



Artículo original

Reflexiones a la Ley n.º 294/93, evaluación de impacto ambiental

Considerations on act 294/93, environmental impact assesement

Ñehesa'ýijo Léi no. 294/93 rehegua. Ñande Rekoháre Ñeñangareko

*Miguel Oscar Bajac**

Corte Suprema de Justicia. Asunción, Paraguay

Recibido: 12.08.16 Aceptado: 06.10.16

Resumen

El objetivo tradicional de las normas ambientales ha sido la prevención de consecuencias graves para la salud y en especial de accidentes desastrosos, en ese sentido, la evaluación de impacto ambiental consiste como ya lo dijimos anteriormente, en un estudio de carácter preventivo que tiene por objeto la identificación del impacto ambiental que un proyecto o actividad productiva producirá en caso de ser ejecutado, así como la valoración de los mismos, esto a su vez es recomendado y avalado por los organismos internacionales y garantizado por las experiencias en los países desarrollados que lo han incorporado a su ordenamiento jurídico. El fundamento o la finalidad que persigue la ley en estudio, es la de tutelar los bienes jurídicos del medio ambiente, supone indisolublemente el derecho a la vida, a la salud e igualmente, es ocioso recalcar que el derecho a un ambiente saludable establecido en el art. 7, en consonancia con el art. 8 de nuestra

* **Ministro enlace con la Organización de Estados Americanos OEA en el Marco del Programa de Acceso a la Justicia (Facilitadores Judiciales). Email: bajac@pj.gov.py**

Egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNA (1989). Doctor en Ciencias Jurídicas por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción – 1997. Cargo Actual: Ministro de la Corte Suprema de Justicia Paraguay, Asunción. Integrante de la Sala Civil. Ministro Superintendente de la Circunscripción de Concepción y Alto Paraguay. Ministro enlace con la Organización de Estados Americanos OEA en el Marco del Programa de Acceso a la Justicia (Facilitadores Judiciales).



Constitución Nacional, se anuda con el derecho a la salud cada vez que contaminaciones y depredaciones (del aire, del agua, de la flora, etc.), provocadoras del daño ambiental, inciden malignamente en la salud y a veces hasta en la vida, de las personas.

Abstract

The traditional objective of environmental norms, has been prevention of disastrous accidents and the consequences for the health, in this order or ideas, the environmental impact assesement consists of a preventive study whose aim is to identify and rate environmental impact that a certain project or productive activity shall have if executed. This is recommended and endorsed by international organizations and attested by the experience of developed countries that have included the mentioned assesement in their legal system. The foundation and goal of the Act is to protect environmental legal assets, including the right to life and health, furthermore, it is important to state that the right to a healthy environment, provided for by paragraph 7 in agreement to paragraph 8 of the National Constitution, all this, related to the right of a healthy life even when polluted environment (air, water, flora), caused by environmental damage, affect health and life of the people.

Ñembyapu'a

Yma guivéma ñande rekoháre oñeñangarekóvo ojeheka añetete mba'ei-chapa ohapejoko ani haguã upe ojejaposéva oporombohasy ni oiko mba'e vai guasu, upéicha rupi ñande rekoháre oñeñangarekóvo ojehecha porã va'erã ja'e haguéicha ojejuhu peve mba'eichaitépa opokóta hína ñande rekoháre umi tembiaporã oñembosa'íva hína ojejapóta vove, upéicha avei omombe'u paite va'erã



mba'éichaitépa opokóta tekoha rekovére ha péva omoneĩ va'erã umi organismo internacionalgua, ojehecháguima oikopa va'ekue ambue tetã oñakãrapu'ávéva rupi, ha mba'échapa avei kóva oñemoingéta ñande léi ryepýpe. Mba'épa oheka ha mamópa oñemopyenda hína ko léi oñehesa'ýijóva hína jajuhúta umi léi oñangarekórõ hekoitépe ñande rekoháre, ombojoajupárõ ojuehe maymave yvypóra reko porãrã oñeme'ẽ upe imba'éva voi oikove haguã, hesãi haguã ha avei añete-hápe oiko haguã tekoha hesãiva he'iháicha ñande Léi Guasu, art.7 ha avei art.8pe, upépe oñembojuahu avei ojhapejoko opa mba'e vai ojejapóva ñande rekoháre (yvytu, y, yvoty, hamba'e) ko'áva oñembyaíró ombyaipaite oĩmíva guive rekove ha yvypóra rekove avei,

Palabras Claves: Evaluación de Impacto Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental, Declaración de Impacto Ambiental

Key words: environmental impact assesement, environmental damage

Ñe'ẽ tee: Tekoháre ñeñangareko. Ombyaíva ñande rekoha

Conceptualización

Antes de efectuar un análisis específico de la Ley n.º 294/93 de “Evaluación de Impacto Ambiental” corresponde realizar algunas manifestaciones en cuanto a su conceptualización,

Pettit y Villalba (2001), afirman:

En efecto, debemos señalar que la evaluación de impacto ambiental, consiste en un instrumento de carácter preventivo y función gestora, consistente en un procedimiento jurídico-administrativo que tiene por objeto la identificación, predicción e interpretación de los impactos ambientales



que un proyecto o actividad producirá en caso de ser ejecutado, así como la prevención, corrección y valoración de los mismos, todo ello con el fin de ser aceptado, modificado o rechazado por parte de las distintas administraciones públicas competentes.(pág. 124)

Es un proceso singular cuya operatividad y validez como instrumento de protección y defensa del ambiente está recomendado y avalado por diversos organismos internacionales, de ahí su naturaleza estandarizada. También es garantizado por la experiencia acumulada en países desarrollados tales como los Estados Unidos, el Reino Unido de Gran Bretaña, Francia y Alemania, que lo han incorporado a su ordenamiento jurídico desde hace años.

La normativa nacional vigente en su art. 2 la define como: “un estudio científico que tiene como finalidad identificar, prever y estimar impactos ambientales”. Queda remarcada, entonces, la naturaleza eminentemente científica del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental que culminara con la declaración que concede la licencia para iniciar o proseguir la obra o actividad proyectada; esto requiere conocimientos variados en materia de uso y aprovechamiento de recursos naturales por parte de los titulares del proyecto, de ahí su característica multidisciplinaria por precisarse de conocimientos de varias ciencias y artes.

Antecedentes

La realidad ambiental actual es consecuencia directa de las actividades antropocéntricas, lo que deja el paso del hombre sobre la naturaleza y los recursos naturales, el mundo ha avanzado a pasos agigantados en los últimos años. Como nunca antes los cambios ocurren a una velocidad vertiginosa, generándose grandes transformaciones políticas, culturales, científicas, tecnológicas, económicas,



sociales y ambientales. En el último medio siglo la humanidad ha progresado más que en todos los tiempos anteriores. Se han mejorado las condiciones de vida de gran parte de la población. En muchos países han aumentado las expectativas de vida de varones y mujeres. Las comunicaciones han adquirido una velocidad cada vez más asombrosa. En definitiva, la humanidad va adquiriendo capacidad para dominar la naturaleza; tanto que hasta constituye una amenaza al ambiente y, por ende, a su supervivencia.

El conjunto de elementos anteriores, relatados a modo de ejemplo, implican sustanciales cambios en la vida económica y cultural del mundo moderno. Entre ellos, quizás el cambio más significativo que está ocurriendo es el fenómeno de la globalización, que también influye en los importantes problemas ambientales que amenazan a la civilización. El calentamiento global de la atmósfera y el cambio climático, el adelgazamiento de la capa de ozono, la pérdida de la biodiversidad, la disminución de la masa vegetal y el avance de la desertificación, son evidencias de este deterioro.

Con el transcurso de los últimos tiempos, la humanidad tomó conocimiento y mayor consciencia sobre los problemas ambientales generados por su actividad. Los indicadores de contaminación ambiental arrojan índices de mucha inquietud. La ciencia y la tecnología se han desarrollado en los últimos años de una manera vertiginosa, lo que provocó someter al medio ambiente a cambios nunca antes registrados.

Ante la imperiosa necesidad de regular la contaminación y el maltrato ambiental producido por el hombre, distintos países y regiones del mundo debieron introducir dentro de sus políticas gubernativas, mecanismos preventivos para



así evitar, o disminuir en un principio, los daños a la naturaleza.

El primer país en incorporar técnicas de esta naturaleza, de carácter preventivo, ha sido Estados Unidos. La norma de cabecera, conocida en América latina como National Environmental Policy Act., que data de 1969, en cuya configuración y redacción intervino K. Caldwell, uno de los más cualificados protagonistas del moderno derecho ambiental. Franza y Tomás (1995).

