



INCENDIOS EN EL DELTA DEL PARANÁ

LA CLÁUSULA AMBIENTAL CONSTITUCIONAL UNA VISIÓN ECOCÉNTRICA A UN PROBLEMA CRECIENTE

Carrera: Abogacía

Nombre del alumno: Oviedo Oscar Jesús

Legajo: ABG08460

DNI: 28.657.910

Fecha de entrega: 22/11/2020

Tutora: Belén Gulli

Año 2020

Tema: Medio ambiente

Autos: “Equística Defensa del Medio Ambiente Aso. Civ. c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/amparo ambiental”

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)

Fecha de la sentencia: 11 de Agosto de 2020

SUMARIO: I. Introducción **II.** Premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal **III.** *Ratio decidendi* **IV.** Antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales **V.** Postura del autor **VI.** Conclusión **VII.** Bibliográficas

I. INTRODUCCIÓN

El análisis realizado en este trabajo está estructurado alrededor de tres ejes centrales que están vinculados inescindiblemente con la problemática tratada en el fallo. A dos de estos ejes elementales los desarrollaremos en este introito, por un lado el desarrollo sostenible y por el otro el ambiente, ambos consagrados expresamente en el Art. 41 de la Constitución Nacional como derechos de tercera generación y vinculados al principio de la solidaridad (Orihuela, 2008). Por su parte, el desarrollo sostenible fue postulado por primera vez en el año 1987 en el informe Brundtland de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en los siguientes términos: “Está en manos de la humanidad asegurar que el desarrollo sea sostenible, es decir, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias” (Gómez Gutiérrez, 2016, p. 91). El mismo constituye un principio rector que trata de conjugar de modo equilibrado el desarrollo económico y social con la protección del medio ambiente y se encuentra receptado infra constitucionalmente en los artículos 1, 2, 4 y 6 de la Ley General del Ambiente (en adelante LGA).

Por otro lado, el ambiente constituye un macro-bien, un sistema global y complejo donde todas las partes interactúan entre sí, diferente de la fauna, el agua, la flora, los bienes socioculturales, el paisaje o la biodiversidad, que son micro bienes, subsistemas vinculados con el macro-bien por medio de relaciones externas (Lorenzetti, 2008). Esta visión holística del ambiente ha sido seguida en la LGA al momento de definir el daño ambiental en su Art. 27 y en su Art. 2 al establecer los objetivos de toda política ambiental.

El caso analizado consiste en una acción de amparo promovida por la Asociación Civil, Equística Defensa del Medio Ambiente contra la Municipalidad de Rosario, la

provincia de Santa Fe, la Municipalidad de Victoria, la provincia de Entre Ríos y el Estado Nacional, con motivo de incendios en islas que están al frente de la Ciudad de Rosario.

En el fallo se detecta un problema lingüístico o de interpretación jurídica, constituido por un problema de vaguedad en el uso del lenguaje, que puede ser caracterizado como una indeterminación en la denotación o extensión de una palabra de clase, en consonancia con su menor connotación o designación, es decir que al establecer los objetos o hechos nombrados por ella o una expresión lingüística, no hay dudas que la misma refiere a determinados objetos o hechos y por lo tanto no aplica para otros, pero existen dudas sobre si se aplica o no para otros hechos u objetos, entonces se dice que el concepto expresado es vago (Moreso y Vilajosana, 2004). La vaguedad mencionada se advierte en el considerando 8° de la sentencia, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) afirma que el caso presenta características que permiten encuadrar los hechos denunciados en la figura legal de la emergencia ambiental prevista en el Art. 2 inciso k y en el principio de cooperación del Art. 4 de la LGA.

La importancia general del fallo se debe a que emana de la CSJN, el máximo órgano jurisdiccional del país y como tal intérprete final de la Constitución, por lo cual sus resoluciones constituyen precedentes judiciales para los tribunales inferiores quienes deben conformar sus fallos judiciales a las resoluciones dictadas por la CSJN en casos similares. En cuanto a la relevancia particular de la sentencia analizada la CSJN afirma, en el segundo párrafo del considerando 8°, que su intervención en el caso será para fortalecer las labores de fiscalización de los Estados en el efectivo ejercicio del poder de policía ambiental. En relación al impacto social, el fallo contribuye a promover la conciencia ambiental en la sociedad argentina en el actual contexto de escasez y agotamiento de los recursos naturales producto de las acciones del ser humano.

II. PREMISA FÁCTICA, HISTORIA PROCESAL Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Respecto a la plataforma fáctica, la actora Equística Defensa del Medio Ambiente Asociación Civil manifiesta que, desde comienzo del mes de Julio de 2020, se vienen produciendo incendios irregulares en islas situadas en Entre Ríos frente de las costas de la Ciudad de Rosario, destacando que el fenómeno está fuera de control. Explica que las quemas producen afección a la salud de los habitantes de la Ciudad de Rosario, circunstancia demostrada en un estudio realizado por la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura de la UNR, sobre la calidad del aire producto de los focos de incendios

generados entre el 11 y 14 de Junio de 2020, que reveló que supera cinco veces el valor permitido por la normativa, invoca que es un hecho notorio, de público conocimiento y que provoca alarma en la población y daños al ambiente.

