



M'Biguá  
Ciudadanía y Justicia Ambiental  
Fundación

**Paraná, 26 de marzo de 2008**

**Ref:** Propuestas entorno al Proyecto de Ley de adhesión a la Ley Nacional n° 26.331 de “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos” (Expte. N° 16.471)

**Sres. Diputados**

**HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS**

**DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS**

**Comisión de Tierras, Obras Públicas, Recursos Naturales**

**y Medio Ambiente**

**PRESENTE**

Alfredo Berduc y Tulio Savat, en nuestro carácter de presidente y secretario respectivamente de la Fundación M'Bigua “Ciudadanía y Justicia Ambiental”, entidad sin fines de lucro creada con los objetivos de procurar sociedades más sustentables en la región y con domicilio en calle Tejeiro Martinez N°543 de la ciudad de Paraná, en atención a la invitación por Udes. cursada para participar de la audiencia pública en donde se propuso el debate del proyecto de ley caratulado: Adhesión a la Ley Nacional N° 26.331 de “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos” y conforme lo requerido por la Sra. Secretaria de Comisiones es que hacemos llegar la siguiente propuestas con observaciones al proyecto de norma analizado en el entendimiento de que pueden ser de utilidad para la construcciones de la norma legislativa que los entrerrianos necesitamos.

**Consideraciones preliminares:**

Es importante destacar y valorar el gesto de ésta Honorable Cámara de Diputados al someter los proyectos de legislación sobre temas tan sensibles como el que nos ocupa a la consulta de los sectores involucrados directamente.



Que ésta práctica de la democracia es saludada por nuestra organización y desde ya agradecemos formalmente la invitación oportunamente cursado.

A los efectos de una mejor práctica debemos destacar también que no se nos ha enviado con anterioridad (ni hasta el momento) copia del proyecto de ley analizado, como así tampoco de los fundamentos que han iluminado el desarrollo del mismo. Que es por este motivo que nos hemos orientado siempre por el texto que se ha publicado en vuestro sitio web <http://www.hcder.gov.ar/consultaexpedientes/result.php>, con su modificación a través del despacho de comisión N°1 de fecha 22/02/2008.

Nuestras observaciones en consecuencia se orientan a éstos textos sin perjuicio de haber entendido en la reunión abierta realizada en el recinto de la H.C.D. que los mismos se encuentran modificados, lo que de hecho desconocemos y desde ya adelantamos nuestras disculpas se esto así ha ocurrido.

Que en éste orden de ideas debemos desde ya saludar la iniciativa de contar en la provincia de Entre Ríos con una ley marco protectora o tuitiva del bosque nativo, como oportunamente lo hiciéramos con la Ley Nacional, sin perjuicio de ello es que creemos que nuestra provincia merece una norma que avance aún más de lo propuesto en el proyecto y que cumplimente con los requisitos impuestos por la legislación nacional y las convenciones internacionales vigentes en la materia.

Realizamos seguidamente un conjunto de observaciones que hacen también a la técnica legislativa utilizada.

#### **Sobre los presupuestos mínimos ambientales y las competencias provinciales.**

El art. 41 CN en su párrafo 3° establece que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Luego de varios años, y con el fin de dar cumplimiento a esta manda constitucional, el Congreso de la Nación, a partir del 17/12/2001, sancionó siete leyes denominadas "de presupuestos mínimos ambientales". Dichas leyes son: la 25.612 (LA 2002-C-3245), la 25.670 (LA 2002-D-4830), la 25.675 (LA 2002-D-4836), la 25.688 (LA 2002-D-4846), la 25.831 (LA 2004-A-32), la 25.916 (LA 2004-C-3274) y finalmente la normativa de presupuestos mínimos número 26.331 referida a los bosques nativos.



M'Biguá  
Ciudadanía y Justicia Ambiental  
Fundación

El concepto de presupuesto mínimo ha sido definido en Ley 25675 a través de su art. 6 disponiendo que: "Se entiende por presupuesto mínimo... a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable".

Por su parte la doctrina ha entendido que estas normas son operativas, es decir que son aplicables desde su sola sanción sin necesidad de adhesión por parte de las provincias en tanto que se trata de una facultad delegada de las provincias a la nación a través del artículo citado de la Constitución Nacional.

La facultad de las provincias se limita a las normas complementarias es decir a las normas que incorporen un elemento de mayor protección al standard del presupuesto mínimo no a la adhesión.

Esta argumentación ha sido utilizada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los fallos que se citan:

"...Tal conclusión es la que debe extraerse de la propia Constitución, la que, si bien establece que le cabe a la Nación "dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección", reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas (art. 41 párrafo 3º CN).

Barillari Antonio S.A. v. Provincia de Santa Cruz 12/12/2006 Corte Suprema de Justicia de la Nación.

"...Según dicho artículo, corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los "presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las normas necesarias para complementarlas, ya que complementar supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada...."

Villivar, Silvana N. v. Provincia del Chubut y otros 17/04/2007 Corte Sup. SJA 6/6/2007. JA 2007-II-311



En este sentido al proyecto analizado no cuenta con complemento alguno a la Ley Nacional sino que realiza una adhesión lisa y llana a la misma, con lo cual su motivación aparece como insuficiente.

Tampoco se observa un complemento y atención a los Principios del Derecho Ambiental dispuestos por el Art. 4 de la Ley 25.675; a saber, consideración del Principio de Congruencia en atención a la normativa vigente; atención del Principio de Progresividad, en cuanto a la fijación de metas interinas y finales como así también actividades relacionadas; consideración del Principio de Responsabilidad, respecto de los costos de las actividades preventivas; consideración del Principio de Consideración, respecto de ecosistemas compartidos, como ser los humedales del Paraná Medio e Inferior.

La determinación de la Autoridad de Aplicación no satisface todos los requerimientos que la legislación nacional encomienda (Aprobación por ley del Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en la Provincia; creación del Registro de profesionales habilitados; etc.)

Asimismo pensamos que hubiese sido oportuno incluir en ésta norma los lineamientos básicos del proceso de participación requerido por la Ley Nacional, el reconocimiento el trabajo ya desarrollado, un régimen especial para las actividades particulares que en relación con el bosque se desarrollan en nuestra provincia, un régimen de sustentabilidad y recomposición del bosque nativo entrerriano, entre otros institutos de posible introducción.

#### **Fundamentación del proyecto y los antecedentes provinciales.**

En el proyecto de ley analizado no se menciona ni se tiene en cuenta la normativa existente en la provincia vinculada a la materia como tampoco el trabajo en pos de la sustentabilidad del bosque nativo desplegado por el Poder Ejecutivo provincial como así también de otras organizaciones regionales (INTA, UNER, diversas ONG). En éste sentido adquiere especial relevancia el Dec. 4519/2003 del 25/09/2003 (B.O. 02/10/2003) que en sus fundamentos estipulara la importancia del Bosque Nativo en la Provincia de Entre Ríos aportando datos de inmenso valor sobre las características especiales del bosque nativo entrerriano.

Entre ellos es importante destacar que: "...Que en Entre Ríos viven ochenta y cinco (85) especies de plantas exclusivas de esta provincia.



Que en Entre Ríos convergen cuatro corrientes florísticas que la hacen particularmente importante como asiento de diversidad florística y faunística y en ella viven dos mil (2000) especies de plantas y constituyen el veintiuno por ciento (21%) de la flora argentina.

Que los usos de la flora son innumerables y a su vez desconocidos por la mayoría de la gente, como por ejemplo que existen por lo menos quinientas (500) especies medicinales de alto valor en la provincia, para las más variadas dolencias y enfermedades.

Que gran número de especies registradas pocos años atrás ya no se encuentran, contribuyendo de esta manera a engrosar la tasa mundial de extinción de plantas y animales, estimada en setenta y cuatro (74) especies por día y veintisiete mil (27.000) por año.”

Hechos todos los citados que han dado origen a la Declaración Provincial de Emergencia del Bosque Nativo emanada por el propio Poder Ejecutivo y que actualmente se encuentra en vigencia.

No se tiene en cuenta tampoco las adhesiones que ha efectuado la provincia a las normas nacionales de Defensa de la Riqueza Forestal contenida en la Ley Nacional N°13.273 y complementada por las Leyes Provinciales N°3.623 y 3846

Tampoco se toma en cuenta lo dispuesto por la Resolución N°5068/2004 de la Secretaría de la Producción del 22/12/2004; que genera pautas mínimas para la protección y recuperación del Bosque Nativo en la Provincia con consideraciones de sustancial importancia.

No observa ni estipula la relación e impacto de ésta norma en otras leyes existentes que abordan en forma transversal la cuestión de montes nativos, pudiéndose mencionar entre ellas: Ley Forestal N°3623; Ley de Conservación de Suelos N°8318 y la Ley 8318 sobre el régimen impositivo inmobiliario en superficies cubiertas por bosques nativos.

Finalmente no se hace ninguna alusión al trabajo realizado por la Mesa de Bosque Nativo que tuvo lugar durante la pasada gestión y que ha avanzado sobre mapas de suelos e indicadores de sustentabilidad del bosque nativo válidos para la provincia de Entre Ríos.

Estos antecedentes nos parecen de trascendental importancia en tanto que demuestran que Entre Ríos no ha sido un pueblo pasivo frente a la problemática ambiental nacional que viven los bosques nativos y el trabajo de muchas personas se ve reflejado en éstos hechos, estudios y actos que merece ser rescatado.



**Las obligaciones que la provincia debería cumplimentar a la luz de la legislación nacional.**

Que conforme el art. 6 de la citada ley la Provincia de Entre Ríos debe en el término de un (1) año de dictada ésta cumplimentar con el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos en la Ley 26.331

Que a los efectos de cumplimentar con éste requisito se podrá solicitar asistencia técnica, económica y financiera

A su vez conforme el art. 10 se deberá determinar la Autoridad de Aplicación

Conforme el art. 18 deberá instrumentar el Registro de Profesionales habilitados para la realización de los estudios de los Planes de Manejo Sostenible de Bosques Nativos y los Planes de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo.

Conforme el art. 32 para obtener beneficios y participar del Fondo Nacional para la Conservación de los Bosques Nativos es necesario tener aprobado por Ley Provincial el Ordenamiento de Bosques Nativos.

Pensamos que nuestra ley provincial debería cumplimentar con todos estos requisitos y no solo con algunos en tanto que necesariamente en caso de no cumplimentarse con algunos de ellos necesitaremos en el corto plazo una nueva legislación.

**Respecto de la Autoridad de Aplicación.**

Históricamente en la Provincia de Entre Ríos ha sido la Dirección de Recursos Naturales y Forestación la encargada de llevar adelante la ejecución de las políticas de control, preservación y cuidado del Bosque Nativo; como así también de la evaluación y otorgamiento de las solicitudes de desmontes.

Que en virtud de la normativa provincial existente la autoridad de aplicación es la Dirección General de Recursos Naturales, dependiente de la Secretaría de Producción Agrícola, Recursos Naturales y Desarrollo. Órgano que contiene el personal y recursos necesarios para llevar adelante el control y fiscalización de las solicitudes de desmontes y de reconocimiento por conservación que actualmente se presentan en la provincia y que a su vez ha desarrollado un Plan de Emergencia del Bosque Nativo con participación de sectores de la producción y académicos regionales.



M'Biguá  
Ciudadanía y Justicia Ambiental  
Fundación

Que el proyecto presentado, desconoce todo este desarrollo histórico de la cuestión en la provincia de Entre Ríos además de disponer como autoridad de aplicación a la Secretaría de Ambiente, que es un organismo que no cuenta (al menos aún hoy) con los recursos humanos (ingenieros forestales y/o ingenieros agrónomos) como así tampoco con los recursos económicos ( presupuesto) para llevar adelante el control de cumplimiento de la ley ni la evaluación de los planes de manejos de bosques y/o autorizaciones de desmontes.

Finalmente la incorporación de representantes del Poder Legislativo en la conformación de la autoridad de aplicación se nos presenta como una superposición de poderes que crearía permanentes contradicciones en el ejercicio de las funciones que cada uno ejerce constitucionalmente.

Es destacable la creación de una comisión legislativa de seguimiento o monitoreo pero no creemos que sea una técnica adecuada la constitución de una autoridad de aplicación de corte ejecutivo, integrado por el Poder Legislativo.

A la expectativa de que el informe sea de utilidad para el tratamiento de la normativa analizada es que nos despedimos atentamente quedando a vuestra disposición.