Posteriormente, a finales de la década del 70, el gobierno norteamericano aprobó el Regulations for Implementing the Procedural Provisions of N.E.P.A., el cual consistía en un reglamento que otorgaba obligatoriedad a la Evaluación de Impacto Ambiental, en adelante E.I.A., para todo tipo de proyecto de carácter público o privado, siempre que estén financiados por fondos públicos. Se conformó así una autoridad con competencia en la otorgación de la correspondiente licencia mediante dos actos: uno de ellos con relación al análisis y evaluación de los impactos ambientales del proyecto y, el otro relativo a la autorización para ejecutar la obra.

En Europa este tipo de políticas tampoco se hizo esperar mucho. A comienzos del año 1970, el Reino Unido de Gran Bretaña, además de países como Francia y Alemania, incorporaron legislaciones con el afán de conservar la naturaleza. Esta conducta posteriormente se propagó a toda la Unión Europea.

Evaluación de impacto ambiental en el Paraguay

En fecha 31 de diciembre de 1993, se promulgó la Ley n° 294 “Evaluación de Impacto Ambiental”. Consiste en un cuerpo normativo que consta de 15 artículos, entre los cuales se establecen conceptos, además de requisitos y otras normas de cumplimiento obligatorio.



Esta norma es el resultado de un fuerte impulso por la protección ambiental que coincide con la primavera democrática en nuestro país, traducida en su Constitución Nacional y el impacto de la apertura a las tendencias imperantes en el concierto de las naciones del mundo; el Paraguay consecuente con la política de desarrollo sustentable proclamada en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en el año 1992, en la que nacen los convenios de Cambio Climático, Diversidad Biológica y el de lucha contra la Desertificación, ratificados por el Paraguay en el año 1993, los dos primeros y el último en el año 1996.

Pero lo más importante ocurría en el año 1992 con la publicación de la Constitución Nacional, que contempla de manera clara y precisa los principios y mecanismos de defensa del ambiente en sus artículos 7 y 8 que se refieren al derecho a un ambiente saludable y a la protección ambiental, estableciendo el derrotero de la política ambiental nacional, y en la que se hace expresa mención a los objetivos prioritarios de interés social, haciendo referencia a la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral, valores a los que responde dicha ley.

Sin lugar a dudas el momento clave en que es incorporada esta ley al derecho positivo nacional nos sitúa a la vanguardia de las naciones civilizadas, la ley en estudio es arraigada y sustentada por el rango constitucional de la norma. Este hecho permitió iniciar el proceso constructivo de toda la normativa ambiental, y constituyó un paso fundamental para que en el año 1996 sea promulgada la Ley n.º 716/96 que sanciona delitos contra el medio ambiente e incorpora dos hechos punibles directamente relacionados con el incumplimiento de la norma Evaluación de Impacto Ambiental en adelante E.I.A., estos son el falseamiento de



datos en el estudio de impacto ambiental y el incumplimiento de las obligaciones legales referentes a medidas de mitigación ambiental, establecidos en el artículo 5 inc. d) y e) respectivamente.

Si bien introduce un giro copernicano en todo lo que a gestión ambiental en nuestro país se refiere, no fue el esperado, pues la debilidad de las instituciones encargadas provocó que su aplicación sea postergada hasta el año 2000 cuando se crea la Secretaria del Ambiente como autoridad de aplicación de la ley, anteriormente la encargada del cumplimiento de la Ley n.º 294/93 era la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Ahora bien, vemos una prematura modificación al año siguiente de haberse publicado dicha ley, incluso antes de ser reglamentada. La Ley n.º 345 del año 1994, modifica el artículo 5 de la Ley n.º 294/93, y corrige la confusión creada entre los términos de Evaluación de Impacto Ambiental y Declaración de Impacto Ambiental. Otro aspecto resaltante es que la ley fue reglamentada en el año 1996, por Decreto n.º 14.281. Y finalmente el gobierno que asumía en el año 2013, ha procedido a la modificación del mismo, por medio del Decreto n.º 453/13, del mes de octubre del año 2013, la que a su vez ha sido ampliada y modificada por otro Decreto el n.º 954/13 de diciembre del año 2013.

Desde el punto de vista jurídico es una ley que adolece de ciertas falencias que atentan contra su efectividad y su eficacia, en el sentido de que establece obligaciones y derechos, pero no cuenta con un repertorio de sanciones que sirvan de elemento persuasivo o punitivo del incumplimiento de la norma, esto ha generado que en el pasado, las administraciones utilicen diversos recursos para hacer cumplir la ley, al punto de crear sanciones vía reglamentación.



Todo esto no quita el invaluable aporte de la normativa en cuestión al cumplimiento de los estándares internacionales en materia de gestión ambiental; el Paraguay desde el año 1993 ha ingresado en un proceso lento y paulatino que permite decir a la fecha que se están cumpliendo con las premisas del desarrollo sustentable y la defensa del ambiente, y unos de los estandartes principales de esta cruzada es la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de la república.

Obligatoriedad

La norma establece una obligación general para todas las actividades que generen un impacto ambiental, haciendo descripción de todos los aspectos que refieren al ambiente del hombre, es decir, a toda modificación que implique una alteración a la calidad de vida del ser humano, ya sea en términos de utilización de recursos naturales, como bienes materiales e inmateriales como la salud, la cultura, la dignidad en general.

En ese sentido el artículo 1 de la Ley n.º 294/93 expresa:

“Declárese obligatoria la Evaluación de Impacto Ambiental. Se entenderá por Impacto Ambiental, a los efectos legales, 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”.

Esta descripción general será luego particularizada por los tipos de actividades que requieren de Evaluación de Impacto Ambiental y estas son las esta-



blecidas en el artículo 7 de la Ley n.º 294/93, que luego es reglamentada por los Decretos n.º 453/13 y 954/13, que con mucho acierto hacen una discriminación de las actividades consideradas de mayor impacto ambiental, lo que ha descongestionado el sistema de Evaluación de Impacto Ambiental sin dejar liberada la implementación de planes de gestión ambiental genéricos de las demás actividades no contempladas en la norma, pues establece la obligatoriedad de que todas las obras o actividades deben cumplir con planes de gestión ambiental genéricos que permitan un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente.

Cientificidad del Proceso

Primeramente, es importante hacer una distinción entre lo que es una Evaluación de Impacto Ambiental de un Estudio de Impacto Ambiental y una Declaración de Impacto Ambiental. En ese sentido podemos decir que la Evaluación de Impacto Ambiental es el continente mientras que el Estudio de Impacto Ambiental y la Declaración de Impacto Ambiental son el contenido y el resultado respectivamente.

La evaluación de impacto ambiental es un proceso que tiende a conseguir el dictado de una resolución que aprueba o rechaza el proyecto de obra o actividad, ésta es emitida por la autoridad ambiental, que en nuestro país y por imperio de la Ley n.º 1561/00, es la Secretaría del Ambiente, y el instrumento idóneo se llama Declaración de Impacto Ambiental, este último es el documento que concede la licencia ambiental para iniciar o proseguir la obra o actividad; es así que tenemos que tanto el proceso como el instrumento generado son de exclusivo dominio de la autoridad ambiental, es decir el órgano administrador, la Secretaría del Ambiente.



Ahora bien, si decimos que la Evaluación de Impacto Ambiental es un proceso, una plataforma que tiende a validar por medio de una declaración una actividad particular, tenemos que presumir la existencia real de tal actividad, la cual debe estar instrumentada en un documento suficientemente garantido de veracidad y respaldo legal, este documento es el Estudio de Impacto Ambiental.

El Estudio de Impacto Ambiental, es el material en el que se ensambla la pretensión del particular de desarrollar una actividad respaldada con la aprobación de la autoridad, y en el que se describe las obras y/o actividades que serán desarrolladas por el mismo, de manera planificada y con las medidas de mitigación de consecuencias que pueda generar.

Una definición de Estudio de Impacto Ambiental, lo realiza el Decreto n.º 14281/96, que ya no se encuentra vigente pero que doctrinariamente describe muy bien lo que es un EIA en el artículo 2, apartado 4, que dice:

“Es uno de los instrumentos del proceso de evaluación de impacto ambiental, consistente en un documento técnico-científico de análisis de los métodos, procesos, obras y actividades capaces de causar significativa degradación ambiental, puesto a consideración de la autoridad competente con el propósito de decidir sobre la Declaración de Impacto Ambiental”.

El nuevo Decreto reglamentario, habla del E.I.A., refiriéndose al que no tiene observación por parte de la autoridad y que puede ser aprobado tal cual es presentado si se encuentra completo; y del E.I.A. ampliado, que es el resultado de las modificaciones o adiciones que hace el particular por sugerencia de la au-



toridad competente, y es donde se pone de manifiesto el carácter dinámico del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, que responde al principio de gradualidad que implica una mejora continua en el proceso de toma de decisiones.

Tanto la E.I.A. (Evaluación de Impacto Ambiental) como el EIA (Estudio de Impacto Ambiental), son considerados procesos e instrumentos científicos, pues son realizados sobre la base y con auxilio de diversas disciplinas científicas, de ahí su naturaleza compleja.

