promover el establecimiento de áreas protegidas en coordinación con las autoridades paraguayas. Nótese la relevancia que tendrá a esta disposición en la planificación y armado de un sistema trinacional de áreas protegidas transfronterizas que tuvieran como elemento unificador el pertenecer a una misma cuenca hidrográfica.

En lo que al Paraguay se refiere, esta disposición y una eventual planificación de un sistema trinacional de áreas protegidas transfronterizas serán perfectamente compatibles con lo establecido en la Ley de Áreas Silvestres Protegidas 352/94, que tiene como uno de sus objetivos de

conservación a “*la preservación y el manejo de las cuencas hidrográficas y de los humedales; el control de la erosión y la sedimentación*” (Art. 16 inciso “b”).

Con relación al manejo transfronterizo de áreas protegidas, la República del Paraguay y la República de Bolivia suscribieron el Memorandum de Entendimiento para la Elaboración del Plan de Acción para el Manejo Transfronterizo de las Áreas Protegidas del Paraguay y Bolivia; este Memorandum no ha sido ratificado por ninguno de los dos países pero, de acuerdo con el Tratado de Viena sobre Derecho de los Tratados (ratificado en el Paraguay por la Ley 889/71), esto no es óbice para su plena vigencia (de acuerdo a lo que establece el propio Memorandum y los Arts. 24, 26 y 27 del Tratado de Viena); si bien, en el Paraguay no tendrá la jerarquía de supralegal que sí tienen los acuerdos internacionales ratificados por el Congreso Nacional.

El Memorandum tiene como finalidad establecer un Plan de Acción para el Manejo Transfronterizo de las áreas protegidas del Paraguay y Bolivia. Para alcanzar este fin se prevé el desarrollo de un Plan Binacional de Manejo Transfronterizo, como experiencia piloto, cuya elaboración, lo mismo que el Plan de Acción, queda a cargo del Comité Técnico creado

- a) Tener en cuenta la tendencia de aceleración existente en un contexto regional de desarrollo dinámico, donde se encuentran ubicadas las Áreas Protegidas chaqueñas de la zona fronteriza entre el Paraguay y Bolivia. En ese sentido, el Comité considerará las obras viales y de infraestructura proyectadas, a fin de resguardar la integridad de las Áreas Protegidas.
- b) Asegurar la participación de los actores locales, principalmente de las organizaciones de base.
- c) Realizar un diagnóstico general de la situación de las Áreas Protegidas transfronterizas de ambos países para la ejecución de las acciones previstas en el Memorandum.
- d) Prever, en el marco del Plan de Acción, actividades conjuntas para la gestión de las zonas de amortiguación de las Áreas Protegidas determinadas.

El Acuerdo en Materia de Recursos Naturales y Medio Ambiente, que sirve como marco al Memorandum, prevé expresamente que las partes promoverán la cooperación en el campo de los recursos naturales y el medioambiente a través de, entre otros, la *“coordinación de programas de cooperación conjunta en temas relacionados al ecosistema Chaco; elaboración de planes comunes y coordinados para la conservación y el aprovechamiento integral y sostenible de la biodiversidad de los ecosistemas compartidos en áreas de frontera; el desarrollo de un plan de manejo integrado para cuencas pilotos en áreas de frontera; conservación de la biodiversidad, especialmente de la fauna y flora silvestre chaqueña, acorde con las leyes nacionales de ambos países e internacionales si el caso lo requiere”* (Art. II).