En cuanto a la historia procesal de la causa, la CSJN resolvió directamente la demanda de amparo ambiental, promovida por Equística Defensa del Medio Ambiente Asociación Civil contra la Municipalidad de Rosario, la Provincia de Santa Fe, la Municipalidad de Victoria, la Provincia de Entre Ríos y el Estado Nacional en virtud de su competencia originaria regulada en los artículos 116 y 117 de la CN, y de la interjurisdiccionalidad de los recursos ambientales establecida en el Art. 7, segundo párrafo de la Ley General del Ambiente, que determina la competencia federal. Asimismo, es importante mencionar que la CSJN, por medio de sus precedentes jurisdiccionales, adicionó el factor degradante como criterio de estrictez en la interpretación del carácter interjurisdiccional de los recursos ambientales.

Respecto a la decisión del Tribunal, los miembros de la CSJN, señores Rosenkrantz, Highton, Maqueda, Lorenzetti y Rosatti, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procurado Fiscal y por unanimidad resolvieron declarar su competencia para conocer la causa en instancia originaria, citar a la provincia de Buenos Aires y disponer como medida cautelar que las provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Buenos Aires, los municipios de Rosario y Victoria constituyan de forma inmediata un Comité de Emergencia Ambiental dentro de la estructura del PIECAS-DP, obligando al Comité a adoptar medidas eficaces para la prevención, control y cesación de los incendios irregulares en la región del Delta del Paraná. A su vez, la resolución dispone que en el plazo de 15 días corridos dicho comité debe presentar un informe sobre el cumplimiento de la medida ordenada y las acciones efectuadas. Por último, la CSJN decide requerir al Estado Nacional, las provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Buenos Aires, los municipios de Rosario y Victoria, el informe previsto por el Art. 8 de la ley 16.986, que deberá ser evacuado en el plazo de 30 días corridos.

III. *RATIO DECIDENDI*

Determinada su competencia originaria en la causa y probados de manera suficiente, pública y notoria los incendios irregulares en el Delta del Paraná, a la Corte se le plantean dos conflictos a resolver.

En primer lugar, ¿cuál es la verosimilitud de derecho invocado?

En segundo lugar, ¿se configuran los presupuestos necesarios para dar lugar a la medida cautelar solicitada?

En relación al primer conflicto el máximo tribunal afirma que resulta verosímil la denuncia del desarrollo de una actividad manifiestamente ilegal que vulnera de manera patente prohibiciones contenidas en el Art. 41 de la CN y en la ley N°25.675 entre otras leyes citadas, para con posterioridad aducir que hay una afectación severa de un recurso ambiental de naturaleza interjurisdiccional, que hay efectiva degradación ambiental del Delta del Río Paraná que compromete seriamente su funcionamiento y sustentabilidad, que su conservación es prioritaria no solo en interés de las generaciones presentes, sino también en defensa de las futuras y que como consecuencia de los incendios hay afectación en la calidad del aire.

Respecto al segundo conflicto, los cortesanos afirmaron que el peligro en la demora surge de la necesidad de prevenir y evitar que el daño ambiental colectivo continúe o se agrave la degradación del ambiente en la región del Delta del Paraná, ello según los artículos 2, 4, 5, 27 y concordantes de la ley N° 25.675 y los artículos 1710 y 1711 del CCCN para, luego, afirmar que se configura en autos el requisito para acceder a la cautelar solicitada, puesto que de la información surge que la quema de pastizales y los incendios no han desaparecido sino por el contrario aumentado con el consecuente impacto en el ambiente. De esta manera, finalizan disponiendo como medida cautelar la constitución de modo inmediato de un comité de Emergencia Ambiental dentro de la base y estructura del Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento sostenible del Delta del Paraná (PIECAS-DP), el cual impone que no se limite a las jurisdicciones territoriales demandadas por lo cual incluye en la cautelar a la Provincia de Buenos Aires.

IV. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES

Realizaremos algunas consideraciones sobre temas y conceptos vinculados con la problemática jurídica ambiental resuelta por la CSJN en el fallo analizado, con la finalidad de constituir un breve marco conceptual que sirva de guía para el lector, por lo cual se procederá a segmentar el análisis en tres puntos alfabéticos, uno por cada uno de los tipos de antecedentes recopilados y analizados.

A) Legislativos: El bloque constitucional del caso analizado está conformado en primer lugar por la llamada cláusula ambiental del Art. 41 de la CN, que fuera incorporada

con la reforma constitucional del año 1994. En el mismo se consagra un verdadero derecho colectivo como el derecho al ambiente y se lo adjetiva como sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano, a la vez que agrega el imperativo que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. Esta norma constitucional se erige así en una pauta interpretativa central y fundamental, tanto del sentido de las demás partes de la Constitución Nacional como de toda la legislación y normativa infraconstitucional (Falbo, 2009).

