

**AMPLIACIÓN DE FUNDAMENTOS. IMPUGNA AUDIENCIA PÚBLICA.
DECLARE NULIDAD. CONVOQUE A UNA NUEVA.**

ORGANISMO PROVINCIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

SR. PRESIDENTE DE LA AUDIENCIA DE BOSQUES NATIVOS

DIRECTOR PROVINCIAL DE RECURSOS NATURALES

LIC. GERMÁN LARRÁN

S/D

REF: Expte. n° 2145-25698/09. Ampliación de
Fundamentos a la Audiencia Sobre Ordenamiento
Territorial de Bosques Nativos

Gonzalo Permuy Vidal DNI 23.867.075, abogado inscripto al T° XLIV F° 445 C.A.L.P., Edith Samanta Borghi DNI 29.496.493; Gonzalo Augusto Flores DNI 34.356.575; y María José Rueda DNI 34.652.025, todos integrantes de la Clínica de Derecho Ambiental de la facultad de Derecho de la Universidad Nacional de La Plata, constituyendo domicilio en 48 entre 6 y 7 - edificio Jockey- 1 primer piso -Secretaría de Extensión-, respetuosamente y decimos

I.- OBJETO

Venimos por el presente a, ampliar los fundamentos dados a la impugnación de la audiencia pública llevada a cabo el día 14 de febrero de 2014, sobre ordenamiento territorial de bosques nativos por oponerse al bloque de legalidad que se identifica en esta pieza (Const. Nac. art. 41, Const. Pcial art. 28, Ley n° 26331, 25675,25831, Ley n° 11.723, Dto-Ley 7647 y ccdtes.)

Por los fundamentos que aquí se exponen, sumados al presentado el 14-II-2014, requerimos que declare la nulidad de la misma y convoque a una nueva.

II.- CUESTIONES PRELIMINARES. ALCANCES Y PRECISIONES DE LA IMPUGNACIÓN

a) La presente impugnación complementa la realizada en forma escrita y oral en la audiencia convocada para el día 14 de febrero ppdo, por lo que requerimos que así se lo tenga presente.

b) En cuanto a los recaudos de admisibilidad, el remedio intentado, cumple con los exigidos tanto desde la perspectiva ambiental cuanto administrativa.

Desde la primer óptica, la Ley General del Ambiente, el artículo 32 establece que "*...el acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie*".

De la norma transcrita surge entonces la innecesariedad de interposición de reclamo y/o recurso administrativo alguno tendiente a impugnar un accionar administrativo como la audiencia desarrollada el día 14 de febrero de 2014.

Desde una visión administrativa, en cuyo caso estaríamos en un supuesto de una interpretación contraria a los parámetros constitucionales de acceso directo a la jurisdicción ambiental esbozados (conf. art. 41 CN y 28 Const. Pcial, Ley n° 25.675), la presente impugnación es una ampliación a la presentada el día de la audiencia.

De este modo también abastece los requisitos de admisibilidad contemplados por la Ley de Procedimiento Administrativos Provincial (Dto Ley 7647/71), aún en la hipótesis de ser considerada la misma bajo el prisma del remedio mas exigente como es el recurso de revocatoria.

En efecto, con una interpretación arbitraria, que tome como *dies a quo* el momento que se desarrolló la audiencia, el presente remedio es interpuesto dentro del plazo de 10 días (vencería el día 5 de marzo dentro del plazo de gracia de 4 horas); está dirigido contra una decisión administrativa final y se encuentra fundado sobre la base de transgresión a normas legales y reglamentarias que lo invalidan como acto (conf. Dto Ley 7647/71 en especial arts. 86, 89 y ccdtes).

Corresponde detenernos, en este momento, en la configuración de la audiencia pública convocada como "decisión administrativa final" en los términos del art. 86 primera parte del Dto Ley 7647.

Para ello cabe tener presente que la Ley de Bosques Nativos (Ley n° 26.331) establece como presupuesto mínimo para el dictado de la norma que regule el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) la obligación de llevar a cabo alguna de la herramientas de participación ciudadana, entre las cuales se encuentra la Audiencia Pública (conf. art. 6 y ccdtes

de la Ley 26.331, normas dictadas por el COFEMA, Ley 25.675 art. 21, entre otras). De este modo, la audiencia pública convocada aparece como la decisión administrativa final en los términos del ya citado art. 86 de la LPABA.

