

Buenos Aires, 13 de diciembre de 2011

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que la presente acción de amparo fue iniciada con el objeto de que se disponga el cese inmediato y definitivo de los desmontes y talas indiscriminadas de los bosques nativos situados en los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria de la Provincia de Salta; se declare la inconstitucionalidad y nulidad absoluta e insanable de las autorizaciones otorgadas a esos efectos y se prohíba otorgarlas en el futuro; se imponga a las demandadas el deber de recomponer y restablecer el ambiente al estado anterior a la producción del daño y, en caso de no resultar ello técnicamente factible, se fije una indemnización sustitutiva a favor de las comunidades indígenas y agrupaciones criollas de la zona, sin perjuicio de lo que corresponda a otros afectados y al Fondo de Compensación Ambiental creado por la ley 25.675.

2°) Que la gravedad de los hechos denunciados por los actores y la clara afectación al medio ambiente que producían aquellas actividades realizadas de manera indiscriminada, exigieron de esta Corte la adopción de las medidas conducentes a la superación del estado de cosas que dio lugar a la promoción del proceso y el diferimiento de la decisión atinente a su competencia para entender en el caso por vía de la instancia originaria prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional.

En el marco del camino emprendido con ese propósito, luego de oídas las exposiciones de las partes sobre la situación denunciada en la audiencia pública celebrada el 18 de febrero de 2009, y con fundamento en el principio precautorio contemplado en la Ley General del Ambiente 25.675 (artículo 4°), el Tribunal dispuso la suspensión de todas las autorizaciones de tala y desmonte otorgadas por el Estado provincial en los cuatro

departamentos referidos, como así también su ejecución, hasta tanto se efectúe un estudio que determine el impacto ambiental acumulativo producido sobre el clima, el paisaje, el ambiente en general y en las condiciones de vida de los habitantes, en el que a su vez debía proponerse una solución que armonice la protección de los bienes ambientales con el desarrollo en función de los costos y beneficios involucrados, identificando márgenes de probabilidades para las tendencias que señale, valorando los beneficios relativos para las partes relevantes involucradas y las generaciones futuras (fs. 313/315).

Tal como fue ordenado, el estudio referido fue realizado por la Provincia de Salta en forma conjunta con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, y con la participación de las comunidades que habitan la zona indicada.

3°) Que paralelamente a la elaboración del estudio ordenado en el sub lite, el Estado provincial en ejercicio de la jurisdicción local en la materia y del dominio originario de sus recursos naturales (artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional), ha desarrollado políticas públicas ambientales tendientes a instaurar un régimen tuitivo en lo que concierne a la protección de los bosques nativos existentes en su territorio.

En tal sentido cabe destacar la sanción de la ley 7543 (B.O., 26/1/2009) que establece las normas de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Salta, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 6° de la ley 26.331, con la finalidad de promover el aprovechamiento racional, la conservación, el manejo sostenible y el desarrollo sustentable de los bosques nativos, armonizando el desarrollo económico, social y ambiental de la provincia, en beneficio de las generaciones actuales y futuras (artículo 2°).

Mediante el decreto reglamentario 2785/2009 (B.O., 13/7/2009), se aprobó el soporte cartográfico para la delimitación de las áreas que corresponden a las diferentes categorías de conservación establecidas en el artículo 5° de la referida ley, y a través del decreto 3676/2009 (B.O., 1/9/2009) se creó en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Económico un Consejo Asesor permanente de consulta y consenso para la evaluación progresiva del Plan de Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo, como instancia previa de consideración obligatoria por parte de la autoridad de aplicación. También se creó en la órbita del indicado Ministerio la Agencia Foresto - Industrial como instrumento para promover la forestación y mitigar los impactos ambientales (decreto 4355/2009, B.O., 14/10/2009).

Asimismo, en el marco de actuación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable se crearon la Agencia de Áreas Protegidas (decreto 1849/2010, B.O., 13/5/2010) y la Agencia de Bosques Nativos (decreto 3464/2010, B.O., 2/9/2010), como organismos específicos para que actúen como autoridades de aplicación, respectivamente, del Sistema Provincial de Áreas Protegidas (ley 7107) y de la ley 7543 de Ordenamiento Territorial en lo referido a la evaluación y aprobación de los aprovechamientos forestales y en los proyectos y planes de manejo integral del bosque nativo.

