



Superior Tribunal de Justicia  
Corrientes

\*.1S0300.310956.\*

RXP 32000583/9

En la ciudad de Corrientes, a los trece días del mes de abril de dos mil diez, estando reunidos los señores Ministros del Superior Tribunal de Justicia, Doctores Guillermo Horacio Semhan y Fernando Augusto Niz, con la Presidencia del Dr. Carlos Rubín, asistidos de la Secretaria Jurisdiccional Dra. Norma Cristina Plano de Fidel, tomaron en consideración el Expediente N° RXP - 32000583/9, caratulado: “**FUNDACION RESERVA DEL IBERA C/ ESTADO DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES S/ AMPARO**”. Habiéndose establecido el siguiente orden de votación: Doctores Carlos Rubín, Fernando Augusto Niz y Guillermo Horacio Semhan.

**EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA**

**SE PLANTEA LA SIGUIENTE:**

**CUESTION**

**¿QUÉ PRONUNCIAMIENTO CORRESPONDE DICTAR EN AUTOS?**

**A LA CUESTION PLANTEADA EL SEÑOR PRESIDENTE**

**DOCTOR CARLOS RUBIN,** dice:

I. Contra la sentencia recaída a fs. 250/266vta. que al hacer lugar a la acción de amparo deducida por la "Fundación Reserva del Iberá", decretó la inconstitucionalidad formal del Decreto N° 1439/09 dictado por el Poder Ejecutivo Provincial; el representante del Fisco provincial dedujo a fs. 267/270 recurso de apelación.

II. El Sr. Juez *a quo* para resolver del modo en que lo hizo, luego de enunciar el cumplimiento de los recaudos "formales" de la acción de amparo y abonar su competencia para conocer en la causa, entendió que se trata en rigor de una "acción declarativa de inconstitucionalidad", y ante la falta de regulación legal en la Provincia de

Corrientes no existen óbices para que sea deducido en el marco procesal del amparo.

Argumentó que, al disponer el art. 41 de la Constitución Nacional que "[...] Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales", debe interpretarse "Nación" como "Congreso" y "Normas" en el sentido de "Leyes", es decir que corresponde al Congreso de la Nación dictar las leyes que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental. Así se dictaron en el plano federal las leyes 25675 y 26331 que reglamentan el precepto constitucional.

En la Provincia, el art. 56 de la Constitución prevé que: "[...] El Poder Legislativo deberá sancionar las normas complementarias a los presupuestos mínimos de protección ambiental, de conformidad con lo establecido en el art. 41 de la Constitución Nacional". El art. 58 dispone que: "[...] Los recursos naturales existentes en el territorio provincial constituyen dominio originario del Estado Provincial... La ley asegura su conservación y aprovechamiento racional e integral". Y el art. 63 expresa que: "[...] La ley establece las condiciones del manejo de la tierra". Frente a la claridad de tales normas, a juicio del sentenciante la regulación de tales actividades, no pueden realizarse por decreto ni por ninguna otra forma de resolución que no sea una ley en sentido formal, es decir emanada de la Legislatura.

Agregó que la circunstancia que otras provincias hayan realizado el ordenamiento territorial de bosques nativos por decreto, no autoriza que lo haga la Provincia de Corrientes, cuando constitucionalmente se prevé su regulación por ley.

Otro fundamento tenido en cuenta por el *a quo* para invalidar el decreto impugnado, fue el déficit en la publicación, pues se omitió la publicación en el Boletín Oficial del anexo en el que se grafica las zonas de bosques nativos de la Provincia de Corrientes.

III. Se agravia el recurrente argumentando que en ningún momento/



*Superior Tribunal de Justicia  
Corrientes*

- 2 -

Expte. N° RXP - 32000583/9.

se arrogó las facultades para dictar leyes o que el decreto censurado fuera suficiente a los efectos dispuestos por la ley 26331, toda vez que según dice el decreto en cuestión fue remitido a la Legislatura el 17 de noviembre de 2009 para su tratamiento, reconociendo que quién debe sancionar ese ordenamiento es el Poder Legislativo, excediendo la competencia y atribuciones del Poder Ejecutivo.

Se queja también porque no se ha evaluado la ausencia total de daños respecto del principal reclamo de la parte accionante, que al ser dispuesto por decreto y no por ley, la Provincia de Corrientes quedaría fuera del "Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de Bosques Nativos", toda vez que el decreto N° 1439/09 no anula la posibilidad de acceso a ese fondo, porque aún no es operativo.

Señala que el art. 3° de la ley 5175 prevé que la autoridad de aplicación es la Subsecretaría de Recursos Naturales, que a través de la Dirección de Forestaciones realiza los estudios técnicos necesarios para el mejor cumplimiento de la ley, siendo además la encargada de proponer al Ejecutivo las normas reglamentarias pertinentes. En esa línea, expresa que la Dirección de Recursos Forestales no hizo otra cosa que cumplir con el mandato que la Legislatura Provincial le otorgó por ley.

Aduce que si bien la Constitución Nacional acuerda facultades a la Nación a través del Poder Legislativo para legislar respecto de los presupuestos mínimos que las Provincias deben respetar en materia ambiental, no necesariamente debe dictarse una nueva ley, sino que puede ocurrir que la Provincia ya haya legislado sobre la materia. Y, si la ley provincial anterior no entra en conflicto con la ley nacional, no existen objeciones que formular, como tampoco es necesario el dictado de una nueva norma. En ese sentido informa que en la Provincia de Corrientes existe una norma que regula en materia de bosques nativos, la ley 4157, que no colisiona con la ley nacional. No obstante, reconoce cierta imprecisión en la norma local respecto del "relevamiento de bosques", lo

que obligó a que a la autoridad de aplicación realizara ese trabajo, para luego ser elevado al Sr. Gobernador para su aprobación por decreto, y su posterior remisión a la Legislatura para su aprobación por ley, tal como lo ordena la ley 26331.

IV. El recurso de apelación ha sido interpuesto en término y posee suficiente aptitud técnica para habilitar la instancia recursiva, resultando admisible.

V. Avocado al juzgamiento de mérito o demérito de la vía de gravamen objeto de análisis, adelanto opinión en sentido adverso a las pretensiones del impugnante. Doy razones:

La Constitución Nacional de 1853/60 no previó expresamente la materia ambiental, en consecuencia, al no constituir una de las competencias delegadas por las provincias al gobierno federal quedaba atribuida a la esfera local.

A partir de la reforma constitucional de 1994, el art. 41 de la Constitución Nacional determina que en materia ambiental, corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. En ese punto señala Gelli que "[...] el deslinde de competencias clásico del sistema federal que establece una delimitación de atribuciones otorgadas al gobierno central -a partir del principio de que lo que no delegado queda reservado a las provincias- se ha modificado a favor del principio de complementación, armonización de política conservacionistas, entre las autoridades federales y las locales pero atribuyendo la legislación de base a la autoridad federal;" (Gelli, María A., "Constitución de la Nación Argentina", t. I, ed. La Ley, Bs. As., 2008, p. 571).

En rigor, la competencia ambiental fue delegada a la órbita federal sólo en lo referido en los presupuestos mínimos de protección, en todo lo demás las Provincias conservan sus atribuciones para reglamentar la protección ambiental, pues cada región requiere protección y soluciones específicas y propias.

Su contenido constituye un "piso" ineludible que construye los ///



*Superior Tribunal de Justicia  
Corrientes*

- 3 -

Expte. N° RXP - 32000583/9.

cimientos de la normativa provincial en la materia, la que podrá superarlo pero nunca contradecirlo, ni tampoco por supuesto, desconocerlo, ya que en ese caso estaría violando la Constitución Nacional. ("Sabsay, Daniel Alberto-Di Paola, María Eugenia, "La participación pública y la nueva ley general del ambiente", La Ley Online).

En esa línea, el Congreso de la Nación dictó la ley 25675 de "Política Ambiental Nacional" estableciendo en el art. 1° "los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable". En el art. 6° se entendió como presupuesto mínimo a "toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable".

A su vez, la ley 26331 de "Protección Ambiental de los Bosques Nativos" fijó los presupuestos mínimos de protección ambiental 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. Asimismo, establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos.

En el art. 6° impone a cada jurisdicción realizar el ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos en el Anexo, debiendo determinar 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. Y, hasta tanto no se efectúe el ordenamiento territorial

prohíbe las autorizaciones de desmontes ni ningún otro tipo de utilización y aprovechamiento de los bosques nativos (arts. 7º y 8º).

El art. 9 clasifica las categorías de conservación de los bosques nativos que deben efectuar las jurisdicciones en tres: Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica; Categoría II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica; Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la presente ley.

En el orden local, el constituyente en la reforma constitucional del 2007 estableció todas las normas complementarias de los presupuestos mínimos fijados por el Congreso de la Nación Argentina debía ser sancionadas por la Legislatura Provincial, "El Poder Legislativo debe sancionar las normas complementarias a los presupuestos mínimos de protección ambiental, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional" (art. 56).

