

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“CONTRA ART. 10 DE LA LEY N° 294/03 DE
“EVALUACION AMBIENTAL”. AÑO: 2010 – N° 164.-**

ACUERDO Y SENTENCIA NUMERO: QUINIENTOS CUARENTA Y DOS.-

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los Treinta y uno días del mes de Mayo del año dos mil trece, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctor **ANTONIO FRETES**, Presidente y Doctores **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ** y **MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI**, quien integra la Sala en reemplazo del Doctor **JOSE ALTAMIRANO AQUINO**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “CONTRA ART. 10 DE LA LEY N° 294/03 DE “EVALUACION AMBIENTAL”**, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por el Abogado Juan Bautista Rivarola Cáceres, en representación de la Secretaría del Medio Ambiente (SEAM).-----

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente: -----

CUESTION:

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida? -----

A la cuestión planteada, el Doctor **FRETES** dijo: Se presenta el Abogado **JUAN BAUTISTA RIVAROLA CACERES**, en representación de la **SECRETARIA DEL AMBIENTE (SEAM)**, a fin de promover Acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 10, tercer párrafo, de la Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental” alegando la conculcación de los Arts. 6, 7, 8, 38, 40 y 128 de la Constitución Nacional.----- El representante legal de la SEAM expresa cuanto sigue *“el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental es una atribución del Estado en el control de la actividad humana, a los efectos de mitigar al máximo los efectos negativos que la misma tiene en el medio ambiente. El proceso de Evaluación es una obligación y el Estado tiene el deber de resolver la presentación en un plazo razonable, a los efectos de evitar producir daños patrimoniales a los proponentes de los proyectos y que los mismos se ajusten*

*a las normativas nacionales. En cuanto al plazo de 90 días, la Secretaría del Ambiente considera apropiado para expedirse sobre la aprobación o el rechazo de una Evaluación de Impacto Ambiental, pero sostenemos que en caso de no expedirse, no puede otorgarse licencia por sanción ficta, porque se estaría priorizando el interés del particular sobre el interés general, que es la protección del medio ambiente. **En caso de seguir reconociendo la validez de la norma impugnada se estaría permitiendo que actividades no autorizadas por un proceso científico de Evaluación, estén legalmente autorizadas a funcionar en detrimento de los intereses de toda la ciudadanía.** Para resolver la obligatoriedad de expedirse por parte de la autoridad en un plazo razonable, la Constitución norma por medio del Art. 40, **es decir que transcurrido el plazo en la ley, se tiene que dar por denegado el derecho, de esta forma se tiene por agotada la vía administrativa para poder reclamar ante autoridad competente el derecho a reconocer el proyecto de actividad impactante, en virtud al Plan de Gestión presentado ante la Secretaría del Ambiente y no resuelto.** En todos los casos, ya sea ante la SEAM, o ante la Justicia Ordinaria, el proponente debe justificar y demostrar que su actividad contempla suficientes medidas de mitigación, que no afectarán sustancialmente derechos de los demás ciudadanos, en donde se deberán considerar los argumentos técnicos de la Autoridad de Aplicación, que es a la vez autoridad científica en la Evaluación de Impacto Ambiental. Es por eso que el Art. 10 de la Ley N° 294/93, al estipular la sanción ficta para el otorgamiento de la Declaración de Impacto Ambiental, a más de trasgredir el Art. 40 de la Constitución, también lo hace con otras disposiciones de nuestra Carta Magna...”.-----*

En primer lugar debemos mencionar que la Secretaría del Ambiente (SEAM), 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 referentes a la preservación y la conservación, la recomposición y el manejo de los recursos naturales. 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 para garantizar condiciones de crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ecológica a largo plazo, a fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos mediante la preservación del medio ambiente.-----

Como ya dijéramos anteriormente, dentro de las atribuciones propias de la SEAM se encuentra la de realizar la Evaluación de Impacto Ambiental, la cual está regulada y definida en la Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental”, siendo la misma de carácter obligatoria tal cual lo dispone el Art. 1 cuando establece: “*Declárase obligatoria la Evaluación de 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 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*”. Por otra parte, el Art. 2 del citado cuerpo legal reza: “*Se entenderá por Evaluación de Impacto Ambiental, a los efectos legales, el estudio científico que permita identificar, prever y estimar impactos ambientales, en toda obra o actividad proyectada o en ejecución*”.-----

