

0/2.79
P19p
I

38429

PROYECTO DE DECRETO REGLAMENTARIO DE LA LEY 1321
SISTEMA PROVINCIAL DE AREAS PROTEGIDAS -LA PAMPA

FORMULACION DE ESTRUCTURA Y
CONTENIDO DE LA NORMA

Informe Parcial



Dra. ELIDA BEATRIZ PIETRA

Año : 1993

Releo con 0/2.79
P19

0/2.79
P19p
I

2704

En el presente trabajo se analizan los grandes temas a ser considerados en la reglamentación de la Ley 1321, Sistema Provincial de Áreas Protegidas.

En algunos de ellos se proponen pautas concretas a incorporar en el Proyecto de decreto reglamentario.-

En otros casos se efectúan algunas observaciones en relación con otras normas y proyectos normativos en materia de recursos naturales, aconsejando la compatibilización de sus contenidos.

1.- Lineamientos generales

La Ley 1321, Sistema Provincial de Áreas protegidas, -- sancionada el 25 de julio de 1991 y promulgada el 9 de agosto del mismo año refleja la decisión de la Provincia de La Pampa de conservar y recuperar " los espacios naturales o seminaturales ubicados en el territorio provincial que revistan importancia ecológica, social, histórica o estética". Tales acciones se prevén conjuntamente con el aprovechamiento de los recursos naturales y la armonización de las distintas actividades que se desarrollen en tales áreas. (art. 1, ley cit.)--

La satisfacción de la necesidad tenida en cuenta por el legislador al momento de la sanción de la Ley, o lo que es lo mismo -- decir la eficiencia de la misma, se encuentra condicionada al dictado de otras normas que reglamenten y/o complementen sus disposiciones.--

De lo contrario se produce, irremediablemente, la no -- aplicación de la ley o una escasa aplicación de la misma.--

En el presente trabajo se enuncian los aspectos fundamentales de un proyecto de decreto reglamentario.--

Se estima conveniente incluir, junto con los temas que expresamente la ley dispone reglamentar, todas aquellas cuestiones -- que además de explicitar, se quiera jerarquizar y fortalecer normativamente.--

///

Con respecto a asuntos, de naturaleza más técnica, expuestos a cambios y/o ajustes frecuentes se aconseja reservar su regulación directamente por la autoridad de aplicación a través de resoluciones y/o disposiciones.-

Básicamente el decreto reglamentario de la ley 1321 debe considerar los siguientes temas :

- Categorización de las áreas naturales protegidas, definiendo las respectivas pautas de manejo.-
- Mecanismos administrativos para la afectación y desafectación de dichos espacios naturales
- Interacción de las áreas protegidas y la comunidad local.
- Fiscalización de la conservación, ordenamiento y manejo de las áreas protegidas.
- Autoridad de aplicación.
- Procedimiento para la determinación de las infracciones y la aplicación de las sanciones previstas en la ley.-

En los apartados que siguen se analizan cada uno de estos aspectos. Atento al plexo normativo vigente dentro de la órbita del Ministerio de Asuntos Agrarios se contempla el tratamiento normativo global de algunos de ellos.

///

///

2.- Categorización de áreas protegidas

Se entiende por área protegida un "área definida geométricamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación " (1).

La determinación de tales especies responde a la necesidad de conservar la diversidad biológica, a través de distintas acciones tendientes a la conservación in situ de ecosistemas y hábitats naturales, promoviendo su protección y recuperación.-

El sistema de áreas protegidas que establece la ley 1321 supone la delimitación de áreas dentro del territorio provincial que quedan sometidas a un régimen especial de manejo. Es uno de los aspectos a contemplar en la compleja tarea de ordenación del territorio provincial, para lo que se requiere por otra parte, una ley especial.-

"Categoría de manejo es un nombre genérico que se asigna a las áreas silvestres protegidas, cuya gestión o administración se realiza de acuerdo a una determinada forma preestablecida" .(2)

Establecer tales formas de manejo exige un conocimiento del territorio provincial, definiendo que se quiere conservar, cómo y para qué.

A partir de la realidad provincial se pueden determinar distintos objetivos de conservación y las consecuentes pautas de manejo conformándose así las categorías de áreas protegidas.

///

///

La categorización constituye un eficaz instrumento normativo para los organismos con responsabilidad directa en el ordenamiento y administración de los recursos naturales respecto de la creación y -- planificación de áreas protegidas.--

A partir de la utilización de una determinada terminología se podrán identificar áreas con objetivos de conservación y pautas de manejo específicos.