La segunda norma del bloque de constitucionalidad es el Art. 43 de la CN que también fue incorporado a la Carta Magna por medio de la última reforma, el cual en su párrafo segundo y cerrando toda discusión sobre el reconocimiento jurídico de los derechos de incidencia colectiva o difusa (Falbo, 2009), consagra el amparo colectivo al disponer que podrá interponerse acción de amparo, contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, así como a los derechos de incidencia colectiva en general. A continuación, la norma constitucional enumera como legitimados activos al afectado, al defensor del pueblo y a las asociaciones que propendan a esos fines, dicha enunciación enumerativa no es taxativa, y tal circunstancia que se ve reflejada en la amplitud del término afectado, caracterizado como quien sin padecer un daño concreto se encuentra legitimado a título personal, por ser tocado, interesado, concernido, vinculado por los efectos del acto u omisión (Gelli, 2004).

Por su parte, respecto a la legislación ambiental infraconstitucional vinculada con el problema jurídico del caso, la problemática ambiental de los incendios es abordada específicamente en la ley N° 26.562 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema, cuya sanción fue inducida por los graves daños ambientales producto de las quemas de pastizales con fines de limpieza agropecuaria en islas del Delta del Paraná durante el mes de abril del año 2008 (Valls, 2016). Dicha ley se propone en su Art. 1° establecer presupuestos mínimos de protección ambiental para aquellas actividades de quema, con el objetivo de prevenir incendios, daños ambientales y todo riesgo para la salud y la seguridad pública. Asimismo, en su Art. 2 define la quema como “toda labor de eliminación de la vegetación o residuos de vegetación por medio del uso del fuego, con el propósito de habilitar un terreno para su aprovechamiento productivo”. Por otro lado, el Art. 3 prohíbe en el ámbito del territorio nacional todas aquellas actividades de quema que no cuenten con la previa autorización de la autoridad local competente.

La segunda y última legislación infraconstitucional en nuestro análisis es la ley N° 25.675 Ley General del Ambiente (en adelante LGA), considerada una ley madre por su carácter subsidiario, sirviendo de guía en la interpretación y aplicación de toda legislación específica en materia ambiental, sus normas son operativas y de orden público, por lo cual no pueden ser dejadas sin efectos por convenciones de los particulares (Valls, 2016). Mencionaremos aquí el Art. 2 de la LGA, el cual establece los objetivos a cumplir por toda política ambiental nacional, entre los cuales se cuentan, en el inciso a) “asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales naturales y culturales”, e) “mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos”, y el k) “establecer procedimientos y mecanismos adecuados para minimizar los riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación”. Por último, sobre la mencionada ley, su Art. 4 establece una serie de principios básicos, a los cuales se sujeta su interpretación y aplicación como la de toda norma, a través de la cual se ejecute la política ambiental. Estos principios son los de congruencia, de prevención, de precautorio, de sustentabilidad, de equidad intergeneracional, de progresividad, de responsabilidad, de subsidiaridad y de solidaridad.

En cuanto al daño ambiental la LGA lo conceptualiza, en su Art. 27, como “toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos”.

B) Doctrinarios: como corolario de los dos primeros ejes centrales que fueron desarrollados en la introducción de este trabajo, ahora se realizan algunas consideraciones sobre el daño ambiental, el tercero y último de los ejes centrales en materia ambiental sobre los cuales se estructura el presente análisis. Hasta la sanción del nuevo Código Civil y Comercial (en adelante CCCN) el daño ambiental estaba conceptualizado en el Art. 27 de la LGA, definición base que entraba en tensión con el daño civil regulado en el Art. 1086 del viejo código civil, lo cual generaba planteamientos sobre la validez del Art 27 o sobre la primacía o no del Art. 1086 CC. En dicho contexto histórico, autores como Bustamante Alsina, Mosset Iturraspe, y Falbo se planteaban la utilidad, necesidad, conveniencia e inconveniencia de formular un concepto de daño ambiental, por la amplitud y dinámica de la materia ambiental (Falbo, 2009). Estos cuestionamientos e incertidumbres se disiparon con el nuevo CCCN que conceptualiza al daño resarcible en el Art. 1737, en los siguientes términos “hay daño cuando se lesiona un derecho o un interés no reprobado por el

ordenamiento jurídico, que tenga por objeto la persona, el patrimonio o un derecho de incidencia colectiva”, dicha noción es perfectamente aplicable al daño ambiental colectivo, dado que el objeto del daño resarcible es amplio como lo es el concepto de ambiente (Lorenzetti, 2019).

Delimitada la noción de daño ambiental, se procede a concluir el punto con algunas precisiones sobre la cláusula ambiental constitucional del Art. 41 de la CN: ¿Qué significa un ambiente sano? Tal como nos dice Falbo (2009) es sano el ambiente que posibilita la vida de los diferentes seres vivos que lo habitan naturalmente, las relaciones de estos entre sí y con el entorno, para ello los recursos naturales deben ser aptos. También es sano el ambiente cuando no pone en peligro, no menoscaba y no perjudica el bienestar psicofísico y social de quienes lo están habitando y de aquellos que lo habitarán.

¿Qué implica un ambiente equilibrado? Implica que las actividades que realiza el hombre deben ser armoniosas con la naturaleza, no alterar su equilibrio natural, ni impactar negativamente alterando su resiliencia. Si lo hicieran deberán recomponer el daño. (Falbo, 2009).

¿Qué es un ambiente apto para el desarrollo humano? El desarrollo humano es un estado integral que comprende lo económico y la generación de riquezas, pero también indicadores culturales, educativos, institucionales y sociales como la esperanza de vida de la población al nacer. Por ello es necesario estructurar una economía diversificada y amigable con el ambiente, que no dependa únicamente de una extracción sin límites e indiscriminada de los recursos naturales, sino por el contrario que a partir de las condiciones del entorno donde la vida transcurre, tienda a satisfacer de manera creciente la calidad de vida de las generaciones actuales, pero a la vez considerando a las futuras (Falbo, 2009).

C) Jurisprudenciales: como antecedentes contamos con dos fallos de la CSJN, que tratan también el problema ambiental de los incendios de pastizales, ambos versan sobre amparos ambientales promovidos ante la CSJN en virtud de su competencia originaria. El primer fallo es “Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de y Otro s/ amparo - daño ambiental” y el segundo fallo es “Universidad Nacional de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de s/amparo - daño ambiental”, ambos son de fecha 11 de Diciembre de 2014. En ellos casi coetáneamente la Municipalidad de Rosario y la Universidad Nacional de Rosario, promovieron una acción de amparo en contra de las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires con el fin de terminar con el daño ambiental provocado con motivo de quemadas de pastizales, reiteradas y sistemáticas, en islas del río Paraná y en el área noreste bonaerense, y que ponían

en peligro la salud, la vida, la actividad comercial, turística, y la seguridad vial de los vecinos de la ciudad de Rosario. En ambos casos la CSJN, luego de haber aceptado su competencia originaria y dispuesto la acumulación de los procesos por tener pretensiones conexas, resolvió en el primero de los fallos declarar abstracta la cuestión planteada con costas en el orden causado y en el segundo fallo hacer lugar a la excepción de falta de legitimación activa opuesta por la provincia de Entre Ríos con costas.

V. POSTURA DEL AUTOR

De la lectura de los considerando del fallo se colige que la CSJN, sustentó la decisión en base a dos argumentos. El primero radicó en la verosimilitud del derecho invocado como consecuencia de la vulneración de expresas prohibiciones contenidas en el Art. 41 de la CN y de las leyes 26.562, 26.331, 26.815, 25.675, 27.520 y 24.295, en dicho argumento sostuvo al pasar, no de manera categórica, que existió afectación a un recurso ambiental o ecológico como es el Delta del Rio Paraná, cuya conservación es prioritaria no solo en interés de las generaciones presentes, sino también en defensa de las futuras.

El segundo argumento que esgrimió la Corte, se vincula con la necesidad de la medida cautelar. En apoyo a la misma, los jueces cimeros afirmaron que de la información aportada a la causa surge que la actividad de quema de pastizales e incendios no ha desaparecido, por contrario ha aumentado, con los consiguientes impactos que estos generan en el ambiente que se quiere proteger.

Dicho esto, manifiesto al lector que los magistrados de la Corte en el fallo desperdiciaron una gran oportunidad para marcar un punto de inflexión con relación a la problemática ambiental de los incendios forestales y rurales que son recurrentes en el Delta del Paraná, por lo cual seguidamente paso a explicarles las razones de esta aseveración. La CSJN se quedó a medio camino con las razones en las cuales fundó el primero de sus argumentos, al sostener la verosimilitud del derecho invocado en la denuncia del desarrollo de una actividad manifiestamente ilegal que vulnera de manera patente prohibiciones contenidas en el Art. 41 de la CN y en la ley N° 25.675 entre otra leyes, en lugar de ir más a fondo en dicho razonamiento, como lo hizo al momento de dar el encuadre de la cuestión planteada en el considerando 7°. Allí mencionó que a partir de la inclusión en 1994 de la cláusula ambiental en el Art. 41, el paradigma jurídico que ordena la regulación de los bienes colectivos ambientales es ecocéntrico o sistémico y no tiene en cuenta solo los intereses privados o estatales, sino los intereses del sistema mismo.

Por lo reseñado anteriormente es que la Corte debió, a través de un análisis más profundo, sustentar sin medias tintas la verosimilitud del derecho invocado en la cláusula ambiental del Art. 41 de la Constitución Nacional, por representar lisa y llanamente la consagración expresa de un derecho colectivo al ambiente de todos los habitantes del país, estableciendo un lineamiento jurídico contundente para proteger el medio ambiente de los reiterados incendios forestales que son manifiestamente contrarios a la Carta Magna, puesto que vulneran el derecho a un ambiente sano consagrado en dicho Art. 41. Todo lo expuesto me lleva a concluir este punto afirmando mi desacuerdo parcial con lo sostenido por la CSJN en el primero de los argumentos analizados.

VI. CONCLUSIÓN

Por todo lo desarrollo hasta aquí, pero sobre todo para darle un cierre al análisis del problema lingüístico de vaguedad en el uso del lenguaje, detectado en la introducción de este trabajo, cabe preguntarse ¿se ha resuelto de manera suficiente el problema de interpretación jurídica? Siguiendo nuestra línea crítica, considero que la Corte se limitó a dar lugar a la medida cautelar solicitada en el amparo, sin postular y mucho menos brindar, en su interpretación jurídica de los Art. 2º inciso k y 4º principio de cooperación de la LGA, criterios útiles para determinar el alcance y sentido que se debe otorgar a la formulación normativa de la emergencia ambiental, sobre todo que sirvan de ayuda para próximos o futuros casos a la hora de realizar el encuadre legal.

Ya expuesta mi postura con relación a lo argumentado por la CSJN en la sentencia, debo cerrar aquel análisis diciendo que este último fallo de la Corte, sobre la quema de pastizales en el Delta del Paraná, constituye un punto de partida más que valorable, dado que la Corte finalmente abrió el debate jurídico sobre la problemática acuciante de los incendios forestales y más aún cuando terminó por postular al pasar o como *obiter dicta* en su considerando 7º “que debe tenerse en cuenta que el paradigma jurídico que ordena la regulación de los bienes colectivos ambientales es ecocéntrico o sistémico”. Esto fue sin lugar a dudas importantísimo por ser la Corte el máximo órgano jurisdiccional del país y como tal intérprete final de la Constitución, cuyas resoluciones constituyen precedentes judiciales para los jueces de tribunales inferiores, quienes por una cuestión de economía procesal, deben guiarse por los lineamientos jurídicos establecidos por la CSJN para casos similares y análogos, aunque personalmente no los compartan.

Para finalizar, quiero afirmar que en el marco de la actualidad socio-económica de Argentina, es la realidad y consecuencias de los problemas medio ambientales del país, la que nos interpela como sociedad a adoptar y sostener un firme cambio de mira o de perspectiva, giro copernicano, hacia una visión más geocéntrica donde la naturaleza juegue un rol como sujeto (Lorenzetti, 2008), dejando de lado la visión antropocéntrica de la cultura occidental tradicional donde lo único importante es el hombre y sus libertades e intereses, en dicho camino se inscribe el análisis que realicé del presente fallo.

VII. BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina

- Falbo, A. J. (2009) *Derecho Ambiental* (1a ed) La Plata: Librería Editora Platense.
- Gelli, M. A. (2004) *Constitución Nacional Comentada* (2a ed). Buenos Aires: La Ley.
- Gómez Gutiérrez, C (2016). El desarrollo sostenible: conceptos básicos, alcance y criterios para su evaluación. UNESCO. Extraído de <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Havana/pdf/Cap3.pdf>
- Lorenzetti, R. (2008) *Teoría del derecho ambiental*. México: Porrúa.
- Lorenzetti, R. y Lorenzetti P. (2019) *Principios e Instituciones de Derecho Ambiental*. Madrid: Wolters Kluwer.
- Moreso, J. J. y Vilajosana, J. M. (2004). *Introducción a la teoría del derecho*. Madrid: Marcial Pons.
- Orihuela, A. M. (2008) *Constitución Nacional Comentada* (4a ed). Buenos Aires: Estudio.
- Valls, M. F. (2016) *Derecho Ambiental* (3a ed). Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Jurisprudencia

- CSJN. Autos: “Asociación Civil, Equística Defensa del Medio Ambiente c/ Municipalidad de Rosario y Otros – Amparo Ambiental”. Fecha: 11 de agosto de 2020, Recuperado el 11/09/2020 de www.sjconsulta.csjgn-gov.ar
- CSJN. Autos: “Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de y Otros - Amparo - daño ambiental”. Fecha: 11 de diciembre de 2014, Recuperado el 29/10/2020 de www.sjconsulta.csjgn-gov.ar

- CSJN. Autos: “Universidad Nacional de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de s - Amparo - daño ambiental”. Fecha: 11 de diciembre de 2014, Recuperado el 29/10/2020 de www.sjconsulta.csjrn-gov.ar

Legislación

- Constitución Nacional Argentina.
- Ley Nacional 26.331 Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (2007)
- Ley Nacional N° 25.675 Ley de Política Ambiental Nacional (2002)
- Ley Nacional N° 26.562 Ley de Medio Ambiente (2009)
- Ley Nacional N° 26.815 Ley del Manejo del Fuego (2012)
- Ley Nacional N° 27.520 Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global (2019)

Corte Suprema de Justicia de la Nación



Buenos Aires, 11 de agosto de 2020.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que "Equística Defensa del Medio Ambiente Asociación Civil", promueve acción de amparo colectivo ambiental, contra la Municipalidad de Rosario, la Provincia de Santa Fe, la Municipalidad de Victoria, la Provincia de Entre Ríos, y el Estado Nacional.

Manifiesta que, desde comienzos de julio de 2020 se vienen produciendo incendios irregulares, en el cordón de islas que están frente a la costa de la ciudad de Rosario, y que el fenómeno ha crecido tanto que está fuera de control.

Explica que la quema indiscriminada produce afección a la salud, en especial de los habitantes de la ciudad de Rosario, circunstancia que "ha quedado plasmada en un estudio realizado por el Laboratorio de Medio Ambiente de la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), sobre la calidad de aire, producto de los focos de incendio generado en las islas de Entre Ríos frente a Rosario, entre el 11 y el 14 de junio, que reveló que superó cinco veces el valor permitido por normativa".

Invoca diversas fuentes para señalar que es un hecho notorio, de público conocimiento, que provoca alarma en la población y daños al ambiente.

En este marco, pide que se adopte con carácter urgente una medida cautelar que ordene a los accionados hacer cesar de modo efectivo e inmediato todos los focos de incendio que tienen

lugar en las islas que están frente a las costas de la ciudad de Rosario, bajo apercibimiento de astreintes.

2°) Que esta causa corresponde a la jurisdicción originaria de esta Corte Suprema como lo señala la señora Procuradora Fiscal en su dictamen, en el que hace referencia en primer lugar a uno de los dos casos en los que esta Corte intervino, con anterioridad, en virtud de esa misma competencia: a) CSJ 853/2008 (44-M)/CS1 "Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de y otro s/ amparo -daño ambiental-" y b) CSJ 84/2008 (44-U) "Universidad Nacional de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de s/ amparo - daño ambiental".

3°) Que existen suficientes elementos para tener por acreditado que los referidos incendios, si bien constituyen una práctica antigua, han adquirido una dimensión que afecta a todo el ecosistema y la salud de la población. El caso no consiste en el juzgamiento de una quema aislada de pastizales, sino que se trata del efecto acumulativo de numerosos incendios que se han expandido por la región, poniendo en riesgo al ambiente.

El Delta del Paraná es un ecosistema vulnerable que necesita protección. De acuerdo a lo señalado en el "Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná" (PIECAS-DP), producido por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) de la Jefatura de Gabinete de Ministros en mayo de 2008, "es un inmenso humedal y como tal, además de albergar una rica diversidad biológica, cumple múltiples y fundamentales funciones como la recarga y descarga de acuíferos, el control de inundaciones, la retención de sedimentos y nutrientes, la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

estabilización de costas, la protección contra la erosión, la regulación del clima y una extensa lista de bienes y servicios al hombre".

Así, el sistema cumple también un rol importante como reservorio de biodiversidad, brindando alimento, refugio y sitios de reproducción a numerosas especies de peces, aves, reptiles y mamíferos.

El peligro concreto sobre el ambiente se configura porque, con estos incendios, se pierden bosques, se afecta la función de humedales, se cambia abruptamente el uso del suelo, desaparecen innumerables especies de origen subtropical, de la vida silvestre, de la flora, de la fauna y la biodiversidad.

Todo ello causa un riesgo de alteración significativa y permanente del ecosistema del Delta del Río Paraná.

4°) Que, como consecuencia de estos gigantescos incendios en el Delta, resultan también afectadas la salud pública y la calidad de vida de los habitantes de ciudades vecinas, como la ciudad de Rosario. Se produce un incremento de los niveles de monóxido de carbono y de partículas sólidas en suspensión durante la propagación de la nube de humo, la que por lo general produce problemas en la salud, tales como irritación en nariz, garganta, pulmones y ojos, problemas respiratorios y otras perturbaciones más complejas.

Los incendios provocan molestias que exceden el límite de la normal tolerancia, por la presencia en cantidades importantes de partículas en el aire, que se desprenden de las llamas, que contaminan el aire. La población que obtiene su

sustento del río se ve igualmente afectada, ya que se ven impedidos de acceder normalmente a los sitios que forman parte de su cultura. Del mismo modo, la actividad turística y recreativa está gravemente dificultada.

5°) Que de lo expuesto surge que existe prueba suficiente, y de carácter público y notorio, que los incendios irregulares en los términos de la ley 26.562, masivos y reiterados en el Delta del Paraná han adquirido una dimensión que causa alarma en la población y una grave amenaza al ambiente.

