

Nº 19

Resistencia, 10 de febrero de 2026

AUTOS Y VISTOS:

Estos caratulados: “CONCIENCIA SOLIDARIA AL CUIDADO DEL MEDIO AMBIENTE, EL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LOS DERECHOS HUMANOS ASOCIACIÓN CIVIL C/ SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO Y COORDINACIÓN DE LA PROVINCIA DEL CHACO S/ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD” -Expediente Nº 7884/2024-1-C- y su acumulado Expte. N.º 6179/2024-1-C "PARLAMENTO DE LAS NACIONES INDÍGENAS Y TRIBALES DEL GRAN CHACO S/ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y MEDIDA CAUTELAR", planteándose las siguientes:

CUESTIONES

- I. ¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida en autos?
II. En su caso, ¿qué pronunciamiento corresponde dictar? Costas y honorarios.

I. A LA PRIMERA CUESTIÓN, NÉSTOR ENRIQUE VARELA, VÍCTOR EMILIO DEL RÍO, EMILIA MARÍA VALLE y ALBERTO MARIO MODI, DIJERON:

1) Relato de la causa:

1.1) Expte. 7884/2024-1-C: El 29/07/2024 se presenta Nora Beatriz Giménez, en calidad de representante legal de la Asociación Civil “Conciencia Solidaria al Cuidado del Medio Ambiente, el Equilibrio Ecológico y los Derechos Humanos” con el patrocinio letrado de Pablo Martín Fernández Barrios e interponen acción de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 4005-R, sancionada por la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco el 29/04/2024, promulgada por el Decreto N.º 650/24 y publicada en el Boletín Oficial el 10/05/2024, por contravenir normas de jerarquía superior, tanto legales y constitucionales como convencionales.

Sostienen que la norma aprueba una supuesta “actualización” del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) de la Provincia del Chaco

sin haber cumplido con las exigencias mínimas de procedimiento, legalidad, participación ciudadana, transparencia y coherencia normativa, configurando así una violación flagrante del principio de legalidad y del orden público ambiental previsto por el artículo 41 de la Constitución Nacional, el artículo 38 de la Constitución Provincial, la Ley General del Ambiente N.º 25.675, la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de los Bosques Nativos N.º 26.331, las Resoluciones COFEMA N.º 236/12 y N.º 277/14, el Acuerdo de Escazú y los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional.

Afirman que la Provincia del Chaco incumplió de manera sistemática con su deber legal de actualizar el OTBN cada cinco (5) años, conforme lo ordenan el artículo 6º del Decreto N.º 91/2009 y el artículo 7º de la Ley N.º 26.331. Manifiestan que esta omisión ilegítima fue reconocida judicialmente mediante sentencia firme de la Sala I de la Cámara Contencioso Administrativa en el Expte. N.º 11344/20, que declaró la ilegitimidad de la conducta provincial y prohibió expresamente la aprobación de planes de cambio de uso de suelo y de otorgamiento de permisos de desmonte hasta tanto se cumpliera con el proceso legal de actualización del OTBN.

Relatan que, como resultado del proceso de actualización ordenado judicialmente, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N.º 2157/22. Sin embargo, en lugar de ratificar dicho instrumento, la Legislatura chaqueña sancionó la Ley 4005-R sin respetar las etapas técnicas, informativas y participativas previstas en el orden normativo vigente. Aseguran que el procedimiento legislativo careció de legalidad formal, toda vez que se desarrolló en el marco de una sesión extraordinaria sin cumplir con los requisitos establecidos en el art. 112 de la Constitución Provincial en cuanto a su debida convocatoria y justificación de urgencia.

Además, aducen que la Ley 4005-R no surge como resultado de un proceso técnico de evaluación del territorio ni de participación social efectiva, sino de un tratamiento legislativo irregular y fragmentado, que incluyó varios

proyectos acumulados sin un hilo conductor normativo, sin dictámenes válidos de las comisiones competentes ni adecuación a las observaciones formuladas por la Autoridad Nacional de Aplicación.

Por otra parte, destacan que la norma sancionada introduce modificaciones regresivas en la categorización de conservación del bosque nativo, reduciendo de forma sustancial la superficie protegida bajo categoría II (amarilla) y reclasificándola como categoría III (verde), lo cual habilita el avance de actividades de desmonte en más de 230.000 hectáreas, en directa contravención del principio de no regresión ambiental consagrado en el artículo 4° de la Ley N.º 25.675 y reconocido por la doctrina nacional e internacional como pilar fundamental del derecho ambiental moderno.

Añaden que el texto legal impugnado omite dar cumplimiento a los estándares de participación ciudadana y consulta previa, libre e informada, en violación del Acuerdo de Escazú y del Convenio N.º 169 de la OIT, privando especialmente a las comunidades indígenas y campesinas del derecho a incidir en decisiones que afectan directamente sus territorios, modos de vida y vínculos espirituales con el ambiente.

Concluyen que la Ley 4005-R fue sancionada con vicios de procedimiento insubsanables, que comprometen su validez constitucional y cuyo contenido normativo implica un retroceso injustificado, arbitrario y violatorio de los derechos colectivos al ambiente sano, a la participación y a la legalidad ambiental, por lo que solicitan la declaración de su nulidad absoluta e insanable.

El 01/08/2024 se tiene a las partes por presentadas en el carácter invocado, se corre vista a la Procuración General y se hace saber el orden de rotación.

El 05/08/2024, por medio de dictamen 1214, el Sr. Procurador General considera que se encuentran cumplidos *prima facie* los recaudos para la admisibilidad formal. En consonancia, el 02/09/2024, por resolución 295 se declara

formalmente admisible la acción de inconstitucionalidad incoada por Conciencia Solidaria y se corre traslado de la demanda.

El 26/09/24 se presenta Pablo Sebastián González, abogado por el Estado Provincial -con el patrocinio letrado del Sr. Fiscal de Estado de la Provincia del Chaco, Roberto Alejandro Herlein- y solicita el rechazo de la acción.

En primer lugar, asegura que la Ley N.º 4005-R es el resultado de un proceso legítimo, técnico y participativo que respondió a mandas judiciales y exigencias normativas nacionales. Relata que el proceso de actualización del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) se inició con el Decreto N.º 1442/20 y culminó con la aprobación del Decreto N.º 2157/22, que fue remitido a la Cámara de Diputados para su ratificación legislativa.

En ese marco, recuerda que en la causa “Conciencia Solidaria s/ Acción de Amparo” (Expte. N.º 11344/20), la Sala I de la Cámara Contencioso Administrativa ordenó a la Provincia del Chaco actualizar el OTBN, prohibiendo los permisos de desmonte hasta tanto se cumpliera con tal obligación. Resalta que esta manda fue satisfecha, como lo reconocieran tanto la Sala I (Sentencia N.º 190/23) como el Superior Tribunal de Justicia del Chaco (Sentencia N.º 291/23), al declarar que el Decreto N.º 2157/22 había actualizado válidamente el OTBN conforme a las competencias conferidas por la Ley N.º 1762-R y la Ley Nacional N.º 26.331.

Asimismo, indica que, en atención a observaciones formuladas por la Autoridad Nacional de Aplicación, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N.º 2039/23, instruyendo ajustes al ordenamiento y que luego convocó audiencias públicas mediante el Decreto N.º 2477/23. Estas audiencias se celebraron en septiembre de 2023, en distintas localidades del interior provincial, con amplia participación de representantes institucionales, comunitarios y de organizaciones no gubernamentales.

El proceso incluyó la conformación de una mesa técnica integrada por organismos públicos, universidades, ONGs, comunidades indígenas e

institutos especializados. Este espacio definió, bajo estándares del COFEMA (Resolución 236/12), el sistema de valoración y zonificación ambiental del territorio chaqueño, con base en 10 criterios de sustentabilidad.

Finalmente, remarca que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente por carecer de una fundamentación jurídica clara, concreta y específica. Alega que la parte actora se limita a reproducir normas sin explicar de qué modo resultan vulneradas por la ley cuestionada, incumpliendo los requisitos de admisibilidad previstos por la Ley N.º 1966-B.

Por su parte, la Cámara de Diputados también solicita el rechazo de la acción, afirmando que la Ley N.º 4005-R fue dictada en pleno respeto del procedimiento legislativo constitucional y reglamentario y que no se verifica en el caso ningún supuesto de gravedad manifiesta que justifique su declaración de inconstitucionalidad.

Destaca que la norma se originó en una extensa labor técnica y administrativa iniciada en 2020, conforme el artículo 6º de la Ley Nacional N.º 26.331. Recuerda que la Ley Provincial N.º 1762-R ya preveía la actualización anual del OTBN y que el Decreto N.º 2157/22 había sido remitido oportunamente a la Legislatura para su tratamiento, el cual fue finalmente materializado con la sanción de la Ley N.º 4005-R.

Pone énfasis en que la ley fue aprobada en una sesión extraordinaria convocada conforme a derecho, a solicitud de un tercio de los legisladores, con temario anticipadamente comunicado. Sostiene que la sesión contó con quórum reglamentario, fue debidamente notificada a todos los diputados y culminó con la votación afirmativa de los dos tercios de los presentes.

Además, argumenta que la actora no demuestra afectación concreta a derechos o garantías constitucionales, limitándose a invocar presuntas irregularidades procedimentales sin pruebas que las sustenten.

También señala que los procesos de consulta ciudadana y

participación pública se cumplieron mediante audiencias públicas celebradas en 2022 y 2023 y que se dio intervención a comunidades indígenas, conforme lo establece el Convenio 169 de la OIT y el Acuerdo de Escazú.

Asimismo, recuerda que el dictado de esta ley respondió al cumplimiento de fallos judiciales firmes que habían declarado ilegítima la omisión del Estado en actualizar el OTBN, ordenando su inmediata regularización.

Por último, sostiene que el control de constitucionalidad es una herramienta de aplicación excepcional, y que en el presente caso no se reúnen los presupuestos para su procedencia. Destaca que se ha respetado tanto el procedimiento de formación de leyes previsto en la Constitución Provincial y el Reglamento Interno de la Legislatura, como los estándares nacionales e internacionales en materia de protección ambiental y participación ciudadana.

El 05/03/2025 Nora Beatriz Giménez, por la calidad acreditada y el patrocinio letrado de Pablo Martín Fernández Barrios, ante la sanción de la Ley 4152-R manifiesta que ella no implica bajo ningún concepto alterar los términos y objeciones convencionales y constitucionales que conforman el objeto de la presente acción.

1.2) Expte. 6179/2024-1C: El 11/06/2024 comparecen ante este Superior Tribunal de Justicia los señores Gustavo Ariel Mendoza, Feliciano Hernández, Jesús Pedro Mendoza y Paulino Sánchez, en su carácter de Coordinadores del Parlamento de Naciones Indígenas y Tribales del Gran Chaco – Asociación Civil, con patrocinio letrado de la Dra. Gisela Gauna Wirz, Defensora General Adjunta. Promueven acción de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 4005-R.

Fundan su legitimación activa tanto en su carácter de representantes de pueblos indígenas afectados por la norma, como en la protección del derecho al ambiente sano reconocido en el art. 41 de la Constitución Nacional y en la Constitución Provincial.

Manifiestan que la norma atacada actualiza el Ordenamiento

Territorial de los Bosques Nativos de la provincia del Chaco, en el marco de la Ley Nacional N.º 26.331, pero que ha sido dictada sin haberse garantizado el proceso de consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas, tal como lo exige el art. 37 de la Constitución provincial, el art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional, y los arts. 6, 7 y 15 del Convenio 169 de la OIT.

Aducen que los procedimientos realizados previamente por el Poder Ejecutivo (en relación al Decreto 2157/22) no pueden ser considerados instancias válidas de consulta, por no ajustarse ni en contenido ni en forma al texto finalmente aprobado por la Legislatura. Señalan también que la norma en cuestión es regresiva en materia ambiental, habilitando la legalización de desmontes sobre una superficie superior al millón de hectáreas.

Requieren se declare la inconstitucionalidad de la Ley N.º 4005-R y se ordene el cumplimiento del derecho a la consulta conforme los estándares internacionales vigentes.

Efectúan expresa reserva del caso federal y del derecho a acudir a instancias internacionales de protección de derechos humanos en caso de denegatoria.

El 13/06/24 se tiene a las partes por presentadas, dándoseles en autos la correspondiente intervención y se corre vista a la Procuración General, que se expide el 27/06/24 por Dictamen 1048 por la admisibilidad formal de la acción.

Por resolución 240/24 se declara formalmente admisible la acción de inconstitucionalidad intentada y se corre traslado de la demanda al Sr. Gobernador de la Provincia, a la Presidenta de la Cámara de Diputados y al Fiscal de Estado.

El 16/08/2024 comparece la Fiscalía de Estado de la Provincia del Chaco, por medio de la Dra. Verónica Sudar Klappenbach, contestando el traslado conferido y solicitando el rechazo de la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley N.º 4005-R.

Sostiene, en primer término, que la acción intentada carece de los presupuestos procesales exigidos por la Ley 1966-B, en tanto no se acredita un agravio concreto ni interés legítimo lesionado, limitándose los actores a realizar afirmaciones genéricas sobre una supuesta omisión en el deber de consulta previa a las comunidades indígenas.

Asimismo, afirma que el proceso de actualización del OTBN se desarrolló en el marco de un procedimiento participativo amplio, transparente y documentado, iniciado en 2020, que incluyó talleres informativos, consultas públicas, una mesa técnica con participación del IDACH y organismos especializados, así como audiencias públicas convocadas por Decretos 2039/23 y 2477/23, con amplia difusión y participación de representantes de comunidades *qom*, *moqoit* y *wichí*.

Destaca que este proceso fue validado judicialmente en las causas “Conciencia Solidaria s/ Acción de Amparo” (Expte. 11344/20), en las que tanto la Cámara Contenciosa Administrativa como el Superior Tribunal de Justicia confirmaron la legalidad y legitimidad del Decreto 2157/22 y del proceso consultivo. Remarca que estas resoluciones se encuentran firmes y constituyen cosa juzgada.

Por otra parte, señala que la Ley 4005-R no representa una regresión ambiental, habiéndose ampliado la superficie de bosques nativos en categoría roja y mantenido la categoría de conservación en zonas de propiedad comunitaria indígena. Adjuntan como prueba informes técnicos y jurídicos, mapas comparativos y constancias notariales de las audiencias.

Finalmente, formula reserva del caso federal para el supuesto de que se haga lugar a la acción, invocando afectación a garantías constitucionales de raigambre nacional y provincial.

El 19/08/2024 se presenta Elba del Pilar Canteros, abogada, compareciendo en representación del Poder Legislativo de la Provincia del Chaco y contesta el traslado conferido en similares términos a los de la Fiscalía de Estado, solicitando el rechazo de la acción incoada.

Profundiza el análisis sobre el *iter* legislativo de formación de la norma cuestionada, detallando la tramitación parlamentaria de diversos proyectos de ley, la intervención de distintas comisiones y el tratamiento y aprobación en sesión extraordinaria del 29/04/24, con el voto de los dos tercios del cuerpo.

Destaca la intervención de representantes de pueblos indígenas, incluido el IDACH, tanto en el proceso parlamentario como en la redacción del art. 6 que prevé la creación de una Mesa de Revisión y Actualización del OTBN con participación permanente. Asimismo, resalta la incorporación de diez criterios técnicos y culturales para la elaboración del nuevo mapa de zonificación.

Ofrece prueba, formula reserva del caso federal y finaliza con petitorio de estilo.

1. 3) El 13/11/2024 por resolución 366/24 se dispone la acumulación de ambos expedientes.

1. 4) Por resolución 412/24 del 04/12/24 se admite la intervención del Defensor del Pueblo de la Provincia del Chaco, como tercero en los términos del art. 106 inc. 2 del CPCC.

1.5) Por resolución 76/25 del 19/03/25 se admite la intervención de Amigos del Tribunal con el objeto de enriquecer la deliberación sobre la materia en debate, los que fueron incorporados a la causa por proveído de fecha 14/05/25.

Algunos de estos dictámenes se orientaron a cuestionar la constitucionalidad de la Ley 4005-R y de su procedimiento de aprobación, destacando la regresividad ambiental, la ausencia de consulta y participación efectiva, así como la afectación de derechos de comunidades indígenas y campesinas. Otros, en cambio, respaldaron la validez de la norma y resaltaron la necesidad de dotar de seguridad jurídica a las actividades productivas de la provincia.

El Tribunal ha valorado estas presentaciones en cuanto contribuyeron a enriquecer el debate, sin que ello importe conferirles un efecto vinculante respecto de la decisión que corresponde adoptar en la presente causa.

1.6) El 05/05/25 se presenta Pablo Sebastián González, Abogado por el Estado y denuncia como hecho nuevo conducente para la elucidación del presente pleito la sanción de la Disposición N° 734/25 de fecha 25 de abril de 2025, emitida por la Subsecretaria de Ambiente dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, en su carácter de Autoridad Nacional de Aplicación de la Ley N° 26.331.

Señala que dicho instrumento acredita “...la Actualización del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) de la Provincia del Chaco, conforme lo establecido en la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, con excepción del polígono que por el Art. 11 de la Ley Provincial N.º 4005-R, modificada por su similar 4152-R, se encuentra en proceso de revisión, estableciéndose las siguientes superficies de bosques nativos: CATEGORÍA I (ROJO) –441.952 ha CATEGORÍA II (AMARILLO) – 3.049.948 ha; CATEGORÍA III (VERDE) –1.126.024...”

1.7) El 12 /12/25 se corre vista al Procurador General, que contesta por Dictamen N° 81/26, sugiriendo rechazar la acción y exhortar al Poder Ejecutivo a elaborar políticas de recomposición del bosque nativo chaqueño y control del desmonte ilegal.

2) En primer lugar, diremos que las acciones deducidas por las partes actoras Asociación Civil “Conciencia Solidaria al Cuidado del Medio Ambiente, el Equilibrio Ecológico y los Derechos Humanos” y “Parlamento de las Naciones Indígenas y Tribales del Gran Chaco” han sido declaradas formalmente admisibles por resoluciones 240/24 y 295/24, de manera preliminar y supeditada a los posteriores elementos que pudieran analizarse luego de la contestación de la demanda.

En efecto, las demandadas han interpuesto defensas en torno a la viabilidad de la presente acción, que aunque genéricas, nos imponen el análisis concreto de aquellos requisitos.

En esa línea, consideramos cumplidas las exigencias formales previstas en la ley 1966-B por cuanto las actoras identifican de manera precisa el acto impugnado (la Ley N° 4005-R y sus normas reglamentarias y modificatorias); se expresan de manera concreta y precisa los vicios constitucionales alegados (violación del derecho al ambiente sano y equilibrado, art. 41 de la Constitución Nacional y art. 38 de la Constitución Provincial; inobservancia del principio precautorio, del principio de prevención y del principio de no regresión; falta de participación ciudadana en la gestión ambiental y transgresión al derecho a la consulta indígena; vicios procedimentales en la sanción de las normas) y ostentan legitimación activa de conformidad a lo dispuesto por la Constitución Provincial en sus arts. 12, 37 y 38.

Consecuentemente, corresponde ingresar al análisis de la cuestión de fondo.

3) La Asociación Civil “Conciencia Solidaria al Cuidado del Medio Ambiente, el Equilibrio Ecológico y los Derechos Humanos”, plantea que la norma fue sancionada sin respetar los requisitos legales, técnicos y participativos exigidos por el ordenamiento vigente, incurriendo en regresividad ambiental y omitiendo mecanismos adecuados de participación ciudadana y consulta indígena. Señalan además vicios insubsanables en el procedimiento legislativo.

El Parlamento de Naciones Indígenas y Tribales del Gran Chaco sostiene la inconstitucionalidad de la ley por ausencia de consulta previa, libre e informada conforme al Convenio 169 de la OIT y normativa nacional e internacional de derechos indígenas. También denuncian el carácter regresivo de la ley y su impacto ambiental.

La Fiscalía de Estado y el Poder Legislativo de la Provincia del Chaco solicitan el rechazo de las acciones interpuestas, afirmando que la Ley N.º

4005-R fue dictada como culminación de un proceso técnico, participativo y validado judicialmente en la causa “Conciencia Solidaria s/ amparo”, destacando además la legitimidad del procedimiento legislativo y el respeto de los principios de progresividad y no regresión ambiental.

4) Trabada la litis en los términos que anteceden, debemos referirnos en primer lugar al control de constitucionalidad que le compete a este Tribunal en virtud de los arts. 9 y 163 inc. 1 apar. a) de la Constitución de la Provincia.

Dichas normas confieren al Superior Tribunal de Justicia una de las funciones más relevantes y delicadas dentro del orden constitucional: el control jurisdiccional de las normas dictadas por los demás poderes del Estado, a través del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, con la facultad de declarar la caducidad de aquellas que contravengan preceptos constitucionales (cfr. Resolución 388/23, entre otras).

No obstante, como ha sostenido reiteradamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la declaración de inconstitucionalidad implica un acto de profunda trascendencia institucional, que debe considerarse como una medida de extrema excepción y última ratio del orden jurídico (cfr. Fallos: 301:904 y sus citas). Por ello, solo puede ser adoptada cuando resulte estrictamente indispensable para la preservación del orden constitucional y los derechos fundamentales, evitando recurrir a ella salvo cuando una necesidad ineludible así lo imponga (cfr. Fallos: 328:1491; 327:1899, entre otros).

En consecuencia, este juicio de adecuación entre una norma inferior y la Constitución requiere la máxima prudencia en el juzgador para no alterar el delicado equilibrio de poderes de la que abreva nuestra república y anular con ello la esencia democrática que caracteriza al producto de la actividad legislativa (cfr. Sentencia 469/24 del registro de esta Secretaría).

5) Hechas tales consideraciones, este Tribunal se abocará al

examen de los cuestionamientos en relación con la Ley N.º 4005-R y su modificatoria 4152-R desde una perspectiva integral, que comprende tanto los aspectos procedimentales vinculados a su elaboración, sanción y aplicación como las restantes dimensiones relevantes para el control de constitucionalidad de la norma.

En ese marco, el análisis de los vicios atribuidos al procedimiento de formación de la norma reviste especial relevancia, en tanto el respeto de las garantías participativas constituye un presupuesto esencial de validez constitucional; sin perjuicio de ello, su examen no se concibe de manera aislada ni excluyente, sino integrado al control global de constitucionalidad que corresponde ejercer respecto de la norma impugnada.

6) Ordenamiento jurídico aplicable. La protección de los bosques nativos en Argentina se apoya en un entramado normativo robusto, que parte del artículo 41 de la Constitución Nacional -incorporado en 1994- y se articula mediante la Ley General del Ambiente, la Ley de Bosques y sus normas reglamentarias. Este marco reconoce los bosques como patrimonio natural estratégico y promueve su conservación a través de políticas de ordenamiento territorial, financiamiento, participación ciudadana y control estatal.

El artículo 41 de la Constitución Nacional, determina las bases del derecho al ambiente sano y consagra el principio de desarrollo sostenible, reconociendo el deber de preservación del ambiente tanto por parte del Estado como de los particulares. Se establece además el reparto federal de competencias: corresponde a la Nación dictar presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias las necesarias para complementarlas.

Esta disposición es reglamentada por la Ley General del Ambiente 25.675, sancionada en 2002, que se instituye como la norma marco de la política ambiental nacional. Fija, entre otras cuestiones, principios rectores (como el precautorio, el preventivo, de progresividad, la equidad intergeneracional, la sustentabilidad, entre otros) y el deber del Estado de garantizar el acceso a la

información y la participación ciudadana.

En su art. 8 determina los instrumentos de la política y la gestión ambiental: el ordenamiento ambiental del territorio, la evaluación de impacto ambiental, el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, la educación ambiental, el sistema de diagnóstico e información ambiental y el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

Y los artículos 9 y 10 determinan que el ordenamiento ambiental del territorio debe construirse mediante coordinación entre Nación, provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente, promoviendo la concertación entre sectores sociales y la administración pública.

Este proceso debe considerar múltiples dimensiones —aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional— para asegurar un uso adecuado de los recursos naturales, posibilitando la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizando la mínima degradación y desaprovechamiento y promoviendo la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

Además, el art. 19 declara que toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general. A esos efectos, el art. 20 impone a las autoridades institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.

A partir de tales reglas, en el año 2007 se sanciona la Ley N.º 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Conocida como Ley de Bosques, esta norma ha constituido un hito fundamental en la

política ambiental argentina.

Se adoptan presupuestos mínimos para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad. Se impone la obligación a cada provincia a realizar, a través de un proceso participativo, el Ordenamiento Territorial de sus Bosques Nativos (OTBN), clasificándolos en distintas categorías de conservación y se crea el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, con partidas presupuestarias que deben transferirse a las provincias para la protección de sus bosques y el financiamiento de proyectos sustentables.

El art. 6 de la norma establece que, a través de un proceso participativo, cada jurisdicción deberá realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio de acuerdo a los criterios de sustentabilidad determinados en la ley, estableciendo las diferentes categorías de conservación en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos presten.

Asimismo, dispone que la Autoridad Nacional de Aplicación brindará, a solicitud de las Autoridades de Aplicación de cada jurisdicción, la asistencia técnica, económica y financiera necesaria para realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en sus jurisdicciones.

Por su parte, los arts. 10 y 11 establecen las autoridades de aplicación: el organismo que la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires determinen para actuar en el ámbito de cada jurisdicción.

En esa línea, la Resolución del Consejo Federal de Medio Ambiente N° 236/12 determina las Pautas metodológicas para las actualizaciones de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos promoviendo un enfoque técnico-participativo que combine criterios científicos rigurosos con una amplia participación social. Dispone la creación de una Unidad Ejecutora interdisciplinaria,

responsable de conducir todas las etapas del proceso, desde el relevamiento socio ambiental hasta la elaboración de los mapas de categorización.

Entre sus funciones se incluye la realización de talleres participativos y espacios de consulta con actores locales —comunidades, pueblos originarios, productores, técnicos, académicos, organizaciones y autoridades— para garantizar legitimidad y transparencia, respetando tanto los valores ecológicos como los intereses sociales y territoriales involucrados.

La Constitución de la Provincia consagra también el derecho de todos los habitantes a participar de las decisiones y gestiones públicas para preservar el ambiente sano (art. 38).

En el plano internacional, integran este bloque normativo el Acuerdo de Escazú (Ley 27.566) y el Convenio 169 de la OIT (Ley 24.071), que imponen obligaciones en materia de participación ciudadana, acceso a la información, justicia ambiental y consulta previa a pueblos indígenas. Asimismo, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el ODS 15, constituyen compromisos internacionales asumidos por nuestro país que, aunque de carácter programático, sirven como pautas interpretativas y orientadoras de las políticas públicas en materia forestal y de biodiversidad.

7) Régimen constitucional ambiental argentino. Facultades concurrentes. A partir de esta reseña normativa, corresponde delimitar el marco competencial en el que se inscribe el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, en tanto la protección del ambiente, como se desprende del punto antecedente, constituye una materia de facultades concurrentes entre la Nación y las provincias.

El régimen constitucional ambiental argentino se estructura sobre un sistema de facultades concurrentes, en el cual el Estado nacional se encuentra habilitado para dictar normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, mientras que las provincias conservan la potestad primaria de administrar, reglamentar y complementar dichas normas en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, en

ejercicio de los poderes no delegados y del dominio originario de los recursos naturales reconocido en el artículo 124 de la Constitución Nacional.

Señalaba Germán Bidart Campos que la distribución de competencias diseñada por el art. 41 no obstruye la circunstancia de que el derecho ambiental ofrece un ámbito para aplicar el federalismo concertado entre el estado federal y las provincias. Después de la reforma no ha quedado impedida la viabilidad de una concertación interjurisdiccional porque, en definitiva, el art. 41 propone competencias concurrentes. Se ha reconocido implícitamente que *“cuidar el ambiente es responsabilidad prioritaria del poder que tiene jurisdicción sobre él, o que equivale a asumir la regla de que la jurisdicción es, como principio, local -provincial o municipal-”* (cfr. Autor citado, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tomo I-B, Ed. Ediar, 2001, pág. 237).

La concurrencia está repartida entre lo mínimo y lo máximo complementario: *“esta complementariedad maximizadora de los contenidos mínimos no impide que la legislación provincial recaiga en problemas ambientales jurisdiccionalmente divisibles que se circunscriben al ámbito territorial de una provincia, a condición de no alterar la protección surgida de la ley de presupuestos mínimos”* (autor y obra citada, pág. 239).

En virtud de estas premisas podemos afirmar que la intervención del Estado nacional no agota ni desplaza la competencia provincial, sino que fija un piso de protección que debe ser respetado y, en su caso, profundizado por las provincias. La lógica de los presupuestos mínimos responde a un modelo de coordinación y complementariedad, en el cual las decisiones adoptadas a nivel local adquieren especial relevancia por su proximidad con los territorios, los ecosistemas y las comunidades directamente involucradas.

En consecuencia, el ejercicio de las competencias provinciales en materia ambiental —en particular, cuando se trata de instrumentos de planificación territorial como el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos— no puede ser

reducido a una mera ejecución de directrices nacionales, sino que implica la adopción de decisiones propias, políticas y normativas, que deben observar los estándares federales mínimos, pero también atender a las realidades ambientales, sociales y culturales específicas de cada jurisdicción.

Las objeciones formuladas por las actoras serán evaluadas en dicho marco.

8) Consideraciones preliminares. Conforme a la Ley Nacional N.º 26.331 y la Resolución COFEMA N.º 236/12, la elaboración del OTBN es una responsabilidad primaria del Poder Ejecutivo Provincial, a través de su autoridad ambiental, en tanto órgano técnico competente.

Así lo entendió el STJ en Res. 291/23 al confirmar lo decidido por la Sala Primera de la Cámara Contenciosa Administrativo en “Conciencia Solidaria al Cuidado del Medio Ambiente s/ acción de amparo” Expte. N° 11.344/20.

Esta función comprende tanto la fase técnica, consistente en la elaboración de mapas, categorizaciones y fundamentaciones basadas en criterios de sustentabilidad, como la etapa participativa, que requiere el diseño e implementación de mecanismos de consulta pública y participación ciudadana, así como, en su caso, la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas.

En ese marco, la intervención del Poder Legislativo tiene la finalidad de otorgar rango legal al ordenamiento elaborado, garantizando así su legitimidad democrática y la posibilidad de control político sobre el procedimiento seguido. De haber modificaciones, las mismas requieren de una fundamentación sujeta a los principios del derecho ambiental, en especial al principio precautorio, al principio de legalidad y al principio de no regresividad ambiental.

Traídas esas premisas al caso de autos la propuesta oficial se inicia con el Decreto 2157/22, por el cual el Poder Ejecutivo de la Provincia aprueba una zonificación territorial elaborada por la autoridad ambiental local, en virtud de lo dispuesto por la Ley Nacional 26.331 y su normativa reglamentaria. Este decreto, que

establece las bases técnicas del nuevo OTBN, se remitió expresamente a la Cámara de Diputados para su eventual ratificación legislativa.

En ese sentido, asiste razón a la demandada en cuanto sostiene que dicho instrumento ha sido considerado apto por la Sala Primera de la Cámara Contencioso Administrativa para cerrar lo ordenado en la causa “Conciencia Solidaria al Cuidado del Medio Ambiente s/ acción de amparo” Expte. N° 11344/20 (cfr. res. 190/23 -reiteramos- confirmada por sent. 291/23 de este Superior Tribunal), aunque la valoración realizada en aquella instancia lo fue meramente formal y no implicó un pronunciamiento sobre la adecuación técnica o legal del instrumento normativo dictado.

Hecha esta aclaración, también debe destacarse que aunque el Decreto 2157/22 no se encuentra impugnado en esta acción de inconstitucionalidad, el mismo constituye el antecedente inmediato y directo de la Ley N.º 4005-R y posterior 4152-R. Su contenido, orientación y alcances resultan relevantes para valorar la razonabilidad, legalidad y adecuación del proceso legislativo que culminó en la sanción de la norma cuestionada, así como para contextualizar los vicios que se le atribuyen.

9) Naturaleza jurídica y trascendencia del OTBN. El Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) constituye un instrumento central de la política ambiental y territorial, expresamente previsto por la Ley Nacional N.º 26.331 como uno de los pilares del régimen federal de protección de los bosques nativos, en concordancia con los presupuestos mínimos establecidos por el artículo 41 de la Constitución Nacional. No se trata únicamente de una herramienta de conservación ambiental, sino de un dispositivo estructural que articula la protección de los bienes naturales con la planificación del desarrollo económico, productivo e institucional del territorio.

El OTBN produce efectos jurídicos concretos, directos y vinculantes, tanto para el Estado como para los particulares: define el grado de

conservación de cada área boscosa, determina los usos del suelo permitidos, establece restricciones o habilitaciones para actividades productivas, condiciona los planes de desarrollo local y regional, incide sobre el ejercicio de derechos colectivos e individuales, y constituye un requisito imprescindible para el acceso al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos. En este sentido, el OTBN aporta previsibilidad normativa, seguridad jurídica y reglas claras para los distintos actores involucrados —comunidades locales, productores, inversores y autoridades públicas—, evitando la discrecionalidad, los conflictos y la judicialización permanente del uso del territorio.

Por su parte, la ausencia de un OTBN vigente, legítimo y técnicamente fundado no beneficia a ningún sector: debilita la protección ambiental, expone a los ecosistemas a procesos de degradación irreversibles, paraliza o precariza las actividades productivas lícitas, desalienta inversiones responsables y erosiona la credibilidad institucional del Estado.

En tal sentido, esa centralidad se proyecta como un instrumento estructural de organización del territorio. Su adecuada formulación y vigencia resultan esenciales para la articulación entre la protección efectiva de los bosques nativos, el desarrollo económico y la cohesión social, en tanto permiten ordenar expectativas, coordinar políticas públicas sectoriales, orientar decisiones productivas e infraestructurales y brindar un marco estable, previsible y coherente de actuación para los distintos actores involucrados.

En esa medida, el OTBN contribuye de manera directa a la seguridad jurídica, al establecer reglas generales, públicas y conocidas de antemano que limitan la discrecionalidad estatal, reducen la conflictividad y posibilitan la adopción de decisiones responsables de mediano y largo plazo, sin desatender la función preventiva y tuitiva propia del derecho ambiental. Al mismo tiempo, constituye una herramienta institucional clave para el fortalecimiento del federalismo ambiental y de la capacidad estatal de planificación, favoreciendo una gobernanza

democrática, sostenible y socialmente legítima de los bienes comunes en los términos exigidos por el orden constitucional y convencional vigente.

9.1) Del proceso de actualización y el Decreto 2157/22. De los considerandos del Decreto 2157/22 surge que el proceso de actualización -como ya se sostuvo anteriormente- inicia luego de que la Sala Primera en lo Contencioso Administrativo hiciera lugar a la acción de amparo interpuesta por Conciencia Solidaria, **declarara ilegítima la omisión de la Provincia del Chaco en actualizar el OTBN e instara a la Provincia del Chaco a subsanarla con carácter de urgente** (confirmada por el STJ por sentencia 122/22).

Siempre según el texto del documento que analizamos, durante los años 2021 y 2022, la mesa técnica elaboró propuestas para la actualización del mapa de OTBN conforme a los procedimientos normativos vigentes, mientras que la mesa de participación social diseñó y ejecutó un Plan de Participación que contempló etapas informativa, consultiva y de validación.

Todas las actuaciones fueron registradas documental y audiovisualmente, integrándose al expediente administrativo E-2021-544-E, de carácter público, radicado en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible. Según declara el instrumento, el proceso buscó garantizar transparencia, acceso a la información y cumplimiento del deber legal de actualizar el OTBN, conforme lo exige la Ley Nacional N.º 26.331.

Asimismo, del informe elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Forestal el 16/09/24 (obrante en registro electrónico 26/09/24 “documental 7”) surge que el Decreto 1442/2020 puso en funcionamiento dos espacios, uno denominado “mesa de participación” y otro llamado “mesa técnica”. El primero fue el responsable de llevar adelante en el 2021 una serie de talleres informativos coordinados por el ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible de la Provincia sobre la Ley 26.331, en el que se expuso ante la ciudadanía los alcances y el significado de la actualización del OTBN.

Estos talleres se llevaron adelante en la totalidad de las regiones administrativas de la provincia que incluyen todas las localidades; a su turno, se concretaron reuniones y talleres en sectores relevantes vinculados a las comunidades indígenas. Además, durante el mes de agosto y septiembre del año 2022 se llevaron adelante talleres participativos de una propuesta preliminar en las mismas localidades, que fue el soporte de la sanción del Decreto 2157/22.

A los fines de acreditar dicho proceso, se adjunta un enlace https://drive.google.com/drive/folders/1BHWocTJ2WXPQecdm8s3ii5XVrkEv3v_m?usp=drive_link que da cuenta del cumplimiento fehaciente de aquellas etapas.

Por otra parte, en lo que respecta a la mesa técnica, se convocaron a diferentes actores, incluidos organismos pertinentes del estado provincial, entre otros, al IDACH (Instituto del Aborigen Chaqueño). Dicho espacio estuvo conformado por las autoridades de los Ministerios de Producción y Ambiente del Poder Ejecutivo, el Instituto de Tierras Fiscales del Gobierno Provincial, así también, formaron parte de dicho ámbito, desde el sector privado, los Consejos Profesionales pertinentes, y organismos técnicos especializados, como el INTA, las universidades, y las entidades representativas del sector productivo y representantes de las ONGs.

La mesa técnica fue la responsable de llevar adelante una serie de recomendaciones consistentes en el proceso de análisis multicriterio de los Criterios de Sustentabilidad Ambiental enumerados por la Ley 26.331 en la que se definió un sistema metodológico de análisis de valoración y ponderación de los mismos, conforme a los lineamientos establecidos por la reglamentación en materia de actualización de OTBN (Resol. 236/12 COFEMA).

En ese marco, se registró una convocatoria por parte de las autoridades técnicas del proceso de actualización de una consulta pública para que cualquier persona u organización efectuó sus aportes relacionados con el proceso de selección de mapas, los puntos de valoración, y el sistema de ponderación de los

criterios de sustentabilidad. La misma dio inicio el día 30 de mayo de 2022, finalizando el 13 de junio de 2022. En dicha oportunidad, se publicó en un enlace de Drive de libre acceso que incluyó todos los mapas en formato Shapefile utilizados por la mesa técnica y también su versión JPG, para que pueda acceder cualquier interesado, y efectuar sus aportes a la metodología alcanzada.

A su turno, la Autoridad Nacional de Aplicación, comunicó a la Provincia del Chaco el 2 de Febrero del año 2023, el primer informe técnico sobre la actualización del OTBN provincial. Con motivo de ello, sostiene el informe analizado, así como por una serie de recomendaciones efectuadas por los integrantes de la Mesa Técnica, se sancionó el Decreto 2039 del 26/07/23, que instruyó al Ministerio de Producción de la Provincia a adecuar el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), a los ajustes indicados por la Autoridad Nacional de Aplicación.

En miras a ese objetivo, y entre otras medidas, se convocaron audiencias públicas en diferentes puntos de la provincia del Chaco a los fines de poner en conocimiento las observaciones señaladas y avanzar en propuestas de ajuste al Decreto 2157/22.

A partir de allí, se sancionó el Decreto 2477/23 de 01/09/23 y la Resolución 2129/23 del Ministerio de Producción en el que se convocaron a 3 audiencias públicas los días 28, 29 y 30 de septiembre del año 2023, en las ciudades de Los Frentones, Charata y Juan José Castelli, conforme a la reglamentación establecida por el régimen de audiencias públicas previstas para el Poder Ejecutivo provincial (Ley 1027-A y Dto. 01/08), con el objeto de que cualquier ciudadano, sea por un interés individual o general, participe e intervenga con sus opiniones, experiencias, conocimientos e informaciones existentes, sobre la actualización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia del Chaco, a los fines de analizar las diferentes propuestas de adecuaciones y ajustes al mismo (art. 1, Decreto 2477/23).

En ellas participaron cerca de 200 personas, entre los que se destacan diputados, intendentes, dirigentes de entidades representativas del sector forestal y ganadero, autoridades de asociaciones comunitarias indígenas de las etnias qom, moqoit y wichí y ONGs (antecedentes y constancias certificadas por Escribanía General de Gobierno de las audiencias públicas celebradas en el marco del Decreto 2477/23 obrantes en registro informático 26/09/24 “documental 5”).

En este punto resulta pertinente destacar que la Sala Primera de la Cámara Contenciosa, ante el pedido de suspensión realizado por la actora, validó expresamente la convocatoria diciendo que *“las audiencias públicas convocadas en el marco de los Decretos 2039/23 y 2477/23, responden a cumplir el proceso de actualización anual del OTBN (art. 13, Ley 1762-R), el cual no solo consiste en realizar una revisión integral del marco normativo correspondiente y ajustar la zonificación de los bosques nativo, sino también reforzar los procesos participativos mediante los cuales se someten a discusión pública las decisiones tomadas a nivel técnico político y legal. Suspender la convocatoria y/o realización de las audiencias públicas para la nueva actualización del OTBN vigente (conf. Decreto 2157/22), implicaría impedir el proceso de difusión, transparencia y discusión pública que garantiza transparencia, gradualidad, razonabilidad y legitimidad de las decisiones estatales (conf. Ley 26.331, Decreto 91/09, Ley 1762-R, Resol. del COFEMA, y art. 41 de la Const. Nac. y art. 38 de la Const. Prov.)”*. Resolución que no fue apelada por las actoras.

9.2) La participación ciudadana y la sanción de la Ley 4005-R. De las constancias de autos se advierte la existencia de varios proyectos legislativos vinculados al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN). No solo aquel que tuvo origen en el Decreto 2157/22, sino también otros proyectos presentados por distintos bloques de la Cámara de Diputados, así como un proyecto ingresado el 26/02/24 por diputados provinciales oficialistas, elaborado a partir de los antecedentes vinculados al Decreto 2157/22, de las audiencias públicas celebradas en

el marco de la convocatoria dispuesta por el Decreto 2477/23 y de las observaciones formuladas hasta ese momento por la Autoridad Nacional de Aplicación (ANA). Este proceso culminó con la sanción de la Ley 4005-R.

Aunque el texto normativo aprobado no resulte idéntico a aquél que fue sometido de manera directa a consideración de la ciudadanía, puede afirmarse que las etapas cumplidas con anterioridad al dictado de la norma alcanzan el estándar mínimo de participación exigido por la Ley Nacional 26.331.

El Decreto N.º 2157/22 y las observaciones formuladas a su respecto constituyeron el eje inicial del procedimiento de participación ciudadana. Las instancias desarrolladas —audiencias públicas, reuniones informativas, consultas y aportes técnicos— posibilitaron que los distintos actores involucrados tomaran conocimiento del contenido normativo propuesto, formularan observaciones y ejercieran de manera efectiva el derecho a la participación ambiental.

El resultado normativo final no se limitó a la reproducción literal de dicho decreto, sino que surgió de un proceso de integración legislativa que incorporó, además, otros proyectos de ley presentados por distintos diputados, dando lugar al texto consolidado en el marco de la sesión extraordinaria del día 29/04/24. Tal circunstancia no resulta objetable desde el punto de vista constitucional, en tanto el ordenamiento no exige una identidad absoluta entre el proyecto sometido a participación y la norma finalmente sancionada, ni restringe la potestad deliberativa del Poder Legislativo para introducir modificaciones, ajustes o síntesis normativas.

De hecho, las audiencias públicas y reuniones informativas no constituyeron instancias aisladas ni inconexas, sino que se inscribieron en un procedimiento participativo de carácter continuo, dentro del cual diversas observaciones y aportes fueron considerados e incorporados en los proyectos posteriormente tratados. En ese sentido, la ley sancionada no puede ser considerada completamente ajena al proceso participativo previo, sino que mantiene con él una relación de continuidad material, aun cuando dicha correspondencia no haya sido

plena ni lineal.

Ello no obsta a señalar que el procedimiento de actualización del OTBN exhibe algunas limitaciones en términos de trazabilidad entre las instancias participativas realizadas y el texto normativo finalmente sancionado. Esta falta de correspondencia plena no configura una ruptura absoluta del proceso, sino que pone de manifiesto su carácter perfectible, en tanto las instancias de participación deberán ser fortalecidas y mejoradas para alcanzar los más altos estándares exigidos por el artículo 41 de la Constitución Nacional y por el Acuerdo de Escazú.

La participación ciudadana en materia ambiental no requiere adhesiones unánimes ni otorga poder de veto, pero sí demanda una relación razonable de continuidad y coherencia con la decisión normativa finalmente adoptada.

9. 3) En relación con ello, en cuanto a la **consulta a los pueblos y comunidades indígenas** corresponde formular una consideración específica. Es cierto que la obligación de consultar a las comunidades y pueblos indígenas sobre toda medida administrativa o legislativa susceptible de afectar sus derechos se encuentra expresamente reconocida en la normatividad interna e internacional vigente —art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional, Convenio 169 de la OIT (arts. 6 y 7), Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (arts. 19 y 32) y Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (art. XXIII)—, así como el deber estatal de garantizar su participación efectiva en las decisiones relativas a los asuntos que conciernen a sus intereses.

Sin embargo, aun cuando el Estado haya sostenido que los territorios indígenas no se encontrarían afectados por la actualización del OTBN, dicha afirmación no fue debidamente acreditada en el marco del procedimiento seguido. En consecuencia, no resulta suficiente la mera invocación genérica de ausencia de afectación, sino que deviene indispensable la realización de un proceso previo y específico de determinación, orientado a establecer de manera fundada si los

territorios y derechos de los pueblos indígenas resultan efectivamente comprometidos.

Solo a partir de esa determinación —y en caso de verificarse la afectación directa— se activa de modo ineludible el deber de llevar adelante un proceso de consulta previa, libre e informada, conforme a los estándares internacionales; por el contrario, de no confirmarse aquella afectación no se activa el deber de consulta.

Así lo ha entendido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un caso reciente, donde sostuvo que *“de conformidad con el sentido corriente de los términos usados en el art. 6.1.a, la consulta previa a los pueblos indígenas es obligatoria únicamente respecto de las medidas administrativas o legislativas que son capaces de menoscabar o perjudicar derechamente —y no de modo indirecto o remoto— los derechos de las comunidades aborígenes”* (CSJN “Comunidad Toba Nam Qom c/ Estado Nacional y otros s/ amparo”, sentencia de 4 de noviembre de 2025).

9. 4) Consecuentemente, del examen integral del procedimiento seguido se desprende que el mismo logró satisfacer el piso de participación ciudadana previsto por la normativa ambiental vigente. Ello no obsta a advertir la existencia de ciertas deficiencias, principalmente vinculadas a la trazabilidad entre las instancias participativas efectivamente realizadas y el texto normativo finalmente sancionado, así como a la ausencia de una identificación previa y específica respecto de la eventual afectación directa de territorios indígenas y, en su caso, de la consecuente activación del procedimiento de consulta, conforme a los estándares constitucionales y convencionales aplicables.

Si bien es cierto que tales circunstancias no pueden ser desatendidas, su entidad no alcanza a configurar un vicio de gravedad que permita concluir en la invalidez constitucional de la norma. No resulta razonable desechar en su totalidad el procedimiento desarrollado ni desconocer los avances institucionales alcanzados, por advertirse ciertos desajustes en la etapa final del proceso normativo.

Las instancias de participación efectivamente realizadas, los

informes técnicos producidos, el debate legislativo suscitado y las decisiones judiciales que, en distintos tramos, validaron o acompañaron el desarrollo del procedimiento, constituyen antecedentes relevantes que no pueden ser ignorados sin afectar los principios de conservación de los actos estatales, seguridad jurídica y continuidad de las políticas públicas.

A lo que se suma la intervención y aprobación del OTBN por parte de la autoridad nacional competente -extremo que será objeto de análisis específico en un considerando posterior-, y que refuerza la necesidad de una valoración prudente y proporcional del camino recorrido, cuando este ha tenido una base normativa, institucional y jurisdiccional que le otorgó reconocimiento y eficacia.

9.5) Observaciones técnicas de la ANA y su tratamiento.

Alcance de la acreditación federal. De manera paralela al trámite provincial de actualización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, la Autoridad Nacional de Aplicación —la Dirección Nacional de Bosques (DNB) del entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible— intervino en ejercicio de las competencias que le asigna la Ley Nacional N.º 26.331, emitiendo diversos informes técnicos en los que formuló observaciones y recomendaciones respecto de la propuesta elevada por la Provincia del Chaco.

Dichas observaciones se inscriben en el marco ordinario de control técnico federal previsto por el régimen de presupuestos mínimos y deben ser comprendidas como parte de un proceso de evaluación progresiva, orientado a asegurar la adecuación del ordenamiento provincial a los criterios de sustentabilidad ambiental establecidos por la normativa nacional y por los lineamientos acordados en el ámbito del COFEMA. En ese sentido, la existencia de observaciones técnicas no constituye, por sí misma, un indicador de invalidez del procedimiento, sino una manifestación del funcionamiento regular del sistema federal de coordinación ambiental.

Del Primer Informe Técnico sobre la Actualización del OTBN del Chaco, elaborado por la DNB con fecha 19/12/22 (obstante en registro digital 29/07/2024 “documental informe”), surgen una serie de sugerencias y observaciones vinculadas a la documentación presentada el 6/10/22 por la autoridad local de aplicación. Entre ellas, se señalaron cuestiones relativas a la definición de los tipos de vegetación incluidos en el ordenamiento, la metodología de mapeo empleada, la determinación de las categorías de conservación y el análisis de los cambios de categoría respecto del OTBN anterior, así como la necesidad de mayor explicitación sobre el tratamiento de áreas de bosque transformadas y sobre el modo en que se arribó al mapa final aprobado por el Decreto 2157/22.

Asimismo, el informe examinó el texto del DEC-2022-2157-APP-CHACO, destacando que el propio decreto preveía su carácter provisorio y condicionado, al establecer expresamente que la actualización del OTBN quedaría sujeta a la ratificación legislativa y solo entraría en vigencia una vez sancionada la correspondiente ley. Ello revela que el procedimiento fue concebido desde su origen como un proceso dinámico y perfectible, abierto a correcciones y ajustes institucionales.

Las observaciones técnicas formuladas por la DNB —incluidas aquellas referidas a la categorización de ciertos tipos de bosques, a la regulación de los denominados “bosques de interfase”, a la aplicación de los criterios de sustentabilidad ambiental (CSA) y a la necesidad de mayor claridad en algunos aspectos normativos— fueron parte del intercambio técnico propio del proceso de adecuación a los presupuestos mínimos y no impidieron la continuidad del trámite ni la posterior intervención del Poder Legislativo provincial.

En efecto, luego de sancionada la Ley 4005-R, la DNB emitió un Segundo Informe Técnico con fecha 6/6/24 (registro electrónico 06/09/2024 “documento prueba amplia demanda”), en el que reiteró algunas observaciones ya formuladas con anterioridad y efectuó nuevas precisiones técnicas. Estas

consideraciones, lejos de descalificar el ordenamiento provincial, se inscriben en la lógica de seguimiento y monitoreo permanente que caracteriza al sistema de OTBN y dan cuenta de la complejidad técnica del instrumento y de la necesidad de su revisión periódica.

En ese marco, el intercambio técnico sostenido entre la Autoridad Nacional de Aplicación y la Provincia se desarrolló como un proceso de revisión y adecuación progresiva del ordenamiento, en el cual las observaciones formuladas fueron consideradas en el plano normativo. Como parte de ese diálogo institucional, la Legislatura provincial introdujo modificaciones al régimen originalmente sancionado a través de la Ley N.º 4152-R, atendiendo los señalamientos efectuados por la autoridad nacional y consolidando un texto compatible con los criterios técnicos exigidos a nivel federal.

Como culminación de dicho proceso, mediante Disposición N.º 734/25 y en los términos del artículo 33 de la Ley N.º 26.331, la Autoridad Nacional de Aplicación acreditó el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia del Chaco. Este acto administrativo reviste particular significación institucional en tanto certifica la adecuación del OTBN provincial a los requisitos técnicos y procedimentales mínimos establecidos por la normativa nacional, habilita el acceso a los fondos previstos por la ley y otorga reconocimiento al ordenamiento en el plano federal.

La acreditación otorgada por la ANA constituye, así, un elemento institucional relevante que permite descartar que el OTBN chaqueño se encuentre en contradicción manifiesta con los presupuestos mínimos ambientales o con los estándares técnicos exigidos a nivel nacional. A su vez, pone de relieve que las observaciones formuladas durante el proceso fueron abordadas dentro de un esquema de gobernanza ambiental cooperativa, orientado a la corrección y mejora del instrumento, y no interpretadas como objeciones impeditivas de su consolidación.

Asimismo, la acreditación presupone una valoración técnica positiva respecto del principio de no regresividad ambiental, en tanto el nuevo régimen mantiene la exigencia de conservación del cien por ciento (100 %) del bosque nativo en la Categoría I (roja) y refuerza el estándar de tutela en la Categoría II (amarilla), al elevar la obligación de conservación del ochenta por ciento (80 %) al cien por ciento (100 %). Tales definiciones normativas resultan incompatibles con la existencia de un retroceso en los niveles de protección ambiental, extremo que la propia ANA no consideró configurado al momento de otorgar la acreditación prevista en el artículo 33 de la Ley N.º 26.331.

En relación con la Categoría III (verde), corresponde destacar que se encuentra suspendida la tramitación y autorización de permisos en el denominado polígono B, circunstancia que neutraliza cualquier eventual efecto expansivo de los usos permitidos y descarta, tanto en el plano fáctico como jurídico, una disminución efectiva del nivel de protección del bosque nativo.

Ese intercambio evidencia un procedimiento complejo y progresivo que, aunque perfectible, culminó con la acreditación federal del ordenamiento. Ello refuerza la validez institucional del instrumento y confirma que las eventuales deficiencias advertidas no pueden ser interpretadas como vicios invalidantes del OTBN en su conjunto, sino, en su caso, como aspectos a ser fortalecidos en futuras actualizaciones, en el marco del principio de mejora continua que rige la política ambiental.

10. Alcance del control judicial y solución adoptada. La conclusión a la que se arriba debe inscribirse en el contexto ambiental concreto de la actualización del OTBN chaqueño.

No puede dejar de destacarse que, en paralelo al debate sobre la validez del OTBN y sus procedimientos, la provincia del Chaco enfrenta una situación objetiva de presión sobre sus bosques nativos que demanda acción estatal efectiva. La información obrante en autos, así como los antecedentes públicos y

notorios vinculados a la evolución de la cobertura boscosa en la región, dan cuenta de la persistencia de procesos de deforestación ilegal, que han colocado a la provincia entre aquellas que registran preocupantes niveles de pérdida de bosque nativo en los últimos años.

Tal circunstancia no puede ser desconocida por el Tribunal al momento de ponderar el alcance y las consecuencias de la decisión a adoptar. En ese contexto, las discrepancias existentes en torno a la elaboración o aplicación del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos no habilitan, en modo alguno, a desatender la responsabilidad primaria del Estado provincial de adoptar medidas efectivas para prevenir y combatir los desmontes ilícitos y proteger el bosque nativo como recurso ambiental estratégico.

La problemática del desmonte ilegal no puede ser interpretada como un efecto colateral o incidental de las tensiones normativas vinculadas al OTBN, sino como un ineficaz cumplimiento de la obligación indelegable del gobierno provincial de prevenir, controlar, fiscalizar y sancionar conductas que lesionan bienes ambientales y derechos colectivos. Dicho deber se inscribe en el ejercicio del poder de policía ambiental que le asignan la Constitución Nacional, la Ley N.º 25.675 (Ley General del Ambiente) y la Ley N.º 26.331, y no se ve suspendido ni relativizado por las controversias jurídicas o políticas que puedan suscitarse en torno al proceso de actualización del ordenamiento territorial.

Desde esta perspectiva, un pronunciamiento razonable no puede prescindir de una evaluación integral de los efectos institucionales y ambientales que derivarían de la solución adoptada. En particular, corresponde ponderar si la declaración de inconstitucionalidad del régimen vigente contribuiría a fortalecer la protección del bosque nativo y la capacidad estatal de control frente a los desmontes ilegales, o si, por el contrario, podría profundizar los déficits existentes al privar a la Provincia de un marco normativo estructural para el ejercicio del poder de policía ambiental.

En primer lugar, debe destacarse que el OTBN anterior se encuentra vencido desde el año 2014, circunstancia que mantuvo a la provincia durante un prolongado período en una situación de anomalía normativa, ya advertida por el Poder Judicial, que -como ya se dijo- ordenó al Estado provincial a regularizar dicha situación mediante la actualización del ordenamiento territorial.

A consecuencia de ello, la anulación íntegra del régimen actualmente vigente no solo implicaría frustrar el cumplimiento de una obligación legal y judicial preexistente, sino que además produciría un vacío normativo incompatible con el deber estatal de protección ambiental consagrado en el artículo 41 de la Constitución Nacional. Dicho deber no se agota en la abstención de conductas lesivas sino que impone al Estado una obligación positiva de ordenar, regular y planificar el uso del territorio y de los recursos naturales, particularmente cuando se trata de bienes ambientales estratégicos como el bosque nativo.

No puede desconocerse que la inexistencia de un ordenamiento territorial de bosques nativos vigente priva a la autoridad administrativa de un marco normativo objetivo y predeterminado para evaluar solicitudes, autorizar usos o ejercer funciones de control, sustituyendo reglas generales por decisiones casuísticas y discrecionales. Ello, además de dificultar el cumplimiento de obligaciones legales y judiciales ya establecidas, impide anticipar y prevenir daños ambientales mediante criterios claros de conservación y uso sostenible, y debilita la capacidad estatal de actuación frente a escenarios de riesgo o incertidumbre científica.

En este contexto, una respuesta jurisdiccional conteste con la supremacía constitucional y con los principios que rigen el derecho ambiental debe armonizar la necesidad de preservar un instrumento esencial de tutela ambiental con la obligación de reparar o corregir los vicios procedimentales detectados, evitando tanto el retroceso ambiental como la convalidación acrítica de irregularidades. Ello impone una solución que, sin desconocer la validez estructural del OTBN, asegure el fortalecimiento de los estándares de participación, razonabilidad y control

democrático en su implementación y futuras actualizaciones.

El control de constitucionalidad en materia ambiental debe ejercerse con criterios de deferencia institucional, atendiendo a la complejidad técnica, científica y política que caracteriza a las decisiones vinculadas a la gestión del ambiente y al ordenamiento del territorio. En este ámbito, corresponde reconocer a los poderes políticos —en particular al legislador y a la administración— un margen de apreciación para diseñar y ejecutar políticas públicas ambientales, en tanto se trata de decisiones que suponen ponderaciones técnicas, proyecciones de largo plazo y la articulación de múltiples intereses públicos y privados.

Ello no implica una renuncia del Poder Judicial a su función de garante de la supremacía constitucional. Por el contrario, esa deferencia institucional exige verificar que el procedimiento de formación de la ley respete los estándares constitucionales mínimos, particularmente aquellos vinculados al debido proceso legislativo, la razonabilidad, la participación ciudadana y el acceso a la información ambiental.

En materia ambiental, este equilibrio resulta especialmente relevante, en tanto el control judicial debe evitar tanto la abdicación de su rol de protección de derechos fundamentales como la adopción de decisiones que, bajo la apariencia de tutela constitucional, terminen por desarticular políticas públicas complejas o generar efectos regresivos sobre el nivel de protección del ambiente. De allí que el ejercicio de la jurisdicción constitucional deba orientarse a corregir los déficits procedimentales y sustantivos que comprometan la validez del acto legislativo, sin sustituir al legislador en la definición del contenido específico del ordenamiento ambiental.

Sentadas estas premisas, corresponde también subrayar que la preservación del bosque nativo no se agota en la existencia formal de un ordenamiento territorial, sino que exige del Poder Ejecutivo la implementación de políticas públicas activas, consistentes y sostenidas de prevención, control y restauración ambiental. La

tutela constitucional del ambiente impone una obligación positiva de planificación y gestión que preserve la biodiversidad y asegure la funcionalidad ecológica de los ecosistemas, más allá de las controversias normativas que puedan suscitarse en torno al OTBN.

La vigencia del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos debe ir necesariamente acompañada de una gestión ambiental efectiva, orientada al fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización frente a los desmontes ilegales, así como a la exigencia de medidas de recomposición y restauración de las áreas degradadas. La planificación territorial no se satisface con la mera clasificación normativa del territorio sino que requiere una actuación estatal capaz de prevenir el daño ambiental y revertir —en la medida de lo posible— los procesos de degradación ya producidos.

Asimismo, el proceso de ordenamiento territorial debe asentarse sobre un adecuado sinceramiento de las categorías de conservación —roja, amarilla y verde—, que refleje de manera fiel, transparente y fundada el estado real del bosque nativo. Ello supone evitar que la cartografía encubra situaciones de deforestación ilegal preexistente o consolide hechos consumados contrarios al régimen de protección ambiental.

En este contexto, resulta pertinente señalar que la Autoridad Nacional de Aplicación recordó en el primer informe que en el caso de pérdida de bosque sin permiso, la provincia debe mantener la categoría de conservación de la superficie afectada de forma diferenciada, indicando las medidas sancionatorias y de restauración correspondientes, conforme lo establecido en el art. 40 de la Ley N° 26.331 y su decreto reglamentario.

En el segundo informe destacó también que *“La provincia del Chaco es una de las más afectadas por los cambios de uso de suelo de la tierra ligados a la habilitación de superficies para la producción agrícola y ganadera. La pérdida de bosque ocurrida entre la sanción de la ley 26331 y el OTBN provincial,*

durante la veda del desmonte, fue de 72.151 hectáreas, mientras que la pérdida de bosques desde la sanción del OTBN en el año 2010 al año 2022 asciende a 416.648 hectáreas. De esa última cifra, el 37% se realizó en categorías que no admiten desmonte: 528 hectáreas en bosques de categoría I (rojo) de alto valor de conservación y 154.675 hectáreas en bosques de categoría II (amarilla) de mediano valor de conservación. El planteo técnico de la actualización del OTBN no incorporó el análisis detallado de la legalidad de las áreas transformadas durante la vigencia de la Ley 26.331, sólo informa la superficie total de pérdida de cobertura boscosa asociada por desmontes ilegales. Paralelamente, se presenta información sobre áreas correspondientes a detecciones, aprovechamientos forestales, actividades silvopastoriles y eliminación de áreas quemadas o invasoras. Sobre esta información, presentada en el marco del CSA 6, no queda claro el status legal del mismo, por lo que requiere una aclaración. Para completar este análisis, sería necesario contar con las coberturas vectoriales correspondientes a la pérdida de cobertura de bosques nativo autorizados y no autorizados, indicando periodo analizado. En cuanto a los resultados presentados, se advierte que las áreas transformadas de manera no autorizada se excluyen del balance de superficie de bosques nativos aprobado formalmente, cuando el art. 40 de la Ley 26331 establece que deben mantener la categoría original, diferenciando que corresponde su recuperación y restauración en caso de haber sido transformadas ilegalmente. Tampoco se comunican las acciones de la provincia para promover la recuperación de los bosques desmontados ilegalmente, tal como instruye el mismo artículo; además, tampoco se cuenta con la información en el marco del Registro Nacional de Infractores”.

Sumado a ello, la resolución de la Secretaría de Ambiente que acredita el OTBN provincial exceptúa expresamente el polígono incluido en el art. 11 de la Ley 4152-R precisamente por encontrarse en revisión la clasificación del mismo.

Estas observaciones no constituyen meras objeciones técnicas aisladas, sino que ponen de manifiesto irregularidades en el modo en que se computa y

representa la pérdida de bosque nativo dentro del OTBN provincial. La exclusión de superficies transformadas ilegalmente del balance oficial de bosques, la falta de identificación clara de su estatus jurídico y la ausencia de medidas efectivas de restauración y sanción no sólo desvirtúan la finalidad del ordenamiento territorial, sino que, de persistir, pueden conducir a la anuencia estatal de los desmontes ilegales, al consolidar de hecho situaciones contrarias al régimen de protección ambiental.

Tampoco puede desconocerse que las categorías de conservación inciden en el valor económico de las tierras y en las expectativas de uso del suelo. Precisamente por ello, el estándar constitucional exige que tales decisiones se adopten con especial rigor, razonabilidad y fundamentación, de modo tal que la lógica de preservación que estructura el régimen de bosques nativos no quede subordinada a intereses coyunturales. La utilización productiva del territorio, en los supuestos legalmente habilitados, debe desarrollarse bajo parámetros de sustentabilidad ambiental, asegurando que la explotación del recurso no comprometa su conservación como bien colectivo ni el derecho de las generaciones presentes y futuras a un ambiente sano y equilibrado.

Desde esta óptica, el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos debe constituirse como una política pública en permanente construcción. Pero debe sostener categóricamente que su validez estructural no exonera al Estado provincial de profundizar los estándares de control, transparencia y participación en su implementación y futuras actualizaciones.

11. En consecuencia, corresponde mantener la vigencia de la Ley 4005-R -con su modificatoria 4152-R -y del OTBN aprobado, sin perjuicio de lo cual se **dispone** que:

11.1) el Poder Ejecutivo Provincial **deberá**, en un plazo razonable, **(a)** implementar mecanismos complementarios y documentados de la participación ciudadana vinculados al texto normativo finalmente sancionado, con las modificaciones introducidas y **(b)** acreditar de manera fehaciente la existencia o no de

una afectación directa sobre territorios ocupados por comunidades indígenas a fin de establecer, en su caso, la procedencia de la consulta, conforme estándares constitucionales y convencionales aplicables;

11.2) el Poder Legislativo **deberá** considerar los resultados de las instancias participativas complementarias que se lleven adelante a los fines de introducir, de corresponder, los ajustes normativos pertinentes.

12) Respecto a lo vertido en el Considerando **10)**, corresponde **exhortar** al Estado Provincial -a través de sus órganos competentes- a intensificar y fortalecer las políticas de prevención, control y fiscalización de los desmontes ilegales, así como a adoptar medidas eficaces de recomposición y restauración ambiental en los casos que corresponda, en el marco de una planificación territorial que preserve la biodiversidad, asegure la funcionalidad ecológica de los ecosistemas y resulte compatible con los principios de prevención, sustentabilidad y no regresividad ambiental, en un todo de conformidad con los fundamentos vertidos precedentemente.

ASÍ VOTAMOS.

A LA PRIMERA CUESTIÓN, LA SRA. JUEZA, IRIDE ISABEL MARÍA GRILLO, EN DISIDENCIA, DIJO:

Comparto el relato de la causa y el tratamiento de las cuestiones formales efectuado por mis colegas preopinantes. No obstante ello, disiento respecto de la incidencia de la participación ciudadana en la decisión adoptada así como el abordaje vinculado a la procedencia de la consulta indígena y las consecuencias que de ello se derivan.

1. a) El proceso participativo. El principal déficit del procedimiento de actualización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos no radica en la finalidad de la norma ni en su contenido estructural, sino en las falencias verificadas en el proceso participativo que debía preceder a su sanción. En particular, las instancias de consulta y participación ciudadana implementadas no alcanzaron a satisfacer plenamente los estándares exigidos por la normativa ambiental vigente ni

por los principios de democracia participativa y acceso a la información ambiental.

Dichas falencias no se vinculan con la ausencia absoluta de instancias formales, sino con la falta de cumplimiento, oportunidad y eficacia real de aquellas que se llevaron a cabo. Las actividades invocadas por el Estado —tales como talleres informativos, consultas virtuales y audiencias públicas— se desarrollaron de manera fragmentada y desarticulada y, en algunos casos, con posterioridad a la adopción de las decisiones sustantivas, lo que impidió que la ciudadanía pudiera incidir de manera temprana y significativa en la definición del ordenamiento territorial.

A ello se suma la ausencia de trazabilidad entre los aportes recibidos y el resultado normativo final. No se acreditó la existencia de mecanismos claros que permitieran identificar cómo fueron consideradas las observaciones formuladas ni de qué modo influyeron —o fueron razonadamente descartadas— en la zonificación aprobada. Esta falta de respuesta fundada y públicamente accesible vació de contenido el derecho a la participación reconocido por la Ley General del Ambiente y los estándares constitucionales, reduciendo el procedimiento a una formalidad carente de incidencia real.

En igual sentido, el procedimiento evidenció falencias relevantes en relación con la participación de las poblaciones rurales directamente vinculadas al uso y conservación del bosque nativo. Se trata de actores sociales cuya subsistencia, prácticas productivas tradicionales y modos de vida dependen de manera inmediata del monte, y que, por ello, resultan especialmente afectados por las decisiones de ordenamiento territorial. Sin embargo, del análisis de las actuaciones no surge que se haya garantizado una instancia de participación integrada, temprana y efectiva que permitiera recoger sus aportes de manera sustantiva ni asegurar su adecuada consideración en la definición final de la zonificación.

También resulta considerable el hecho de que una parte sustancial de los mecanismos participativos instrumentados se apoyó en el uso de

plataformas informáticas, tales como consultas mediante correos electrónicos o la carga de observaciones en entornos digitales (v.gr. carpetas compartidas o formularios en línea), herramientas que, si bien pueden resultar adecuadas para ciertos sectores, no aseguran por sí mismas un acceso equitativo y efectivo para poblaciones rurales o territoriales que enfrentan limitaciones materiales, de conectividad o de alfabetización digital. La ausencia de instancias presenciales suficientes y culturalmente adecuadas profundizó ese sesgo, reduciendo el alcance real de la participación y afectando su carácter inclusivo.

La intervención de estos sectores aparece así diluida en mecanismos generales, fragmentarios y deficientes, carentes de trazabilidad y sin incidencia verificable en el resultado normativo, lo que debilita la legitimidad democrática del proceso y contraviene los principios de participación ciudadana efectiva y de prevención de conflictos socioambientales que informan el derecho ambiental.

Finalmente, tales deficiencias se vieron agravadas en el trámite legislativo, en tanto el texto sancionado no guardó continuidad técnica ni participativa con el proceso previo, consolidando un quiebre entre el insumo social y técnico producido y la decisión normativa final. En ese contexto, la participación ciudadana —y en particular la consulta indígena— no operó como un componente estructural del ordenamiento, sino como un requisito cumplido de manera insuficiente, lo que comprometió la legitimidad democrática y ambiental del instrumento aprobado.

2) La consulta previa, libre e informada. En este punto, corresponde destacar que las deficiencias advertidas en el proceso participativo adquieren una relevancia particular cuando se trata de la participación de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de los cuales el ordenamiento jurídico exige un estándar reforzado.

2. a) Naturaleza jurídica y marco normativo. La participación de los pueblos indígenas en las decisiones estatales que puedan afectar

directamente sus territorios, recursos naturales o formas de vida se encuentra sujeta a un estándar jurídico reforzado, de jerarquía constitucional y convencional, que integra el denominado bloque de constitucionalidad federal.

En el orden interno, el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, garantiza la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y asegura su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y en las demás cuestiones que los afecten. Dicho mandato se complementa con el artículo 41 de la Constitución Nacional, que consagra el derecho a un ambiente sano y el deber de las autoridades de preservarlo.

En el plano internacional, el Convenio N.º 169 de la OIT —ratificado por la República Argentina mediante Ley 24.071— impone a los Estados la obligación de consultar de manera previa, libre e informada, y de buena fe, a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente (arts. 6 y 7), reconociendo además la especial relación que mantienen con sus tierras o territorios y la necesidad de proteger efectivamente sus derechos de propiedad y posesión (arts. 13 y 14).

Convenios con rango infraconstitucional y suprallegal, como lo señalan Quiroga Lavié, Miguel Ángel Benedetti, María de las Nieves Cenicacelaya (Derecho constitucional Argentino, Ed. Rubinza Culzoni) quienes los reconocen como “pueblos” y no poblaciones, así como el derecho a la participación (art. 2.1), de consulta y a tener sus autoridades representativas (art. 4.2). Aluden los autores interpretando el Convenio 169, entre otros aspectos, a la organización social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones.

Su interpretación debe realizarse armónicamente con las normas superiores que regulan la materia indígena, prescindiendo en ese diálogo de toda norma o parte de la norma que se contraponga, siguiendo la prelación constitucional del art. 75 inc. 22 y la interpretación dada por los órganos de aplicación

a nivel internacional (CSJN: “Ekmekdjian c/ Sofovich”, “Carranza Latrubesse”, entre tantos otros) y en sentido amplio, según la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en alusión al artículo 13 del Convenio 169 de la OIT.

Estos estándares se ven reforzados por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (arts. 19, 26 y 32) y por la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (arts. XXV, XXVI y XXIX), que, si bien no revisten carácter estrictamente vinculante, constituyen criterios interpretativos autorizados del sistema internacional e interamericano de derechos humanos, en cuanto reconocen el derecho a la autodeterminación, a la relación espiritual, cultural y material con la tierra, y al consentimiento libre, previo e informado frente a proyectos o planes que afecten territorios indígenas.

El deber de consulta, a su vez, se encuentra reforzado por el Acuerdo de Escazú (Ley 27.566), que garantiza el derecho a la participación ciudadana en asuntos ambientales, con particular incidencia respecto de los pueblos indígenas como sujetos especialmente afectados.

La CIDH, por su parte, ha sostenido que la participación efectiva constituye una garantía indispensable para proteger derechos tales como la vida, integridad, salud, territorio y medio ambiente, advirtiendo que procesos meramente formalistas no cumplen los estándares interamericanos. Al respecto, ha sostenido que *“los Estados tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas y garantizar su participación en las decisiones relativas a cualquier medida que afecte sus territorios, tomando en consideración la especial relación entre los pueblos indígenas y tribales y la tierra y los recursos naturales. Esta es una manifestación concreta de la regla general según la cual el Estado debe garantizar que “los pueblos indígenas sean consultados sobre los temas susceptibles de afectarlos”* (CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09).

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el derecho a la propiedad consagrado en el art. 21 de la Convención Americana comprende de manera específica la propiedad comunitaria indígena. En el caso *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua* (31/8/2001), el Tribunal afirmó que la falta de delimitación, demarcación y titulación de los territorios indígenas, así como la concesión de permisos de explotación a terceros, vulnera el derecho a la propiedad comunal. En *Pueblo Saramaka vs. Surinam* (28/11/2007), estableció que toda restricción estatal a territorios indígenas exige: (i) consulta efectiva; (ii) participación razonable en los beneficios; y (iii) realización previa de estudios de impacto ambiental y social.

En el caso *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina* (sentencia del 6 de febrero de 2020) -el primero en la jurisprudencia contenciosa de la Corte en el cual se analizaron de forma autónoma y directamente justiciable los derechos a un medio ambiente sano, a la alimentación, al agua y a la identidad cultural a partir del artículo 26 de la CADH- la Corte IDH declaró responsable internacionalmente a la República Argentina por violar los derechos de 132 comunidades indígenas que habitan los lotes conocidos como *ex lotes fiscales 14 y 55*, en el departamento Rivadavia (Provincia de Salta). La Corte entendió que el Estado violó, entre otros, el derecho a la propiedad comunitaria indígena (es decir, el derecho colectivo de estas comunidades a su territorio ancestral), el derecho a la identidad cultural y el derecho a un medio ambiente sano.

Por su parte, el artículo 37 de la Constitución Provincial, que reconoce la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas y establece el deber estatal de asegurar su participación en la protección, preservación y uso sustentable de los recursos naturales.

La consulta previa, libre e informada, de buena fe e idónea así como el consentimiento a los pueblos indígenas no constituye una facultad discrecional del Estado, sino un presupuesto de validez y legitimidad de toda decisión

estatal que incida directamente en territorios indígenas o en los bienes ambientales de los que dependen sus formas de vida.

2. b) De la propia contestación de la Fiscalía de Estado se desprende que tal instancia no tuvo lugar. En efecto, al describir las actuaciones realizadas, la demandada se limita a mencionar talleres “informativos y participativos” desarrollados en ciertas localidades, así como la incorporación de cartografía vinculada a inmuebles comunitarios, pero en ningún momento acredita la existencia de un proceso de consulta específico, con carácter previo, libre y debidamente informado, en los términos exigidos por la normativa constitucional y convencional aplicable. De este modo, lejos de desvirtuar el planteo, termina reconociendo que no se llevó adelante la consulta que constituye una obligación jurídica ineludible.

En el mismo sentido, el informe de Jorge D. Frank, Subsecretario de Desarrollo Forestal de la Provincia, señala que “teniendo presente la cartografía aprobada por la Ley 4005-R se visualiza como la misma zona se mantiene en la misma categoría de conservación amarilla que la que fue prevista por la Ley 1762-R y el Decreto 2157//22” tratando de justiciar la falta de consulta en la inexistencia de una afectación directa.

2. c) Incidencia directa del OTBN sobre la propiedad comunitaria indígena. No caben dudas en cuanto a que el ordenamiento territorial incide de manera directa sobre la propiedad comunitaria indígena, en tanto constituye una herramienta estatal de planificación que define usos, regulaciones y destinos del suelo, pudiendo alterar sustancialmente el contenido y el ejercicio de los derechos territoriales reconocidos a los pueblos indígenas. No se trata de una afectación indirecta o meramente eventual, sino de una incidencia inmediata sobre el modo en que las comunidades viven así como el significado de su territorio.

En primer lugar, el ordenamiento territorial asigna categorías de uso del suelo (productivo, forestal, urbano, de conservación, entre otras) que pueden limitar, condicionar o reorientar la forma en que utilizan tradicionalmente sus

tierras. Numerosas prácticas comunitarias — actividades espirituales, agricultura de subsistencia, ganadería extensiva, recolección, caza— no encajan adecuadamente en categorías concebidas desde una lógica individual o empresarial, lo que genera un riesgo estructural de incompatibilidad con el régimen estatal de planificación.

En segundo término, la propiedad comunitaria no es concebida como un derecho patrimonial, sino que constituye un derecho de naturaleza territorial, cultural y espiritual. El territorio es parte de la identidad de los pueblos: no es un bien económico, sino el espacio en el que se vivencia la cultura, la lengua, las formas de organización social y los vínculos espirituales, su existencia y permanencia. Cuando el ordenamiento territorial declara un área apta para explotación forestal, agroindustrial o de conservación ambiental sin participación comunitaria, interfiere directamente en esa relación singular y constitucional y convencionalmente tutelada con la tierra.

La ausencia de consulta transforma a la planificación territorial en una herramienta de imposición de decisiones externas sobre espacios que, por mandato constitucional, deben gozar de un régimen especial de protección.

Este impacto directo encuentra sustento en el bloque de constitucionalidad federal desarrollado anteriormente.

Cabe recordar que como Jueza del Juzgado Civil y Comercial N.º 6 en la causa "Asociación Comunitaria de Nueva Pompeya, Asociación Comunitaria de Comandancia Frias y Asociación Comunitaria Nueva Población C/ Provincia del Chaco y/o Subsecretaria de Recursos Naturales Medio Ambiente de la Provincia del Chaco, Instituto de Colonización del Chaco y/o QRR S/ Acción de Amparo Colectivo de Intereses Difusos", Expte. Nro. 1754/04, hice lugar a la acción luego de comprobar la omisión de la participación específica y amplia de los pueblos indígenas interesados mediante procedimientos apropiados, consagrada en el inc. 17 del art. 75 de la Constitución Nacional y art. 37 de la Constitución Provincial, ante el daño ya producido y la amenaza de daño inminente a los recursos naturales, su patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica.

Así, declaré la inconstitucionalidad de la ley y de sus decretos reglamentarios, ordenando a la Provincia cumplir con el art. 38 de la Constitución Provincial, asegurando la participación indígena en la elaboración de políticas ambientales, así como la realización urgente de evaluaciones de impacto ambiental y social y la formulación de un plan de preservación, recomposición y sustentabilidad del bosque nativo.

La Cámara en lo Contencioso Administrativo, al resolver el recurso de apelación interpuesto por la demandada, confirmó íntegramente el fallo, destacando el deber del Poder Judicial de ejercer un control activo frente a la degradación ambiental y la afectación de comunidades indígenas.

Finalmente, en el año 2008, el Superior Tribunal hace especial énfasis en la declaración de inconstitucionalidad de la ley 5285 para lo que destaca que *“a todos los jueces les incumbe cumplir con el mandato de protección ambiental haciendo cesar los efectos degradantes de las actividades investigadas, y aun cuando las partes no lo soliciten o lo hagan deficientemente”*. Sin embargo, se acotaron los efectos acordados a la sentencia de primera instancia *“en orden a la normativa vigente en el orden provincial, la cual sólo atribuye efectos erga omnes a las sentencias dictadas por el Superior Tribunal de Justicia”*. Dicho ello, se rechazó el recurso extraordinario interpuesto por la demandada -en consonancia con el dictamen del Procurador General-, con la salvedad del efecto de la sentencia, para lo que sostiene *“dada la trascendencia de la cuestión debatida en autos, (...) se asuma la competencia positiva a efectos de evitar mayores postergaciones que ocasionen un perjuicio para las partes y un dispendio inútil de actividad jurisdiccional, para precisar los alcances de la declaración de inconstitucionalidad efectuada en autos, a modo de garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva y al plazo razonable, que consagran los tratados internacionales con jerarquía constitucional —art. 75, inc. 22, Const. Nacional 1994—, declarando, sin reenvío, que los efectos de la declaración de inconstitucionalidad efectuada en autos, se extienden sólo al caso concreto sometido*

a decisión”.

Ese fallo mereció una Declaración de la Legislatura Local con la misma integración y presidencia que había dictado la ley declarada inconstitucional.

Comentando el caso, Daniel Sabsay (“Procedimientos participativos y democracia ambiental” LALEY AR/DOC/5791/2014) resalta: *“esta sentencia confirma la declaración de inconstitucionalidad de la ley 5285 (Ley de Bosques de la Provincia del Chaco) por haber sido sancionada sin el estudio de impacto ambiental previo y sin otorgar participación a los aborígenes ni a los pobladores rurales en el debate parlamentario. Todo ello, poniendo de relieve la normativa nacional y supranacional a la que adhiriera la Argentina. La consulta previa debe ser llevada a cabo en cada fase del proyecto. Caso contrario, existe la posibilidad de que los pobladores originarios interpongan acciones de amparo a fin de que el Estado provincial dé cumplimiento a la consulta previa, informando los impactos ambientales del proyecto y dando lugar a una participación genuina”.*

“La normativa vigente que sustenta la idea de una consulta previa a la comunidad es la siguiente: art. 75, inc. 17, CN, los arts. 6º, inc. 1, a) y c), y 15, inc. 2º, del Convenio 169 OIT (ley 24.071), el art. 26 de la ley 26.331, por vía de analogía, la ley 25.675 (Ley General del Ambiente), la ley 25.831 (Acceso a la Información Ambiental Pública), entre otras normas”.

También por falta de participación y consulta a las comunidades indígenas en el Expte. 153, año 2009, ‘Charole Orlando c/ Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco y/o Tribunal de Cuentas y/o Contador General de la Provincia s/ Acción de Amparo’, el 26 de octubre de 2009 dicté sentencia como juez de primera instancia, la que se encuentra firme por haber desistido de la apelación el gobierno, declarando la inconstitucionalidad parcial de la Ley N.º 6.030, con efectos limitados al caso y a las partes intervinientes; por entender que no se había dado participación a las comunidades en la elaboración, decisión, ejecución y control de proyectos y acciones que los involucren o afecten directa o indirectamente, al crearse

un Fondo Transitorio Municipal de Ayuda Financiera destinada a la asistencia de distintos municipios de la provincia.

En consecuencia, el ordenamiento territorial, en tanto instrumento estatal que clasifica, habilita o regula los usos del suelo, no puede aplicarse de manera automática sobre territorios de propiedad comunitaria, sino que debe interpretarse y ejecutarse en armonía con el bloque de constitucionalidad y con el deber reforzado de protección territorial indígena.

2. d) Contenido y requisitos de la consulta previa. La validez de la consulta previa, libre e informada depende del cumplimiento de sus elementos esenciales: debe ser previa, es decir, realizada antes de la adopción de medidas que afecten directamente a los pueblos indígenas, garantizando un tiempo razonable para el análisis y la deliberación comunitaria; libre, sin coerciones, intimidaciones ni presiones externas, respetando las formas propias de organización y toma de decisión; e informada, lo que exige el suministro de información clara, completa y comprensible sobre el contenido, alcance e impactos de la medida, en formatos e idiomas accesibles. Asimismo, debe ser culturalmente adecuada, respetando las tradiciones, procedimientos y estructuras sociales propias, pudiendo requerir la intervención de traductores o facilitadores especializados, y debe estar orientada a la búsqueda de un acuerdo o consentimiento, lo que la distingue de un mero trámite formal o informativo.

La doctrina ha precisado el alcance de estos conceptos. Gomiz y Salgado señalan que, aunque la Constitución Nacional utiliza de modo genérico el término “participación” (art. 75 inc. 17), el Convenio 169 de la OIT, la Declaración y los órganos de control de la OIT distinguen entre “participación” y “consulta”, siendo esta última una especie dentro del género participación y el umbral participativo mínimo obligatorio. La consulta constituye un procedimiento formal y transparente que debe ser implementado por los órganos estatales cuando se proyecten medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, y puede tener carácter

discontinuo en tanto se orienta a la adopción de una decisión concreta y concluye una vez adoptada ésta (Gomiz, María Micaela – Salgado, Juan Manuel, Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas: su aplicación en el derecho interno argentino, 2ª ed., Neuquén, Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas).

Asimismo, Eduardo Hualpa, al analizar el contenido del derecho a la participación indígena, señala que está integrado por a) el derecho a la información y consulta: que debe ser amplia, previa, obligatoria, de buena fe, con libre expresión de los pueblos indígenas y con respeto a sus instituciones y prácticas ancestrales; b) el derecho a impedir la realización de cualquier iniciativa que no haya sido precedida de esa información y consulta, asignándole a esta última el carácter de dictamen *sui generis* obligatorio, cuya ausencia determina que las decisiones que se dicten sean insanablemente nulas; c) el derecho a obtener beneficios económicos en caso de que ello resulta de la explotación de recursos naturales o de otras actividades turísticas, rurales, industriales o de cualquier otra índole, y d) el derecho a controlar la ejecución, implementación y evaluación de las actividades desplegadas y que puedan afectar sus intereses: lo que se traduce en una consulta permanente, a lo largo de todas las etapas, para lo cual deben proporcionarse los medios económicos necesarios para que dicho control sea efectivo (cfr. Eduardo Hualpa, ER, Sin despojo. Derecho a la participación mapuche-tehuelche. ENDEPA, Resistencia, 2003, pág. 29).

Este estándar supone, además, que la consulta y el consentimiento se desarrollen mediante procedimientos legítimos e idóneos, de buena fe, sin manipulaciones ni presiones, respetando los tiempos indígenas, garantizando información veraz, accesible y culturalmente adecuada, a través de canales comunitarios y organizaciones representativas, asegurando la participación antes de la decisión, durante su ejecución y en las instancias de control, todo ello en el marco del reconocimiento constitucional y convencional de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho y del desarrollo del denominado Derecho Constitucional Indígena.

La actualización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos impacta de manera directa sobre los territorios, recursos naturales y modos de vida de los pueblos originarios, lo que convierte a la consulta en un requisito ineludible de validez y legitimidad. En este marco, las comunidades indígenas deben ser incluidas como actores centrales, garantizando su participación efectiva y respetando sus tiempos y formas de organización. La omisión de este procedimiento no solo constituye una violación de derechos colectivos protegidos constitucional y convencionalmente, sino que compromete la legitimidad misma de la zonificación adoptada.

De las constancias de autos y de lo manifestado por la propia Fiscalía de Estado, se desprende que el proceso de consulta previo a la aprobación del OTBN chaqueño adoleció de serias deficiencias. No existió una convocatoria específica que asegurara la participación previa, libre e informada de las comunidades; las instancias mencionadas por la demandada se limitaron a talleres informativos generales, que no cumplen con los estándares internacionales aplicables. Tampoco se respetaron las formas de organización y decisión interna de los pueblos indígenas, reduciéndose su intervención a una participación meramente formal y no vinculante.

Por otra parte, no se acreditó que las observaciones y propuestas formuladas hayan sido incorporadas ni razonadamente respondidas en la zonificación definitiva. El acceso efectivo de las comunidades se vio limitado por cuestiones geográficas, logísticas y de convocatoria, lo que afectó su participación real. Todo ello demuestra la ausencia de una deliberación genuina y la inexistencia de un proceso de consulta en los términos exigidos por el Convenio 169 de la OIT y el Acuerdo de Escazú.

La inobservancia de estos estándares internacionales y constitucionales tiene consecuencias directas en la validez del ordenamiento cuestionado. En efecto, la consulta previa, libre e informada es una garantía esencial para la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y para la

legitimidad de las decisiones ambientales. Su omisión constituye un incumplimiento grave de obligaciones internacionales asumidas por el Estado argentino, genera conflictos sociales y legales, y habilita la declaración de inconstitucionalidad o nulidad de la medida adoptada.

La creación de instancias de revisión y seguimiento posteriores a la sanción de la ley no puede ser invocada para subsanar la omisión de garantías participativas que debieron haberse cumplido con anterioridad a la adopción de la decisión legislativa, en tanto la consulta previa opera como un presupuesto de validez del proceso decisorio y no como un mecanismo de corrección ex post.

Debe garantizarse la participación indígena a través de sus referentes y sus organizaciones sociales, antes de la toma de decisiones, luego en la instancia de su ejecución y finalmente en la etapa de control, a los fines de asegurar la legitimidad en las cuestiones que les conciernen.

Para eso debe comprenderse que por expreso mandato constitucional y convencional supremos debe reconocerse la relación política entre los pueblos y naciones indígenas preexistentes a la Nación Argentina y el Estado Nacional, las Provincias y los Municipios, como verdaderos sujetos de derechos y la eficacia de sus derechos humanos como criterio de legitimidad de los poderes públicos. Es decir, derechos humanos garantizados a cada persona humana indígena y a cada pueblo indígena como colectivo, desarrollándose el llamado derecho constitucional indígena.

Si avanzamos en este sentido, en la implementación de las políticas públicas, debe destacarse que el acceso a justicia no se agota en la tutela judicial efectiva —necesaria por cierto—, sino que debe trabajarse en la sociedad organizada e integrada fundamentalmente con la presencia de las comunidades indígenas, no de manera pasiva y silenciosa, sino a través de una participación abierta, horizontal y genuina.

Para ello, resulta necesario la consulta libre, previa e

informada, con espacio suficiente para atender y comprender las realidades del otro, que como parte integrativa de este país y de este mundo, merece reconocimiento concreto a su derecho de igualdad: derecho a la identidad y a las legítimas diferencias, esto último es lo más difícil de comprender, que los pueblos indígenas merecen el reconocimiento de su propia identidad, con sus propias singularidades, como sujetos individuales y colectivos.

En el tránsito del Estado de Derecho al Estado de Justicia, de real amparo constitucional efectivo, los pueblos indígenas no deben ser mirados desde una postura ni un rol paternalista, sino por el contrario se los debe visibilizar, escuchar y reconocer, fortaleciendo el ejercicio de sus derechos.

3) En suma, el proceso de consulta previo a la aprobación del OTBN chaqueño fue formalmente defectuoso y sustancialmente inadecuado, al no respetar los estándares mínimos exigidos por la normativa nacional e internacional. La falta de un procedimiento válido de consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas compromete tanto la legitimidad democrática como la validez jurídica del ordenamiento sancionado, tornando procedente su declaración de inconstitucionalidad.

Es por esto que los vicios advertidos en el procedimiento de elaboración y sanción del OTBN resultan de una entidad tal que, por sí solos, justifican la declaración de inconstitucionalidad de la norma impugnada. No se trata de meras irregularidades formales, sino de defectos sustanciales que comprometen principios rectores del derecho ambiental, tales como la participación ciudadana adecuada y efectiva, la seguridad jurídica y la coherencia normativa, que es deber de la judicatura garantizar.

La construcción de consensos en la toma de decisiones ambientales -y en su ejecución y control- resulta esencial para garantizar la legitimidad, sostenibilidad y efectividad de las políticas públicas, especialmente en procesos de ordenamiento territorial de bosques. La gestión de estos recursos involucra múltiples intereses —económicos, sociales, culturales y ecológicos— que

sólo pueden armonizarse mediante un diálogo participativo y transparente entre el Estado, las comunidades locales, los pueblos indígenas, los sectores productivos y las organizaciones de la sociedad civil.

El consenso, como presupuesto de eficacia y legitimidad de toda decisión estatal con base en la verdad y la justicia, permite equilibrar el aprovechamiento del territorio con la preservación de los ecosistemas, asegurando que las decisiones reflejen un compromiso colectivo con el desarrollo sustentable, con perspectiva y contexto ambiental. Ese es el camino y el sentido de las consultas, que sean legítimos a partir de un diálogo honesto, razonable y justo que permita arribar a los puntos de coincidencias necesarios y posibles que faciliten resultados eficaces. En suma, el logro de la legitimidad.

En el caso del ordenamiento de bosques nativos, la participación consensuada posibilita definir categorías de conservación y uso que contemplen tanto la protección de la biodiversidad como las necesidades de las poblaciones que dependen del monte para su subsistencia. Este proceso colaborativo fortalece la gobernanza ambiental, reduce los conflictos socioambientales y promueve una gestión más justa y eficiente del territorio, basada en el respeto a los saberes y voluntades locales y en la responsabilidad compartida hacia las generaciones futuras, y en cumplimiento de mandatos constitucionales y convencionales supremos.

El rol del poder judicial en el fortalecimiento del Estado constitucional y convencional de derecho en su tránsito hacia el Estado constitucional de justicia, es crucial en ese proceso de concienciación individual y colectiva de fortalecimiento del sentimiento referenciado de tutela constitucional efectiva por parte de las autoridades y de la ciudadanía, destacando la participación de las asociaciones intermedias. Se trata de la toma de conciencia de la existencia de un orden constitucional supremo que asegure un conjunto de instituciones eficaces de control.

En esta instancia histórica en que el reclamo vigoroso de justicia en los distintos ámbitos institucionales es impostergable, como operadores del

sistema cumplimos un rol fundamental en tanto agentes de control social a través de los procedimientos y mecanismos mediante los cuales las sociedades o grupos sociales que logran que las conductas de sus integrantes, se ajusten a lo que se espera y pretende en término de previsibilidad, confianza y legitimidad en el sentido de que las reglas pactadas y previstas operativamente en las normas constitucionales y convencionales, en el caso, las consultas, se cumplan.

En consecuencia, las deficiencias constatadas en el procedimiento de elaboración y sanción del OTBN revisten una entidad autónoma suficiente para justificar la declaración de inconstitucionalidad de la norma impugnada, en tanto no se trata de meras irregularidades formales sino de vicios que comprometen principios estructurales del derecho ambiental, como lo son la participación ciudadana real y efectiva, la seguridad jurídica y la coherencia del orden normativo. **ASÍ VOTO.**

II. A LA SEGUNDA CUESTIÓN, NÉSTOR ENRIQUE VARELA, VÍCTOR EMILIO DEL RÍO, EMILIA MARÍA VALLE y ALBERTO MARIO MODI, DIJERON:

1) Conforme la solución arribada en la primera cuestión, corresponde rechazar las acciones de inconstitucionalidad promovidas por Nora Beatriz Giménez, en calidad de representante legal de la Asociación Civil “Conciencia Solidaria al Cuidado del Medio Ambiente, el Equilibrio Ecológico y los Derechos Humanos” con el patrocinio letrado de Pablo Martín Fernández Barrios (Expte. N° 7884/2024-1-C) y por Parlamento de Naciones Indígenas y Tribales del Gran Chaco – Asociación Civil, con patrocinio letrado de la Dra. Gisela Gauna Wirz, Defensora General Adjunta (Expte. N° 6179/2024-1-C), contra la Ley 4005-R y su modificatoria 4152-R, **dejándose sin efecto** la medida cautelar dictada por Resolución 609/25, disponiendo que los Poderes Ejecutivo y Legislativo -respectivamente-, den cumplimiento a lo dispuesto en los **Puntos 11.1 y 11.2** de los Considerandos y

exhortando al Estado Provincial al cumplimiento de lo dispuesto en el **Punto 12** de los Considerandos.

2) Atento el modo en que se resuelve la presente causa y la entidad de las cuestiones debatidas corresponde que las costas por el debate de fondo sean impuestas por el orden causado (art. 83 del CPCCCh)

Los honorarios profesiones de las personas que han tomado a su cargo la representación de las accionantes se regularán tomando como base el monto al que ascienden dos salarios mínimos vitales y móviles —\$693.600— (a la fecha de la presente regulación está fijado en la suma de \$ 346.800) según lo que dispone el art. 25 de la Ley 288-C, de acuerdo a las pautas de los 3, 6 (40%) y 7 (70%). Por ello, se regulan los honorarios de **PABLO MARTÍN FERNÁNDEZ BARRIOS** en la suma de **pesos cuatrocientos ochenta y cinco mil quinientos veinte (\$ 485.520)** como patrocinante y para **NORA BEATRIZ GIMÉNEZ** en la suma de pesos **ciento noventa y cuatro mil doscientos ocho (\$ 194.208)** como apoderada, todo con más IVA si correspondiere.

No se regulan honorarios profesionales a la Sra. Defensora General Adjunta, ni a los abogados que han intervenido por las partes demandadas, atento el carácter y la relación de dependencia que los une con el Estado provincial.
ASÍ VOTAMOS.

A LA SEGUNDA CUESTIÓN, LA SRA. JUEZA IRIDE ISABEL MARÍA GRILLO, EN DISIDENCIA, DIJO:

1) Conforme la solución arribada en la primera cuestión, corresponde **HACER LUGAR** a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por Nora Beatriz Giménez, en calidad de representante legal de la Asociación Civil “Conciencia Solidaria al Cuidado del Medio Ambiente, el Equilibrio Ecológico y los Derechos Humanos” con el patrocinio letrado de Pablo Martín Fernández Barrios (Expte. N° 7884/2024-1-C) y por Parlamento de Naciones Indígenas y Tribales del Gran Chaco – Asociación Civil, con patrocinio letrado de la Dra. Gisela Gauna Wirz,

Defensora General Adjunta (Expte. N° 6179/2024-1-C), declarando la caducidad de la Ley 4005-R y su modificatoria 4152-R, conforme el art. 9 de la Constitución Provincial.

2) Las costas se imponen a la demandada vencida por aplicación del principio objetivo de la derrota (art. 83 del CPCCCh).

Los honorarios profesionales de las personas que han tomado a su cargo la representación de las accionantes se regularán tomando como base el monto al que ascienden dos salarios mínimos vitales y móviles —\$693.600— (a la fecha de la presente regulación está fijado en la suma de \$ 346.800) según lo que dispone el art. 25 de la Ley 288-C, de acuerdo a las pautas de los 3, 6 (40%). Por ello, se regulan los honorarios del abogado **PABLO MARTÍN FERNÁNDEZ BARRIOS** en la suma de **pesos seiscientos noventa y tres mil seiscientos (\$ 693.600)** como patrocinante y a **NORA BEATRIZ GIMÉNEZ** en la suma de **pesos doscientos setenta y siete mil cuatrocientos (\$ 277.400)** como apoderada, con más IVA si correspondiere.

No se regulan honorarios profesionales a la Sra. Defensora General Adjunta, ni a los abogados que han intervenido por las partes demandadas, atento el carácter y la relación de dependencia que los une con el Estado provincial.
ASÍ VOTO.

Por ello, en coincidencia con la opinión del Procurador General, el **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA**, por mayoría, con la **disidencia** de la Sra. Jueza Iride Isabel María Grillo;

RESUELVE:

I. RECHAZAR las acciones de inconstitucionalidad promovidas por Nora Beatriz Giménez, en calidad de representante legal de la Asociación Civil “Conciencia Solidaria al Cuidado del Medio Ambiente, el Equilibrio Ecológico y los Derechos Humanos” con el patrocinio letrado de Pablo Martín Fernández Barrios (Expte. N° 7884/2024-1-C) y por Parlamento de Naciones

Indígenas y Tribales del Gran Chaco – Asociación Civil, con patrocinio letrado de la Dra. Gisela Gauna Wirz, Defensora General Adjunta (Expte. N° 6179/2024-1-C), contra la Ley 4005-R y su modificatoria 4152-R, **dejándose sin efecto** la medida cautelar dictada por Resolución 609/25.

II. DISPONER que los Poderes Ejecutivo y Legislativo den cumplimiento a los **Puntos 11.1 y 11.2** de los Considerandos.

III. EXHORTAR al Estado Provincial al cumplimiento de lo establecido en el **Punto 12** de los Considerandos.

IV. IMPONER las **COSTAS** por el orden causado, por las razones dadas.

V. REGULAR honorarios profesionales a **PABLO MARTÍN FERNÁNDEZ BARRIOS** en la suma de **pesos cuatrocientos ochenta y cinco mil quinientos veinte (\$ 485.520)** como patrocinante y para **NORA BEATRIZ GIMÉNEZ** en la suma de pesos **ciento noventa y cuatro mil doscientos ocho (\$ 194.208)** como apoderada, todo con más IVA si correspondiere. No se regulan honorarios profesionales a la Sra. Defensora General Adjunta, ni a los abogados que han intervenido por las partes demandadas, por las razones dadas.

VI. REGISTRAR, notificar. Oportunamente, archivar.

IRIDE ISABEL MARÍA GRILLO
Jueza
Superior Tribunal de Justicia
-en disidencia-

NÉSTOR ENRIQUE VARELA
Presidente
Superior Tribunal de Justicia

EMILIA MARÍA VALLE
Jueza
Superior Tribunal de Justicia

VÍCTOR EMILIO DEL RÍO
Juez
Superior Tribunal de Justicia

**Dr. ALBERTO MARIO MODI
Juez
Superior Tribunal de Justicia**

El presente documento fue firmado electronicamente por: AREBALO NELIDA ESTER, DNI: 17808907, SEC. LET. SALA S.T.J., DEL RIO VICTOR EMILIO, DNI: 17016578, JUEZ/A S.T.J., GRILLO IRIDE ISABEL MARIA, DNI: 13033014, JUEZ/A S.T.J., MODI ALBERTO MARIO, DNI: 7458042, JUEZ/A S.T.J., VALLE EMILIA MARIA, DNI: 13866065, JUEZ/A S.T.J., VARELA NESTOR ENRIQUE, DNI: 14841425, PRESIDENTE/A S.T.J..