4°) Que, por otra parte, corresponde poner de resalto la sanción del decreto provincial 2789/2009, mediante el que se dispuso que la delimitación definitiva y la categorización final de las áreas boscosas que ocupan o utilizan las comunidades indígenas se decidirá una vez realizado el relevamiento técnico jurídico catastral de la situación dominial de esas tierras (artículo 2°), tarea que de acuerdo al artículo 3° de la ley nacional 26.160, se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas; y que, mientras tanto, dichas áreas serán consideradas de manera precautoria en la Categoría II (amarillo),

conforme el artículo 5° de la ley local 7543, prohibiéndose la ejecución de las autorizaciones de desmonte pendientes de realización en aquellas propiedades incluidas en esa categoría y que se encuentren sometidas a un reclamo formal por parte de tales comunidades (artículo 1°).

A su vez, en el artículo 3° del decreto el Estado provincial expresamente dispuso: "Encomiéndose a la Autoridad de Aplicación de la ley 7543, adoptar las medidas necesarias y conducentes para asegurar el efectivo cumplimiento del presente".

5°) Que el contenido de las normas citadas evidencia la voluntad política del Gobierno Provincial de superar el conflicto que dio origen a este proceso, y demuestra un avance significativo en la legislación provincial en lo que concierne a la protección de los bosques nativos, mediante la utilización de diversos instrumentos de gestión ambiental.

En consecuencia, al no subsistir las circunstancias que determinaron el dictado de la medida cautelar dispuesta a fs. 313/315, corresponde levantar la suspensión allí ordenada, pues ha desaparecido el peligro de daño irreversible que determinó aquella decisión (artículo 203 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Los titulares de los permisos que se encontraban alcanzados por aquella suspensión, otorgados por las autoridades locales con anterioridad a la vigencia de la ley 7543, deberán adecuarse a las prohibiciones y limitaciones emergentes de esa norma, de su decreto reglamentario 2785/2009 y de las demás disposiciones complementarias, de acuerdo a la categoría de conservación (color rojo, amarillo o verde) que le corresponda a la zona en la que se encuentren ubicados los proyectos autorizados.

6°) Que no empecen a tal decisión los cuestionamientos efectuados por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación al Ordenamiento Territorial de Salta, pues las

mismas observaciones formuladas en esta causa fueron realizadas por la Autoridad Nacional de Aplicación en el expediente administrativo que tramita en la referida Secretaría a los fines previstos en el artículo 33 de la ley 26.331, en cuyo marco –según se desprende del memorando SsPyPA n° 790/2010 obrante a fs. 503/505 del expediente CUDAP:TRI-JGM:0015628/2010– se pudieron superar aquellas diferencias, salvo la relativa al sistema propuesto para tratar las autorizaciones en el artículo 22 del decreto 2785/09, reglamentario de la ley provincial 7543. Sin perjuicio de ello –se expresa en el citado memorando– se continúa trabajando en la presentación de planes de manejo y conservación, comenzando a implementar la ley y acciones concretas sobre los bosques para propender a su manejo sustentable.

Al ser ello así, frente al éxito obtenido por el organismo nacional en sede administrativa, corresponde que, en ejercicio de las facultades que le confiere su condición de Autoridad de Aplicación Nacional de la ley 26.331, continúe realizando las gestiones necesarias por esa vía a fin de garantizar el respeto de los presupuestos mínimos en la materia y de promover junto al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) que exista un nivel de coherencia entre las categorías de conservación que establezcan aquellas jurisdicciones que comparten ecorregiones (artículo 6° del decreto 91/2009, reglamentario de la ley 26.331); máxime cuando la cuestión planteada en este pleito se ciñe a los cuatro departamentos individualizados en el considerando 1°, y el sistema contemplado en el citado artículo 22 del decreto 2785/09 rige en toda la provincia.

En virtud de lo expuesto, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación deberá encauzar el ejercicio de sus atribuciones por la vía indicada y, por consiguiente, se

dispondrá el cese de la participación que le fue conferida en estas actuaciones a fs. 313/315.

7°) Que en las condiciones indicadas, esta Corte considera que se han alcanzado los propósitos perseguidos con la intervención asumida en el pleito y, consecuentemente, el Tribunal debe desprenderse del conocimiento en la causa, en la medida en que no corresponde a la competencia originaria prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional.

En efecto, en el precedente de Fallos: 318:992, se dejó bien establecido que corresponde reconocer a las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, así como valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido.

