



ACCIÓN DE AMPARO COLECTIVO AMBIENTAL

“La actividad contaminante de la gestión de residuos a cielo abierto y el derecho a un medio ambiente sano, equilibrado y sustentable”

TRABAJO FINAL DE GRADO – NOTA A FALLO

Fallo: “B.J.M.G. c. Municipalidad de Viale s/ acción de amparo”

ABOGACÍA

Peralta Elsa Roxana

D.N.I: 39.394.338

Legajo: VABG58774

Tutora: Romina Vittar

San Luis, 2020

Sumario:

I. Introducción de la nota al fallo - II. Reconstrucción de la premisa fáctica e historia procesal – III. Descripción de la parte resolutive del fallo – IV. Argumentos centrales del fallo y análisis de la ratio decidendi en la sentencia – V. Comentario y análisis crítico de la autora – VI. Conclusión

I. Introducción de la nota al fallo

La importancia que presenta la causa se da por la relevancia y el énfasis que el derecho ambiental tiene en la sociedad, por ser una rama novísima y con gran resonancia en la actualidad. Tal es así que entran en juego intereses de acción colectiva cuya resolución interesan a la comunidad en general.

En el caso en cuestión los ciudadanos de la Localidad de Viale ven afectado sus derechos a un medio ambiente sano, a la salud y a la integridad física. El actuar que motiva la interposición del amparo además de afectar los derechos antes mencionados, deja en evidencia las malas gestiones de gobierno transcurridas. La problemática que surge del basurero municipal se ha agudizado en los últimos años producto del crecimiento demográfico, no previsto por las autoridades al momento de localizar el basural, siendo evidente que empeorara en el futuro y resultará inevitable la necesidad de relocalizarlo.

El fallo encuentra su justificación debido que aborda la tutela jurídica del derecho constitucional a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, así como también el derecho a la salud y la calidad de vida de sus pobladores, conjuntamente con el desarrollo de actividades gestión de residuos domiciliarios sobre campos contiguos a la planta urbana, actividad no ilícita y normativamente reglamentada.

Del juego de las normas de los derechos consagrados, se determina que se está frente a un problema jurídico de tipo axiológico, materializado mediante la confrontación entre la omisión del cumplimiento por parte de las autoridades Municipales de la Localidad de Viale de los objetivos de la norma que regula la Gestión de residuos domiciliarios, a nivel nacional cuyo cuerpo normativo lo encontramos en la Ley N° 25.916¹, y a nivel provincial mediante la Ley N° 10.311², con el derecho a la

¹ Ley N° 25.916 de Gestión de residuos domiciliarios. Sancionada 4/8/2004 y Promulgada parcialmente: 3/9/2004. Honorable Congreso de la Nación Argentina.

salud y la tutela efectiva del art. 41 de la Constitución Nacional, siendo garantías constitucionales que los habitantes gocen "...del derecho a un medio ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano..."³. En consonancia con esta premisa normativa se encuentra el art. 22 de la Constitución Provincial de Entre Ríos⁴, cuya finalidad es que el desarrollo de actividades relacionadas con la gestión de los residuos sea compatible con la protección del medio ambiente, su sustentabilidad y la calidad de vida de la población de Viale.

Por otro lado debido la presencia de menores dentro del colectivo poblacional juega un rol trascendental el principio del interés superior del niño, consagrado en el art. 3 de la Ley N° 26.061⁵.

La gestión de la Municipalidad debe encontrarse en sintonía con las leyes mencionadas, a los fines del cumplimiento de una gestión eficiente en los residuos domiciliarios y en el medio ambiente. Debido a la omisión del cumplimiento de los objetivos reglamentados por ley, la Señora Broder Jesica interpone acción de amparo ambiental que es una especie del amparo clásico. Definido como el "...procedimiento judicial, breve y sumario, que asegura un medio expeditivo para la protección de los derechos y las libertades constitucionales distintos de la libertad física, corporal o de locomoción" (Ziulu, 2014, pág. 525).

Acompaño copia de Fallo, de fecha 17 de Abril de 2018:



Fallo B. J. M. G. C
MUNICIPALIDAD DE \

II. Reconstrucción de la premisa fáctica e historia procesal

El hecho refiere a la presencia de un basural a cielo abierto ubicado en la ciudad de Viale con una antigüedad superior a los 25 años. Durante el transcurso del tiempo y debido a la densidad demográfica las distancias con la urbanización disminuyeron. En

² Ley N° 10.311 de Gestión integral residuos sólidos urbanos. Paraná, 13/06/2014. Honorable Legislatura de la Provincia de Entre Ríos.

