



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

Tramita por ante esta Fiscalía de Estado el Expediente N° 11/21, caratulado: "S/DENUNCIA", iniciado a raíz del escrito presentado por la Sra. Nancy Edith FERNÁNDEZ, en nombre de la ASOCIACIÓN MANE'KENK, por la que solicita la intervención de este organismo en relación a diversos incendios ocurridos en la ciudad de Tolhuin y sus inmediaciones atribuidos a la actividad de productores y aserraderos madereros -fs. 2/10-.

Recibida la presentación, mediante las Notas F.E. N° 54/21 y 55/21, esta Fiscalía requirió a la Sra. Ministro de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos y a la Sra. Ministro de Producción y Ambiente, respectivamente, que se expidan respecto de cada uno de los puntos planteados en la denuncia -fs. 11/12-.

Producto de ello la titular de la cartera de Gobierno respondió a través de la Nota M.G.J. y D.D.H.H. N° 73/21 -fs. 14- y, a su turno, la Sra. Ministro de Producción y Ambiente contestó la misiva por intermedio de la Nota N° 44/2021, Letra M.P. y A. -fs. 15/19-.

Ante dicha respuesta, y por intermedio de la Nota F.E. N° 89/21, se envió a dicha repartición una nueva requisitoria solicitando que profundice su explicación respecto a determinados cuestiones -fs. 20-.

Frente a este emplazamiento, la Sra. Ministro de Producción y Ambiente, conforme la Nota N° 74/2021, Letra: M.P. y A., peticionó que se le otorgue una prórroga de quince días a fin de evacuar lo solicitado -fs. 21/22-.

El pedido fue admitido a través de providencia dictada al efecto -fs. 23-, siendo notificada la extensión del plazo mediante la Nota F.E. N° 147/21 -fs. 24-.

Descriptos que fueran los antecedentes señalados, y aun cuando este último requerimiento no fuera debidamente respondido, dada la naturaleza de las cuestiones involucradas y habida cuenta de la cercanía en el tiempo de la temporada estival, me veo obligado a expedirme con los elementos obrantes en autos.

En su presentación, la denunciante solicitó la intervención del organismo solicitando se indague la actividad de la Autoridad de Aplicación en materia de autorización, fiscalización y control de usos del fuego y su política de prevención de ígneos forestales, particularmente en lo relativo a la quema a cielo abierto de residuos provenientes de la industria maderera, en el marco de la ocurrencia de diversos incendios en aserraderos localizados en la ciudad de Tolhuin y sus inmediaciones.

A tales efectos, en su denuncia acompañó dos notas periodísticas dando cuenta de una serie de incendios ocurridos, aparentemente, producto de la combustión de este tipo de desechos. Adjuntó también un video e imágenes en las que se observa el combate de un gran foco ígneo. A través de los enlaces web proporcionados se pudo agregar la grabación de una supuesta entrevista al Jefe de Bomberos Voluntarios de Tolhuin.

En lo medular, tanto en el audio en cuestión como en las notas se explica que los incendios en aserraderos de la zona vendrían ocurriendo con una frecuencia de cuatro a cinco días, particularmente durante las jornadas de vientos intensos.



Provincia de Tierra del Fuego,

Antártida

e Islas del Atlántico Sur

República Argentina

=====

FISCALÍA DE ESTADO

A través de la escucha de las supuestas declaraciones radiales del Jefe de Bomberos se aprecia una preocupación dirigida no tanto a la tarea de combate del fuego — respecto del cual se dice que los protocolos estarían funcionando—, sino al hecho de que ni la Provincia ni las autoridades del Municipio estarían trabajando adecuadamente en la prevención y la regulación de la quema a cielo abierto de los residuos por parte de los aserraderos radicados en el lugar.

En tal sentido se alude, entre otros factores, al aparente mal estado de las tolvas empleadas en los establecimientos madereros, a la cercanía de éstos con inmuebles destinados a vivienda y a la falta de atención a las condiciones climáticas antes de proceder a la quema.

El entrevistado termina apelando a la responsabilidad de los empresarios del sector a la hora de planificar las respectivas operaciones para evitar lo que asegura sería un desastre de gran magnitud que difícilmente podría contenerse con los medios disponibles.

Teniendo en cuenta estos elementos, en la denuncia se solicita que se controle la actividad que generó los siniestros, que se tomen medidas, que se genere conciencia en los actores involucrados y que se indague sobre los siguientes puntos: si se aplicó la normativa vigente en la materia, si los titulares de los aserraderos cuentan con la habilitación de la autoridad de aplicación, cuáles son los controles que se efectúan, y si se aplicaron sanciones administrativas o penales.

Requerida sobre el particular, la Sra. Ministro de Producción y Ambiente a través de la Nota N° 44/2021 Letra: M.P. y A. admitió que, históricamente, se vendrían repitiendo prácticas inseguras en la zona en la gestión de residuos forestales –fs. 15-, las cuales habrían sido conocidas por anteriores gestiones del Gobierno Provincial, pese a lo cual no se habrían tomado acciones correctivas.

Estas prácticas nocivas vendrían dadas por la acumulación de volúmenes de residuos no tratados, la falta de medidas de seguridad a la hora de abordarlos y la tramitación de habilitaciones precarias en el Municipio prescindiendo del apto de bomberos –fs. 15-.