El artículo 2 de la Ley n.º 294/93, define lo que se entenderá por Evaluación de Impacto Ambiental señalando que es “a los efectos legales, el estudio científico que, permita identificar, prever y estimar impactos ambientales en toda obra o actividad”. De esta definición, sigue la corriente que fuera sostenida con anterioridad en otros países, como Estados Unidos o los países que conforman la Unión Europea. Se detectan determinadas características que debe cumplir la Evaluación de Impacto Ambiental. En primer lugar, consiste en un estudio científico, es decir, debe ser efectuado por personas capacitadas, mediante la utilización de métodos. Dicho estudio debe identificar, prever y estimar los impactos ambientales en toda obra o actividad.

La Evaluación de Impacto Ambiental, como proceso científico, que requiere de la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental, como sustrato o elemento objeto de análisis por la autoridad, requiere para su realización de profesionales técnicos científicos calificados. En ese sentido el artículo 4 establece que tanto la E.I.A., como sus relatorios, además de sus ampliaciones y modificaciones, deben ser realizadas por personas, empresas u organismos especializados. A tal efecto, los mismos los agentes técnicos deben encontrarse autorizados e



inscritos.

Requisitos de la Evaluación de Impacto Ambiental

El artículo 3, establece los requisitos mínimos que deberá contener toda Evaluación. Pettit y Franco (2001):

Una descripción del tipo de obra o naturaleza de la actividad proyectada.

Mención de sus propietarios o responsables.

Localización y magnitudes.

Procesos de instalación, etapas y cronograma de ejecución.

Tipo de materia prima e insumos a utilizar, operación y mantenimiento.

Características de la fuerza de trabajo a emplear.

Una estimación socioeconómica del proyecto.

Su vinculación con las políticas gubernamentales, municipales y departamentales.

Su adecuación a una política de desarrollo sustentable, y regulaciones territoriales, urbanísticas y técnicas.

Los límites del área geográfica a ser afectada, con una descripción cualitativa como cuantitativa de los factores físicos, biológicos, socioeconómicos y culturales.

Un inventario ambiental sobre las cuencas hidrográficas.

Un análisis sobre los posibles impactos o riesgos por obras y actividades a ejecutarse y una vez finalizadas cuales son los efectos posteriores.



Un Plan de Gestión Ambiental, que describirá las medidas protectoras, correctoras o de mitigación de impactos negativos, de las compensaciones e indemnizaciones previstas, de los métodos de vigilancia, monitoreo y control que utilizaran.

Una relación de las alternativas técnicas del proyecto.

Un Relatorio donde se resumirá la información detallada de la E.I.A. y las conclusiones del documento, las cuales deberán redactarse en términos comprensibles, con empleo de medio de comunicación visual y otras técnicas didácticas; éste no deberá exceder la quinta parte del E.I.A.

En este artículo, si bien dice Evaluación de Impacto Ambiental, la referencia normativa es claramente al instrumento presentado por el responsable de la obra o actividad proyectada, en ese sentido la norma se refiere al Estudio de Impacto Ambiental como el instrumento que debe contener la descripción de la obra o actividad, con los recaudos establecidos.

En este punto es importante traer a colación la Ley n.º 345/94 que modifica el artículo 5 de la Ley n.º 294/93, donde decía Declaración de Impacto Ambiental y se corrige por Evaluación de Impacto Ambiental, sin embargo, lo que debería decir es Estudio de Impacto Ambiental.

El artículo establece que el E.I.A., deberá ser presentado a la autoridad administrativa, acompañando el proyecto de obra o actividad. Esta presentación debe ser realizada por el o los representantes de la actividad.



Proyectos y actividades obligados a la presentación de Evaluación de Impacto Ambiental

El artículo 7 de la Ley de E.I.A. expresa:

“Se requerirá evaluación de impacto ambiental para los siguientes proyectos de obras o actividades públicas o privadas: a) Los asentamientos humanos, las colonizaciones y las urbanizaciones, sus planes directores y reguladores; b) La explotación agrícola, ganadera, forestal y granjera. c) Los complejos y unidades industriales de cualquier tipo; d) Extracción de minerales sólidos, superficiales o de profundidad y sus procesamiento; e) Extracción de combustibles fósiles y sus procesamiento; f) Construcción y operación de conductos de agua, petróleo, gas, minerales, agua servida y efluentes industriales en general; g) Obras hidráulicas en general; h) Usinas y líneas de transmisión de energía eléctrica; i) La producción de carbón vegetal y otros generadores de energía así como las actividades que lo utilicen; j) Recolección, tratamiento y disposición final de residuos urbanos e industriales; k) Obras viales en general; l) Obras portuarias en general y sus sistemas operativos; m) Pistas de aterrizajes y sus sistemas operativos; n) Depósitos y sus sistemas operativos; o) Talleres mecánicos, de fundición y otros que sean susceptibles de causar efectos en el exterior; p) Obras de construcción, desmontes y excavaciones; q) Actividades arqueológicas, espeleológicas y de prospección en general; r) La introducción de especies exóticas, la explotación de bosques nativos, de flora y fauna silvestres, la pesca comercial; y, s) Cualquier otra obra o actividad que por sus dimensiones o intensidad sea susceptible de causar impactos ambientales.”



Analizando el artículo transcrito, se advierte que el inciso “s” determina que cualquier obra o actividades que por sus –dimensiones o intensidad– sea susceptible de causar impactos ambientales requieren la correspondiente Evaluación de Impacto Ambiental. Ahora bien, la norma no contempla cuales deben ser los límites que deben ser tenidos en cuenta sobre las dimensiones o la intensidad de los proyectos, todo esto con el fin de que las mismas se encuentren o no sujetas a presentar la Evaluación de Impacto Ambiental. Dicha omisión podría generar conflictos con determinadas obras que, si bien no se encuentra enumerada taxativamente dentro de las previsiones del artículo 7, podrían llegar a generar impactos ambientales de importancia.

Los Decretos n.º453/13 y 954/13, que sustituyen al Decreto n.º14281 que reglamenta la Ley n.º 294/93, vienen a poner paños fríos y a solucionar una cuestión de discrecionalidad reglamentada por llamarla de alguna manera, en lo referente a las facultades extraordinarias atribuidas a la autoridad para determinar la obligatoriedad de someter tal o cual actividad al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental; las nuevas normativas descongestionan el sistema excluyendo de la obligación de someterse al proceso a varias actividades, pero igualmente crea una figura más que oportuna que es el Plan de Gestión Ambiental genérico, que si bien contempla que la actividad no requiere de Declaración de Impacto Ambiental para iniciar o proseguir la obra o actividad, crea la obligatoriedad de que todas las actividades impactantes cumplan con criterios ambientales en el desarrollo de sus actividades sobre la base de planes estandarizados aprobados genéricamente por la autoridad competente.



Declaración de Impacto Ambiental

El artículo 11 de la Ley n.º 294/93, define a la Declaración de Impacto Ambiental como “el documento que otorgará al solicitante la licencia para iniciar o proseguir la obra o actividad que ejecute el proyecto evaluado...”.

Se ha dicho en su lugar que la Declaración de Impacto Ambiental es un instrumento incompleto que solamente realiza una declaración, un juicio de valor sobre la sustentabilidad de la actividad a desarrollarse, y que para la ejecución de la actividad propiamente dicha requiere de otro instrumento complementario de otra autoridad como la municipal, departamental etc.

Empero como puede verse en el artículo anterior, la ley es absolutamente clara, y dice que la Declaración de Impacto Ambiental es el documento que otorga la licencia para iniciar o proseguir la obra o actividad que ejecute el proyecto evaluado, es decir de ahí el nombre de Licencia Ambiental, que implica un permiso o autorización para ejecutar la obra o actividad, por considerarse un proyecto sustentable, esto es reforzado por nuestro sistema normativo que sanciona incluso penalmente el incumplimiento o las irregularidades en materia de planteamiento y ejecución de actividades que no sean sustentables ambientalmente.

Otro punto que es observable, es la interpretación bastante permisiva de algunos usuarios, con respecto al artículo 2 del mismo cuerpo legal, en virtud del cual sostienen que no es necesario obtener la declaración de impacto ambiental antes de ejecutar la actividad u obra, ya que en la norma contempla la posibilidad de proseguir con la misma (obra o actividad), desvirtuándose así, en principio, el carácter preventivo de este documento.



La Evaluación de Impacto Ambiental es una herramienta preventiva por naturaleza propia, y el hecho de que la norma se refiera a proseguir las actividades que se encuentran en ejecución es al solo efecto de dar efectividad a un principio básico del derecho tradicional cual es el de la irretroactividad de la ley, y a un nuevo principio del derecho ambiental introducido en la cumbre de Río de 1992, y que se encuentra contemplado en la política ambiental nacional cual es el principio de gradualidad en virtud del cual se asume que toda actividad se desarrollada sobre la base de la capacidad de adaptación y mejoramiento continuos, en los procesos de aplicación de la norma ambiental, en ese sentido las actividades deben ser objeto de adecuación a las nuevas normas ambientales de manera paulatina a los efectos de lograr la eficacia y eficiencia de la gestión ambiental.