³ Artículo 41 de la Constitución Nacional. Honorable Congreso de la Nación Argentina.

⁴ Artículo 22 de la Constitución Provincial de Entre Ríos. Honorable Legislatura de la Provincia de Entre Ríos.

⁵ Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Publicado el 26/10/2005. Honorable Congreso de la Nación Argentina.

los últimos años se produjeron los primeros focos ígneos reiterándose con mayor frecuencia, provocando graves daños al medio ambiente y a la salud de la población.

Como consecuencia de estos hechos la Sra. Broder promovió la acción de amparo ambiental, cuyo objeto es el cese de la actividad contaminante y la relocalización del basural, ante la Cámara Segunda de Apelación, Sala III, quien dio procedencia a la misma recayendo sentencia en fecha 17/4/2018 en contra de la Municipalidad de Viale.

III. Descripción de la parte resolutive del fallo

El tribunal resuelve condenar a la Municipalidad de Viale adoptando dos medidas, siendo estas: mediata e inmediata. En cuanto a la primera, la misma se concreta mediante la relocalización del basural en un nuevo predio alejado del ejido de la zona urbana; y en cuanto a la segunda, disponer de inmediato las medidas necesarias para evitar que se sigan produciendo nuevos focos ígneos o quema de basura.

IV. Argumentos centrales del fallo y análisis de la ratio decidendi en la sentencia

De la línea argumentativa del vocal de Cámara Virgilio A. Galanti, en la sentencia N° 9264, de fecha 17/04/2018, de la Cámara segunda de Apelaciones en lo Civil y Comercial, sala III, se observa que...

"...si bien puede presumirse, que al momento de disponerse los residuos en aquel predio y bajo aquella modalidad "cielo abierto", no eran conocidos como en la actualidad, los perjuicios ambientales que dicha disposición genera y que a ello obedeció la decisión del Ejecutivo Municipal para disponerlos en aquel sitio, lo cierto es, que una vez conocidos los efectos nocivos que trae aparejada una deficiente gestión de residuos para el Medio Ambiente y para los intereses generales de toda la comunidad, tal circunstancia obliga al Estado en todos sus ordenes, a cumplir con la normativa ambiental vigente" (Conf. S.C.J.B.A., 25/02/2009, "S.M.A. y otro c/Municipalidad de Pergamino", citado en Revista de derecho Público, Derecho Ambiental, T.II. págs. 546/547, año 2009, Ed. Rubinzal- Culzoni).-

Además si bien el devenir del tiempo, el crecimiento poblacional y la lógica expansión de la Ciudad resultan comprensibles, la actividad al respecto del propio Ayuntamiento no ha sido, ni debió haber sido, inocua al respecto. En efecto, se hallaba en sus manos actuar sobre ello. Sin embargo los barrios en cuestión (verbigracia I.A.P.V.) han sido habilitados y hasta construidos con activa participación del Municipio (...) Y no se

observa tampoco de la prueba colectada que a futuro no vaya a continuar el crecimiento de la Ciudad hacia allí, sino por el contrario.-

El asentamiento de vecinos contiguo al predio del basural ha sido permitido y hasta promocionado por el propio Ayuntamiento, lo que muestra entonces una errónea o ausente planificación urbana de la Ciudad de la que debe inevitablemente hacerse cargo la demandada a los efectos de mejorar la calidad de vida de la población.

En cuanto a la ausencia de recursos económicos y los trámites necesarios argumentados por el municipio, no serán argumentos convincentes para el rechazo del amparo. Considerando que la omisión ilegítima de relocalización es uno de los presupuestos para la procedencia de la acción de amparo.

"Abundante y caracterizada doctrina destaca en la actualidad la existencia de una acción de amparo de características peculiares, propias, calificada como `amparo ambiental`, reafirmandose por otra parte la esencia de orden público que acompaña al derecho ambiental por su directa vinculación con la salud de la población, la calidad de vida y la dignidad de la persona humana, ámbito en el cual se presentan como cuestiones inescindibles, más aún, inseparables, las urbanísticas y las ambientales en el sentido estricto..."

V. Comentario y análisis crítico de la autora

Los institutos centrales que surgen del análisis del fallo son: la acción de amparo colectivo, el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, principio de prevención y precautorio y el interés superior del niño.