6°) Que esta situación no es novedosa, ya que el 25 de setiembre de 2008 el Estado Nacional y las Provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe suscribieron un documento denominado "Carta de Intención", en el que se comprometieron a la elaboración de un "Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná" (PIECAS-DP).

Entre los objetivos de dicho plan se previó la necesidad de encontrar soluciones viables y efectivas a la problemática vinculada a los incendios que afectaron diferentes zonas del Delta del Paraná, así como la promoción de procesos tendientes al logro de una armonización normativa al servicio de la conservación y desarrollo sostenible de ese territorio.

En el mismo plan se previó la creación de un "Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible en la Región del Delta del Paraná", como instancia de coordinación de las acciones encaminadas al cumplimiento de los

Corte Suprema de Justicia de la Nación



objetivos enunciados en el referido instrumento.

Se estableció asimismo que las Provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, conforme a sus ordenamientos jurídicos institucionales, convocarían a los municipios con competencia territorial en el área del Delta del Paraná a efectos de consensuar internamente sus propuestas para la elaboración e implementación del referido plan integral.

El citado Comité fue constituido mediante la resolución SAyDS 675/2009, y las provincias signatarias designaron a sus representantes mediante los decretos respectivos.

En las actuales circunstancias, resulta evidente que estas medidas no han logrado una solución perdurable en la zona.

7°) Que la cuestión planteada está contemplada en varias normas jurídicas.

En ese sentido debe tenerse en cuenta que, a partir de la inclusión en 1994 de la cláusula ambiental de la Constitución Nacional (art. 41), el paradigma jurídico que ordena la regulación de los bienes colectivos ambientales es ecocéntrico o sistémico, y no tiene en cuenta solamente los intereses privados o estatales, sino los del sistema mismo, como lo establece la Ley General del Ambiente 25.675 (Fallos: 340:1695), debiendo conjugar el territorio ambiental, de base natural, con el territorio federal, de base cultural o política (doctrina de Fallos: 342:2136, entre otros).

Por su parte, la ley 27.520, de Presupuestos Mínimos

de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, contempla que deben establecerse estrategias, medidas, políticas e instrumentos relativos al estudio del impacto, la vulnerabilidad y las actividades de adaptación al Cambio Climático que puedan garantizar el desarrollo humano y de los ecosistemas; que se debe asistir y promover el desarrollo de estrategias de mitigación y reducción de gases de efecto invernadero en el país; y que se debe reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales ante el Cambio Climático, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios (art. 2°).

Específicamente, deben mencionarse además:

-la ley 26.562 de presupuestos mínimos de protección ambiental para control de actividades de quema en todo el territorio nacional, con el fin de prevenir incendios, daños ambientales y riesgos para la salud y la seguridad pública;

-la ley 26.815 de presupuestos mínimos que regula la protección ambiental, en materia de incendios forestales y rurales en el ámbito del territorio nacional (art. 1°);

-la ley 26.331 que considera bosques nativos, como objeto de protección ambiental, a los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea -suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos-, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios

Corte Suprema de Justicia de la Nación



ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica (art. 2°).

8°) Que, por todo lo expuesto, el caso presenta, *prima facie*, características que permiten encuadrar los hechos denunciados en la figura legal de la emergencia ambiental (arts. 2°, inciso k, y 4°, "principio de cooperación", de la ley 25.675).

En este contexto, los incendios deben detenerse o controlarse de inmediato. La intervención de la justicia, en el caso, será para fortalecer las labores de fiscalización por parte de los Estados en el ejercicio efectivo del poder de policía ambiental, en cumplimiento de las leyes ambientales citadas.

9°) Que el Tribunal considera que, en el marco de las circunstancias señaladas, se configuran los presupuestos necesarios para hacer lugar a la medida cautelar solicitada.

Respecto de la verosimilitud del derecho, resulta verosímil la denuncia del desarrollo de una actividad calificada de manifiestamente ilegal en relación con las quemas de pastizales, dado que vulnera de manera patente expresas prohibiciones contenidas en los términos del art. 41 de la Constitución Nacional y de las leyes 26.562 (Control de Quema), 26.815 (Manejo del Fuego), 26.331 (Bosques Nativos), 25.675 (Ley General del Ambiente), 23.919 (Protección de los Humedales, RAMSAR), 24.295 (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático), y 27.520 (Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global).

Por su parte, el peligro en la demora surge de la necesidad de prevenir y evitar que el daño ambiental colectivo continúe o se agrave la degradación del ambiente (arts. 2°, 4°, 5°, 27 y concordantes de la ley 25.675, y arts. 1710 y 1711, del Código Civil y Comercial de la Nación) en la región del Delta del Paraná.

Así, se configura en autos el citado requisito para acceder a la cautela solicitada, ya que de la información aportada surge que la actividad de quema de pastizales, y los incendios, no ha desaparecido sino que parece haber aumentado, con el consecuente impacto que esto tiene en el ambiente que se intenta proteger.