Se proporciona así a la comunidad involucrada, al público en general y a los organismos del estado elementos de juicio respecto de la utilización de tales espacios.--

A nivel internacional, latinoamericano y nacional se ha intentado acordar una nomenclatura común de las áreas protegidas, constituyendo redes de información en la materia.--

Internacionalmente el referente más importante para la categorización de áreas lo constituye la clasificación efectuada por la UICN/CNPPA (1986).

A nivel nacional la "Red Nacional de Cooperación Técnica en Areas Protegidas, que fuera convocada por Parques Nacionales, con participación de gran parte de las provincias, aconsejó adoptar las siguientes categorías de manejo:

- Categoría I: reserva científica o reserva natural estricta
- Categoría II: Parque Nacional o Provincial

///

///

- Categoría III: Monumento Natural
- Categoría IV: reserva natural manejada o santuario de flora y fauna.
- Categoría V: paisaje protegido
- Categoría VI: reserva de recursos
- Categoría VII: reserva natural-cultural
- Categoría VIII: reserva de uso múltiple
- Categoría IX: reserva de la biósfera.
- Categoría X: sitio del patrimonio mundial (natural).-

Con respecto a la explicitación de los objetivos de conservación que corresponden a cada una de las categorías antes enunciadas se remite al Anexo I, donde se transcribe el Cuadro B del estudio "El sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas de la República Argentina, Diagnóstico de su desarrollo institucional y patrimonio natural y Administración de Parques Nacionales, Buenos Aires, agosto 1991.-"

Si bien las categorías a adoptar dependerá del patrimonio natural a conservar, es conveniente el empleo de una terminología común dentro del ámbito nacional e internacional, a fin de facilitar la cooperación técnica y financiera, el intercambio de información y la coordinación de políticas, según el caso.-

Antes de proponer una posible categorización a incluir en el proyecto de decreto reglamentario, se efectúan las siguientes considera-

///

///

ciones.-

El artículo 19 de la Ley 1321 define el ámbito de aplicación como "Los espacios naturales o seminaturales ubicados en el territorio provincial que revistan importancia ecológica, social, histórica o estética...". La norma no se limita a la protección del patrimonio natural sino que extiende la misma al patrimonio cultural.-

El estrecho contacto entre lo natural (resultado de la acción de la naturaleza), y lo cultural (obra del hombre) ha sido planteado por distintos organismos y eventos internacionales y reconocido por innumerables normas de derecho positivo comparado.-

"El apartado II de la recomendación sobre la Protección -- en el Ambito Nacional del Patrimonio Cultural y Natural, aprobada por la Conferencia General de la Unesco en París el 16 de noviembre de 1972, -- propone la siguiente política nacional: "Cada Estado formulará, desarrollará y aplicará en la medida de lo posible y de conformidad con sus normas constitucionales y su legislación, una política nacional cuyo principal objetivo consiste en coordinar y utilizar todas las posibilidades -- científicas, técnicas, culturales y de otra índole para lograr una protección, una conservación y una revalorización eficaces de su patrimonio cultural y natural..." (3)

Previo a analizar como aparece lo cultural dentro de normas que tratan de la protección de áreas naturales, es conveniente conceptualizar genéricamente el patrimonio cultural.-

///

///

Sobre la base de los datos de la legislación comparada -- se puede definir al patrimonio cultural como el "conjunto de bienes muebles e inmuebles, materiales e inmateriales, de propiedad de particulares, de instituciones y organismos públicos o semipúblicos, de la Iglesia y de la nación, que tengan un valor excepcional desde el punto de -- vista de la historia, del arte y de la ciencia, de la cultura, en suma, y que por lo tanto sean dignos de ser conservados por las naciones y pue-- bles y conocidos por la población a través de las generaciones como rasgos permanentes de su identidad..." (4). Abarca desde la riqueza arquitectónica, histórica y artística (monumentos, edificaciones, lugares, -- sitios) hasta la riqueza mueble (obras de arte, artesanales y de inte-- rés artístico-histórico, patrimonio documental y bibliográfico, expresio-- nes lingüísticas, yacimientos y sitios u objetos arqueológicos, etc).

La legislación comparada muestra ejemplos como se interre-- lacionan lo natural y lo cultural. Así algunas leyes al tratar temas cul-- turales hacen referencia a lo natural y viceversa.- La ley chilena 17288 /70, de Monumentos Nacionales, incluye entre los mismos a los santuarios de la naturaleza, que define en el art. 31 como aquellos sitios terres-- tres o marinos, que ofrezcan posibilidades especiales para estudios o -- investigaciones geológicas, paleontológicas, zoológicas, botánicas e de ecología, o que tengan formaciones naturales cuya conservación sea de in-- terés para la ciencia o para el Estado.

La Ley de Patrimonio Cultural de Ecuador de 1979 incluye-

///

///

entre los bienes pertenecientes al patrimonio cultural del Estado a las obras de la naturaleza, cuyas características e valores hayan sido resal-
tados por la intervención del hombre o que tengan interés científico pa-
ra el estudio de la flora, la fauna y la paleontología. (art. 7, inc.
b). Es de destacar que Ecuador cuenta con una importante legislación --
en materia de preservación y conservación de su patrimonio natural. Uno
de sus bienes naturales, el conjunto de Galápagos ha sido declarado ---
Patrimonio Mundial, cultural y natural.-

La ley 946/82 de Paraguay al definir los bienes culturales
sujetos a protección menciona a los "lugares típicos, pintorescos y de
belleza natural que merezcan ser conservados sin sufrir alteraciones".

Por otra parte, otras normas al regular lo relativo al patri-
monio natural incluyen categorías referidas a los bienes culturales; así
Venezuela, que cuenta con un complejo sistema de Areas Bajo Régimen de
Administración Especial (ABRAE), que resulta de la Ley Orgánica para --
la Ordenación del Territorio, 1983, determina entre las categorías de-
manejo a los "sitios del patrimonio histórico-cultural: integrados por -
edificaciones y monumentos de relevante interés nacional, así como á---
reas circundantes que constituyen el conjunto histórico, artístico y ar-
queológico correspondiente..." (5).

A nivel nacional en el Proyecto de Ley de Parques Naciona-
les y Areas Protegidas (1989), destinado a sustituir a la Ley 22351, -

///

///

se incluyó entre las categorías de manejo a las "reservas natural-culturales"; como áreas naturales en las que se encuentran comunidades aborígenes interesadas en preservar determinadas pautas culturales propias y cuya relación armónica con el medio es necesario garantizar y desarrollar". En sus fundamentos se expresa que tienen como objeto conservar el patrimonio cultural y étnico de la población prehispánica y de sus descendientes. Se contempla la variable cultural aunque a mi entender de una manera equivocada, e al menos incompleta, conforme una moderna definición de patrimonio cultural.-

La conservación y utilización de los bienes naturales y culturales está en función del beneficio de las generaciones actuales y futuras.-

No se puede desconocer el impacto positivo y/o negativo de ciertos asentamientos humanos sobre determinadas áreas naturales; pero esto no significa admitir que tales grupos humanos puedan ser -- clasificados como una categoría más de manejo.-

No puede incluirse al hombre, destinatario final de todas estas acciones, dentro del paisaje a proteger. Las áreas naturales son conservadas, recuperadas y protegidas en tanto constituyen el entorno de las generaciones presentes y futuras.-

En el mismo error se incurre en la Categoría VII, de la clasificación propuesta por la Red Nacional de Cooperación Técnica en Areas Naturales Protegidas.-

///

///

A nivel de la legislación provincial casi todas las normas -- que fijan categorías de áreas naturales incluyen alguna en la que se -- contemplan los bienes culturales.-

Córdoba, ley 6964, prevé en el Capítulo X, Reservas Culturales-naturales, a aquellas áreas que por sus valores antropológicos e -- históricos asociados a rasgos naturales de importancia se colocan bajo la jurisdicción técnica del Estado provincial, reservándose con propósitos culturales, científicos, educativos y turísticos. (art. 67, ley cit).

Tierra del Fuego en la Ley 352 establece una categoría similar a la de la ley cordobesa.-

La Pampa, reiterando lo dicho en párrafos anteriores, hace referencia en el art. 1 de la Ley 1321 a los espacios naturales o semi naturales que revisten importancia social, histórica o estética. El -- artículo 3 menciona entre los objetivos de conservación en la determinación de áreas protegidas al mantenimiento y conservación de sitios -- y formaciones de importancia geológica y paleontológica o elementos -- que revistan relevancia histórica y/o estética.-

En mayo de 1990 tuvo ingreso en la Cámara de Diputados de La Pampa un proyecto de ley sobre protección, fomento, acrecentamiento y transmisión del patrimonio cultural de la Provincia. Comienza definiendo el patrimonio cultural como los bienes inmuebles y muebles que tengan un valor histórico, artístico, paleontológico, arqueológico, -

///

///

antropológico, científico e técnico y aquellos otros bienes inmateriales que testimonian el pasado histórico-cultural de La Pampa, sean públicos, provinciales o municipales, o privados.- (art. 2, Proy. cit).

