

**INSTITUCIONES DE LA REFORMA AGRARIA Y EL  
DERECHO AMBIENTAL PREVISTAS  
EN LA CONSTITUCION**

**Carlos Fernández Gadea**

**1. LÍNEA POLÍTICA DE LA CONSTITUCIÓN EN DE-  
FENSA DE LOS RECURSOS NATURALES, Y AM-  
BIENTALES**

Nuestro país, no pudiendo estar en disonancia con las demás naciones, tanto del continente como de todo el mundo, necesariamente tuvo que introducir en la Constitución de 1992 los principios básicos del Medio Ambiente. Ello, a su vez, tuvo su fundamento en el rápido deterioro del sistema ecológico local, pasando de una deforestación formidable, hasta la desertificación de algunos lugares en la Región Oriental, sin olvidar la contaminación de los ríos, lagos y arroyos, así como la polución que castiga al medio ambiente.

Consideramos que tal determinación de los constituyentes, ha sido una decisión acertada, tomando en consideración que por tantos errores cometidos y la inobservancia por el hombre de disposiciones vigentes, hoy la humanidad debe soportar un sinnúmero de dificultades, y que inexorablemente nos conducirá al final de nuestra existencia. Con mucha pena debemos afirmar que la raza humana se ha dedicado en forma continua a su propia autodestrucción, enfrentando a la naturaleza, de cuyas entrañas ha nacido y por ello constituye su propio ser.

La Constitución consagra entonces principios fundamentales, que hacen relación a la actividad agraria, y a la ambiental, en el entendimiento que su consagración en la ley fundamental tendrían mayor incidencia, y sus disposiciones tendrían que ser acatadas.

Estos principios fundamentales son en defensa de la naturaleza y de la vida, pues de esos desequilibrios los únicos responsables somos los hombres que la manipulamos y ni que decir de los recursos de la que nos servimos, haciendo uso y abuso de los mismos.

Así, pues, la Constitución encarga al Estado Paraguayo el fomento de la investigación de los factores de la población y sus vínculos con el desarrollo económico y social, con la preservación del medio ambiente. Otorga el derecho a toda persona a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Al mismo tiempo, dispone que los objetivos prioritarios de interés social constituyen la preservación, conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Son estos propósitos los que orientan la legislación y la política gubernamental.

## 2. INSTITUCIONES AGRARIAS Y AMBIENTALES CONSAGRADAS EN LA CONSTITUCIÓN

### 2.A. Reforma Agraria

El Artículo 114 de la Constitución consagra: *“LA REFORMA AGRARIA es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. Se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra, se organizarán el crédito y la asistencia técnica, educacional y sanitaria, se fomentará la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares y se promoverá la producción, la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro”*.

Artículo 115 - *De las bases de la reforma agraria y del desarrollo rural.*

*La reforma agraria y el desarrollo rural se efectuarán de acuerdo con las siguientes bases:*

- 1) *La adopción de un sistema tributario y de otras medidas que estimulen la producción, desalienten el latifundio y garanticen el desarrollo de la pequeña y la me-*

*diana propiedad rural, según las peculiaridades de cada zona;*

- 2) *La racionalización y la regularización del uso de la tierra y de las prácticas de cultivo para impedir su degradación, así como el fomento de la producción agropecuaria intensiva y diversificada;*
- 3) *La promoción de la pequeña y de la mediana empresa agrícola;*
- 4) *La programación de asentamientos campesinos; la adjudicación de parcelas de tierras en propiedad a los beneficiarios de la reforma agraria, previendo la infraestructura necesaria para su asentamiento y arraigo, con énfasis en la vialidad, la educación y la salud;*
- 5) *El establecimiento de sistemas y organizaciones que aseguren precios justos al productor primario;*
- 6) *El otorgamiento de créditos agropecuarios, a bajo costo y sin intermediarios;*
- 7) *La defensa y la preservación del ambiente;*
- 8) *La creación del seguro agrícola;*
- 9) *El apoyo a la mujer campesina, en especial a quien sea cabeza de familia;*
- 10) *La participación de la mujer campesina, en igualdad con el hombre, en los planes de la reforma agraria;*
- 11) *La participación de los sujetos de la reforma agraria en el respectivo proceso, y la promoción de las organizaciones campesinas en defensa de sus intereses económicos, sociales y culturales;*

- 12) *El apoyo preferente a los connacionales en los planes de la reforma agraria;*
- 13) *La educación del agricultor y la de su familia, a fin de capacitarlos como agentes activos del desarrollo nacional;*
- 14) *La creación de centros regionales para el estudio y tipificación agrológica de suelos, para establecer los rubros agrícolas en las regiones aptas;*
- 15) *La adopción de políticas que estimulen el interés de la población en las tareas agropecuarias, creando centros de capacitación profesional en áreas rurales, y*
- 16) *El fomento de la migración interna, atendiendo a razones demográficas, económicas y sociales.*

Sabemos que la Reforma Agraria, es el cambio de las estructuras agrarias, y éstas (estructuras) son de carácter jurídico, económico y social. Por eso, las bases de la reforma previstas en la actual Carta Magna, constituyen los pilares necesarios en los que se sostiene todo el proceso, al considerar que es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural, consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación.

Esta incorporación del sujeto agrario al desarrollo nacional debe darse desde dos aspectos, que son, lo económico y lo social. El primero podrá lograrlo mediante la promoción agraria, es decir, colocando su producción a un mejor precio, habiendo también mejorado la misma. No podría pensarse que la baja calidad de los productos tenga ventajas en el mercado. Y, como consecuencia de la obtención de mayor precio por su trabajo, podrá también mejorar el aspecto social, por cuanto estará en condiciones de aumentar su capacidad para un mejor cuidado médico, educativo y bienestar en su hogar. Si el trabajador agrario ha conseguido una producción óptima del renglón que se propuso, podrá mejorar su vivienda rural, equiparla, etc.

La adopción de sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra, la organización del crédito y la asistencia técnica, educacional y sanitaria, así como la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares, y la promoción de la producción, la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro, son los principios establecidos como complemento del artículo constitucional.

## **2. B. De la propiedad privada**

La Constitución: *“Garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo a su función económica y social, a fin de hacerlo accesible a todos” según lo consagra el Art. 109.*

*La propiedad privada es inviolable.*

*Nadie podrá ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia judicial, pero se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, que será determinada en cada caso por ley. Esta garantizará el previo pago de una justa indemnización, establecida convencionalmente o por sentencia judicial, salvo los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria, conforme con el procedimiento para las expropiaciones a establecerse por ley”.*

En este mismo sentido, y completando el principio consagrado en el Art. 109, y al referirse a los latifundios improductivos, el artículo 116 consagra: *“Con el objeto de eliminar progresivamente los latifundios improductivos, la ley atenderá a la aptitud natural de las tierras, a las necesidades del sector de población vinculado con la agricultura y a las previsiones aconsejables para el desarrollo equilibrado de las actividades agrícolas, agropecuarias, forestales e industriales, así como al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la preservación del equilibrio ecológico.*

*La expropiación de los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria será establecida en cada caso por la ley, y se abonará en la forma y en el plazo que la misma determine”.*

En materia agraria y ambiental, la función que se otorga a la tierra es precisamente la económica y social, porque está directamente relacionada con la producción. Es importante recalcar que si disminuye la misma, también disminuye el bienestar en los pueblos y ciudades por cuanto que constituye el motor que genera no solamente la divisa que mediante la exportación, ingresa al país, sino que está directamente relacionada con nuestra alimentación básica, constituyéndose de esa manera en el barómetro más importante para medir nuestra calidad de vida, a la cual también la Constitución hace referencia.

Se establecen, de esta forma, los lineamientos del accionar de quienes integran el sector productivo nacional y que constituye la actividad agraria propiamente dicha, que es aquella que forma parte de la actividad humana, que se caracteriza por estar encaminada a hacer producir a la naturaleza orgánica cierto tipo de vegetales y animales, con el objeto de lograr el aprovechamiento integral de sus frutos y de sus productos.

El principio de la propiedad privada, es un principio básico del sistema democrático y republicano. Sus limitaciones, están dados por los perjuicios que su uso puede ocasionar a otros y por un mejor destino que la propia ley debe calificar.

Estas disposiciones se ubican dentro de una idea moderna del derecho: la propiedad no es solamente un derecho, sin también fundamentalmente un deber, lo que debe conducir a una mayor pasión para modificar el concepto de propiedad del mismo.

Por tanto, el propietario, si bien tiene el derecho de usar la tierra, más que eso tiene el DEBER DE USARLA. Pero como expresa Giménez Landing, "No solo ahí, en abstracto, se queda esta obligación. Se trata del deber de usar la tierra y además de usarla con determinadas características, de usarla suficiente y eficientemente, por una parte y por la otra de usarla racionalmente, sin dañarla ni deteriorarla".

Entonces, la garantía de la propiedad privada está prevista como regla general y como excepción se establece la expropiación,

figura jurídica que constituye una especie de venta forzosa que realiza el propietario de un inmueble a favor del Estado, debiendo comprobarse previamente las previsiones constitucionales y legales, como ser la existencia de latifundios improductivos, un agudo problema social, y la imposibilidad o inexistencia de conseguir otro inmueble para la solución de los conflictos de carácter social.

Una de las modificaciones que es importante señalar en la misma es la figura de la *expropiación*, principalmente en lo referente al *“previo pago de una justa indemnización”*, situación no prevista en la anterior Carta Magna.

Como puede apreciarse, nuestra Constitución se diferencia de la anterior en que para la expropiación se exige EL PREVIO PAGO consagrado con este criterio, un retraso en la implementación de las expropiaciones. En la anterior Constitución, solamente consagraba el justo pago, y NO EL PREVIO PAGO. En este sentido, debemos señalar que todo proceso de expropiación sufren dilaciones increíbles, y que la medida tomada por el Legislativo, normalmente para salvar un situación social, siguen dilatándose, en espera como se consagra en la parte final del Art. 109, *“el procedimiento para las expropiaciones a establecerse por ley”*.

Y en este momento, en que deberían apresurarse los procedimientos expropiatorios, es importante finalmente que, a la hora de fijar el “precio justo”, de que habla la Constitución para tasar un inmueble expropiatorio, debe tenerse en cuenta el carácter especulativo de muchos latifundios para no premiar la especulación inmobiliaria.

Sin embargo, en el proceso expropiatorio, sí puede afirmarse que resulta excesivamente burocrático y lento, permitiendo infinidad de recursos a los propietarios, a tal punto que existen varias leyes expropiatorias de varios años atrás, sin que aún los beneficiados hayan accedido a la propiedad de la misma, que no con tanta fortuna consagra la Ley N° 1863/02 que establece el nuevo Estatuto Agrario.

## 2.C. Cooperativas

Entre las bases de la reforma agraria y del desarrollo rural, se prevé en el inc. 3 del Art. 115 como una de las formas asociativas que servirán como base o instrumento del desarrollo económico nacional. En tal sentido del Art. 113 señala: *“El Estado fomentará la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y de servicios, basadas en la solidaridad y la rentabilidad social, a las cuales garantizará su libre organización y su autonomía.*

*Los principios del cooperativismo, como instrumento del desarrollo económico nacional, serán difundidos a través del sistema educativo”.*

En idéntico sentido se expresa el Art. 114 cuando señala: *“.....SE FOMENTARÁ LA CREACIÓN DE COOPERATIVAS AGRÍCOLAS.....”.*

Es una de las formas asociativas que la Constitución entiende puede desarrollarse la economía del país. Nada mejor que la incenti-  
vación del sistema de solidaridad en un ambiente tan descreído de todo principio de emprendimiento comunitario.

*La Sociedad Cooperativa* es la asociación voluntaria de personas que mediante el esfuerzo propio y la ayuda mútua, sin fines de lucro, propone el mejoramiento de sus condiciones de vida, organizándose conforme a las previsiones de la Ley.