Hasta el presente, no ha habido mayor desarrollo ni del Acuerdo ni del Memorandum. El único antecedente que se conoce en la materia es la Resolución 1628/04 que declaró de interés institucional de la Secretaría del Ambiente (SEAM) al proyecto de consolidación del Área de Conservación Transfronteriza “El Carmen – El Corbalán” desarrollado por el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) de Paraguay y Protección del Medio Ambiente Tarija (PROMETA) de Bolivia y que, además, pre-seleccionó al sector paraguayo de este Área de Conservación Transfronteriza, como área a ser incluida en el Plan Binacional de Manejo Transfronterizo a ser desarrollado en el marco del Memorandum. Cabe destacar que esta Resolución fue promulgada a instancias del Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) como parte de las actividades que llevaron a la sanción y promulgación de la Ley 2703/05 “QUE DECLARA COMO ÁREA SILVESTRE PROTEGIDA BAJO DOMINIO PRIVADO, CON LA CATEGORÍA DE MANEJO RESERVA NATURAL, AL INMUEBLE DE PROPIEDAD DEL INSTITUTO DE DERECHO Y ECONOMÍA AMBIENTAL (IDEA), DENOMINADO “CAÑADA EL CARMEN”, SITUADO EN MAYOR INFANTE RIVAROLA, DISTRITO DE MARISCAL ESTIGARRIBIA, DEPARTAMENTO BOQUERÓN”. La declaración como área protegida por Ley de este inmueble de IDEA fue uno de los hitos más importantes

del proyecto “Legislación Ambiental para la Región Chaqueña” en el cual se enmarca la presente obra jurídica.

3.4 Marco legal ambiental del Paraguay

La legislación ambiental en la República del Paraguay más estrechamente relacionada con la preservación y conservación de los recursos naturales y la diversidad biológica en particular parece estar fuertemente ligada a los impactos en la agenda política internacional que produjeron los procesos de Estocolmo en 1972 y Río de Janeiro en 1992.

En efecto, la primera “Ley Ambiental” del Paraguay es la Ley 422/73 “FORESTAL”. Si bien esta Ley tuvo como principal bien jurídico tutelado al bosque, no por ello dejó de contener disposiciones sobre preservación de la vida silvestre y de cursos hídricos. Es más, los Decretos por los cuales se crearon las primeras áreas protegidas del país, mencionaban en sus considerandos a esta Ley.

Posteriormente, en el año 1980 se sancionó y promulgó el Código Sanitario (Ley 836/80) que, si bien no puede ser considerada una “Ley Ambiental” *per se*, sí contiene claras obligaciones legales de no-contaminación del aire, el agua y los suelos.

El grueso de las leyes ambientales actualmente vigentes se dieron como consecuencia de la Cumbre de la Tierra: Ley 96/92 “DE VIDA SILVESTRE”, Ley 294/93 “DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL”, Ley 352/94 “DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS”, Ley 799/96 “DE PESCA”. Fuera del ámbito administrativo, también se sancionó y promulgó la Ley 716/96 “QUE SANCIONA DELITOS CONTRA EL MEDIO AMBIENTE”. Posteriormente, en el año 1998, se sancionó y promulgó el nuevo Código Penal en el que se estableció una serie de nuevos hechos punibles contra el medio ambiente.

Desde el año 2001, la Autoridad de Aplicación nacional de las leyes ambientales administrativas citadas *supra* es la Secretaría del Ambiente,

creada por medio de la Ley 1561/00 “QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL, EL CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE Y LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE”.

A los fines de nuestro trabajo, debemos destacar el rol de las Leyes 294/93, 352/94 y 1561/00.

El Art. 3° de la Ley 294/93 establece que toda Evaluación de Impacto Ambiental debe contener “*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; (...)*”. A partir de esta disposición legal, la reglamentación de la Ley 294/93, el Decreto 14.281/96, establece que en forma previa al inicio del procedimiento administrativo para la obtención de la Declaración de Impacto Ambiental o Licencia Ambiental, el interesado, responsable de un proyecto de obra o actividad, debe solicitar al Gobierno Departamental en cuyo territorio se vaya a desarrollar dicha obra o actividad un certificado de “no-objeción”. Asimismo, esta reglamentación requiere que el interesado obtenga del Gobierno Municipal un “certificado de localización” de la obra o actividad.

