

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DERECHOS  
AMBIENTALES: ANÁLISIS Y COMENTARIOS DE UNA SENTENCIA DE LA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DEL PARAGUAY**

**Federico Andrés Legal Aguilar\***

**Sumario**

El presente trabajo analiza los efectos jurídicos de una sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, en la cual resuelve declarar inconstitucional el artículo 10 de la Ley 294/94 "*de Evaluación de Impacto Ambiental*" en una acción promovida por la Secretaría del Ambiente (SEAM) –quien a su vez es su Autoridad de Aplicación de dicha norma-. La Sentencia resuelve una cuestiones relevantes no solo en materia de derecho ambiental sino, asimismo, en materia del derecho constitucional en lo relacionado a la temática de la "*aprobatoria ficta*" vs. la "*denegatoria ficta*". Así también, la decisión judicial rescata cuestiones trascendentales tanto desde el punto de vista de la teoría jurídico-ambiental como de la teoría constitucional. El trabajo busca aportar una nueva visión de la protección ambiental, desde el punto de vista de las garantías constitucionales, y la necesidad de nuevas reformas judiciales a fin de hacer efectivo el derecho a vivir en un ambiente ecológicamente equilibrado.

**Abstract**

This paper analyzes the legal effects of a ruling by the Constitutional Chamber of the Supreme Court of Paraguay, which resolves to declare unconstitutional Article 10 of Law 294/94 "*Environmental Impact Assessment*" in an action promoted by the Environment Secretariat (SEAM), who in turn is the implementing authority of this norm. The judgment resolves relevant issues not only in environmental law but also in terms of constitutional law in relation to the topic of "*approving ficta*" vs. the "*constructive denial*". Also, the court decision rescues momentous issues from the point of view of environmental legal theory and constitutional theory. The work

---

\* Abogado, promoción 2011, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Ex Asesor Jurídico del Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) (2012-2013). Ex Director de la Dirección de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Justicia (2014-2015). Joven Investigador de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) (2015). Actualmente

aims to provide a new vision of environmental protection, from the point of view of constitutional guarantees, and the need for further judicial reforms in order to make effective the right to live in an ecologically balanced environment.

## I. Introducción

El Acuerdo y Sentencia N° 542, de fecha 31 de mayo de 2013, denominado “*Acción de Inconstitucionalidad: “Contra art. 10 de la Ley N° 294/03 de ‘Evaluación Ambiental’*” (en adelante “la Sentencia”), puede considerarse –pese a su discreta difusión- una de las decisiones más relevantes en materia de protección jurídico-ambiental en Paraguay que, a su vez, se dictó pocos meses antes de un cambio de criterio en la política ambiental, de notables y considerables repercusiones, respecto al régimen de evaluación de impacto ambiental<sup>1</sup>. La Sentencia resuelve una cuestión relevante no solo en materia de derecho ambiental sino, asimismo, en materia del derecho constitucional en lo relacionado a la temática de la “*aprobatoria ficta*” vs. la “*denegatoria ficta*”. Así, la decisión judicial rescata cuestiones trascendentales tanto desde el punto de vista de la teoría jurídico-ambiental como de la teoría constitucional. También sienta principios cardinales para la interpretación de los derechos ambientales en lo que podemos denominar “control de constitucionalidad de los derechos ambientales”.

Como bien señala la historia del derecho, así como los grandes escritores, juristas clásicos y contemporáneos, el control de constitucionalidad surge con el célebre caso *Marbury vs. Madison*. Brevemente referiremos que, en aquel caso, el juez John Marshall, quien presidía la Suprema Corte de los Estados Unidos, y los otros cinco jueces de esa Corte, decidieron que tenían poder de revisar las leyes hechas por los representantes de la población y de los Estados en el Congreso de la Unión, y que tenían además el poder nulificar dichas leyes si, en su opinión, eran contrarias a la Constitución.<sup>2</sup> Sin duda alguna, este fallo constituye la decisión más importante y, tal

---

es asistente de Cátedra en Derecho de las Obligaciones y Derecho de los Contratos en la Facultad de Derecho de la UNA.

<sup>1</sup> Se trata del Decreto N° 453/13 que reglamenta la Ley 294/93. El Decreto, por primera vez, establece los estándares mínimos de actividades que no deberán someterse a impacto ambiental.

<sup>2</sup>Cfr. Valdez, Clemente. “Marbury vs. Madison. Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en los Estados Unidos”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, N°. 4, 2005, pp. 313-345.

vez, la más conocida en cuanto al control de constitucionalidad de las leyes. Surge desde entonces la doctrina del *judicial review* y el principio de “supremacía constitucional”. Este principio supone que la Constitución es la máxima norma en un Estado y, en consecuencia, todas las normas jurídicas deben estar acordes a ella.

El control de constitucionalidad, como vemos, supone ser una herramienta de protección. Ahora, ¿qué es lo que protege esta herramienta?

Las ideas emanadas de las Revoluciones Inglesas, la Independencia Norteamericana y la Revolución Francesa, han supuesto que los Estados, de modo a garantizar los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, posean una Constitución. Es decir, ésta filosofía, que encuentra su fundamento en las ideas de la ilustración, surge como una garantía para frenar la arbitrariedad pública en desmedro de la libertad y el patrimonio de los individuos; de ahí que el "principio de legalidad", en el sentido de que la autoridad pública deba estar autorizada por la Constitución y las leyes a realizar actos que puedan restringir derechos, supone que todo debe encuadrarse bajo el permiso de la ley; lo que comúnmente se conoce como "Estado de Derecho" o *Rule of Law*, que se sintetiza en la popular frase norteamericana: “gobierno de leyes y no de hombres”- Así, la Constitución no sólo ha de poseer derechos reconocidos a los ciudadanos sino que además debe establecer una adecuada separación de los poderes del Estado de modo a evitar cualquier concentración o la suma de los poderes públicos. Por ello, el control de constitucionalidad supone ser una herramienta de protección, no solo de los derechos reconocidos –o implícitos- a los ciudadanos sino de la adecuada separación e independencia de los demás poderes del Estado.

Existen numerosas definiciones de lo que puede entenderse por “control de constitucionalidad”. Sin embargo, la Sentencia misma, análisis del presente trabajo, da una definición de lo que entiende diciendo: “...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”* (Voto del Dr. Fretes) (la cursiva nos pertenece).

El control de constitucionalidad, según nuestra concepción, supone ser el conjunto –de mecanismos jurídicos- por el cual se hace efectivo el principio de supremacía constitucional.

A razón de lo dicho, al constituirse en un mecanismo, supone ser un instrumento de justicia. Pues, el control de constitucionalidad es el instrumento jurídico para hacer efectivos los derechos y garantías reconocidos en la Constitución e, inclusive, aquellos que no están expresamente reconocidos en el plexo constitucional pero que, sin embargo, son inherentes a la personalidad humana.

## **II. Relación entre el control de constitucionalidad y los derechos ambientales**

Ahora, ¿qué relación existe entre el control de constitucionalidad y los derechos ambientales? Desde el punto de vista formal, ambos parten del mismo presupuesto: se encuentran reconocidos normativamente en la Constitución. Por un lado, el control de constitucionalidad garantiza que los dictados de la Constitución serán respetados por los poderes del Estado, así como por los ciudadanos, mientras que la institución de los derechos ambientales garantiza una convivencia en armonía de los ciudadanos con su entorno, y entre sí mismos. Materialmente, como vemos, ambas instituciones jurídicas garantizan que lo dicho en la Constitución tendrá operatividad en tanto este documento político no sólo asegura derechos y libertades públicas sino que intenta asegurar la paz social.

Al ser los derechos ambientales considerados derechos insertos en la Constitución, como derechos humanos, adquieren la máxima protección jurídica por el principio de supremacía constitucional; pues se encuentran en la cúspide piramidal de las normas positivas.

Al estar reconocidos los derechos ambientales en la Constitución supone una interrelación formal con el control de constitucionalidad. Los mecanismos de defensa constitucional responderán –o deberán responder-, en definitiva, para hacer que los derechos constitucionales, entre ellos los derechos ambientales, sean eficaces y plenamente operativos a través de las garantías constitucionales.

### III. La problemática de la defensa de los derechos ambientales mediante el control de constitucionalidad

Un punto trascendental es considerar la problemática de la defensa de los de los derechos ambientales mediante el control de constitucionalidad. Tal vez sería impropio utilizar la expresión “problemática”; sin embargo, en Paraguay, actualmente, los derechos ambientales y los intereses difusos suponen una institución muy confusa, especialmente para quienes están abocados al estudio de las ramas administrativas, civiles, comerciales y penales. Esta problemática no es reciente sino que surge desde el momento en que se pretendía introducir estos derechos al ordenamiento jurídico constitucional paraguayo.

A diferencia de otros países, Paraguay no cuenta con un extenso desarrollo legislativo, doctrinario y jurisprudencial, en cuanto a la doctrina de los intereses difusos. Aunque, cabe acotar que el Paraguay ha contado con la presentación de un proyecto de ley “*General del Ambiente*” en el cual se regulan mecanismos procesales para la defensa de los intereses difusos ambientales<sup>3</sup>.

Gilbert Armijo Sancho, célebre tratadista costarricense y miembro de la Sala Constitucional de su país, nos dice, con relación a los intereses difusos, que “*en los últimos años se ha planteado la necesidad de precisar los sujetos legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad de manera directa, la definición del concepto y sus alcances*”<sup>4</sup> (la cursiva nos pertenece).

A razón de lo expuesto en el párrafo anterior, podemos afirmar que el estudio y comprensión de los intereses difusos y los derechos ambientales supone una problemática de envergaduras considerables. Tal vez, por el marcado criterio civilista que aún posee nuestro país, y bajo el criterio de interés o pretensión autónoma, también, que las sentencias tienen eficacia *inter partes*, así como la falta de estudio e investigación en los ámbitos universitarios, convergen en la consecuencia de que los intereses difusos y los derechos ambientales aún siguen siendo derechos inocuos de incipiente desarrollo.

Ahora, el cambio de paradigma en la sociedad moderna, y la evolución económica, tecnológica, cultural y social suponen que la protección de la institución de

---

<sup>3</sup> Presentado en la Cámara de Senadores el 18 de Junio de 2008 por el Senador Cándido Vera Vejarano. Este proyecto fue elaborado activamente por IDEA.

<sup>4</sup> Cfr.: Armijo Sancho, Gilbert. "La legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad: el interés difuso", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Anuario 2002, pp. 185-242.

los derechos ambientales también reviste de novedosas herramientas que, en profusas oportunidades, no son previstas en los ordenamientos jurídicos o, a lo sumo, tienen un efecto material ineficaz o simplemente una herramienta de protección mal diseñada.

#### **IV. Análisis General de la visión jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia respecto a la protección ambiental**

En una visión general, y escueta, según nuestro análisis, de lo que ha sido la interpretación jurídica de la Corte Suprema de Justicia sobre los derechos ambientales, y los intereses difusos en general, a lo largo de su composición desde la promulgación de la Constitución de 1992 –que, cabe aclarar, recién se integró en 1995- podemos decir que la doctrina no ha sido muy relevante hasta el Acuerdo y Sentencia N° 542/13. Pues, en efecto, esta es la sentencia que mayor énfasis e importancia ha dado a la protección ambiental, si se tiene en cuenta además las consecuencias de su aplicación jurídica.

Algunas jurisprudencias sostuvieron criterios con relación a la legitimación activa de los accionantes. Se infiere una interpretación restrictiva respecto a la legitimación activa<sup>5</sup> en acciones directas de inconstitucionalidad; sin embargo, en los amparos constitucionales reconoció la legitimación amplia y flexible a favor de organizaciones de la sociedad civil. Aquello se debe en gran parte a la carencia de instrumentos procesales idóneos para lograr una efectiva protección; como consecuencia de esta situación, hubo casos donde alegando la protección de los intereses difusos, mediante la acción de inconstitucionalidad, en virtud del art. 38 de la Constitución, se han encontrado trabas procesales que hacían inadmisibles el pronunciamiento a favor. Se pudo constatar un caso donde la acción de inconstitucionalidad fue rechazada *in limine* por tener defectos formales, como la no indicación del perjuicio que ocasionaba el acto normativo<sup>6</sup>, como consecuencia de la clásica postura civilista del “interés como medida de la acción”.

En otro sentido, en un caso se pudo interpretar que cuando la autoridad pública realice actos que puedan lesionar derechos ambientales debe ser ella la que cumpla todas las formalidades que la ley establece para no ocasionar daños colectivos<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr.: Acuerdo y Sentencia N° 268, de fecha 08/07/1996, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; Acuerdo y Sentencia N° 188, de fecha 28/05/2008, Sala Civil y Comercial de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>6</sup> Cfr.: Acuerdo y Sentencia N° 268 de fecha 08/07/1996 de 1996, cit. supra.

<sup>7</sup> Cfr.: Acuerdo y Sentencia N° 80, de fecha 12/04/1996, Sala Constitucional.

Se detectó, en la mayoría de los fallos que, dentro del campo de la ponderación de derechos individuales *versus* derechos ambientales o intereses difusos, se sostuvo, como en el caso de la Sentencia analizada en el presente trabajo, el principio del "interés general"<sup>8</sup>. Han sido varios los fallos donde la Sala Constitucional, a la luz del art. 128 de la Constitución, sostuvo que en ningún caso el interés de los particulares primaría sobre el interés general. Claramente, la doctrina de los intereses difusos y los derechos ambientales, según podemos inferir de los pronunciamientos de la Sala Constitucional, debe ser interpretada conjunta, sistemática y armónicamente con el principio de "interés general". Sin embargo, esta interpretación cedió en algunos casos por cuestiones de competencia en base al principio de legalidad. En dos pronunciamientos conocidos la Sala Constitucional declaró inconstitucionales ciertos actos administrativos que tenían como finalidad la protección de derechos ambientales; interpretó que al no haber una ley que establezca la competencia específica de la entidad pública para restringir ciertas actividades, aunque materialmente lesivas al ambiente, asimismo se lesionaba el principio de legalidad, lo cual –siempre en razonamiento de la Corte Suprema- es inconstitucional<sup>9</sup>.

También interpretó, en otros fallos, que la resolución de conflictos que atañen a los intereses difusos, cuando sean en el marco de una comunidad municipal, deben ser llevadas a cabo por las entidades municipales respectivas<sup>10</sup>. Esto tiene como fundamento el carácter extraordinario y residual de la acción de inconstitucionalidad. Pues, pudiendo una entidad local resolver las cuestiones mediante medidas administrativas, la acción de inconstitucionalidad únicamente opera cuando éstas no hayan progresado y se hayan agotado los recursos ordinarios.

Asimismo se han dos jurisprudencias donde, en sus fundamentos, se niega la plena operatividad de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución, en abierta violación al art. 45 de la misma<sup>11</sup>. Esto se debe a que el desarrollo jurídico-político de nuestro sistema de declaración de inconstitucionalidad no es apto para afrontar esta clase de cuestiones. Por ejemplo, a saber no existe jurisprudencia en la cual se desarrolle la doctrina de la "inconstitucionalidad por omisión legislativa"; ni tampoco

---

<sup>8</sup>Cfr.: Acuerdo y Sentencia N° 31, de fecha 29/02/1996, Sala Constitucional; Acuerdo y Sentencia N° 98, de fecha 05/04/1999, Sala Constitucional; Acuerdo y Sentencia N° 945, de fecha 18/10/2005, Sala Constitucional; Acuerdo y Sentencia N° 371, de fecha 09/08/2010, Sala Constitucional.

<sup>9</sup> Cfr.: Acuerdo y Sentencia N° 812, de fecha 11/11/2009, Sala Constitucional; Acuerdo y Sentencia N° 680, de fecha 28/12/2010, Sala Constitucional.

<sup>10</sup>Cfr.: Acuerdo y Sentencia N° 44, de fecha 18/02/1997, Sala Constitucional.

se ha llegado a la conclusión uniforme de que la Corte Suprema, especialmente su Sala Constitucional, deba hacer operativo derechos humanos programáticos cuando en sede judicial sea exigido. Estas sentencias asimismo versaban sobre cuestiones de derecho internacional público. Ante esto, en los casos de conflictos, la Sala Constitucional dejó postura en el sentido de que esta clase de relaciones no puedan ser resueltas por vías no establecidas en los tratados respectivos.

También se pudo ver en un fallo la interpretación bajo el criterio de "norma posterior especial" sobre la "norma anterior general", en lo referente a cuestiones ambientales y los beneficiarios de la reforma agraria<sup>12</sup>, como un método de interpretación de derechos en conflicto.

Lo interesante del fallo analizado en el presente trabajo es que el mismo hace mención a varias sentencias en el ámbito ambiental que la Corte dictó en diferentes momentos, así como cuestiones debatidas en la Constituyente de 1992. En síntesis, se puede decir que la Sentencia extrae "lo mejor" de la doctrina respecto a la protección ambiental.

## V. Criterios jurídicos de la Sentencia

De la Sentencia, según nuestro análisis, se pueden derivar las siguientes conclusiones a) La "*aprobatoria ficta*" es inconstitucional por afectar directamente el art. 40° de la Constitución, y, especialmente en materia ambiental, por afectar los art. 4°, 7°, 8°, 38° y 128° de la misma; b) la *legitimación* en materia ambiental es amplia, tanto que cualquiera que pueda verse afectado puede accionar contra la norma en virtud del art. 38 de la Constitución; c) Los *efectos* de la sentencia declarativa de inconstitucionalidad en materia ambiental, especialmente cuando es el Estado quien acciona, tendrán efectos fácticamente *expansivos* a terceros que no se han involucrado en el proceso.

Asimismo, por primera vez, a saber, una Secretaría del Estado interpone una acción de inconstitucionalidad contra una norma que está bajo su competencia. En efecto, la Secretaría del Ambiente (en adelante "SEAM") promovió acción de Inconstitucionalidad contra el Art. 10°, tercer párrafo, de la Ley N° 294/93 "*De*

---

11Cfr.: Acuerdo y Sentencia N° 301, de fecha 25/05/2006, Sala Constitucional.

12Cfr.: Acuerdo y Sentencia N° 823 de fecha 17/11/2009, Sala Constitucional.

*Evaluación de Impacto Ambiental*” alegando la conculcación de los Arts. 6, 7, 8, 38, 40 y 128 de la Constitución.

#### **A. El silencio administrativo en el marco de la Ley 294/93**

Se entiende como “silencio administrativo”, en palabras de Fernando E. Juan Lima, “... como una ficción que la ley establece en beneficio del interesado en virtud del cual se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la solicitud de aquél cuando la administración incumple el deber que tiene de resolver y se dan los demás requisitos exigidos por la ley” (la cursiva nos pertenece)<sup>13</sup>.

La ley 294/39 resolvió con criterio del silencio positivo; esto es, conceder la aprobación de la licencia ambiental a falta de pronunciamiento expreso por parte de la autoridad de aplicación. Esta normativa ya ha sido criticada por la doctrina en Paraguay<sup>14</sup>.

También ha sido muy discutida por la doctrina respecto a quién es el beneficiado del silencio administrativo, cuando se establece la *denegatoria ficta*<sup>15</sup>.

La Constitución del Paraguay, del año 1992, decidió adoptar la solución de la *denegatoria ficta* diciendo en el art. 40 “*Del derecho a peticionar a las autoridades. Toda persona, individual o colectivamente y sin requisitos especiales, tiene derecho a peticionar 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*” (la cursiva nos pertenece).

Como consecuencia de la redacción del art. 40°, la problemática radicaba en que la Ley 294 establece que “...*Toda Evaluación de Impacto Ambiental quedará aprobada sin más trámite, si no recibiera su correspondencia Declaración en el término de 90 (noventa) días...*” (la cursiva nos pertenece). Es un caso claro de silencio administrativo que, según la norma en cuestión, obtiene una resolución ficta en sentido positivo. Ahora, asimismo la problemática del caso radicaba en dos cuestiones: por un lado, que la “*aprobatoria ficta*” era inconstitucional por afectar el art. 40° de la Constitución que consagra la “*denegatoria ficta*” como una garantía constitucional a favor de los ciudadanos; por otro lado, que la “*aprobatoria ficta*” en el caso de la

---

<sup>13</sup>Juan Lima, Fernando E. "El silencio de la administración y la habilitación de la instancia judicial", en [http://www.gordillo.com/pdf\\_unamirada/06lima.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_unamirada/06lima.pdf) (consulta realizada en agosto de 2016).

<sup>14</sup>Cfr.: Abed, Sheila. *Régimen Jurídico Ambiental de la República del Paraguay*. 2da. ed. Asunción: IDEEA, 2010, p. 291.

<sup>15</sup>Cfr.: Sosa Elizeche, Enrique. *Tratado jurisprudencial y Doctrinario – Derecho Administrativo*. Tomo I, pág. 231”.

protección ambiental afecta los artículos constitucionales que consagran el vivir en un ambiente adecuado y ecológicamente equilibrado.

El Juzgador, de modo a fundamentar la inconstitucionalidad menciona: “... [del] 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 cursiva nos pertenece). Asimismo menciona, lo que consideramos también de vital importancia a los efectos de brindar una interpretación sobre quién posee la carga de la prueba en cuestiones ambientales, que “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” (la cursiva nos pertenece). Por otro lado, asimismo se establece en la Sentencia el principio sostenido en el art. 128: "...En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general... ". Dice el Juzgador: “...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...” (la cursiva nos pertenece).

Nótese que el Juzgador menciona "posiblemente se perjudique" en vez de mencionar que "ciertamente" se producirá un daño. Esta cuestión es un tema no menor en virtud a que el daño ambiental puede ser indeterminado y afectar a personas indeterminadas.

Podemos concluir que la resolución en el sentido de declarar la inconstitucionalidad del art. 10 de la Ley en cuestión fue totalmente acertada, no solo por

el hecho de que atenta lo establecido en el art. 40° sino que, en efecto, es una norma que de aplicarse afectaría la posibilidad de control real del Estado en cuanto al régimen de licencias ambientales.

Ahora, es cierto que dejar al arbitrio de la autoridad pública cuestiones que hacen al libre desenvolvimiento de los particulares puede generar situaciones de atropello a los derechos consagrados constitucionalmente en cuanto a la libertad económica lícita. Sin embargo, creemos que en todos los casos el particular tiene remedios constitucionales como un amparo de pronto despacho o amparo constitucional ante la negativa de respuesta por parte de la entidad administrativa. Estos remedios constitucionales son la mejor solución de equilibrio y armonía a la problemática del retardo injustificado en la petición de resolución de una licencia ambiental.

## **B. La legitimación activa en el marco del art. 38 de la Constitución**

En la Sentencia la cuestión de la legitimación activa no fue el primer punto en desarrollarse. Tampoco se puede decir que se haya dado mucho énfasis en tal cuestión, hasta si se quiere fue tratada como una cuestión *obiter dictum*. Sin embargo, lo cierto y lo concreto es que se hace referencia a la legitimación en virtud al art. 38 de la Constitución. Esto, según nuestro punto de vista, tiene notables consecuencias jurídicas. Primero, porque si bien fue un representante de una entidad pública quien accionó contra el acto normativo –de carácter general-, el fundamento de la legitimación se basó claramente en el artículo referido *supra*.

Al momento de la redacción del art. 38 de la Constitución, “*de la Defensa de los Intereses Difusos*”, en la Convención Nacional Constituyente, tres cuestiones fueron ampliamente debatidas en base a dos proyectos diferentes presentados<sup>16</sup>. Por un lado, se discutió con relación a la legitimación activa: para algunos, la legitimación debía recaer en un funcionario determinado y no en cualquier persona, ya sea de forma individual o colectiva, como finalmente quedó redactado el artículo. Esta cuestión se dio principalmente por la colisión que eventualmente tendría la protección de un derecho colectivo *versus* un derecho individual. Existía un cierto temor en que la consagración del artículo podría lesionar actividades de producción y comercialización. Por otro lado, se discutió sobre los verbos que denotaban la acción: algunos plantearon utilizar el verbo “reclamar”, otros “recabar”, “exigir”, etc. Lo que no cabe duda es que en todo momento

se pretendió utilizar un verbo que denotase la posibilidad de accionar en sentido jurídico<sup>17</sup>. Siguiendo la doctrina del gran maestro de derecho constitucional Segundo Linares Quintana, las palabras en la Constitución deben interpretarse en un sentido normal, salvo que pueda deducirse que se pretendía utilizar una palabra técnico-legal<sup>18</sup>. De ahí que se pueda deducir que quedó reconocida la *acción popular*, en tanto cualquier persona puede reclamar (o accionar, o peticionar), individual o colectivamente, a las autoridades públicas para la defensa de los intereses difusos.

La última cuestión debatida tuvo que ver con el procedimiento que debía establecerse<sup>19</sup>.

Lo interesante del presente caso es que una autoridad pública, como la SEAM, accionó – o reclamó- mediante acción de inconstitucionalidad –como medida de defensa- la protección –como sería una sentencia declarativa de inconstitucionalidad- de un interés difuso como el medioambiente; y lo hizo asimismo ante otra autoridad pública como al Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. No cabe duda que la lógica del art. 38 se cumple.

Siguiendo con la cuestión de la legitimación, dice el Juzgador 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’*” (la cursiva nos pertenece). Lo que se puede deducir de esta afirmación, en el marco del control de constitucionalidad de las leyes, es que una acción de inconstitucionalidad puede interponerse directamente según el art. 38 de la Constitución que establece la acción popular. Ahora, la acción de inconstitucionalidad siempre será residual, cuando no existan medios ordinarios para impugnar el acto.

Es cierto que ya la Corte Suprema había reconocido la legitimación amplia en procesos que tendían a cuestionar la constitucionalidad de ciertos actos, especialmente a

---

<sup>16</sup> Véase el Diario de Sesiones N° 14.

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> Cfr.: Linares Quintana, Segundo. *Tratado de la Interpretación Constitucional*. (s.f.).

<sup>19</sup> Véase el Diario de Sesiones N° 14, sobre la cuestión de la vía, amparo, y con relación a los plazos.

favor de organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, a saber, por primera vez se reconoce la legitimación en una acción directa de inconstitucionalidad contra un acto normativo de carácter general que afectare derechos de incidencia difusa. Significaría que todo ciudadano está legitimado, siempre y cuando no existan remedios ordinarios, a la interposición directa de inconstitucionalidad contra normas generales que atenten derechos ambientales. Esta tesitura ya la habíamos sostenido en un trabajo anterior<sup>20</sup>.

Sin embargo, al parecer tal hipótesis no tendría sustento material en el Paraguay. Esto, debido al criterio de la "pretensión autónoma" y el "interés como medida de la acción"; lo cual significa, según los criterios expresados por la Corte Suprema en sendas decisiones y según la normativa procesal vigente, que el accionante deba demostrar un daño personal y concreto, lo cual fundamentaría su interés en la declaración de inconstitucionalidad. Ahora, tratándose de derechos ambientales e intereses difusos, es bien sabido que toda persona puede reclamar medidas en nombre y representación de la sociedad, según lo dispone el art. 38 de la Constitución del Paraguay, independientemente al daño personal o individual. Nosotros creemos que al ser los intereses difusos intereses legítimos de rango constitucional ya no cabe la concepción del daño personal; sin embargo, debe existir un daño –o un daño posible e inminente [que no pueda ser subsanado por las vías “ordinarias”]- y el mismo, a nuestro criterio debe ser demostrado y fundamentado; superado esto, la legitimación activa del accionante debe presumirse *iuris tantum*. Significa esto que al existir lesiones a los intereses difusos, en virtud de la aplicación de los actos normativos, los particulares deben poder interponer las acciones correspondientes -que, en este caso, sería una acción popular tendiente a cuestionar la constitucionalidad de tales actos normativos o actos jurisdiccionales lesivos a los bienes de incidencia difusa-. Por ejemplo, una normativa que permita la destrucción del acervo cultural, patrimonial o ambiental, y en virtud de la aplicación de la ley, cuando se produzca el daño concreto o de inminente producción, cualquier persona puede estar legitimada a interponer la inconstitucionalidad de forma directa, siempre que no existan remedios ordinarios. Ahora, cuando existan remedios ordinarios y éstos no sean suficientes, la acción de inconstitucionalidad podría interponerse de forma incidental.

---

<sup>20</sup> Cfr.: Legal Aguilar, Federico Andrés. "Intereses Difusos: breve noción sobre su definición legal, características y su defensa jurídica en el derecho paraguayo", en *La Ley Paraguaya. Anales de la Legislación Paraguaya*, 2015, pp. 3-6.

En consecuencia, sostenemos que ante situaciones excepcionales, siempre que se den los supuestos del daño a los intereses difusos y que la inconstitucionalidad sea la única vía, la legitimación debe estar dada a cualquier persona en virtud del art. 38 de la Constitución.

Esta interpretación estaría en armonía con las disposiciones de la ley 1.334 "*De Defensa del Consumidor y el Usuario*". En efecto, la mencionada ley establece no sólo la definición de los intereses difusos sino también reglas procesales en cuanto a su ejercicio. Menciona la ley referida, en su art. 43°, que la defensa en juicio de los derechos que [ella] precautela podrá ser ejercida a título individual como a título colectivo. Además agrega que "será" –esto es, un imperativo- ejercida colectivamente cuando se encuentren involucrados intereses o derechos difusos o colectivos. Significa que la ley prevé que el mecanismo de defensa de los intereses difusos será mediante acciones colectivas. Esto es una norma reglamentaria del art. 38 de la Constitución. Nos preguntamos, entonces, ¿puede ser interpuesta una acción de inconstitucionalidad a título colectivo? Creemos que la respuesta es afirmativa.

Asimismo, la Ley 609/95 "*Que Organiza la Corte Suprema de Justicia*" menciona en su art. 12 que "*No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, ni justifique la **lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria***" (la cursiva y la negrita nos pertenece). Pues, en efecto, no podría alegarse que la invocación de los intereses difusos constituye una cuestión "no justificable"; ahora, respecto a la lesión concreta, no cabe duda de que el daño que la norma está causando debe ser lo suficientemente grave como para aceptar que un remedio extraordinario -como lo es la declaratoria de inconstitucionalidad- sirva para la defensa de derechos de índole ambiental. En efecto, la lesión concreta debe ser demostrada, puesto que no existe el control abstracto o preventivo de constitucionalidad; aunque también debe tenerse en cuenta el daño posible e indeterminado en materia ambiental.

El art. 550 del Código Procesal Civil que menciona "***Toda persona lesionada en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, los principios o normas de la Constitución, tendrá facultad de promover ante la Corte Suprema de Justicia, la acción de inconstitucionalidad en el modo establecido por las disposiciones de este capítulo***" (la cursiva y la negrita nos pertenece); y, asimismo, el art. 551 del

mismo Código que menciona que *“La acción de inconstitucionalidad contra actos normativos de carácter general es imprescriptible, sea que la ley, decreto, reglamento u otro acto normativo de autoridad, afecte derechos patrimoniales, tenga carácter institucional o vulnere garantías individuales”* (la negrita y la cursiva nos pertenece). En el caso del art. 550 del Código Procesal Civil, se habla de “legítimos derechos”; pues el derecho a vivir en un ambiente saludable de considerarse como tal. Asimismo, en el caso del art. 551 se habla de “garantías individuales”; pues, los intereses difusos constituyen "derechos subjetivos públicos"; en consecuencia deben ser considerados asimismo como garantías individuales en tanto condicionan la calidad de vida de los habitantes y del desarrollo personal y colectivo. Esto último responde a la doble naturaleza de los intereses difusos; constituyen derechos índole individual y, asimismo, de índole colectiva; en consecuencia, las acciones para su defensa pueden interponerse a título individual como a título colectivo.

### **C. Efecto de la sentencia declarativa en el presente caso**

Otra cuestión muy discutida en general por la doctrina es con relación a los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad en Paraguay, cuestión que escapa del análisis de la presente. En el presente caso, la Sentencia tendrá sin duda algunos efectos expansivos a terceros que no se involucraron en el proceso, puesto que la sentencia de inconstitucionalidad es a favor de la SEAM (beneficiada). Para entender cómo opera una sentencia en el marco de un proceso colectivo es necesario preguntarnos quién es parte en el proceso.

En el marco de la impugnación vía inconstitucionalidad, la normativa procesal paraguaya menciona que la norma declarada inconstitucional es inoponible al beneficiado –lo cual supone que quien está aplicando el acto normativo debe dejar de hacerlo ante aquel-. Esto porque la acción de inconstitucionalidad fue establecida con el criterio de pretensión autónoma; en consecuencia, quien alega un daño personal y concreto puede interponer la acción. Con la introducción de los intereses difusos, este criterio civilista quedaría obsoleto para la protección procesal de derechos como el medioambiente. Si bien, aún no existe jurisprudencia constante y uniforme que reconozca tal cuestión, aunque se pueda deducir de la Sentencia, en el caso analizado el beneficiado es autoridad de aplicación de la norma; en consecuencia, nadie podrá oponer a la SEAM el art. 10° de la Ley 294; por lo tanto, fácticamente, aunque de forma

indirecta, la Sentencia se expande a las partes que tienen vinculación jurídica con tal entidad como consecuencia de los procesos en el marco de licencias ambientales.

Roberto G. Loutayf Ranea y Fernando Virgili<sup>21</sup> comentan que conformaría un proceso ambiental colectivo la acción directa de declaración de inconstitucionalidad de una ley cuyo cumplimiento estuviere generando (en caso de ya ser observada) o pudiere generar (en el supuesto que aún no hubiera entrado en vigencia y constituyera una mera amenaza) un daño ambiental colectivo. Siguen comentando que puede tratarse de una **ley que contuviera un mandato general y abstracto**, como ser, que ordenara a la población hacer algo que pudiera afectar el ambiente (no es fácil imaginarse –dicen- un supuesto, pero podría ser por ej., una ordenanza que estableciera que todos los edificios debían contar con incineradores de basura y quemarla todos los días; o ley que fomentara la instalación de actividades que producen efectos contaminantes o residuos peligrosos) (énfasis de los autores); o según nuestro ejemplo, una ley que permitiera la importación de residuos tóxicos en flagrante violación al art. 8 de la Constitución.

Para que resulte eficaz la declaración de su inconstitucionalidad –dicen los autores mencionados-, sus efectos no deben limitarse a las partes que intervinieron en el juicio sino que debe ser conocida por todos a fin de que no la cumplan y se proteja de tal forma el ambiente. Mencionan los autores, por otro lado, que puede tratarse de una **ley que no contuviera un mandato general** sino que dispusiera algo concreto (p. ej. la que declarara un inmueble de utilidad pública para dedicarlo a una actividad que causaría daño al ambiente; o la ordenanza que emplazara un basural en un lugar cercano a una población) (énfasis de los autores). En estos casos, mencionan, la sentencia que se dictara tendría eficacia, sin duda, entre las partes, una de las cuales debe ser la entidad que ha dictado la ley; y al no poder ésta aplicarla, de hecho el efecto resulta ser *erga omnes* por cuanto la imposibilidad de cumplimiento beneficia a todos de forma fáctica.

Otro ejemplo podría darse en el caso que una ley contradiga lo que establece una norma constitucional programática. Esto se daría en el caso, v.gr., que una ley no consagre los principios de conservación y protección. La declaración de inconstitucionalidad tendrá el efecto de hacer que la ley sea inaplicable y, con ello, los perjudicados –la población en general- se verían beneficiados aún sin haber participado en el proceso con tal declaración. Sin embargo, no podría decirse que existen

---

<sup>21</sup> Roberto G. Loutayf Ranea y Fernando Virgili. "Proceso Colectivo Ambiental. Efectos de Sentencia". Publicado en la obra colectiva *Perspectivas sobre Derecho Ambiental y de sustentabilidad*", Ed. EUCASA (Ediciones Universidad Católica de Salta), año 2007, t. II, págs. 323 y ss.)

mecanismos procesales que permitan a los terceros invocar la “cosa juzgada” en estas cuestiones, lo cual hace necesario una reforma legislativa.

Asimismo, los autores citados mencionan que puede tratarse del supuesto de una pretensión por daño ambiental colectivo (de *cese* de actividad generadora del mismo, de *recomposición* del daño ambiental, e incluso la *de indemnización sustitutiva del daño* colectivo ocasionado) (énfasis de los autores), en la que se introdujera en forma indirecta o incidental el planteo de inconstitucionalidad de una norma de alcance general cuyo cumplimiento origina daño ambiental (aunque el supuesto en que pareciera más factible que se dé es en la reclamación de cese de actividad generadora del daño que se ocasiona en cumplimiento de una norma de alcance general). En tal caso, como fundamento del reclamo, se alegaría la inconstitucionalidad de la norma en cuanto ésta y su cumplimiento vulneran la Constitución al afectar el ambiente cuya preservación esta expresamente ordena. Tal supuesto no constituye propiamente una acción directa de inconstitucionalidad en cuanto no se trata de una demanda deducida con el único fin de que se declare la inconstitucionalidad de la norma, sino que el objeto principal del reclamo es el “cese de la actividad generadora del daño ambiental”, y como fundamento del mismo, se introduce incidentalmente el planteo de inconstitucionalidad de la norma que sirve de fundamento a esa actividad. En tal caso, la declaración judicial debería tener también alcance *erga omnes*, según argumentan los autores, no sólo respecto a la actividad cuyo cese se ordena -que beneficia a todos-, sino también con relación a la declaración de inconstitucionalidad de la ley que le servía de fundamento; y para que ello resulte eficaz -comentan- si no hay una reglamentación específica, podría el tribunal tomar las medidas para el conocimiento de la inconstitucionalidad e inaplicación de la norma.

El jurista paraguayo Rafael Llano Oddone menciona, dentro de su tesis de los efectos de la inconstitucionalidad ante terceros<sup>22</sup>, que un tercero no puede demandar el cumplimiento, pero sí beneficiarse con su aplicabilidad [de la sentencia declarativa de inconstitucionalidad]<sup>23</sup>; asimismo comenta que aunque para hacer efectiva la inaplicabilidad pueda, en ciertos casos, afectarse a terceros, esto no significa que la sentencia tenga efecto *erga omnes*. Según el autor los “terceros” serán siempre terceros

---

<sup>22</sup> Llano Oddone, Rafael. Efecto de la Inconstitucionalidad de Actos Normativos en el derecho paraguayo”. Asunción: Licolor SRL, 2000, p. 107 y ss.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 109.

aunque coyunturalmente se vieran afectados por la inaplicabilidad de la norma declarada inconstitucional.

Julio Cesar Rivera y Santiago Legarre<sup>24</sup> concluyen que la regla general, en el sistema argentino, es que la declaración de inconstitucionalidad sólo tiene efectos *inter partes*. Los autores mencionados comentan que en Argentina se produce una “expansión directa” de los efectos de la sentencia dictadas en los procesos relativos a derechos de incidencia colectiva. Esta expansión, significa, que los efectos llegan a todo el grupo colectivo **pero sin que pueda considerarse que el efecto sea *erga omnes*** (énfasis de los autores).

En Argentina y en Paraguay, la declaración de inconstitucionalidad implica, la no aplicación de una norma en el caso concreto; en consecuencia, inclusive en los casos donde se alegue la conculcación de intereses difusos, la sentencia tendría efectos para ese caso concreto y se buscará la inoponibilidad de la norma para ese caso en particular ante la persona o entidad que la está aplicando.

En cuanto a la *expansión directa*, comentan los autores citados, que “*esta expansión directa o indirecta no debe confundirse con el efecto derogatorio de la norma que produce la declaración de inconstitucionalidad en los sistemas de control de constitucionalidad con efectos erga omnes*” (la cursiva nos pertenece). Esto se debe a que los jueces carecen del poder para derogar la norma impugnada.

Los autores citados dicen que “*en los sistemas de control con efectos inter partes, es más correcto hablar de expansión directa o indirecta de los efectos de la sentencia declarativa de inconstitucionalidad. Sin embargo, la doctrina argentina utiliza con frecuencia la terminología de ‘efectos erga omnes’ para referirse a la expansión directa o indirecta de los efectos de una sentencia, facilitando así la confusión de dos cosas que en realidad son distintas*” (la cursiva nos pertenece). La expansión directa se debe a que los sujetos que cuestionan la constitucionalidad de la norma, están representando al grupo de personas que posee un interés común. La doctrina Argentina, explicada por los autores mencionados, se conoce como “*expansión del concepto de parte*” ya que se reconoce como sujetos a personas que no intervinieron en el proceso, y son afectados por la sentencia que declara la inconstitucionalidad (la cursiva nos pertenece).

---

<sup>24</sup> Rivera Rivera, Julio César y Santiago Legarre. "Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad en Estados Unidos y la Argentina", en *Lecciones y Ensayos N° 86*, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, pp. 321-350.

Aclararan los autores que *“en virtud de esta expansión de los efectos de la sentencia a todos los miembros del grupo (a pesar de su no participación en este proceso colectivo), la mayor parte de la doctrina argentina ha concluido que las sentencias dictadas en juicios relacionados con derechos de incidencia colectiva tienen efectos prácticamente erga omnes. Pero esta terminología es, sin embargo, imprecisa. En primer lugar, porque la noción de ‘efectos erga omnes’ está ligada a la derogación de la norma declarada inconstitucional, característica del sistema de control a la europea. Y, además, porque ni siquiera en sentido impropio podría sostenerse que una sentencia dictada en este tipo de procesos colectivos tiene “efectos erga omnes”, ya que los efectos de la sentencia se extienden exclusivamente a los integrantes del grupo representado por los legitimados institucionales”* (la cursiva nos pertenece).

Los autores concluyen que esta clase de efectos no constituye una excepción al principio tradicional de que la declaración de inconstitucionalidad tiene solamente efectos *inter partes*. Dicen que el sujeto activo o legitimado institucional que cuestiona la constitucionalidad de una norma está “representando” a todas las personas afectadas por la norma impugnada, puesto que esas personas también son *parte* en el proceso colectivo; en consecuencia, la sentencia dictada en un esta clase de procesos colectivos alcanza directamente a todas las personas representadas por el demandante y estas personas podrán: solicitar el cumplimiento de la sentencia mediante la vía del proceso de ejecución de sentencia y oponer la defensa de cosa juzgada si la parte demandada intentara hacer valer contra ellos la norma declarada inconstitucional.

Los autores, citándolos a Maurino, Nino y Sigal, argumentan que *“el fenómeno normativo de la cosa juzgada en los procesos colectivos comprende a todo el grupo que ha sido defendido; no por alguna transformación en las reglas o principio sobre este instituto, ni por una supuesta incorporación de acciones populares, sino por la existencia de casos (causas, controversias) colectivos”*. De forma tal que *“al afirmar esta regla sobre la cosa juzgada en los casos colectivos no están siendo negados u olvidados ni el principio de que los tribunales sólo deben fallar en ‘causas’, ni el principio de que la cosa juzgada comprende subjetivamente a aquellos cuyas posiciones jurídicas se han debatido en el proceso, pues en el caso colectivo el alcance subjetivo de la causa comprendería, en principio, al grupo que ha sido defendido de acuerdo con lo pedido y a la causa de pedir”* (la cursiva nos pertenece).

A modo de concluir la tesis expuesta por Rivera y Legarre, se extrae que las sentencias dictadas en cuestiones relativas a derechos de incidencia colectiva extienden

sus efectos de forma *directa* a todas las personas representadas por el sujeto activo. Pero, esta *expansión directa* de los efectos de las sentencias, que se origina a partir de una expansión del concepto de *parte*, no puede ser concebida como un supuesto de “efectos *erga omnes*”.

Nosotros creemos que esta tesis es perfectamente aplicable en Paraguay. Debe tenerse en cuenta que, fácticamente, la protección ambiental siempre será “general”, por tratarse de derechos colectivos, y porque el bien jurídico, como el medioambiente, es indivisible. Debe observarse que el Código Procesal Civil paraguayo fue sancionado antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1992, es así que, la acción de inconstitucionalidad fue regulada con el clásico principio de interés individual o pretensión autónoma. En consecuencia, existen lagunas en los instrumentos legales. No podemos advertir, tampoco, que la Convencional Constituyente haya querido cubrir este caso en particular, razón por la cual, podríamos decir que existe una laguna constitucional; aunque la introducción constitucional de derechos de índole difusa supone a su vez el marco jurídico para su protección.

Ahora, la cuestión realmente problemática sería la relación de la cosa juzgada. Como bien señalamos, la defensa de los intereses difusos aún no cuenta con una eficacia procesal en el Paraguay. El criterio que proponemos es que la cosa juzgada sea “comunicable a todos los miembros del grupo”<sup>25</sup>. Un problema que conlleva tal argumentación sería que las personas que no han participado dentro del proceso serán afectadas por la sentencia. Uno de los principios constitucionales que sería transgredido de aceptarse tal conclusión es el derecho a la defensa en juicio y otros principios procesales. Sin embargo, el criterio doctrinario en otros países es que la sentencia que beneficia a la pretensión sea alcanzable a todos, inclusive a los que no participaron en el proceso ni siquiera mediante representación, pero en los casos donde la sentencia sea perjudicial, se sostiene que sólo debe tener efectos para los accionantes y no deben ser opuestas a quienes no han participado en el proceso. Ahora bien este criterio tampoco resuelve la cuestión, puesto que en todos los casos habrá “perjudicados” que quieran hacer valer la ley general declarada inconstitucional. En el caso de la Sentencia analizada en el presente trabajo, todas las personas que se vinculen jurídicamente con la SEAM serán alcanzadas por los efectos fácticos de aquella. Un criterio procesal es que todas las personas puedan tener la oportunidad de ser parte del proceso; con lo que, en

consecuencia, se salvaría el principio de oportunidad en el acceso a la justicia. Así, por ejemplo, la publicación de edictos o la realización de audiencias públicas al efecto de comunicar que existe una pretensión colectiva de modo a dar oportunidad a otras personas, que eventualmente puedan ser afectadas por la resolución del caso, a ser partes del proceso.

Según nuestro esquema procesal, la cosa juzgada únicamente podría alegarse para ese caso concreto, entre el beneficiado y la persona o institución que pretendió aplicar la Ley<sup>26</sup>. Significa esto que ante nuevos actos normativos del mismo sentido, implicaría que los perjudicados tengan que volver a accionar de inconstitucionalidad, o cuando haya otras entidades que tengan la potestad de aplicar la ley. Esto porque la declaratoria no alcanza a los nuevos hechos posteriores.

A modo de concluir los efectos de la sentencia declarativa de inconstitucionalidad en casos donde se atenten derechos ambientales podemos decir que todavía no existen criterios jurisprudenciales ni fuentes procesales específicas por lo cual se requieren mayores análisis a fin de promover reformas legislativas.

## **VI. Conclusiones**

La Sentencia analizada posee características particulares y complejas. Lastimosamente el resultado de dicha decisión no fue tomada en cuenta al dictar el Decreto N° 453/13 (y su modificatoria Decreto 954/13), que reafirma lo establecido en el art. 10 de la Ley 294; acto normativo que goza de presunción de legitimidad y que no le alcanza lo establecido en la decisión judicial –lo que podría hacer que su contenido sea inocuo-.

La cultura jurídica paraguaya, con relación a los intereses difusos y los derechos ambientales, aún es incipiente. Se requiere que el sector académico universitario innove con relación a las nuevas metodologías de resolución de conflictos y con relación a los nuevos criterios, atendiendo que existen derechos que ya no están en la cabeza de uno solo. Asimismo el Poder Judicial requiere de mayor intromisión ante las nuevas casuísticas, modelos y criterios de protección de los bienes de incidencia colectiva –y

---

<sup>25</sup> Cfr.: Zuccolillo Garay, Sol. "La defensa de los intereses difusos", en *Comentario a la Constitución*. 1º Ed. T. 1. Asunción: Corte Suprema de Justicia del Paraguay, 1997, pp. 133 – 148.

<sup>26</sup> Lo cual no queda claro en la Sentencia analizada en virtud a que la misma no determina contra qué personas se aplica.

deberá ser, además, actor clave en las propuestas de reformas procesales, atendiendo la Reforma Judicial que está en marcha en Paraguay-.

Hemos tratado, en consecuencia, no solo de analizar jurídicamente la situación de los derechos ambientales y su defensa mediante el control de constitucionalidad, como herramienta máxima de protección de los derechos constitucionales y los derechos humanos, sino, asimismo, proponer una doctrina o una interpretación -lo que creemos debería ser la correcta aplicación de los principios modernos del derecho y normas constitucionales que reconocen derechos que, hoy por hoy, no encuentran su plena satisfacción jurídica por motivos de ineficacia procesal, incomprensión académica, etc.-.

No hemos pretendido, sin embargo, establecer verdades absolutas. Esta obra no tiene la jactancia de sostener cuestiones indiscutibles; pretende, al contrario, proponer una tesis que pueda ser analizada, ya sea para entrar en un debate sobre la necesidad de nuevas reformas o, por qué no, ser fuente de aplicación de nuevos criterios o, inclusive, simplemente ser un material académico.

Esta obra es, en consecuencia, una exposición no invulnerable al error y a la crítica; pero, asimismo, y muy modestamente, una contribución a la doctrina jurídica en el Paraguay.

## **VII. Bibliografía**

Acuerdo y Sentencia N° 542, de fecha 31 de mayo de 2013, "*Acción de Inconstitucionalidad: "Contra art. 10 de la Ley N° 294/03 de 'Evaluación Ambiental'*", Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Abed, Sheila R., y otros. *Régimen Jurídico Ambiental de la República del Paraguay Análisis crítico. Normas legales y reglamentarias actualizadas y concordadas*. 2Ed. ampliada y actualizada Asunción, 2010.

Armijo Sancho, Gilbert, "La legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad: el interés difuso", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Anuario 2002, pp. 185-242.

Benabentos, Osmar y García, Miguel Ángel. "La tutela de los derechos colectivos difusos", en *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*. UNAM, pp. 283 – 296, 1993.

Bix, Brian H. *Diccionario de Teoría Jurídica*. México: UNAM, 2009.

Cañiza, Hugo Enrique; Merlo Faella, Ricardo. *Derecho Ambiental. Con especial énfasis en la legislación paraguaya*. Asunción: Marben, 2005.

Gonzalez Morel, Carlos. *La tutela de los intereses difusos en la legislación paraguaya*. Asunción: Edic. Elisa, 2002.

Kelsen, Hans. *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* Estudio preliminar de Guillermo Gasió. Traducción y notas de Roberto J. Brie, 2da. Ed. Tecnos: España, 1999.

Legal Aguilar, Federico Andrés. "Intereses Difusos: breve noción sobre su definición legal, características y su defensa jurídica en el derecho paraguayo", en *La Ley Paraguay. Anales de la Legislación Paraguaya*, 2015, pp. 3-6.

Lezcano Claude, Luis. "El control de constitucionalidad en el Paraguay", en *Revista jurídica La Ley Paraguaya S.A.*, 2000.

Llano Oddone, Rafael. *Efecto de la Inconstitucionalidad de Actos Normativos en el derecho paraguayo*". Asunción: Licolor SRL, 2000.

Marcelino González, Juan. *Control de Constitucionalidad*. Asunción: Avezar Editorial, 2010.

Maurino; Nino; Sigal. *Las Acciones Colectivas. Análisis Conceptual, Constitucional, Procesal, Jurisprudencial y Comparado*. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2005.

Mendonça, Juan Carlos. *La garantía de inconstitucionalidad*. Asunción: Litocolor, 2000.

Rivera, Julio César; Legarre Santiago. "Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad en Estados Unidos y la Argentina", en *Lecciones y Ensayos N° 86*, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, págs. 321-350.

Roberto G. Loutayf Ranea y Fernando Virgili. "Proceso Colectivo Ambiental. Efectos de Sentencia", en *Perspectivas sobre Derecho Ambiental y de sustentabilidad*", Ed. EUCASA (Ediciones Universidad Católica de Salta), año 2007, t. II, págs. 323 y ss.

Seall Sasiain, Jorge. "El amparo en Paraguay", en Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (Coordinadores). *El Derecho de Amparo en el Mundo*. México D.F.: Editorial Porrúa S.A.2006, pp. 581-593.

Silva Irrazabal, Alejandro. "Supremacía constitucional y aplicación judicial de la constitución en los Estados Unidos: objeciones a la Judicial Supremacy", en *Universidad de Talca. Centro de Estudios Constitucionales*, Año 10, N° 1, 2012, pp. 117 – 144.

Torres Kirmser, Raúl. "La praxis del control de constitucionalidad en Paraguay", en *Comentario a la Constitución*. Tomo III, Asunción: División de Investigación y Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, 2007.

Valdez, Clemente. "Marbury vs. Madison. Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en los Estados Unidos", en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, N°. 4, 2005, pp. 313-345.

Zuccolillo Garay, Sol. "La defensa de los intereses difusos", en *Comentario a la Constitución*, 1° Ed. T. 1. Asunción: Corte Suprema de Justicia, 1997, pp. 133 – 148.

**Palabras clave:** derechos ambientales, control de constitucionalidad, legitimación activa, efectos expansivos de la sentencia

**Keywords:** environmental rights, constitutional control, locus standi, expansionary effects of the judgment