



LEY PENAL EN BLANCO EN MATERIA AMBIENTAL

Gustavo Rubén Acosta Vera*¹

1. Introducción

El Derecho Penal ambiental, es una rama del derecho relativamente nueva que, en su generalidad, presenta constantes avances, además de poseer características particulares teniendo en cuenta la especialidad de la materia.

Entre las características de las normas penales ambientales, podemos destacar, que son normas penales de peligro, de intervención mínima, entre otras.

En el presente trabajo se abordará solo una de las características de las normas penales ambientales, que si bien no es exclusiva del derecho penal ambiental, constituye una de las notas más resaltantes de este. Esto es, que en su construcción, las normas ambientales se presentan, en su mayoría, como **LEYES PENALES EN BLANCO**.

2. Ley penal en blanco. concepto. clasificación

2.1. *¿Qué se entiende por Ley Penal en Blanco?*

Se entiende por “*ley penal en blanco*” aquella norma jurídica con rango legal que remite y, por tanto, habilita a otra norma a regular un aspecto o materia concreta. En otras palabras, el supuesto de hecho no se encuentra regulado por completo en la norma legal, sino que debe acudir a otra norma jurídica con el mismo rango o de rango inferior para poder completarlo.

La técnica legislativa adoptada en las leyes de carácter penal ambiental ha

*1 Abogado por la Universidad Nacional de Asunción (200/2005), Post-grado en Didáctica Superior Universitaria por la Universidad Nacional de Asunción (2007), Curso de Capacitación en Liderazgo Estratégico por el Instituto de Altos Estudios Estratégicos - I.A.E.E. del Ministerio de Defensa Nacional (2012). Miembro de la Liga Mundial de Abogados Ambientalistas - LIMAA, con sede en la ciudad de México D.F. Docente/ Disertante de la cátedra de Derecho Ambiental en la Universidad Leonardo Da Vinci Luque - Py. Varios cursos, seminarios, talleres y encuentros nacionales e internacionales referidos a Derecho Penal y Derecho Ambiental. Reasignado como Asistente Fiscal a la Unidad Fiscal Especializada en Delitos Ambientales (2006/2012). Reasignado a la Fiscalía Adjunta del Área Especializada en Delitos Ambientales (2012/2013). Reasignado a la Coordinación del Área Civil de la Dirección de Gabinete Fiscal de la Fiscalía General del Estado (2013 a la fecha).



sido, en su mayoría, la de ley penal en blanco, debido a que la norma penal no puede recoger los múltiples matices con los que la conducta punible puede producirse, de modo que resulta inevitable remitirse al reglamento para completar la definición.

Enrique Cury en su obra “La ley Penal en Blanco” la define de la siguiente manera: *“La Ley Penal en Blanco es aquella que determina la sanción aplicable, describiendo solo parcialmente el tipo delictivo correspondiente y confiando la determinación de la conducta punible o su resultado a otra norma jurídica a la cual reenvía expresa o tácitamente”*²

Mir Puig señala que se habla de leyes penales en blanco para referirse a ciertos preceptos penales principales que, excepcionalmente, no expresan completamente los elementos específicos del supuesto de hecho de la norma secundaria, sino que remiten a otro u otros preceptos o autoridades para que completen la determinación de aquellos elementos.³

Cury continúa diciendo, al respecto que: *“...se entiende por ley penal en blanco toda aquella que remite el complemento de su precepto a una disposición distinta, cualesquiera sea el origen y la ubicación de la misma...”*⁴

Suele recurrirse a esta técnica cuando la materia es compleja y muy cambiante, como ser, la regulación relativa a hechos punibles ambientales y contra el erario, entre otras. El motivo de su uso estriba en evitar que el Código Penal sea excesivamente extenso y que deba modificarse frecuentemente.

De esta manera, se evita el procedimiento establecido constitucionalmente para la aprobación y modificación de leyes, ya que, en general, la remisión se hace a una ley ordinaria o a una norma con rango reglamentario, cuyos procedimientos de aprobación y modificación son menos exigentes.

Este es el caso del Derecho Penal Ambiental que, debido a la complejidad y tecnicismo de la materia, hace inevitable la remisión a otra norma, generalmente, de inferior rango.

² Cury, Enrique, “Ley Penal en Blanco”, Ed. Temis S.A., Bogotá – Colombia. 1.998. Pág. 38.

³ Mir Puig, Santiago, Derecho Penal Parte Genral. 5ª edición. Barcelona, 1998. Ps. 33, 34

⁴ Cury, Enrique, “Ley Penal en Blanco”, Ed. Temis S.A., Bogotá – Colombia. 1.998. Pág. 39.



2.2. Clasificación de las leyes penales en blanco

Si bien las normas penales en blanco poseen la característica general de que el supuesto punible se complementa con otras normas (de igual o menor rango), algunos doctrinarios, en especial los originarios de aquellos países en los que la aplicación de esta técnica genera conflictos de índole constitucional, proponen una suerte de clasificación de este tipo de normas.

No obstante, se debe destacar que, a nivel nacional, esa problemática constitucional no se da, puesto que el artículo 137 de la Carta Magna⁵ establece el orden de prelación de las leyes en el sistema jurídico paraguayo y con ello se zanja cualquier interpretación en contrario. En ese entendimiento, cuando el supuesto normativo con su sanción se halla previsto en una ley penal que debe integrarse con una norma de igual o menor rango, se transforma en una ley penal completa y no existe conflicto ni discusión sobre su carácter y prelación dentro del sistema.

Por esta razón, la clasificación de las normas penales en blanco para nuestro sistema no tiene más que el carácter didáctico, en el sentido de identificar la manera en la que éstas pueden integrarse con otras leyes de igual rango o con disposiciones normativas de menor prelación.

Así, para **Cury** las clases de leyes penales en blanco se dividen en dos grupos: las propias y las impropias.

2.2.1. La ley penal en blanco propia:

Opera cuando se confía la complementación del precepto legal a una instancia legislativa de inferior jerarquía (disposición reglamentaria o administrativa). La ley tipifica objetivamente una conducta, que la autoridad administrativa se encarga de determinar.

En el ordenamiento jurídico paraguayo, la ley penal en blanco propia se utiliza en la tipificación de diversos hechos punibles, como ser, los referidos a materias económicas, ambientales, cambiarias, propiedad industrial, entre otras.

⁵ CN, artículo 137: **De la Supremacía Constitucional.** “La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, 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...”



2.2.2. Ley penal en blanco impropia:

Se limita a castigar ciertas conductas violatorias de lo que, en determinada materia, ordena la ley, reglamento, etc. En estos casos, aunque lo punible depende de otra instancia legislativa, la ley principal es lo que la especifica, de una manera que excluye la posibilidad creadora de la ley complementaria.⁶

Las leyes penales en blanco impropias, son aquellas que realizan un reenvío externo, esto es, remiten a otra ley formal. Es decir; la ley establece la pena pero se remite para determinar la conducta sancionada a otras disposiciones de la misma ley o de otra ley del mismo rango constitucional.

Estos casos se dan cuando la ley penal se remite a otra ley o, para decirlo de otra manera, a una disposición normativa con la misma jerarquía. Este tipo de normas se observan en varias disposiciones del Código Penal, como ser:

- El artículo 261, Evasión de Impuestos, cuando determina que la conducta punible es “*proporcionar a las oficinas perceptoras u otras entidades administrativas, datos falsos sobre hechos relevantes para la determinación del impuesto*”. Los “hechos relevantes para la determinación del impuesto” están definidos en las leyes especiales que al respecto existen sobre la materia, por lo que para configurar este hecho punible, se deberá recurrir a ellas.
- Igualmente, el artículo 313, Cobro Indebido de Honorarios, al definir como conducta punible “*cobrar en provecho propio honorarios y otras remuneraciones no debidas*”, necesariamente se debe recurrir, si el autor es abogado, a la Ley de Honorarios Profesionales para determinar la existencia del cobro indebido; si el autor es funcionario público, a la Constitución Nacional y a la Ley de la Función Pública, a los efectos de determinar la remuneración no debida; etc.

De acuerdo a la clasificación descripta y, advertidos de su carácter netamente didáctico, lo relevante de esta cuestión es hacer visible con ejemplos, cómo esta técnica legislativa está inmersa en nuestro sistema penal. Por otra parte, la ilustración con ejemplos concretos, permite identificar este tipo de normas teniendo presente las características propias de su construcción.

⁶ Cury Enrique, La Ley Penal en Blanco. Editorial Temis. S.A. Bogotá – Colombia 1998. Pag. 40.



2.3 Leyes penales en blanco propias y su aplicación

Esta categoría de leyes penales en blanco son las que más a menudo son utilizadas los cuerpos legales. Son aquellas cuya fuente para la correcta tipificación de la conducta utiliza como complemento a una ley de menor rango. Esta es la denominada ley penal en blanco por excelencia, que para poder ser completada se remite a una norma de inferior rango, generalmente, a disposiciones de carácter administrativo.

Como ejemplo de este tipo de norma, se tiene el artículo 198 del Código Penal “*Contaminación del Aire y emisión de ruidos dañinos*”, que expresa:

“...2° Se entenderá como indebida la medida de la contaminación o ruido cuando: 1..., 2...,...3. Se haya excedido los valores de emisión establecidos por la autoridad administrativa competente...”.