El mismo Proyecto establece la prohibición de alterar físicamente los bienes del patrimonio cultural, incluido su entorno natural o paisajístico, sin previa autorización del Poder Ejecutivo. Si bien se desconoce la situación de este Proyecto no puede dejar de considerarse por los puntos de contacto con la ley 1321.-

Con respecto a las cuestiones en que se interrelacionan lo cultural y lo natural, los organismos con competencia en tales temas deben coordinar sus acciones para determinar la forma y la oportunidad para categorizar áreas que revistan importancia natural-cultural.-

Sin perjuicio del mantenimiento de las competencias específicas puede adoptarse la modalidad de emplear una combinación de categorías de manejo, incluso con administraciones claramente diferenciadas, pero actuando coordinadamente. Se podría utilizar una misma infraestructura, en algunos casos ya existente, capacidad administrativa y personal (especialmente en las tareas de fiscalización).

Luego de las consideraciones efectuadas con relación al ámbito material de aplicación de la Ley de áreas protegidas, se detalla seguidamente las categorías que se proponen incluir en el proyecto de decreto reglamentario.-

///

///

En primer lugar hay que señalar que se ha tomado como base -- la categorización que recomienda la Red Nacional. Esto que fuera consensuado con el Director de Bosques de la Provincia, significa apoyar la adopción de una terminología común dentro del ámbito nacional, sin perjuicio de que la La Pampa tome de esa clasificación aquellas categorías que se corresponden con su patrimonio natural.--

Se proponen las siguientes categorías:

- 1) reserva científica o reserva natural estricta: áreas significativas por la excepcionalidad de sus ecosistemas, de sus comunidades naturales o de sus especies de flora y fauna, cuya protección resulte necesaria para fines científicos.
- 2) parque provincial: áreas con representatividad biogeográfica, no afectadas por la actividad humana, que contienen ecosistemas y especies de flora y fauna, geoformas o paisajes naturales de belleza -- excepcional, con fines científicos, educativos y recreativos.
- 3) monumento natural provincial: áreas o sitios que contienen uno o -- varios elementos de notable importancia, poblaciones animales o vegetales, sitios naturales, geoformas, etc., cuya singularidad hace necesario ponerlos en resguardo, garantizando su integridad a perpetuidad en función educativa o recreativa.
- 4) paisaje protegido : paisajes seminaturales o culturales dignos de ser preservados en su condición tradicional o actual.

///

///

- 5) reserva de recursos : dentro de esta categoría debería subsumirse -- a mi entender las categorías IV y VI, propuesta por la Red y que -- obra como Anexo I del presente.
- 6) reserva de usos múltiples : áreas naturales en las que se privile-- gia la convivencia armónica entre las actividades productivas del -- hombre y el mantenimiento de ambientes naturales con sus recursos -- silvestres.-

Se aconseja no incluir la categoría VII, Reserva natural--- cultural que propone la Red Nacional; en primer lugar porque no respon-- de a la realidad provincial, y en especial porque no se comparte el -- criterio seguido para su conformación, se remite al análisis realizado anteriormente al tratar de la interrelación entre lo natural y lo cul-- tural.-

Tampoco se consideran las categorías IX y X de la Red, pues al igual que en el caso anterior no se compaginan con el patrimonio -- natural de La Pampa; por otra parte tal clasificación resulta una acti-- vidad propia de organismos internacionales como Naciones Unidas, por ejemplo.

Para la adopción de tales categorías debe cuidarse que las mismas sean representativas del patrimonio natural provincial.

En esta primera etapa, y en tanto se releve y evalúe ade-- cuadamente el territorio de la provincia, es conveniente categorizar

///

///

en unidades de manejo lo suficientemente extensas como para abarcar -- el mayor número de áreas naturales.

Siguiendo las experiencias habidas en derecho comparado y las recomendaciones de organismos internacionales cada una de las categorías que se adopte podrá ser zonificada para posibilitar un adecuado manejo y el seguimiento de su desarrollo. De tal manera se reglamenta el artículo 9 de la Ley, in fine, que dispone que "Dentro de una -- misma área podrán establecerse sub-sectores con objetivos microlocalizados sujetos a regímenes diferentes".-

Las áreas pueden ser zonificadas en :

- zona intangible : es el núcleo del área a conservar; posee recursos en estado silvestre, representativo de una región ecológica, con capacidad de autosostenerse como muestra a perpetuidad. Debe tener un tamaño suficiente como para evitar influencias externas y/o conflictos con sectores colindantes. Debe resultar de fácil manejo y efectiva protección en terreno. Como se trata de un sector acotado dentro de un área protegida más amplia, puede ser conveniente la propiedad pública del mismo.-
- zona de amortiguación : es el área que circunda y protege a la anterior, sujeta a pautas especiales de manejo.
- zona experimental: es un área destinada principalmente a la producción de bienes y servicios derivados de los recursos naturales del sector. La producción se tiende a realizar de acuerdo a la capaci-

///

///

dad de los ecosistemas de manera que sirva de experimento y demostración. En este sector se posibilita la investigación, monitoreo y educación y puede ser de propiedad pública o privada.-

- zonas de uso: las mismas podrán ser de uso intensivo, extensivo y/o especial. Se desarrollan actividades de esparcimiento, recreativas, deportivas, comerciales, forestales, etc. en armonización con los objetivos de conservación de dicha área.-

3.- Mecanismos administrativos para la afectación y desafectación de áreas protegidas.

El artículo 49 de la ley 1321 dispone que "La afectación y desafectación de las áreas protegidas se efectivizará por ley especial".

La afectación es el hecho o la manifestación de voluntad del poder público, en cuya virtud una cosa queda consagrada a un destino determinado. La consecuencia jurídica fundamental es que el bien queda desde ese momento incorporado, en el caso que nos ocupa, al régimen de la ley 1321 y sometido a pautas especiales de manejo. (6)

Si bien la ley establece el régimen general respecto de los espacios naturales a proteger, y la reglamentación explicitará aspectos particulares de la misma, cada nueva área protegida se constituirá mediante una ley especial.-

Simultáneamente con la sanción de la Ley 1321, y con posterioridad a la misma, la Legislatura Provincial ha sancionado leyes -

///

///

especiales por medio de las cuales se declararon áreas protegidas. La ley 1353, por ejemplo, dispone que " Declárase "Area Protegida" la Laguna Guatrache incluyendo su entorno, dentro del marco de la Ley Provincial nº 1321" (art. 1).-

Se estima conveniente mantener este criterio para la constitución de futuros espacios naturales protegidos.

La ley especial debe limitarse a identificar la zona a proteger, dejando en manos de la autoridad de aplicación la categorización conforme sus características y los objetivos de conservación tenidos en cuenta al momento de su afectación.-

Del artículo 9 de la Ley resulta que la autoridad de aplicación puede no sólo modificar la extensión del área protegida sino su categorización, adecuándola a las modificaciones que se vayan operando en el espacio natural.- Acertadamente se evita cristalizar en una ley una categoría que puede ser modificada y/o reemplazada por otra, conforme los cambios de la naturaleza.-

En principio se aconseja establecer por ley, conforme lo fija la ley 1321, un área protegida, para que posteriormente la autoridad de aplicación la categorice de acuerdo los términos del régimen legal aplicable (ley 1321 y decreto reglamentario a sancionar).-

El decreto reglamentario puede asignar un plazo para que la autoridad de aplicación clasifique el área y determine "los criterios y acciones conservacionista y de manejo" en cada caso(art. 5 ley 1321)

///

///

4.- Interacción de las áreas protegidas y la comunidad

De la experiencia habida a nivel nacional (Parques Nacionales) y en derecho comparado, puede afirmarse que las áreas protegidas han sido consideradas y se han desarrollado como "islas de protección".-

En tales espacios, donde se priorizó la protección, la presencia humana solo fue tenida en cuenta para evitar los posibles efectos negativos de sus actividades dentro de tales áreas.-

Es necesario destacar que las interacciones entre las áreas protegidas y las comunidades locales no necesariamente son conflictivas, pudiendo lograrse una convivencia armónica y equilibrada. (7).

Quizá si no se pierde de vista el objetivo final a alcanzar con la protección de tales espacios naturales (conservar -- la diversidad biológica para mantener y mejorar la vida de las generaciones presentes y futuras) podría integrarse a la comunidad en el manejo de las áreas protegidas.-

Por ello, en este apartado se propone mejorar y aumentar el nivel de participación de las comunidades locales en la planificación y manejo de las áreas protegidas con miras a elevar la calidad de vida de los pobladores y aliviar la presión de usos negativos -- sobre los recursos naturales.