Tal conclusión procede de la Constitución Nacional, la que, si bien establece que le cabe a la Nación "dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección", reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas (artículo 41, tercer párrafo, de la Constitución Nacional; Fallos: 318:992, considerando 7° y "Verga, Ángela y otros c/ Tagsa S.A. y otros", Fallos: 329:2280).

8°) Que en ese marco se inscribe la sanción de la ley 26.331, en cuanto establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos; fija los objetivos de las políticas de carácter nacional vinculadas con esa cuestión específica; dispone que será autoridad de aplicación el organismo que la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires determinen para actuar en cada jurisdicción, establece cuáles son sus facultades, entre las que cabe destacar, con particular atinencia a la cuestión

planteada en el sub lite, el otorgamiento de autorizaciones para todo desmonte o manejo sostenible de bosques nativos, reconociendo y respetando los derechos de las comunidades indígenas originarias del país que tradicionalmente ocupen esas tierras (artículos 1º, 3º, 10, 13 y 19).

Dicho cuerpo normativo en el capítulo 10 regula el régimen de las sanciones aplicables frente al incumplimiento de la ley, y allí reconoce expresamente que el poder de policía en la materia le corresponde a cada una de las jurisdicciones (artículo 29), estableciendo que es atribución de la autoridad de aplicación de la jurisdicción respectiva la realización de tareas para la recuperación y restauración de los bosques nativos que hayan sido afectados por incendios o por otros eventos naturales o derivados de la acción humana que los hubieren degradado, manteniendo la categoría de clasificación que se hubiere definido en el ordenamiento territorial previsto en el capítulo 2 de la ley (artículo 40).

A su vez, el artículo 41 dispone que también le compete a las autoridades de aplicación de cada jurisdicción determinar el plazo en que los aprovechamientos de bosques nativos o desmontes preexistentes en las áreas categorizadas I y II (sectores de muy alto y de mediano valor de conservación, respectivamente –artículo 9º–) adecuarán sus actividades a lo establecido en la ley.

9º) Que, por otro lado, la Ley General del Ambiente, 25.675, ha instaurado un régimen jurídico integrado por disposiciones sustanciales y procesales, y ha consagrado principios ordenatorios y procesales aplicables al caso, y que deben ser estrictamente cumplidos, resguardando y concretando así la vigencia del principio de legalidad que impone a ciudadanos y autoridades la total sujeción de sus actos a las previsiones contenidas en la ley.

En ese marco es preciso poner de resalto que su artículo 7° establece que "La aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas. En los casos en que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal", circunstancia que no se configura en el sub examine.

Por su parte, en consonancia con esa disposición, el artículo 32, primera parte, ha establecido que "La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia".

10) Que las disposiciones constitucionales y legales citadas, encuentran su razón de ser en que el ambiente es responsabilidad del titular originario de la jurisdicción, que no es otro que quien ejerce la autoridad en el entorno natural y en la acción de las personas que inciden en ese medio (causa "ASSUPA c/ San Juan, Provincia de y otros", Fallos: 330:4234, entre otros).

11) Que mal podría concluirse entonces que la presente causa corresponde *ratione materiae* a la competencia originaria prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional, en tanto, por un lado, no se presenta en el caso un supuesto de problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción, y, por el otro, tal como quedó establecido en la sentencia dictada a fs. 1297/1299, los derechos específicos de los pueblos indígenas que se pretenden hacer valer no sólo se encuentran tutelados en la Constitución Nacional, sino que también en la norma fundamental provincial, y no se ha invocado la existencia de leyes o actos locales, claramente individualizados, que permitan concluir que la cuestión propuesta se torna predominante o exclusivamente federal.

12) Que sin perjuicio de señalar que este Tribunal ha justificado suficientemente la intervención asumida en la causa, como así también la adopción de las medidas dispuestas con fundamento en el principio precautorio, lo cierto es que la determinación judicial del recto alcance del orden legal provincial no puede resultar de ninguna manera *thema decidendi* de este Tribunal por la vía intentada, a riesgo de alterar la distribución de competencias propia del sistema federal de gobierno (artículos 5° y 121 de la Constitución Nacional). El respeto a las autonomías provinciales exige que se reserve a los jueces locales el conocimiento y decisión de las causas que, en lo sustancial, versen sobre aspectos propios de su derecho público, y ello es lo que determina la incompetencia de esta Corte para intervenir en el proceso por la vía prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional, sin perjuicio, claro está, de que las cuestiones federales que también pueda comprender este litigio sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del recurso extraordinario previsto en el artículo 14 de la ley 48 (Fallos: 308:2057, 2467 y 2564; 310:295, 1074, 2308 y 2841; 311:1791; 312:282, 943 y 1297; 314:94 y sus citas).

