

COMUNICADO A LA OPINION PUBLICA / GRUPO IMPULSOR GRAN ASUNCIÓN / GIGA
APROBACIÓN DE LA ORDENANZA MUNICIPAL 532/15 QUE MODIFICA LA COTA MÍNIMA
NECESARIA PARA LA TRANSFERENCIA A TERCEROS DE TIERRAS DE DOMINIO MUNICIPAL.

El Grupo Impulsor Gran Asunción, denominado *METROPOLI 2030 / ñande táva guasu*, alianza interinstitucional de la sociedad, sin fines de lucro, integrada por más de 30 organizaciones sociales, gremiales, empresariales, culturales y académicas -cuyo principal objetivo es apoyar y promover iniciativas, planes, programas y proyectos emblemáticos orientados a la mejora de la calidad de vida y al desarrollo sustentable de Asunción y de los municipios y el territorio que integran la Región Metropolitana de Asunción, en los ámbitos social, económico, ambiental, cultural y urbanístico-, enterado del contenido de la Ordenanza Municipal 532/15 "Que modifica las Ordenanzas 33/95 de Tierras Municipales y 34/96 del Plan Maestro de la Franja Costera de Asunción -en lo que se refiere a la cota mínima necesaria para la transferencia a terceros de tierras de dominio municipal-, manifiesta a la opinión pública cuanto sigue:

1. La Ordenanza 532/15 constituye un incomprensible despropósito desde los aspectos jurídicos, sociales, ambientales y urbanísticos. Y una clara violación de la legislación vigente. Por lo mismo resulta de cumplimiento imposible.
2. La cota de las zonas inundables de Asunción no se puede establecer ni regular mediante la modificación de una Ordenanza Municipal, tal como pretende hacerlo la Ordenanza No. 534/15, recientemente aprobada, pues se trata de un fenómeno hídrico de la naturaleza que no responde a ninguna legislación ni puede ser regulada por ella. Refiere la misma en el Artículo 1º. , que resuelve "*MODIFICAR el Art. 3º. Inc. A.I. de la Ordenanza No. 33/95 "Tierras Municipales", quedando redactado como sigue: A.I. Zonas Inundables, todas las tierras situadas por debajo de la Cota 56 m. sobre el nivel del mar."*
3. En uno de sus considerandos, la citada Ordenanza modifica la Ordenanza No. 34/96 "PLAN MAESTRO DE LA FRANJA COSTERA DE ASUNCIÓN, en el artículo 14º. Donde dice: "*no podrán ser enajenadas*", por "*podrán ser enajenadas*", sin conocer su contenido, pues el propio texto de la misma señala que: "*...con relación a la Ordenanza No. 34/96 del Plan Maestro de la Franja Costera de Asunción, cabe consignar que no se tiene conocimiento de la existencia física del documento en toda la Institución Municipal, no se conocen los lineamientos allí establecidos por lo tanto correspondería modificar la ORDENANZA No. 34/96*".
4. La Ordenanza Municipal 532/15 resulta nula, pues va contra lo que dispone la Legislación vigente. En particular el Código Civil en su artículo 1900, la Ley Nº 3.239 de Recursos Hídricos, la Ley Orgánica Municipal Nº 3.966 y Ley 294 de Impacto Ambiental. Se sabe que una Ley está por encima de una Ordenanza Municipal. Ver Dictamen Jurídico en el Anexo que se adjunta.
5. El Grupo Impulsor Gran Asunción (GIGA) reivindica, propone y solicita a las autoridades nacionales y municipales la recuperación, el saneamiento y el desarrollo de los Bañados Norte y Sur de Asunción, incluyendo en este proceso la atención en forma seria y responsable, mediante

políticas sociales y de vivienda social, de los problemas de los ocupantes de los mismos, una gran mayoría de los cuales, como se sabe, viven en condiciones de informalidad, marginalidad, insalubridad, inseguridad, pobreza, falta de servicios y equipamientos y riesgo permanente de inundaciones.

6. El Grupo Impulsor Gran Asunción (GIGA) ha sentado ya el año pasado una posición en forma institucional y ha solicitado públicamente a las autoridades del Gobierno Nacional y de la Municipalidad de Asunción que se encarare en forma seria y responsable una solución integral, sostenible, definitiva y sostenible para resolver el problema cíclico y recurrente de las inundaciones de los Bañados, ya que desde el año 1.993 se cuenta con un Proyecto denominado Plan Maestro de la Franja Costera de Asunción, que nunca se llevó a cabo en forma integral, debido principalmente a problemas y mezquindades de índole política y no a inconvenientes técnicos, sociales, ambientales o financieros. Este Plan Maestro está aprobado por Ordenanza Municipal 34/96 desde el año 1.996 como es de conocimiento público. Dicha posición fue presentada a esta Junta Municipal en una sesión especial de la misma realizada en el mes de julio del año pasado, después de lo cual se acordó conformar un equipo de trabajo conjunto, asunto que nunca se concretó de parte del legislativo municipal.

7. El Plan Maestro de la Franja Costera es un Proyecto que tiene un enfoque conceptual y filosófico sistémico, integral, participativo y estratégico. Y que está pensado para todos: la ciudadanía en general, los pobladores del lugar y el sector empresarial inmobiliario, para lo cual contempla componentes sociales, ambientales, económicos, urbanísticos, legales y de gestión. Su estrategia de gestión está sustentada en la participación, los acuerdos y los compromisos de todos los actores urbanos: la Municipalidad de Asunción, el Gobierno Nacional y Entes del Estado, las Organizaciones de la Sociedad Civil, los Pobladores de los Bañados, los Gremios Profesionales y Académicos, el Sector Empresarial Privado e Inmobiliario y las Agencias de Cooperación Internacional.

8. El Grupo Impulsor Gran Asunción (GIGA) ve con mucha sorpresa y preocupación que la Junta Municipal de Asunción haya propuesto y aprobado la Ordenanza Municipal 532/15, atendiendo a todos los argumentos expuestos en este manifiesto y a que la misma se trata de un grave perjuicio para la ciudad de Asunción, para la Municipalidad y para toda la ciudadanía, incluyendo por supuesto -aunque parezca lo contrario- a los pobladores de los Bañados Norte y Sur.

9. Por todo lo expresado anteriormente, el Grupo Impulsor Gran Asunción (GIGA) se pone a disposición de la Junta Municipal y de la Intendencia para tratar y trabajar en mayor profundidad en este tema de tanta trascendencia para la ciudad de Asunción y para toda la ciudadanía y solicita públicamente al Intendente Arnaldo Samaniego el rechazo de Ordenanza Municipal 532/15 a través del veto correspondiente, lo cual es una atribución institucional que le corresponde y que constituye una gran responsabilidad.

Grupo Impulsor Gran Asunción

GIGA / METROPOLI 2030 / ñande táva guasu

Asunción / mayo 2.015

ORGANIZACIONES MIEMBROS DEL GIGA:

ASOCIACION CIUDADELA	CAPADEI (Cámara de Emprendedores Inmobiliarios)
RED PARAGUAYA POR CIUDADES SUSTENTABLES	CLUB DE EJECUTIVOS
DENDE (Desarrollo en Democracia)	CERNECO
KOGA	APAP (Asociación Paraguaya de Agencias de Publicidad)
APROCONS (Asociación de Profesionales de la Construcción)	FADA UNA (Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte / UNA)
FLACAM PY (Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales / Py)	CAPAPYME (Cámara Paraguaya de la PYME)
FUNDACION MEDA PY	CYT – UCA (Ciencias y Tecnología / UCA)
FEDEM (Federación de Entidades Vecinalistas)	PASTORAL SOCIAL ARQUIDIOCESANA
RED DE LIDERES PARA LA COMPETITIVIDAD	CAPEI (Cámara Paraguaya de Empresas Inmobiliarias)
FUNDACION MILENIO	AVINA
APAR (Asociación Paraguaya de Arquitectos)	APUP (Asociación Paraguaya de Universidades Privadas)
GEAM (Gestión Ambiental)	CAP (Colegio de Arquitectos del Paraguay)
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES	CAFYM (Cámara de Armadores Fluviales y Marítimos)
FUNDACION ECO CULTURA	SEMILLAS POR LA DEMOCRACIA
TECHO	FUNDACION MOISES BERTONI
UCSA (Universidad del Conosur de Las Américas)	AMCHA (Asociación Movida Centro Histórico de Asunción)
ASURBANA / Grupo Cultural de Comunicación	AMBIENTE Y SOCIEDAD

ANEXO: Consideraciones sobre la calificación jurídica de los inmuebles de la Franja Costera.

El Código Civil: Artículo 1.900.

Las extensiones de tierras que las aguas bañan y desocupan en las crecidas ordinarias son bienes del dominio público. Son inajenables, inembargables e imprescriptibles. Por tanto, en ningún caso puede ser objeto de compraventa o donación (no pueden otorgarse títulos de propiedad sobre los mismos).

En efecto, el Código Civil establece en su artículo 1900 que *“Son bienes del dominio público del Estado: ...*

b) los ríos y todas las aguas que corren por sus cauces naturales, y estos mismos cauces;

c) las playas de los ríos, entendidas por playas las extensiones de tierras que las aguas bañan y desocupan en las crecidas ordinarias y no en ocasiones extraordinarias.

Los bienes del dominio público del Estado son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”

La Ley Nº 3239 de Recursos Hídricos.

En el mismo sentido, la Ley Nº 3239 de Recursos Hídricos dispone que *“En la República del Paraguay los recursos hídricos superficiales y subterráneos son bienes del dominio público del Estado.”* (Art. 6).

Para esta Ley, los recursos hídricos comprenden *“...el total de las aguas superficiales, subterráneas, atmosféricas, y agua útil generada por tecnologías nuevas tales como: aguas desalinizadas, regeneradas y otras, en sus diferentes estados físicos, incluidos sus cauces, lechos, álveos y acuíferos y que pueden ser utilizadas de alguna forma en beneficio del hombre.”* (Art. 5 inciso x).

El cauce es definido en dicha ley como la *“Depresión natural de longitud y profundidad variable en cuyo lecho fluye una corriente de agua permanente o intermitente, definida por los niveles de las aguas alcanzados durante las máximas crecidas ordinarias.”* (Art. 5 inciso l).

La Ley Orgánica Municipal N° 3966.

La Ley Orgánica Municipal N° 3966 incluye también como bienes del dominio público “*los ríos lagos y arroyos, comprendidos en las zonas urbanas del Municipio, que sirven al uso público, y sus lechos.*” (Art. 134 inciso d).

Asimismo dispone que los bienes del dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles. (Art. 135).

En definitiva, los diversos cuerpos legales incluyen las extensiones de tierra hasta los niveles de las aguas alcanzados durante las máximas crecidas ordinarias como bienes del dominio público y resaltan el carácter inenajenable o inalienable de dichos bienes, lo cual implica que no pueden ser vendidos ni donados.

El carácter de dominio público de un bien no puede ser alterado por una ordenanza. En efecto, la Ley Orgánica Municipal es bien clara al establecer que solo “*La Ley podrá establecer que un bien del dominio público municipal pase a ser un bien del dominio privado cuando así lo exija el interés general,...*”.(Art. 136)

Dado que la legislación es categórica al establecer que el dominio público se extiende hasta donde alcancen las máximas crecidas ordinarias, tendrá que determinarse ese límite o cota de crecida máxima ordinaria. Esta determinación de los límites de las crecidas ordinarias (cotas) dependerá de informes estadísticos científicos que provean datos sobre los niveles de crecidas anuales. En ese sentido, las decisiones de las autoridades que establezcan esos límites en las regulaciones (ordenanzas) deberán estar fundadas en dichos informes y no pueden depender del arbitrio de los que adopten la decisión. Ello supone una limitación de razonabilidad a la actividad legislativa y reglamentaria.

Además de lo anteriormente expuesto, existe una restricción de dominio que afecta a las propiedades del dominio privado municipal y a las propiedades privadas adyacentes a los bienes del dominio público. Esta restricción de dominio se denomina “zona de uso público” y tiene una extensión de cinco metros en las zonas urbanas.

En efecto, dispone la Ley 3239 de Recursos Hídricos:

“Artículo 23.- Las márgenes bajo dominio privado adyacentes a los cauces hídricos estarán sujetas, en toda su extensión, a las siguientes restricciones:

- a) Una zona de uso público con un ancho de cinco metros para zonas urbanas y de diez metros para zonas rurales. Dentro de las actividades que la reglamentación defina como de uso público, no podrá imponerse los usos recreativos, derecho reservado al propietario. Quedará a cargo de las municipalidades definir y reglamentar los alcances de la zona de uso público sin perjuicio de las competencias que puedan ejercer las demás autoridades públicas en ejercicio de sus atribuciones.*
- b) Una zona de protección de fuentes de agua de un ancho de cien metros a ambas márgenes, en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que allí se realicen, conforme a lo que establezcan las normas jurídicas ambientales. La zona de policía no incluirá a la zona de uso público y estará adyacente a ésta.*
- c) A los efectos del inciso “b”, los propietarios ribereños cuyos inmuebles hubieran tenido o hubieran debido tener bosques protectores deberán restablecerlos o reforestar la superficie necesaria para recuperarlos y conservarlos.”*

No debe confundirse esta zona de uso público con la determinación de los límites de los bienes del dominio público. La “zona de uso público” es una franja aledaña al bien de dominio público que no está incluida en él, y que agrega una restricción del uso del dominio privado. Si bien la ley hace referencia a “márgenes adyacentes a los cauces hídricos”, cabe recordar que para esta legislación el “cauce” está definido por los niveles de las aguas alcanzados durante las máximas crecidas ordinarias. En ese sentido, los márgenes sometidos a restricción de dominio se extienden después de la cota que determina la máxima crecida ordinaria.

Vale decir, en las zonas ribereñas existe la siguiente situación jurídica:

- a) Las extensiones de tierras que las aguas bañan y desocupan en las crecidas ordinarias que son bienes del dominio público, y por tanto, inenajenables. Las ordenanzas no pueden contravenir esta calificación de dominio público. Solo la Ley puede modificar la calificación de un bien de dominio público conforme lo establece la propia Ley Orgánica Municipal en su artículo 136.
- b) Además, en las zonas adyacentes al dominio público (después de la cota de las máximas crecidas ordinarias) se agrega una restricción de dominio o zona de uso público de cinco metros.

La Ley 294 de Impacto Ambiental: Exigibilidad de la Evaluación de Impacto Ambiental.

La Ley 294 de Impacto Ambiental establece expresamente que se requerirá de evaluación de impacto ambiental para “los asentamientos humanos, las colonizaciones y las urbanizaciones, sus planes directores y reguladores” (Art. 7 inciso a).

El Decreto Reglamentario 453/213 y su modificación el Decreto Reglamentario 954/2013 establece que la exigencia de declaración de impacto ambiental es requerida para actividades urbanas como las siguientes:

- . Barrios cerrados, loteamientos, urbanizaciones.
- . Los planes de ordenamiento urbano y territorial municipales y sus modificaciones.
- . Cualquier obra que para su realización requiera del dictado de una norma particular/de excepción (resolución u ordenanza municipal) a las normas contempladas en los planes de ordenamiento urbano y territorial municipales.
- . Las obras que de acuerdo con planes de ordenamiento urbano y territorial municipales requieran de evaluación de impacto ambiental.

La modificación de los usos de los inmuebles en la zona de la franja costera, así como la determinación de las cotas y de las zonas urbanizables constituye, indudablemente, una actividad de planificación urbanística y territorial.

Por tanto, resulta claro que este tipo de modificaciones requiere de una evaluación de impacto ambiental.