

Universidad Siglo 21

Trabajo Final de Grado

Manuscrito Científico



Legislación de bosques nativos en Salta:  
límites y conflictos con el comercio

Legislation of native forests in Salta: limits  
and conflicts with trade

Autor: Alfredo David Pérez Loza

Carrera: Abogacía

Legajo: VABG56817

Tutora: Abogada Especialista Silvina Alejandra Rossi

Salta, julio del año 2019

## Índice

Agradecimientos.....	2
Resumen y Palabras clave.....	3
Abstract y Keywords.....	4
Introducción.....	5
Metodología.....	16
Diseño.....	16
Instrumentos y análisis.....	16
Resultados.....	18
Análisis de las conceptualizaciones doctrinarias sobre competencia provincial complementaria en materia ambiental y sus limitaciones.....	18
Conflictos emergentes de las normas complementarias en materia de bosques nativos en la provincia de Salta.....	19
Conflictos entre normas de bosques respecto a la faceta social del comercio.....	19
Conflictos entre el comercio y las políticas públicas emanadas de la ley de bosques.....	21
Conflictos con el comercio desde el plano pura y exclusivamente económico.....	23
Discusión.....	23
Referencias.....	32

### **Agradecimientos**

Este trabajo final de graduación es fruto del esfuerzo propio y colateral, es por eso que, en primer lugar, quiero dejar exteriorizada mi especial gratitud a mi padre Raúl Alfredo Pérez y a mi mujer, Lourdes Isabel Ballesteros, por ser mi sostén en todos y en cada uno de los pasos que dimos en estos años. Gracias a la vida, siempre fueron para adelante.

Agradezco a mi hermana Julieta Aldana Pérez Aparicio, a su madre Paola Aparicio y a mi suegra Silvina Poma Estivi, quienes hicieron muchos esfuerzos y me brindaron su cariño en el transcurso de estos años, en especial para mantener a flote la familia. A mi abuela María Isabel Martínez, por su incondicional afecto, y a mi abuelo Oscar Antonio Pérez Díaz por enseñarme a ser libre.

Agradezco también a todos los profesores que intervinieron en el transcurso de la carrera y en especial a mi tutora Silvina Alejandra Rossi y a la decana María Eugenia Cantarero, por responder a todas mis dudas y consultas.

## Resumen

Mediante el presente trabajo se examinó la labor legislativa complementaria de la provincia de Salta en materia de bosques nativos. Se buscó, por medio del método hermenéutico de investigación jurídica, apoyado en un enfoque exploratorio y descriptivo, llegar a comprender cualitativamente, la ubicación sistémico-estructural de la facultad analizada dentro del ordenamiento positivo argentino, en pos de visualizar los distintos límites a los cuales está sujeta. Por otro lado, se procuró detectar los diversos conflictos que surgieron tras su sanción respecto al ejercicio del comercio local e interjurisdiccional, lo cual trajo aparejado el descubrimiento de un conjunto de interferencias tanto en su faceta social, como en las políticas públicas que lo afectaron, además de los percances pura y exclusivamente económicos. Esta estructura demostró, por medio de los resultados obtenidos y su consecuente interpretación, un claro y limitado panorama de división de trabajo de gestación de leyes entre el estado nacional y las provincias. En cuanto a los conflictos con el comercio, los más trascendentes se vinculan con los bienes jurídicos protegidos de las comunidades autóctonas, lagunas normativas e impericias gubernamentales que vulneran derechos constitucionales esenciales y una sistemática y antijurídica falta de acuerdo entre las provincias del noroeste argentino al asignar zonas en sus ordenamientos territoriales de bosques nativos, tanto en sus interpretaciones de los criterios de sostenibilidad de la ley nacional de bosques, como en su efectiva expresión cartográfica.

Palabras clave: Bosque nativo, Legislación ambiental, Conflicto social, Argentina, Comercio.

### **Abstract**

Through this work we examined the complementary legislative work of the province of Salta on native forests. Through the hermeneutic method of legal research, supported by an exploratory and descriptive approach, we sought to understand, qualitatively, the systemic-structural location of the faculty analyzed within the Argentine positive order, in order to visualize the different limits to which it is subject. On the other hand, it sought to detect the various conflicts that arose after its sanction with respect to the exercise of local and interjurisdictional trade, which brought with it the discovery of a set of interferences both in its social aspect and in the public policies that affected it, besides the purely and exclusively economic mishaps. This structure demonstrated, through the results obtained and its consequent interpretation, a clear and limited panorama of division of labor of gestation of laws between the national state and the provinces. Regarding conflicts with trade, the most important are linked to protected legal rights of indigenous communities, regulatory gaps and government imperfections that violate essential constitutional rights and a systematic and unlawful lack of agreement between the provinces of northwestern Argentina when assigning zones in their territorial arrangements of native forests, both in their interpretations of the sustainability criteria of the national forest law, and in their effective cartographic expression.

Keywords: Native forest, environmental legislation, social conflict, Argentina, Commerce.

## Introducción

En el presente trabajo de investigación me he propuesto analizar la competencia legislativa complementaria de la provincia de Salta en materia de protección de bosques nativos, tratando de extraer los límites de esta potestad estatal, así como también, detectar los puntos de conflicto que se suscitan entre el desarrollo económico de la región y las normas dictadas a tal efecto.

El derecho ambiental, desde su recepción en las constituciones nacionales, ha tenido grandes y profundas innovaciones en los últimos treinta años, constituyéndose América Latina, en uno de los focos de atención más relevantes a nivel global (Uprimny, 2011). Se produjeron en el seno de cada país, importantes transformaciones que derivaron en la inclusión de ricos paradigmas, que surgen como diferentes interpretaciones del constitucionalismo moderno. Hay constituciones de tinte liberal, con notable influencia europea, como las de Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú, que reconocen el derecho al medio ambiente sano y equilibrado, y otras de índole radical como las de Ecuador y Bolivia, que innovaron en gran medida apartándose del canon seguido por las anteriores, con el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derecho (Bonilla Maldonado, 2019).

En la República Argentina, el ordenamiento jurídico ambiental fue un polo de atracción para los esfuerzos científicos, desde la sanción de la reforma constitucional del año 1994, en razón a la necesidad impetuosa de dirimir la significación de lo dispuesto por su nuevo artículo 41 tercer párrafo, que impone un modelo de reparto de competencias único dentro de nuestro derecho, conformándose de manera distinta por las necesidades particulares de la temática en juego. El sistema mencionado por el artículo, en palabras de Germán Bidart Campos, queda estructurado de la siguiente manera:

“Al estado federal le incumbe dictar las “normas de presupuestos mínimos”, y a las provincias las normas “necesarias para complementarlas”. Se trata de una categoría especial de competencias concurrentes, porque las normas mínimas escapan a la competencia provincial, y las complementarias de competencia local son una añadidura para maximizar lo mínimo” (Bidart Campos, 2016, p. 117).

De lo expuesto, vemos que existe una doble manda constitucional para legislar el fenómeno ambiental, irrumpiendo la clásica facultad de creación de normas federales y provinciales, emitidas por los órganos legislativos de cada orden de gobierno, según un sistema de repartición de competencias deducido del artículo 121 de dicha carta magna. Esta curiosa modalidad fue receptada por la convención constituyente de 1994 por lo dispuesto por la Constitución Española del año 1978, donde se instituye al Estado la competencia, por medio del artículo 149.1.23, para dictar de leyes de bases, reservando a las comunidades autónomas, el poder de dictar normas adicionales de protección ambiental (Esain, 2011).

Bajo este punto de análisis, la doctrina se empeñó en buscar el significado de “presupuestos mínimos” y “normas complementarias”, llegando a la conclusión (generalmente aceptada) de que las primeras constituyen normas base, umbral mínimo de protección o disposiciones comunes, que brindan los cimientos “sobre las cuales se va a construir el edificio total normativo de la tutela ambiental en la Argentina” (Juliá, 2016, p. 15). Esto implica que no solamente cumplen una función técnica legislativa, sino que son portadoras de políticas públicas ambientales, determinando de una u otra manera el modo de proceder que van a tener que respetar las provincias en el ejercicio de su función, siempre que no atenten contra el dominio originario de sus recursos naturales (Valls, 2016). Es menester recordar, que no obstante lo dispuesto en la llamada “Cláusula ambiental” de la constitución nacional, las leyes emanadas del congreso gozan de supremacía jerárquica sobre los ordenamientos provinciales (Orihuela, 2016). Por contraste, vamos a ver que la fórmula se completa con las normas locales, donde los estados partes de la federación tienen libertad para incrementar los recaudos y exigencias, pero no a restarle efectividad aplicativa y funcional a los presupuestos mínimos (Bidart Campos, 2016).

Esta separación de los órdenes legislativos tiene inmersa dentro de su estructura, donde cada entidad de gobierno tiene un espacio exclusivo de participación dentro de una facultad concurrente, una relación jerárquica implícita entre las normativas; esto es, en definitiva, el límite o tope primario entre los dos órdenes: No pueden invadir la competencia ajena ya que esto implicaría violar las propias potestades, aunque los órganos gubernamentales que las emiten estén evocados a un mismo fin (Esaín, 2011).

Desde otro punto de vista, siguiendo a Sabsay y Di Paola (2002) y a Nonna, Dentone y Waitzman (2011), la delegación de facultades que se hizo mediante el pacto constitucional, debe de ser plasmada en las normas con atención al principio general de que el titular del dominio de algún bien, le corresponde el ejercicio de la jurisdicción sobre el mismo. No pudiendo constituirse bajo alguna modalidad que implique el vaciamiento de potestades provinciales sobre sus propios recursos naturales. Siendo necesario que el ordenamiento se limite a lo dispuesto por su artículo 124, segundo párrafo, que establece textualmente: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

El mandato constitucional solo fue el puntapié inicial del nuevo régimen ambiental argentino. La aparición de la primera norma de presupuestos mínimos no se dio sino hasta del año 2002, con la sanción de la denominada “Ley general de ambiente”, número: 25.675, que, en virtud de su artículo primero, viene a establecer “los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable”.

La ley recoge entre sus objetivos: Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas; el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente; la preservación y protección de la diversidad biológica; la implementación del término desarrollo sustentable; prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo; promover la información pública sobre la temática; incentivar a los procesos participativos para llegar a un consenso social respecto a las problemáticas ambientales, entre otros (Lorenzetti, 2003). Objetivos que, junto a los principios de la materia, constituyen la columna vertebral de nuestro derecho ambiental. Estas cuestiones planteadas por la “ley general de ambiente”, son recogidos y aplicados en los distintos períodos históricos del desarrollo normativo y doctrinario de la materia, tal como se ejemplifica a lo largo y a lo ancho de este trabajo.

Desde la sanción de la primera norma de presupuestos mínimos, los conflictos sociales y las campañas de concientización por parte de organizaciones llevaron a la

cuestión ambiental al primer plano (Esaín, 2015). Las papeleras sobre el río Uruguay, la contaminación de causas hídricas, la tala indiscriminada de bosques, etc. dieron lugar al debate intenso sobre el “cómo” regular estos sucesos. Al respecto, siguiendo al Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni, el progreso de la labor legislativa, en el sentido de brindar precisiones en la regulación de los fenómenos ambientales, se tornó inevitable. Esto implica la relación de esta rama del derecho con las demás, requiriendo la homogeneización de sus fundamentos en la reparación de daños, responsabilidad penal, etcétera. (Zaffaroni, 2011).

El desarrollo constante del derecho, ineludible para todas las temáticas, es correlativo al cambio de paradigmas de conciencia que surgen en el seno de la sociedad, esto hizo que el congreso de la nación dicte una serie de normas luego de la ley general de ambiente. Modalidad que puede generar algún tipo de confusión a la hora de interpretar el mandato constitucional, es por esto que seguimos a Marta Juliá (2016) que nos dice:

“Los presupuestos mínimos son un contenido y no una ley en cuanto tal (no dice ley de presupuestos mínimos), por ello y porque refiere a normas en sentido genérico y no a leyes, interpretamos que los presupuestos mínimos de protección ambiental pueden estar contenidos en instrumentos legales o reglamentarios. Esto en virtud de que para los contenidos técnicos es más conveniente contar con listados en anexos que poseen menor rigidez para su actualización” (p. 191).

En síntesis, y sin ahondar demasiado en el contenido de estas normas, cada una amplía el margen de protección a un área determinada como problemática, funcionando como complementarias, tratando de abarcar la totalidad de los inconvenientes acaecidos en nuestra nación. Aquí podemos apreciar que todas las leyes que sancionan los presupuestos mínimos para la protección del medio ambiente conforman un bloque homogéneo y vinculante sobre el ordenamiento jurídico de cada una de las provincias.

En este marco, una de las innovaciones más trascendentales en materia de recursos naturales, fue la implementación de la ley de presupuestos mínimos de protección de bosques nativos, llamada también “Ley de bosques” o “Ley Bonasso” -en referencia al diputado Miguel Bonasso, miembro relevante del grupo de legisladores nacionales que formularon el proyecto- que trajo consigo la implementación de medidas de protección

ambiental para el “enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos y de los servicios ambientales que estos brindan a la sociedad” (Schmidt, 2015, p. 143). La misma fue sancionada en noviembre del año 2007 e introdujo un mecanismo polémico, por lo menos, para proceder a cumplir su función. Hablamos entonces de la implementación de un ordenamiento territorial de bosques nativos (De aquí en adelante OTBN), como medida a realizarse para categorizar los territorios cuya superficie esté cubierta por masas forestales autóctonas.

El modelo de OTBN receptado por nuestra ley de presupuestos mínimos, tiene como característica fundamental la delegación a los estados provinciales, de la responsabilidad de realizar un instrumento técnico, dentro de un plazo determinado, basados en diez criterios de sostenibilidad, mediante los cuales se va a poder identificar las distintas zonas donde están presentes estos recursos y en qué categoría de conservación se encuentran (García Collazo, Panizza y Paruelo, 2013). Las categorías a las que nos referimos son:

- 1) Color rojo: Los bosques que integren estos sectores de muy alto valor de conservación, no pueden sufrir ningún tipo de transformación ni extracción, aunque puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.
- 2) Color amarillo: Sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que con la implementación de actividades de restauración pueden tener un cierto valor de conservación. En este caso podrán ser sometidos al uso sostenible, al turismo, a la recolección e investigación científica, entre otros usos no dañinos.
- 3) Color verde: Sectores de bajo valor de conservación, que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, permitiéndose el cambio de uso del suelo (Schmit, 2015) (Casalderrey Zapata, 2017).

El artículo n°: 6 de la ley 26331, contiene una obligación que debe cumplir cada jurisdicción provincial, las cuales, en el plazo máximo de un año desde la sanción de la misma, debían realizar su OTBN existentes dentro de sus límites territoriales. Vencido el plazo hubo una sola provincia que culminó con lo solicitado (Salta) encontrándose las demás en un proceso de gestación o en incipientes intentos de proyecto. La ley prevé,

además, que no se podían autorizar desmontes entre el plazo que va desde su sanción y la efectiva realización del ordenamiento, así como también la prohibición de autorizar cualquier otro tipo de utilización y aprovechamiento de los bosques nativos. Por otra parte, la gestación del instrumento debía de realizarse a través de un proceso participativo, que guarda especial relación con el artículo 19 de la ley 25675 (ley general de ambiente), que establece: “Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general”. Sin embargo, el artículo 20 insta que “la opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes” (Casalderrey Zapata, 2017).

La participación de los sectores interesados, en virtud de un interés propio o difuso, toma una gran importancia desde el momento mismo que el ordenamiento territorial reavivó los focos de conflicto por la tenencia de las tierras donde habitan las poblaciones indígenas y criollas. En Salta, se podría afirmar que, por primera vez, los conflictos de tenencia de las tierras pasaron a jugar un rol relevante en la planificación territorial de la provincia (Venecia, Correa, Del Val, Buliubasich y Seghezzeo, 2012).

Para la realización del requisito de la participación de los interesados o afectados (Que no incluye solo a las minorías citadas anteriormente, sino también a los sectores empresarios agropecuarios), se implementó en el marco de la normativa salteña, el sistema de relevamiento por medio de talleres del Programa de Consulta Y Participación que conformaba parte de la Unidad Ejecutora que se instituyó como organismo encargado del OTBN, por medio de la ley n°: 7543, complementaria a la ley de bosques. Dicho sea de paso, este procedimiento generó serias críticas públicas, documentos hemerográficos, entrevistas en medios públicos y subsiguientes campañas de organizaciones no gubernamentales, para vislumbrar sus falencias e incongruencias.

Siguiendo con las novedades incorporadas por la norma nacional, se estableció, además de la obligación de realizar el ordenamiento territorial participativo, un sistema de compensación a los particulares afectados por la zonificación. Esto se realizó mediante el empleo del concepto de “Servicios ambientales”, que son aquellos beneficios ecosistémicos que proveen los bosques, no solo a los titulares de las tierras en donde se encuentran, sino a toda la comunidad de los hombres. La ley de bosques permitió de esta

manera la regulación estatal del destino de las tierras, sin necesidad de apropiarse de las mismas, permaneciendo en manos de quien detentaba su dominio, bajo la única condición de que se respete lo dispuesto por el OTBN de cada jurisdicción (Casalderrey Zapata, 2017). A cambio, se proveería a cada uno de ellos, una remuneración pecuniaria, mediante el empleo del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos (en adelante FNECBN), en virtud de los servicios prestados a la comunidad con la mantención de la flora nativa, en el estado de conservación en la que fue catalogada (Schmidt, 2015).

El régimen instaurado por la norma, en el ámbito de potestades otorgadas al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), consolidó una metodología para distribuir los aportes del FNECBN, a partir de la delimitación de “la superficie de bosques declarados, la relación entre la superficie total provincial, la de sus bosques nativos y las de las categorías recogidas en su OTBN” (Schmidt, 2015, p. 144). Además, la ley misma establece que sobre el total percibido, el 70% de los recursos asignados por medio de las partidas presupuestarias sería destinado a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan los bosques, mientras que el restante (30%) será destinado a la autoridad local de aplicación de la norma, para desarrollar y mantener una red de monitoreo y sistemas de información de sus bosques nativos, para programas de asistencia técnica y financiera y para fomentar la sustentabilidad de los emprendimientos de pequeños productores, comunidades indígenas o campesinas.

En plano pura y exclusivamente presupuestario, el FNECBN no puede ser inferior al 0.3% anual del presupuesto nacional, integrado además por el 2% del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios del sector agropecuario, ganadero y forestal, del año anterior del ejercicio en consideración. El fondo se completa con las donaciones y legados destinados a estos fines, los recursos no utilizados de ejercicios anteriores y el producto de la venta de publicaciones o de otro tipo de servicios relacionados con el sector forestal.

En Salta, la zonificación surgida por un proceso participativo se realizó, conforme a lo establecido por la normativa y concluyó en la designación de una ley con el procedimiento a seguir, pero en cuyo contenido no constaba el mapa cuyas consignas plasmara. Esto se delegó a la unidad ejecutora local, a fin de que se pueda modificar de

una manera más rápida que recurriendo al debate parlamentario, ya que debía de ser actualizada de manera periódica por mandato nacional. Esta postura del legislador salteño, hizo que el OTBN quede concretado por medio de su sanción vía decreto del poder ejecutivo, quien además es el encargado de la distribución del FNECBN.

Estos cambios legislativos repercutieron de manera directa en el desarrollo del comercio a escala nacional. Se produce, a partir del nuevo sesgo de protección jurídica de bosques nativos, una reestructuración del concepto de mercantilización de los recursos naturales. Tradicionalmente, el comercio local se había valido de la extracción de materias primas, realizadas por distintos sectores del mismo (pequeños, medianos y grandes empresarios forestales), como es el caso de las reservas de madera en la región chaqueña, que abarca principalmente los territorios provinciales de Salta, Chaco, Formosa y Santiago del Estero (Minaverri, 2013). Mercancías que tienen un valor en sí mismos, y que incrementan su apreciación en el mercado a través de los procesos industriales. Luego se produjo la apertura de la economía en torno a los cultivos oleaginosos, como la soja, provocando un vuelco en la tendencia productiva argentina. Las provincias del Noa no fueron ajenas a dicha expansión, tornándose doblemente preocupante la estabilidad de los ecosistemas. Por un lado, se seguía extrayendo madera y deforestando grandes cantidades de hectáreas, y por el otro se reemplaza el uso del suelo para dar lugar al mecanismo más rentable a niveles productivos. A este fenómeno se lo denominó “Expansión de la frontera del agronegocio”, y es usado ampliamente por los autores para fundamentar una de las finalidades limitantes de la ley de Bosques sobre el uso de las tierras (Venecia et al, 2012; García Collazo et al, 2013; Casalderrey Zapata, 2017; Schmidt, 2014).

Respecto a los antecedentes científicos o al “estado del arte” en el que apoyamos en esta investigación, debemos hacer referencia de que partimos de lo expuesto por la Dra. Mariana Alejandra Schmidt, en el marco de sus investigaciones respecto a la política ambiental, ordenamiento territorial de bosques nativos, repartición del FNECBN, protección de los pueblos indígenas y el proceso de legislación en materia de bosques nativos en Salta (2014, 2015). La autora planeó y dejó en manifiesto, a lo largo de sus trabajos, el conflicto que existe entre la ineficiencia de la legislatura de la provincia a la hora de realizar la ley del OTBN y los intereses de los pueblos originarios y criollos afectados por el mismo. Esta yuxtaposición responde a dos cuestiones distintas que tienen

una vinculación intrínseca ya que por un lado tenemos al estado que realiza una zonificación de recursos forestales, y por el otro a las comunidades que allí habitan, de los cuales obtienen su sustento básico, además de ser su lugar ancestral de nacimiento y que por mandamiento constitucional debe ser respetado, ya que forma parte de su propiedad y su identidad cultural. Lejos de zanjar o propiciar la resolución del problema de la distribución de las tierras, que nace al mismo tiempo de la colonización americana, la ley de bosques no ha hecho otra cosa que reavivar dichos conflictos, primero mediante la dilatación de la llegada de las partidas presupuestarias nacionales, y segundo, por medio del carácter no vinculante de las audiencias y consultas públicas en materia ambiental, restándole peso a estas comunidades que son, al mismo tiempo, guardianes de los bosques y patrimonio cultural de nuestra república (Schmidt, 2015).

Desde otro punto de vista, según nos informa Casalderrey Zapata, en sus investigaciones (2017), a partir de la sanción del ordenamiento de bosques nativos, en Salta se produjeron intensas revueltas sociales por parte de las minorías, además de conflictos entre el estado y los medianos y grandes productores agropecuarios poseedores de las tierras. Algunos de los conflictos acaecidos fueron receptados en decisiones jurisprudenciales, de importantísimo valor para el desarrollo de la materia, entre los que podemos mencionar al caso “SALAS, DINO Y OTROS c/ SALTA, PROVINCIA DE Y ESTADO NACIONAL s/AMPARO” y “CAUSA KARLEN”, donde los avances de la frontera agropecuaria, por encima de los bosques nativos, fueron apreciados como nocivos tanto al medio ambiente como a las comunidades autóctonas que habitaban las zonas afectadas. Tal es así, que entre las medidas cautelares aceptadas por la CSJN en el caso “SALAS”, se ordenó al Gobierno de la provincia el cese provisional de los desmontes y tala de bosques nativos autorizados durante el último trimestre de 2007 en los departamentos de Orán, San Martín, Rivadavia y Santa Victoria, afectando no solo a los infractores sino a todos aquellos que hubiesen conseguido una autorización para desmonte o cambio de uso del suelo.

Otro antecedente imprescindible para la comprensión de este trabajo, aunque con nulo, o muy poco trabajo por la doctrina jurídica local, se basa en la determinación de categoría jurídica de los bosques nativos. La normativa, como bien explicamos anteriormente, promueve el control del destino de los bosques nativos, limitando la capacidad de obrar en contra de ellos por parte de los titulares de la tierra en donde se

encuentran. También hemos visto que se determinó un sistema para compensar a los mismos, en base a la implementación del concepto de “servicios ambientales”. Esto nos lleva a pensar si estos recursos naturales se pueden entender como bien “común”, como bienes afectados a utilidad pública, o simplemente como bienes estatizados de manera indirecta, ya que no se realizaron expropiaciones estatales de los mismos (Casalderrey Zapata, 2017), ni se ha compensado, entre otras cuestiones, los daños ocasionados a los dueños del territorio comprometido. Esto último expresado desde el punto de vista pura y exclusivamente económico, ya que no se ha sopesado esta cuestión con la protección ambiental que el OTBN local predica.

Por último, otra investigación vital entre los antecedentes del tema nos lo proporcionan los autores García Collazo et al (2013), quienes detectaron un alto índice de incongruencias entre los OTBN celebrados por las provincias vecinas de Santiago del Estero, Chaco y Salta, y estas últimas dos con respecto al de Formosa. Los índices obtenidos por su investigación, nos llevaron a profundizar la temática y definir nuestro problema, ya que se trata de un trabajo que, si bien analiza leyes y su contenido de manera comparativa entre los estados provinciales, lo hace desde la mirada de especialistas en estadísticas y afines a las ciencias naturales, preponderando los criterios metodológicos y teóricos de su elaboración, pero no así su contenido desde una mirada dogmática jurídica.

Con lo comentado hasta el momento, podemos afirmar que el gran inconveniente en esta temática, no se debe ya al contenido de los presupuestos mínimos -donde encontramos un cierto consenso doctrinario-, sino a su recepción en la normativa provincial, la interpretación que realizaron las legislaturas locales sobre sus principios, objetivos y criterios, además de los límites que la afectan y los conflictos que nacen a partir de su formulación y aplicación. Este punto de vista ha sido poco estudiado en el contexto académico jurídico de la provincia de Salta, siendo analizado por otras disciplinas tales como la antropología, la ingeniería forestal, el trabajo social (en especial con comunidades aisladas o marginadas), etcétera. Esto trae aparejado una serie de dificultades técnicas en la comprensión de los fenómenos ambientales, ya que, si bien llevan inmersos el carácter interdisciplinario, no se ha iniciado un debate sustentado en la categorización de los bienes jurídicos en juego, sobre la idoneidad y el alcance de las normas, entre otros.

Mi investigación, siguiendo esta idea específica, busca brindar criterios para favorecer al correcto desarrollo de la legislación local y al conocimiento científico relativo al tema, para poder dirimir los percances que han existido, tanto para no volver a caer en los mismos, como para innovar de manera contundente en la apreciación de los recursos naturales y de los bienes jurídicos inmiscuidos de manera tangencial en su explotación y/o preservación.

Es por esto que para mí trabajo, buscando dar respuestas o iniciar debates dentro de la disciplina que nos evoca, he elegido aplicar mis esfuerzos, a partir del siguiente problema de investigación: ¿Cuáles son los límites que afectan a las provincias a la hora de legislar complementariamente en materia de protección de bosques nativos, a la luz de los conflictos acaecidos desde su aplicación y de que los bienes jurídicos involucrados no pertenecen solamente a la protección ambiental?, y en cuanto a los derechos de los particulares, entendidos estos como gestores del progreso del comercio regional (Ricoy, 2005), ¿Cómo afectó esta legislación al desarrollo económico local e interjurisdiccional del NOA?

A través estas incertidumbres planteadas me propuse realizar un análisis exhaustivo de la normativa vigente dentro de la provincia de Salta, en relación al régimen de protección de bosques nativos, tratando de asimilar de manera completa los distintos límites, conflictos y bienes jurídicos protegidos que surgen de su comprensión, en especial aquellos respecto al desarrollo del comercio local. Esto abarca no solo a la normativa que afecta a los procesos extractivos y productivos salteños, sino también al íntegro desarrollo de la región noroeste de la República Argentina.

Conforme a lo expuesto hasta aquí, resulta necesario esgrimir el objetivo general de mi investigación, el cual consiste en:

- Analizar la competencia legislativa complementaria salteña de los presupuestos mínimos sobre protección de bosques nativos, sus limitaciones y su posible interferencia conflictiva con el comercio local e interjurisdiccional.

Para cumplimentar este objetivo, me he planteado los siguientes objetivos específicos:

- Compilar y sistematizar las diferentes concepciones doctrinarias respecto a las normas provinciales complementarias, verificando los límites a las cuales están sujetas.
- Presentar y analizar los distintos conflictos referidos al comercio (tanto en su enfoque local como interjurisdiccional) que nacieron en torno a la aplicación de estas normas locales.
- Detectar, en cada uno de estos conflictos, los bienes jurídicos que se ven comprometidos, verificando el criterio de ponderación sobre el cual se ha legislado.

### **Metodología**

#### **Diseño**

El presente proyecto tiene un alcance tanto de tipo exploratorio como descriptivo; exploratorio porque se trata de una temática poco estudiada en el contexto seleccionado, específicamente desde una mirada pura y exclusivamente científica-jurídica. Por otro lado, se utilizan los matices del tipo descriptivo, ya que me resulta imprescindible, valga la redundancia, describir el fenómeno objeto de estudio, además de las situaciones y circunstancias que lo rodean y fundamentan.

El diseño de esta investigación es de carácter no experimental, ya que se busca observar, analizar y describir fenómenos jurídicos tal cual se produjeron, dentro de su contexto social, cultural e histórico. Por otra parte, se utiliza la tipología de investigación longitudinal; los hechos que se van a analizar tienen su desarrollo cronológico específico, por ende, es menester seguir este criterio temporal para poder inferir, de manera acabada, la fisonomía del ordenamiento jurídico estudiado y sus implicancias prácticas, a la luz del continuo -y necesario- cambio que experimenta y que ha experimentado el derecho.

#### **Instrumentos y análisis**

Para la realización de este manuscrito se han utilizado instrumentos de índole documental, tales como la jurisprudencia, doctrina y normativa (Códigos de fondo, leyes nacionales, leyes provinciales, decretos reglamentarios de ambos órdenes de gobierno, actas de las asambleas regionales, etc.), los cuales fueron observados y analizados, desde

una postura crítica, tratando de contribuir al avance científico de la materia mediante el cumplimiento de los objetivos planteados.

Respecto al análisis de los datos, el enfoque escogido fue el mixto. Esto implica que se van a analizar datos cualitativamente, en referencia problema de estudio y sus interpretaciones, resultando necesario la complementación de los mismos con información de índole cuantitativa. Esto se puede apreciar especialmente en el desarrollo de los puntos de conflicto que forman parte de los objetivos definidos ut supra.

Por tratarse de una investigación de alcance descriptivo, respecto a la forma empleada para lograr un resultado abarcativo, se decidió la implementación del método hermenéutico. Siguiendo a Villabella Armengol (2015), este método que se utiliza para estudiar normas jurídicas:

“Posibilita entender los significados del objeto que se estudia a partir de una triple perspectiva: a) la del fenómeno en sí mismo; b) la de su engarce sistémico-estructural con una totalidad mayor, y c) la de su interconexión con el contexto histórico-social en el que se desenvuelve” (p. 944).

A partir de esta estructura, se van a esquematizar los contenidos del apartado de resultados, para dar cumplimiento a los objetivos planteados, de la siguiente manera:

1) Análisis de las conceptualizaciones doctrinarias sobre competencia provincial en materia ambiental, deduciendo principalmente las limitaciones que poseen los órdenes de gobierno a la hora de legislar (Responde a los puntos a y b del método escogido).

2) Presentación de los conflictos que trae aparejado la aplicación de las normativas estudiadas, en el contexto territorial, histórico y social seleccionado, respecto al desarrollo del comercio, analizando en cada uno de ellos los bienes jurídicos afectados (Cumpliendo el punto c).

Dicho esto, en el subsiguiente apartado de discusión, vamos a interpretar los resultados obtenidos para poder llegar a conclusiones respecto a los límites que se detectaron, los conflictos encontrados y los bienes jurídicos que se han afectado o amedrentado a raíz de la implementación de las normas, sin dejar de lado el planteamiento de medidas o cuestiones a tenerse en cuenta y las nuevas líneas de investigación ampliatoria.

Por último, he de explicitar el plan de trabajo adoptado, el cual consta de cuatro fases: En un primer momento se hizo un relevamiento y lectura crítica de documentos en búsqueda de conformar un bloque de antecedentes directos y otro de referencias teóricas en el desarrollo de la temática. Por su parte, en una segunda instancia, se realizó la determinación de una idea general, luego la sintetización de una idea específica, para inferir el problema de estudio, el planteo de cuestionamientos o preguntas claves para guiar el foco de las actividades, además del objetivo general y los específicos del trabajo. Luego, en un tercer momento, se procedió a la selección, análisis y esquematización de las fuentes/instrumentos utilizados según la metodología escogida, y por último, la redacción y confección del manuscrito científico para su presentación y/o publicación, según corresponda.

## **Resultados**

### **Análisis de las conceptualizaciones doctrinarias sobre competencia provincial complementaria en materia ambiental y sus limitaciones**

Las diversas posturas doctrinarias respecto al concepto de competencia provincial surgen de la interpretación que se hizo respecto a los presupuestos mínimos de protección ambiental. En términos generales, los autores han definido a esta potestad como la tarea legislativa provincial de complemento, que brindan un “plus” de protección, respecto al piso inderogable, umbral mínimo o ámbito de tutela uniforme para toda la república, que establecen las normas nacionales. Estas últimas, adquieren el rol preponderante de dictaminar las políticas, principios y directrices estandarizadas, entendidas como valores imprescindibles para la homogeneización de la legislación de las provincias con los lineamientos generales del país (Barrenechea, 2008; Bidart Campos, 2016; Cafferatta, 2014; Esaín, 2011; Falbo, 2009; Gelli, 2003; Juliá, 2016; Kemelmajer de Carlucci, 2006; Sabsay y Di Paola, 2002; Valls, 2016).

En cuanto a los límites que tienen las provincias a la hora de dictar sus normas complementarias, señalaron que están constituidos, de forma directa, por los contenidos de los presupuestos mínimos. Por lo tanto, las normas de complemento tienen en ellos un piso mínimo de contenidos inderogables, sobre los cuales no pueden emitir norma alguna que los contraríen. Lo único que pueden hacer es ahondar en los recaudos, requisitos o formalidades, con el fin de incrementar la protección en las temáticas que consideren más

relevantes (Barrenechea, 2008; Bidart Campos, 2016; Cafferatta, 2014; Esaín, 2011; Falbo, 2009; Juliá, 2016; Kemelmajer de Carlucci, 2006).

Por último, el límite por defecto que tienen las legislaturas a la hora de legislar (y hablamos tanto de orden nacional como provincial) son los mandatos explícitos e implícitos de la constitución nacional respecto a todo el ordenamiento jurídico inferior a ella. En este caso, se aplica lo mismo para lo dispuesto por los tratados de derechos humanos internacionales reconocidos con jerarquía constitucional en el artículo 75 inciso 22 de nuestra carta magna, y el resto de los tratados que, sin ser paralelos a la misma, tienen supremacía sobre las leyes del congreso.

### **Conflictos emergentes de las normas complementarias en materia de bosques nativos en la provincia de Salta**

A raíz de la elaboración e implementación de las normas complementarias, se generó las que corresponden a la temática de protección de bosques nativos. En ellas encontramos debates y conflictos que repercuten sobre el comercio dentro de la provincia de Salta y del NOA, tanto en su faceta social (Como medio de subsistencia de las personas), como en las políticas públicas del estado (Como titular de la obligación de velar por su cumplimiento y promotor del desarrollo sustentable de los procesos productivos y de extracción de materias primas), con la conjunción de estos con los percances pura y exclusivamente económicos (Acaecidos en los ámbitos de la micro y macroeconomía).

### **Conflictos entre normas de bosques respecto a la faceta social del comercio**

Empezamos analizando las controversias en el ámbito social. Aquí encontramos a los conflictos respecto a las comunidades indígenas y campesinas. Como bien se ha expuesto, la ley de bosques (Ley 26331) en su artículo número 6, obligó a los gobiernos provinciales a realizar un OTBN dentro de su jurisdicción, mediando, entre diversos parámetros, el requisito de ser obtenido a través de un proceso participativo. En Salta, dentro del grupo de personas que participaron, además de los empresarios que cuyo interés versaba en la explotación de las tierras comprometidas, encontramos la cuestión de los pueblos autóctonos y campesinos que habitan allí.

Este reconocimiento de los intereses jurídicamente protegidos a las comunidades afectadas, se ve soslayado, debido a lo dispuesto por el artículo 19 y 20 de la ley General de Ambiente núm. 25.675. El primero de ellos establece que toda persona tiene el derecho de ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación del medio ambiente (tal es el caso de la realización del OTBN), mientras que el artículo 20 establece que la opinión de los consultados no es vinculante para la autoridad que los convoca, debiendo, en caso de existir opiniones en contra de lo finalmente resuelto, fundamentar el porqué de la disidencia con los mismos y hacerlo público. Aquí encontramos un primer conflicto ya que estas disposiciones contrarían el sentido mismo del proceso participativo, dando la posibilidad al gobierno provincial de turno, de que deje de lado los intereses de los sectores más desprotegidos con un accionar irresponsable.

A modo de protección de estas personas en situación de vulnerabilidad, la misma ley de bosques, en su artículo 2, aclara que las disposiciones contenidas en ella no aplican para aquellos aprovechamientos realizados sobre superficies menores a diez hectáreas que estén bajo la propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores. Dicho esto, el segundo conflicto detectado recae también sobre ellos, ya que muchas de estas personas obtienen su sustento básico recolectando y/o produciendo bienes y servicios en las tierras incluidas dentro del OTBN (Especialmente en la categoría de color rojo y amarillo), las cuales habitaban -generalmente- de manera precaria porque no detentaban el título de propiedad de las mismas, imposibilitando que se aplique dicha excepción en el ordenamiento territorial provincial.

Siguiendo este punto de vista, existe una ley que hace referencia a la situación de estas tierras, que salvaguarda a aquellos que no se encuadran en la normativa de bosques, por la irregularidad catastral de su hábitat. Específicamente hablamos de la ley 26.160, del año 2006 (anterior a la ley de bosques), la cual declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras ocupadas por comunidades originarias, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional. Esta norma buscó la regularización de la situación catastral de los inmuebles mediante un instrumento técnico-jurídico a cargo del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, propiciando el relevamiento de la situación de los bienes y la promoción de las acciones judiciales necesarias para su individualización. En consonancia, por medio de la ley 7.585, art. 1, Salta establece que,

durante el plazo de vigencia de la ley de emergencia, no podrán ejecutarse las autorizaciones de desmontes pendientes de realización, en aquellas propiedades incluidas en la categoría II (amarilla) definida por el OTBN salteño, mientras existan pleitos judiciales contra las comunidades radicadas allí.

De esta manera, llegamos a apreciar un tercer conflicto -derivado del segundo ya desarrollado-, debido a que, si bien vemos que existe una perfecta consonancia respecto a la necesidad de respetar el bien jurídico protegido de la comunidad aborígena preexistente dentro del territorio nacional, por todos los órdenes normativos del país, esto se traduce a un proceso imperfecto debido a que la ley nacional 26.160 y la ley provincial 7.585, dependen del plazo establecido para la consecución de los fines de la primera. Dicho periodo de tiempo se extendió más allá de los cuatro años originales (a contarse desde el 23 de noviembre de 2006), llegando a prorrogarse en 2009, 2013 y 2017 por las leyes: 26554, 26894 y 27400, respectivamente. En la última reforma, el plazo fijado para la caducidad de las tareas encomendadas por la ley original se fijó el día 23 de noviembre de 2021, donde obviamente ya hay un OTBN sancionado y que no tiene en cuenta estos factores, que permitió al gobierno provincial emitir autorizaciones de desmonte en tierras – pintadas de amarillo en su soporte cartográfico- sin pleitos judiciales iniciados pero con aborígenes habitando dentro suyo, además de quedar indefinidamente postergados los permisos de desmonte y cambio de uso del suelo supeditados al cumplimiento de la ley de emergencia.

### **Conflictos entre el comercio y las políticas públicas emanadas de la ley de bosques**

En lo que respecta a las políticas públicas, los conflictos se presentan en cuanto a la falta de concordancia de los aspectos metodológicos y técnicos seguidos por las provincias del NOA, a la hora de realizar su OTBN. Esto se hace notar en el aprovechamiento económico recomendado por las legislaturas locales, atribuido a las distintas zonas de protección de bosques. Se expone esta disidencia por medio de la Tabla 1, las cuales perjudican al comercio interjurisdiccional ya que impide la adecuación de los proyectos económicos de la región para el correcto desarrollo y fomento de la producción agrícola - ganadera, además de la industria en general.

Tabla 1

*Usos recomendados para las tres categorías de bosques nativos en el derecho comparado de las provincias del NOA.*

Provincia	Zona 1 - Color Rojo	Zona 2 - Color Amarillo	Zona 3 - Color verde.
Salta Ley 7543	No se pueden explotar sus recursos	Se pueden explotar mediante un proyecto sustentable de emprendimiento agrícola.	Puede aprovecharse en todos sus aspectos (incluye desmonte y cambio de uso del suelo)
Santiago del Estero Ley 6942	No se pueden explotar sus recursos	- Posibilita el uso del 10 al 20% de desmonte para tareas de forraje. - Hasta 40% para uso silvopastoril. - Hasta el 50% para explotación de los bosques, pero conservando al menos el 50% del total de superficie intacta.	Puede aprovecharse en todos sus aspectos (incluye desmonte y cambio de uso del suelo) pero debe conservar el 30% de superficie boscosa maciza, no en sectores aislados.
Formosa Ley 488	No se pueden explotar sus recursos	Se pueden explotar mediante un proyecto sustentable de emprendimiento agrícola.	Establece la posibilidad de usar de manera radical el suelo del bosque, pero dependiendo de la ubicación y de las especies comprometidas, establece restricciones y porcentajes de conservación.
Chaco Ley 6409	No se pueden explotar sus recursos	Habilita a mantener el 50% del bosque en macizo, a	Habilita a los usos radicales de la tierra, pero

	recursos	destinar el 20% al siempre manteniendo un desmonte y el 30% restante mínimo de 30% de a las actividades bosque en macizo. silvopastoriles.
Catamarca Ley 5311	No se pueden explotar sus recursos	Se pueden explotar mediante un proyecto sustentable de emprendimiento agrícola, pero no pueden ser desmontadas salvo por obra pública con fines útiles. Puede aprovecharse en todos sus aspectos (incluye desmonte y cambio de uso del suelo)

---

Fuente: Elaboración propia.

### **Conflictos con el comercio desde el plano pura y exclusivamente económico**

Por el lado de las afecciones de índole económica, encontramos a la desvalorización de la actividad productiva rural. Si bien se compensa a los titulares de las tierras por los servicios ambientales que ellas proveen a la sociedad, no se aclara en el desarrollo de la ley nacional ni provincial el tema del resarcimiento por el lucro cesante a los privados pertenecientes a las zonas roja y amarilla, derivado de la imposibilidad de realizar actividades agrícolas más rentables, además de la baja significativa en el precio de mercado por hectárea.

### **Discusión**

Al comenzar esta investigación se propuso analizar la tarea legislativa Salteña en materia de bosques nativos. El foco principal se basa en encontrar las limitaciones que recaen sobre esta competencia de gestación normativa complementaria, además de detectar los conflictos y vicisitudes acaecidos desde su implementación práctica en el marco del comercio local (Salta) e interjurisdiccional (NOA). Dicha propuesta de trabajo no fue elegida al azar ni obtenida de líneas anteriormente estudiadas o recomendadas, sino que se gestó en el seno de una comunidad científica jurídica que, desde el plantel

académico provincial, no ha incursionado en su respectivo análisis o interpretación crítica desde el estudio de sus dogmas vigentes. Como fortaleza de esta investigación no podemos dejar de lado, que se logró llegar a resultados abarcativos en todos los objetivos planteados, es por esto que en los siguientes párrafos daremos una interpretación en pos de individualizar la gama de bienes jurídicos que colisionan con los institutos de las leyes de protección de bosques nativos provinciales. Obsérvese que no nos centramos en el contenido de los presupuestos mínimos nacionales de las cuales estas derivan, ya que esta discusión, que surgió desde la génesis del nuevo paradigma del derecho ambiental desde la reforma constitucional del año 1994, aún hoy sigue teniendo un lugar reservado en las palabras de la doctrina especializada. Se intentó, desde la postura que adoptamos, brindar un sutil toque de innovación respecto a los antecedentes existentes a día de hoy, para procurar o estimular el avance científico en la materia.

A partir de los resultados obtenidos y expresados en el apartado anterior, podemos ver que estos muestran un consenso doctrinario amplio respecto a los límites que nos interesan para nuestro primer objetivo específico. Especialmente al imprimir a la competencia complementaria provincial con el tinte de labor de adaptación de la norma general al contexto local. Esto va acompañado del espacio de libertad legislativa (También llamado “Plus de protección”) que se otorgó a los estados partes de la nación para poder disponer de sus recursos naturales a su especial conveniencia, además del poder de policía que ello presupone (Barrenechea, 2008; Bidart Campos, 2016; Cafferatta, 2014; Esaín, 2011; Falbo, 2009; Gelli, 2003; Juliá, 2016; Kemelmajer de Carlucci, 2006; Sabsay y Di Paola, 2002; Valls, 2016). Dicho esto, podemos afirmar que el alcance de la tarea legislativa analizada, se encuentra circunscripta a los contenidos mínimos generales de las normas de presupuestos nacionales (según la propuesta doctrinaria que se enmarca dentro del “Federalismo Ambiental”), las disposiciones de orden constitucional -tanto en su aspecto codificado como el disperso en los tratados internacionales con igual jerarquía- y demás normas conexas como los códigos de fondo y las leyes especiales del congreso federal.

A modo de exponer o responder tanto el segundo como el tercer objetivo específico, ya centrados en el contexto donde estas normas tienen su aura fáctica, debemos decir que se detectó incongruencias vinculadas específicamente al desarrollo del comercio, tanto local como interjurisdiccional. Esto debido a que, en el plexo general de

bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento positivo, hay innumerables ejemplos en donde estos se vinculan en algún punto con los específicos de la materia de protección del medio ambiente, y el resguardo del libre comercio es uno de los más trascendentes.

Dicho esto, partimos de las bases brindadas por nuestro marco teórico adoptado. Según este, las personas sometidas al imperio de la ley tienen el derecho y el deber de tener un medio ambiente sano en el cual desarrollar su vida, pero esta cuestión de vitalidad no solo depende del mantenimiento de los ecosistemas. La vida misma necesita de medios para procurar tanto su subsistencia individual, como de la especie humana en su totalidad. Estos instrumentos o medios necesarios, en el marco del desarrollo social en el cual existimos, se encuentran en las entrañas del comercio, ya que, en él, todos nosotros conformamos partes de un sistema de intercambio (de oferta y demanda), que nos permite satisfacer nuestras necesidades, sean estas básicas o suntuarias.

Estudiar el comercio no es una tarea sencilla, lo cual denota la necesidad de la existencia de las ciencias económicas, no obstante, como el tópico ambiental, es menester el estudio interdisciplinario para llegar a resultados dignos de ser traspasados del plano lógico-ideal, al plano fáctico-real. Las afecciones detectadas a partir de este trabajo, se dieron en un triple plano de la realidad trastocada por la aplicación de las normas de protección de bosques nativos en Salta. Estas vertientes son: Conflictos referidos a la faceta social del comercio, los correlativos a las políticas públicas del estado y a los percances pura y exclusivamente económicos.

Respecto al primer tópico conflictivo, encontramos a los relacionados con la faceta social del comercio. El análisis realizado dejó como primer resultado a la manifiesta contradicción entre el requisito del proceso participativo para la elaboración del OTBN y las normativas conexas que lo reglamentan y justifican. Por un lado, tenemos la declaración de la real trascendencia sobre la inclusión de las tierras dentro de una u otra categoría del ordenamiento, y por el otro, el carácter no vinculante de la opinión de los pueblos originarios que allí habitan a la hora de su realización. Consideramos, en igual sentido que la Dra. Schmidt (2015) y la Lic. Casalderrey (2017), que este percance significa un real desprestigio a los derechos fundamentales reconocidos a los pueblos indígenas por nuestra carta magna nacional. Desde nuestra postura jurídica, y como objetivo específico de nuestro trabajo, debemos discernir y aclarar que, dentro de este

grupo de derechos vulnerados, se encuentran el derecho a la libre disposición de las tierras comunales en beneficio de las personas integrantes de la misma, el derecho a ser oído en el proceso de gestación del OTBN y el derecho a participar de manera efectiva en el mismo, amparado por el artículo 15 segunda parte de la constitución de la provincia de Salta. La yuxtaposición de normas, en este conflicto, se produce en un cuádruple orden jerárquico (Bloque de constitucionalidad federal, ley de presupuestos mínimos, constitución provincial y ley de OTBN local), lo que conlleva la incompatibilidad de sus disposiciones, pasando de un reconocimiento expreso y efectivo de la participación aborígen, a un reconocimiento parcial (No vinculante) y dependiente de la autoridad del poder ejecutivo de turno, tornándose fácilmente modificable, atentando contra la asimilación de normativas inclusivas en el orden social y justo perdurable.

Llegados a este punto, antes de avanzar con los siguientes tópicos, debemos recordar que, a partir de la sanción del nuevo código civil y comercial de la nación, el derecho real de dominio (asimilable al que tiene la personería jurídica comunitaria sobre las tierras habitadas por aborígenes) dejó de caracterizarse como absoluto. Esto se debe a la gran cuantía de limitaciones que se imponen, desde el plexo normativo en general, sobre las posibilidades de edificación, cambio de uso del suelo, etcétera. En materia ambiental, debemos reconocer que la limitación más importante surge a la necesidad de adecuación de los proyectos productivos y de disposición de inmuebles agrarios, a un informe de impacto ambiental. En el caso de la normativa de bosques nativos, la limitación en la disposición surge de la zonificación y los correlativos usos recomendados a los cuales se pueden someter.

Desde una segunda perspectiva, siguiendo el aspecto social del comercio, primero hay que resaltar una bondad de la ley de bosques, la cual es brindar una excepción dentro del OTBN respecto a los propietarios cuyos emprendimientos no tengan más de 10 hectáreas de superficie. Esto nos permite observar un segundo conflicto con en esta faceta: Muchas de las personas (en este caso tomamos a los pueblos indígenas y excluimos a otros sectores como la población criolla), que habitan las regiones analizadas, no detentan el título de propiedad de las tierras que le brindan sustento, con lo cual quedan apartadas de la excepción adoptada por la ley 26.331 en su artículo número 2. En consiguiente, es menester conjugar estas disposiciones con normas ajenas a la protección ambiental, que de manera conexas tratan de dar respuestas a este conflicto específico. Las

normas sancionadas son la ley del congreso número 26.160 y la ley provincial 7.585, que declaran la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras ocupadas por comunidades originarias. La primera brinda un método para resolver la situación en la que se encuentran cientos de comunas. Como bien podemos apreciar, el conflicto jurídico pasa a basarse en la resolución del percance de la tenencia precaria de la tierra, para luego abocarnos a su integración al OTBN, dentro de una categoría que permita el correcto aprovechamiento sostenible de sus recursos. Los bienes jurídicos afectados en el mismo son el reconocimiento de la propiedad comunal indígena preexistente y el derecho a una vida digna, acompañados del deber estatal de garantizarlos. El efectivo goce de estos derechos explícitos, de jerarquía constitucional, se ve actualmente aletargado por la incesante prórroga del plazo para la realización del instrumento técnico-jurídico que propone la ley de emergencia como medio para la canalización a la irresoluta necesidad de los pueblos originarios.

Siguiendo con el análisis de los resultados que hemos encontrado, podemos apreciar que existe un tercer conflicto debido a una impericia técnica, ya que estas comunidades quedan exentas de protección de sus medios de sustento a raíz de la ineficacia de la normativa específica. Esto recae en efectos colaterales sobre el ordenamiento de los bosques provinciales, ya que, en el caso de Salta, se incluyen de manera provisoria a las tierras comunales con conflictos judiciales, dentro de la categoría II, dejando de lado aquellas que no han comenzado sus trámites ante las autoridades pertinentes y aquellas que se fueron formando con el transcurso de los años. Estos dos últimos casos mencionados, pueden perfectamente colisionar con permisos de desmonte, enajenación de los inmuebles y demás circunstancias que impliquen un vaciamiento de recursos a los aborígenes que habitan allí. Coincidimos en este punto con la Dra. Schmidt (2015), en cuanto a calificar como perjudicial a la dilación temporal que se ha producido desde la entrada en vigencia de las dos leyes, mencionadas en los párrafos anteriores, y la culminación de las tareas que en ellas se encomiendan. Para complementar esta opinión compartida, considero menester involucrar el alcance del término “emergencia”, que forma parte del título y del contenido de la ley 26.160. Recurrimos entonces, a lo expuesto por la Dra. Pinése, quien nos explica que la doctrina jurídica entiende como derecho en emergencia, al que gira en torno a cuatro elementos tipificantes. Estos son: La situación, la cual que exige una rápida respuesta estatal, la pertinencia de un acto necesario para

enfrentarla, al menos un sujeto necesitado, y el derecho de la necesidad que atienda la problemática de la situación descripta (2005). En base a esto, podemos fácilmente verificar que existen todos y cada uno de estos elementos en el conflicto bajo análisis, por ende, resulta imprescindible que el mecanismo del estado deje de postergar tan importante tarea a la cual ya se han destinado porcentajes de partidas presupuestarias en cada una de las prórrogas realizadas, y sin embargo se ha dejado desamparado los bienes jurídicos de los sectores sociales vulnerables mencionados.

Pasamos a exponer las implicancias de los conflictos encontrados y que están referidos o vinculados a las políticas públicas ambientales del estado, que conllevan percances al desarrollo del comercio. Como bien hemos desarrollado en el apartado de resultados, existe una incongruencia notable en cuanto al grado de coincidencia de los criterios adoptados por las normativas que instauran el OTBN en algunas de las provincias del NOA. El análisis de datos recabados desde las leyes locales, arroja la evidente disidencia con el acta ambiental del NOA, instrumento que fue sancionado con fuerza de ley en Salta por la norma número 7.096. En ella se firma un pacto de colaboración multilateral para la definición de las políticas públicas de los estados partes en cuanto a la regulación de la materia ambiental. Antes de brindar nuestra conclusión jurídica, amparamos y difundimos las conclusiones de las investigaciones de García Collazo et al, quienes detectaron por medio de las ciencias exactas, un alarmante patrón de incompatibilidad de las zonas asignadas por algunas de las provincias de la región, en los predios ubicados en las fronteras interjurisdiccionales, a la hora de realizar su OTBN. Sus principales resultados arrojaron que Santiago del Estero y Chaco poseen el más elevado índice de coincidencia en la región (58.3%), mientras que Salta posee el menor índice de coincidencia con el resto de las provincias analizadas (Con Chaco tiene el 24.76%, con Formosa tiene el 20.65% y con Santiago del Estero 1.28%) (2013). Estos datos demuestran que no solo los criterios fueron distintos, sino que a las mismas tierras se les han asignado distintas categorías de protección dependiendo del lado de la frontera en la cual se encuentren. Para canalizar esto, desde el punto de vista del derecho ambiental, debemos tener en cuenta que el fenómeno que se intenta controlar es la degradación de los ecosistemas por la depredación de los recursos naturales que poseen. Dicho esto, resulta completamente necesario que la cooperación de las provincias para la realización de sus OTBN esté en perfecta sincronía. Esta sinergia imprescindible, demuestra una

incongruencia en los espacios de libertad legislativa que nación dictaminó mediante la ley de bosques, o por lo menos, en los criterios de sostenibilidad que brindó como guía a las legislaturas provinciales.

Estos defectos en las políticas públicas para la protección de los bosques nativos atentan contra el medio ambiente por cuestiones de fácil raciocinio (pongamos el caso en donde de un lado de la frontera hay un bosque categoría I y del otro lado un bosque de categoría III, completamente deforestado y con cambio de uso del suelo), pero además perjudica al comercio en cuanto a la imposibilidad de adecuar los proyectos económicos particulares en zonas geográficamente idénticas por su conectividad inmediata, donde el clima, las condiciones del suelo, etc., permitirían un correcto desarrollo de actividades productivas sustentables. Opera, en este caso, un conflicto que versa sobre la libertad de asociación con fines útiles, entre productores vecinos de provincias territorialmente conexas. Por otro lado, vemos que también implica la imposibilidad de ejercer la industria en igualdad de condiciones con los emprendedores de las provincias vecinas, aletargando, en algún punto, el tan ansiado crecimiento económico de una región postergada por muchos años en el sistema productivo de la federación.

Por último, debemos discutir los resultados obtenidos que se encausan como conflictos meramente económicos en la puja por los recursos naturales acaecida entre el comercio y la legislación de bosques nativos. El principal inconveniente que nace a partir de la legislación provincial y nacional, es que no se indemniza a los propietarios por el lucro cesante que aparece a partir del impedimento de realización de ciertas actividades de explotación económica en las tierras. Si bien el código civil y comercial, a la hora de tratar la responsabilidad civil, en su artículo 1709, establece una prelación normativa bastante abarcativa por la incidencia colectiva notable de los derechos comprometidos, hace menester la adecuada legislación de un régimen específico (de las leyes especiales en materia ambiental), para resarcir los daños causados por el estado en pos de la obtención de la ansiada sostenibilidad que procura. Véase que, la ley general de ambiente prevé un régimen de sanciones, un correlativo esquema de responsabilidad civil por los daños producidos contra el medio ambiente, y hasta un registro especial para los infractores, omitiendo un apartado específico para los posibles daños que la normativa cause a legítimos derechos obtenidos por el pueblo con anterioridad a la sanción de las leyes limitantes. En este caso vemos que existe, de manera implícita, un conjunto de

limitaciones en el uso de las tierras, que se aplica de manera retroactiva, al no tener presente los futuros beneficios perdidos por los productores agropecuarios.

Existe un real desprestigio a las inversiones que se produjeron en el campo de Salta y de todo el país, ya que, al momento de la sanción de las normas afines a la realización de los OTBN, había algunas provincias donde la frontera del agronegocio había crecido de manera importante, mientras que en otras (Como las del NOA), gozaban de un crecimiento exponencialmente inferior. Esto llevó a que muchos productores madereros, sojeros, etc., no puedan utilizar las tierras para los fines por los cuales fueron adquiridas, desarmando el panorama de crecimiento que se presenta en nuestro país. Más allá de cuál sea el fin con el que adquirieron los inmuebles, es menester que se brinde seguridad jurídica a todos y cada uno de los afectados por la disposición gubernamental de los recursos naturales. Existe en nuestro esquema normativo, el concepto de retribución por mantener intacta la superficie boscosa, destinada a estas personas, pero el carácter que reviste a esta remuneración pecuniaria es de estimular el respeto a la vigencia de la norma y no a indemnizar la paralización de las actividades económicas. Además, el estado recepta las remuneraciones pecuniarias correspondientes a las tierras fiscales y las de las reservas naturales, de igual manera que un particular, siendo inconsistente su finalidad de preservar los recursos ya que pasan a constituirse como meros instrumentos para captación de recursos financieros. Esto promueve la disminución del margen a las remuneraciones privadas, y no tiende al fin común de preservación del medio ambiente sano, ni mucho menos a resarcir a los pequeños, medianos y grandes empresarios del sector, que invirtieron recursos propios para el desarrollo de actividades agrícolas-ganaderas. Desde otra arista, el conflicto de captación de recursos por los estados provinciales se ve incrementado, debido a que las tierras, si hubiesen sido explotadas, igual habrían sido grabadas impositivamente en beneficio de la financiación pública.

Recapitulando, a modo de cierre, podemos afirmar que a través de este trabajo se pudo abarcar todos los objetivos que se han propuesto al inicio. Se arribaron, desde la perspectiva jurídica, a las siguientes conclusiones: 1) La competencia complementaria provincial en materia de bosques nativos tiene limitaciones jurídicas bien definidas y que involucran a todos los ordenamientos superiores en jerarquía normativa., lo cual denota un avance notable en la determinación de un ordenamiento jurídico federal eficiente. 2) La legislación nacional y local, relativa a los bosques, posee defectos certeros respecto a

otros bienes jurídicos esenciales que debería proteger o al menos observar, como los amparados por el derecho a la vida, a la subsistencia de la persona humana, al trabajo, a la propiedad comunal de los pueblos autóctonos, al libre comercio, y la seguridad e igualdad jurídica en el país. Estos últimos bienes jurídicos, amparados por las incongruencias relativas a las lagunas encontradas en el sistema de responsabilidad civil por los daños producidos. 3) Que los conflictos hallados se presentan en diversas facetas que conlleva un detrimento al ejercicio del comercio, tanto local como interjurisdiccional. Demostrando la necesidad de la adecuación de las normas a la realidad socio-económica de las provincias, o por lo menos de las regiones, en donde se aplican. 4) Las lagunas normativas y las impericias a la hora de llevar a cabo los mandatos legales configuran el principal motor conflictivo en el fenómeno analizado. 5) Que los conflictos detectados, aunque no directamente buscados por el legislador, son los esperables, debido a que este esquema de competencias tiene poco tiempo de desarrollo y a medida que pasen los años, se supone, va a ir mutando para resolverlos. 6) Que la participación colectiva de las provincias a la hora de determinar el ordenamiento territorial de sus bosques nativos resulta imprescindible y que debería incluirse como uno de los criterios de sostenibilidad expresados por la ley de presupuestos mínimos.

Para terminar, hacemos especial hincapié en que el estudio fenomenológico de la aplicación de las normas ambientales va más allá del poder de acción de la doctrina jurídica, por lo que invitamos a aquellos especialistas en las distintas ramas de la ciencia a que colaboren para que esta protección pueda mutar en especial beneficio del cumplimiento de sus fines, los cuales son esenciales e imprescindibles para nuestra subsistencia y para la de nuestra posteridad. Un punto de partida para ello puede encontrarse en el análisis pormenorizado de los conflictos señalados, utilizando metodologías tanto cuantitativas como cualitativas, en pos de allanar el camino a los congresistas locales y nacionales para la realización de normas más abarcativas y contundentes. Se ofrece como alternativa, utilizar un método similar al que se ha empleado en este trabajo para el análisis de conflictos en otros tópicos. A modo de ejemplo podemos mencionar la minería a cielo abierto, el transporte y almacenamiento de sustancias y residuos peligrosos, el tratamiento de aguas o desechos domésticos.

Durante el transcurso del proyecto se tuvieron que cercenar algunos objetivos específicos ya que el tiempo y los medios disponibles impedían su realización. Estos

temas, coherentemente apartados, no afectaron la columna vertebral del entramado lógico de la propuesta original. No obstante, es menester mencionarlos para posibles nuevas investigaciones científicas sobre la temática. El primero fue la recapitulación y esquematización de las normas que componen el marco jurídico de la protección de bosques nativos en Salta, y el segundo la búsqueda y análisis intensivo de la jurisprudencia relativa a los conflictos aquí analizados.

### Referencias

- Barrenechea, M. E. (2008). Presupuestos mínimos ambientales. *Revista OIDLES*, vol. 2, núm. 5. Recuperado de: <http://www.eumed.net/rev/oidles/05/meb.htm>
- Bidart Campos, G. J. (2016). *Compendio de derecho constitucional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediar.
- Bonilla Maldonado, D. (2019). El constitucionalismo radical ambiental y la diversidad cultural en América Latina. Los derechos de la naturaleza y el buen vivir en Ecuador y Bolivia. *Revista Derecho del Estado*, vol. 45, p. 3-23. doi: 10.18601/01229893.n42.01
- Cafferatta, N. A. (2014). Derecho ambiental en el Código Civil y Comercial de la Nación. *Sup. Especial Nuevo Código Civil y Comercial*, p. 273. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley. Recuperado de: <http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/2015/01/Doctrina388.pdf>
- Casalderrey Zapata, M. C. (2017). ¿Cuánto ‘vale’ el bosque nativo? Usos políticos y económicos del concepto de servicios ambientales en un estudio de impacto ambiental en Salta, Argentina. *Quid16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, núm. 8. Recuperado de: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/download/2562/2252>
- Casalderrey Zapata, M. C. (2017). Crisis Ambiental y Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos en la Provincia de Salta: entre la Política Ambiental Sostenible y la Gestión Territorial Participativa. *Espacio Regional*, vol. 4, p. 43-56. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11336/62861>

- Constitución de la Nación Argentina. (1994). [Sancionada por el Congreso General Constituyente el 1° de mayo de 1853, reformada y concordada por la Convención Nacional Ad Hoc el 25 de septiembre de 1860 y con las reformas de las Convenciones de 1866, 1898, 1957 y 1994].
- Esain, J. A. (2011). El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente 25675. *Summa Ambiental Tomo 1*, p. 735-770. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Esain, J. A. (2015). El paradigma ambiental. *Revista de derecho ambiental. Doctrina, jurisprudencia, legislación y práctica*, vol. 43, p. 231-262. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Falbo, A. J. (2009). *Derecho Ambiental*. La Plata: Librería Editora Platense.
- García Collazo, M. A., Panizza, A. y Paruelo, J. (2013). Ordenamiento territorial de bosques nativos: Resultados de la zonificación realizada por provincias del norte argentino. *Ecología Austral*, vol. 23, p. 97-107. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11336/4260>
- Gelli, M. A. (2004). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley.
- Juliá, M. (2016). (Dir.) *Los presupuestos mínimos y el nuevo orden jurídico ambiental en Argentina: Conflictos, debates y disputas en el campo político jurídico*. Córdoba: Advocatus.
- Kemelmajer de Carlucci, A. (2006). Estado de la jurisprudencia nacional en el ámbito relativo al daño ambiental colectivo después de la sanción de la ley 25.675, ley general del ambiente (LGA). *Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Anticipo de Anales, Año 51, núm. 44*, p. 1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/222740423/KEMELMAJER-and-Estado-Jurisprudencia#fullscreen=1>

- Lorenzetti, R. L. (2003). La nueva ley ambiental argentina. *Derecho constitucional – Doctrinas Esenciales. tomo 2*, p. 737-748. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley. Recuperado de: <https://ecaths1.s3.amazonaws.com/seminariopoliticaylegislacionambiental/1352682510.Lorenzetti%20%20la%20nueva%20ley%20ambiental%20argentina.pdf>
- Minaverri, C. M. (2013). Las comunidades locales y su relación con la explotación sostenible de los recursos del bosque en Argentina. *Gestión y Ambiente, vol. 16, núm. 2*, p. 49-60. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11336/27683>
- Nonna, S., Dentone, J. M. y Waitzman, N. (2011). *Ambiente y Residuos Peligrosos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Estudio.
- Orihuela, A. M. (2016). *Constitución nacional comentada, 8va ed.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Estudio.
- Pinése, G. G. (2005). El derecho de emergencia o el derecho en emergencia, *Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ)*. Recuperado de: [http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacc050009-pinese-derecho\\_emergencia\\_derecho\\_en.htm](http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacc050009-pinese-derecho_emergencia_derecho_en.htm)
- Ricoy, C. J. (2005). La teoría del crecimiento económico de Adam Smith. *Economía y Desarrollo, vol. 138, núm. 1*, pp. 11-47. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/4255/425541308001.pdf>
- Sabsay, D. y Di Paola, M. (2002). El federalismo y la nueva Ley General de Ambiente. *Anales de Legislación Argentina, boletín informativo núm. 32*, p. 47-54. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley. Recuperado de: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/05/art09.pdf>
- Schmidt, M. A. (2014). Bosques nativos en Salta: Entre el ordenamiento territorial y los re-(des)ordenamientos posibles. *Geograficando, vol. 10, núm. 2*, p. 1-20. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11336/51332>
- Schmidt, M. A. (2015). Recursos naturales y económicos en disputa. Bosques nativos y fondo compensatorio en la provincia de Salta, Argentina. *Revista Iberoamericana*

*de Economía Ecológica*, vol. 24, p. 139-151. Recuperado de:  
<http://hdl.handle.net/11336/57715>

Uprimny, R. (2011). The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges. *Texas Law Review*. Vol. 89, p. 1587-1609. Recuperado de: <http://corteidh.or.cr/tablas/r27168.pdf>

Valls, M. (2016). *Derecho ambiental*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Venencia, C. D., Correa, J. J., Del Val, V., Buliubasich, E. C. y Seghezzi, L. (2012). Conflictos de tenencia de la tierra y sustentabilidad del uso del territorio en el Chaco salteño. *Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*, vol. 16, núm. 1, p. 105-112. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11336/61919>

Villabella Armengol, C. M. (2015). Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones. *Metodologías: enseñanza e investigación jurídicas*, p. 921-953. México D. F.: Instituto de investigaciones jurídica – UNAM. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf>

Zaffaroni, E. R. (2011). *La Pachamama y el humano*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Colihue.