El problema jurídico presente en la causa surge por la confrontación entre las normas que regulan la "Gestión de residuos Domiciliarios", Ley N° 25.916⁶ y N° 10.311⁷, y los principios constitucionales consagrados en el art. 41 y 75 inc. 22 de nuestra norma suprema y art. 22 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos. Como así también frente la presencia de menores dentro del colectivo poblacional de Viale, se observa que afecta el interés superior del niño. Si bien la actividad está regulada en las mencionadas normas, son inevitables los daños producidos por su ejercicio, incurriendo en una involuntaria lesión de los principios que protegen los derechos de todos los habitantes de nuestra nación y de las futuras generaciones.

⁶ Ley N° 25.916 de Gestión de residuos domiciliarios. Sancionada 4/8/2004 y Promulgada parcialmente: 3/9/2004. Honorable Congreso de la Nación Argentina.

⁷ Ley N° 10.311 de Gestión integral residuos sólidos urbanos. Paraná, 13/06/2014. Honorable Legislatura de la Provincia de Entre Ríos.

El daño producido por la Municipalidad de Viale debe considerarse como negligente, producto del incumplimiento de las obligaciones contenidas en las leyes mencionadas en el párrafo anterior, debido a que no adoptó las medidas de seguridad necesarias para preservar la salud de sus habitantes, como así tampoco cumplió con los requisitos mínimos tendientes a minimizar la contaminación producto del tratamiento de los desechos domiciliarios. De modo que todo actuar, sea en sentido positivo o negativo es un presupuesto para la admisibilidad de la acción de amparo, tal como surge del tenor del art. 43 de nuestra Carta Magna, como así también del art. 56 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos.

Refiere Eduardo Pablo Jiménez ("Los derechos humanos de la tercera generación", p. 185, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1997) que "la doctrina... al referirse a la tutela medio ambiental, ha dicho que más que de un derecho individual, se trata de un derecho social, cuya reglamentación resulta indispensable para armonizar el derecho a un ambiente sano con el derecho a desarrollar actividades productivas" (con cita de Badeni, Gregorio, "Reforma constitucional e instituciones políticas", Ed. Ad. Hoc., 1994; Camps, Enrique y Nolfi, Luis, "La recepción constitucional de la protección al medio ambiente: operatividad y eficacia", ED, diario del 21/V/96).⁸

Se puede apreciar que el Municipio no desconocía la afectación a la salud y a la calidad de vida de sus habitantes, que la gestión de los residuos y los reiterados focos ígneos producían, sino que más bien promovió y promocionó la expansión de su zona urbana a metros del basural a cielo abierto, sin adoptar ninguna medida de prevención de daños o preservación del medio ambiente. Lo que denota el aprovechamiento económico por sobre la calidad de vida de sus pobladores.

Respecto a la ausencia de recursos económicos, la necesidad de realización de trámites y la mención del período de tiempo de su instalación no son más que caprichos para incumplir con las leyes antes citadas, lo que provoca una ineficiente gestión de gobierno durante años, siendo la acción de amparo la vía idónea para el cese de todo actuar destructivo para el medio ambiente, a los fines de lograr una efectiva tutela de los derechos en pugna de forma anticipada. De modo que la acción de amparo ambiental...

...se diferencia del clásico, y la razón de ser de esa desigualdad es permitir el efectivo cumplimiento del bloque constitucional ambiental, en pos de lograr la real operatividad

⁸ Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires "Almada, Hugo N. c. Copetro S. A. y otro; Irazu, Margarita c. Copetro S. A. y otro; Klaus, Juan J. c. Copetro S. A. y otro" 19/05/1998.

de los derechos colectivos al ambiente, tanto como la protección del derecho humano al ambiente sano, equilibrado y apto, no sólo para las generaciones actuales, sino también para con las futuras (cfr. FALBO Anibal J., "El amparo ambiental como la vía más adecuada para tutelar el ambiente", La Ley Online: AR/DOC/4267/2012).⁹

De modo que mientras se implementan medidas para la relocalización del predio, como forma de cumplir gradualmente los objetivos de la ley, es fundamental implementar el principio de prevención y de precaución¹⁰ como pilar en la resolución del caso objeto de análisis y sobre el que se sustentan las medidas dispuestas, siendo un principio que...

...plantea que la incertidumbre científica no debe ser una excusa para impedir la adopción de medidas que tiendan a evitar la posibilidad cierta de la ocurrencia de un daño ambiental grave, aunque su costo sea elevado, ni para convalidar la acción u omisión humanas potencialmente dañosas. (Rosatti, 2012, pág. 821)

La Corte Suprema¹¹ ha sostenido en referencia a la tutela de la efectividad, cobrando un papel preponderante la tutela anticipatoria para este fin, que "...cuando la pretensión se relaciona con derechos fundamentales, la interpretación de la ley debe estar guiada por la finalidad de lograr una tutela efectiva..."

El reconocimiento de status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano (...) no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, federales o provinciales, sino la precisa y positiva decisión del constituyente (...) de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente...Que en virtud de lo expresado, la presente causa tendrá por objeto exclusivo la tutela del bien colectivo. En tal sentido, tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro, ya que -según se alega- en el presente se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación.

En el caso de autos se está frente a una omisión del cumplimiento de las políticas públicas y del deber de policía ambiental, considerando que "La adopción de

⁹ Cámara Civil y Comercial II, Sala II "Foro Ecologista de Paraná y otra c/superior gobierno de la Provincia de Entre Ríos y otro s/acción de amparo" (No 10.711). De fecha 1/10/2018.

¹⁰ Artículo 40 Ley N° 25.675, de Política ambiental nacional. 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. Sancionada: 6/11/2002. Honorable Congreso de la Nación Argentina.

¹¹ CSJN, "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)", Fallos 329:3316. 20/06/2006.

estas decisiones importa una mirada hacia el futuro que consiste en la evitación de actos instantáneos o continuados que pueden dañar el ambiente de un modo relevante.” (Lorenzetti, 2008, pág. 175)

Del art. 41 de la CN se desprende además de un derecho, un deber de conservarlo y preservarlo, estableciendo una relación dinámica entre hombre-ambiente. La sustentabilidad y el derecho a la vida deben primar aun en contra de las gestiones de gobierno aunque estas sean lícitas de modo que las actividades de hoy “...satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras...”¹² expresando “...una concepción humanista y antimercantilista que asume al ser humano como custodio o administrador y no como dueño de la naturaleza.” (Rossati, 2012, pág. 820) De modo que considero correctamente interpretado y aplicado en el caso de autos, si se dispusiera la relocalización del basural lo más alejado posible del ejido urbano y de zonas próximas a poblarse según la planificación urbana de la ciudad realizada por el propio municipio, como así también la implementación de acciones positivas por parte del Municipio a los fines de evitar la continuación de focos ígneos y de todas aquellas necesarias para minimizar los efectos negativos que los residuos puedan producir, como así también la minimización de los residuos con destino a disposición final, entre otros, cumpliendo de este modo con una doble función, no solo preservar la salud de los pobladores sino también permitir la continuación de la gestión de los residuos, que por cierto están reconocidas legalmente.

Considero apropiado sostener que toda actividad aunque sea lícita y adecuadamente reglamentada, y aun así, haya recibido su aprobación y factibilidad no conlleva ineludiblemente a un ejercicio irrestricto ni a la ausencia de daños. El actuar de la Municipalidad debe ser coherente y materializarse en sintonía con la función del medio ambiente y con las leyes que la regulan, a los fines del cumplimiento de una gestión eficiente en los residuos domiciliarios y de protección del medio ambiente, de modo tal de cumplir con la cláusula constitucional del art. 41 de la C.N., debido que pesa sobre los tres órdenes del Estado la obligación de efectivizarlo. De modo que:

...cualquier actividad susceptible de empobrecer sustancialmente la calidad de vida de cualquier persona o comunidad debe ser en primer lugar prevenida o disuadida. Si ya hubiere comenzado a generar el daño, habrá de cesar.¹³

¹² Artículo 41 de la Constitución Nacional.

¹³ Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires “Almada, Hugo N. c. Copetro S. A. y otro; Irazu, Margarita c. Copetro S. A. y otro; Klaus, Juan J. c. Copetro S. A. y otro” 19/05/1998.

“...el amparo como género de tutela es una acción judicial sumarisima de contralor de constitucionalidad que pone en movimiento los respectivos juicios (de amparo, hábeas data, hábeas corpus, declarativo de certeza), por la cual se remueve el obstáculo que impide, de manera irregular y manifiesta, el ejercicio de un derecho o garantía. (Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya, 2009, pág. 618)

La tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tienen respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera. Estos deberes son el correlato que esos mismos ciudadanos tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras, porque el daño que un individuo causa al bien colectivo se lo está causando a sí mismo. La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales.¹⁴

VI. Conclusión final

A modo de cierre del fallo analizado, se observa que se está frente a un basural a cielo abierto cuya gestión de residuos se materializa en un terreno adquirido por el Municipio de Viale. Dicha actividad es provocadora de severos daños a la salud, a la calidad de vida y al medio ambiente, además de ser una problemática que discurrió durante diversas gestiones de gobierno sin una solución armoniosa, coherente y en sintonía con las leyes que lo reglamentan, lo que provocó su agravamiento debido al aumento de la densidad demográfica. Dicha situación conllevó a que Broder iniciara una acción de amparo colectivo ambiental.