El primero de estos requisitos tiene por finalidad que la SEAM conozca si el proyecto de obra o actividad se adecua al Plan de Desarrollo Departamental de cada Departamento; en cambio, el segundo, tiene por finalidad que la SEAM conozca si el proyecto de obra o actividad se localizará en un lugar que se encuentre habilitado para tal fin, de acuerdo al Plan Regulador (Plan de Ordenamiento Territorial) de cada Municipio.

Hasta el presente, sólo el Departamento de Concepción cuenta con una Ordenanza que regula el procedimiento para el otorgamiento del certificado de no-objeción departamental. Otros Departamentos expiden este certificado mediante Ordenanza de la Junta Departamental caso por caso o bien, por Resolución del Gobernador.

No se conoce normativa municipal que regule el procedimiento de expedición del certificado de localización; en la práctica, este certificado lo expiden funcionarios de segundo nivel en el caso de municipios grandes (Asunción, Ciudad del Este, Encarnación) o bien, el propio intendente en los demás casos.

La Ley 352/94 establece que “*los Departamentos y Municipios cuyos límites se encuentran localizados dentro de un Área Silvestre Protegida bajo dominio público o privado, o en sus zonas de amortiguamiento, deberán adecuar sus ordenanzas y demás disposiciones a la presente Ley y sus reglamentaciones*” (Art. 11).

La misma Ley faculta a las instituciones municipales a participar en la elaboración de los Planes de Manejo de las áreas protegidas (Art. 14).

La Ley de áreas protegidas también prevé la declaración de áreas protegidas departamentales y municipales (Art. 14 inciso “d”). Sin embargo, no desarrolla el procedimiento para su creación. Entendemos que dichas áreas protegidas deberán ser declaradas como tales mediante Decreto del Poder Ejecutivo o mediante Ley, las únicas vías previstas en la Ley para la creación de áreas protegidas, y no mediante Ordenanzas de los gobiernos departamentales o municipales.

Finalmente, la Ley 1561/00 en su Art. 13 prevé que “*la SEAM promoverá la descentralización de las atribuciones y funciones que se le confiere por esta ley, a fin de mejorar el control ambiental y la conservación de los recursos naturales, a los órganos y entidades públicas de los gobiernos departamentales y municipales que actúan en materia ambiental. Asimismo, podrá facilitar el fortalecimiento institucional de esos órganos y de las entidades públicas o privadas, prestando asistencia técnica y transferencia de tecnología a, las que deberán establecerse en cada caso a través de convenios*”.

La práctica de la descentralización de atribuciones y funciones de la SEAM tiene antecedentes muy recientes y no se ha implementado con todos los Gobiernos Departamentales del país. En la región chaqueña, sólo los Departamentos de Presidente Hayes y Boquerón han firmado estos convenios. Hasta ahora, la descentralización se ha dado en materia de fiscalización de la Ley 294/93 y, en algunos casos, de la Ley 799/96 de pesca. El criterio que prima para descentralizar atribuciones y funciones es, ante todo, la voluntad de las autoridades departamentales y, luego, que los funcionarios departamentales pasen por un proceso de capacitación en cumplimiento y aplicación de la legislación ambiental.

3.5 Marco constitucional y legal que rige las competencias departamentales y municipales en materia ambiental

El Art. 156 de la Constitución establece que *“a los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos, los cuales, dentro de los límites de esta Constitución y de las leyes, gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos”*.

Tal como ya hemos mencionado al inicio de este trabajo, la autonomía de los gobiernos departamentales y municipales es muy limitada; las facultades y atribuciones que les confiere el texto constitucional son exiguas y, casi en su totalidad, requieren de leyes que las complementen.

El Art. 163 de la Constitución establece que *“es competencia del gobierno departamental: 1) la coordinación de las actividades con las distintas municipalidades del Departamento; la organización de los servicios públicos departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía, de agua potable y demás que afecten en común a más de un Municipio y la promoción de asociaciones de cooperación entre ellos; 2) la elaboración de plan de desarrollo departamental, que deberá coordinarse con el Plan Nacional de Desarrollo, así como la formulación*

presupuestaria anual, a ser considerada en el Presupuesto General de la Nación.; 3) la coordinación de la acción departamental con las actividades del gobierno central, en especial lo relativo a las oficinas de carácter nacional en el Departamento, primordialmente en el ámbito de la salud y en el de la educación; 4) la integración de los Consejos de Desarrollo Departamental; y 5) las demás competencias que fijen esta Constitución y la Ley”.

El Art. 168 de la Constitución establece que “*serán atribuciones de las municipalidades, en su jurisdicción territorial y con arreglo a la ley: 1) La libre gestión en materias de su competencia, particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía; (...)*”.

El Art. 1 de la Ley Orgánica Departamental establece “*que el Gobierno Departamental es persona jurídica de derecho público y goza de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses (...)*”.

Por su parte, el Art. 16 de la misma Ley establece que “*el Gobierno Departamental tiene como objeto: (...) b) Coordinar planes, programas y proyectos con las Municipalidades del Departamento y cooperar con ellas cuando éstas la soliciten; (...) i) Cuando dos o más Gobiernos Departamentales limitados tengan proyectos coincidentes, podrán coordinar sobre los mismos, con sujeción a las disposiciones legales que rijan la materia; (...) k) Adoptar medidas para la preservación de las comunidades indígenas residentes en el mismo y del medio ambiente y de los recursos naturales del Departamento; (...)*”.

Si bien los gobiernos departamentales tienen atribuciones para adoptar medidas para la preservación del medio ambiente y los recursos naturales del Departamento y, además, el Art. 17 establece que “*son deberes y atribuciones del Gobernador: (...) q) Aplicar multas por las infracciones*

a las Ordenanzas y Resoluciones Departamentales dentro de los límites legales; (...)”; lo cierto es que las Ordenanzas en materia ambiental que pudieran dictar los Gobiernos Departamentales perderían mucha de su eficacia dado que no existe una Ley que establezca los límites dentro de los cuales estos gobiernos pueden establecer multas mediante Ordenanzas²¹; la Ley ni siquiera faculta a los Gobiernos Departamentales a establecer los montos de las multas, sus escalas y plazos de pago.

En lo que respecta a los gobiernos municipales, el Art. 11 de la Ley Orgánica Municipal establece que *“las Municipalidades son autónomas en el orden político, jurídico, económico y administrativo. Dicha autonomía será ejercida en los términos consagrados por la Constitución Nacional y esta ley”*. El Art. 18 de esta misma Ley establece que son funciones municipales: *“a) el establecimiento de un sistema de planeamiento físico, urbano y rural del Municipio; (...) b) la regulación y prestación de servicios de aseo y especialmente la recolección y disposición de residuos; (...) h) la cooperación para la conservación de los monumentos históricos, de las obras de arte y demás bienes culturales; (...) m) el establecimiento de un régimen local de servidumbre y de delimitación de riberas de ríos, lagos, ríos, arroyos, con arreglo a lo dispuesto por el Código Civil; (...) ñ) la preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, la creación de parques y reservas forestales, promoción y cooperación para proteger los recursos naturales. (...)”*.

En lo que se refiere a ordenamiento territorial (ver inciso “a” del Art. 18 citado), el Art. 199 de la Ley Orgánica Municipal establece que *“las Municipalidades, en función de los planes de desarrollo urbano, podrán adoptar medidas restrictivas del dominio privado y establecer servidumbres, las que se ajustarán a las prescripciones constitucionales y legales”*. Esto es, dado que las municipalidades también tienen atribuciones en materia ambiental, bien podría darse el caso de que las Juntas Municipales establecieran restricciones al dominio con carácter general y servidumbres sobre predios particulares con la finalidad de ordenar ambientalmente las

²¹ Por lo tanto, nosotros entendemos que si los Gobiernos Departamentales sancionaran y promulgaran Ordenanzas en las que establecieran los montos de las multas como sanción por infracción a las obligaciones que previeran esas u otras Ordenanzas Departamentales, estarían infringiendo el Principio de Legalidad que, en el Paraguay, encuentra sustento en los Artículos 9, párrafo 2° y 17, inciso 3° de la Constitución.

actividades y el uso de la propiedad en el territorio sobre el cual ejercen su competencia.