Si por la vía intentada, se le reconociese a la jurisdicción originaria de esta Corte la extensión que se le pretende atribuir, la justicia nacional habría realizado por su facultad de examen y el imperio de sus decisiones, la absorción completa de los atributos primordiales del gobierno de los estados (arg. Fallos: 141:271; 318:992).

13) Que en esas condiciones, sólo resultaría justificada la competencia originaria de este Tribunal *ratione personae*, si se llegase a la conclusión de que el Estado Nacional debe ser parte en el proceso; extremo que exige desentrañar si, más allá de que ha sido nominalmente demandado, cabe considerarlo parte sustancial en la cuestión planteada.

En este aspecto, cabe señalar que no se advierte y tampoco se denuncian cuáles serían los actos, o las omisiones –por cierto genéricas– que se imputan al Estado Nacional en orden a la previsión constitucional contenida en el artículo 75, inc. 17 de la Constitución Nacional y, particularmente la relación que guardarían con el objeto principal de la demanda.

Por último, tampoco se observa con claridad la responsabilidad que podría caberle al Estado en el marco del “proceso de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” (conf. causa “Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat c/ Salta, Provincia de y otro”, Fallos: 328:3555); a lo que cabe agregar que –según surge de fs. 47 del expediente administrativo 1007-21045/2010-1 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Salta– la provincia ha firmado acuerdos con los criollos y los pueblos originarios ocupantes de los lotes 14 y 55 del departamento Rivadavia que fueron objeto del referido proceso ante el organismo internacional indicado, tendientes al ordenamiento de tierras y a la entrega de títulos comunitarios, de modo que en lo que concierne a esta cuestión tampoco resulta conducente la presencia del Estado Nacional en el sub lite.

14) Que más allá de las afirmaciones genéricas que se realizan en el escrito inicial, relacionadas con la tolerancia del Estado Nacional en relación a las autorizaciones de desmontes y talas de bosques nativos otorgadas por la provincia, lo cierto es que la actora no logra concretar actos u omisiones en que pudiesen haber incurrido las autoridades nacionales, en temas en los que se les debiese atribuir una participación o responsabilidad directa (Fallos: 322:190).

De tal manera, no aparece configurada la exigencia de que aquél sea parte en sentido sustancial, en la medida en que no se advierte que se le pueda atribuir una vinculación con la cuestión que surja manifiesta de la realidad jurídica más allá de

las expresiones formales usadas por las partes (arg. Fallos: 313:1681; 316:2705).

El eventual ejercicio por parte de la Nación de facultades relacionadas con el medio ambiente, sustentadas en la responsabilidad general en orden a la obligación de evitar que se causen daños ecológicos, no resulta suficiente para atribuirle el carácter que se pretende, ya que su responsabilidad de carácter general al respecto, no permite involucrarla a tal extremo, de manera obligada, en las consecuencias dañosas que pudieran producirse con motivo de hechos extraños a su intervención (arg. Fallos: 312:2138).

15) Que en las condiciones expuestas, tampoco se advierte la necesidad de disponer la intervención de la Universidad de Buenos Aires en los términos requeridos a fs. 390 y 1284.

16) Que el estado procesal de las actuaciones no obsta a un pronunciamiento como el indicado, pues la competencia originaria de esta Corte –de incuestionable raigambre constitucional– reviste el carácter de exclusiva e insusceptible de extenderse, por persona ni poder alguno, como lo ha establecido una constante jurisprudencia del Tribunal (Fallos: 271:145; 280:176; 302:63), razón por la cual la inhibición que se postula debe declararse de oficio en cualquier estado de la causa y pese a la tramitación dada al asunto (Fallos: 109:65; 249:165; 250:217; 258:342; 259:157, entre muchos otros).

Sin perjuicio de ello, con la finalidad de evitar la profusión de trámites e impedir la provocación de situaciones que puedan llegar a configurar un caso de privación jurisdiccional (arg. Fallos: 323:3991, considerando 7° y causa L.915.XLII “Ledezma, Juan Carlos y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ acción de amparo”, pronunciamiento del 3 de julio de 2007), habrá de disponerse la remisión de estas actuaciones a la

Corte de Justicia de la Provincia de Salta para que examine si la acción de amparo interpuesta corresponde a su competencia originaria en el marco de la previsión contenida en el artículo 153, apartado II de la Constitución local o, en su defecto, para que sea asignada al tribunal provincial que resulte competente con arreglo a las disposiciones locales de aplicación.

Por ello, y de conformidad con lo oportunamente dictaminado por la señora Procuradora Fiscal a fs. 33/35, se resuelve: I. Levantar la suspensión dispuesta en el punto III de la parte dispositiva de la sentencia de fs. 313/315. Los titulares de los permisos que se encontraban alcanzados por aquella suspensión, otorgados por las autoridades locales con anterioridad a la vigencia de la ley 7543, deberán adecuarse a las prohibiciones y limitaciones emergentes de esa norma, de su decreto reglamentario 2785/2009 y de las demás disposiciones complementarias, de acuerdo a la categoría de conservación (color rojo, amarillo o verde) que le corresponda a la zona en la que se encuentren ubicados los proyectos autorizados. II. Disponer el cese de la intervención de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. III. Denegar el pedido de intervención de la Universidad de Buenos Aires efectuado a fs. 390 y reiterado a fs. 1284. IV. Declarar que esta causa no es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. V. Remitir las actuaciones a la Corte de Justicia de la Provincia de Salta a los efectos indicados en el considerando 16. Notifíquese y comuníquese al señor Procurador General. RICARDO LUIS LORENZETTI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - CARLOS S. FAYT - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - JUAN CARLOS MAQUEDA.

ES COPIA

Parte actora: Dino Salas, por derecho propio y en representación de la Congregación Wichi San Ignacio de Loyola; Miguel Montes y Mario Aparicio, por derecho propio y en representación del Consejo de Organizaciones Wichi Zona Bermejo; Mario Ferreyra, por derecho propio y en representación de la Comunidad Fwiñol Carboncito; Estefanía López, por derecho propio y en representación de

la Comunidad Misión San Francisco; Gumercinda Mónica Romero, por derecho propio y en representación de la Comunidad Indígena Guaraní Estación Tabacal; Bautista Frías, por derecho propio y en representación de las Comunidades Wichi Zopota y El Escrito; Pedro Segundo, por derecho propio y en representación de la Comunidad Wichi San José-Chustaj Lhokwe; Eduardo Rivero, por derecho propio y en representación de la Comunidad Misión Wichi Chowayuk; Roque Miranda, por derecho propio y en representación de la Comunidad Hoktek T'oi del Pueblo Wichi y Mónica Modesta Villada, por derecho propio y en representación de la Asociación de Pequeños Productores del Chaco Salteño; todos con el patrocinio letrado de los Dres. Alicia Beatriz Oliveira y Raúl Gustavo Ferreyra.

Parte demandada: Provincia de Salta, representada por el señor Fiscal de Estado, doctor Ricardo N. Casali Rey, con el patrocinio letrado de los doctores Edgardo César Martinelli, Guillermo Julio Borda y Pablo M. Garat.

Estado Nacional - Jefatura de Gabinete de Ministros - Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, representado por su apoderada, doctora Susana Beatriz Pérez Vexina, con el patrocinio letrado del doctor Enrique G. Mabromata y Ana Florencia Salvatelli.

Amicus Curiae: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, representada por su apoderada, doctora María Eugenia Di Paola; Fundación Greenpeace Argentina, representada por su apoderado, doctor Martín Prieto; Fundación Vida Silvestre Argentina, representada por su apoderado, doctor Joaquín Emilio Zappa; con el patrocinio letrado de las doctoras Carina Quispe y Gabriela Vinocur.

Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, representada por su Decano Ing. Agr. Lorenzo R. Basso, vicedecano, Ing. Juan José Grigera Naón.

Fundación Para el Desarrollo Sostenible del NOA (FUNDESNOA), representada por su apoderado, doctor Hugo Francisco Sosa Catala.

Terceros interesados: Asociación de Productores Foresto Industriales y Comerciales de la Provincia de Salta (APROFICSA) y Centro de Obrajeros del Norte, representadas por su apoderado, doctor Julio Osvaldo Chavez, con el patrocinio letrado de la doctora Claudia Zamar.

César Raúl Mochon, representado por su apoderado, doctor Jorge J.P. Vicent.

Para acceder al dictamen de la Procuración General de la Nación
ingrese a:

http://www.mpf.gov.ar/dictámenes/2008/monti/dic/salas_dino_s_1144_l_xliv.pdf