La norma contempla el momento actual en que se dicta la ley y establece que las actividades y obras que se proyecten en el futuro deben contar con Declaración de Impacto Ambiental que las aprueben, pero aquellas que se encuentran en desarrollo o en ejecución al momento del dictado de la norma deben adecuarse a ésta sometiéndose al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, sobre la base de un plan de gestión ambiental y un cronograma de cumplimiento.

Finalizada la Evaluación de Impacto Ambiental, la autoridad administrativa debe expedir la Declaración de Impacto Ambiental. En este documento se debe determinar, fundadamente:

- 1) la aprobación o reprobación del proyecto. Tal pronunciamiento puede ser en forma simple o condicionada, es decir, la decisión tanto favorable como desfavorable podría poseer una condición que, ante su incumplimiento, revierta la decisión adoptada, y;



2) devolver la E.I.A. a fin de que la misma sea complementada o rectificada en datos y estimaciones. Asimismo, se podrá determinar el rechazo parcial o total de la evaluación.

La Autoridad competente debe expedirse dentro del perentorio plazo de 90 días, debiendo expedir o no la declaración en los términos del párrafo anterior. Si no lo hace en dicho plazo, la Evaluación de Impacto Ambiental quedará aprobada sin más trámite. En ese sentido la ley contempla la declaración ficta, que se hace operativa en los decretos reglamentarios para todos los casos de silencio de la autoridad administrativa.

No debemos omitir, que la autoridad competente, podrá asimismo solicitar a los responsables de la obra o actividad una nueva Evaluación de Impacto Ambiental, en el supuesto que se den modificaciones significativas en el proyecto, además de la ocurrencia de efectos no previstos en la E.I.A. que fuera presentada en un principio, esto también responde al principio de gradualidad que prevé la mejora continua en todo proceso, y a la dinámica del derecho ambiental que está sometida a los cambios de los sistemas ambientales que en ocasiones son muy variables, debido a la evolución tecnológica y los cambios ambientales.

La declaración de impacto ambiental como condicionante de todo proyecto socioeconómico

El artículo 12 de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, establece taxativamente los casos en los que opera como requisito indispensable la D.I.A. Cuando se tramiten proyectos relacionados a la obtención de créditos o garantías, la obtención de autorizaciones de otros organismos públicos, y para obtención de



subsidios y de exenciones tributarias, es imprescindible contar con la Declaración de Impacto Ambiental, de lo contrario no se podrá dar curso a pedido alguno.

Facultades punitivas de la autoridad competente

Los artículos 13 y 14 de la Ley n.º 294/93, establecen determinados supuestos en lo que la autoridad competente podrá actuar en carácter investigativo.

En el primer caso, cuando existiere duda sobre la veracidad de la información proporcionada por los responsables en la E.I.A., mediante resolución fundada la Autoridad Administrativa podrá efectuar inspecciones, verificaciones, mediciones y otros actos que considere necesario.

Asimismo, en caso de fraude por parte de los interesados, al ocultar en forma deliberada o falsear sobre los datos contenidos en la Evaluación de Impacto Ambiental, podrá la Autoridad Administrativa cancelar la validez de la Declaración de Impacto Ambiental y consecuentemente ordenar la inmediata suspensión de la obra o actividad.

Igualmente constituye una clara infracción a la Ley n.º 294/93, el incumplimiento al artículo 1º que establece la obligatoriedad de la Evaluación de Impacto Ambiental, en ese sentido la falta de Licencia Ambiental de una actividad que se encuentra obligada por virtud del artículo 7 de la presente ley se constituye en la principal infracción. En ese mismo sentido se encuentra el incumplimiento del plan de gestión ambiental aprobado por la Declaración de Impacto Ambiental así como los planes de gestión genéricos que fueran dictados por resolución de la autoridad.

La Secretaría del Ambiente adquiere la facultad sancionatoria por in-



fracción a las normas de la que la autoridad de aplicación por imperio de la Ley n.º 5146/2014 “Que otorga facultades administrativas a la Secretaría del Ambiente, SEAM, en materia de percepción de cánones, tasas y multas”; asimismo reglamenta esta facultad en virtud al Decreto n.º 2598/2014 por el cual se pone en vigencia el nuevo régimen de multas por infracciones ambientales, entre las cuales se cuenta las principales a la Ley n.º 294/93, estableciendo incluso sanciones de hasta 10.000 jornales mínimos para actividades diversas no especificadas.