El artículo transcripto, para ser completado se remite a los parámetros establecidos por la autoridad administrativa de aplicación de la medición de los valores de ruidos, que en este caso, son las Municipalidades, en el marco de la Ley 1100/97 “Polución Sonora”, en virtud de lo dispuesto en su Art. 9⁷.

Si bien es cierto, la norma penal transcrita no se remite directamente a la ley de menor rango, con el término “autoridad administrativa competente”, determina que se debe recurrir al cuerpo normativo respectivo que establece cuál es la autoridad competente en esa materia y cuáles son los niveles de ruidos permitidos.

Sobre esta base, para completar el tipo penal es necesario recurrir a ley que regula esa cuestión, así como a la normativa administrativa, pues en esta se define cual es la medida de decibeles permitidos en cuanto a los sonidos.

Asimismo, se pueden traer a colación, varios otros hechos punibles previstos en el Código Penal que poseen esta estructura, como ser:

- Artículo 197, *Ensuciamiento y Alteración de las Aguas* (si bien se debe recurrir a disposiciones legales sobre la materia, también la norma se integra con las decisiones administrativas de la autoridad competente);

⁷ Artículo 9°.- “Se consideran ruidos y sonidos molestos a los que sobrepasen los niveles promedios que se especifican en el siguiente cuadro:...”



- Artículo 198, *Maltrato de Suelos* (se debe recurrir a disposiciones legales y **administrativas** sobre la admisión y uso de sustancias que puedan afectar el suelo);
- Artículo 200. *Procesamiento Ilícito de Desechos* (se debe recurrir a los procedimientos legales y administrativos que determinan la forma en que deben tratarse los desechos). En todos estos casos, se observa que las disposiciones penales remiten a otras disposiciones administrativas para su integración.
- Artículo 204, *Actividades Peligrosas en la Construcción* (para su configuración, se debe acudir a las exigencias del cuidado técnico, que se hallan reguladas mediante ordenanzas municipales, resoluciones administrativas, etc.);
- Artículo 205, *Exposición de Personas a Lugares de Trabajo Peligroso* (se debe recurrir para su integración a las disposiciones sobre seguridad y prevención de accidentes);
- Artículo 206, *Comercialización de Medicamentos Nocivos* (para complementar la norma, se debe recurrir a las autoridades administrativas que regulan la circulación de medicamentos), entre otros.

De conformidad con los conceptos y clasificaciones precedentemente expuestos, se puede afirmar que:

- Solo son leyes en blanco aquellas que tipifican delitos. Por ende, quedan fuera todos aquellos preceptos de la Parte General del Código Penal, donde entre otras cosas se delimitan conceptos y principios.
- Las normas son calificadas de leyes en blanco cuando confían a otra norma la determinación de la conducta punible o su resultado.⁸

3. Utilización de la técnica en normas penales ambientales

Si bien es cierto las normas redactadas con la técnica legislativa de la ley penal en blanco, tal cual se anticipó, pueden encontrarse a lo largo de todo el ordenamiento

⁸ Cury, Enrique, “Ley Penal en Blanco”, Ed. Temis S.A., Bogotá – Colombia. 1.998. Pág. 48/9.-



jurídico penal nacional, con este trabajo se pretende destacar la aplicación de esta técnica en materia ambiental,.

Se dijo más arriba, que las leyes penales en blanco son utilizadas como herramienta legislativa para reglar las conductas cuya complejidad hacen necesaria la remisión a ordenamientos jurídicos de inferior rango, a los efectos de que con ellas se configuren los tipos penales, teniendo en cuenta las situaciones cambiantes, que en la generalidad de los casos, corresponden a materias especializadas.

En este punto, a modo de ejemplo, se presentarán ciertas normas en las que se utiliza esta técnica legislativa, en materia ambiental:

En el Código Penal Paraguayo, por ejemplo, se encuentra en el Título BI “Hechos Punibles contra la Seguridad de la Vida y de la Integridad Física de las Personas”, Capítulo I “Hechos Punibles contra las Bases Naturales de la Vida Humana”, específicamente, el Artículo 209: *Comercialización y uso no autorizados de sustancia químicas*, que expresa:

1° El que en el marco de las actividades de un establecimiento industrial o mercantil, y sin que la entidad encargada de la comprobación de la seguridad lo haya autorizado, pusiera o interviniera en la circulación de sustancias químicas, en especial las destinadas a la limpieza, protección de plantas o combate de pestes y plagas que, utilizadas en la forma indicada o usual el cuerpo humano pueda absorber, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa.

2° Con la misma pena será castigado el que en un establecimiento agropecuario, industrial o mercantil, utilizara las sustancias señaladas en el inciso anterior sin que estas hayan sido autorizadas o que, en caso de haber sido autorizadas, lo hiciere incumpliendo las condiciones establecidas para el efecto.