La Ley de Cooperativas, estableció una regulación jurídica bastante minuciosa respecto a la organización jurídica y funcionamiento de las cooperativas que clasificaba a los mismos en tres clases: *De Producción, de Consumo, y de Servicios, las que a su vez se dividen en los denominados tipos de cooperativas, conforme a la actividad específica desarrollada por las mismas.*

En el año 1994, se promulga la nueva Ley de Cooperativas, reglamentada en 1995 mediante Decreto del Poder Ejecutivo. La misma permite una mayor libertad a las cooperativas para que puedan realizar cualquier tipo de actividad económico – productivas y ade

más le otorga un incentivo más claro a la constitución de empresas cooperativas.

La mayoría de los socios de las cooperativas de producción agropecuaria pertenecen a un número reducido de cooperativas de carácter empresarial, mientras que la mayoría son pequeños y medianas cooperativas, las que acogen a un número reducido de socios.

Es muy importante recalcar que durante mucho tiempo, las cooperativas han permitido a los grupos sociales más débiles económicamente superar sus dificultades comunes, disminuyendo los riesgos y peligros.

## **2.D. De los pueblos indígenas**

El Art. 62, señala: *“Esta Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y a la organización del Estado paraguayó”*.

### *Artículo 63- De la identidad étnica*

*Queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interna, siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena.*

### *Artículo 64 - De la propiedad comunitaria*

*Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de*

*garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo.*

*Se prohíbe la remoción o el traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos.*

En este capítulo, la Constitución no hace otra cosa que legitimar el decreto promulgado durante el Gobierno de don Carlos Antonio López, por el cual se declaraba a los pueblos indígenas y grupos étnicos como ciudadanos paraguayos. Es decir, eleva al rango constitucional la referida disposición legal.

Mediante los artículos citados, la Carta Magna reconoce la existencia de los pueblos indígenas como grupos de cultura anteriores a la formación de la existencia del Estado. Es importante señalar también que no sólo reconoce su existencia, sino que se les garantiza ampliamente sus derechos en forma integral, tanto en el orden cultural, social, económico, religioso y de organización política.

La Constitución trae como innovación la figura jurídica que consiste en lo que se denomina la propiedad comunitaria. Ello constituye la excepción a la propiedad privada que como principio reconoce nuestra Ley Fundamental. Merece nuestra atención esta disposición, pues el Estado es el que debe proveer gratuitamente de estas tierras, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida.

Por último, queda a cargo del Estado hacer respetar las peculiaridades culturales de los pueblos indígenas en lo que hace relación a la educación formal. Incluye además a la defensa contra la regresión demográfica, la depreciación de su hábitat, la contaminación ambiental, la explotación económica y la alineación cultural. Es indudable que se ha reconocido el derecho constitucional indígena. En el denominado derecho moderno de nuestro país han pasado más de quinientos años de la conquista colonizadora para el reconocimiento puntual de la existencia de los pueblos indígenas. Pero no solamente la Constitución Nacional reconoce el derecho de los mismos, sino que también lo protege, apareciendo de esa manera la función tuitiva de la norma constitucional.

### 3. EL AMBIENTE

La Constitución consagra la protección del medio ambiente y en tal sentido señala en sus Arts. 7, 8 y 38 lo siguiente:

#### Artículo 7. *Del derecho a un ambiente saludable*

*Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable 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 totalmente nuevo en nuestra Constitución, ya que la de 1967 hacía una alusión muy breve al tema.

Dentro de una concepción moderna del tema, se incorporen al texto constitucional los cuatro elementos indispensables a ser precautelados en materia ecológica, que son: "*La preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente*", conciliándolos con el desarrollo humano, ya que es imposible hablar únicamente de conservación, que significa no modificar en absoluto la situación, cosa imposible de conciliar con el desarrollo económico.

Las constituciones modernas están inspiradas en estos principios, y varias de ellas sirven como modelo para la nuestra tales como la de Colombia, Brasil y España, que recogen, estos principios que hacen a la defensa de los intereses difusos, también conocidos como derechos humanos de la tercera generación o de la solidaridad.

#### Antecedentes:

La humanidad vive pendiente en nuestros días de muy graves peligros que atenta contra su propia supervivencia. Además, por razones de intereses meramente económicos, se está destruyendo el medio ambiente y las condiciones normales de vida en el planeta.

La protección del medio ambiente, la carrera armamentista y la guerra, así como el peligro real de una conflagración nuclear que destruye toda vida sobre la tierra, hace necesario un gran esfuerzo de solidaridad entre todas las naciones para defender lo más importante que poseemos: la supervivencia de la especie y de su entorno. Así nacen los Derechos Humanos de la tercera generación o derechos de la solidaridad como los llama *René Cassin*.

Resulta indudable que no puede haber desarrollo, ni paz, ni reconocimiento del patrimonio común de la humanidad sin una acción efectiva de carácter internacional, que permita la vigencia de estos derechos de la tercera generación.

El hombre realiza una serie de prodigios técnicos con la revolución industrial, pero el progreso material de las técnicas y de las sociedades se realiza a expensas de la naturaleza y sus recursos. Los recursos naturales además de limitados, son en muchos casos “no renovables” o renovables a plazos demasiado largos, a pesar de ello el hombre derrocha recursos en material bélico, industrialización, consumo irracional y contamina el aire, las aguas, los suelos y depende de la naturaleza.

El uso racional del medio implica una conciencia ecológica. Inmensas áreas se han vuelto casi improductivas por la erosión y el agotamiento, como consecuencia del mal uso, el pastoreo excesivo y la deforestación, tornándose áreas desérticas.

En nuestro país, cuyo desarrollo industrial es bastante incipiente, ya comienzan a presentarse situaciones graves de contaminación ambiental, que afectan nuestros ríos, arroyos y lagos. La depreciación de los bosques y la erosión, adquieren contornos dramáticos.

El control y manejo adecuado de esta situación, forma parte importante de la defensa de los derechos humanos.

El medio ambiente, entendido como el sistema biofísico que la sociedad humana integra, constituye en el Paraguay un patrimonio colectivo indivisible e inalienable.

*Artículo 8. De la protección ambiental*

*Las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley. Asimismo, ésta podrá restringir o prohibir aquéllas que califique peligrosa.*

*Se prohíbe la fabricación, el montaje, la importación, la comercialización, la posesión o el uso de armas nucleares, químicas y biológicas, así como la introducción al país de residuos tóxicos. La ley podrá extender esta prohibición a otros elementos peligrosos; asimismo, regulará el tráfico de recursos genéticos y de su tecnología, precautelando los intereses nacionales.*

*El delito ecológico será definido y sancionado por la ley. Todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar.*

Entendiendo que la Constitución contiene normas de carácter general, o sea, enunciados o principios de los cuales las leyes que se dictaren no pueden apartarse. En este sentido contiene el marco jurídico adecuado como cuando señala que el delito ecológico será definido y sancionado por la ley. Todo el daño al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar.

*Artículo 38. Del derecho a la defensa de los intereses difusos*

*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.*

### **Los antecedentes de los artículos: 7 – 8 – 38 de la Constitución**

Los graves problemas que plantea a la humanidad la lucha que ya se ha desatado por el ambiente piden una respuesta jurídica. El derecho existente refleja esa lucha. Aunque sus principios generales siempre implícitos, y a veces hasta enfáticamente, prohíben deteriorar el ambiente, y ya se habla de un derecho ambiental encaminado a regular la creación, modificación, transformación y extinción de las relaciones jurídicas que condicionen el disfrute, la preservación y el mejoramiento del ambiente y la calidad de vida en general.

Este nuevo derecho ambiental tiene por finalidad condicionar la conducta humana, induciendo acciones y abstenciones a favor del bien común. Su contenido es difuso, puesto que abarca las relaciones normadas por todo el espectro jurídico en cuanto ellas condicionan el ambiente.

Está integrado por normas de derecho privado y de derecho público. Se caracteriza por ser una especialización jurídica que habrá que complementar con los principios del derecho común.

Debe tener un sentido conciliador y transnacional entre las partes que pueden ejercer derechos sobre un bien común como es el ambiente.

La extensión internacional del ambiente y la globalidad de los grandes problemas que plantea, explica la necesidad de encuadrarlo en normas jurídicas.

El continente americano no cuenta aún con normas jurídicas de nivel comunitario como los que está adoptando la Unión Europea, pero ha logrado algunos acuerdos regionales.

La Asamblea General de las N.N.U.U., sancionó la Carta Mundial de la Naturaleza (Res. 37/7 del 28/10/82). En ella declara cuanto sigue:

- 1) Los ecosistemas, organismos y recursos naturales deben manejarse de modo que se asegure y mantenga su producción óptima y continua.
- 2) Los recursos naturales deben usarse con prudencia y no derrocharse, lo que implica que: (a) Con los recursos biológicos no deben usarse más allá de su capacidad de recreación; (b) La productividad del suelo debe ser conservado o mejorado; (c) Los recursos que no se consumen con el primer uso deben ser reutilizados o reciclados; (d) Los no renovables y consumibles deben explotarse con prudencia y teniendo en cuenta su abundancia, las posibilidades racionales y la compatibilidad de su explotación con el funcionamiento de los sistemas naturales.

Los daños ambientales y de los recursos naturales contribuyen también a acentuar el desequilibrio de la balanza de pagos pues debilitan las exportaciones por el agotamiento y las costas crecientes de los recursos naturales, a la vez que dinamizan las importaciones por las necesidades crecientes de importaciones de energía, materias primas y tecnología que se requieren para compensar las pérdidas de productividad de los recursos.

En resumen, todos los problemas del desarrollo – empleo, pobreza, productividad, etc., resultan seriamente afectados por el problema ambiental. Por otro lado también hay oportunidades para un mejor desarrollo que podría obtenerse de un uso más racional e inteligente de los recursos.

Formular una enunciación taxativa de los bienes que conforman la categoría de los intereses difusos resultaría un tanto difícil dado que la misma Constitución no los enumera si no que enuncia algunos de ellos para luego hacer referencia genérica a otros valores que hacen la calidad de vida del ser humano.

#### **4. LA TRIBUTACIÓN Y LA ECOLOGÍA**

El desarrollo sostenible hoy se nos presenta a los países en vías de desarrollo como un antagonismo a las costumbres del ciudadano común, que por falta de instrucción y sobre todo, por las necesi-

dades del momento, le cuesta planificar el futuro mediano, si no que tiende más bien a satisfacer dicha necesidad valiéndose de cualquier método legal o no, para realizarlo.

La disponibilidad de recursos, con que cuentan generalmente un estado para paliar, en materia ecológica, tanto la educación al respecto, así como instituir medidas alternativas que el ciudadano común tenga la posibilidad de realizar otro tipo de actividades, y que se pueda aprovechar, su autoconformación con el medio que la rodea; para los fines que una sociedad disponga a fin de intentar preservar la naturaleza, alterándola lo menos posible, y que sea ese mismo agente considerado dañino hoy, el que por convencimiento y conveniencia colabore para lograr la eficaz acción del estado en la preservación y/o explotación racional de los recursos naturales con que se cuentan.

Hoy en día países de avanzada economía y de ecología muy dañada nos proponen la obtención de ingresos tributarios para así contar con medios idóneos y efectivos, para compensar la destrucción del hábitat, como consecuencia de la industrialización. Se pregona entonces, la creación de tributos ecológicos, siempre considerando la capacidad contributiva del ciudadano, así como también, la presión tributaria del país, de manera que ese aporte del ciudadano sea redundado en su beneficio, en este caso al hábitat saludable, tal como lo pregona, como un derecho inalienable la misma Constitución paraguaya, recayendo esta responsabilidad en forma expresa sobre el estado.

La tributación ecológica puede manifestarse por un lado en forma positiva, es decir, con la creación de impuestos y tasas a los agentes contaminantes, como también en forma negativa, es decir, desgravando ante ciertas situaciones, o bien otorgando incentivos fiscales, reducción de las multas a ciertos tipos de industrias, etc. Indudablemente se necesita de un estudio serio y profundo, del sistema tributario de manera tal que no se aumente la presión tributaria, en detrimento de la ciudadanía en general o se incentive la evasión, tan común en los sistemas tributarios de países latinoamericanos. Indudablemente, dichas medidas alternativas varían de acuerdo a los recur-

sos con que cuenten el estado así como los medios para llevarlas adelante, es decir, debe esforzarse en llevar a la praxis lo realizable.

Cabe mencionar que algunas normativas vigentes (Código Penal) sólo tienden en teoría a compensar el mal causado al ambiente); por cuyos motivos se pregona el impuesto como ingreso con fines ecológicos dentro del sistema tributario, ya que si la figura impositiva se traduce en impuesto, permite mayor flexibilidad en la aplicación del recurso estatal alcanzando en forma directa a los ciudadanos involucrados en la consecuencia prevista en forma inmediata, sin perjuicio de las acciones posteriores sean del orden Civil o Penal en su caso.

Y como bien los doctrinarios definen al impuesto cuyo destino final es el desarrollo nacional, hoy en días de globalización, se podría destinar la recaudación impositiva, a paliar desastres ecológicos a nivel de hábitat que sobrepasa la soberanía de un país determinado, actualmente estamos sufriendo una grave catástrofe ecológica, por no poder coordinar trabajos en el Pilcomayo, cuyo impacto puede tener consecuencia a otros sectores de biodiversidad que aparentemente no está influenciado en forma directa.

Entonces la atenta participación de la ciudadanía hará que la sociedad sea beneficiada en forma directa, y la humanidad en forma indirecta de la responsabilidad por la perpetuación de la naturaleza.

### **Desarrollo sustentable**

Existen dos elementos, que parecerían contraponerse y que deberían ser compatibilizados entre sí para lograr la meta deseada, cuales son el desarrollo y la naturaleza. Esa es la problemática que se presenta como antinomia, situación lentamente comprendida por la humanidad.

No puede desconocerse que el hombre, en la búsqueda de acumular riqueza, sin descuidar desde luego su propio bienestar y el de los demás, quienes coadyuvan en el mismo, que se denomina "desarrollo", ha soslayado completamente el aspecto ambiental. Parecerá que recién en los últimos tiempos comienza a percatarse de que estas

acciones se convierte en el depredador único y más importante de su propio hábitat. Por esa razón surge la teoría denominada del desarrollo sustentable como una alternativa esperanzadora para la subsistencia de toda la especie en la Tierra, a través del cual se logran compatibilizar los conceptos de desarrollo y naturaleza.

Como se ha mencionado anteriormente, el gran compromiso del hombre en este nuevo siglo es crear la conciencia universal de cuidar la Tierra. Para ello deberá adoptar como estrategia, estilos de vida y pautas de desarrollo que respeten los límites de la naturaleza, sin rechazar los beneficios otorgados por la tecnología (Declaraciones). Numerosas declaraciones de cónclaves importantes han señalado que *“el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes del desarrollo sostenible interdependientes y que se fortalecen mutuamente”*, constituyéndose en marco de los *“esfuerzos encaminados a lograr una mejor calidad de vida”*, reconociéndose que *“para sostener el desarrollo social y la justicia social, es necesario un crecimiento económico de amplia base sostenible”* (Copenhague).

El conocido jurista Ricardo Zeledón Zeledón, señala que el desarrollo sustentable *“trata de reivindicar lo social a través del desarrollo económico en armonía con la naturaleza”*. Agregó que la *“agricultura está interconectada a gran cantidad de factores de carácter económico, social y ambiental”*.

También el autor afirma que es el momento en que *“debe pasarse de una agricultura tradicional a una agricultura sostenible”*. Se trata de tomar medidas de conservación del los factores naturales y al mismo tiempo hacer que la actividad, entre otros objetivos, sea de productividad suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias, sea rentable para los productores, y que *“genere empleos como medio de combatir la pobreza”*, que facilite la inserción de jóvenes trabajadores rurales, para así evitar la migración interna. De ahí la preocupación por la reforma de la política agraria y la reforma agraria. Latinoamérica confronta la globalización y la búsqueda de su consiguiente posicionamiento en el contexto económico mundial con el grave problema del nivel de vida del campesinado y la distribución de tie-

rras, sin contar las formas de laboreo o la falta de incentivos entre otras deficiencias del sistema. Se afirma que la agricultura de hoy debe enfrentarse a un mercado global, a procesos de racionalización productiva y a una cultura de la empresa donde se da la reducción de costos y la calificación de productos.

Existe doctrina que reafirma la existencia de una “*preliminar obligación erga-omnes de los Estados de proteger el medio ambiente, presentándose como un bien indispensable y primario de tutela inderogable*”.

Se dice que los recursos biológicos son viables para el desarrollo humano, económico y social. Existe un creciente reconocimiento de que la diversidad biológica es una ventaja global de importante valor para las generaciones presentes y futuras. Al mismo tiempo la magnitud de la amenaza a las diferentes especies y ecosistemas nunca se ha visto como lo es actualmente. Entonces, el cambio de rumbo está vinculado al hecho de poder lograr un compromiso profundo, como el de mantener las acciones del hombre acordes con el desarrollo individual equitativo.

## **OTRAS DISPOSICIONES LEGALES**

Cabe destacar también que en el Art. 268, de la Constitución menciona entre uno de los deberes y atribuciones del Ministerio Público el promover la acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el medio ambiente y otros intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas.

Y para el cumplimiento de ese cometido, fueron designados Agentes Fiscales en lo Penal con Especialización en Medio Ambiente, de tal manera a salvaguardar íntegramente la naturaleza y todas las actividades a ella relacionadas.

Además, la Ley N° 1561, que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente que rige desde el año 2000.

Esta ley tiene por objeto crear y regular el funcionamiento de los organismos responsables de la elaboración, normalización, coordinación, ejecución y fiscalización de la política y gestión ambiental; y las entidades privadas creadas con igual objeto, a los efectos de actuar en forma conjunta, armónica y ordenada, en la búsqueda de respuestas y soluciones a la problemática ambiental. Asimismo para evitar conflictos interinstitucionales, vacíos o superposiciones de competencia, y para responder con eficiencia y eficacia a los objetos de la política ambiental.

Referente al Consejo Nacional del Ambiente, rige el Art. 3º, en el cual se dispuso la Creación del Consejo Nacional del Ambiente, identificado con las siglas CONAM, órgano colegiado, de carácter interinstitucional, como instancia deliberativa, consultiva y definidora de la política ambiental nacional.

Y la Secretaría del Ambiente, SEAM, institución que tiene por objetivo la formulación, coordinación, ejecución y fiscalización de la política ambiental nacional; según reza el Art. 11, de la ley mencionada más arriba.

También es plausible referir que desde este año está en vigencia la Ley N° 1863 del Estatuto Agrario.

Podemos decir entonces que el estado está dando, a partir de la vigencia de la actual Constitución, respuesta jurídica a todo lo concerniente al tema ambiental y agrario.

Entonces, el interés que es exclusivo de la Sociedad sólo puede ser defendido por sus órganos representativos, pero el interés que tiene el individuo sobre el ambiente, sólo puede y debe ser defendido por el individuo.

## 5. CONCLUSIÓN

La Constitución, al incluir los temas de estudio, la Reforma Agraria y el estudio ambiental, ha dado lugar a la sanción de leyes reglamentarias buscando con ello el mejoramiento de la situación que los desajustes originan, tanto en lo social como en lo económico.

Ambos temas se inscriben dentro de los temas sociales que la Constitución busca priorizar de conformidad a lo previsto en el Art. 1º que señala que el Paraguay es un Estado Social de Derecho.

Se puede afirmar que a los diez años de Sanción, nuestra Constitución ha cumplido su objetivo, porque ha originado, en primer lugar crear conciencia ciudadana al respecto, que se trasunta en disposiciones sobre el tema.

## BIBLIOGRAFÍA

FERNÁNDEZ GADEA, Carlos y FRETES, Antonio, *Legislación Agraria*, Editorial Imprenta Salesiana, Asunción – Paraguay, Año 1987.

BARBOZA, Ramiro, *Constitución de la República del Paraguay, Convención Nacional Constituyente*, Tomo I, Parte Dogmática, CIP-SEP – AID, Centro Publicaciones de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, Asunción – Paraguay, Año 1993.

*Comentario a la Constitución – Homenaje al Quinto Aniversario*, Emilio Camacho – Luis Lezcano Claude (Compiladores), Asunción – Paraguay, Año 1997.

### INFORMACIONES ANEXAS:

Comisión Bicameral de Recursos Naturales – Congreso Nacional, Asunción – Paraguay, Año 2002.