Al respecto, afirmó que su cartera vendría encarando una labor de ordenamiento de naturaleza compleja e interdisciplinaria con el acento puesto en la mejora de la eficiencia del aprovechamiento forestal, y que si bien la “quema controlada” sería una alternativa permitida normativamente, en el marco de la sostenibilidad entiende necesario impulsar otras alternativas de transformación de los residuos para fomentar el mayor uso posible de los productos que se obtienen del bosque, además de velar por un ambiente sano y libre de humo en la ciudad –fs. 15-.

Seguidamente pasó a explicar las diferentes medidas que se vendrían realizando desde el área a su cargo, entre ellas: la actualización de los requisitos a observar por las personas inscriptas en los registros provinciales de Obreros Forestales, Pequeños Productores Forestales y de la Industria Forestal Fija y Móvil; un Plan de Capacitación en materia de manejo que contribuiría a la reducción de residuos; un Plan de Auditoría Ambiental de aserraderos que incluiría la gestión de residuos y que



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

habría permitido estimar su volumen y diseñar estrategias de reducción de la carga de fuego y mejor aprovechamiento; un proceso de caracterización de los desechos forestales con el objeto de permitir su transformación con fines energéticos; la creación de un Registro Provincial de Operadores de Residuos No Peligrosos; el fortalecimiento de la Unidad Provincial de Manejo del Fuego y el desarrollo de proyectos de mejora de caminos de acceso que mejoraría la capacidad de combate y prevención de incendios en articulación con productores –fs. 16/17-.

Al referirse específicamente al abordaje efectuado por el Ministerio para la prevención del riesgo de incendio forestal, a los siniestros mencionados por la denunciante los calificó como "de interfase y/o estructurales", negando su carácter "forestal" y "la aplicación de la normativa de protección de bosques", por producirse dentro de las instalaciones de un aserradero.

Con este argumento, deslindó la responsabilidad de su supresión, combate, fiscalización y sanción a las autoridades municipales en cabeza del área de Defensa Civil –fs. 18-.

Luego, respecto a las tareas de prevención sostuvo que, como parte del Plan Operativo Anual de la Dirección Provincial de Manejo del Fuego se visitó durante los últimos meses a cada aserradero en compañía de Defensa Civil municipal a fin de informar de la resolución que declara el inicio de la temporada de

alto riesgo, de los protocolos existentes y las mejores prácticas para el manejo del fuego en los establecimientos.

Asimismo, se explayó sobre otras medidas adoptadas en conjunto con la comuna, tales como la elaboración de índices de peligro y el relevamiento de sitios aptos para el uso del fuego o la reunión del Comité de Incendios Forestales, en el transcurso de la cual se habrían tratado actividades en materia de prevención que no se detallan.

Concluyó sosteniendo que desde su cartera se vendría haciendo un trabajo arduo y sostenido a fin de abordar la problemática de fondo en conjunto con sus actores, promoviendo la gestión sostenible de los recursos y la internalización de buenas prácticas en cumplimiento del marco normativo vigente.

Analizada la respuesta brindada por la Sra. Ministro, desde este organismo se le solicitó que completara su informe con la documental pertinente que permitiera verificar las labores desplegadas por la cartera.

A tal efecto, se le pidió que acompañase copia del Plan de Auditoría Ambiental de aserraderos y/o emprendimientos de producción forestal previsto para el presente ejercicio, como así también de cualquier informe técnico en donde se describa la situación del sector foresto industrial en materia de disposición de residuos forestales.

También se le requirió que remitiese copia certificada de las actas de inspección llevadas a cabo durante el transcurso del año 2021 sobre los aserraderos y/o emprendimientos de producción forestal ubicados en cualquier punto de la Provincia,



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

en los que se haya constatado la comisión de irregularidades en cuanto al manejo de residuos forestales.

Por otra parte, se le indicó que informase de los expedientes y sumarios en trámite iniciados durante el transcurso del año 2021 sobre los aserraderos y/o emprendimientos de producción forestal ubicados en cualquier punto de la Provincia, en los que se hubiese constatado la comisión de irregularidades en cuanto al manejo de residuos forestales.

Asimismo, se le pidió que adjuntase copia certificada del Plan Operativo Anual de la Dirección Provincial de Manejo del Fuego y que acompañase un informe técnico y jurídico que se expida sobre la viabilidad y legalidad de la actividad de quema de residuos forestales en los aserraderos y/o emprendimientos de producción forestal ubicados en cualquier punto de la Provincia.

Por último, se le pidió que especificase el tipo y alcance de autorizaciones que se emiten desde el Ministerio relacionadas con la actividad desplegada por los aserraderos.

Como se adelantó, todas estas solicitudes no fueron cumplidas por el órgano requerido pese a contar con un tiempo considerable para brindar su respuesta, sumado a una prórroga otorgada a los mismos efectos. En la práctica, producto de ello no resultó posible documentar —más allá de los dichos de la Sra. Ministro— la efectiva actividad de la Autoridad de Aplicación en la materia.

Llegados a este punto, corresponde considerar si la actividad desplegada por la Administración en materia de fiscalización de prácticas peligrosas de manejo del fuego en aserraderos se ajusta a lo previsto en la normativa vigente y a los estándares de cuidado ambiental requeridos al Estado Provincial.

A tales efectos cabe memorar que la regulación de los usos del fuego en la organización de la vida social ha estado presente desde hace siglos, al estar vinculado a diferentes actividades humanas. Los incendios, por su parte, han constituido una preocupación de las sociedades a través del tiempo, llevándolas a tomar medidas preventivas o sancionatorias que permitan controlar los problemas derivados de su producción.