3° El que realizara el hecho mediante una conducta culposa será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa.

En el artículo transcrito, se evidencia que la conducta punible se halla supeditada a otra norma, en el sentido de que lo prohibido por tal disposición penal es “la circulación de sustancias químicas **sin que la entidad encargada de la comprobación de la seguridad lo haya autorizado**”.



En tanto, esas autoridades de aplicación y los procedimientos administrativos para otorgar dicha autorización se encuentran contemplados en la Ley 836/80 “Código Sanitario” y en la Ley 123/91 “Que adopta nuevas formas de protección fitosanitarias”, y los órganos encargados son el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, por un lado y el SENAVE, por el otro.

Asimismo, en la Ley 716/96 “Que sanciona los Delitos Ambientales”, se encuentran normas redactadas con esta técnica legislativa en casi toda su extensión. A modo de ejemplo, se citan algunas:

Artículo 4º “Serán sancionados con penitenciaría de tres a ocho años y multa de 500 a 2000 jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas:

...inc. b) Los que procedan a la explotación forestal de bosques declarados especiales o protectores.”

Este artículo tiene su complemento legal en el Art. 7º de la Ley 422/73 Forestal, que define los bosques especiales como aquellos que por razones de orden científico, educacional, histórico, turístico, experimental o recreativo, deben conservarse como tales.

Del mismo modo, se tiene el Artículo 5º:

“Serán sancionados con penitenciaría de uno a cinco años y multa de 500 a 1500 jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas:

...inc. e) Los que eludan las obligaciones legales referentes a medidas de mitigación de impacto ambiental o ejecuten deficientemente las mismas”

En este artículo, la conducta punible se termina de construir con las disposiciones contenidas en la Ley 294/93 de “Evaluación de Impacto Ambiental” y su Decreto Reglamentario 14281/96.

4. Importancia de la técnica en materia ambiental

Ya adentrados en el ordenamiento jurídico nacional, dando especial énfasis



al derecho penal ambiental o normas que sancionan delitos ambientales, surge la siguiente interrogante:

4.1 ¿Cuál es la importancia de la redacción de las normas ambientales con esta técnica legislativa?

El derecho penal ambiental es una rama del derecho penal de carácter especial. Debido a la multiplicidad de ciencias que intervienen dentro de él, se nutre y toma como auxiliares a ciencias como la química, biología, zoología, ingeniería forestal, entre otras.

En este contexto y en atención a lo antes dicho, el área ambiental cuenta con una ley especial, donde se sancionan con exclusividad los hechos punibles de ese orden (la Ley 716/96 “Que sanciona los delitos ambientales”). En este cuerpo normativo encontramos esta técnica legislativa, motivo del presente estudio, en casi toda su extensión.

La importancia de la redacción con esta técnica jurídica, radica en las situaciones cambiantes de la materia y en la diversidad de ciencias auxiliares que entran en acción al momento de la investigación de hechos punibles de orden ambiental.

En este sentido, y atendiendo a la novedad de la materia, las instituciones administrativas, que son autoridades de aplicación de leyes ambientales, constantemente renuevan las leyes considerando el constante dinamismo de la problemática de orden ambiental a nivel regional y mundial.

En este sentido, podemos destacar claramente dos situaciones en las cuales radica la importancia de la aparición de la ley penal en blanco, a saber: **a)** la variabilidad de las situaciones de las cuales depende la lesión del bien jurídico tutelado por el tipo en blanco, y **b)** la necesidad de someter a una pena al conjunto de infracciones a la regulación jurídica de una materia compleja.

Del mismo modo, la importancia y su fundamento son, más que nada, de índole práctico y sin lugar a dudas se justifica su admisión. La conducta constituye la “disposición” y se halla ligada con otras ramas del sistema jurídico, donde la actividad legislativa es prácticamente incesante, por lo que en caso de incluirlas en los ordenamientos penales, este se reformaría constantemente. En consecuencia, esta técnica surge, a los efectos de evitar el deterioro legislativo de la norma penal.



La alta complejidad y el excesivo tecnicismo de las conductas propias de las infracciones de carácter ambiental, hacen imposible que las normas penales recojan todas y cada una de ellas, atendiendo el rigorismo con el que deben ser redactadas las normas penales, motivos por los cuales los legisladores optan por esta técnica legislativa, puesto que de lo contrario, se estaría penalizando un catálogo interminable de conductas, lo que ocasionaría un impacto jurídicamente inadmisibile en el ordenamiento penal.

En síntesis, puede afirmarse que la utilidad de esta técnica para legislar es que permite actualizar en forma rápida la normativa ambiental, a través de normas de fácil adecuación, siendo que el Derecho Ambiental está fuertemente marcado por la ciencia y la tecnología, por lo cual está en constante evolución y expansión. No utilizarlas implicaría cristalizar la realidad social o aceptar el deterioro de la ley penal, que quedaría anclada en el pasado.

5. Críticas a la técnica legislativa

La redacción de normas penales con la técnica legislativa de la ley penal en blanco, para algunos doctrinarios puede presentar una serie de inconvenientes, pues según su entender, puede atentar contra el principio de taxatividad y contra el principio de legalidad, al tener que completarse el supuesto de hecho recurriendo a otras normas y, sobre todo, por permitir que la normativa penal sea regulada por una norma con rango reglamentario y no legal como se exige.

No obstante, en este punto, se debe reiterar lo que se apuntaba en el presente trabajo al momento de presentar la clasificación de las normas penales en blanco (con el solo efecto didáctico, en el caso de Paraguay), puesto que esa discusión encuentra solución práctica en la misma Carta Magna, que establece el orden de prelación de las leyes y, de esta forma, no surgen inconvenientes al respecto de la construcción de este tipo de disposiciones legales.

De igual manera, corresponde poner a conocimiento que los detractores de esta técnica señalan que las normas penales en blanco, pueden contradecir al principio “*nullum crime nulla poena sine lege*”, según el cual no puede haber delitos ni penas si no están tipificados en la ley formal, por lo cual no puede ser una norma técnica el fundamento para la configuración del delito. A lo cual, se agrega la supuesta contravención al Principio de Legalidad y a los Derechos Humanos fundamentales, en tanto está en juego la libertad de una persona, por la violación a una norma técnica



que es de rango inferior a la Ley. Se defiende así, el carácter absoluto de la Reserva Legal⁹.

Como se sabe, la existencia del fundamental principio de legalidad en el derecho penal, implica que solo se entenderá como delictiva aquella conducta que ha sido declarada como tal en una norma penal antes de su comisión por el sujeto infractor, de acuerdo a lo establecido por el Art. 1º del Código Penal -Principio de Legalidad¹⁰, por lo que la supuesta indefinición de las normas penales en blanco, podría constituir, una vulneración de tal principio, más aún en aquellos casos en que la determinación de la conducta antijurídica queda encomendada a una disposición de rango inferior a la ley penal.

Sin embargo, es necesario destacar que la técnica de la ley penal en blanco es compatible con las garantías constitucionales del principio de legalidad penal y del principio de taxatividad, siempre que se observen ciertas cautelas en su empleo por parte del legislador; por ejemplo: la remisión a la legislación extrapenal debe ser expresa y deben evitar las remisiones genéricas o imprecisas; en segundo lugar, la remisión debe ser imprescindible a la vista de las necesidades de tutela del bien jurídico que se desea resguardar, cuya protección ha de ser técnicamente precisada. Por último, pero no de menor importancia, se debe apuntar que el núcleo de la conducta típica –sus consecuencias–, y la pena, siempre habrán de estar consignadas en la ley penal.

Por otro lado, otra de las críticas, es que el uso reiterado de esta técnica dificulta a gran escala la labor del penalista, porque debe remitirse con frecuencia a ámbitos jurídicos para él a veces desconocidos, a la vez que contribuye a una diversidad legislativa en el sistema jurídico penal con la disgregación que esta genera, pudiendo traer consigo inseguridad e incertidumbre en el derecho.

Pero, como también se ha afirmado, las normas penales en blanco que remiten a una norma complementaria, proporcionan mayor seguridad jurídica que la utilización por el Código Penal de conceptos abstractos o superfluos, que quedan librados a la interpretación por penalistas, sin una disposición escrita en la cual fundamentarse.

9 Reserva Legal, conjunto de materias que debido a la importancia que se le confiere desde el punto de vista jurídico y político, únicamente puede ser disciplinado por ley.

10 Art. 1º Principio de Legalidad. “*Nadie será sancionado con una pena o medida sin que los presupuestos de punibilidad de la conducta y la sanción aplicable se hallen expresa y estrictamente descritos en una ley vigente con anterioridad a la acción u omisión que motive la sanción*”



5.1 Inconvenientes prácticos en la aplicación de las normas ambientales redactadas con esta técnica. Una visión desde la experiencia

Una problemática de los tipos penales en blanco y la legislación ambiental existente, es que las normas se encuentran de manera dispersa en variados cuerpos legislativos, lo que genera muchísima confusión al momento de integrar la norma penal. Esta circunstancia generó que en el Ministerio Público, se elaboren una serie de instructivos a fin de orientar al agente fiscal especializado.

Otra arista radica justamente en el estrecho margen existente entre el ilícito penal y el ilícito administrativo en materia ambiental, específicamente, en el preciso momento de determinar si el ilícito investigado por los agentes fiscales se encuentra en el ámbito del derecho penal ambiental o no, para legitimar su actuación.

En este sentido, se hace aún más dificultosa la configuración de hechos punibles ambientales, puesto que, de acuerdo a la técnica legislativa en estudio, indefectiblemente se requiere una norma de inferior rango, es decir, de carácter administrativo.

La dificultad para la correcta subsunción de las conductas a los tipos penales, así como la identificación correcta de meras infracciones administrativas, se han puesto de manifiesto en la Resolución N° 01 emanada de la 17ª Conferencia de Ministros Europeos de Justicia del Consejo de Europa, sobre la Protección Penal del Medio Ambiente.

En dicha conferencia, se recomendó al Comité Europeo para los problemas criminales: *“La elaboración de las líneas directrices en forma de recomendación, o en su caso, de convenio, con el fin de luchar contra los atentados al ambiente, examinando más especialmente, la oportunidad... c) definir las relaciones entre Derecho Penal y Derecho Administrativo, en materia ambiental”*.¹¹

Por lo mencionado, los agentes fiscales que componen la Unidad Fiscal Especializada en Delitos Ambientales del Ministerio Público, tienen una labor previa a la investigación penal propiamente dicha, en el sentido de que deben discriminar aquellas denuncias que refieren hechos que se encuadran más bien en faltas de carácter administrativo. Ello es así, puesto que se encuentran obligados a recibir y dar curso a todo tipo de denuncias, considerando que no existen *“filtros”* previos en las distintas Oficinas de Denuncias Penales.

¹¹ Art. Poletti, Alma, Régimen Jurídico Ambiental de la República del Paraguay. Análisis Crítico. Normas Legales y reglamentos actualizadas y concordadas. IDEA. 2007. Pág. 471.-



En casos de investigaciones fiscales por hechos punibles ambientales, puede resultar aún más compleja tal tarea para el agente fiscal especializado en la materia que tenga a su cargo la investigación. Es decir, la labor de discernimiento sobre la existencia o no de los presupuestos del tipo penal y la correcta subsunción de la conducta a ellos, puesto que, en la generalidad de los casos, las leyes penales y administrativas en materia ambiental hacen referencia a los mismos hechos y sancionan los mismos ilícitos, cuya sola diferenciación es la gravedad de la agresión al bien jurídico tutelado.

Como se ha visto, las normas penales ambientales redactadas con la técnica legislativa, motivo de la presente investigación, ofrece una serie de inconvenientes con los que tropiezan los agentes fiscales del Ministerio Público, por la innecesaria criminalización de ciertas infracciones administrativas.

En la actualidad, las Unidades Fiscales Especializadas en Delitos Ambientales del Ministerio Público reciben un gran número de denuncias, las que en casi un 60%, son finalmente desestimadas por los agentes fiscales, atendiendo a que caen en la órbita del derecho administrativo.

6. Autoridades administrativas que intervienen en materia ambiental

Como un anexo necesario, se incorpora a esta investigación un catálogo de las diversas autoridades administrativas que intervienen en materia ambiental y sus funciones en general, puesto que estas instituciones, tal cual se destacó, coadyuvan al momento de llevar adelante las investigaciones penales en el ámbito ambiental.

En primer lugar, se puede mencionar a la Secretaría del Ambiente (**SEAM**), que es una entidad que tiene como función o propósito la formulación de políticas, la coordinación, la supervisión y la ejecución de las acciones ambientales y los planes, programas y proyectos enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo y referentes a la preservación y la conservación, la recomposición y el manejo de los recursos naturales nacionales.

Además, se encarga del ordenamiento ecológico y del ambiente en general, propendiendo a un mejoramiento permanente de las condiciones de vida de los distintos sectores de la sociedad paraguaya para garantizar condiciones de crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ecológica a largo plazo.

En cuanto a materia forestal se refiere, se tiene el Instituto Forestal Nacional



(**INFONA**), que es una institución creada para administrar, promocionar y desarrollar en forma sostenible los recursos forestales, con transparencia y eficiencia, a través de la formulación, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos que contribuyan al desarrollo económico, social y ambiental del país.

El **INFONA** tiene por objetivo general la administración, promoción y desarrollo sostenible de los recursos forestales del país, en cuanto a su defensa, mejoramiento, ampliación y racional utilización.

Otra institución de carácter administrativo es el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (**SENAVE**). Se trata de un ente formado a partir de la fusión de la Dirección de Defensa Vegetal, la Dirección de Semillas, la Oficina Fiscalizadora de Algodón y Tabaco y el Departamento de Comercialización Interna y Externa de Productos y Subproductos Vegetales. Estos organismos correspondían originalmente al Ministerio de Agricultura y Ganadería. Pero el **SENAVE** recién funciona como institución independiente desde el 2005.

El **SENAVE** tiene como misión apoyar la política agroproductiva del Estado, contribuyendo al incremento de los niveles de competitividad, sostenibilidad y equidad del sector agrícola, a través del mejoramiento de la situación de los recursos productivos respecto a sus condiciones de calidad, fitosanidad, pureza genética y de la prevención de afectaciones al hombre, los animales, las plantas y al medio ambiente, asegurando su inocuidad.

Especial énfasis debemos dar a las municipalidades, porque en la generalidad de las causas ingresadas en la Unidad Fiscal Especializada en Delitos Ambientales del Ministerio Público, los hechos punibles denunciados están reglados o tipificados como infracciones a ordenanzas municipales, tal como son los ruidos molestos o dañinos para la salud (tipificados en el Art. 198 del Código Penal) y con relación a la quema de basura domiciliaria y otros, de carácter bagatelario.

Si bien es cierto, en los hechos punibles de carácter ambiental no es necesaria la lesión al bien jurídico tutelado, sino con la sola puesta en peligro de este, el hecho antijurídico está configurado, es necesario agotar las instancias previas para que el aparato punitivo estatal entre en funcionamiento. Esto es, en muchos de los casos es necesario acudir primero a las instancias administrativas antes mencionadas, para que el Ministerio Público, específicamente la Unidad Fiscal Especializada en Delitos Ambientales, tome intervención en hechos punibles de esta naturaleza.



7. Jurisprudencia en la materia

En este punto, se trae a colación la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, a los efectos de ilustrar la forma en la que se integran y aplican las normas ambientales redactadas con la técnica de ley penal en blanco, conforme con la exégesis que realiza el Máximo Tribunal.

A partir de este pronunciamiento, se observa cómo en la práctica se aplican este tipo de leyes a un caso en concreto y, sobre esa base, es posible colegir la labor interpretativa que se requiere a la hora de subsumir las conductas punibles en este ámbito, integrando la ley penal con normas de carácter administrativo, aunque no por ello, inaplicables a causas penales.

Así, se tiene que en el marco de la investigación sobre un Hecho Punible de Comercialización de Productos Forestales, en el Acuerdo y Sentencia nº 177 de fecha 02 de abril de 2007, los Excmos. Señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, Doctores Alicia Beatriz Pucheta de Correa, Sindulfo Blanco y Wildo Rienzi Galeano, específicamente en el “Análisis de la Procedencia del Recurso” dijeron:

“...El inciso “c” de la Ley 716/96 indica: “Serán sancionados con penitenciaría de tres a ocho años y multa de 500 (quinientos) a 2000 (dos mil) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas... los que trafiquen o comercialicen ilegalmente rollos de madera o sus derivados...”.

Esta ley transcripta se adhiere y pasa a integrar la normativa penal que se relaciona con el tema de protección al medio ambiente contemplada en el Código Penal vigente, en su capítulo de Hechos Punibles Contra las Bases Naturales de la Vida Humana. La citada es norma completa ya que estipula una conducta y en caso de verificarse, establece la sanción a la misma.

Ahora bien, para lograr tipificar una conducta dentro de la calificación dada por el Tribunal de Sentencias, se observa que se requiere: o que el autor esté transportando los productos forestales de un lugar a otro o que los esté comercializando, y ambas conductas deben ser llevadas a cabo “ilegalmente”. El problema ahora radica en saber determinar si



la acción del autor o acusado es ilegal, y para ello se debe buscar en el ordenamiento jurídico positivo penal alguna ley que determine cuando las conductas arriba descriptas son ilegales.

La ley que resuelve este problema es la Ley 422/73, que en su artículo 26 expresa: “El transporte y comercialización de maderas y otros productos forestales, no podrán realizarse sin las correspondientes guías expedidas por el Servicio Forestal Nacional. Dichas guías especificarán: Cantidad, especie, peso o volumen, procedencia y destino del producto transportado”.

Se puede observar que la Ley 716/96, para lograr su correcta aplicación sobre el tópico y poder adecuar cabalmente la conducta del justiciable a su norma, requiere la utilización de otra Ley, cual es la que termina de explicar los requisitos y establece con claridad cuando las dos conductas citadas son ilegales.

Es también dable acotar, y aquí radica el error del razonamiento y control que hizo el Tribunal de Apelación, que el carácter o naturaleza de la Ley 422/73 es irrelevante para la configuración de la ley penal en este caso, no importa si esa ley sea o no administrativa, y a la vez pueda producir como efectos un sumario administrativo con su correspondiente sanción; lo que importa en el caso es que una ley penal, que juzga conductas humanas y sanciona penalmente, requiere de ella para su configuración.

...la disposición de la Ley 422/73 funciona como requisito para la tipificación del hecho punible, no como norma para adecuar la conducta del encausado.

Esto produjo la confusión del órgano de Alzada, quien considero que una persona fue condenada penalmente en base a una ley administrativa, cosa totalmente prohibida, pero como ya se explicó, esa situación no se ha dado en este juicio...”¹².

En la transcripción del citado fallo, se verifican los pasos de la tarea de adecuación de una conducta concreta a la norma penal ambiental en blanco y se

12 Ac. y Sent. N° 177, 02 de Abril de 2007 - Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia



determina que la integración de estas con disposiciones de carácter administrativo, desde ningún punto de vista, puede ser considerada equívoca.

8. Conclusión

La adopción de esta técnica legislativa es de suma relevancia para el Derecho Penal Ambiental, teniendo en cuenta la realidad ambiental, no solo nacional, sino mundial, por ser de carácter cambiante por su propia naturaleza. Por ejemplo, lo que hoy es una medida de contaminación ambiental aceptable, mañana puede no serlo o viceversa.

En este sentido, la utilización de las normas penales en blanco como modalidad técnico-legislativa en la conformación de tipos penales ambientales, más que una dificultad constituye una necesidad de los ordenamientos jurídicos modernos.

Esto es así, dado el objetivo de evitar el deterioro legislativo en el Derecho Penal, así como la impunidad de ciertas conductas peligrosas para el ambiente y además, porque resulta imposible e innecesario regular directamente esas actuaciones a través, en este caso, del Código Penal. Así las cosas, se logra que la norma jurídico penal sea general y estable frente al constante desarrollo no solo social, sino también tecnológico.

Al mismo tiempo, no está demás recordar que el Ministerio Público, como institución que ejerce la acción penal pública, debe suscribir convenios de mutua cooperación con las instituciones administrativas que tienen a su cargo la aplicación de normas ambientales de carácter administrativo y que en la práctica cotidiana, son coadyuvantes necesarios de las Unidades Fiscales Especializadas en Delitos Ambientales para el esclarecimiento y sanción de este tipo de hechos punibles.



BIBLIOGRAFIA

- Constitución Nacional – Año 1.992
- Ley N°: 1.160/97 “Código Penal”
- Ley 716/97 “Que sanciona Delitos contra el Ambiente”
- Ley 294/93 de “Evaluación de Impacto Ambiental” y su Decreto Reglamentario 14.281/96.
- Ley N°: 422/73 “Forestal”
- Ley N°: 123/91 “Que adoptan nuevas formas de protección fitosanitarias”
- Ley N° 1562/00 “Orgánica del Ministerio Publico”

Merlo, Ricardo, Adam Fabiola, Cañiza, Hugo “Guía para Fiscales para la investigación de Hechos Punibles contra el Ambiente y las Bases Naturales de la Vida Humana”, obtenido de la red el 15 de febrero de 2013 disponible en http://www.ministeriopublico.gov.py/contenidos/paginas/delitos_ecologicos/index.php (actualmente ya no se encuentra disponible)

- Régimen Jurídico Ambiental de la República del Paraguay. Análisis Crítico. Normas Legales y reglamentos actualizadas y concordadas. 1ª Edición. Julio 2007. Instituto de Derecho y Economía Ambiental – IDEA.
- Cañiza, Hugo Enrique y Merlo, Ricardo. Derecho Ambiental con énfasis en la legislación paraguaya. Año 2005. Editorial Marben.
- Cury, Enrique, “Ley Penal en Blanco”, Ed. Temis S.A., Bogotá – Colombia. 1.998.
- Mir Puig, Santiago, Derecho Penal Parte General. 5º edición. Barcelona, 1998.
- Eugenio Raúl Zaffaroni Alejandro Alagia Alejandro Slokar, Derecho Penal Parte



General, 2ª, Ed. Buenos Aires, Argentina. 2.002.

- Noviembre 2012. Camilo Momblanc, Liuver: “El uso de las normas penales en blanco. ¿Necesidad o dificultad en las legislaciones penales?” en Revista Caribeña de Ciencias Sociales, , obtenido de la red el 12 de febrero de 2013 disponible en <http://caribeña.eumed.net/el-uso-de-las-normas-penales-en-blanco-necesidad-o-dificultad-en-las-legislaciones-penales/>
- BROWN, Sergio “Los Tipos Penales en Blanco. En La Ley Penal del Ambiente”. Ed. Vadell Hermanos. 1.992.
www.seam.gov.py
www.senave.gov.py
www.infona.gov.py

