

CONGRESO NACIONAL
CÁMARA DE SENADORES
SESIONES ORDINARIAS DE 2020
ANEXO AL ORDEN DEL DÍA N° 621

25 de noviembre de 2020

SUMARIO

COMISIÓN DE LEGISLACIÓN GENERAL Y DE AMBIENTE Y
DESARROLLO SUSTENTABLE

Dictamen en el proyecto de ley venido en revisión, por el que se modifica la Ley de Manejo del Fuego, sobre lapso mínimo de años que garanticen la recuperación y restauración de las superficies incendiadas. (C.D.- 50/20)

DICTAMEN DE COMISIÓN

(De minoría)

Honorable Senado:

Vuestras Comisiones de Legislación General, y de Ambiente y Desarrollo Sustentable, han considerado el proyecto de ley venido en revisión, registrado bajo expediente CD-50/20, que modifica la ley 26.815 -Ley de Manejo del Fuego- sobre lapso mínimo de años que garanticen la recuperación y restauración de las superficies incendiadas; y por las razones que dará el miembro informante, aconsejan su rechazo.

FUNDAMENTOS DEL DICTAMEN

Honorable Senado:

Venimos a expresar los fundamentos del presente dictamen por el que manifestamos nuestro rechazo al expediente CD-50/20, proyecto de ley venido en revisión que modifica la ley 26.815 (manejo del fuego) sobre lapso mínimo de años que garanticen la recuperación y restauración de las superficies incendiadas, en virtud del cual se propone introducir modificaciones a la ley 26.815, de Manejo del Fuego, concretamente para sustituir el artículo 22 bis e incorporar los artículos 22 ter y 22 quáter.

Consideramos que el mismo pone el foco en el lugar equivocado. No otorga una mayor protección ambiental porque en lugar de centrarse en la recuperación y/o recomposición de las áreas naturales afectadas por el fuego —principio que también consagra la Ley General del Ambiente 25.675— se limita a establecer de manera arbitraria plazos de 60 y 30 años de prohibición, cuando en realidad muchas de esas áreas ya están protegidas a perpetuidad por las leyes vigentes.

Si se quieren establecer plazos que verdaderamente contribuyan a lograr mayor protección de la biodiversidad deberían definirse en base a la tasa de recuperación del ambiente dañado, puesto que es esa la forma en que se mide el impacto sobre el ecosistema dañado. Un bosque tarda muchos años en recomponerse y recuperarse, pero un pastizal sólo un año.

Como se verá a continuación, el proyecto atenta principalmente contra los principios de progresividad y de no regresividad consagrados en la Ley General del Ambiente. No considera los impactos del cambio climático en la ocurrencia de sequías e incendios. No crea herramientas efectivas para hacer frente al problema de los incendios e ignora por completo la necesidad de sancionar una ley de humedales, y dotar de adecuado presupuesto a las normas existentes. Asimismo, el proyecto es inconstitucional ya

que avasalla las competencias ambientales reconocidas por nuestra Constitución Nacional a las provincias y vacía de contenido al derecho de propiedad.

A. El proyecto de ley es contrario al principio de no regresividad

La modificación del artículo 22bis reduce la protección ambiental de la que hoy gozan los bosques nativos, bosques protectores y parques nacionales al establecer un plazo de 60 años. Esta disposición se contrapone al principio de no regresividad, que prohíbe adoptar medidas que empeoren la situación de los derechos ambientales de los que goza la población.

Estrictamente, el propio artículo 22bis de la Ley 26.815 (“Ley de Manejo de Fuego”) que se pretende modificar prevé que cuando los incendios afecten bosques nativos o bosques no productivos, no podrán realizarse modificaciones en el uso y destino de dichas superficies a perpetuidad. En igual sentido, el artículo 40 de la ley 26.331 (“Ley de Bosques Nativos”) ya prohíbe el cambio de categorización de los bosques nativos afectados por los incendios, sin establecer plazo alguno para dicha prohibición.