Por las razones hasta aquí expuestas, se sella la admisibilidad del remedio intentado

III.-IMPUGNACIONES

a) Incumplimiento Genérico del deber de Información en el ámbito de la Ley de Bosques.

La audiencia del 14 de febrero incumplió los requisitos mínimos de información que exige la normativa aplicable, como veremos en este capítulo.

Corresponde hacer un alto, y precisar los alcances de la presente ampliación. En nuestra impugnación presentada el día de la audiencia dimos cuenta, entre otras cuestiones, sobre la falta de suministro, por parte de la autoridad administrativa, de información previa, necesaria y suficiente, para una adecuada participación en el seno de la misma-remitimos en honor a la brevedad a los fundamentos allí esbozados-, mientras que en esta oportunidad, el embate se ubicará a partir de lo sucedido en la audiencia propiamente dicha.

En el seno de la audiencia impugnada, se verificaron imprecisiones y vaguedades sobre la superficie de los bosques, categorización, metodología utilizada y constancias científicas que avalen el proyecto de ordenamiento territorial de bosques nativos.

Nos detendremos en algunos ejemplos a los fines de constatar los graves vicios del accionar administrativo que los invalidan en forma insanable, por oposición a los arts 103,108 y ccetes del Dto Ley 7647, tal como lo expresara la SCBA reiteradamente "*La deficiencia en la motivación torna irrazonable al acto administrativo y, por tanto, tal vicio conlleva su nulidad.*" (SCBA B 58133 sent. del 28-XII-2005, B 63224 sent. 14-VIII-2013, entre muchos).

Sumado a ello nuestro máximo tribunal expresó "*La exigencia de adecuada fundamentación no busca establecer formas por las formas mismas, sino preservar valores sustantivos. Aparece como una necesidad tendiente a la observancia del principio de legalidad en la actuación de los órganos estatales y desde el punto de vista del particular o administrado traduce una pretensión fundada en la idea de una mayor protección de los derechos individuales, ya que de su cumplimiento depende que se pueda conocer de una manera efectiva y expresa los antecedentes y razones que justifican el dictado de la decisión.*" (SCBA Q 72700 sent. interlocutoria del 6-VIII-2013).

Los casos de San Isidro o Ramallo, son ilustrativos, para constatar la deficiente motivación del accionar administrativo en la propia audiencia.

Obsérvese que ante el requerimiento de información por parte de vecinos y representantes del lugar sobre la superficie de los bosques y categoría proyectados en dichos Municipios, la respuesta, desde la autoridad ambiental, en ambos casos fue, -palabras mas palabras menos- "*el mapa no está en escala con lo cual no estamos en condiciones de precisar*".

Sin lugar a dudas, el caso que fue objeto de mayores intervenciones fue el de Avellaneda Quilmes, donde la autoridad de aplicación, según lo expresado en audiencia, tuvo en consideración un estudio de impacto ambiental proyectado por una empresa con intereses en la zona (sobre esta cuestión nos detendremos infra).

Ante la recurrencia de tal suceso, y las quejas que esto suscitó, en un intento por salvar tal irregularidad, el presidente de la audiencia y reponsable del área de recursos naturales, Licenciado Larrán pidió que se tomara nota sobre los casos puntuales denunciados, para analizarlos posteriormente, e invitó a los interesados a solicitar personalmente dicha información en las oficinas del organismo.

En suma, la falta de información suministrada en el desarrollo de la audiencia no fue clara, adecuada ni veraz, a la vez fue incompleta, en tanto no se puso a disposición un mapa actual, a una escala acorde con las explicaciones, ni los antecedentes técnicos y científicos sobre los cuales se da cuenta de las superficies y categorías propuestas; y tampoco se expresó la metodología ni relevamientos utilizados.

Todo ello, ubica al accionar administrativo en los umbrales de la arbitrariedad, pues se vulneró el derecho a la información en forma general, al acceso igualitario a la información pública, a una decisión fundada como así también a controlar los actos de la administración. (conf. Ley 26331, art. 16 Ley n° 25.675, 25831 y ccdtes).

b) Incumplimientos específicos del deber de información (falta de un documento que condense la metodología y medios probatorios tenidos en cuenta.)

A fin de continuar con la identificación de los incumplimientos derivados del deber de información, cabe precisar que no fue presentado en la audiencia un documento que condense la metodología utilizada por la Autoridad de Aplicación para calificar a determinado bosque

nativo y categorizarlos como Nivel I; II y III o rojo, amarillo o verde (conf. art. 9 Ley 26.331 y Res. COFEMA n° 230,236/12) .

Sin embargo, la ilegitimidad, no se limitó a una cuestión formal de falta de entrega de un documento pues las conclusiones alcanzadas y la falta de fundamentación suficiente del proyecto presentado, fue objeto de crítica científica por parte de las intervenciones de los biólogos egresados en la Facultad de Ciencias Naturales y Museo de la Universidad Nacional de La Plata, quienes desacreditaron los informes técnicos presentados en el expediente por adolecer de errores desde el punto de vista científico y formal.

Al extremo, que los disertantes consideraron que documentos agregados y que sirvieron de fundamento a la autoridad de aplicación no pueden ser calificados como científicos. En resumen tal embate puede ser resumido en las siguientes apreciaciones:

- 1) Apartamiento de los criterios metodológicos utilizados a nivel mundial para conocer el valor biológico de los bosques nativos y con ello calificar a determinada zona como verde, amarilla o roja.
- 2) Inexistencia de muestreos y otros datos científicos numéricos, los cuales permiten la recreación de dichas investigaciones.
- 3) Falta de fundamento científico sobre la superficie proyectada en la clasificación del mas bajo nivel de protección (verde) en Quilmes y Avellaneda. El error cometido surge a partir de priorizar un informe de Techint, empresa que actualmente impulsa un emprendimiento inmobiliario denominado "Nueva Costa del Plata", en esa zona.
- 4) No existe criterio científico alguno que permita justificar una coincidencia como la propuesta, donde se clasifica un área con el mas bajo nivel de protección en la misma superficie que se proyecta un emprendimiento inmobiliario.
- 5) En el caso de la zona de Villa Elisa, no existe documentación técnica que avale la disminución de 2/3 partes del área originariamente proyectada como de Bosque Nativo y la presentada en la audiencia del 14 de febrero.
- 6) En la zona de Ramallo, no han dado precisiones sobre los alcances del bosque nativo proyectado sumado a la falta de acción por parte de las autoridades pese a que ha sido denunciada el inicio de la construcción de un puerto.

Las razones expuestas, desde esta perspectiva denota en forma manifiesta la arbitrariedad incurrida por la OPDS.

o) Incumplimiento de los Criterios de Sustentabilidad. Arbitraria Incorporación de criterios de Zonificación. Incumplimiento de los Presupuestos Mínimos

Desde otra perspectiva, el incumplimiento a los deberes derivados del principio de información ambiental -general y específico- a los cuales hemos hecho referencia en los capítulos anteriores en esta oportunidad nos detendremos en el incumplimiento de los criterios de sustentabilidad.

Desde este estadio cabe tener presente el criterio, aceptado según el cual ante la mayor discrecionalidad administrativa corresponde el deber de mayor fundamentación por parte de la autoridad administrativa. Aplicado al ordenamiento territorial de bosques nativos, implica que la menor protección ambiental de una zona (categoría verde) conlleva el deber de mayor rigor científico de justificación.

En este punto cabe detenernos desde tres perspectivas.

Una se relaciona con la importancia del primer ordenamiento territorial, pues mas allá de las expresiones vertidas en audiencia por la autoridad administrativa, sobre la necesidad de revisar el OTBN periódicamente (5 años), éste no es un argumento válido.

Obsérvese que las zonas que han sido clasificadas como verdes en esta oportunidad, permitiría la realización de tareas de desmonte, con lo cual en 5 años el daño será irremediable.

Ello denota un incumplimiento al bloque de legalidad contemplado por los arts 1,2,3,4,5 y cdtes de la Ley 26.331, normas reglamentarias contenidas en el Dto n° 91/09, 25.675 (art. 4), Res. COFEMA nros 230,236 ambas del 2012.

En segundo término, las zonas calificadas como verde no responden a un criterio ambiental basado en la sustentabilidad. La claridad expositiva de uno de los disertantes, relevan de mayores comentarios al decir " *en los 10 lineamientos enumerados, a través de los cuales se constata la sutentabilidad, para clasificar una zona en los términos de la Ley de Bosques en ninguno aparece la mención a criterios de zonificación*".

En efecto los lineamientos mencionados y que fueran presentados como "standar" para delimitar las zonas y su categorización por las autoridades administrativas en el seno de la

audiencia surgen de las ya mencionadas Res. COFEMA 230, 236/2012, sin embargo de un mero relevamiento y lectura de los mismos no surge la incorporación de normas urbanísticas para proyectar las categorías.

Por ello la utilización por parte de la autoridad de aplicación de normas sobre zonificación, forestales o de protección especial resultan ilegítimas en la medida que desconocen los presupuestos mínimos contemplados en la Ley 26.331 y normas reglamentarias.

Corresponde hacer un alto y detenernos en las áreas verdes presentadas, en particular con casos paradigmáticos, por ejemplo el de "Quilmes-Avellaneda", donde en el seno de la audiencia surgió que la categorización propuesta responde a un criterio de zonificación-urbano. y no a un criterio ambiental-científico, en palabras del Licenciado Manchiola, la clasificación propuestas responde a la aplicación de la Dto-ley 8912.

Desde esta perspectiva la aplicación propuesta, resulta a todas luces arbitraria la Ley de Bosques Nativos estaría supeditada a los criterios de zonificación urbano aprobado por el Dto-Ley 8912.

Otros ejemplos, que fueron debatidos en audiencia son los supuestos de Ramallo donde fue denunciado el inicio de tareas y obras para la construcción de un puerto en zonas identificadas como de bosque nativo.

O bien, el caso de la zona de Villa Elisa, donde ha sido denunciada la disminución de 2/3 parte del bosque nativo originariamente proyectada y el avance de las obras para la construcción de la autopista.

En suma, la aplicación de normas especiales -como las de zonas de reserva o de ordenamiento urbano- debe ser de conformidad con los parámetros ambientales en la medida que importen un estándar mas exigente de protección y no como fundamento para disminuir la categoría de clasificación.

La arbitraria aplicación propuesta por la OPDS, implica un mecanismo de flexibilización de los estándares y presupuestos mínimos que emergen de la Ley 26.331 y normas reglamentarias que destruye el esquema de federalismo de concertación que emerge del artículo 41 de la CN. Por ello resulta ilegítimo

En tercer lugar, por vía de aplicación de los principios preventivo y precautorio, resultó evidente las debilidades y falta de fundamento para determinar las áreas identificadas como

verde pero por vía de hipótesis, al menos, las impugnaciones formuladas por los científicos presentes, permiten configurar una duda razonable.

De este modo, resulta de aplicación el artículo 9 del Dto Reglamentario de la Ley de Bosques según el cual "*En caso de duda respecto de la afectación de un predio en forma total o parcial, se optará por la categoría de mayor valor de conservación.*" en consecuencia, desde esta óptica, la audiencia no resulta una lógica derivación del plexo normativo aplicable sino aparecería la configuración de una finalidad que excede la Ley 26.331 y por lo tanto un supuesto de desvío de poder.

En otras palabras, en las zonas categorizadas como verde se pretende legitimar zonas de radicaciones urbanas.

o) Ilegitimidad de las categorizaciones. Falta de zonas de buffer en superficies de categoría roja.

Por último una de las objeciones formuladas se relaciona con la inexistencia de zonas buffer o zonas de amortiguación en las áreas identificadas como roja a lo largo de la Provincia de Buenos Aires.

Sobre esta cuestión no corresponde extendernos demasiado pues tal imposición surge en forma expresa de las Res. 230 y 236 /12 del COFEMA.

Sin embargo, corresponde hacer un alto con relación a una de las últimas afirmaciones vertidas por el Director, Licenciado Larrán, en cuanto adelantó que de aceptarse esta objeción debería aplicarse la zona buffer sobre las zonas rojas. En otras palabras disminuiría la zona de mayor protección.

Tal posible interpretación implicaría una arbitraria aplicación del marco normativo pues la zona roja, han sido clasificadas por su alto valor de conservación a partir de constatación de los servicios ambientales que ellas proveen.

En suma, no corresponde insertar las zonas buffer dentro de la superficie de zonas rojas sino por el contrario ubicarlas, éstas a éstas últimas a partir de su límite.

d) Otras Irregularidades o Incongruencias detectadas.

Las irregularidades hasta aquí expuestas, son suficientes para decretar la nulidad de la audiencia y convocar a una nueva que satisfaga los recaudos contemplados en el bloque de

legalidad identificado en esta pieza como así también en los esbozados en la del 14 de febrero 2014.

Sin embargo, corresponde hacer un alto y puntualizar otros incumplimientos sobre los cuales se apontocan esta impugnación, tales como que :

1. No se incluyeron los Neoecosistemas, selvas, bosques relictos ni degradados.
2. No se respetaron las ecoregiones ni el criterio de corredor biológico.
3. No se tomó en cuenta los albardones costeros y los aicas como zona de conservación de aves, ni se tuvo en consideración la flora autóctona de la Provincia.
4. No hubo información sobre el seguimiento y control de los bosques nativos desde el dictado de la Ley 26331, al extremo que fueron denunciados desmontes.

IV.-PRETENSIÓN COMPLEMENTARIA: PEDIDO DE INFORMES (LEY 25831)

En el marco de las previsiones de la Ley de Presupuestos Mínimos de Información Ambiental, Ley n° 25.831 en este capítulo nos detendremos en requerir la siguiente información.

Aclaremos que la información requerida, no importa la subsanación de las graves deficiencias detectadas tanto en la etapa previa a la audiencia del 14 de febrero cuanto en el seno de la misma. Sentado lo expuesto en los términos del art. 8 de la Ley 25831 requerimos a la autoridad de aplicación de la Ley de Bosques Nativos de la Provincia de Buenos Aires lo siguiente:

- 1) Si ha sido registrada por algún medio audiovisual, escrito o fonográfico la audiencia llevada a cabo el día 14 de febrero de 2014. Caso afirmativo identifiquelos y precise si dichos registros han sido incorporados al expediente.
- 2) Si han sido incorporadas al expediente todos los documentos e información referente a la Audiencia, entre otros, (i) Registro de los participantes; (ii) Comunicaciones recibidas, (iii) Intervenciones Escritas
- 3) Informe sobre el estado actual de bosques nativos y demás zonas protegidas por leyes – reservas, parques, bosques- y los posibles efectos que sobre éstos puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas.
- 4) Precise la superficie y categoría de los bosques nativos proyectados.

- 5) Identifique los documentos científicos que avalan el proyecto de ordenamiento territorial de bosques nativos. En caso de existir identifique nombre y apellido de los responsables que rubricaron los mismos.
- 6) Precise las actividades realizadas "in situ" o relevamiento en cada uno de los bosques nativos identificados. Caso afirmativo detalle fecha de realización y personal responsable del mismo.
- 7) Informe si han sido incorporados al expediente de los resultados de las reuniones (talleres participativos) realizadas en las distintas instancias del proceso participativo, previas a la realización de la audiencia.
- 8) Explique por qué se tuvo un proyecto de E.I.A. presentado por una empresa privada, para clasificar el Bosque Nativo Costero en los Municipios de Quilmes y Avellaneda. Precise si dicho EIA fue agregado al Expediente, en cuyo caso informe cual fue el procedimiento de incorporación (precise autoridad administrativa que lo adunó al expediente)
- 9) Informe los mecanismos de control tendientes a garantizar el cumplimiento cabal de la ley 26.331. En particular detalle (i) presupuesto asignado a las tareas relacionadas con el control de bosques nativos.(ii) personal asignado a dichas tareas; (iii) actividades realizadas durante los últimos 5 años;
- 10) Si en el marco de las actividades de protección de bosques nativos se han detectado desmontes. Caso afirmativo haga saber (i) lugar de los mismos (ii) superficie desmontada, (iii) tareas de remediación (iv) sanciones impuestas desde la autoridad de aplicación.
- 11) Reservamos el Derecho de Ampliar

V.- PETITORIO

Por las razones expuestas solicito al Sr. Director de Recursos Naturales en su carácter de autoridad de la audiencia del 14 de febrero sobre OTBN que:

1. Tenga por ampliados los fundamentos a la impugnación realizada en el seno de la audiencia mencionada.
2. Haga lugar las impugnaciones formuladas y declare la nulidad de la audiencia pública.

3. Oportunamente, llame a una nueva audiencia garantizando el derecho a la información adecuada con lo alcances mencionados en esta pieza.

4. Tenga presente, en los términos de la Ley 25831 lo requerido en el capítulo IV y en consecuencia informe, en el plazo de 30 días cada una de las consultas formuladas.

Proveer de Conformidad, Será Justicia