Nuestro país ha sido reciente testigo de las dolorosas consecuencias en pérdidas humanas, materiales y ambientales que han tenido los incendios ocurridos en diversas localidades de las provincias de Chubut y Río Negro. La Provincia de Tierra del Fuego no es ajena tampoco a estos desastres, ya que diversos ígneos declarados en varios parajes de la isla dejaron como saldo grandes superficies de bosques y ambientes naturales dañados: baste recordar uno de los más devastadores y recientes, sucedido en inmediaciones de Bahía Torito.

La legislación nacional aborda esta problemática a través de diferentes disposiciones. A tal efecto se toma en cuenta la legislación forestal ya que, con independencia del lugar de origen del ígneo, los incendios de magnitud han estado asociados históricamente a las tierras forestales, a los bosques nativos y a sus actividades relacionadas, como la industria maderera (v. JULIÁ, M., "Los incendios forestales". LLPatagonia 2021 (mayo) , 1).



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

La Ley Nacional N° 13.273 de Defensa de la Riqueza Forestal del año 1948 (T.O.: Decreto Nacional N° 710/95) que protege los bosques y las tierras forestales, cuenta con un título sobre "la prevención y lucha contra incendios" en los arts. 19 a 24, y establece los deberes de los ciudadanos y las autoridades ante el incendio forestal. También el art. 76 de la ley fija el objeto y los fines de la Administración Nacional de Bosques y entre ellos incluye la prevención y lucha contra incendios.

Al respecto, el artículo 23 prohíbe la quema sin autorización administrativa en el interior de bosques y zonas circundantes y el art. 24 hace lo propio con la instalación de aserraderos en el interior de bosques y "en una zona circundante suficientemente amplia como para prevenir su propagación".

Asimismo, el art. 16 obliga a toda persona física o jurídica que por cuenta propia se dedique al corte, elaboración, extracción, industrialización o comercio de productos forestales a su inscripción en los registros correspondientes.

Con bastante posterioridad se sanciona en el año 2007 la Ley Nacional N° 26.331, que no tiene como único objeto regular los incendios, sino establecer 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 (art. 1°).

Esta ley prohíbe terminantemente la quema a cielo abierto de los residuos derivados de desmontes o aprovechamientos sostenibles de bosques nativos (art. 15), instituye un régimen de sanciones para las jurisdicciones que no cuenten con uno propio (art. 29) y establece que la Autoridad de Aplicación será el organismo que se determine en la jurisdicción nacional y provincial respectiva (art. 10), a quienes se encarga la fiscalización del permanente cumplimiento de la ley (art. 28).

Por su parte, el Decreto Nacional N° 91/09 obliga a las autoridades locales a promover el uso eficiente y rentable de los residuos provenientes de desmontes o de aprovechamientos sostenibles, y excepcionalmente autoriza prácticas ígneas de eliminación de residuos vegetales sólo en aquellos casos en los que la acumulación de residuos provenientes de desmontes o aprovechamientos sostenibles se transforme en una amenaza grave de incendio forestal, **siempre que la tarea se coordine con los organismos competentes en materia de manejo de fuego en la jurisdicción de que se trate.**

Poco después, y como producto de las graves consecuencias producidas en rutas y autopistas argentinas ante la aparición de bancos de humo producto de la quema de pastizales cercanos, cobra vigencia la Ley Nacional N° 26.562 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema, sancionada el año 2009 y vigente en todo el territorio nacional, la cual regula la quema con el fin de prevenir incendios, daños ambientales y riesgos para la salud y la seguridad públicas.

El art. 2° de esta ley define la quema como la eliminación de la vegetación o residuos de ésta mediante el uso del



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

fuego, con el propósito de habilitar un terreno para su aprovechamiento productivo. Su art. 3° la prohíbe sin autorización y el art. 4° **ordena a las autoridades competentes de cada jurisdicción que establezcan las condiciones y requisitos para emitir tales autorizaciones**, que deberán contemplar; al menos, parámetros climáticos, estacionales, regionales, de preservación del suelo, flora y fauna, así como requisitos técnicos para prevenir el riesgo de propagación del fuego y resguardar la salud y seguridad.

De acuerdo al texto legal, las solicitudes de autorización de quema deben cumplir una serie de requisitos mínimos, entre ellos: a) datos del responsable de la explotación del predio; b) datos del titular del dominio; c) consentimiento del titular del dominio; d) identificación del predio en el que se desarrollará la quema; e) objetivo de la quema y descripción de la vegetación y/o residuos de vegetación que se desean eliminar; f) técnicas a aplicar para el encendido, control y extinción del fuego; g) medidas de prevención y seguridad a aplicar para evitar la dispersión del fuego y resguardar la salud y seguridad públicas; h) fecha y hora propuestas de inicio y fin de la quema, con la mayor aproximación posible. Esto sin perjuicio de los requerimientos adicionales que establezcan las autoridades locales competentes (art. 6°).

El art. 7° de la ley determina que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dictarán las normas complementarias y establecerán su propio régimen de sanciones, sin perjuicio de lo cual se fija un régimen punitivo

transitorio de apercibimiento, multas y suspensión o revocación de autorizaciones. Por su parte, el art. 8° determina que sus disposiciones no exceptúan del cumplimiento de lo establecido en las normas especiales en materia de bosques.

Finalmente, bajo otro enfoque pero sobre la misma temática, en el año 2013 fue sancionada la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental en Materia de Incendios Forestales y Rurales, conocida como Ley de Manejo de Fuego N° 26.815.

El art. 1° de la ley determina su ámbito de aplicación a las acciones y operaciones de prevención, presupresión y combate de incendios forestales y rurales que quemen vegetación viva o muerta, en bosques nativos e implantados, áreas naturales protegidas, zonas agrícolas, praderas, pastizales, matorrales y humedales y en áreas donde las estructuras edilicias se entremezclan con la vegetación fuera del ambiente estrictamente urbano o estructural.

Esto último es lo que se conoce como incendio de interfase, es decir, el producido en un conjunto de lugares habitados en donde se entremezclan la vegetación y las construcciones humanas, como así también los establecimientos rurales donde existen edificaciones dentro de los montes o bosques (v. IVANDIC, F. "Incendios forestales en la interfase urbano rural: un desafío actual", Revista Presencia, INTA, Año 2008, N° 52; v. también BADIA, A. et. al., "Los incendios en zonas de interfase urbano forestal", Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, XIV, núm. 331, 2010).



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

El art. 3 de esta ley crea el Sistema Nacional de Manejo del Fuego, del que son parte el Servicio Nacional de Manejo del Fuego, las Provincias, la CABA y la Administración de Parques Nacionales, articuladas a través del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) para la implementación de políticas preventivas (art. 8º). El art. 6º prescribe que será Autoridad Competente aquella que determine cada jurisdicción, siendo obligación de ésta establecerla, designar a un responsable **y elaborar un Plan Jurisdiccional de Manejo del Fuego**, entre otras obligaciones (art. 12).

De gran interés resultan los arts. 10 y 14 de esta ley, ya que imponen a las jurisdicciones locales —las Provincias, v. art. 10 inc. a)—, el deber de planificar la protección contra los incendios y el de reglamentar el uso del fuego de acuerdo a las características de la zona, el nivel de peligro, a las razones de la actividad y a lo establecido en los planes jurisdiccionales.

En especial, se destaca que la norma nacional contempla, vía reglamentaria y ya sea en forma temporal o permanente, **la prohibición o sometimiento a autorización administrativa previa de todos los usos y actividades riesgosas**, debiendo en tal caso fijarse las condiciones para su ejecución, las que deberán ajustarse a lo establecido en esta ley y en la ya mencionada ley 26.562.

En sentido concordante, el art. 32 califica como **infracción el encender fuego, realizar quemas o**

desarrollar actividades prohibidas o sin la correspondiente autorización previa.

En suma, el panorama normativo nacional se compone de diversas leyes que claramente **determinan la prohibición de quema a cielo abierto de materiales de desecho provenientes de la explotación de bosques nativos que no cumplan con los requisitos y objetivos definidos por estas normas y que carezcan de autorización administrativa previa.**

Asimismo, estas leyes obligan a las autoridades provinciales a: (i) habilitar, registrar y fiscalizar a toda persona que se dedique al corte, elaboración, extracción, industrialización o comercio de productos forestales; (ii) reglamentar, en general, el uso del fuego y, en particular, la quema de productos vegetales; (iii) fiscalizar que la misma se adecue a las normas de seguridad y prevención correspondientes y, en caso de incumplimiento, aplicar sanciones.

Debe tenerse presente que tres de estas normas son leyes de presupuestos mínimos, esto es, cuerpos legales de base común obligatoria para todo el territorio nacional.

Esto quiere decir no sólo que constituyen un piso debajo del cual las provincias y los municipios sólo podrán legislar siempre hacia medidas más protectorias, nunca más regresivas, sino que, además, **son de aplicación directa y básica,** definiendo un conjunto de deberes de actuación, expresos y determinados, que obligan a las administraciones públicas en temáticas relacionadas al ambiente (conf. FALBO, A., "Las leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental regulan la actuación



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

administrativa de todas las administraciones públicas del país", LA LEY 26/05/2021, 6).

Según explica la doctrina, después de la reforma constitucional de 1994 nos encontramos ante un reparto de competencias concurrentes, en el que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las normas necesarias para complementarlas, ya que esa tarea supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación dictada por el Congreso.

El Estado Nacional podrá dictar una normativa ambiental completa, que no requiera ni acepte la perfección o mejora de normas provinciales, en aquellas materias o lugares cuya competencia regulatoria corresponda en forma exclusiva a la Nación; por su parte, si bien los municipios y su autonomía cuentan con jerarquía constitucional, y disfrutan de cierta independencia institucional, política, económica y financiera, su grado de intensidad está determinado por los preceptos de las constituciones provinciales y sus normas reglamentarias, siendo atribución de los poderes constituyentes provinciales y de la legislación local establecer las facultades de los municipios en la materia (v. LAPLACETTE, C. J. "La competencia territorial en materia ambiental", LA LEY2014-E, 1134).

A excepción de la ley 26.331, el ordenamiento jurídico fueguino no ha conseguido instituir marcos legales complementarios actualizados de las demás leyes de presupuestos mínimos federales mencionadas hasta aquí.

En el caso de la ley 26.815 se registra un proyecto de Ley Provincial de Manejo de Fuego, pero a la fecha no se ha materializado. Tampoco la ley de quema 26.562 cuenta con una regulación autónoma en nuestra Provincia.

De todos modos, la situación está lejos de poder ser calificada como de anomia. Tanto la Constitución Provincial, como la ley N° 55, de Medio Ambiente, la ley N° 145, Forestal (adhiera a la ley nacional N° 13.273 nombrada), la ley 272, de Áreas Naturales Protegidas, la ley N° 869, que instituye el marco normativo provincial complementario a la ley nacional N° 26.331 en materia de bosques (reglamentado por el decreto provincial N° 1910/12) y la ley N° 896, modificatoria de la anterior, proporcionan un esquema general de aplicación en la materia.

En la Constitución de Tierra del Fuego se establece que compete al Estado Provincial el dictado de normas que aseguren la eficacia de los principios de armonía de los ecosistemas y la integración, diversidad, mantenimiento y recuperación de recursos; la compatibilidad de la programación física, económica y social de la Provincia, con la preservación y mejoramiento del ambiente; la subsistencia de las especies de flora y fauna autóctonas (art. 54); y la prevención y control de la degradación ambiental provocada por plantas industriales que alteren los ecosistemas, a cuyos efectos será indispensable autorización expresa del Estado Provincial, previo estudio del impacto ambiental, debiendo el proyecto para ser autorizado, garantizar que esa instalación no afectará directa o indirectamente a la población o al medio ambiente (art. 55).



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

En especial, la Ley Fundamental determina que la Provincia tiene competencia para regular, a través de una norma de rango legal, todo lo concerniente a la instalación de industrias, y en especial las dedicadas al aprovechamiento maderero y sus derivados (art. 86).

Asimismo, se reconoce a los Municipios y a las Comunas competencia y poder de policía en materia ambiental (art. 173, inc. 8). Pero también se prevé, por aplicación del principio de subsidiariedad, que el Gobierno Provincial asuma las atribuciones no ejercidas por aquéllas (art. 173, inc. 16).

Luego, a través de la Ley Provincial N° 55 se definen las potestades de la Autoridad de Aplicación provincial de índole ambiental —Secretaría de Ambiente, Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, art. 95 según texto Ley Provincial N° 1119, art. 2; hoy Secretaría de Ambiente, conf. Decreto Provincial N° 4536/19 y Ley Provincial N° 1301—.

En lo que aquí interesa, se faculta a la Secretaría a adoptar las medidas de seguridad y preventivas necesarias para evitar las consecuencias perjudiciales de las acciones u obras contaminantes o degradantes para el ambiente, y se la habilita a requerir el auxilio de la fuerza pública en el supuesto de quemas u hogueras en la vía pública, espacios comunes, descampados o incluso sectores cerrados (v. art. 111, texto según Ley Provincial N° 483, art. 1°).

En el caso de la ley 145, además de adherir a la Ley Nacional N° 13.273 (art. 6°), se declara de interés público no sólo a los bosques, su defensa mejoramiento, regeneración, uso integral, aprovechamiento y formación, sino también al desarrollo, fomento e integración adecuados de la industria forestal, sometiendo a las disposiciones de la ley el ejercicio de derechos sobre bosques y tierras públicas y privadas y sus productos y subproductos (art. 2°).

De acuerdo a esta norma, toda persona física o jurídica que por cuenta propia o a nombre de terceros realice trabajos de elaboración, aprovechamiento e industrialización forestales, deberá inscribirse en los registros que llevará la Autoridad de Aplicación (art. 26) y se obliga a cualquiera que desarrolle algún tipo de actividad no sólo "dentro" de áreas boscosas sino también "lindantes a ellas", a cumplir con las normas de seguridad y prevención de incendios que establezca la Autoridad de Aplicación (art. 31).

A tales efectos, se instituye a la Autoridad de Aplicación —Dirección de Bosques, art. 37— como la responsable máxima de la coordinación en todo lo referente a incendios y, en especial, en lo atinente a la prevención, presupresión, determinación de áreas críticas y combate, obligándola a establecer una adecuada vinculación con organismos públicos o privados, municipales, provinciales, nacionales o extranjeros para la consecución de tales objetivos (art. 29).

Además, se dice que en caso de declararse un incendio forestal en el territorio de la Provincia, todos los organismos e instituciones municipales, provinciales o nacionales y



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

privados que tengan su asiento en el ámbito provincial, subordinarán su accionar a la Autoridad de Aplicación, o a quien ésta designe (art. 30).

Por su parte, el Decreto Provincial N° 852/95, reglamentario de ley N° 145, determina en su art. 48 que la Administración llevará un Registro de Industrias Forestales y regulará las exigencias a reunir para la inscripción; también, requiere a toda persona que desarrolle algún tipo de actividad, sea dentro de áreas boscosas o lindantes a ellas, poseer equipamiento e instalaciones en condiciones operativas para prevenir y combatir inicialmente los incendios (art. 49).

A su turno, la Ley Provincial N° 869, instituida como marco normativo provincial complementario de la ley 26.331 y de las leyes 55, 145, 272 y 313, exige a la Autoridad de Aplicación —Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente, o aquella que la reemplace en el futuro y en cuya órbita se encuentre la Dirección General de Bosques, art. 17— a elaborar e instrumentar anualmente un plan de manejo de fuego, para la prevención, detección temprana y lucha contra incendios forestales, ejerciendo el rol de coordinación previsto en los artículos 29 y 30 de la Ley provincial 145 para su implementación (art. 11).

En el mismo sentido, le obliga a vigilar en forma permanente el estado del bosque nativo, actualizando el mapa de riesgos y revisando en forma periódica los planes de actuación para la prevención, defensa y conservación de los

bosques nativos en las áreas más susceptibles de degradación, incendios forestales y/o impacto antrópico (art. 18).

Además, la actual Ley Provincial de Ministerios N° 1301, determina en su art. 16 dentro de las atribuciones del Ministerio de Producción y Ambiente, la de fomentar el desarrollo de una industria sustentable (inc. 8°) y la de participar, en el marco de sus competencias legales, en la tipificación, normatización, registro, control y fiscalización de la producción, comercialización y exportación forestal con los organismos nacionales, provinciales y municipales competentes (inc. 14). Asimismo, se impone a la cartera de Industria y Ambiente a intervenir en los procedimientos de prevención, determinación, evaluación y fiscalización en materia de residuos de origen industrial, sean peligrosos o no, ello sin perjuicio de las obligaciones que se establecen para los municipios (inc. 22).

A su vez, debe ponerse de resalto que por intermedio del decreto N° 1340/20 se incorporó a la estructura del Ministerio de Producción y Ambiente —creada por su par N° 4536/19— a la Dirección de Manejo del Fuego, con dependencia de la Secretaría de Ambiente.

A través del decreto local N° 540/21 se establecieron las misiones y funciones correspondientes a dicha Dirección, dentro de las cuales cabe destacar la de asistir a sus superiores en materia de incendios forestales en el marco de las leyes provinciales N° 145 y 869, la de establecer los lineamientos técnicos y operativos del Servicio Provincial de Manejo del Fuego, coordinar sus tareas con los organismos regionales y nacionales correspondientes, desarrollar e implementar un Sistema Provincial



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

de Alerta temprana y Evaluación de Peligro de Incendios, entre otras.

De lo expresado hasta aquí, no cabe duda que dentro de la esfera del Ministerio de Producción y Ambiente se encuentra un amplio arco de dependencias que en conjunto, deben ocuparse de la problemática que encierra la denuncia en sus distintas aristas, tanto si se la encara desde la dimensión del uso de fuego, como si se la aborda desde la seguridad y prevención de incendios en establecimientos de la industria maderera.

En particular, en materia de quema de productos no maderables derivados de la explotación sustentable de bosques nativos, la legislación local pone en cabeza de la Secretaría de Ambiente, la Dirección de Bosques y la Dirección Provincial de Manejo del Fuego amplias facultades de fiscalización, control y sanción de este tipo de establecimientos, teniendo en cuenta que los mismos deben estar inscriptos en el Registro Provincial de Industrias Forestales.

Ahora bien, a partir de la respuesta brindada por la Sra. Ministro en el curso de las actuaciones surge que la cartera a su cargo vendría desarrollando una serie de acciones vinculadas con la incorporación de prácticas sostenibles en el tiempo acerca del tratamiento y aprovechamiento de los desechos de la industria forestal, lo cual sigue la línea de lo dispuesto en las normas nacionales más actualizadas e importa una mirada de mediano a largo plazo que sin dudas resulta necesaria para reducir

los riesgos derivados de la excesiva acumulación de residuos de esta naturaleza.

En este sentido, resulta auspicioso que frente a una supuesta práctica insegura en la gestión de estos desechos como la aludida por la Sra. Ministro, se inicie un trabajo conjunto entre las autoridades y los particulares—obrajeros, productores, aserraderos y otros eslabones de la industria maderera— para el relevamiento, caracterización y registro de operadores de residuos con riesgo potencial de incendios.

También es comprensible que estas labores lleven algún tiempo hasta su efectiva adopción por parte del sector y de la comunidad, y que sean sometidas a planes de adecuación que contemplen la progresiva incorporación de recursos y tecnología a los procesos existentes.

Pero hasta tanto no se llegue a la situación ideal, en la que los residuos sean reducidos a niveles tales que no sea necesaria su destrucción por fuego, la manipulación de los desechos industriales que caen fuera de la categoría de peligrosos —como prima facie sucede con los derivados de la industria forestal— no puede quedar librada al buen juicio de los particulares, sino que debe ser reglamentada y controlada por la Autoridad de Aplicación, asegurando un tratamiento que no ponga en riesgo la higiene y seguridad.

Reglamentar razonablemente todo lo atinente al uso del fuego, en general, y a la disposición final de los residuos derivados de la industria de la madera, en particular, es entonces el primer paso que debe dar la Administración para poder materializar el espíritu de las leyes de presupuestos mínimos y las



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

leyes provinciales aplicables en la materia y reducir el margen de siniestralidad.

En el marco de esta temática, es cierto que el panorama normativo actual parece admitir, como expresa la Sra. Ministro, lo que se denomina "quema prescrita" o "quema controlada" como opción posible para la disposición final de estos residuos industriales no peligrosos.

Pero la ley es clara en este punto y lo hace bajo ciertas condiciones, que deberán ajustarse a lo establecido en la ley 26.331 de Protección de Bosques Nativos y su reglamentación, en la ley 26.815 de Incendios Forestales y Rurales, en la ley 26.562 de Control de Actividades de Quema y en la ley 25.612 de Residuos Industriales.

Al conferir a la autoridad local potestad suficiente para ser la que decida cuál va a ser el régimen de uso y las actividades que se valen del fuego —pudiendo prohibir o someter a autorización previa, en forma temporal o permanente los usos y actividades riesgosas o establecer las condiciones en que se llevará a cabo—, es evidente que la norma nacional aguardaba una actividad reglamentaria de parte de las autoridades locales.

Ciertamente la quema no puede considerarse "prescrita" ni "controlada" si no está autorizada.

Como técnica de supresión y mitigación de incendios forestales será útil si se cumple con las medidas de seguridad adecuadas y no se trate de especies o situaciones prohibidas. Pero de no procederse de esta forma, y de no respetarse los reglamentos, el fuego puede

propagarse y producir un incendio, resultando el remedio peor que la enfermedad.

En suma, se observa que la reglamentación explícita en materia de quema, en general, y de quema de desechos provenientes de la industria maderera, en particular, resulta indispensable para determinar la factibilidad o conveniencia de este tipo de operatorias tan particular habida cuenta del entorno natural predominante en la región y del volumen de residuos de madera que entrarán en combustión.

Dicho todo esto, las explicaciones brindadas por la titular del área **no permiten corroborar que la Autoridad de Aplicación haya reglamentado adecuadamente el trámite, requisitos y alcances de las autorizaciones de quema de estos desechos, como lo exigen las normas enumeradas en este dictamen.**

Recuérdese, una vez más, que la ley obliga a requerir habilitación para proceder a la destrucción de los residuos por combustión ígnea, con lo cual la adecuada y razonable reglamentación de este proceso **resulta inexcusable y debe ser llevada a cabo sin demora por las autoridades competentes.**

Amén de esta ausencia de reglamentación adecuada, **tampoco se ha podido verificar que la Administración fiscalice y controle que las medidas de prevención requeridas a los establecimientos madereros en función de las leyes nacionales y provinciales sean luego efectivamente cumplidas.**

A este respecto, si bien la Sra. Ministro alude a la existencia de inspecciones y visitas a los aserraderos, no se



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

acompañaron actas o algún otro elemento que permita verificar la existencia de elementos de seguridad adecuados para el manejo de la quema de desechos.

No reunidos estos extremos, y ante la falta de regulación y el silencio de las autoridades a los requerimientos efectuados, **no se vislumbra un adecuado ejercicio del poder de policía ambiental sobre los establecimientos en cuestión, lo cual debe ser rápidamente remediado a fin de prevenir la reiteración de eventos como el que se denuncia.**

En efecto, la ley forestal es muy explícita al determinar que las personas que realicen actividades de explotación de dichos productos deben cumplir con las normas de seguridad y prevención de incendios que establezca la autoridad, quedando sujetas a severas sanciones en caso de incumplimiento. Esto sin importar si los productos forestales se manipulan en el ámbito rural o dentro de los confines de una ciudad.

No podría ser de otra manera, ya que una actividad sometida a la fiscalización de la Autoridad de Aplicación provincial e inscripta en sus registros no podría operar en condiciones de peligro para la persona y los bienes de terceros, esto con independencia a que sus establecimientos se emplacen dentro o fuera de un ejido municipal, y si son habilitados o no por el Municipio para funcionar.

Digo esto puesto que, en lo que hace a los incendios aludidos en la denuncia, la Sra. Ministro sostiene que los mismos, al ocurrir dentro de las instalaciones de un aserradero en la

ciudad de Tolhuin, escaparían de la competencia de la autoridad provincial de bosques.

No obstante, ya hemos visto que, de acuerdo al plexo legal descrito, **las tareas de prevención de los incendios dentro de los establecimientos madereros no se encuentran excluidos de la competencia provincial**, y que la Autoridad de Aplicación tiene potestades de fiscalización suficientes sobre el equipamiento e instalaciones de los aserraderos a fin de determinar que se encuentren en condiciones operativas para prevenirlos y combatirlos, al menos inicialmente.

Nótese al respecto que, en la medida que se vincule con la actividad de la industria maderera o con la quema de vegetación o desechos de vegetación, las leyes no retacean tales atribuciones según la jurisdicción en donde se instala el establecimiento.

En relación a esto último es cierto que, de tratarse de industrias ubicadas dentro del ejido urbano de cualquier localidad, el rol de control y fiscalización que cabe al Municipio o Comuna resulta invaluable como actores inmediatos en los problemas comunitarios. Tampoco se discute su poder de policía, es decir, la facultad de limitar determinados derechos individuales con el fin de asegurar el bien general. A su vez, es cierto que para llevar adelante acciones territoriales el concurso de las unidades departamentales es útil y provechoso.

Pero como expresa la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el ejercicio de las competencias concurrentes que la Constitución Nacional contempla en su articulado no implica enervar los ámbitos de actuación de ninguna órbita del gobierno,



Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

sino que importa la interrelación, cooperación y funcionalidad en una materia común de incumbencia compartida, como es el caso de la protección del medioambiente (CSJN, *in re*: "Papel Prensa", Fallos: 338:1183 y sus citas).

Por esta razón, mediando en la materia una delegación legal específica de competencias a favor de ciertas dependencias de la Provincia en materia de fiscalización de aserraderos, la emisión de habilitaciones precarias locales por parte del Municipio que —según afirma la funcionaria— no contarían con el apto de bomberos, **no enerva el ámbito de actuación de la Autoridad de Aplicación provincial, quien no debe desentenderse de la prevención y el control de la quema y gestión de los residuos provenientes del aprovechamiento de bosques nativos por parte de la industria maderera.**

No sería la primera vez que las autoridades conozcan acerca de actividades industriales o de tratamiento de desechos en los que la Justicia ha establecido que el Estado Provincial tiene injerencia y le ha atribuido responsabilidad directa. En estas decisiones no han sido factores determinantes que las personas o instalaciones estuviesen asentadas dentro de un ejido municipal o fueran objeto de fiscalización concomitante por la autoridad ambiental municipal.

Por lo demás, si se admite que son los equipos técnicos de la Provincia quienes ya vienen concientizando y capacitando en buenas prácticas a los involucrados, difícil sería

negar una incumbencia concreta de las mismas autoridades a la hora de fiscalizar la aplicación de las conductas esperadas.

Esto sin siquiera mencionar las eventuales consecuencias negativas del humo proveniente de la quema de productos forestales en la salud de las personas y en la seguridad de la conducción y visibilidad en rutas aledañas, aspectos que también resultan de injerencia de autoridades provinciales.

Entonces, a entender del suscripto las normas son claras, y la interpretación de la funcionaria conforme la cual la Provincia carecería de competencias para aplicar sanciones administrativas a los establecimientos madereros no parece justificada, máxime que no viene acompañada de un dictamen jurídico que la abone con fundamentos sólidos.

Por lo dicho, cabe exhortar a la Sra. Ministro de Producción y Ambiente a que, por su intermedio, la Autoridad de Aplicación competente proceda a reglamentar adecuadamente y de conformidad a las normas vigentes, el uso del fuego en todas sus formas; en particular, en lo que es motivo de denuncia, concerniente a la quema de desechos no maderables de la industria forestal.

Asimismo, y a través del empleo de recursos humanos y materiales suficientes, deberá disponerse la fiscalización y control periódico de estos establecimientos a fin de verificarse que sus instalaciones y equipamiento se ajuste a los estándares de seguridad en materia de prevención de incendios, ejerciendo el poder de policía ambiental y solicitando la colaboración de los cuerpos activos de bomberos y de Defensa Civil e incluso de las



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

propias Municipalidades, pero esto en el ámbito de sus respectivas competencias, que reitero no son excluyentes sino concurrentes.

A este respecto debe tenerse presente que las atribuciones que confiere a la Provincia el ordenamiento federal no se limitan a un mero rol de asesoramiento o promoción de la industria maderera, sino que le obligan a actuar positivamente en la protección del medio ambiente, habilitándola a actuar por sí misma pero también a requerir la colaboración de los gobiernos locales para asegurar, en el contorno de su jurisdicción, el acatamiento de las reglas de seguridad en el uso del fuego y de prevención de incendios.

Para ello deberá emplear las herramientas que el ordenamiento referido le confiere y exigir el cumplimiento de las leyes sancionando toda irregularidad que se constate, siguiendo un procedimiento que asegure el derecho de defensa de los particulares.

Finalmente, parece innecesario insistir en que las eventuales consecuencias de este tipo de siniestros podrían generar daños irreparables a nivel humano, ambiental y material, lo cual lleva a condenar cualquier actitud evasiva y a instar, por el contrario, un accionar proactivo, coordinado, constante y firme.

En este sentido, si bien se comprende que el problema puede provenir, como dice la Sra. Ministro, de larga data y sin que anteriores gestiones se hayan ocupado del asunto, lo cierto es que, según lo indica la jurisprudencia, producido un suceso

fatídico, si fue previsible, ello no libera de responsabilidad a los actuales funcionarios.

Al contrario, la omisión en materia de poder de policía puede constituir fuente de responsabilidad administrativa, civil e incluso penal de los agentes y funcionarios de la Administración que tienen a su cargo la obligación de tomar decisiones para velar por el cumplimiento de las normas y no lo hacen, máxime cuando se encuentran anoticiados del asunto a través del pedido de un particular.

Habiendo culminado con el análisis de las cuestiones traídas a conocimiento, corresponde dar por concluida la intervención de esta Fiscalía de Estado, restando emitir a tal fin el pertinente acto administrativo, cuya copia y la del presente dictamen deberán ser puestas en conocimiento del Sr. Gobernador, la Sra. Ministro de Producción y Ambiente, la Sra. Secretaria de Ambiente, la Sra. Ministro de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos, el Sr. Secretario General, Legal y Técnico, de los Sres. Legisladores, y de la denunciante.

DICTAMEN FISCALÍA DE ESTADO N° 25 /21.

Ushuaia, 23 SEP 2021

VIRGILIO J. MARTINEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur



*Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*

FISCALÍA DE ESTADO

VISTO el Expediente N° 11/21, caratulado: "S/DENUNCIA";

Y

CONSIDERANDO:

Que el mismo se inició a raíz del escrito presentado por la Sra. Nancy Edith Fernández, en nombre de la ASOCIACIÓN MANE'KENK, por el que solicita la intervención de este organismo en relación a diversos incendios ocurridos en la ciudad de Tolhuin y sus inmediaciones atribuidos a la actividad de productores y aserraderos madereros.

Que en relación al asunto se ha emitido el Dictamen F.E. N° 25 /21 cuyos términos, en mérito a la brevedad, deben considerarse íntegramente reproducidos.

Que, conforme a los términos vertidos en dicha pieza, deviene procedente la emisión de la presente a los fines de materializar la conclusión a la que se ha arribado.

Que el suscripto se encuentra facultado para el dictado de este acto de acuerdo a las atribuciones que le confieren la Ley Provincial N° 3 y su Decreto reglamentario N° 444/92.

Por ello

**EL FISCAL DE ESTADO
DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR
RESUELVE:**

ARTÍCULO 1º.- Dar por concluidas las presentes actuaciones, conforme a las consideraciones, análisis y conclusiones vertidos en el Dictamen F.E. N° 25 /21 cuyos términos, en mérito a la brevedad, deben considerarse íntegramente reproducidos en el presente.

ARTÍCULO 2º.- Mediante entrega de copia certificada de este acto y del Dictamen F.E. N° 25 /21, notifíquese al Sr. Gobernador, a la Sra. Ministro de Producción y Ambiente, a la Sra. Secretaria de Ambiente, a la Sra. Ministro de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos, al Sr. Secretario General, Legal y Técnico, a los Sres. Legisladores, como así también a la presentante. Remítase al Boletín Oficial de la Provincia para su publicación y archívese.

RESOLUCIÓN FISCALÍA DE ESTADO N° 64 /21

Ushuaia, 23 SEP 2021

VIRGILIO J. MARTINEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur

