



**Ciencia Latina**  
Internacional

Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México.  
ISSN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), julio-agosto 2024,  
Volumen 8, Número 4.

[https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v8i4](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i4)

# **INCONGRUENCIAS EN LA COMPENSACIÓN POR SERVICIOS AMBIENTALES DESDE EL MADES DEL PARAGUAY**

**INCONSISTENCIES IN COMPENSATION  
FOR ENVIRONMENTAL SERVICES FROM THE  
MADES OF PARAGUAY**

**Juan Carlos Decoud-Fernández**

Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Paraguay

**María Estela Fernández-de-Chávez**

Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Paraguay

DOI: [https://doi.org/10.37811/cl\\_rem.v8i4.13578](https://doi.org/10.37811/cl_rem.v8i4.13578)

## Incongruencias en la Compensación por Servicios Ambientales desde el MADES del Paraguay

Juan Carlos Decoud-Fernández<sup>1</sup>

[juandecoud@gmail.com](mailto:juandecoud@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-7823-6115>

Universidad Católica

Nuestra Señora de la Asunción

Campus Caaguazú

Paraguay

María Estela Fernández-de-Chávez

[marithech67@gmail.com](mailto:marithech67@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0002-1707-9774>

Universidad Católica

Nuestra Señora de la Asunción

Campus Caaguazú

Paraguay

### RESUMEN

La protección del ambiente se basa en un sistema de principios jurídicos que se refuerzan mediante una interpretación y una aplicación holística e integral. Esta premisa sirve como marco de análisis de la Resolución N° 207/2021 del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) del Paraguay. Dicha normativa debilita al esquema de pago por servicios ambientales, el cual promete una retribución justa y oportuna a las personas que generan tales servicios. A través de un enfoque hermenéutico, se procede a una discusión que recurre a un cuerpo legislativo y doctrinario como marco para el examen crítico de la resolución referida. Se concluye que la inobservancia de la razonabilidad, la motivación, el interés público, la progresividad, la no regresión, la integralidad, entre otros principios administrativos y ambientales, determina una regulación que resulta incongruente con las finalidades de protección y conservación de los recursos naturales. Considerando el contexto de deterioro ambiental, así como los fundamentos legales vigentes, se sugiere, finalmente, la derogación de dicha reglamentación.

**Palabras clave:** derecho administrativo; derecho ambiental; principios; compensación.

---

<sup>1</sup> Autor principal

Correspondencia: [juandecoud@gmail.com](mailto:juandecoud@gmail.com)

# Inconsistencies in Compensation for Environmental Services from the MADES of Paraguay

## ABSTRACT

Environmental protection is based on a system of legal principles that are reinforced through holistic and comprehensive interpretation and application. This premise serves as the framework for analysis of Resolution No. 207/2021 of the Ministry of the Environment and Sustainable Development (MADES) of Paraguay. This regulation weakens the payment scheme for environmental services, which promises fair and timely remuneration to the people who generate such services. Through a hermeneutical approach, a discussion is carried out that uses a legislative and doctrinal body as a framework for the critical examination of the aforementioned resolution. It is concluded that the failure to observe reasonableness, motivation, public interest, progressivity, non-regression, comprehensiveness, among other administrative and environmental principles, determines a regulation that is incongruent with the purposes of protection and conservation of natural resources. Considering the context of environmental deterioration, as well as the current legal foundations, the repeal of said regulation is finally suggested.

**Keywords:** administrative law, environmental law, beginning, compensation

*Artículo recibido 19 agosto 2024*

*Aceptado para publicación: 26 setiembre 2024*



## INTRODUCCIÓN

La Ley N° 3001/2006, de Valoración y retribución de los servicios ambientales en el Paraguay, instituye para lo ambiental la figura de la compensación, concepto adoptado de la legislación civil. Siguiendo lo que dispone el Código Civil, se habla de compensación cuando dos personas reúnen recíprocamente la calidad de deudor y acreedor bajo ciertas condiciones de exigibilidad (Ley 1183/85, Código Civil, Art. 615°).

La compensación es una forma de extinción de las obligaciones. Como condiciones de la compensación, en primer lugar existe una obligación basada en un vínculo, una reciprocidad y una correlatividad de prestaciones. En el caso del pago por servicios ambientales, se trata de una compensación legal (Alterini et al., 2001) originada en una relación entre sujetos responsables, por un lado, de una conducta calificada como de alto impacto ambiental y, correlativamente, de otra conductada calificada como prestadora de un servicio ambiental.

Según la legislación paraguaya, son servicios ambientales aquellas acciones de manejo, conservación y recuperación de las funciones del ecosistema que benefician en forma directa o indirecta a las poblaciones” (Ley N° 3001/2006, Art. 2°). Como correlato opuesto de estas acciones, se encuentran las obras y actividades de alto impacto ambiental que se encuentran obligadas a una compensación de sus acciones a favor de los prestadores de servicios ambientales (Decoud-Fernández et al., 2022).

A.l tratarse de una compensación funcional a la protección ambiental, opera una coordinación sistemática entre derechos especiales y generales con una expansión tuitiva a favor del medioambiente ya que la protección contra el impacto ambiental, por su naturaleza de orden público, amplía su jurisdicción y la responsabilidad de los involucrados (Lorenzetti & Lorenzetti, 2019).

La compensación, al tratarse de servicios ambientales, vincula a dos sujetos obligados recíprocamente, uno a prestar servicios ambientales y el otro a pagar por tales servicios y, de esa manera, compensar el impacto ambiental causado. Entre ambos, se configura una equivalencia convencional regida por una ley (3001/2006) que dispone la exigibilidad y las características del servicio que da origen al pago. Tal servicio es continuo, así como el impacto ambiental que se pretende compensar también es continuo. El servicio ambiental se valora en función de dimensiones como la superficie y el tiempo, por lo tanto, la retribución compensatoria debe ser equivalente en superficie (hectárea) y tiempo para que logre la



finalidad de retribución justa y oportuna por parte de la conducta generadora del impacto ambiental a favor del que brinda el servicio ambiental, esto según lo que dispone la Ley N° 3001/2006.

Por lo tanto, un cambio de uso en forma de desmonte realizado durante la vigencia de varias leyes (Por ejemplo, la Ley N° 2524/04, De Prohibición en la Región Oriental de las Actividades de Transformación y Conversión de Superficies con Cobertura de Bosques; la Ley Forestal N° 422/73, entre otras) es irregular y, por lo tanto, el autor está obligado a recomponer o compensar durante toda la vigencia del impacto ambiental generado. No es suficiente una compensación única porque se estaría legitimando lo prohibido. Es decir, la compensación debe ser reiterada porque la cobertura boscosa fue deforestada de forma irregular, en violación de las normativas ambientales y, por lo tanto, los impactos conocidos y potenciales tienen una duración que trasciende de la actividad que dio origen a dicho daño.

Este artículo analiza la congruencia entre el sistema de compensación por servicios ambientales y la Resolución N° 207/2021 por el cual Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) del Paraguay modifica las modalidades de recomposición y de compensación como parte del plan de gestión ambiental.

### **La gradualidad dentro de un sistema integral**

El ambiente es un bien colectivo e indivisible (Lorenzetti y Lorenzetti, 2019, p. 43), por lo tanto, se exige su tratamiento desde una mirada sistémica que supere visiones parciales y fragmentarias. La legislación ambiental, consecuentemente, se aplica en toda su extensión y amplitud sobre la base de los principios ambientales.

Un rasgo principal del Derecho Ambiental es que se configura a partir de principios “en un sistema jurídico eointegrador” (Olivares & Lucero, 2018, p. 625) y, por lo tanto, se constituye en “un Derecho fundamentalmente de principios”. Varios de estos principios se encuentran incorporados al sistema normativo paraguayo a través de leyes, tanto de iniciativa parlamentaria como originados en acuerdos internacionales.

Con finalidad ilustrativa, se menciona el principio de progresividad, explícitamente adoptado por la Ley N° 5211/14, De Calidad del Aire, así como el principio de no regresión, la buena fe, la prevención, la precaución, la publicidad o el libre acceso a la información pública (Ley N° 5282/14), entre varios otros.



Estos principios del derecho ambiental se complementan o refuerzan con los principios del derecho administrativo, a saber, la supremacía del interés público (Jaramillo Zapata, 2020), la legalidad, la finalidad, la razonabilidad, la proporcionalidad (Paredes Paredes, 2020), la motivación, la impersonalidad, la publicidad (Duque Botero, 2020), la moralidad administrativa, por citar algunos.

Otro de los principios rectores del Derecho Ambiental es la no regresión o de prohibición de retroceso ambiental. Este principio “implica que la normativa y la jurisprudencia no deberían ser revisadas si esto implicare retroceder respecto a los niveles de protección ambiental del aire y de la atmósfera alcanzados con anterioridad” (Ley N° 5211/2014, Art. 4°, numeral 5).

En la práctica, existe el riesgo de debilitamiento de las legislaciones de protección como respuesta a la presión de intereses que buscan reducir costos, aumentar su productividad y maximizar sus beneficios, muchas veces, en desmedro de los recursos naturales y la integridad ambiental. Sin embargo, el interés público que presupone la protección ambiental señala que “el nivel de protección alcanzado debe ser respetado y no disminuido sino incrementado” (Lorenzetti y Lorenzetti, 2019, p. 98).

Como complemento, se habla de la progresividad que, a partir de la lectura de la doctrina y la legislación, tiene que ver con una evolución permanente y no el retroceso para el logro de los objetivos de protección ambiental (Lorenzetti y Lorenzetti, 2019). La Ley N° 5211/2014, de Calidad del Aire, menciona dicho principio en relación con “el fortalecimiento progresivo de la capacidad institucional de las autoridades que ejercen el control y el monitoreo de las actividades que pudieran generar emisiones contaminantes” (Art. 6°, inciso “d”), la aplicación de incentivos para el mejoramiento progresivo de la calidad del aire (Art. 19°), el desarrollo, la implementación y el uso de tecnología que permita un uso sustentable y racional de la energía para asegurar la reducción progresiva de la contaminación del aire (Art. 22°) y la reducción progresiva de los gases de efecto invernadero (Art. 26°). Se trata, en síntesis, del logro gradual de objetivos ambientales y el carácter procesual y continuo de la protección ambiental integra dicho sistema de principios (Gómez-Rodríguez, 2023).

Una concepción holística de lo ambiental exige la consideración integral de todos los principios y no de uno en desmedro de otros, ni de uno de manera fragmentaria respecto de los demás.

La Política Ambiental Nacional (PAN) aprobada por el MADES (2021) del Paraguay reconoce como principios rectores a la sustentabilidad, la precaución, la integralidad, la gradualidad, la responsabilidad



y la subsidiariedad. Entre tales enunciaciones, al definir la integralidad, la PAN destaca la prevalencia de “las normas que otorguen mayor protección al ambiente” (MADES, 2021, p. 16). Al mismo tiempo, en función de esa prevalencia ambiental, insiste en la necesidad de concertación entre las políticas sectoriales y nacionales.

Esta prevalencia ambiental coincide con el principio pro natura (o *in dubio pro natura*) que, en algunos ordenamientos, es equiparado al principio precautorio. Si bien ambos conceptos no son idénticos (Olivares & Lucero, 2018), comparten la finalidad de prevalencia ambiental que impulsa a adoptar medidas de protección aún en caso de incerteza científica sobre el daño ambiental. Una premisa para dicha prevalencia es que “una falsa predicción que afirme que una actividad no causará daño alguno es más dañosa para la sociedad que una falsa predicción de que una actividad causará daño” (Lorenzetti y Lorenzetti, 2019, p. 121).

Cuando se trata de aplicar la Ley 3001/2006, el impacto ambiental negativo y, por lo tanto, dañino, debe ser corroborado previamente mediante el cumplimiento de los medios de evaluación regulados por todo un sistema normativo (Ley N° 294/1993, Ley N° 3001/2006, Decreto N° 453/2013, Decreto N° 11 202/2013).

La prevalencia ambiental que, entre otras consecuencias, obliga a los responsables de obras y actividades de alto impacto ambiental a compensar el resultado de sus acciones mediante el pago por servicios ambientales, por lo tanto, debe ser considerada en su integralidad.

En relación con esto, la Ley de Calidad del Aire agrega que “las causas y las fuentes de las emisiones contaminantes del aire y de la atmósfera se atenderán en forma prioritaria e integrada, buscando prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente pudieran producir” (Ley N° 5211/2014, Art. 4°, numeral 1). La norma citada se adecua al principio de prevención, según el cual, las fuentes de los impactos ambientales deben atenderse prioritaria e integralmente con el objetivo de evitar las consecuencias ambientalmente negativas (Lorenzetti y Lorenzetti, 2019).

Como parte de esta integralidad, es necesario considerar la obligación de compensar mientras duren las actividades generadoras del alto impacto ambiental. De lo contrario, la aplicación de las leyes protectoras e incentivadoras de la conservación se vuelven limitadas y, en más de una ocasión, frustran el estímulo a los prestadores de servicios ambientales.



Al mismo tiempo, facilitan la proliferación de actividades con impactos ambientales negativos, en tanto resultan siempre más ventajosas que las actividades de conservación.

Por sobre todo lo expresado, el sistema administrativo paraguayo está regido por la supremacía del interés público, el cual regula todas las relaciones, incluidas las relaciones económicas, con orientación hacia el bienestar y la justicia social (Jaramillo Zapata, 2020). En la práctica, esta supremacía impone restricciones a las actividades supeditadas a intereses particulares. Se trata de un fundamento constitucional según el cual “en ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general” (Constitución de la República del Paraguay, 1992, Art. 128).