También, el Art. 41 de la Ley Orgánica Municipal establece que *“en lo relativo a Planificación Física y Urbanística, son atribuciones y deberes de la Junta Municipal: a) aprobar el planeamiento físico y urbanístico del Municipio; b) delimitar las zonas urbanas, suburbanas y rurales; c) dictar normas sobre uso del suelo; (...)”*.

Específicamente en lo que se refiere a recursos naturales y medio ambiente, la Ley Orgánica Municipal en su Art. 44 establece que *“corresponderá a la Junta Municipal: a) dictar normas tendientes a la mejor utilización de los recursos naturales y al mantenimiento del equilibrio ecológico y la preservación del ambiente; b) reglamentar las condiciones de arborización de calles, avenidas, parques, plazas, playas turísticas y otros lugares públicos; c) autorizar la apertura de parques municipales; d) reglamentar la pesca y caza, así como la conservación de la fauna y flora, en coordinación con otros organismos competentes; e) dictar normas para la desinfección en lugares habitados, desecación u obras de drenaje de los pantanos que considere insalubres, cercados de terrenos baldíos y su terraplenamiento; y, f) dictar normas para la vigilancia y demás medidas necesarias para evitar la contaminación de las aguas de los arroyos, lagos, ríos y fuentes del Municipio”*.

A contrario de lo que sucede con los Gobiernos Departamentales, los gobiernos municipales sí están autorizados por Ley a establecer la sanción de multa ante infracciones a sus normas jurídicas. Así, el Art. 1 de la Ley 1276/98 sobre Régimen de Faltas Municipales establece que *“son faltas o contravenciones toda acción u omisión, calificada como tal, que transgreda normas jurídicas de carácter municipal y las de carácter nacional cuya aplicación haya sido delegada a la Municipalidad”*. Por su parte, el Art. 13 de la misma Ley establece que los montos de las multas, sus escalas y plazos de pago serán fijados por Ordenanza Municipal.

Una disposición de especial importancia es el Art. 32 de la Ley 1276/98 que establece que “*la Intendencia podrá disponer, en resolución fundada, por la vía administrativa medidas de urgencia destinadas a hacer cumplir normas legales o resoluciones comunales para evitar o revertir circunstancias que sean susceptibles de causar peligro de vida o inminente daño al ambiente, a la salud, a la seguridad o al patrimonio público, de tornar ineficaces los fallos judiciales o de hacer desaparecer evidencias de faltas o contravenciones*”. Hasta el presente no se conoce que los intendentes hayan hecho uso efectivo de esta atribución legal en materia de protección al ambiente.

En suma, las autonomías departamental y municipal abarcan las cuestiones que expresamente la Constitución y la ley les otorgan. La constitución y la ley han otorgado a los departamentos y a los municipios facultades en cuestiones ambientales. Los departamentos y municipios pueden dictar ordenanzas y reglamentos en materia ambiental, inclusive imponiendo sanciones y dictar medidas de urgencia, en el caso de las municipalidades.

Ahora bien, ¿cómo pueden ejercerse estas atribuciones existiendo legislación ambiental a escala nacional? Nuestra interpretación del asunto es la siguiente:

- a) Las normas jurídicas ambientales nacionales se aplican a todo el país y derogan a todas las normas ambientales locales que se les opongan (Principio unitario de gobierno, Art. 1 Constitución).
- b) Las normas jurídicas ambientales locales, complementan a las normas jurídicas ambientales nacionales, regulando todo lo que no contemplen las normas nacionales o estableciendo parámetros más estrictos (porque, como vimos, los gobiernos locales tienen competencias legales autónomas en materia ambiental).
- c) En este sentido, las normas jurídicas ambientales nacionales son el piso de protección ambiental y las normas jurídicas ambientales locales un *plus* de protección ambiental.