En suma, resulta con suficiente evidencia, aun en esta instancia cautelar del proceso, que hay una afectación severa de un recurso ambiental o ecológico de naturaleza interjurisdiccional; que hay efectiva degradación ambiental o afectación del Delta del Río Paraná, que compromete seriamente su funcionamiento y sustentabilidad; que su conservación es prioritaria, no solo en interés de las generaciones presentes, sino también en defensa de las generaciones futuras; y que como consecuencia de estos incendios, hay afectación en la calidad del aire.

10) Que la medida precautoria, cuya adopción el caso requiere, referida al sector donde se concentran los incendios reiterados —esto es, la región del Delta del Paraná— y el marco institucional en el que deberá llevarse a cabo (PIECAS-DP), impone que no se limite a las jurisdicciones territoriales demandadas (arg. de Fallos: 342:2136). Por esa razón, cabe

Corte Suprema de Justicia de la Nación



incluir en la cautelar que aquí se dispone a la Provincia de Buenos Aires.

Que el juez Lorenzetti suscribe la presente en la localidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, y el juez Rosatti lo hace en la localidad de Santa Fe, provincia homónima, en virtud de las medidas de aislamiento social preventivas dispuestas por las autoridades nacionales.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal y sin perjuicio de lo que en el fondo se decida, se resuelve:

I. Declarar la competencia del Tribunal para conocer en esta causa por vía de su instancia originaria, prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional.

II. Cítese a la Provincia de Buenos Aires, en los términos del considerando 10 de esta resolución y del art. 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, por el plazo de 30 (treinta) días corridos.

III. A los fines de su comunicación al señor Gobernador y Fiscal de Estado, de la Provincia de Buenos Aires, librese oficio al señor juez federal de turno de la ciudad de La Plata.

IV. Disponer como medida cautelar que las Provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires, y los Municipios de Victoria y Rosario, constituyan, de manera inmediata, un Comité de Emergencia Ambiental (dentro de la estructura federal concertada del PIECAS-DP), que tenga por objeto la contingencia descripta.

V. Que dicho Comité adopte medidas eficaces para la prevención, control, y cesación de los incendios irregulares en los términos de la ley 26.562, en la región del Delta del Paraná. Se utilizará para ello las bases del PIECAS-DP, "Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná".

VI. Que en el plazo de 15 (quince) días corridos presenten a esta Corte un informe sobre el cumplimiento de la medida ordenada, la constitución del Comité de Emergencia Ambiental y las acciones efectuadas.

VII. Requerir a la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario, a la Cámara Federal de Apelaciones de Paraná, al Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos y a la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, sin desmedro de sus respectivas competencias, se sirvan informar respecto de cada jurisdicción, sobre la existencia de causas judiciales relacionadas con el objeto de la presente, las medidas adoptadas y el estado de los procesos.

VIII. Requerir al Estado Nacional (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), a las Provincias de Santa Fe y Entre Ríos y Buenos Aires y a las Municipalidades de Rosario y Victoria, el informe que prevé el art. 8° de la ley 16.986. Deberán acompañar copia de las actuaciones producidas y la documentación relacionada, y deberá ser evacuado, en todos los casos, en el plazo de 30 (treinta) días corridos.

Para su comunicación al Estado Nacional, librese oficio al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, a

Corte Suprema de Justicia de la Nación


los señores Gobernadores de las Provincias de Santa Fe, y Entre Ríos, y a los respectivos Fiscales de Estado Provinciales, y a las Municipalidades de Victoria y Rosario, líbrense los oficios correspondientes (art. 341 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), por intermedio de los Juzgados Federales en turno, de las ciudades de Santa Fe, Paraná y Rosario, respectivamente. Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.



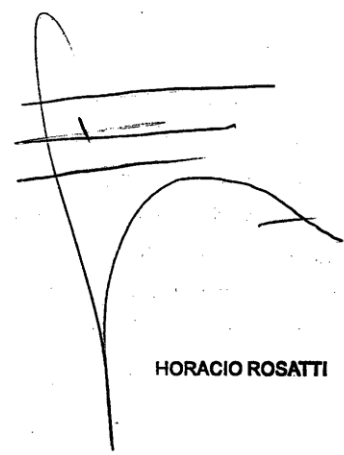
FL. ENA I. HIGHTON de NOLASCO



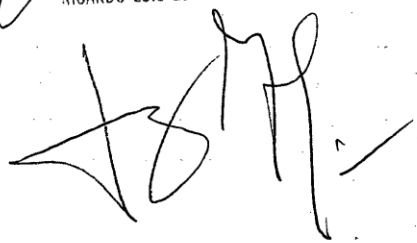
CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ



RICARDO LUIS LORENZETTI



HORACIO ROSATTI



JUAN CARLOS MAQUEDA

Parte actora: Asociación Civil Equística - Defensa del Medio Ambiente,
representada por los Dres. Sebastián Farina y Alicia María Moyano.