El fallo ha sido de gran trascendencia social y jurídica, motivo que aborda temas tan sensibles como las afecciones a la salud, a la dignidad y a la calidad de vida de los pobladores, como también la colocación de la persona humana en el centro de escena conjuntamente con el medio ambiente, donde dinámicamente se relacionan, y la sustentabilidad, además de su mirada a futuro que estas resoluciones judiciales adoptan. Desde la mirada jurídica (el cual adhiero en todos sus términos), ha sido ejemplar, motivo que destaca el deber y compromiso que la sociedad toda y el Estado tienen para con el medio ambiente. De este último se desprende que el sector público además de

¹⁴ CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”, Fallos 329:3316. 20/06/2006.

generar y sancionar leyes debe adoptar una gestión de gobierno en sintonía con ella. Además que la trascendencia tiene que ver con un problema histórico el cual el juez de grado establece una solución definitiva mediante dos tipos de medidas materializadas a través del tiempo, lo cual su concreción tiene que ver con el alcance de las mismas.

Me pareció interesante la interpretación vertida por el juez en dos aspectos. Por un lado que el Municipio no ostentaba la adquisición de un derecho a mantener el predio de desechos en ese lugar aunque su actividad se haya prolongado durante veinticinco años, sino que por el contrario la actividad debía ser en sintonía con las normas reglamentarias de la gestión de residuos, aunque ella haya sido sancionada a posteriori, situación que denotaba una mala gestión de residuos. En segundo término fue trascendente que el conocimiento previo de dicha actividad por parte de los pobladores no es eximente de responsabilidad del Municipio por las consecuencias dañosas de la actividad ni óbice para la adopción de medidas, como así también que la ausencia de recursos económicos y trámites legales son aspectos merituados a los fines del período de tiempo bajo el cual deben realizar la relocalización del predio. Al mismo tiempo que ordena la aplicación de medidas inmediatas para prevenir focos ígneos. De modo que determina pautas claras, pero con criterio amplio y flexible en cuanto a la forma de concreción, con argumentos de neto corte ambiental.

Este fallo resulta ejemplificativo y comprometido con la nueva generación de derechos, ajustado a derecho y razonable, además que permite la tutela efectiva de los derechos. Es decir brinda eficacia a la manda constitucional, al ordenar un actuar armonioso con las leyes vertidas al caso, además de dar finiquito al hecho de larga data.

Listado de bibliografía

a) Legislación

Nacional

- Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Objeto. Publicado el 26/10/2005. Honorable Congreso de la Nación Argentina.
- Artículo 41 y 43 de la Constitución Nacional. Honorable Congreso de la Nación Argentina.
- Artículo 22 y 56 de la Constitución Provincial de Entre Ríos. Honorable Legislatura de la Provincia de Entre Ríos.
- Ley N° 25.675, de Política ambiental nacional. Sancionada: 6/11/2002. Honorable Congreso de la Nación Argentina.

- Ley N° 10.311 de Gestión integral residuos sólidos urbanos. Paraná, 13/06/2014. Honorable Legislatura de la Provincia de Entre Ríos
- Ley N° 25.916 de Gestión de residuos domiciliarios. Sancionada 4/8/2004 y Promulgada parcialmente: 3/9/2004. Honorable Congreso de la Nación Argentina.

b) Jurisprudencia

- Cámara Civil y Comercial II, Sala II “Foro Ecologista de Paraná y otra c/superior gobierno de la Provincia de Entre Ríos y otro s/acción de amparo” (No 10.711). De fecha 01/10/2018.
- CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”, Fallos 329:3316, sentencia del 20/05/2006.
- Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires “Almada, Hugo N. c. Copetro S. A. y otro; Irazu, Margarita c. Copetro S. A. y otro; Klaus, Juan J. c. Copetro S. A. y otro” 19/05/1998.

c) Doctrina

- Lorenzetti R. (2008). *Teoría del Derecho Ambiental*. México: Editorial Porrúa.
- Quiroga Lavié H., Benedetti M. y Cenicacelaya M., (2009). *Derecho constitucional argentino* (Segunda edición actualizada). Buenos Aires: Editorial Rubinzal-Culzoni.
- Rosatti H. (2012). *Tratado de Derecho Municipal T I* (Cuarta edición ampliada y actualizada). Buenos Aires: Editorial Rubinzal-Culzoni.
- Ziulu A. (2014). *Derecho constitucional*. Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot.