

**LEY 3001/06 DE VALORACIÓN Y RETRIBUCIÓN DE SERVICIOS
AMBIENTALES. HACIA LA COMPENSACIÓN DE LOS IMPACTOS
AMBIENTALES**

**LAW 3001/06 OF VALUATION AND RETRIBUTION OF ENVIRONMENTAL
SERVICES. TOWARDS THE COMPENSATION OF ENVIRONMENTAL
IMPACTS**

Claudio Luis Velázquez Llano¹

RESUMEN

La República del Paraguay, ha suscripto acuerdos internacionales que guardan relación con la preservación, conservación, recomposición y el mejoramiento del ambiente, en el marco de esos compromisos en el año 2006 ha emitido la Ley 3001/06 de Valoración y Retribución de Servicios Ambientales, dicha Ley establece un mecanismo de certificación para aquellos servicios ambientales que colaboren con la preservación, conservación, recomposición y mejoramiento del ambiente, estipulando una valoración económica de los mismos que les permita tener un incentivo económico. Con este régimen aquellas obras y actividades de impactos trascendentes podrán compensar sus impactos y eliminar los pasivos ambientales con los cuales cuentan.

Palabras clave: Servicios ambientales; preservación; incentivo económico.

ABSTRACT

The Republic of Paraguay has signed international agreements related to the preservation, conservation, recomposition and improvement of the environment. In this framework, on the year 2006, Law No. 3.001/06 of Valuation and Remuneration for Environmental Services has been issued. This Law establishes a certification mechanism for environmental services collaborating with the preservation, conservation, recomposition and improvement of the environment stipulating an economic valuation that allows them to have an economic incentive. With this regime, those works and activities with transcendent impacts will be

¹ Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible. Abogado y Magister en Gestión Ambiental, Investigador de Historia del Paraguay. Docente de Legislación Ambiental. E-mail: clau182@gmail.com

able to compensate their impacts and eliminate the environmental liabilities with which they count.

Keywords: Environmental Services; Preservation; Economic incentive.

INTRODUCCIÓN

Sin duda alguna la Sanción de la Ley 3001/06 (2006), de Valoración y Retribución de Servicios Ambientales, ha representado todo un ícono para la historia del Derecho Ambiental en el Paraguay. La sanción de la citada Ley ha ubicado a la República en una posición favorable, en el marco del cumplimiento de los compromisos asumidos a través de las principales convenciones internacionales referidas al Ambiente: la Convención de Cambio Climático (Ley 251/93, 1993), la Convención de Diversidad Biológica (Ley 253/93, 1993) y el Protocolo de Kyoto (Ley 1447/99, 1999). Una Ley bastante innovadora que permite por sobre todo, valorar los servicios ambientales brindados por los ecosistemas, de tal forma a retribuir a estos de manera justa y oportuna con un incentivo económico. Los Servicios Ambientales serán tenidos en cuenta como tal, en cuanto provengan del manejo, conservación y recuperación del ecosistema, y que puedan beneficiar a las poblaciones. Es fundamental que los beneficios de estos servicios ambientales incidan directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente. El mayor problema hoy constituye la deforestación trasladada a la Región Occidental o Chaco donde, según la organización no gubernamental Guyra Paraguay, en el año 2014 se deforestaron 281.210 hectáreas, incrementándose 21% con respecto al año 2010, aproximándose peligrosamente a las registradas con la deforestación en la Región Oriental del Paraguay (Soto, 2017).

La sanción de la Ley 3001/06 está plenamente concatenada con la segunda parte del Artículo 7 de la Constitución Nacional, la cual establece “*Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental pertinente*”. La Ley en cuestión es una respuesta a estos preceptos constitucionales que establecían ya la necesidad de orientar políticas de Estado hacia la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, esta Ley plantea estos mecanismos conjuntamente con el incentivo económico justo y oportuno para su promoción. Se creó en el año 2006 la Ley N° 3001 de “Valoración y retribución de los servicios ambientales” que tiene por objetivo propiciar la conservación, la protección, la recuperación y el desarrollo sustentable de la diversidad biológica y de los

recursos naturales del país, a través de la valoración y retribución justa, oportuna y adecuada de los servicios ambientales (MADES, 2017).

También es importante considerar, que ya la Política Ambiental Nacional, aprobado por el Consejo Nacional del Ambiente (2005), estipulaba entre sus preceptos: *“para asegurar la efectividad de la Política Ambiental Nacional (PAN), es condición indispensable que las políticas nacionales busquen un equilibrio - global y local- entre los objetivos económicos, sociales, culturales y ambientales”* esto viene a ser reforzado en el punto de las estrategias de la PAN en cuanto a que se establece *“Promover e inducir procesos de creación de mercados y de financiamiento para el desarrollo sustentable de modo a compatibilizar el crecimiento económico con la protección ambiental”*.

Funcionamiento del Régimen de Servicios Ambientales

La definición de la Ley 3001/06 con respecto al régimen establece *“mecanismo técnico y administrativo que permita la valoración o tasación integral de los diversos servicios ambientales brindados por un terreno o finca, y su retribución conforme con éstos”* (MADES, 2016).

Esta Ley planteaba cuestiones complicadas de abordar, tal como la valoración económica del ambiente, lo cual implicaba trascender los conceptos tradicionales de economía, dando valor económico a un bien abstracto y sumamente dinámico como el ambiente. El hoy Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible finalmente luego de un tiempo ha podido determinar la metodología apropiada para este resultado, y es en ese sentido que, por Resolución SEAM 1085/2013 de fecha 12 de agosto de 2013, ha adoptado la metodología Costo Oportunidad, logrando determinar el valor del bien “ambiente” en superficies determinadas, a las cuales ha denominado ecorregiones (Figura 1), a estas ha asignado un valor nominal económico por superficies de hectáreas (Tabla 1).

Actualmente se encuentran reglamentados 3 (tres) tipos o modalidades de servicios ambientales que puedan ingresar en el régimen de servicios ambientales, con el valor nominal establecido en la tabla 1, las tres modalidades vigentes son: Bosques (Resolución SEAM 199/13, 2013), Pastizales Naturales (Resolución SEAM 289/13, 2013) y Belleza Escénica (Resolución SEAM 07/17, 2017), cualquier propietario que se encuentre brindando uno de estos servicios ambientales, en las condiciones previstas por las reglamentaciones administrativas pertinentes, puede adherirse al régimen. Los particulares propietarios de fincas que brindan servicios ambientales y que se hayan adherido al régimen de servicios ambientales, serán considerados en los términos de la Ley como *“prestadores*

de servicios ambientales”, con respecto a estos la Ley 3001/06 establece la persona física o jurídica que realiza la prestación de los servicios definidos.



Figura 1. Ecorregiones del Paraguay. Fuente: Resolución SEAM 1085/2013.

Tabla 1. Valores por hectárea según Ecorregión.

Región	Ecorregión	Gs. / Hectárea
Región Oriental	Aquidaban	3.311.404
	Amambay	2.188.719
	Alto Paraná	3.751.331
	Selva Central	2.606.295
	Litoral Central	1.962.768
	Ñeembucú	2.029.729
Región Occidental	Médanos	2.517.405
	Cerrado	5.152.526
	Pantanal	894.933
	Chaco Húmedo	3.554.037
	Chaco Seco	2.003.945

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proveídos por la Dirección de Servicios Ambientales.

Una vez culminado el proceso de ingreso al régimen, finalmente se obtiene el denominado Certificado, definido por el Art. 8º de la Ley en cuestión como “*título de valor libremente negociable*”.

Mercado de Certificados de Servicios Ambientales

El certificado emitido al culminar el proceso de ingreso al régimen de Servicios Ambientales deberá ser obtenido por personas físicas o jurídicas, que realicen una obra o ejecuten una actividad considerada de alto impacto, y por ende poseen la obligación de invertir en servicios ambientales. En ese sentido el Artículo 11º de la Ley tratada menciona “*Los proyectos de obras y actividades definidos como de alto impacto ambiental, tales como construcción y mantenimiento de caminos, obras hidráulicas, usinas, líneas de transmisión eléctrica, ductos, obras portuarias, industrias con altos niveles de emisión de gases, vertido de efluentes urbanos e industriales u otros, según el listado que al efecto determine el Poder Ejecutivo, deberán incluir dentro de su esquema de inversiones la compensación por servicios ambientales por medio de la adquisición de Certificados de Servicios Ambientales, sin perjuicio de las demás medidas de mitigación y conservación a las que se encuentren obligados. Las inversiones en servicios ambientales de estos proyectos de obras o actividades no podrán ser inferiores al 1% (uno por ciento) del costo de la obra o del presupuesto anual operativo de la actividad*”.

Además de este mecanismo local de adquisición de certificados de servicios ambientales, es importante aclarar que existen otros mecanismos también locales, como la adquisición de certificados para aquellos propietarios de fincas, que se encuentren en incumplimiento con la Ley Forestal 422/73 (1973), la cual establece “*Todas las propiedades rurales de más de veinte hectáreas en zonas forestales deberán mantener el veinticinco por ciento de su área de bosques naturales. En caso de no tener este porcentaje mínimo, el propietario deberá reforestar una superficie equivalente al cinco por ciento de la superficie del predio*”. También se menciona aquellos obligados a adquirir certificados por obligaciones establecidas en sentencias judiciales o administrativas, como consecuencia de la sanción por la infracción de alguna normativa ambiental.

Impacto Ambiental. Alto Impacto Ambiental. Diferencia del Daño Ambiental

Si bien la Ley 3001/06 plantea tres maneras de dinamizar el mercado de certificados de servicios ambientales, nos centraremos por sobre todo en el primer mecanismo: alto impacto ambiental de obras y actividades. En ese sentido es importante poder ir comprendiendo las diferencias entre los conceptos, así entendemos como impacto ambiental según el Artículo 1º de la Ley 294/93 (1993) de Evaluación de Impacto

Ambiental como *“toda modificación del medio ambiente provocada por obras o actividades humanas que tengan, como consecuencia positiva o negativa, directa o indirecta, afectar la vida en general, la biodiversidad, la calidad o una cantidad significativa de los recursos naturales o ambientales y su aprovechamiento, el bienestar, la salud, la seguridad personal, los hábitos y costumbres, el patrimonio cultural o los medios de vida legítimos”*, en ese sentido cuando una obra o actividad posee mínimamente estas características dadas en la definición, la misma debe de someterse al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.

De la misma manera en la que existe un concepto de “Impacto Ambiental”, la Ley 3001/06 introduce el concepto de “Alto Impacto Ambiental”, si bien no existe en la esta última Ley como en sus reglamentaciones definiciones sobre alto impacto ambiental, Guillermo Pineda (2018) lo define como *“aquellos impactos o alteraciones ambientales de trascendencia que se producen en uno, varios o en la totalidad de los factores que componen el ambiente, como resultado de la ejecución de obras o actividades con características, envergadura o localización con ciertas particularidades”*, viéndolo de esta manera entendemos que nos referimos a alto impacto ambiental a aquellos impactos con trascendencia particular, que generan efectos distintos a los de un impacto ambiental común y corriente.

Al considerar la diferencia estipulada en el párrafo anterior, y sin intención de apartarnos el tema que nos concierne, es fundamental encarar un concepto que generalmente se presta a confusión: daño ambiental. La Ley General del Ambiental de la República del Perú establece una interesante definición sobre el daño ambiental, al considerarla como *«todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales»*, en nuestro sistema normativo, fuera del ámbito civil el daño ambiental se da puntualmente en los casos de contravención a normativas. Diferenciamos de esa manera un impacto como una alteración positiva o negativa, de la línea base del ambiente, la cual puede ser principalmente mitigada o compensada. A diferencia de ello, el daño es una afectación, un menoscabo en sí ya generado, que a diferencia del impacto no puede ser mitigado ni compensado sino recompuesto e indemnizado únicamente.

Mitigación y Compensación

Nos centramos aquí en dos conceptos importantes tocados en parte anteriormente: medidas de mitigación y medidas de compensación. Los preceptos legales no establecen

definición de ambos términos, Espinoza (2001) quien considera a las medidas de mitigación como “*el diseño y ejecución de obras, actividades o medidas dirigidas a moderar, atenuar, minimizar, o disminuir los impactos negativos que un proyecto pueda generar sobre el entorno humano y natural*”, las medidas de mitigación tienen su amparo legal en la Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental, y en sus reglamentaciones dadas por los Decretos 453/13 (2013) y 954/13 (2013).

No deben de confundirse las medidas de mitigación con las de compensación, a las cuales el mismo autor citado, define como:

Subgrupo de medidas de manejo mediante las cuales se propende restituir los impactos ambientales irreversibles generados por una acción o grupo de ellas en un lugar determinado, a través de la creación de un escenario similar al deteriorado, en el mismo lugar o en un lugar distinto al primero (Espinoza, 2001).

Las medidas de compensación tienen su fundamental legal en la Ley 3001/06, en su Artículo 11° principalmente, al establecer que aquellas obras y actividades de alto impacto ambiental “*deberán incluir dentro de su esquema de inversiones la compensación por servicios ambientales por medio de la adquisición de Certificados de Servicios Ambientales*”.

Hacia la Compensación del Alto Impacto

Teniendo en cuenta ya todo lo mencionado hasta esta parte, aquellas obras y actividades que por su envergadura generen impactos de trascendencia, requieren ir más allá de las medidas de mitigación; y en ese sentido contar con medidas de compensación, que verdaderamente puedan ser aplicadas para evitar la generación de cualquier tipo de daño ambiental. La Ley 3001/06, en el Artículo 11°, establece que definirá a través de *un listado que al efecto determine el Poder Ejecutivo* cuales son estas obras y actividades de alto impacto ambiental, cuyos impactos trascienden y por dicha situación, requieren adquirir estos certificados de servicios ambientales. El mencionado artículo se refiere a la obligación de invertir en servicios ambientales que tienen los titulares de proyectos de grandes obras de infraestructura (WWF, 2015).

Actualmente se encuentra vigente la Resolución SEAM 467/2017, la cual establece el listado de obras y actividades de alto impacto ambiental, que deberán adquirir certificados de servicios ambientales para compensación de los impactos que generen; en ese sentido deberán adquirir estos certificados según el 1% del costo de inversión o del presupuesto anual operativo, según si se trata de obras para el primer caso y actividades para el segundo.

Dicho listado actualmente se encuentra en proceso de actualización por parte de la autoridad competente, importante entender es que dicho listado, teniendo en cuenta el dinamismo propio del Derecho Ambiental, no puede permanecer sin ser actualizado con periodicidad. También se debe tener en cuenta que no se trata de una “imposición” para las obras y actividades de parte de la autoridad encargada de aplicar la Ley, se trata de una determinación realizada a partir de fundamentos técnicos y apropiados.

La compensación de impactos no debe confundirse ni entenderse como un “tributo”, es un mecanismo legal de compensación de impactos que en definitiva no posee las características de un impuesto, ni de una tasa de la forma en la cual actualmente está previsto el régimen.

CONCLUSIÓN

Todos aquellos servicios ambientales brindados a favor de *la preservación, conservación, recomposición y el mejoramiento* del ambiente y que se encuentran previstos legalmente, pueden ser reconocidos y valorados en términos económicos de forma justa y oportuna a través de la Ley 3001/06.

Esta Ley en cuestión, de Valoración y Retribución de Servicios Ambientales, plantea también la compensación de aquellos impactos de trascendencia, generados por aquellas obras y actividades de gran envergadura, a través de la adquisición de certificados de servicios ambientales adheridos por medio del régimen de certificación previsto. La adquisición de estos certificados es realizada en el mercado existente, debiéndose invertir el 1% del costo de inversión o del presupuesto anual operativo según se trate de obra o actividad.

La compensación de estos impactos de trascendencia, permitirá la eliminación gradual de los pasivos ambientales existentes y el fomento de activos ambientales, que constituyen verdaderos mecanismos de cumplimiento de compromisos asumidos en las convenciones por la República del Paraguay. El Estado deberá realizar todo el esfuerzo necesario en promover este mecanismo para lograr así su desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Consejo Nacional del Ambiente. (2005). Política Ambiental Nacional del Paraguay. Asunción, Paraguay: Secretaría del Ambiente, Consejo Nacional del Ambiente.

- Constitución de la República del Paraguay. (1992). Asunción, Paraguay. Recuperado de <http://www.hacienda.gov.py/normativa/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20de%20Paraguay.pdf>
- Decreto 453/13. (2013). Por el cual se reglamenta la Ley N° 294/1993 “De evaluación de impacto ambiental” y su modificatoria, la Ley N° 345/1994, y se deroga el Decreto N° 14.281/1996. Recuperado de <https://www.contrataciones.gov.py/documentos/download/convocatoria/iUxx5wEHjYY%253D>
- Decreto 954/13. (2013). Por el cual se modifican y amplían los artículos 2°, 3°, 5°, 6° inciso e), 9°, 10, 14 y el anexo del Decreto N° 453 del 8 de octubre de 2013, por el cual se reglamenta la Ley N° 294/1993 “De evaluación de impacto ambiental y su modificatoria, la Ley N° 345/1994, y se deroga el Decreto N° 14.281/1996. Recuperado de http://www.mic.gov.py/mic/site/comercio/dgcs/pdf/8_ServiciosMedioAmb/decreto954.pdf
- Espinoza, G. (2001). *Fundamentos de evaluación de impacto ambiental*. Santiago, Chile: 186 p.
- Ley 1447/99. (1999). Que aprueba el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Recuperado de <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1589/aprueba-el-protocolo-de-kyoto-de-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico>
- Ley 251/93. (1993). Que aprueba el convenio sobre cambio climático adoptado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo -La Cumbre para la Tierra-, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil. Recuperado de <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2393/ley-n-251-aprueba-el-convenio-sobre-cambio-climatico-adoptado-durante-la-conferencia-de-las-naciones-unidas-sobre-medio-ambiente-y-desarrollo-la-cumbre-para-la-tierra-celebrada-en-la-ciudad-de-rio-de-janeiro-brasil>
- Ley 253/93. (1993). Que aprueba el convenio sobre diversidad biológica, adoptado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y desarrollo -La Cumbre para la Tierra-, celebrado en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil. Recuperado de <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2394/ley-n-253-aprueba-el-convenio-sobre-diversidad-biologica-adoptado-durante-la-conferencia-de-las-naciones-unidas-sobre-el-medio-ambiente-y-desarrollo-la-cumbre-para-la-tierra-celebrado-en-la-ciudad-de-rio-de-janeiro-brasil>

- Ley 294/93. (1993). Evaluación de impacto ambiental. Recuperado de <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2374/ley-n-294-evaluacion-de-impacto-ambiental>
- Ley 3001/06. (2006). De retribución y valoración de los servicios ambientales. Asunción, Paraguay: SEAM. 7 p. Recuperado de <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2085/ley-n-3001-valoracion-y-retribucion-de-los-servicios-ambientales>
- Ley Forestal 422/73. (1973). Ley Forestal. Recuperado de http://www.infona.gov.py/application/files/8414/2893/9388/Ley_N_422_Forestal.pdf
- Ley 28611. (2015). Ley General del Ambiente del Perú. Recuperado de <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/06/ley-general-del-ambiente.pdf>
- MADES (Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, PY). (2016). Legislación ambiental bajo responsabilidad de la SEAM. Asunción, Paraguay. 631 p.
- MADES (Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, PY). (2017). ¿Qué son los Servicios Ambientales?. Recuperado de <http://www.seam.gov.py/servicios/servicios-ambientales/%C2%BFqu%C3%A9-son-los-servicios-ambientales>
- Pineda, G. (2018). Consultoría Proyecto Paisajes de Producción Sostenible. Asunción, Paraguay.
- Resolución SEAM 07/17. (2017). Por la cual se establecen las condiciones y requisitos para poder certificar los Servicios Ambientales de Belleza Escénica que producen las Áreas Silvestres Protegidas, sean estatales o privadas, debidamente declaradas como tales; dentro del marco de la Ley N° 3001/06 “De Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales”. Recuperado de <http://archivo.seam.gov.py/sites/default/files/users/servicios.ambientales/img-170109075033.pdf>
- Resolución SEAM 1085/13. (2013). Por la cual se aprueba la metodología “Costo Oportunidad” para la valoración nominal que define los lineamientos para la fijación de los valores para los servicios ambientales en el marco de la Ley N° 3001/06 “De valoración y retribución de los servicios ambientales”. Recuperado de <http://archivo.seam.gov.py/sites/default/files/Resolucion%20SEAM%20N%C2%BA%201085-13%20Metodologia%20Costo%20de%20Oportunidad.docx>
- Resolución SEAM 199/13. (2013). Por la cual se establecen las condiciones y requisitos para poder certificar los servicios ambientales que produzcan los bosques, así como las condiciones y los requisitos para que los adquirentes de certificados de

servicios ambientales de bosques puedan utilizarlos para compensar el déficit de reserva legal de bosques naturales, de acuerdo con las leyes 422/73 y 3001/06. Recuperado de <http://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2018/07/Resolucio%CC%81n-199-13-Condiciones-y-requisitos.pdf>

Resolución SEAM 289/13. (2013). Por la cual se aprueba la metodología técnica para la identificación de los índices de conservación de pastizales naturales relativo en cumplimiento de la Ley 3001/06 de “De valoración y retribución de los servicios ambientales”. Recuperado de <http://archivo.seam.gov.py/sites/default/files/resolucion-289-13.pdf>

Resolución SEAM 467/17. (2017). Por la cual se reglamenta el artículo 7° y 8° del Decreto 11.202/13 “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 11° de la Ley N° 3001/06 “De valoración y retribución de los servicios ambientales” y se establece el mecanismo para avanzar en la reglamentación del artículo 8° de la misma”. Recuperado de <http://archivo.seam.gov.py/sites/default/files/users/comunicacion/467.pdf>

Soto, C. (2017). *Política y gestión ambiental en el Paraguay*. Asunción, Paraguay: Suindá Ediciones. 189 p.

WWF (World Wide Found, PY). (2015). Protocolo para el Pago por Servicios Ambientales (PSA), vinculado a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por deforestación y degradación de bosques con generación de beneficios para la biodiversidad y la sociedad (REDD+). Asunción, Paraguay: WWF. 8 p.