Frente a ello, no cabe duda que toda disposición tendiente a complementar los presupuestos mínimos en materia de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los "bosques nativos" deberá serlo por ley dictada por la Legislatura Provincial y no por decreto. La circunstancia de que el decreto en cuestión haya sido remitido a la Legislatura con fecha 17/11/09 para su posterior tratamiento no hace otra cosa que reforzar la idea de /



Superior Tribunal de Justicia  
Corrientes

- 4 -

Expte. N° RXP - 32000583/9.

su invalidez constitucional.

En el caso del ordenamiento de los "Bosques Nativos" la ley 26331 delimitó los presupuestos mínimos, es decir el "piso" que deberá ser tenido en consideración por cada jurisdicción provincial, pues las provincias tienen la potestad de complementar los presupuestos mínimos fijados por la ley 26331, lo que supone "agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada".

En ese contexto, y tal como lo señala el Sr. Juez *a quo*, existe un vicio formal de origen en el decreto N° 1439/09 por haber sido dictado por una autoridad, que de acuerdo a la Constitución correntina, se encuentra inhabilitada para dictar normas complementarias en materia de protección ambiental, pues el constituyente correntino puso expresamente en cabeza del Poder Legislativo el "deber" de sancionar las normas complementarias de los presupuestos mínimos en materia de protección ambiental (art. 56).

La circunstancia de que no se hayan producido daños no resulta óbice para la procedencia de la presente acción, pues en materia ambiental, precisamente una de los principios rectores es la "prevención". Así, en el art. 4° de la ley 25675 se consagra el "Principio de Prevención", tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir. También el art. 3° de la ley 26331, apartado d) establece como uno de los objetivos de la ley: "Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos cuyos beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad".

Consecuentemente de seguirse con el decreto impugnado se habilitarían zonas para la explotación de recursos naturales en la Provincia de Corrientes con la posible alteración del ecosistema y con la producción de daños eventualmente irreversibles, pues en materia ambiental su génesis es esencialmente preventiva.

Tampoco es sostenible el argumento del recurrente en cuanto a que la ley existente en la Provincia de Corrientes, previa al dictado de la ley 26331, se adecua a ésta, pues si bien la Legislatura Provincial sancionó en el año 1997 la ley 5175 de "Preservación y Conservación de los Bosques Nativos" (interpreto que el recurrente debe referirse a ella, pues la ley 4157 citada, derogó un artículo de la ley 3801 que nada tiene que ver en materia de bosques), en ella no se realizó un ordenamiento de bosques nativos existentes en el territorio provincial en base a los criterios de sustentabilidad que la misma ley nacional determina, 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 (art. 6º); incumpliendo también con la exigencia consignada en el art. 9, relativo a las distintas categorías de conservación de los bosques nativos. Por lo tanto, al no haber legislado la norma provincial los presupuestos mínimos establecidos por la ley federal, no resultan admisibles los fundamentos que en ese sentido expuso el recurrente.

En base a tales premisas, y de compartir mis pares el voto que propicio, corresponderá rechazar el recurso de apelación en tratamiento, para así confirmar el pronunciamiento recurrido en todas sus partes, con costas al vencido.

Por ello; corresponde rechazar el recurso de apelación interpuesto a fs. 267/270, con costas al vencido. Regular los honorarios profesionales de la Dra. María Belén Blanco, como Monotributista, en el 30% de lo que oportunamente se determine en primera instancia (art. 14; ley 5822).

**A LA CUESTION PLANTEADA EL SEÑOR MINISTRO**

**DOCTOR FERNANDO AUGUSTO NIZ**, dice:

Que adhiere al voto del Sr. Presidente Dr. Carlos Rubín, por compartir sus fundamentos.

**A LA CUESTION PLANTEADA EL SEÑOR MINISTRO**

**DOCTOR GUILLERMO HORACIO SEMHAN**, dice:



*Superior Tribunal de Justicia  
Corrientes*

- 5 -

Expte. N° RXP - 32000583/9.

Que adhiere al voto del Sr. Presidente Dr. Carlos Rubín, por compartir sus fundamentos.

En mérito del precedente Acuerdo el Superior Tribunal de Justicia dicta la siguiente:

**SENTENCIA N° 54**

1º) Rechazar el recurso de apelación interpuesto a fs. 267/270, con costas al vencido. 2º) Regular los honorarios profesionales de la Dra. María Belén Blanco, como Monotributista, en el 30% de lo que oportunamente se determine en primera instancia (art. 14; ley 5822). 3º) Insértese y notifíquese. Fdo.: Rubin, Semhan y Niz