La protección ambiental es de orden público, aspecto que consolida su posición preferencial frente a otros derechos y que justifica la promulgación y vigencia de leyes como la N° 3001/2006, que busca la “valoración y retribución justa, oportuna y adecuada” a las personas que generan servicios ambientales (Ley N° 3001/06, Art. 1°).

Para su aplicación plena, el sistema de pago por servicios ambientales forma parte integral y se relaciona de manera sistémica con toda la normativa ambiental del país, comenzando por la Constitución Nacional que garantiza el derecho a un ambiente saludable (Constitución de la República del Paraguay, Art. 7°) y la obligación de recomponer e indemnizar todo daño al ambiente (Art. 8°).

La integralidad, en concordancia con la legislación mencionada y, particularmente, con la Política Ambiental Nacional (MADES, 2021) ordena la prevalencia de lo ambiental, entiéndase, prevalencia por sobre cualquier interés particular (Constitución de la República del Paraguay, 1992, Art. 128).

Esta prevalencia del interés público y, en consecuencia, de lo ambiental como sistema protegido con carácter de orden público imprime una finalidad a toda acción administrativa en tanto se orienta al bien común (Jaramillo Zapata, 2020). En términos ambientales, se trasciende de los límites del derecho público, así como del derecho privado y el derecho social (Revuelta Vaquero, 2018) para lograr una protección de toda una comunidad conformada por la vida planetaria, los derechos colectivos, los derechos difusos asociados con el conglomerado social actual y futuro (pág. 24). En síntesis, se trata de la protección de la vida presente y futura.

Estos fundamentos imponen un marco a toda disposición administrativa con incidencia en lo ambiental.





A partir de dicho cuerpo doctrinario, se plantea el análisis de la Resolución N° 207 del 29 de junio de 2021, la cual afecta a la regulación efectiva de la protección ambiental.

## **METODOLOGÍA**

Se exponen los resultados de la revisión de la Resolución N° 207/2021 emitida por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) del Paraguay a partir del análisis del contenido de dicho acto administrativo y la discusión basada en normativas de mayor rango, así como en un cuerpo teórico derivado del Derecho Público en general y del Derecho Ambiental en particular.

El trabajo se basa en un enfoque hermenéutico (Hernández Maldonado, 2023) que recurre a las marcas enunciativas de un texto normativo para inferir un proceso de significación anclado en condiciones discursivas de producción (Rodríguez Amieva, 2023).

La interpretación de la normativa en cuestión se dirige a proponer una resolución derogatoria basada, principalmente, en la protección ambiental y el interés superior de lo ambiental como determinante fundamental de la calidad de vida.

El cuerpo normativo a partir del cual se analiza el contenido de la resolución mencionada está configurado por:

- La obligación de recomponer e indemnizar los daños ambientales según lo que ordena el artículo 8° de la Constitución de la República del Paraguay.
- La Ley N° 2524/2004, de prohibición en la región oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques y de sus sucesivas prórrogas y modificaciones cuya versión vigente es la Ley N° 6676/2020, también conocida como Ley de Deforestación Cero.
- La Ley N° 422/1973, que exige que las propiedades rurales de más de veinte hectáreas deben mantener el 25% y que, en caso de no contar con este porcentaje mínimo, el propietario está obligado a reforestar una superficie equivalente al 5% de la superficie del predio (Art. 42°). Asimismo, esta ley prohíbe las devastaciones de bosques (Art. 23°) y exige autorización previa para el aprovechamiento de superficies con cobertura boscosa (Art. 24°); y
- La Ley N° 3001/2006, de valoración y retribución de los servicios ambientales, cuyo artículo 12° también ordena la compensación por vía adquisición de servicios ambientales para los propietarios



cuyos inmuebles evidencien déficits de la reserva legal de bosques naturales según lo que ordena la Ley N° 422/73.

## **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

La Resolución MADES N° 207 del 29 de junio de 2021 menciona en el Visto un memorándum de la Secretaría General de la misma institución (Memorándum N° 068 del 22 de febrero de 2021), un dictamen referido a los artículos 3° y 13° de la Resolución MADES N° 182 y el dictamen de Asesoría Jurídica N° 361 del 18 de junio de 2021.

En el considerando, segundo párrafo, el texto refiere al principio de gradualidad como fundamento central de la resolución. Dicho principio se encuentra explícitamente incorporado en la Política Ambiental Nacional (PAN) que la define como “la capacidad de adaptación y mejoramiento continuos” (MADES, 2021, p. 16).

En virtud de la gradualidad, la Resolución N° 207/2021 modifica el artículo 10° de la Resolución N° 182 de fecha 29 de junio de 2020. El enunciado original de dicha norma establecía que:

La modalidad de compensación es la adquisición de Servicios Ambientales, de acuerdo a la siguiente relación 1 hectárea afectada por 1 hectárea de Servicios ambientales (1:1) y será obligatoria la adquisición de Servicios Ambientales mientras dure la actividad. (Resolución MADES N° 182/2020, Art. 10°). (SIC)

En su última parte, dicho enunciado agrega que “la adquisición de los servicios ambientales debe ser de tipo bosque natural”.

Dicha norma queda modificada por la Resolución MADES N° 207/2021 con la siguiente redacción:

DETERMINAR que la modalidad de compensación es la adquisición de Servicios Ambientales, que la Dirección de Asesoría Jurídica podrá sancionar imponiendo la Adquisición de Certificados de Servicios Ambientales por única vez, estableciendo la gradualidad de la compensación si correspondiere. (SIC)

Resalta la regresión de la protección ambiental en dicha resolución, la cual reduce la obligación a una única vez. Esta determinación de que un daño ambiental sea compensado por una sola vez constituye una transgresión sin precedentes por su grado de incongruencia con la Constitución Nacional, los

convenios y acuerdos internacionales suscritos por el estado paraguayo y los mecanismos legales configurados para dotarle de operatividad al sistema de compensación por servicios ambientales.

### **Compensación: Vínculo entre servicios ambientales e impacto ambiental**

La Resolución MADES N° 207/2021 desarrolla toda su construcción argumentativa sobre la base del principio de gradualidad. Este aspecto no es menor, ya que no son frecuentes las ocasiones en que los actos administrativos explicitan al carácter fundamental de los principios ambientales.

Corresponde destacar que el principio de gradualidad ya se encuentra incorporado al ordenamiento jurídico paraguayo a través de la Ley N° 2068/2003, Que aprueba el Acuerdo Marco de Medio Ambiente del MERCOSUR. Asimismo, la Ley N° 5211/14, de Calidad del Aire, dispone que el procedimiento para la fijación de parámetros de calidad del aire y de la atmosférica deben ser revisados “con un criterio de gradualidad descendente y de no regresión” (Art. 11°).

Se reconoce en la Resolución MADES N° 207/2021 el mérito de invocar un principio ambiental, pero se objeta que fundamente toda su argumentación en un solo principio, en contra de la integralidad con la que debe ser tratada la temática ambiental.

La misma Resolución 207/2021 cita la Política Ambiental Nacional (MADES, 2021) al mencionar en sus considerandos el principio de gradualidad. Se debe señalar que dicha política también adopta como principio rector a la integralidad, “entendida como la necesidad de concertar las políticas sectoriales y de ajustar el marco legal nacional, departamental y municipal, haciendo prevalecer las normas que otorguen mayor protección al ambiente” (MADES, 2021, p. 16).

Esta integralidad exige prestar atención a las normativas enunciadas como marco normativo interpretativo en el apartado Metodología, a saber, la obligación de recomponer e indemnizar los daños ambientales según lo que ordena el artículo 8° de la Constitución Nacional, la prohibición de transformación y conversión de áreas con cobertura boscosa (Ley N° 2524/2004 y sus prórrogas y modificaciones hasta la Ley N° 6676/2020), la prohibición de devastaciones de bosques, la obligatoriedad de contar con autorización para el aprovechamiento, la reserva legal y la obligación de recomposición exigida por la Ley N° 422/1973, más la exigencia de compensar a través del pago por servicios ambientales según lo que dispone el artículo 12° de la Ley N° 3001/2006.



Frente a esto, la Resolución N° 207/2021 se atribuye potestades legales e, incluso constitucionales, reduciendo el marco protector del sistema ambiental nacional y limitando las sanciones a hechos comentados antes del 14 de diciembre de 2018.

Ante esto, es necesario cuestionar la aprobación de esta resolución y las intencionalidades subyacentes de una normativa incongruente con la Constitución Nacional, los compromisos internacionales asumidos por el Paraguay y la violación de la Política Ambiental Nacional.

Se deduce que la limitación que establece la Resolución 207/2021 a una única vez de la obligación de compensar el impacto ambiental olvida que el impacto es permanente o, por lo menos, duradero en paralelo con la actividad que lo genera. Se trata, por lo tanto, de una vulneración de lo público que, en este caso, se encuentra protegido por la prestación de servicios ambientales, prestación a la que la ley asegura una valoración justa, oportuna y adecuada como incentivo.

### **Motivación y razonabilidad de la administración**

Todo acto administrativo responde a una motivación que debe ser expuesta de manera razonada e integral. Esto implica una exposición de razones fácticas y jurídicas de cada decisión administrativa. Cada norma aprobada por la administración pública se basa en argumentos que están regulados constitucional y legalmente. Todo esto se orienta a garantizar que cada disposición emanada desde el estado debe concentrar su razonamiento hacia la certidumbre estatal (Paredes Paredes, 2020) y el bien común.

La razón fáctica es que la actividad, mientras dura, sostiene un impacto ambiental derivado. La razonabilidad obliga a deducir, por lo tanto, que la obligación de compensar debe sostenerse mientras la fuente del impacto ambiental dure en actividad e, incluso, más allá de su duración considerando la pervivencia y complejidad del caso.

Por un lado, es necesario asegurar la coherencia con todo el sistema de principios del Derecho Administrativo y del Derecho Ambiental. La legalidad, la igualdad, la finalidad, la primacía de lo público; junto con la integralidad, la precaución, la prevención, la prevalencia de lo ambiental (pro natura), indican una necesidad de razonamiento integral y superador de reduccionismos. La síntesis operativa de este sistema lógico es la aplicación de la Ley N° 3001/2006, sobre todo, en concordancia



con su objetivo primordial: la valoración y retribución justa, oportuna y adecuada de los servicios ambientales.

Se habla de razonabilidad interna y externa (Stamile, 2015). Por un lado, se objeta desde la exigencia de razonabilidad interna la reducción del razonamiento a un único y aislado principio: la gradualidad. Por otro lado, en función de la razonabilidad externa, se reclama la consideración de la vigencia de la actividad calificada como de alto impacto ambiental y su consecuente obligación de compensar dicho impacto mientras dure.

Esto sobre la base de la proporcionalidad, entendida como la idoneidad y equivalencia justa entre medios y fines (Paredes Paredes, 2020). Por un lado, se encuentra el medio, a saber, el pago por servicios ambientales orientado a un fin: el incentivo a los prestadores de dichos servicios. Asimismo, el mismo medio (pago por servicios ambientales) responde a una estrategia compensatoria de un alto impacto ambiental que tiene un origen definido y una duración que debe ser compensada en proporción debida a esa duración.

Como marco legal, la Ley N° 5211/2014, de Calidad del aire, dispone la aplicación acumulativa de todos los principios ambientales. Acumulación coherente con la integralidad, sistematicidad e indivisibilidad de lo ambiental. A esto se suma el carácter prevalente, según el cual, entre el interés particular de una actividad que lucra en desmedro del ambiente y una prestación beneficiosa para el interés público a través de acciones de conservación, la prioridad debe otorgarse a esta última.

La Resolución N° 207/2021 carece de razonabilidad en tanto expresa una decisión que relaja la protección ambiental, no considera la gravedad de los daños ambientales en términos de duración y dimensión, ignora la obligación de recomponer e indemnizar exigida por el artículo 8° de la Constitución Nacional, la prohibición de actividades de transformación de áreas boscosas dispuesta por la Ley de Deforestación Cero, la exigencia de reserva legal, de autorización previa, la prohibición de devastaciones de bosques según lo que ordena Ley N° 422/1973 y la finalidad compensatoria como incentivo de las actividades de conservación en concordancia con la Ley N° 3001/2006.

En el mismo sentido, la resolución carece de motivación coherente con la crisis ambiental creciente, justamente, originada en la devastación de los remanentes de bosques y su consecuente impacto sobre



el cambio climática, la pauperización del suelo y el desequilibrio ambiental. Problemáticas que cuentan con respuestas normativas, pero que son omitidas por el instrumento analizado.

Esta falta de motivación también se vincula con la ausencia de un dictamen por parte de la Dirección de Servicios Ambientales como dependencia afectada. Además, se destaca la falta de socialización con los protagonistas principales del sistema de valoración y retribución por servicios ambientales, es decir, los prestadores de servicios ambientales certificados por el MADES.

## **CONCLUSIONES**

El régimen de servicios ambientales en el Paraguay, regulado por la Ley N° 3001/2006, busca el incentivo de las acciones de protección y recuperación ambiental a través la retribución justa y oportuna a las personas generadoras de servicios ambientales. Dicho mecanismo depende de los pagos con finalidad compensatoria por parte de los titulares de obras y actividades de alto impacto ambiental entre las que se cuentan los responsables de la transformación de superficies con cobertura boscosa.

El logro de los objetivos definidos en la propuesta de la Política Ambiental Nacional del Paraguay se encuentra, primordialmente, bajo la responsabilidad del poder ejecutivo a través del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES). El cumplimiento de tales finalidades depende de la protección, recuperación y desarrollo sustentable de la diversidad biológica y de los recursos naturales del Paraguay, según lo que expresa el primer artículo de la Ley N° 3001/2006. Entre los recursos naturales, los bosques presentan condiciones graves de vulnerabilidad por las acciones antrópicas (Decoud-Fernández, 2021). Por lo tanto, es urgente toda medida tendiente a fortalecer las acciones de conservación y recuperación en concordancia con los principios del derecho ambiental.

La Política Ambiental Nacional (PAN) también apunta a promover la prevención y reducción de los niveles de contaminación del agua, del aire y del suelo, así como la recuperación de los ecosistemas y los recursos naturales. En función de dicha pretensión, la PAN renueva el compromiso del MADES hacia el establecimiento de incentivos normativos y económicos para que los productores y consumidores adopten decisiones en favor de la protección ambiental (MADES, 2021).

Dicho plan, invocado como fuente normativa en los considerandos de la Resolución N° 207/2021, es claro en la necesidad de articular los principios y normas ambientales de manera sistémica.



Sin embargo, esta regulación debilita una acción conservatoria al limitar la obligación de pago por servicios ambientales a una sola vez. De esta manera, favorece a quienes degradan los recursos naturales mediante, por ejemplo, la deforestación de bosques. Las páginas anteriores, en efecto, señala la progresividad como un principio orientador fundamental que, articulado con la no regresión, buscan fortalecer las medidas de protección y conservación ambiental.

Asimismo, fueron expuestas las interpretaciones basadas en una hermenéutica con soporte en los principios del derecho administrativo, como la razonabilidad, la motivación y el interés superior de lo público anclado con lo ambiental.

A partir de lo expuesto, se concluye que corresponde la derogación de la Resolución MADES N° 207/2021. De lo contrario, se estaría cometiendo una regresión en la protección, debilitando la exigencia de compensación a los causantes de los impactos ambientales negativos, se estaría desincentivando a los prestadores de servicios ambientales al priorizar actividades lucrativas en contra de lo que estipula el sistema normativo ambiental y, finalmente, contradiciendo tales normativas y la misma Política Ambiental Nacional, fuente estratégica para la consolidación de un sistema de protección integral y sostenible.

Queda pendiente el análisis profundo de estrategias como el pago por servicios ambientales, así como el tratamiento fragmentario de lo ambiental obviando el carácter holístico e integral que interpela a los responsables de la administración pública permanentemente, sobre todo, cuando se reduce a tratamientos parciales un proceso complejo, total y vital.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

Alterini, A. A., Ameal, O. J., & López Cabana, R. M. (2001). *Derecho de Obligaciones* (Segunda ed.).

Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Constitución de la República del Paraguay. (1992). <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional->

Decoud-Fernández, J. C. (2021). El Régimen de Servicios Ambientales como paradigma en clave latinoamericana. Una mirada desde el Paraguay. *RIIG - Revista Internacional De Investigación En Gobernabilidad*, 1(2), 75–94.

<https://revistas.posgradocolumbia.edu.py/index.php/riig/article/view/31>



- Decoud Fernández, J. C., van Humbeeck, A. A., Ramírez Cardozo, F. A., & Cubilla Melgarejo, E. N. (2022). Efectividad del régimen de servicios ambientales en la reserva de recursos manejados Ybytyruzú. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(3), 1771-1804. DOI: [https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v6i3.2332](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i3.2332)
- Decreto N° 11 202/2013. POR EL CUAL SE REGLAMENTA PARCIALMENTE EL ARTÍCULO 11° DE LA LEY NO 3001/2006 "DE VALORACIÓN Y RETRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES" Y SE ESTABLECE EL MECANISMO PARA AVANZAR EN LA REGLAMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 8° DE LA MISMA. [http://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2018/07/decreto\\_11.202-reg\\_ley\\_3001\\_1\\_0.pdf](http://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2018/07/decreto_11.202-reg_ley_3001_1_0.pdf)
- Decreto N° 453/2013. Por el cual se Reglamenta la Ley N° 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental y su Modificatoria, la Ley N° 345/94 y se Deroga el Decreto N° 14.281/96. <http://www.gacetaoficial.gov.py/index/getDocumento/2099>
- Duque Botero, J. D. (2020). Los principios de transparencia y publicidad en como herramientas de lucha contra la corrupción en la contratación del Estado. *Revista digital de Derecho Administrativo*(24), 79-101. Obtenido de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3634995](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3634995)
- Gómez Rodríguez, J. M. (2023). Una visión internacional de los derechos ambientales y empresariales y la sustentabilidad energética desde el derecho de competencia. *Revista Relaciones Internacionales*, 96(2), 105-129. <https://dx.doi.org/10.15359/ri.96-2.5>
- Jaramillo Zapata, J. J. (2020). La contratación de interés público en el Estado Social: marco constitucional y rendimiento jurídico [Tesis doctoral]. *Escuela de Doctorado 'Studii Salamantini' Programa de Doctorado Estado de Derecho y Gobernanza Global*. Universidad de Salamanca. <https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/144245/Jaramillo%20Zapata%2c%20Jhon%20Jaiiver.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ley N° 2068/2003 Que aprueba el Acuerdo Marco de Medio Ambiente del MERCOSUR. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4347/aprueba-el-acuerdo-marco-de-medio-ambiente-del-mercosur>





Ley N° 2524/04. (13 de diciembre de 2004). De Prohibición en la Región Oriental de las Actividades de Transformación y Conversión de Superficies con Cobertura de Bosques. *Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional (BACN)*. Asunción, Paraguay. Obtenido de <https://www.bacn.gov.py/archivos/3507/20150703134445.pdf>

Ley N° 294/1993. Evaluación de impacto ambiental. *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2374/ley-n-294-evaluacion-de-impacto-ambiental>

Ley N° 422/1973. FORESTAL. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2370/ley-n-422-forestal>

Ley N° 6676/2020. Que prohíbe las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques en la región oriental. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9496/ley-n-6676-prohibe-las-actividades-de-transformacion-y-conversion-de-superficies-con-cobertura-de-bosques-en-la-region-oriental>

Ley N° 5211/2014, DE CALIDAD DEL AIRE. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4637/ley-n-5211-de-calidad-del-aire>

Ley N° 5282/14. (19 de setiembre de 2014). Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental. *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*. Asunción, Paraguay. Obtenido de <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3013/libre-acceso-ciudadano-a-la-informacion-publica-y-transparencia-gubernamental>

Lorenzetti, R. L., & Lorenzetti, P. (2019). *Derecho Ambiental*. La Ley.

Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES). (2021). Política Ambiental Nacional. [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://docs.moodle.org/all/es/images\\_es/6/63/politica\\_ambiental\\_Nacional.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://docs.moodle.org/all/es/images_es/6/63/politica_ambiental_Nacional.pdf)

Olivares, A., & Lucero, J. (2018). Contenido y desarrollo del principio in dubio pro natura. Hacia la protección integral del medio ambiente. *Ius et Praxis*, 24(3), 619-650. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122018000300619>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) - Comité de Derechos Humanos. (20 de setiembre de 2019). Norma Portillo Cáceres y otros contra la República del Paraguay. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yh>



Paredes Paredes, F. I. (enero-junio de 2020). Discreción judicial, razonabilidad y control de constitucionalidad. *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*(42), 251-270. <https://doi.org/DOI:>

<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2020.42.14343>

Resolución MADES N° 182/2020. Por la cual se establecen los planes y modalidades de recomposición y de compensación que formara parte del plan de gestión ambiental (PGA) para los procesos de evaluación de impacto ambiental en el marco de la Ley N° 294/1993 "De evaluación de impact...". chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/

<https://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2020/07/Resolucion-182-de-fecha-29-de-junio-de-2020.pdf>

Resolución MADES N° 207/2021. Por la cual se modifica el artículo 10 de la Resolución N° 182 de fecha 29 de junio de 2020... chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/

<https://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2021/10/RESOLUCION-N%C2%B0-207.pdf>

Revuelta Vaquero, B. (27 de abril de 2018). La penta-dimensión del derecho ambiental. Una nueva perspectiva de la clasificación clásica del derecho. *De Jure. Revista de investigación y análisis*, 5-27. <http://www.doctorvaquero.com.mx/assets/1.-la-pentadimension.pdf>

Rodríguez Amieva, J. M. (2023) Formaciones y transformaciones semióticas: Una revisión crítica sobre la determinación discursiva del sujeto; Universidad Nacional de San Luis. Facultad de Ciencias Humanas. Departamento de Comunicación; *Umbral de la Comunicación*; 3; 3; 11-2023; 1-18

Stamile, N. (2015). Razonabilidad (Principio de). *EUNOMÍA. Revista En Cultura De La Legalidad*, (8), 222-228. Recuperado a partir de

<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2488>