Puede observarse entonces:

- Ejecutar o realizar obras o actividades que debiera haberse sometido a evaluación de impacto ambiental, sin contar con la correspondiente declaración de impacto ambiental. Con sanción de 3001 a 10.000 jornales (grave).
- Incumplir las medidas protectoras, correctoras o de mitigación de impactos negativos previstas en el plan de gestión ambiental. 3001 a 10.000 jornales (grave)
- Incumplir con las compensaciones e indemnizaciones incluidas en el Plan de Gestión Ambiental del proyecto. 3001 a 10.000 jornales (grave).
- Incumplir con los métodos e instrumentos de vigilancia, monitoreo y control que debieran utilizarse de acuerdo con el Plan de Gestión Ambiental del proyecto, o con las demás previsiones contempladas en las reglamentaciones. 3001 a 10.000 jornales (grave).
- No comunicar a la Secretaría del Ambiente la realización de modificaciones significativas del proyecto, la ocurrencia de efectos no previstos,



ampliaciones posteriores o la potenciación de los efectos negativos por cualquier causa subsecuente. 3001 a 10.000 jornales (grave).

- Ocultar o falsear datos o alteraciones en la ejecución del proyecto y con ello se transgredan las obligaciones previstas en la Ley o sus reglamentos. 3001 a 10.000 jornales (grave).
- Impedir u obstaculizar las visitas, inspecciones, reconocimientos, verificaciones o fiscalizaciones que realicen los funcionarios de la SEAM o municipales que actuaran en el marco de convenios de delegación de competencias. 1 a 500 jornales (levísimas).

Conclusión

Se resaltar la importancia de este singular, pero fundamental proceso como lo es la Evaluación de Impacto Ambiental. Este no solamente consiste en un procedimiento jurídico-administrativo enfocado a la obtención de un permiso o aval necesario para desarrollar una actividad de cualquier tipo, sino que además está enfocado a la protección de un bien fundamental para la existencia del ser humano como lo es el medio ambiente.

En los tiempos actuales donde se observa un constante avance científico y un crecimiento poblacional de enormes proporciones, es de fundamental importancia enfocarnos a la protección y prevención ante todo daño o efecto negativo que pueda observarse por consecuencia de la actividad del ser humano teniendo sustrato o materia prima a los recursos naturales, diseccionándonos a un desarrollo sustentable en armonía con el bienestar y la calidad de vida de la sociedad.



La evaluación de impacto ambiental debe ser considerada no solo como un proceso multidisciplinario, obligatorio, integral y complejo, para todo aquel que tenga el afán de iniciar cualquier emprendimiento productivo que pueda tener algún efecto en nuestro medio ambiente, sino que éste además debe tenerse como un instrumento enfocado al cuidado, preservación y protección de la sociedad de forma integral.

No se puede ir contra el progreso y el desarrollo del hombre, puesto que las necesidades básicas son cada vez mayores en la sociedad; como ya indicamos al comienzo de este trabajo, la humanidad va evolucionando ciertamente y la tecnología ha adquirido un lugar incuestionable en nuestra vida. No obstante, todo este desarrollo innegable, puede significar una amenaza a nuestro ecosistema, y por ende a la humanidad misma. Es por todo esto que adquiere una señalada relevancia este proceso que fue humildemente analizado en el presente material, el cual merece ser publicitado y desarrollado a nivel social, en concordancia con las políticas gubernativas que tengan por finalidad la prevención ante daños al medio ambiente y por consiguiente, el cuidado de la humanidad.



Referencias

Pettit, Horacio Antonio. Franco Villalba, Carolina. Derecho Ambiental y Agrario. Asunción, Servi Book

Editora, 2001.

Franza, Jorge Atilio. Tomás, Pedro Bautista. Manual de Derecho Ambiental. Buenos Aires, Ediciones

Jurídicas, 1995.

Cañiza, Hugo Enrique. Merlo, Ricardo. Derecho Ambiental. Marben. Editora y Grafica. 2011.

Cañiza, Hugo Enrique. La Evaluación de Impacto Ambiental en Paraguay. Lineamientos Normativos. 2010.

Mejoramiento del marco legal ambiental del Paraguay. Legislación Ambiental Concordada. Instituto de

Derecho y Economía Ambiental. 2003.