

# **LEY DE BOSQUES DE LA PROVINCIA DE MISIONES N° 854. ANÁLISIS CRÍTICO DE SU ESTRUCTURA Y CONTENIDOS NORMATIVOS**

## **MISIONES FOREST LAW N° 854, STRUCTURE CRITICAL ANALYSIS AND REGULATIONS.**

**Héctor Martín Gartland \***  
**Adriana Élide Brignardello\*\***

\* Docente e Investigador de la Facultad de Ciencias Forestales, Universidad Nacional de Misiones.

\*\* Docente e Investigador de la Facultad de Ciencias Exactas, Químicas y Naturales, Universidad Nacional de Misiones.

Cuando se promulga la Ley N° 854 en 1977, la provincia de Misiones contaba con tres leyes forestales principales y otras modificatorias de cuestiones formales menores de la Ley N° 251. El nivel de impacto de tales cuerpos revelaba una clara intencionalidad de cubrir el déficit normativo de la Ley Nacional N° 13.273, al menos frente a las necesidades del sector en la jurisdicción provincial.

Así, en el mensaje de elevación que el Gobernador envió junto al proyecto a la consideración del Ministro del Interior de la Nación<sup>1</sup>, se expresa que son finalidades del mismo:

- a) Defender el recurso,
- b) Ordenar y racionalizar la explotación en forma óptima,
- c) Asegurar el control estatal sobre los bosques,
- d) Posibilitar la reactivación de la industria con los bosques fiscales, mediante licitación pública,
- e) Ampliar el régimen de infracciones y sanciones,
- f) Reunir en un solo cuerpo leyes dispersas,
- g) Modernizar los sistemas de utilización y controles forestales.

Para alcanzar tales propósitos –en interrupción del poder legislativo provincial por la asonada militar-, se ideó un mecanismo de consulta amplia a entidades forestales y agrarias de la Provincia, así como a especialistas en la materia. Por otra parte se tuvieron en cuenta los antecedentes legales nacionales, locales y otros provinciales.

La estructura y contenidos de la Ley, revela una mayor complejidad temática que supera los antecedentes legales en los cuales se apoya y/o replica en el grueso de sus preceptos.

El presente estudio consideró:

- a) El análisis del texto original y las modificatorias hasta el año 2000 de la Ley Provincial N° 854.
- b) El análisis se ajustó a los principios de la técnica legislativa (H.C.R. de la Provincia de Misiones, Manuales de Técnica Legislativa: 1995, 1999 ; Andaluz, A: 1995; Gómez et al: 1984) . Se investigó el esquema organizativo o estructura de la Ley. En cuanto a la estructura interna se analizó el estilo y precisión terminológica junto con su lógica normativa. En este último aspecto se examinó la norma desde el punto de vista estático, el dinámico y al mismo tiempo, si la política original de la misma se mantuvo en los preceptos modificados y/o incorporados.

---

<sup>1</sup> Por tratarse de un gobierno de facto, fue sancionada y promulgada por el gobernador militar, previa autorización de la Nación, en virtud de la Instrucción N° 1/76 de la Junta Militar del Proceso de Reorganización Nacional.

La Ley N° 854 posee un esquema organizativo que distingue claramente las partes fundamentales de su contenido.

Si bien la Ley es conocida como “Ley de Bosques” o “Régimen Legal sobre Bosques y Tierras Forestales”, la misma no fue nominada en su origen.

En su Título I establece que la Ley Nacional N° 13.273 es preeminente en la jurisdicción provincial y las normas de la presente son de carácter complementario y de adaptación. En este mismo Título formula definiciones relativas a tipos de recursos forestales, así como a procesos de transformación de materias primas producidas por el bosque. En el mismo sentido conceptualiza estrategias del desarrollo forestal provincial cuando establece el concepto de “uso óptimo” de los bosques y crea las categorías de Reservas.

En términos generales, el texto original de la Ley N° 854 innova e incorpora varios aspectos no contemplados por la Ley Nacional, entre los cuales se distinguen:

- a) el sistema de acceso al aprovechamiento de los bosques fiscales;
- b) un mayor énfasis y detalles prescriptivos sobre la obligatoriedad de presentación de planes de ordenación;
- c) procedimientos y destinos sobre las tierras forestales fiscales;
- d) el control y condiciones para la habilitación de viveros y comercialización de medios de propagación forestal;
- e) el fomento a la enseñanza, extensión e investigación forestal;
- f) el replanteo del sistema de medición de productos y subproductos forestales;
- g) las formas de participación de los profesionales forestales en los procesos administrativos y tecnológicos regulados por la Ley; y
- h) una enumeración de infracciones propias de la región, sancionables de manera distinta con relación al régimen nacional.

A raíz de estos contenidos se originó el primer conflicto entre la Nación y la Provincia con relación al proyecto.

Como consecuencia de consultas realizadas por el Ministerio del Interior de la Nación al Instituto Forestal Nacional (IFONA), por entonces Órgano de Aplicación de la Ley N° 13.273, se generó una controversia jurisdiccional por el proyecto, particularmente relativa a determinar si la Provincia se adhería o no al régimen nacional en el marco del Artículo 4°.

La resolución de este conflicto determinó valorizaciones e interpretaciones que debilitaron a la Ley N° 854. Ante los reclamos del IFONA, la Provincia retrocedió en la concepción original de haber adherido en plenitud al régimen nacional. Por ello, se vio obligada a seguir la recomendación del Departamento de Legislación del Ministerio del Interior y promulgar en el año 1979 la Ley N° 1.129 modificatoria del Artículo 1°, además de agregar un artículo que establece la supletoriedad de la Ley Nacional. A partir de este hecho, se interpretó que el texto provincial contenía lagunas normativas como por ejemplo, no tratar el tema sobre incendios forestales. Por otra parte, era clara la intención de adhesión plena al régimen nacional como se aprecia de la propia lectura del Artículo 1° del texto original y los encabezados y/o párrafos de varios de sus artículos como ser: Artículo 26°; Artículo 41°, inciso i); y Artículo 45° completo.

Al menos se desprenden de los hechos descriptos algunas cuestiones de ambigüedad jurídica, cuando no de razones prácticas de aplicación de políticas sectoriales, en este caso la forestal. Sí, *“más allá de lo que dicen literalmente los textos normativos interesa lo que dicen jurídicamente que es reflejar la intención del legislador”*, entonces: ¿Por qué producir la modificación de la intención primigenia del texto provincial de adhesión por el hecho de encontrar “colisiones” con el régimen nacional de penalidades? ¿Tales colisiones tenían entidad? Estos dos interrogantes merecieron al menos la valorización de la razón de ser de las colisiones de alusión. ¿Era definitivamente lógico que la Provincia en el año 1977 mantuviera las penalidades expresadas en pesos moneda nacional de 1948 según la Ley 13.273? ¿Las

infracciones que atendían particularidades regionales alteraban el espíritu del régimen nacional? Los registros y sanciones ante eventuales infracciones por parte de los profesionales forestales al régimen de la Ley ¿Con qué colisionaban?

En la mencionada disputa, el debate no alcanzó estos interrogantes. Una cuestión final sobre este aspecto, se relaciona con el comportamiento nacional y provincial con anterioridad a la fecha de sanción de la Ley N° 854. En efecto, la Ley Provincial N° 251 del año 1964 establecía claramente la supletoriedad del régimen nacional, y por el lapso de trece años la Provincia usufructuó de todos los regímenes de promoción emergentes de la Ley N° 13.273 – créditos bancarios y desgravación impositiva- sin recibir reproche alguno por parte de la Nación.

El otro marco de impactos recibidos por la Ley N° 854 se refiere a la legislación provincial. A partir de 1979 en que se produce la primera modificación ya aludida, se suceden aproximadamente catorce leyes entre derogatorias, modificatorias e introductorias de artículos. Adicionalmente se sancionaron unas tres, que pueden considerarse anexas e independientes a su régimen aunque referidas a cuestiones forestales.

Entre las primeras, varias son de escasa relevancia aparente en términos legislativos, pero son de gran impacto político. Verbigracia las que desafectan las Reservas Forestales (alrededor de nueve). Estas eliminaron de hecho el propósito de “Posibilitar la reactivación de la industria con los bosques fiscales, mediante licitación pública”. En consecuencia dejaron en abstracto el régimen de aprovechamiento de tales bosques y la forma de acceso a los mismos por los industriales.

Las restantes leyes aportan poco al enriquecimiento del régimen original de la 854. Por el contrario, algunas significan avances y retrocesos en determinadas intencionalidades del texto como por ejemplo, las Leyes 2.325, 3.719 y 3.324. Otras contradicen figuras o institutos establecidos en la Ley (Ley N° 3.419). Finalmente, entre las independientes sobreabundan aspectos legislados como la Ley N° 3.426 (Ley de Bosques Protectores y Fajas Ecológicas) cuyo tratamiento exhaustivo se trata en (Gartland, H. M. et al: 2003)

Algunas replantean aspectos técnicos de dudosa efectividad (Ley N° 3.661, “Reposición de Especies Nativas”) y, en fin, otras retoman normas derogadas como ser la Ley N° 3.728, “Pago de tributos para solicitar guías forestales”.

La Ley provincial N° 854 en su concepción original mejoró sustancialmente el contenido de figuras, institutos jurídicos y prácticas legales respecto de los regímenes nacionales y provinciales precedentes. Las modificaciones a su texto tergiversaron sus intencionalidades primigenias, varios artículos fueron modificados por razones coyunturales y finalmente algunas cambiaron aspectos de la política forestal provincial.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDALUZ, A. 1995. *MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL PARA LA CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES Y TIERRAS FORESTALES*, Capítulo 7, pp. 139-175. Del libro *HACIA EL MANEJO FORESTAL SOSTENIBLE*. Bolfor. Proyecto de Manejo Forestal Sostenible. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Santa Cruz. Bolivia. 1996. pp. 205.
- COZZO, D. 1967. *LA ARGENTINA FORESTAL*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina. pp. 240.
- DUARTE PEREIRA, O. 1950. *DIREITO FLORESTAL BRASILEIRO (ENSAIO)*. Editor Borsoi. Rio de Janeiro. Brasil. pp. 573.

- GARTLAND, H. y BRIGNARDELLO, A. 2003. Bosques protectores. Análisis crítico de la legislación. Antecedentes, dinámica y aplicabilidad en la provincia de Misiones-Argentina. Revista Yvyrareta. En prensa.
- GÓMEZ, A. y BRUERA, O. 1984. *ANÁLISIS DEL LENGUAJE JURÍDICO*. Editorial de Belgrano. Colección Textos. Buenos Aires. pp. 184.
- HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA PROVINCIA DE MISIONES. *LEYES DE LA PROVINCIA DE MISIONES*. Edición Ordenada. Tomo I. Santa Fe. (Desde Ley N° 1 a Ley N° 127), pp. 240.
1995. *MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA*. Elaborado por la “Comisión Especial de Ordenamiento Normativo y Técnica Legislativa” creada por Resolución N° 02/94-Secretaría Parlamentaria, pp. 42.
1999. *MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA*. Elaborado por la “Comisión Especial de Ordenamiento Normativo y Técnica Legislativa” creada por Resolución N° 02/94-Secretaría Parlamentaria, pp. 47.
- MINISTERIO DE ECOLOGÍA Y RECURSOS NATURALES RENOVABLES DE LA PROVINCIA DE MISIONES.. Programa Desarrollo Institucional Ambiental, Fortalecimiento Institucional. Núcleo Provincial Misiones. 1999. *DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL Y PLAN DE ACCIÓN PARA EL MINISTERIO DE ECOLOGÍA Y RECURSOS NATURALES RENOVALBES*. Consultor: Ing. Juan Pablo Cinto. 84 pp.
- 1964 Ley N° 251, “Declarando de interés público la defensa, mejoramiento y ampliación de los bosques”. Derogada, sancionada el 3 de diciembre, del Tomo II, Leyes de la Provincia de Misiones, Edición Ordenada por la HCR. Antecedentes: Nota de la Federación Argentina de la Industria de la Madera y Afines (FAIMA) elevada al Presidente de la HCR (15/10/64). Nota del Establecimiento San Pedro SRL elevada a la HCR. Actas N° (12/08/65) a la N° 18 (13/11/64) de la Comisión Especial para el estudio integral del aprovechamiento de las Reservas Forestales creada por Art. 4° de la Ley N° 203. Nota y Proyecto de Ley elevado a la HCR por la Comisión Especial Ley 203 (12/11/64). Fundamentos y Proyecto de Ley elevado a la HCR por diputado integrante de la Comisión Especial Ley 203 (en disidencia) (19/10/64). Dictamen de Comisión (26/11/64).
- 1977 Ley N° 854, “De Bosques y Tierras Forestales”: Texto ordenado al año 2000. Texto original. Antecedentes: Nota de la Asociación de Plantadores Forestales de Misiones de fecha 27/04/77 dirigida al Ministro de Asuntos Agrarios remitiendo sugerencias para la elaboración del Anteproyecto de Ley Forestal. Nota del Director General de Bosques al Ministro de Asuntos Agrarios de fecha 5/9/77. Nota de elevación al Gobernador, del Proyecto de Ley Forestal de fecha 6/9/77, remitida por Ministro de Asuntos Agrarios.
- 1979 Ley N° 1.129, “Modifica art. 1° e incorpora art. 89 bis a la Ley 854/77. Dispone la aplicación supletoria de la Ley Nacional N° 13.273/48”, 19 de julio. Antecedentes: Nota del Gobernador al Ministro del Interior de fecha 14/09/77 remitiendo la Ley N° 854 para su aprobación. Nota del Jefe de Departamento Legislativo del Ministerio del Interior al Director General de fecha 19/04/78 requiriendo opinión y planteando las observaciones del IFONA a la Ley N° 854. Nota del IFONA al Director General de Provincias reviendo su posición con respecto a la Ley N° 854. Disertación del Dr. Cadenas Madariaga en el acto de clausura del III Congreso Forestal Nacional (Buenos Aires, 30/09/78). Nota fechada el 31 de enero 1979 del Departamento de Legislación al Director General del Ministerio del Interior sobre: Respuesta del IFONA. La Ley N° 21.695 y la Política Forestal Nacional. Encuadramiento de la

- Ley Provincial N° 854 en la Política Nacional. Armonía entre la Ley Provincial N° 854 y la Ley Nacional N° 13.273. Conclusiones.
- 1980 Ley N° 1.219, “Desafectación de Reservas Forestales Departamento Guaraní de la Ley N° 854. Antecedentes: Nota del Ministro de Bienestar Social, Salud Pública y Educación al Sr. Subsecretario de Tierras y Bosques, de fecha 20/09/79. Nota del Subsecretario de Tierras y Bosques al Ministro de Asuntos Agrarios de fecha 02/10/79.
- 1980 Ley N° 1.300, “Desafectación Reservas Forestales según Ley N° 854 del Departamento General Belgrano”, 19 de setiembre. Antecedentes: Nota del Ministro de Asuntos Agrarios al Sr. Gobernador elevando Proyecto de Ley (20/08/80). Opinión del Subsecretario de Tierras y Bosques remitido al Ministro de Asuntos Agrarios (26/08/80). Opinión del Coordinador Ejecutivo del Ministerio de Asuntos Agrarios, Plan de Colonización Andresito dirigida al Jefe del Departamento Jurídico (28/08/80).
- 1984 Ley N° 2.175, “Creación del Fondo de las Tierras Fiscales Provinciales”, Diario de Sesiones HCR: 49ª Reunión, 44ª Sesión Ordinaria, octubre 26.
- 1986 Ley N° 2.325, “Modifica art. 52 y 53 de la Ley N° 854”. Diario de Sesiones HCR: 17ª Reunión, 13ª Sesión Ordinaria, julio 10.
- 1987 Ley N° 2.421, “Modificación Art. 14º de la Ley N° 854, Reservas Forestales”. Diario de Sesiones HCR: 55ª Reunión, 8ª Sesión Ordinaria, marzo 23.
- 1987 Ley N° 2.483, “Exclusión Alcances Artículo 1ª, Anexos I y II de la Ley 2.421”, Diario de Sesiones HCR: 23ª Reunión 19ª Sesión Ordinaria, octubre 28.
- 1989 Ley N° 2.619, “Modifica Anexo Ley N° 854, Levantamiento de Reservas Forestales”. Antecedente: Debate en Cámara de Diputados.
- 1996 Ley N° 3.306, “Levantamiento de Reservas Forestales, Dpto. 25 de Mayo”. Diario de Sesiones HCR: 16ª Reunión, 12ª Sesión Ordinaria, julio 18.
- 1996 Ley N° 3.324, “Modifica varios artículos de la Ley N° 854” Diario de Sesiones HCR: 22ª Reunión, 18ª Sesión Ordinaria, setiembre 05.
- 1997 Ley N° 3.419, “Declara de interés provincial la actividad de la industria de la madera e introduce art. 17 Bis a la Ley 854 e incorpora inciso t) al art. 85 de la Ley de Contabilidad N° 2.303”. Diario de Sesiones HCR: 31ª Reunión, 27ª Sesión Ordinaria, diciembre 4. Antecedentes: Proyecto de Ley sancionado con el N° 3.419 (17/07/97). Decreto de Observación del PEP N° 1.042/97. Nuevo Dictamen de Comisión de la HCR (4/12/97).
- 1997 Ley N° 3.426, “Bosques Protectores y Fajas Ecológicas”. Diario de Sesiones HCR: 12ª Reunión, 9ª Sesión Ordinaria, julio 03.
- 1999 Ley N° 3.661, “Reposición de Especies Nativas”. Antecedente: Proyecto de Ley ingresado a la Honorable Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones el 23 de noviembre.
- 2000 Ley N° 3.719, “Modificatoria de la Ley N° 854/77, art. 52,68,70,75 y 86 e incorpora art. 57 bis. Diario de Sesiones HCR: 29ª Reunión, 26ª Sesión Ordinaria, noviembre 30.
- 2000 Ley N° 3.728, “Pago de tributos para solicitar guías forestales”. Diario de Sesiones HCR: 31ª Reunión, 27ª Sesión Ordinaria, diciembre 07.