///

///

Siguiendo el análisis, conclusiones y recomendaciones -- del Taller Internacional sobre Areas Silvestres Protegidas y Comunidades locales, FAO-PNUMA, Costa Rica, 1989, puede afirmarse que ha prevalecido el criterio de considerar a las comunidades como uno de los elementos para la protección de los recursos naturales, por ejemplo a través de la educación ambiental. No se han tenido en cuenta la satisfacción de las necesidades de esas comunidades.-

Esto debe tenerse presente al momento de crear y/o reclasificar áreas silvestres, utilizando categorías cuyos objetivos consistan en el manejo y uso de recursos naturales en beneficio de la comunidad. (8).

Una forma de lograr una efectiva participación de la comunidad es través de consorcios, comités, etc. para la administración y manejo de las áreas naturales.-

La Pampa cuenta con la ley de Consorcios Agropecuarios, de aplicación en el supuesto que se analiza.-

Falta una reglamentación general referida a la participación de la comunidad en el manejo de áreas protegidas.-

Para alcanzar lo propuesto se hace necesario que el organismo encargado de la administración de las áreas cuenta con personal técnico capacitado para asesorar a la comunidad. Debe procurarse la descentralización, administrativa, técnica y financiera, del manejo del área.-

///

///

Otro aspecto que debe incluirse en la reglamentación, referida también a la interacción entre la comunidad y las áreas protegidas, es el vinculado con las obligaciones, restricciones o limitaciones al dominio y/o utilización de los bienes que integran las áreas protegidas.-

Las áreas protegidas son espacios naturales o seminaturales que a partir de su afectación quedan sometidos a una administración especial, con pautas de manejo diferenciadas. En todos los casos están bajo la fiscalización de la autoridad de aplicación.-

Por ello es que en todo supuesto, aún en aquellos en que se afecten bienes privados y/o sujetos a la administración de los pobladores (consorcios), se debe exigir la previa autorización de la autoridad de aplicación para transferir el dominio, realizar reparaciones, restauraciones y/o modificaciones dentro del área.

El organismo directamente responsable podrá imponer a los propietarios y/u ocupante de bienes protegidos, la adopción de ciertas medidas para su protección.-

Se debe prohibir la extracción del área de los elementos que la conforman sin autorización de la autoridad de aplicación. - Sólo podrá hacerse con fines científicos. El permiso correspondiente sólo podrá ser otorgado a personas e instituciones que reúnan las condiciones necesarias para hacerlo técnica y debidamente.-

///

///

5.- Fiscalización de la conservación, ordenamiento y manejo de las áreas protegidas.-

El artículo 8 de la ley 1321 faculta al Poder Ejecutivo provincial a "b) Crear y mantener un cuerpo de inspectores y personal especializado en el manejo de áreas protegidas, priorizando la obtención de este recurso humano a partir de acciones concretas de la reestructura del Estado...".

Si bien en el apartado anterior se aconseja posibilitar que la administración de algunas áreas estén en manos de particulares (consorcios, por ejemplo), lo que es indelegable es la fiscalización del cumplimiento de la ley.-

Para ello la autoridad de aplicación se encuentra obligada, entre otras acciones, a inspeccionar periódicamente las áreas protegidas para garantizar un adecuado control.

Este apartado está estrechamente vinculado con los aspectos que se analizan en los apartados siguientes, presentándose las mismas dificultades para la implementación de las normas de la ley a que se hace referencia en los mismos.-

El Ministerio de Asuntos Agrarios es el área de gobierno competente para la aplicación de un conjunto de normas que regulan los recursos naturales provinciales (suelo, fauna, flora, áreas protegidas, incendios, etc).-

///

///

En leyes sancionadas recientemente se prevé la creación -- de cuerpos de inspectores : Ley 1321 (Areas Protegidas); Ley 1194, -- (Conservación de la fauna silvestre).

Por otra parte algunos proyectos normativos en elaboración como la Ley Forestal Provincial prevén el funcionamiento de un cuerpo especializado para control.

De tal manera van a funcionar varios cuerpos de inspectores dentro de la misma área de gobierno, y que prácticamente van a cumplir su función dentro de los mismos ámbitos.-

En función de jerarquizar la importante tarea de fiscalizar el cumplimiento de las normas y concentrar recursos humanos y financieros, por cierto escasos, es necesario constituir un cuerpo único de inspectores respecto de la administración y manejo de los recursos naturales, con dependencia de la Subsecretaría ^{/que corresponda} y con contactos directos con cada una de las Direcciones (Fauna, Bosques, Suelos y Pastizales).

6.- Autoridad de aplicación

El artículo 12 de la Ley determina que el "Ministerio de - Asuntos Agrarios será la autoridad de aplicación del régimen de áreas protegidas, pudiendo delegar tareas específicas en direcciones u otros sectores de su dependencia".

En la administración y manejo de las áreas protegidas ----

///

///

constituídas y/o a crear se encuentran involucradas las distintas -- dependencias del Ministerio responsables de los recursos naturales (Fauna, Bosques, Suelos y Partizales Naturales).--

Haciendo uso de la facultad que le confiere el art. 12, el Ministro de Asuntos Agrarios podría constituir una Comisión ad hoc integrada por los Directores de tales dependencias, con la Presidencia del respectivo Subsecretario, para coordinar el accionar respecto de tales áreas.-- Otra opción sería plantear dicha constitución en el ~~décreto~~ reglamentario.--

Dentro de este apartado corresponde analizar la constitución de una Comisión Asesora de Areas Protegidas "...encargada de orientar y asesorar técnicamente en todo cuanto compete al tema..." (art. 13, ley 1321).--

Se observa en este artículo los mismos inconvenientes planteados en el apartado anterior al analizar el funcionamiento del cuerpo de inspectores: la multiplicación de organismos dentro de una misma área de gobierno, con actuación en temas y ámbitos iguales.--

Así como esta ley prevé la Comisión Asesora de Areas -- Protegidas, funciona una Comisión Asesora de Fauna (ley 1194), una Comisión Asesora de Suelos; se proyecta una Comisión Asesora de Bos-- ques.--

La constitución de tales Comisiones es procurar la intervención de los distintos sectores de la comunidad vinculados al



///

///

manejo de los recursos naturales (asociaciones de productores, colegios profesionales, asociaciones conservacionistas, clubes de caza y pesca, etc).

Sin lugar a dudas la mayoría de tales instituciones participan o deberían participar en más de una de las Comisiones mencionadas.-

Es indispensable unificar las comisiones; conformar una Comisión de Recursos Naturales.

Ninguna de las leyes vigentes crea las respectivas Comisiones; se limita a facultar al Poder Ejecutivo a disponer la creación. En función de tal facultad, y con sólidos argumentos de eficiencia y economía, el Poder Ejecutivo podría unificar dichas Comisiones.-

7.- Procedimiento para la determinación de las infracciones y la aplicación de las sanciones previstas en la ley

La reglamentación del Capítulo IV de la Ley 1321 -- titulado De las sanciones, exige analizar la naturaleza jurídica de las infracciones sancionadas con multas.-

La ley impone ciertas obligaciones a los administrados en función de la conservación de las áreas sujetas a protección. Su incumplimiento configura una infracción o contravención, - y en virtud de su potestad sancionadora la Administración aplica la pertinente sanción.-

///

///

"La potestad sancionadora es la atribución que le compete a la Administración para imponer correcciones a los administrados y aplicar sanciones disciplinarias a sus funcionarios" (9)

Las sanciones contravencionales se aplican a todos los -- habitantes, prescindiendo de si son o no funcionarios, por faltas cometidas al incumplir un deber administrativo.

Se aplican a todos los administrados, son externas a la -- Administración y siempre deben basarse en una ley. El principio de legalidad penal rige en forma absoluta.

Con respecto al órgano de aplicación se discute la competencia de la autoridad administrativa.

Es conveniente señalar que ante las sanciones por faltas impuestas por la autoridad administrativa (en el caso de la justicia policial de faltas) la jurisprudencia rechaza en general la tesis de la inconstitucionalidad de la misma. Tratándose de infracciones que no importan delitos, su represión desde un punto de vista jurídico y -- práctico, constituye un complemento de las funciones que constitucionalmente pertenecen a la autoridad administrativa para conservar el -- orden y la moralidad pública. (10)

La misma Corte Suprema ha manifestado que el pronunciamiento emanado de órganos administrativos queda sujeto a control judicial suficiente. De tal manera se da satisfacción al derecho del in-

///

///

culpado de ser juzgado por sus jueces naturales.-

Con respecto a la situación planteada en la provincia de La Pampa entre las leyes 1194, Conservación de la Fauna Silvestre y 1321, Areas Protegidas, y la Ley 1123, Código de Faltas Provincial, cabe manifestar lo siguiente.-

La ley 1123 dispone su aplicación a las faltas que expresamente prevé. Entre las mismas no figuran infracciones estrictamente vinculadas con el manejo de los recursos naturales.

Posteriormente se dictan las dos normas aludidas - (1194 y 1321) estableciendo un régimen diferenciado en materia de faltas por incumplimiento de las obligaciones en materia de conservación de los recursos naturales provinciales. No obstante el Código de Faltas resulta de aplicación supletoria en todo lo no modificado por el nuevo régimen legal. La ley 1194 lo establece en forma expresa.-

Con respecto a esta cuestión, reiterando conceptos ya vertidos en los apartados 5 y 6, se estima que es indispensable unificar criterios en materia de aplicación de sanciones ante la comisión de las faltas previstas en las leyes 1194, 1321 u otras - que se dicten en el futuro.-

A N E X O I

Cuadro 8 - Resumen de los principales objetivos de Conservación por Categoría de Manejo.

CATEGORIA DE MANEJO	OBJETIVO DE CONSERVACION
I - Reserva Científica o Reserva Natural Estricta	Preservar áreas significativas por la excepcionalidad de sus ecosistemas, de sus comunidades naturales o de sus especies de flora y fauna, cuya protección resulte necesaria para fines científicos de interés nacional.
II - Parque Nacional o Parque Provincial	Conservar áreas con representatividad biogeográfica, no afectadas por la actividad humana, que contienen ecosistemas y especies de flora y fauna, geoformas o paisajes naturales de belleza excepcional, con fines científicos, educativos y recreativos.
III - Monumento Natural (Nacional o Provincial)	Preservar áreas o sitios que contienen uno o varios elementos de notable importancia nacional o provincial, poblaciones animales o vegetales, sitios naturales, geoformas, etc., cuya singularidad hace necesario ponerlos en resguardo, garantizando su integridad a perpetuidad en función educativa o recreativa.
IV - Reserva Natural Manejada o Santuario de Flora y Fauna	Proteger lugares o hábitat específicos indispensables para preservar la existencia o mejorar la condición de vida de especies o variedades individuales de importancia nacional o provincial como expresas destinatarias de esa protección.
V - Paisaje Protegido	Mantener la calidad escénica de paisajes seminaturales o culturales dignos de ser preservados en su condición tradicional o actual
VI - Reserva de Recursos	Conservar los recursos naturales de zonas deshabitadas o poco habitadas, de las que, por no poderse evaluar los efectos de su transformación en tierras de uso agrícola, ganadera, forestal o urbano, se ha resuelto conservar sin utilización,

salvo el usufructo tradicional de aquéllos que ejerza la población local.

VII - Reserva Natural - Cultural

Conservar aquellas áreas naturales en las que habitan comunidades aborígenes interesadas en preservar sus recursos naturales y las pautas culturales de su usufructo.

VIII - Reserva de Usos Múltiples

Conservar áreas naturales en las que se privilegia la convivencia armónica entre las actividades productivas del hombre y el mantenimiento de ambientes naturales con sus recursos silvestres.

IX - Reserva de la Biósfera

- Conservar los recursos biológicos y conocer el funcionamiento de los ecosistemas
- Mantener formas tradicionales de uso de los recursos naturales y aprender de ellos a fin de mejorar su manejo.
- Conciliar la conservación de la naturaleza con el desarrollo de las poblaciones humanas asociadas

X - Sitio de Patrimonio Mundial (Natural)

- Conservar los sitios que posean un patrimonio natural de interés y valor excepcional para toda la humanidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Convenio sobre la diversidad biológica. Documentos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y desarrollo. Programa de Investigación y difusión del derecho ambiental. Mendoza. 1993.
- (2) RAMASSOTTO, Adriana. Sistema Nacional de Areas Protegidas en la Argentina. Ambiente y Recursos Naturales. LL. Vol. VII Nº 2/4. Pág. 164.
- (3) HARVEY, Edwin. Derecho Cultural Latinoamericano. OEA. DEPALMA -- Pág. 196.
- (4) HARVEY, Edwin. Ob. cit. pág. 195 y ss
- (5) GARCIA, Rafael. El sistema de áreas protegidas en Venezuela. Flora y Fauna y Areas Silvestres. FAO. Año 5, nº 13, Sep.-Dic. 1991. Pág. 15.
- (6) MARIENHOFF, Miguel. Tratado del dominio público. TEA. Pág. 151.
- (7) Taller Internacional sobre areas silvestres protegidas y comunidades locales. FAO-PNUMA. Costa Rica 1989. Pág. 5
- (8) Taller...ob. cit.
- (9) DROMI, José. La potestad sancionadora del Estado. JA - Sec. Doctrina 1971, pág. 330 y ss.