El Art. 10 de la Ley N° 294/93, el cual fuera impugnado establece: “Una vez culminado el estudio de cada Evaluación de Impacto Ambiental, la Autoridad Administrativa expedirá una Declaración de Impacto Ambiental, en la que se consignará con fundamentos: a) Su aprobación o reprobación del proyecto, la que podrá ser simple o condicionada; y b) la devolución de la Evaluación de Impacto Ambiental para complementación o rectificación de datos y estimaciones; o, su rechazo parcial o total. **Toda Evaluación de Impacto Ambiental quedará aprobada sin más trámite, si no recibiera su correspondencia Declaración en el término de 90 (noventa) días...**” (las negritas y el subrayado son nuestros y corresponden al tercer párrafo del artículo transcrito, el cual motivara la promoción de la presente acción de inconstitucionalidad).-----

La problemática aquí no radica propiamente en el plazo de 90 días establecido en la Ley N° 294/93 con el cual cuenta la SEAM para expedir la declaración de evaluación de impacto ambiental, sino en el hecho de que de no hacerlo en tiempo y forma, aquel que haya solicitado dicha declaración podrá obtener un pronunciamiento positivo ya que el artículo cuestionado establece que “...*toda evaluación de impacto ambiental quedará aprobada sin más trámite, si no recibiera su correspondencia declaración en el término de 90 días...*”. En este caso se estaría otorgando licencia por resolución ficta, como consecuencia de haber incurrido la SEAM en silencio administrativo.-----

Resulta de trascendental importancia señalar que el Art. 40 de la Constitución dispone: “*Del derecho a petionar a las autoridades. Toda persona, individual o colectivamente y sin requisitos especiales, tiene derecho a petionar a las autoridades, por escrito, quienes deberán responder dentro del plazo y según las modalidades que la ley determine. **Se reputará denegada toda petición que no obtuviese respuesta en dicho plazo**” (Las negritas y el subrayado son nuestros).-----*

El Art. 137 de la Constitución Nacional establece: “*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 ju- .../...*”

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“CONTRA ART. 10 DE LA LEY N° 294/03 DE
“EVALUACION AMBIENTAL”. AÑO: 2010 – N° 164.-**

.../... rídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado. Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución”.----- El carácter de Ley Suprema significa que la Constitución es la ley de mayor rango dentro de nuestro

ordenamiento jurídico, consecuentemente todas las demás leyes que integran el cuerpo normativo -si bien pueden desarrollar el contenido constitucional- deben subordinarse, ajustarse o partir de ella, dado que son de rango inferior y por lo tanto no pueden contradecirla, ya que de hacerlo estaríamos ante la presencia de leyes inconstitucionales.-----

Luego de proceder al estudio comparativo de ambas legislaciones, es decir lo preceptuado en el tercer párrafo del Art. 10 de la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" con lo dispuesto en el Art. 40 de la Constitución, colegimos que la solución acordada por la legislación ambiental ante la falta de pronunciamiento por parte de la SEAM -la cual entiende que las evaluaciones de impacto ambiental quedarán "*aprobadas sin más trámite*"- es a todas luces contraria a lo establecido en la Ley Suprema, habida cuenta que ésta claramente dispone que las peticiones que no obtuviesen respuesta en el plazo de ley se reputarán como "*denegadas*".-----

La disposición atacada se torna inconstitucional, ya que constituye un atropello a lo establecido en la Ley Fundamental, la transgrede, la vulnera, la contradice abiertamente. Por lo tanto, considerando los argumentos hasta aquí esgrimidos bien podríamos hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad ya que la incompatibilidad y contrariedad del precepto legal respecto a la Ley Suprema se encuentra más que demostrada.-----

No está demás señalar que con el fin de defender normas de máximo rango, existe un sistema de control con el objeto de garantizar que aquellas disposiciones y actos normativos que la contrarían deberán ser declaradas inconstitucionales por el órgano investido al efecto y así, verificada la conculcación, imponer la sanción prevista. Es esto lo que entendemos como "*control de constitucionalidad*", tarea ejercida justamente por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia como mecanismo para hacer efectiva la supremacía de la ley fundamental por sobre el resto de la legislación y actos normativos emanados de los poderes públicos, ya que de no hacerlo existe el riesgo de convertir a la Constitución en un manual de buenas intenciones. De ello resulta la trascendencia que tienen los controles procedimentales dirigidos a hacer respetar la Constitución.-----

Si bien es cierto que tanto la realización del estudio o evaluación de impacto ambiental así como expedirse en plazo acerca de la viabilidad o no de las presentaciones de los proponentes (a fin de evitarles daños patrimoniales) constituyen obligaciones del Estado en el marco de la regulación de las actividades humanas que pudieran causar algún daño al ambiente, tampoco podemos entender alegremente -como pretende la disposición atacada- que de no expedirse la SEAM en el plazo correspondiente, el permiso o la autorización se ha concedido. En todos los casos, constituye obligación del proponente del proyecto demostrar fehacientemente que su actividad no quebrantará el equilibrio natural del entorno y asimismo expresar cuáles serán las actividades que realizará para paliar o mitigar su actividad.-----

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

Considero que el apoderado de la SEAM se encuentra plenamente legitimado a ejercer la presente acción, puesto que de conformidad a lo establecido en el Art. 38 de la Constitución "*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*".-----

Asimismo, estimo necesario resaltar la importancia de la defensa de los intereses difusos, tema que fuera ampliamente debatido en la Convención Nacional Constituyente del 92', motivo por el cual transcribiré los fundamentos expresados por EVELIO FERNANDEZ AREVALOS quien a su turno manifestó: "*Hay hechos y situaciones en que una comunidad o un conjunto importante de seres humanos, se ve afectado por situaciones indeseadas: polución, desertización, destrucción del paisaje, comercialización con anuncios falsos, etc., que comprometen, no solamente a los que hoy viven en el país, sino inclusive a las generaciones futuras. Si bien, esos derechos ya aparecen precautelados en otras disposiciones de la Constitución, por ejemplo el Artículo 6, hay algo que no está contemplado en esas otras disposiciones. Y ese algo, de capital importancia, es que nos apartamos de un principio clásico, que rige totalmente en nuestro país de acuerdo con la normativa de la Constitución del 67. De acuerdo con ese principio, el interés es la medida de la acción, y solamente están habilitados para reclamar administrativamente, o demandar judicialmente los directamente afectados o involucrados por una situación indeterminada. Acá se revierte totalmente el sistema, y se da ese derecho a toda persona afectada o no directamente por el hecho a reclamar administrativamente, o demandar judicialmente. Quiere decir esto, que se amplía la legitimación activa para demandar judicialmente y para reclamar administrativamente. No solamente están habilitados, de acuerdo con este precepto constitucional, para excitar la movilización del órgano jurisdiccional o administrativo, el directamente afectado, sino cualquier ciudadano que contemple que se está deteriorando el paisaje...*". (Plenaria, Diario de Sesiones N° 14 del 29/IV/1992).-----

En esta idea, la doctrina ha manifestado que: "*El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que preconizan las Cartas Magnas que receptan el denominado constitucionalismo ambiental*", constituye un interés supraindividual que corresponde, en cuanto a su legitimación procesal, a una pluralidad de sujetos indeterminados, con prerrogativas para el acceso jurisdiccional en el supuesto de entuertos ambientales". ("Manual de Derecho Agrario y Ambiental", Carlos A. González

Garabelli y Horacio Antonio Pettit, Edit. Intercontinental, 2007, pág. 664).----- De rechazar la acción también estaríamos afectando gravemente ciertas prerrogativas como ser las atinentes a la calidad de vida, el derecho al ambiente saludable y el derecho a la protección ambiental, de las cuales gozan todas aquellas personas que habitan en el territorio de la República, y que se hallan expresamente consagradas en la Constitución Nacional. Por motivos de practicidad transcribiremos a continuación los artículos citados precedentemente: -----

“Artículo 6 - DE LA CALIDAD DE VIDA. La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad. El Estado también fomentará la investigación sobre los factores de la población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del ambiente y con la calidad .../...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“CONTRA ART. 10 DE LA LEY N° 294/03 DE
“EVALUACION AMBIENTAL”. AÑO: 2010 – N° 164.-**

.../... de vida de los habitantes”.-----

“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 pertinente”.-----

“Artículo 8 - DE LA PROTECCION AMBIENTAL. Las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley. Asimismo, ésta podrá restringir o prohibir aquellas que califique peligrosas. 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 ésta 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”.-----

Conviene traer a consideración que a lo largo de los años el criterio adoptado por la Corte Suprema de Justicia respecto a cuestiones ambientales ha sido favorable a la preservación, conservación y

recomposición del ambiente. Como ejemplo, transcribimos los siguientes fallos: -----

“El derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado es un atributo fundamental de las personas reconocido a nivel constitucional e internacional”. **Corte Suprema de Justicia del Paraguay, Sala Constitucional. Viudes, Pedro C. Ley N° 816/96, que adopta medidas de defensa de los recursos naturales. (Ac. y Sent. N° 98, 05/04/1999.)**-----

“El deber de preservar el medio ambiente importa un bien jurídico protegido a nivel constitucional (Parte I, Título II, Arts. 4, 6, 7 y 8 de la Constitución de 1992). Por otra parte, el país asumió compromisos internacionales con respecto a la protección del medio ambiente. La Ley 816/96 es consecuencia de esos compromisos que en virtud del art. 137 de la Constitución forman parte del orden jurídico interno. Prueba de ello son los instrumentos internacionales, que han sido incorporados a través de distintas leyes”. **Corte Suprema de Justicia del Paraguay, Sala Constitucional. Viudes, Pedro C. Ley N° 816/96, que adopta medidas de defensa de los recursos naturales. (Ac. y Sent. N° 98, 05/04/1999.)**-----

“La Constitución de 1992 es explícita en adoptar el modelo que consagra “el derecho al goce de un ambiente sano”, no solo como un derecho constitucional fundamental, sino como un derecho y un interés constitucional de carácter colectivo... El derecho al medio ambiente sano se encuentra protegido en el artículo 7 y 8 de la Constitución y establece que la protección ambiental constituye uno de los objetivos prioritarios de interés social con vista al desarrollo humano integral. Y en la búsqueda de ese fin, tanto la ley como la política gubernamental deben proporcionar los medios idóneos para garantizarla”. **Corte Suprema de Justicia del Paraguay, Sala Constitucional. (Ac. y Sent. N° 945/2005.)**-----

“No podemos olvidar que la propia Constitución consagra al derecho a un medio ambiente saludable y equilibrado dentro de los derechos fundamentales, pero a la vez exige el cumplimiento de deberes, los cuales son responsabilidad de todos y cada uno de los habitantes de la República, y de las autoridades designadas al efecto. Aquí es dable recordar que el interés particular no puede estar por encima del interés general. Es decir, el interés de los particulares debe subordinarse a este interés nacional de proteger nuestro habitat, en concordancia con el Art. 6 que habla de la calidad de vida estableciendo que el Estado debe tomar en cuenta la preservación del ambiente”. Se deduce por tanto que las garantías establecidas en la Constitución con relación a la actividad privada no son irrestrictas ni absolutas, cuando está involucrado el interés general”. **Corte Suprema de Justicia del Paraguay, Sala Constitucional. (Ac. y Sent. N° 945/2005).**----- *“El interés de los particulares no puede situarse por encima de intereses que afectan a toda la comunidad, tales como las normas de protección al ambiente”.* **Corte Suprema de Justicia del Paraguay, Sala Constitucional. Acción de inconstitucionalidad c. Ordenanza Municipal N° 117/99 sancionada por la Junta Municipal de Asunción, específicamente en su art. 6, que reglamenta la habilitación y el funcionamiento de las estaciones de expendio de combustibles y servicios. (Ac. y Sent. N° 496, 21/06/2007.)**-----

En atención a lo expresado en el exordio de la presente resolución, surge claramente que la disposición atacada por el representante de la Secretaría del Ambiente -la cual acuerda la sanción fleta para el otorgamiento de la declaración de impacto ambiental- es a todas luces inconstitucional, habida cuenta que la misma contraviene lo dispuesto en el Art. 40 de la Constitución Nacional y asimismo otras disposiciones contenidas en la Ley Suprema, las cuales hacen referencia a la calidad de vida, al derecho al ambiente saludable y a la protección ambiental.-----

Por los motivos expuestos precedentemente, corresponde hacer lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad y en consecuencia declarar inaplicable respecto de la SECRETARIA DEL AMBIENTE (SEAM) el plazo de 90 días establecido en el Art. 10, tercer párrafo, de la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental". Es mi voto.----

A sus turnos los Doctores **NÚÑEZ RODRÍGUEZ** y **BAJAC ALBERTINI**, manifestaron que se adhieren al voto del Ministro preopinante, Doctor **FRETES**, por los mismos fundamentos.-----

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue: -----

Ante mí:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
“CONTRA ART. 10 DE LA LEY N° 294/03 DE
“EVALUACION AMBIENTAL”. AÑO: 2010 – N° 164.-**

SENTENCIA NUMERO: 542.-

Asunción, 31 de Mayo de 2.013.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Sala Constitucional

RESUELVE:

HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad del Art. 10, tercer párrafo, de la Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental”, en relación a la Secretaría del Medio Ambiente (SEAM).-----

ANOTAR, registrar y notificar.-----

FDO.:Doctor **ANTONIO FRETES**, Presidente y Doctores **VÍCTOR MANUEL NÚÑEZ RODRÍGUEZ** y **MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI**, quien integra la Sala en reemplazo del Doctor **JOSE ALTAMIRANO AQUINO**. ANTE MÍ: Arnaldo Levera Gómez (Secretario Judicial I).-

Ante mí: