

Ref.: Exptes. N° 119-82.996/11 y agregados s/
Recurso Jerárquico c/ Resolución N°
76/2013. Ministerio de Ambiente y
Producción Sustentable.-

Salta, 24 de abril de 2013.-

Señor Gobernador:

Se solicita mi dictamen con relación al recurso jerárquico interpuesto a fojas 117/129 de las presentes actuaciones (foliatura a la que se aludirá en lo sucesivo) por la apoderada del señor Miguel Ragone, en contra de la resolución 76/2013 del Ministerio de Ambiente y Producción Sustentable de la Provincia.

I

LOS ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. Las actuaciones se iniciaron a raíz de la denuncia realizada el 23 de mayo de 2011, ante la Unidad Regional N° 4 de la Policía de la Provincia de Salta, por el señor Martín Alcides Villalba, quien puso en conocimiento la realización de presuntos desmontes ilegales en el inmueble denominado "Finca Caraguatá", catastro 17.624, situada en el departamento San Martín, propiedad del señor Miguel Ragone (conf. el acta policial incorporada a fojas 2).

2. Con motivo de la referida denuncia se labraron las actas de inspección y de constatación de fojas 3, de fecha 26 de mayo de 2011, y, en su consecuencia, el Jefe del Programa Control y Fiscalización de la Secretaría de Ambiente dictó la disposición 75/2011 -del 10 de agosto de 2011 (conf. fojas 18/21)- ordenando:

i) la iniciación de un sumario administrativo, a fin de investigar la responsabilidad del denunciado en la presunta realización de desmontes sobre un total de 1800 hectáreas, sin la correspondiente autorización (artículo 1º);

ii) la clausura preventiva y la paralización inmediata de toda actividad forestal en el inmueble (artículo 2º).

3. El 11 de agosto de 2011, personal de la Secretaría de Política Ambiental de la provincia, procedió a labrar las actas de inspección y constatación de fojas 16 y 17, dejando asentada -en lo que interesa al caso- la verificación de actividades de desmonte en el inmueble mencionado.

4. En su presentación del 16 de agosto de 2011, el señor Miguel Ragone se notificó expresamente de la disposición 75/2011 y reconoció, por una parte, que había solicitado autorización para desmontar un total de 3.402,40 hectáreas en "Finca Caraguatá", y por la otra, que ante el silencio de la Secretaría de Ambiente en resolver favorablemente su pedido, procedió a realizar dicha actividad.

Asimismo, el presentante solicitó la realización de una inspección en el inmueble con la finalidad de determinar si los desmontes realizados provocaron algún daño ambiental y, en su caso, la naturaleza y entidad del daño, desistiendo expresamente del derecho que le asistía para ofrecer prueba (conf. fojas 21 vta.).

5. Con arreglo a dicha solicitud, el Jefe del Programa Control y Fiscalización de la Secretaría de Ambiente ordenó, el 18 de agosto de 2011, la realización de una inspección en "Finca Caraguatá", catastro 17.624, situada en el departamento de San Martín (conf. fojas 22).

A raíz de ello, personal del área procedió a labrar el acta de inspección de fojas 23 y el informe de fojas 25/29, en el que se concluyó, con fundamento en las imágenes satelitales y el recorrido realizado en el inmueble, que la superficie total transformada era, al 28 de agosto de 2011, de aproximadamente 3.713 hectáreas.

6. Es así que, el 9 de septiembre de 2011, el Jefe del Programa Control y Fiscalización de la Secretaría de Ambiente dispuso la realización de un informe sobre la existencia o no de daño ambiental (conf. fojas 30).

En su dictamen, incorporado a fojas 36/41, la profesional interviniente concluye que, en el caso, se configura un “daño ambiental grave” dado que, sostuvo, por sus características, “el ecosistema o el ambiente no podrá asumir por sí solo la recuperación al estado lo más similar posible respecto al anterior sin la realización de acciones integrales por parte del hombre, y más aún si se tiene en cuenta que en alrededor de 3 meses se desmontaron 3713 ha. se puede presumir una tasa de transformación o alteración mensual equivalente a 1237 ha.”.

Afirmó, además, que la situación ambiental se agravaba porque:

i) el desmonte se realizó en una zona de Categoría II, de Mediano Valor de Conservación, en la que sólo podían realizarse actividades destinadas principalmente a la obtención de productos forestales maderables y no maderables;

ii) el inmueble se encontraba alcanzado por la medida cautelar ordenada por la Corte Suprema el 29 de diciembre de 2008 en la causa “Salas, Dino y Otros vs. Provincia de Salta y Estado Nacional s/ Amparo”, en la que se había dispuesto el cese de los desmontes y tala indiscriminada

de bosques nativos en los departamentos San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria; y

iii) la actividad de desmonte se desarrolló sin la correspondiente autorización de la autoridad de aplicación, es decir, de manera ilegal.

7. Con fecha 22 de mayo de 2012, el nuevo Jefe del Programa Control y Fiscalización de la Secretaría de Ambiente, Dr. Lucas Sacchetti, dispuso que el área a cargo de las actividades de cambio de uso de suelo, sobre la base de imágenes satelitales actualizadas, determinase si continuaron los desmontes en el catastro 17.624 del departamento San Martín (conf. fojas 41 vta.).

El informe presentado por el Programa Cambio de Uso de Suelo puso de relieve que, en el año 2011, se encontraban desmontadas aproximadamente 3.081 hectáreas, en tanto que en el año 2012 la superficie desmontada era de 4.776 hectáreas, concluyendo que el sumariado había continuado con los desmontes ilegales en una superficie de 1.695 hectáreas (conf. fojas 42).

8. En su nuevo informe, de fecha 14 de agosto de 2012, la profesional interviniente expresó, en función de las imágenes satelitales actualizadas, que se habrían desmontado aproximadamente 1.795 hectáreas más en “Finca Caraguatá”, resultando en consecuencia que el señor Miguel Ragone desconoció la prohibición impuesta precautoriamente por el artículo 2º de la disposición 75/2011.

Ratificó, además, la calificación del daño producido como un “daño ambiental grave” (conf. fojas 45/46).

9. Con fecha 21 de agosto de 2012 (fojas 48) se notificó al sumariado la providencia de fojas 46 vta., a través de la cual el Jefe del Programa Control y Fiscalización de la Secretaría de Ambiente dispuso incorporar al procedimiento los informe de fojas 42/43 y 45/46, y poner los autos para alegar, por un plazo de cinco (5) días.

10. En esas condiciones, el 27 de agosto de 2012, la apoderada del señor Miguel Ragone efectuó una presentación en el sumario administrativo, solicitando la extracción de fotocopias y la prórroga del plazo para presentar el alegato (conf. fojas 52/53).

11. A través de la providencia del 28 de agosto de 2012, el Jefe del Programa Control y Fiscalización otorgó la prórroga solicitada por la representante del sumariado, acordando un plazo suplementario de tres (3) días, e hizo saber a la profesional que las actuaciones se encontraban a su disposición para la extracción de las fotocopias (conf. fojas 55).

La providencia en cuestión fue notificada por cédula el 29 de agosto de 2012 (conf. fojas 56).

12. Con fecha 27 de agosto de 2012, la profesional asistente del Programa Control y Fiscalización realizó un nuevo informe.

En el mismo, puso de manifiesto que en el acta de inspección incorporada a fojas 50, se dejó constancia que en el puesto denominado "Pozo el Puma", ubicado en el catastro 17.624, se acopiaron productos forestales provenientes de desmontes realizados en el inmueble sin autorización (conf. fojas 49).

13. En ese estado de las actuaciones, la apoderada del señor Miguel Ragone se presentó nuevamente el 4 de septiembre de 2012, denunciado que “a fs. 21 vta. mi representado toma conocimiento de las actuaciones, manifestando dichos inducidos por el Jefe de Programa de Control y Fiscalización de ese momento, el Dr. Gustavo Macías, quien aprovechándose del desconocimiento lego de mi representado dicta al mismo la declaración de voluntad allí plasmada, bajo promesa de que con ello obtendría un resultado favorable. Anulándose de esta manera toda posibilidad de defensa y/o producción de prueba por parte de mi representado” (conf. fojas 58 y vta.).

14. A través de la providencia de fojas 59, el Jefe del Programa Control y Fiscalización de la Secretaría de Ambiente, dispuso poner las actuaciones en estado de emitir disposición final. Dicha providencia fue notificada a la apoderada del sumariado el 6 de septiembre de 2012 (conf. fojas 60).

15. El 19 de septiembre de 2012 se labró el acta de fojas 63, a través de la cual se procedió a constatar el precio del litro de nafta de mayor octanaje, sin plomo, con la finalidad de establecer el monto de la multa a imponerse al sumariado.

16. Mediante la disposición 114/2012 (fojas 64/67), dictada el 20 de septiembre de 2012, el Jefe del Programa Control y Fiscalización de la Secretaría de Ambiente resolvió:

i) la conclusión del sumario administrativo incoado contra el señor Miguel Ragone;

ii) la aplicación al infractor de una multa de \$ 3.090.720 (pesos tres millones noventa mil setecientos veinte), a raíz de haberlo considerado autor responsable de la falta prevista en los artículos 52 de la ley 7070 y 35, inciso d 2., de la ley 7543 (artículo 1º);

iii) la intimación a pagar la suma de \$238.000 -pesos doscientos treinta y ocho mil- en concepto de aranceles no abonados por la realización de los desmontes (conf. artículo 2º);

iv) la obligación de acompañar en el plazo de treinta (30) días un “Plan de Medidas de Remediación y Compensación” (artículo 3º);

v) la suspensión de todas las licencias, permisos, concesiones o autorizaciones, emitidas o a emitirse, por la Secretaría de Ambiente de conformidad con los artículos 239 a 242 del decreto reglamentario 3097/2000 (conf. artículo 4º);

vi) el decomiso del producto forestal inmovilizado y retenido a través del acta de inspección 012-000056/2012 (artículo 5º); y, finalmente,

vii) la inscripción del infractor en el Registro de Infractores y Reincidentes por el término de dos (2) años.

17. Contra la disposición 114/2012 el señor Miguel Ragone interpuso, con fecha 5 de octubre de 2012, el recurso de reconsideración de fojas 70/77, el cual fue rechazado mediante la disposición 138/2012, dictada por el Jefe del Programa Control y Fiscalización de la Secretaría de Ambiente el día 30 del mismo mes y año (fojas 78/82).

18. Con posterioridad, el señor Miguel Ragone dedujo sendos recursos jerárquicos los que, asimismo, fueron denegados por la Secretaría de Ambiente, a través de la resolución 398/2012 (fs. 92/95), y por el Ministerio de Ambiente y Producción Sustentable, mediante la resolución 76/2013.

19. Finalmente, el 21 de febrero de 2013, el señor Miguel Ragone interpuso recurso jerárquico contra la resolución ministerial 76/2013 (conf. fojas 117/129), lo que motiva la intervención de la Fiscalía de Estado en ejercicio de la competencia establecida en el artículo 187 de la ley 5348.

II

EL RECURSO JERARQUICO

El recurrente invoca dos géneros de vicios que, a su criterio, conducirían a la anulación de la disposición 114/2012 del Programa Control y Fiscalización de la Secretaría de Ambiente, a saber:

i) vicios en el procedimiento previo al dictado del acto administrativo;
y,

ii) vicios en el objeto del acto que se vinculan con la falta de proporción entre la sanción aplicada y el tipo de infracción cometida.

Analizaré ambos aspectos siguiendo el orden expuesto precedentemente.

A)

Vicios en el procedimiento sancionador

1. En su escrito de fojas 117/129, el recurrente sostiene que el procedimiento sancionador llevado adelante por la autoridad de aplicación adolecería de vicios graves que determinarían su nulidad.

2. En ese sentido, expresa que si bien la disposición 75/2011 designó un funcionario a cargo del sumario, en calidad de instructor (conf. artículo 3º), éste nunca asumió la función y tampoco se procedió a la designación de otro para reemplazarlo. La ausencia de tal funcionario, en su criterio, determinaría la nulidad de los actos sucesivos del procedimiento.

3. El recurrente aduce, por otra parte, que las afirmaciones contenidas en el acta de fojas 21 vta., habrían sido “inducidas” por el propio personal administrativo de la Secretaría de Ambiente con la promesa de que, a cambio del desistimiento de la posibilidad de ofrecer pruebas, del plazo otorgado a esos fines y del reconocimiento de su responsabilidad en los hechos investigados, obtendría una resolución favorable en el sumario, lo cual habría imposibilitado el ejercicio adecuado de su derecho de defensa.

4. Por otro lado, manifiesta que nunca recibió una notificación formal de la apertura ni de la clausura de la etapa probatoria del sumario administrativo, y tampoco se le notificaron los informes técnicos incorporados a fojas 36/41 y 45/46, por lo cual no habría tenido adecuada oportunidad de impugnarlos en ejercicio del derecho de defensa que le asiste en el procedimiento administrativo (artículo 18 de la Constitución Provincial).

5. Sostiene, asimismo, que la autoridad de aplicación habría incurrido en una contradicción y error en la calificación de los hechos y el derecho aplicable, pues las actuaciones se iniciaron por supuestas infracciones a las

leyes 5.242 y 7.070, en tanto que la multa se impuso por infracción a lo establecido en el artículo 35, inciso d), de la ley 7.543.

6. Señala el recurrente que el acta de constatación del precio de combustible, incorporado a fojas 63, carecería de validez porque solo habría sido suscripta por personal dependiente de la Secretaría de Ambiente, sin la intervención de ninguna persona en representación de la estación de servicios.

Por tales motivos, concluye que -en el caso- se habría omitido la observancia de los trámites sustanciales establecidos por el ordenamiento jurídico, con grave lesión del derecho de defensa.

7. Por último, el recurrente aduce que en el mes de noviembre de 2007 inició los trámites para la obtención del permiso de desmonte y que la postergación de la audiencia pública -dispuesta por la Secretaría de Ambiente mediante la resolución 1174/2007-, sumado a las demoras en el trámite del correspondiente procedimiento administrativo, le habrían causado daños y perjuicios que lo forzaron a cumplir obligaciones contraídas con terceros, dando inicio a las tareas de desmonte, sin esperar la autorización previa de la mencionada Secretaría de Estado.

B)

Vicios en el objeto del acto administrativo

1. Con relación al vicio en el objeto o contenido de la disposición 114/2012, el recurrente argumenta que dicho acto se encuentra teñido de arbitrariedad manifiesta, pues -a su criterio- la multa impuesta en el artículo 1º resultaría excesiva, carecería de toda referencia objetiva a los hechos en que se sustenta, y no se habrían explicado adecuadamente porqué motivos se

estableció la cantidad de 480.000 (cuatrocientos ochenta mil) litros de combustible como sanción.

2. En tal sentido, expresa que la sanción administrativa resultaría excesiva, vulnerando el derecho de propiedad, debido a que configuraría una detracción patrimonial sin sustento objetivo, formal ni jurídico.

III

ANALISIS DEL CASO

Realizada la precedente reseña de los antecedentes corresponde, en este estado, proceder al examen de la legalidad del sumario instruido en contra del señor Miguel Ragone que culminó con la sanción de multa impuesta por la disposición 114/2012 del Programa Control y Fiscalización de la Secretaría de Ambiente.

1)

La regularidad del procedimiento sumarial

En este aspecto, adelanto mi opinión acerca de la regularidad del procedimiento sancionador instruido contra el recurrente por infracción a las disposiciones de las leyes 7.070 y 7.543.

En efecto, como seguidamente se analizará, ninguno de los cuestionamientos efectuados en el recurso de fojas 117/129, reviste entidad suficiente para variar el resultado al que se arribara en el sumario administrativo y que sirviera de fundamento al dictado de la disposición 114/2000. Veamos.

A)

La instrucción del sumario

1. Como premisa fundamental del análisis, cabe dejar sentado que - como lo tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación de manera reiterada y uniforme- “la inconsecuencia o falta de previsión no se suponen en el legislador y, por tanto, se reconoce como principio que las normas deben interpretarse siempre evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, y adoptando como verdadero el que las concilie o deje a todas con valor y efecto (Fallos: 297:142; 300:1080; 301:460; 310:195; 311:193; 312: 1614 y 1849, entre otros), al tiempo que se consulte la racionalidad del precepto y la voluntad del legislador”¹.

Desde esta óptica, una recta hermenéutica de las disposiciones de la ley 7.070 y de su decreto reglamentario 3.097/2000, conduce a la conclusión de que el hecho de haber asumido la instrucción del sumario el propio titular del órgano de aplicación, no produce la nulidad de los actos dictados en su consecuencia ni del procedimiento administrativo en su conjunto.

Tal conclusión, como se verá seguidamente, encuentra adecuado fundamento en la propia normativa aplicable, que no fulmina con la sanción de nulidad la asunción del carácter de instructor por parte del titular del área de Control y Fiscalización, y además se compadece con la gravedad de las infracciones cometidas que autorizaban, en el caso, acudir a los principios generales del procedimiento administrativo en materia de avocación.

¹ Cfr. CSJN, Fallos: 329:5826.

2. Con relación al primer aspecto, destaco que el artículo 135 de la ley 7.070, establece que las sanciones serán impuestas por la autoridad de aplicación, “previo sumario que asegure el derecho de defensa del infractor”.

A su vez, el artículo 269 del reglamento, establece que la competencia para disponer la instrucción de los sumarios y aplicar las sanciones corresponde, en forma directa, al titular del área de Control y Fiscalización de la Secretaría de Ambiente.

Por su parte, el artículo 293 dispone que el titular del área de Control y Fiscalización dictará la disposición que declare, según el caso, la existencia del daño ambiental, la responsabilidad del sumariado y la sanción administrativa que corresponda con arreglo a los artículos 132 a 138 de la ley.

Incluso, la misma norma reglamentaria otorga, en algunos casos, facultades de instrucción directamente al jefe del área de Fiscalización, como la de rechazar la prueba que resulte manifiestamente improcedente, ajena a la materia de procedimiento o superflua y meramente dilatoria²; y en otros casos, confiere el ejercicio de esas facultades de instrucción al instructor sumariante, si lo hubiese, o al titular del área, como las de ordenar una inspección en lugares o cosas³ o un examen pericial⁴.

3. El derecho de defensa, que el artículo 135 de la ley garantiza en todo sumario administrativo en materia ambiental, se cumple siempre que se otorgue al infractor la posibilidad de ser debidamente informado sobre las faltas que se le imputan, de acceder en forma permanente a las actuaciones sumariales, a ser oído, ofrecer prueba, formular alegaciones y obtener una decisión fundada.

² Cfr. artículo 279 del decreto 3.097/2000.

³ Cfr. artículo 281.

⁴ Cfr. artículo 282, reglamento cit..

Advierto, al respecto, que tales principios han sido respetados por el Jefe del Programa Control y Fiscalización de la Secretaría de Ambiente durante la instrucción del procedimiento, y que la ley 7.070 ni el decreto reglamentario 3.097/2000 establecen, en forma expresa, la sanción de nulidad por la ausencia de un agente instructor distinto del órgano llamado a resolver y aplicar las sanciones.

4. Sobre el particular, no puede obviarse que el artículo 296 del citado reglamento dispone, en lo que aquí interesa, que “en caso de falta de previsión de este reglamento de sumario, se aplicará supletoriamente el Código Procesal Penal de la Provincia de Salta”.

Precisamente, el artículo 220 del ordenamiento procesal penal contempla, como “regla general” del sistema represivo, que los actos procesales “serán nulos sólo cuando no se hubieren observado las disposiciones expresamente prescriptas bajo sanción de nulidad”.

De su parte, el artículo 225 dispone que las nulidades “quedarán subsanadas” cuando “las partes no las opongan oportunamente” (inciso a) y, también, cuando “los que tengan derecho a oponerlas hayan aceptado, expresa o tácitamente, los efectos del acto” (inciso b).

5. En el presente caso, destaco que el señor Miguel Ragone no planteó oportunamente la presunta nulidad del procedimiento sumarial, sino que, por el contrario, en su primera presentación escrita -realizada el 16 de agosto de 2011- reconoció en forma expresa la comisión de la infracción que se le imputaba e, incluso, solicitó la realización de un informe técnico para determinar si existió o no daño al medio ambiente (conf. fojas 21 vta.).

Es más, en su segunda presentación, realizada el 27 de agosto de 2012 a través de su apoderada María Eugenia Ragone, es decir, transcurrido un (1) año desde el reconocimiento escrito de fojas 21 vta, tampoco el infractor opuso la presunta vulneración del derecho de defensa y la nulidad de lo actuado (conf. el escrito de fojas 52).

Del mismo modo, en su tercera presentación, del 4 de septiembre de 2012, omitió nuevamente el planteamiento de la eventual nulidad del sumario por ausencia del agente instructor (conf. la presentación de fojas 58 y vta.).

6. Es recién, el 9 de octubre de 2012, al interponer el recurso de reconsideración contra la disposición 114/2012 -que lo sanciona por la realización de desmontes sin previa autorización-, que el señor Miguel Ragone introduce el planteo relativo a la supuesta nulidad del procedimiento administrativo por ausencia de un agente a cargo de la instrucción.

Sin embargo, los agravios contenidos en el recurso de fojas 70/77, sobre dicho aspecto, constituyen simples manifestaciones de disconformidad del infractor con lo resuelto por la autoridad de aplicación, sin que se haya intentado demostrar siquiera, de manera concreta y razonada, en qué forma se habría producido la afectación del derecho de defensa a lo largo del procedimiento sancionador o que la decisión finalmente adoptada sea arbitraria o manifiestamente ilegítima.

7. En ese sentido, viene al caso recordar que, según lo tiene dicho la Corte de Justicia en numerosos pronunciamientos, "las nulidades previstas en el Código Procesal Penal requieren para su procedencia la configuración

de un perjuicio concreto ya que, es postulado esencial que la nulidad no se declara por la nulidad misma”⁵.

Por ese motivo, “ninguna nulidad puede tener un fin en sí misma y esta grave sanción debe obedecer siempre a la existencia de un interés, lo cual supone la violación de una formalidad legal y la demostración de que mediante ella la parte experimenta un perjuicio”⁶.

Ello así, sostuvo el Tribunal, porque “las garantías constitucionales no operan en el vacío o de manera abstracta, sino que su influencia en el trámite del proceso debe siempre proponerse sobre la base de razonamientos que permitan observar que su cercenamiento se ha traducido en perjuicio concreto para la posición de la persona en cuyo favor se invocan”⁷.

La absoluta orfandad de los argumentos contenidos en el recurso jerárquico en este aspecto, torna manifiestamente improcedente el planteo.

8. En cualquier caso, no cabe duda, a la luz de las consideraciones expuestas precedentemente, que la inobservancia de la separación entre las funciones instructora y sancionadora no conduce a determinar, en toda circunstancia, la nulidad de la sanción sino sólo en aquellos supuestos en los cuales se demuestre que el funcionario no ha obrado con la debida imparcialidad.

Desde esta óptica, resulta ilustrativo lo expresado por el Tribunal Constitucional español en su sentencia 60/1995, en orden a que “la acumulación de funciones instructoras y sentenciadoras no puede

⁵ Cfr. Tomo: 141:423 y sus citas.

⁶ Cfr. Tomo: 114:987.

⁷ Cfr. Tomo: 97:899 y 144:941.

examinarse en abstracto, sino que hay que descender a los casos concretos y comprobar si se ha vulnerado efectivamente la imparcialidad del juzgador; debiéndose tener muy en cuenta que no todo acto instructor compromete dicha imparcialidad, sino tan sólo aquellos que, por asumir el juez un juicio sobre la participación del imputado en el hecho punible, puedan producir en su ánimo determinados prejuicios sobre la culpabilidad del acusado que lo inhabiliten para conocer de la fase de juicio oral”⁸.

Los lineamientos expuestos, son de estricta aplicación en el presente caso, donde el señor Miguel Ragone no realizó ninguna actividad procesalmente idónea, tendiente a demostrar -sobre bases ciertas y no meramente conjeturales- que se ha vulnerado efectivamente la imparcialidad del instructor en la sustanciación del sumario, colocándolo de ese modo en situación de indefensión.

9. Con relación al segundo aspecto, tengo para mí que la gravedad y relevancia de las infracciones investigadas justifican, en el caso concreto, que el Jefe del Programa Control y Fiscalización asuma directamente, por vía de avocación, la instrucción del procedimiento administrativo sancionador.

Desde esta óptica, subrayo que el señor Miguel Ragone fue imputado por llevar adelante actividades de cambio de uso de suelo o desmontes sin haber obtenido previamente la habilitación para hacerlo -es decir, ilegales-, que los reconoció expresamente e, incluso, que continuó desmontando luego de notificarse formalmente de la disposición 75/2011 que ordenaba la apertura del sumario y la paralización inmediata de toda actividad forestal en “Finca Caraguatá” (conf. artículo 2º).

⁸ Cfr. García Gómez de Mercado, Francisco, "Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable", Editorial Comares, 2ª edición, Granada, 2004, pág. 116.

No cabe duda que infracciones de tal naturaleza, por su carácter evidente e irreversible, provocan en el ambiente daños significativos - calificados, en el caso, como "graves" por los expertos que intervinieron en el asunto (conf. artículo 131, inciso c, de la ley 7.070)-, lo que autoriza la intervención directa del titular del área en función de criterios de orden jerárquico y de oportunidad, mérito o conveniencia.

10. En ese orden de consideraciones, tiene dicho la Procuración del Tesoro de la Nación que "la avocación es un instituto que tiene lugar cuando un órgano determinado, por un acto administrativo propio, y fundándose en razones de orden jerárquico y de oportunidad adquiere una competencia que materialmente coincide con la que un órgano inferior posee, y sobre la base de que tal competencia del inferior está contenida, en sí, en la del órgano superior"⁹.

La avocación funciona como una técnica que hace a la dinámica de toda organización administrativa, con carácter transitorio y para actuaciones determinadas, cuyo fundamento, en definitiva, se encuentra en la potestad jerárquica¹⁰.

11. Como regla general, la avocación es siempre procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario. Contrariamente a la delegación, que debe ser dispuesta expresamente por un acto formal para cada caso (conf. artículo 9 de la ley 5.348), la avocación no requiere la emisión de acto administrativo alguno para ejercitarla.

De tal suerte, la avocación es procedente aunque no haya norma

⁹ Cfr. Dictámenes PTN 251:642.

¹⁰ Cfr. Dictámenes PTN 251:642.

expresa que la autorice y salvo que una norma legal o reglamentaria la excluya¹¹.

Así resulta de lo dispuesto en el artículo 13 de la ley de procedimientos administrativos, en cuanto establece que “los órganos superiores con competencia en razón de la materia tienen sobre los que de ellos dependen, en la organización centralizada, en la desconcentrada y en la delegación, poder jerárquico, el que:

a) Implica la potestad de mando, que se exterioriza mediante órdenes generales o particulares para dirigir la actividad de los inferiores.

b) Importa la facultad de delegación y avocación, conforme al art. 7º y siguiente de esta Ley.

c) Se presume siempre dentro de la organización centralizada, excluyéndose sólo ante norma expresa en contrario.

d) Abarca toda la actividad de los órganos dependientes y se refiere tanto a la legitimidad como a la oportunidad o conveniencia de la misma”.

12. En función de las consideraciones precedentes, concluyo en que ninguna norma jurídica impedía al órgano jerárquicamente superior, esto es, al Jefe del Programa Control y Fiscalización de la Secretaría de Ambiente, ejercer en la plenitud de sus facultades propias la instrucción del procedimiento sancionador, o bien, asumir la competencia atribuida a un órgano inferior dentro de la misma línea jerárquica por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.

¹¹ Cfr. Gordillo, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo”, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2ª edición, 1994, t. 1, pág. IX-34.

13. Finalmente, viene al caso señalar que “la inobservancia de las normas atributivas de competencia no obsta a que la actividad desplegada sea válida, cuando durante su desarrollo no se han cuestionado la intervención del Instructor actuante ni se perciben vicios o actos concretos que hayan afectado la inviolabilidad de la defensa en juicio”¹².

Señalo al respecto que, en el caso, no sólo no ha existido ningún supuesto de alteración o violación de las normas atributivas de competencia en materia de sumarios a las infracciones de la ley 7.070, sino que el ahora recurrente tampoco cuestionó -de manera concreta y oportuna- la forma en que el Jefe del área de Control y Fiscalización de la Secretaría de Ambiente llevó adelante la instrucción del procedimiento administrativo, y mucho menos aún, intentó demostrar siquiera en qué forma ello habría significado el desconocimiento o la vulneración de su derecho de defensa.

14. Lo expuesto hasta aquí descarta, en mi opinión, los cuestionamientos relacionados con la presunta violación del derecho de defensa del infractor y la consecuente nulidad del procedimiento administrativo. De ahí que, cabe concluir, la actividad administrativa en el sumario se exhibe como perfectamente válida y legal.

B)

El reconocimiento de la infracción por el inculpado

1. El recurrente sostiene que la declaración de fs. 21 vta., donde reconoció que ante el silencio de la Administración al pedido de autorización para efectuar desmontes en el inmueble de su propiedad “procedió a efectuar dicha actividad”, habría sido inducida por el personal de la Secretaría de

¹² Cfr. Dictámenes PTN 200:55.-

Ambiente bajo la promesa de que, a cambio del desistimiento de la posibilidad de ofrecer pruebas, del periodo otorgado a tales fines y del reconocimiento de su responsabilidad, obtendría un resultado favorable en el sumario y, que, tal circunstancia, imposibilitó el ejercicio de su derecho de defensa.

2. Las manifestaciones mencionadas resultan del todo inverosímiles y, por lo demás, constituyen afirmaciones unilaterales del infractor quien, cabe resaltar, no ha intentado siquiera producir prueba alguna en el procedimiento sumarial destinada a acreditar dicho aserto.

En efecto, debe recordarse que es un principio elemental de todo procedimiento administrativo, aquél que pone en cabeza del interesado la carga de la prueba de sus afirmaciones. Luego, la prueba se encuentra a cargo de quien pretende el reconocimiento del hecho determinado que invoca, para que sea después fundamento del acto administrativo que se dicte¹³.

3. En lo que al presente caso se refiere, el señor Miguel Ragone renunció en forma expresa a ofrecer pruebas dentro del plazo conferido a esos fines (conf. fojas 21 vta.). De tal suerte, el cuestionamiento acerca de la falta de notificación de la apertura a prueba del sumario o de la clausura del período respectivo, configura un claro supuesto de contradicción con los propios actos.

Al respecto, la Procuración del Tesoro de la Nación ha señalado que “nadie puede ponerse en contradicción con sus propios actos, ejerciendo una conducta incompatible con una anterior conducta, deliberada, jurídicamente relevante y plenamente eficaz”; principio que, añadió el

¹³ Cfr. Hutchinson, Tomás, “De la Prueba en el Procedimiento Administrativo” en Procedimiento Administrativo, Ed. Ciencias de la Administración, Bs. As., 1998, pág. 393.

citado órgano asesor, resulta de aplicación al procedimiento administrativo, en el cual “puede inferirse que va contra sus propios actos el administrado que intenta formular una pretensión, dentro de una determinada situación -o secuencia de actos-, que no es compatible con su obrar primero”¹⁴.

4. Tampoco el decreto reglamentario 3.097/2000 establece, con carácter obligatorio, la notificación al sumariado de los informes de carácter simplemente técnico -como los incorporados a fojas 36/41 y 45/46-, sin perjuicio de lo cual, como surge de las presentes actuaciones, al señor Miguel Ragone se le comunicó debidamente que le asistía el derecho de formular alegato (fojas 48), habiendo el mismo solicitado una prórroga y el derecho a tomar vista del expediente para extraer fotocopias (fojas 52).

Ambos pedidos, cabe destacar, fueron proveídos favorablemente por el Jefe del Programa Control y Fiscalización, como surge de la providencia de fojas 55 y de la cédula de notificación de fojas 56.

5. Como se advierte, al tomar vista de las actuaciones, el infractor tuvo adecuada oportunidad de impugnar la legalidad o veracidad de los referidos informes técnicos, y aportar todos aquellos elementos de prueba que estimase pertinente en resguardo de sus derechos.

No obstante, no hizo uso de ese derecho, en esa ni en ninguna otra oportunidad, e incluso, tampoco al momento de interponer los recursos administrativos¹⁵.

¹⁴ Cfr. Dictamen PTN 213:314, 273:105.-

¹⁵ Cfr. PTN Dictámenes N° 240/08 y 254/08, entre otros.

C)

Ausencia de contradicción invalidante

1. En este aspecto, el recurrente sostiene que el Programa Control y Fiscalización de la Secretaría de Ambiente habría incurrido en una grave contradicción, susceptible de invalidar el procedimiento sancionador, pues las actuaciones se iniciaron por supuestas infracciones a las disposiciones de las leyes 5.242 y 7.070, en tanto que la multa finalmente impuesta se basó en el marco de lo dispuesto en el artículo 35, inciso d, de la ley 7.543.

Ello así, entiende que se habría violado el principio de congruencia que opera como garantía en favor del sumariado, el cual impide que la Administración Pública se aparte de los términos de la acusación, exigiendo de ese modo la identidad de los hechos imputados al inicio del sumario y los hechos invocados en la posterior resolución.

2. Cabe puntualizar que en todo procedimiento sancionador existen dos aspectos cuya observancia por la Administración son de ineludible cumplimiento, a saber:

i) por una parte, la correcta determinación de los hechos que constituyen el objeto de la imputación administrativa; y

ii) por la otra, la adecuada información del infractor acerca de los hechos que se le atribuyen para que pueda ejercer, en plenitud, el derecho constitucional de defensa.

3. Lo relevante es que el sumariado haya conocido con exactitud los hechos que se le atribuyen, aun cuando la calificación jurídica de los

mismos sea errónea. Es que aquel se defiende de los hechos y no de la calificación legal que de esos hechos haga la Administración Pública¹⁶.

De ahí, entonces, que se haya señalado que “si los sumariados pudieron defenderse de todos los hechos que se le atribuyen, más allá de su correcta o errónea calificación, no existe una clara violación del derecho de defensa que justifique el gravísimo efecto que implica la declaración de nulidad de todo lo actuado”¹⁷.

4. En el caso, contrariamente a lo afirmado por el recurrente, existe perfecta identidad entre los hechos que fueron objeto de la imputación contenida en la disposición 75/2011 del Programa Control y Fiscalización de la Secretaría de Política Ambiental, y aquellos hechos por los cuales fue finalmente sancionado por infracción a las disposiciones de las leyes 7.070 y 7.543.

En efecto, los hechos imputados al señor Miguel Ragone consistieron en la realización de “desmontes sin autorización de la Secretaría de Política Ambiental de aproximadamente 1800 has” (conf. considerando 7º de la disposición 75/2011) y la sanción aplicada se corresponde con la prevista por los artículos 52 de la ley 7.070 y 35, inciso d) 2, de la ley 7.543 para conductas de “desmontes irregulares”.

De acuerdo con la primera de las normas legales citadas, las personas físicas o jurídicas que “inicien planes, proyectos, obras o actividades, sin el Certificado de Aptitud Ambiental habilitante, serán sancionadas con multa, clausura e inhabilitación definitiva, sin perjuicio

¹⁶ Cfr. Suprema Corte de Justicia de Mendoza, Expte. N° 63.281, “Martínez, Walter Hugo y Otro c. Municipalidad de Maipú”, sentencia del 24 de julio de 2000. Ub. S 296-162.

¹⁷ Cfr. Suprema Corte de Justicia de Mendoza, causa cit.

de las sanciones civiles y/o penales que le pudieren corresponder a sus titulares por los daños causados”.

De acuerdo con la segunda, se considerarán faltas, entre otras, “realizar actividades de aprovechamiento forestal, uso de suelo, desmontes o cambios de uso de suelo sin autorización previa de la Autoridad de Aplicación”.

En caso de detectarse la comisión de una falta o infracción a las disposiciones de la ley 7.543, el citado artículo 35 establece que “sin perjuicio de las acciones civiles y penales o contravencionales que pudieran corresponder por el mismo acto, la Autoridad de Aplicación, previo sumario que asegure el debido derecho de defensa, deberá imponer una sanción proporcional de: ...2. Multa de 100 a 100.000 litros de nafta especial del mayor octanaje sin plomo”.

La misma norma legal añade que, si se tratase de “desmontes o cambios de uso de suelo sin autorización previa de la Autoridad de Aplicación del inciso d) de este artículo, el mínimo y máximo aplicable se agravaran en diez veces su valor”.

5. En tales condiciones, cabe concluir que, en el caso, no ha mediado ninguna lesión al derecho de defensa del recurrente ni desconocimiento o vulneración del principio de congruencia propio del procedimiento administrativo sancionador.

D)

La validez del acta de fojas 63

1. Con carácter liminar, debe dejarse sentado que el acta en cuestión, de acuerdo con lo establecido por el artículo 979 de Código Civil, constituye un instrumento público que hace plena fe hasta que sea argüido de falsedad, por acción civil o criminal, de la existencia material de los hechos, que el oficial público hubiese anunciado como cumplidos por él mismo, o que han pasado en su presencia (conf. artículo 993, Código cit.).

2. Ello así, resulta irrelevante la intervención de un tercero para dotar de validez al acta de fojas 63, y, por otra parte, además, el precio consignado en dicho instrumento es coincidente, en un todo, con el establecido, para la misma fecha, en los establecimientos expendedores de combustible de la ciudad de Salta.

E)

Inexistencia de mora de la Administración

1. El recurrente invoca, como causa de justificación de los desmontes, las supuestas demoras en que habría incurrido la Secretaría de Ambiente en la resolución del procedimiento administrativo en que se tramitaron los respectivos pedidos de autorización.

Sostiene, en ese orden de cosas, que “había constituido una hipoteca a favor del Banco Santander Río sobre el inmueble en cuestión para desarrollar un proyecto agrícola ganadero”, razón por la cual “ante la falta de respuestas e importantes compromisos asumidos, se vio forzado a cumplir sus obligaciones y comenzar los trabajos estipulados” (conf. fojas 125).

Como se verá a continuación, ninguna de las razones alegadas por el recurrente, constituyen extremos suficientes para excluir la responsabilidad que le corresponde por la infracción cometida, consistente en haber

realizado actividades de desmonte o cambio de uso de suelo sin la autorización previa de la autoridad de aplicación.

2. En efecto, el artículo 13 de la ley 26.331 establece que todo desmonte o manejo sostenible de los bosques nativos requiere autorización por parte de la autoridad de aplicación de la jurisdicción correspondiente.

Por su parte, el artículo 35, inciso d), de la ley provincial 7.543 dispone, de manera coincidente con la norma nacional, que se considerarán “faltas administrativas”, entre otras, “d) realizar actividades de aprovechamiento forestal, uso de suelo, desmontes o cambios de uso de suelo sin autorización previa de la Autoridad de Aplicación”.

3. La autorización ha sido definida como “un acto de la Administración por el que ésta consiente a un particular el ejercicio de una actividad privada, aunque inicialmente prohibida con fines de control administrativo de su ejercicio, constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente”¹⁸.

Lo que caracteriza a este tipo de intervención administrativa, como dice Parejo Alfonso, es que “descansa en una valoración del interés público, conforme a la cual la satisfacción de éste no requiere ni la asunción de la titularidad de la actividad por la Administración (...) ni tampoco el sacrificio de los derechos subjetivos de los ciudadanos (su expropiación), por considerar bastante la sujeción de la actividad o de los derechos -que, por tanto, siguen siendo privados- a una regulación

¹⁸ Cfr. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón “Curso de Derecho Administrativo”, 1ª ed., Thomson Civitas - La Ley, Buenos Aires, t. II, pag. 137.

jurídico-administrativa, es decir, a un estatuto objetivo definido por la Administración”¹⁹.

De ahí que, en el marco de las autorizaciones, el Estado “debe habilitar de modo expreso el ejercicio del derecho”²⁰.

4. Se trata de una verdadera limitación al derecho de propiedad²¹, la cual es establecida, en materia ambiental, con la finalidad de lograr el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y el manejo sostenible de los bosques nativos existentes en la Provincia de Salta, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad²²; fines contra los cuales -cabe afirmar con énfasis- conspiró el señor Miguel Ragone con su conducta desaprensiva y pertinaz de explotación ilegal de los recursos naturales.

5. El artículo 8 de la ley 26.331 dispone que, durante el lapso comprendido entre su sanción y la realización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, no se podrán autorizar desmontes. Esta ley, fue sancionada por el Congreso de la Nación, el 28 de noviembre de 2007²³.

En el orden local, por su parte, la Legislatura sancionó el 16 de diciembre de 2008, la ley 7.543²⁴, mediante la cual se establecieron las

¹⁹ Cfr. Parejo Alfonso, Luciano; Jiménez Blanco, Antonio y Ortega Álvarez, Luis, “Manual de Derecho Administrativo”, 2ª ed. corregida, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1992, págs. 403/404.

²⁰ Cfr. Balbín, Carlos F., “Tratado de Derecho Administrativo”, t. II, pág. 493, La Ley, Buenos Aires, 2010.

²¹ Cfr. Cassagne, Juan Carlos: “Derecho Administrativo”, Séptima Edición, Lexis Nexis, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2002, t. II., pág. 333.

²² Cfr. artículo 1º de la ley 26.331.

²³ Publicada en el Boletín Oficial del 26 de diciembre de 2007.

²⁴ Publicada en el Boletín Oficial del 26 de enero de 2009.

normas del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Salta.

De conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la ley 7.543, las áreas o zonas determinadas dentro de la Categoría II son aquellas que poseen una pendiente superior el quince por ciento (15%), o que por las características de los suelos con limitaciones severas, sólo podrán ser destinadas a los usos de aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica y estarán orientadas a la promoción y el uso sostenible de los bosques nativos, pudiendo incluir el aprovechamiento de sus recursos maderables y no maderables.

Por cierto que, con arreglo al control preventivo del ejercicio de los derechos o de las actividades ambientales, previsto por las leyes 26.331 y 7.543, el aprovechamiento de los recursos maderables debe ser previamente autorizado por la autoridad de aplicación, pues de lo contrario, cualquier actividad que se realice será considerada ilegal.

6. Cabe sumar a lo expuesto, el hecho de que, con fecha 29 de diciembre de 2008, la Corte Suprema había dispuesto en la causa “Salas, Dino y Otros c. Provincia de Salta y Estado Nacional s/ amparo”, una medida cautelar consistente en el cese de los desmontes y tala indiscriminada de bosques nativos en los departamentos San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria (considerando segundo, fallo cit.).

Esta medida cautelar fue dejada sin efecto el 13 de diciembre de 2011, de modo que algunos de los desmontes ilegales realizados por el señor Miguel Ragone en “Finca Caraguatá”, pues los hubo también durante el año 2012 (conf. las constancias de fojas 42/43 y 45/46), se encontraban directamente alcanzados por la prohibición cautelar.

7. Con arreglo a los antecedentes expuestos, cabe concluir en que no existió ninguna demora injustificada por parte de la autoridad de aplicación, quien adecuó su actividad administrativa a lo dispuesto por las leyes 26.331 y 7.543 y lo resuelto, en vía cautelar, por la Corte Suprema.

F)

La responsabilidad del sumariado

1. La infracción administrativa, como el delito, consiste en una acción típica, antijurídica, culpable y punible. Desde esta óptica, el derecho administrativo sancionador exige la culpa del infractor, es decir, el aspecto subjetivo o intención.

De tal manera, al Estado, en la instrucción del procedimiento administrativo sancionador, le corresponde probar que el infractor actuó de un modo doloso, culposo o negligente.

Se ha señalado, en ese orden de consideraciones, que el concepto de culpa se asocia, en el ámbito del derecho administrativo sancionador, con la “debida diligencia” más que con el elemento doloso o culposo propio del derecho civil o del derecho penal, y ello por cuanto, “las infracciones administrativas no exigen, generalmente, la presencia de dolo, entendido como la voluntad o decisión consciente de realizar las conductas prohibidas y afectar el bien jurídico protegido, sino que basta con el descuido para que, en principio, esté configurada la infracción”²⁵.

2. No cabe duda alguna, a la luz de lo hasta aquí expuesto, de la conducta culpable del señor Miguel Ragone por la comisión de la falta administrativa prevista en el artículo 35, inciso d), de la ley 7.543.

²⁵ Cfr. Balbín, Carlos F., “Tratado de Derecho Administrativo”, cit., t. II, págs. 467/468.

En efecto, según dicha norma, se considerará falta administrativa “realizar actividades de aprovechamiento forestal, uso de suelo, desmontes o cambios de uso de suelo, sin la autorización previa de la Autoridad de Aplicación”.

La prueba producida en el procedimiento sumarial acredita, con carácter incontrovertible, que el infractor llevó adelante actividades de cambio de uso de suelo sin haber obtenido previamente la habilitación para hacerlo, e incluso, que continuó haciéndolo luego de la disposición 75/2011 por la cual se había ordenado el sumario administrativo en su contra y la paralización inmediata de toda actividad forestal en “Finca Caraguatá” (conf. artículo 2º).

3. La conducta observada por el señor Miguel Ragone, en mi criterio, pone de manifiesto la voluntad o decisión consciente del infractor de realizar las conductas prohibidas y, de ese modo, afectar el bien jurídicamente tutelado por las leyes 26.331 y 7.543, sin que se advierta la existencia, en el caso, de ninguna de las causales típicas de exclusión de la culpa o responsabilidad.

4. En efecto, el recurrente sostiene que, ante el silencio de la autoridad de aplicación en resolver su pedido de autorización, se vio obligado a llevar a cabo los desmontes para cumplir compromisos asumidos frente a terceros y evitar perjuicios económicos en su patrimonio.

El argumento, como se verá seguidamente, no excluye la culpa ni la responsabilidad del infractor.

5. El principio en materia administrativa, recogido en el artículo 25 de la ley 5.348, es que el silencio de por sí es tan sólo una “conducta

inexpresiva administrativa” y que no configura aceptación ni acto tácito, salvo cuando el orden normativo expresamente lo dispone.

Al respecto, cabe destacar que ninguna disposición de la ley 7.543 ni de su decreto reglamentario, establece expresamente que el silencio de la autoridad de aplicación valdrá como autorización, por lo cual aquél principio general rige en plenitud en los procedimientos sustanciados en materia ambiental (conf. artículo 1º, ley 5.348 cit.).

Ello así, resulta inadmisibles pretender justificar la realización de un desmonte no autorizado, esto es, ilegal, con fundamento en el silencio de la autoridad de aplicación o en la supuesta mora administrativa, que, por lo demás, como resulta de la reseña efectuada en el precedente apartado E), es inexistente en el presente caso.

6. El silencio administrativo, como dice Marienhoff, se configura cuando la Administración Pública “observe una actitud meramente pasiva, de abstención, de inercia, ambigua, respecto a una conducta que requiere una manifestación o pronunciamiento concreto; el signo característico del silencio es la ambigüedad, la cual impide atribuirle a la autoridad silente una actitud afirmativa o una negativa”.

Esta incertidumbre, en consecuencia, “sólo puede ser quebrada por la norma positiva, atribuyéndole al silencio un significado positivo o uno negativo, lo que dependerá de las circunstancias o de las situaciones que se consideren”²⁶.

7. Desde esta perspectiva y dado que el silencio, en nuestro derecho público provincial, no tiene valor de acto administrativo (conf. artículo 25

²⁶ Cfr. Miguel S. Marienhoff, “Tratado de Derecho Administrativo”, t. II, pág. 316, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1966.

de la ley 5.348), a falta de una norma expresa que le atribuya un significado positivo, debe interpretarse en el sentido contrario a la pretensión del administrado²⁷.

En el caso, en un sentido contrario a la autorización para desmontar, habida cuenta de la naturaleza operativa que reviste la habilitación administrativa en este caso.

En efecto, recordando la clasificación efectuada por García de Enterría, cabe poner de resalto que a diferencia de las autorizaciones “simples”, que solamente aspiran a “controlar la actividad autorizada y, como mucho, acotarla negativamente dentro de unos límites determinados”, las denominadas autorizaciones “operativas”, sin renunciar a la función primaria de control, “pretenden ir más allá de ella, encauzando y orientando positivamente la actividad de su titular en la dirección previamente definida por planes o programas sectoriales, o bien, aunque de forma esquemática o, incluso, implícitamente, por la propia norma en cada caso aplicable”²⁸.

8. La conducta manifiestamente ilegal del señor Miguel Ragone ha quedado debidamente acreditada con la abundante prueba producida en el sumario administrativo; prueba que -como se ha visto- no ha sido objeto de cuestionamientos por parte del interesado durante el curso del procedimiento.

Así, son elocuentes las constataciones practicadas por el personal del Programa Control y Fiscalización de la Secretaría de Ambiente, cuyas actas se incorporan a fojas 16, 17 y 23. En esta última, por ejemplo, se

²⁷ Cfr. Balbín, Carlos F., “Tratado de Derecho Administrativo”, cit., t. III, pág. 244.

²⁸ Cfr. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón “Curso de Derecho Administrativo”, Civitas, Madrid, 1991, t. II, pag. 138.

expresa que “en razón de las constantes denuncias efectuadas en razón de que oportunamente dependientes de la Unidad de Control Ambiental detectaron un desmonte no autorizado en Finca “Caraguata” Matricula N° 17.624 del Departamento “San Martín”, confeccionándose un acta al respecto y ordenándose la paralización de toda actividad de desmonte no autorizado y atento a que por conocimiento de las denuncias citadas se continuaba con la actividad de desmonte no autorizado”.

De la misma manera, del informe incorporado a fojas 36/41, practicado por la Ingeniera Melisa Martínez Castillo, se desprende que el sumariado realizó “un desmonte degradado resultante principalmente de la explotación forestal selectiva, se considera configurar la existencia de un daño grave en razón de que por tales características el ecosistema o el ambiente no podrá asumir por sí solo la recuperación al estado lo más similar posible respecto al anterior sin la realización de acciones integrales por parte del hombre, y más aún si se tiene en cuenta que en alrededor de 3 meses se desmontaron 3713 ha. se puede presumir una tasa de transformación o alteración mensual equivalente a 1237 ha.”

9. Pero si quisiera sostenerse que ello no es suficiente para tener por acreditadas las faltas que se imputan al señor Miguel Ragone, y que la prueba necesaria para sancionar debe ser aún más concluyente, toda duda al respecto se desvanece con el reconocimiento expreso realizado por el propio sumariado a fojas 21 vta., donde expresó que “oportunamente se solicitó a la Secretaría de Política Ambiental (...) autorización a fin de efectuar el desmonte en una superficie de 3.402, 40 has. con el único fin de habilitar dichas tierras con fines productivos, sin expedirse dicho organismo a tal efecto; en consecuencia ante el silencio y sin expedirse a lo solicitado a dicho organismo, se procedió a efectuar dicha actividad.”

Incluso, dicho reconocimiento, es reiterado por el ahora recurrente en el recurso jerárquico de fojas 117/129, al admitir la autoría de la infracción que se le imputa –es decir, desmontar sin la autorización correspondiente- y, con ello, su culpabilidad como autor responsable de las faltas administrativas.

10. En ese orden de consideraciones, señala García Gómez de Mercado que, “lógicamente, será innecesaria la existencia de prueba alguna cuando los hechos hayan sido reconocidos por el interesado, p. ej. en sus alegaciones en vía administrativa”²⁹.

Es que, frente al reconocimiento expreso de su responsabilidad por el presunto infractor, corresponderá, sin necesidad de mayor indagación, disponer la conclusión del procedimiento sumarial³⁰.

En referencia al presente caso, advierto que existe, además, una concordancia total y absoluta entre el reconocimiento expresado por el señor Miguel Ragone y las circunstancias comprobadas en el curso del procedimiento administrativo, por lo que no cabe dudar de la culpa y responsabilidad que le corresponde en la comisión de la infracción que se le atribuye.

2)

Inexistencia de vicio en el objeto

Con relación a este aspecto del recurso, tampoco asiste razón al infractor, en tanto la sanción de multa aplicada al señor Miguel Ragone resulta razonable y guarda adecuada proporcionalidad con la gravedad de la infracción cometida. Veamos.

²⁹ Cfr. García Gómez de Mercado, Francisco, “Sanciones administrativas”, cit., pág. 157.

³⁰ Cfr. García Gómez de Mercado, Francisco, “Sanciones administrativas”, cit. pág. 133.

A)

Razonabilidad y proporcionalidad de la sanción

1. Cabe recordar que las penas o sanciones administrativas, como las penales, son una expresión del poder punitivo del Estado (*ius puniendi*), y unas y otras implican un menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita, por lo que es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita³¹.

2. El recurrente invoca la supuesta arbitrariedad de la disposición 114/2012 del Jefe del programa Control y Fiscalización de la Secretaría de Ambiente, sobre la base de considerar que la multa impuesta se exhibe como manifiestamente desproporcionada con referencia a los hechos por los que se dispusiera la apertura del sumario administrativo.

En mi criterio, tampoco le asiste razón al recurrente en este punto, pues las constancias de las presentes actuaciones permiten concluir, con suficiente convicción, que la sanción de multa establecida en el artículo 1º de la disposición recurrida encuentra adecuado sustento en las circunstancias comprobadas del sumario administrativo.

3. En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 35, inciso d) 2, de la ley 7.543, serán faltas administrativas a dicha ley “realizar actividades de aprovechamiento forestal, uso de suelo, desmontes o cambios de uso de suelo, sin la autorización previa de la Autoridad de Aplicación”.

³¹ Cfr. Corte IDH, Caso "Baena Ricardo y otros vs. Panamá", sentencia del 02/02/01, Serie C Nº 72.

La norma legal establece, además, que “en caso de detectarse una falta, sin perjuicio de las acciones civiles y penales o contravencionales que pudieran corresponder por el mismo acto, la Autoridad de Aplicación, previo sumario que asegure el debido derecho de defensa, deberá imponer una sanción proporcional de: 2. Multa de 100 a 100.000 litros de nafta especial del mayor octanaje sin plomo” y, que, “en caso de desmontes o cambios de uso de suelo sin autorización previa de la Autoridad de Aplicación del inciso d) de este artículo, el mínimo y máximo aplicable se agravaran en diez veces su valor”.

4. En el presente caso, como surge de la prueba regularmente incorporada al sumario administrativo y lo ha reconocido el propio sumariado en dos oportunidades (a fojas 21 vta. y en el recurso jerárquico de fojas 117/129), éste realizó desmontes sin contar con la autorización previa de la autoridad de aplicación, por lo tanto, de manera manifiestamente ilegal.

De tal suerte, la multa establecida en el artículo 1º de la disposición 114/2012, equivalente a 480.000. litros de nafta especial sin plomo, se encuentra holgadamente comprendida dentro de los parámetros fijados por el artículo 35, inciso d) 2., de la ley 7.543, sin que el interesado hubiese cuestionado, por la vía pertinente, la validez o razonabilidad del precepto legal.

5. Con relación a la graduación de las sanciones, cabe recordar que, en principio, se trata de un aspecto que integra el ámbito propio de las facultades discrecionales de la Administración³².

³² Cfr. CNFed. Contencioso Administrativo, Sala III, “Alitalia Líneas Aéreas Italianas S. A. c. Dirección Nac. de Migraciones”, 03/02/2000, LL, 2000-F, 972.

Así lo ha sostenido, de su parte, la Procuración del Tesoro de la Nación, al afirmar que “en lo que concierne al *quantum* de la multa impuesta y teniendo en cuenta los parámetros indicados en la norma, el poder administrador cuenta con un margen de ponderación, por lo que dicha facultad sólo se encuentra sujeta al límite de la razonabilidad”, de modo –concluyó el órgano asesor- que “la graduación de la sanción queda librada a la prudente discrecionalidad de la autoridad de aplicación”³³.

Por lo tanto, dentro del margen establecido por la norma (legal o reglamentaria), la determinación del monto de la multa a aplicarse finalmente al infractor, constituye una cuestión preponderantemente discrecional, que no admite descalificación sino en supuestos de manifiesta arbitrariedad, los que -cabe enfatizar- no concurren en el presente caso.

6. Por cierto que en todos los supuestos de aplicación del *ius puniendi* la actuación debe ser racional y justa, pues -como lo ha sostenido, desde antiguo, la Corte Suprema- “es precisamente la razonabilidad con que se ejercen tales facultades, la cual comprende la proporcionalidad entre la falta cometida y la sanción impuesta, el principio que otorga validez a las sanciones administrativas dictadas por los órganos del Estado”³⁴.

Es por ello que en la imposición de sanciones, se debe guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente para la graduación ciertos criterios, como la existencia de intencionalidad o reiteración; la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia por comisión de otra infracción de igual especie.

³³ Cfr. PTN Dictámenes 261:121; 275: 390, entre otros.

³⁴ Cfr. CSJN Fallos 304:721; 305:1489; 306:126; entre muchos otros.

7. Como sostiene Balbín, “la sanción debe ser razonable. Debe existir nexo de causalidad y vínculo entre las medidas adoptadas (sanciones) y el fin que persigue el acto estatal y a su vez las sanciones deben guardar proporción con las faltas cometidas”³⁵.

De tal manera, una sanción será razonable cuando exista un adecuado nexo de causalidad entre la conducta reprochable, las medidas adoptadas por la autoridad de aplicación y el fin público perseguido por el Estado, y a su vez, será proporcional cuando se corresponda en términos de dimensión con la falta cometida.

En ese sentido, cabe tener presente que a las graves infracciones comprobadas por las actas de inspección de fojas 3/4, 16/17 y 23, debe agregarse la conducta desaprensiva del señor Miguel Ragone, quien luego de tomar conocimiento de que la disposición 75/2011 había ordenado el sumario administrativo en su contra, y dispuesto la paralización inmediata de toda actividad forestal en “Finca Caraguatá” (conf. artículo 2º, disposición cit.), continuó desmontando 1.695 hectáreas más, sumadas a las que había desmontado con anterioridad, también sin autorización (conf. el informe de fojas 42/43).

8. Ello así, no cabe, en mi criterio, dudar de la responsabilidad que le cabe al señor Miguel Ragone por la comisión de la falta grave que se le imputa, y, consecuentemente, de la legalidad, proporcionalidad y razonabilidad de la sanción de multa impuesta en el artículo 1º de la disposición 114/2012.

IV

VISTA AL MINISTERIO PÚBLICO

³⁵ Cfr. Balbín, Carlos F., “Tratado de Derecho Administrativo”, cit., t. II, pág. 480.

En atención a la legitimación otorgada por el artículo 166, inciso f), de la Constitución Provincial, corresponderá disponer la remisión de copias certificadas de las presentes actuaciones al Procurador General de la Provincia a los efectos que pudieren corresponder.

V

EJECUCIÓN DE LA MULTA

Por último, cabe señalar que el artículo 139 de la ley 7.070 establece que el cobro judicial de las multas administrativas, se tramitará por la vía de ejecución fiscal y en todos los casos, se dará intervención al Fiscal de Estado en orden a la competencia prevista en el artículo 149 de la Constitución Provincial.

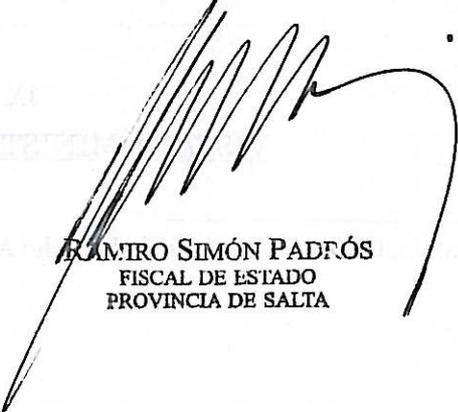
Ello así, de seguirse el criterio expuesto en el presente dictamen, corresponderá que el decreto que rechace el recurso jerárquico disponga la remisión de actuaciones a Fiscalía de Estado para la promoción de las acciones judiciales correspondientes.

VI

CONCLUSION

En virtud de las consideraciones expuestas, soy de opinión que corresponde rechazar el recurso jerárquico interpuesto a fojas 117/129 por la apoderada del señor Miguel Ragone, en contra de la resolución 76/2013 del Ministerio de Ambiente y Producción Sustentable.

Dictamen N° 2/2013.-


RAMIRO SIMÓN PADFÓS
FISCAL DE ESTADO
PROVINCIA DE SALTA