De acuerdo con los principios de progresividad y no regresividad —reconocidos expresamente por el Acuerdo de Escazú, recientemente aprobado por este Congreso—, no es posible asignar menor categoría o desafectar un bosque o un área natural protegida debidamente reconocida. Es decir que el estado de protección de los bosques nativos y las áreas naturales protegidas ya se considera perpetuo con la legislación actual, por la vigencia de los citados principios y por los ordenamientos territoriales de bosques nativos (OTBN) aprobados en el marco de la ley 26.331 y las normas que propiciaron la creación de áreas protegidas, respectivamente.

Para asegurar la protección de los bosques nativos contra los incendios forestales, intencionales o accidentales, lo que se

requiere es asegurar el efectivo cumplimiento de la legislación vigente y dotarla del presupuesto previsto en dicho ordenamiento.

B. El proyecto de ley no considera el impacto del cambio climático en la ocurrencia de sequías e incendios.

Actualmente la temperatura media global es 1,1 °C más alta que a principios del siglo pasado, por lo que las sequías prolongadas, la falta de precipitaciones, la baja humedad y los fuertes vientos contribuirán a la rápida propagación de los incendios y serán cada vez más frecuentes. Por tanto, el cambio climático acentuará la frecuencia e intensidad de las sequías e incendios. El Proyecto en consideración no tiene en cuenta la incidencia de los efectos del cambio climático dado que iguala las consecuencias jurídicas para “el caso de incendios, sean éstos provocados o accidentales...”. Tampoco se presentan propuestas para reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales ante estos fenómenos y omite considerar la prevención, capacitación y tecnología necesarias para lograr una gestión eficaz que actúe en coordinación con los organismos creados al efecto.

El problema de los incendios no se resuelve con una prohibición de cambio del uso del suelo, que afectará por igual a los propietarios de todo tipo de tierras, sin importar las causales del incendio o su participación en ellas. Por el contrario, lo que se necesita es ampliar el presupuesto que hoy recibe la Ley de Manejo de Fuego para asegurar que el Estado cuente con los recursos necesarios, no solo para actuar una vez que los incendios fueron provocados, sino también para adoptar medidas de prevención y educación ambiental necesarias para evitar que los incendios se produzcan o se esparzan.

C. El proyecto no establece un relevamiento de los actuales usos del suelo ni define los términos que utiliza, lo cual dificultará su implementación.

La falta de un relevamiento de los actuales usos del suelo hace muy difícil la aplicación del proyecto de ley, ya que no existe línea

de base que permita identificar los usos actuales que deberían mantenerse por 30 o 60 años en caso de incendios. Asimismo, el proyecto tampoco define los términos “humedal”, “pradera”, “pastizal” o “matorral”, lo cual dificultaría la identificación de las superficies alcanzadas por las prohibiciones.

D. Para frenar el avance de los incendios se requiere la sanción del proyecto de ley de humedales y la efectiva implementación de la ley de bosques.

Desde el punto de vista ambiental, si lo que realmente se busca es ampliar la protección que ya brinda frente a los incendios, lo que se necesita no es una prohibición de cambio del uso del suelo, sino el avance en la sanción de la Ley de Humedales, que permitirá proteger a estos ecosistemas, junto con la efectiva implementación con presupuesto de la Ley de Bosques Nativos y la Ley de Manejo de Fuego.

E. El proyecto es inconstitucional porque avasalla competencias provinciales y vacía de contenido al derecho de propiedad.

En efecto, el Art. 41 CN prevé que corresponde a la Nación dictar las normas de presupuestos mínimos y a las provincias las necesarias para complementarlas. La Nación puede establecer los presupuestos mínimos sobre ordenamiento ambiental del territorio (como lo ha hecho en la Ley de Bosques Nativos o la Ley General del Ambiente) pero debe dejar margen para que las provincias complementen dichas normas. En este sentido, una norma de presupuestos mínimos como la Ley 26.815 no puede restringir ni alterar dichas facultades y, aunque puede limitar el ejercicio de cualquier actividad en pos de la protección ambiental, no puede restringir el uso del suelo, afectando el principio de autonomía garantizado por los artículos 121 y 123 de la Constitución Nacional.

En este sentido, cabe subrayar que los gobiernos provinciales y municipales son quienes mejor conocen el territorio local y, por

tanto, son quienes están en mejores condiciones para determinar cómo debe ordenarse ambientalmente su territorio, qué usos de la tierra deben fomentarse y en dónde. El proyecto en revisión, al prohibir los cambios en el uso del suelo por 30 o 60 años, excede las competencias que le fueron delegadas por las provincias, ya que las priva de cualquier facultad de complemento. La modificación introducida no es un presupuesto mínimo que las provincias puedan complementar, sino que ocupa por completo el campo regulatorio, ya que deja “congelados” los usos de la tierra por 30 o 60 años, sin permitir a las provincias ordenar ambientalmente su territorio, priorizar los usos que consideren necesarios o fomentar la realización de las actividad económicas y sociales que consideren convenientes, siempre teniendo en miras la protección del medio ambiente.

E.2. El proyecto es inconstitucional porque reglamenta de forma irrazonable e injustificada el derecho de propiedad.

En lo que respecta a su relación con el derecho de propiedad, el proyecto viola el principio de razonabilidad, receptado por la Constitución Nacional en su artículo 28, ya que la prohibición lisa y llana de actividades lícitas no resulta ser el medio adecuado para la protección del ambiente, máxime cuando ya existen normas y mecanismos previstos en la legislación vigente para la protección de áreas de alto valor de conservación.

En efecto, la Corte Suprema de Justicia Nacional ha sostenido sistemáticamente que la reglamentación de los derechos debe ser razonable: esto es, justificada por los hechos y circunstancias que le dan origen y por la necesidad de salvaguardar el interés público comprometido; y proporcional a los fines que se procura alcanzar. Pero, sobre todo, no debe alterar la sustancia o núcleo del derecho reglamentado (Art. 28 CN).

El objetivo del proyecto en revisión es evitar los incendios provocados con el fin de modificar el uso del suelo. Sin embargo, al no distinguir entre incendios provocados, accidentales o naturales, ni tampoco si dicho incendio afecta vegetación viva o

muerta, resulta una reglamentación desproporcionada del derecho de propiedad ya que incluye dentro de la prohibición a terrenos afectados por incendios accidentales o naturales y a quién ve afectado su terreno por un incendio provocado por otro.

Asimismo, el proyecto resulta una reglamentación injustificada porque se asienta sobre la peligrosa generalización de suponer que existe una intencionalidad y especulación financiera detrás de cada incendio producido por parte de los mismos propietarios e iguala las consecuencias jurídicas para “el caso de incendios, sean éstos provocados o accidentales...”. Por lo mismo resulta desproporcionada dado que los incendios accidentales pueden ser originados por causas naturales, como por ejemplo la caída de un rayo, una tormenta eléctrica y/o la caída de un cable de alta tensión.

La incorporación del artículo 22quáter también resulta una reglamentación injustificada del derecho de propiedad. En efecto, dicho artículo prevé la prohibición en “zonas agropecuarias, praderas, pastizales, matorrales y en áreas donde las estructuras edilicias se entremezclan con la vegetación fuera del ambiente estrictamente urbano o estructural” por el plazo de treinta (30) años desde la extinción del incendio, de: los emprendimientos inmobiliarios, cualquier actividad agropecuaria distinta el uso y destino previo, y la modificación del uso para desarrollar prácticas de agricultura intensiva. Sin embargo, el plazo por el que se obliga al propietario a mantener el uso de la tierra no guarda relación con el tiempo que se necesita para su restauración y parece solo ser una forma de penalizar al propietario por un incendio que en muchos casos no fue causado por él.

E.3. Los dueños de los terrenos afectados podrían solicitar la expropiación irregular, con el consiguiente costo para el Estado Nacional.

La propuesta refleja un claro prejuicio contra la propiedad y contra la misma ruralidad, debido a que vulnera garantías constitucionales como el principio de inocencia y restringe

arbitrariamente el derecho de propiedad y el principio de racionalidad, por los cuales este Congreso tiene el deber de velar.

Ante tal atropello a sus derechos, los dueños de los terrenos afectados podrían solicitar la expropiación irregular, con el consiguiente costo para el Estado Nacional en los términos del Art. 51 (c) de la Ley 21.499 ya que el Estado impondría “al derecho del titular de un bien o una cosa una indebida restricción o limitación, que importen una lesión a su derecho de propiedad”.

F. El proyecto no incluye herramientas efectivas para la protección de los ecosistemas

En razón de lo anteriormente expuesto en el presente dictamen, el proyecto que se propone exagera una intencionalidad de protección ambiental, pero en realidad no agrega ningún instrumento que de verdad proteja a los ecosistemas afectados por los incendios. En efecto, no dota al Poder Ejecutivo Nacional de ninguna herramienta que le permita enfrentar los incendios, ni hallar a los responsables de incendios intencionales. No otorga un presupuesto adecuado a la Ley de Manejo de Fuego, que permita hacer frente a las tareas de prevención y educación ambiental, que contribuirán a evitar que estos incendios se produzcan en el futuro. Tampoco tiene en cuenta los impactos del cambio climático en la producción de incendios forestales y la necesidad de adoptar medidas para disminuir la vulnerabilidad humana frente a ellos.

Asimismo, ignora por completo el andamiaje jurídico establecido a partir de 1994, soslayando los principios de derecho ambiental contenidos en la Ley General Ambiente, la Ley de Bosques Nativos, la Ley de Manejo de Fuego y asimismo el Acuerdo de Escazú, poniendo en peligro los bosques nativos ordenados por las provincias, aprobados por ley de las respectivas jurisdicciones y las áreas naturales protegidas; y afectando de manera flagrante la no regresión.

G. Conclusión: la necesidad de focalizarnos en la creación de herramientas efectivas para hacer frente a los incendios.

Como mencionamos anteriormente, la Ley de Manejo del Fuego, la Ley de Bosques Nativos y la Ley de Defensa de la Riqueza Forestal ya han generado los instrumentos para proteger y sostener a perpetuidad los bosques nativos y todos aquellos bosques que fueron plantados con un fin distinto de la producción, los cuales cumplen funciones de mejoramiento de hábitats, suelos y paisajes.

Además, otros ambientes rurales y naturales deben tener regímenes de protección ambiental basados, principalmente, en el ordenamiento ambiental del territorio. Pretender hacerlo con la lógica de convertir en “intangible” cada área que sufre incendios, es absurdo. Entonces, si lo que se quiere realmente es aumentar las áreas protegidas frente a los incendios provocados y accidentales, lo que se necesita es sancionar el proyecto de ley de humedales que hemos presentado y dotarlo de efectivo presupuesto para su implementación. De esta forma, se completará el esquema de áreas protegidas frente a incendios y otros cambios de uso de la tierra que puedan afectarlas.

En definitiva, este tipo de propuestas nos distraen del verdadero desafío que enfrentamos: cómo dotamos al Estado Nacional y a las provincias de los instrumentos necesarios para estar preparados frente a una mayor frecuencia de incendios y la prolongación de los periodos de alta vulnerabilidad que sufrimos producto de la incidencia del cambio climático. Estos períodos sólo se acentuarán conforme siga aumentando la temperatura media global y requieren de la adopción de medidas de protección de los ecosistemas afectados que este proyecto desconoce.

Por ello, rechazamos el proyecto venido en revisión dado que consideramos que la respuesta del Estado frente a la tragedia de los incendios debe ser dotar de presupuesto, para su implementación efectiva, a las leyes 26.815 y 26.331, Manejo de Fuego y Bosques, respectivamente, contrariamente a lo que se refleja en el presupuesto 2021 donde los fondos disminuyeron respecto al 2020 y 2019. Sancionar la Ley de Humedales

proporcionándoles a las provincias las herramientas para que realicen sus ordenamientos territoriales, tal como es su facultad, en vez de este proyecto inconstitucional e inútil, que no resuelve el problema, sino que solo busca culpables. Avanzar en la incorporación de los delitos ambientales al Código Penal de tal manera de sancionar con justicia real y no con prejuicios y persecuciones ideológicas, que nos alejan cada vez más de construir una Argentina sostenible que conciba el desarrollo con mirada social, económica y ambiental.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 110 del Reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de las comisiones, 24 de noviembre de 2020.

Pamela F. Verasay – Gladys S. González – Pablo D. Blanco – Oscar A. Castillo – María B. Tapia – Esteban J. Bullrich – Lucila Crexell -
María Clara del Valle Vega – Silvia del Rosario Giacoppo -

***VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA
VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL**