



MODELO DE CASO- MEDIO AMBIENTE

Juzgado de Control N°6: *“Arce Mariana Daniela y Otros c/ Gobierno de Córdoba y Otro- Acción de Amparo”*

Expediente N°1631945- Córdoba, 30 de diciembre de 2015

“Desarrollo sustentable y justicia ambiental: Una mirada hacia la sustentabilidad justa”.

Urteaga, Fernanda Victoria

D.N.I: 33.563.921

Legajo: VABG55891

Carrera: Abogacía

Tutora: Lozano Bosch, Mirna

Sumario: **I.-** Introducción. – **II.-** Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y ratio decidendi.- **III.-** Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.- **IV.-** Reflexiones finales.- **V.-** Conclusión.- **VI.-** Referencias bibliográficas.

I - Introducción

En la Argentina desde fines del Siglo XIX los distintos recursos naturales se regulaban de manera independiente. La incorporación de la cláusula ambiental en la reforma constitucional argentina de 1994 introdujo un concepto amplio de ambiente, por tal motivo, autores como Bastons consideran este hecho como la partida de nacimiento del derecho ambiental en nuestro país. (Bastons, 2015)

El Derecho Ambiental se manifiesta en la legislación, y se lo puede definir como el conjunto de instrumentos legales que forman parte de la regulación de la problemática del medio ambiente. (Juliá M. S., 2013)

El artículo 41 de nuestra Carta Magna reza:

“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

Cuando se intenta definir una rama del Derecho, como lo es el Derecho Ambiental, éste es definido como:

“La disciplina jurídica en pleno desarrollo y evolución, que constituye el conjunto de normas regulatorias de relaciones de derecho público o privado tendientes a disciplinar las conductas en orden al uso racional y conservación del medio ambiente en cuanto a la prevención de daño al mismo, a fin de lograr el mantenimiento del equilibrio natural, lo que redundará en una optimización de la calidad de vida”. (Cafferatta & Morello, 2004, pág. 21).

Para el presente escrito, se analiza el fallo “*Arce Mariana Daniela y Otros c/ Gobierno de Córdoba y Otro- Acción de Amparo*” que expone la situación vivenciada por los vecinos de la localidad de Bouwer a raíz del vertedero Potrero del Estado donde, según explican los actores, durante casi 30 años se arrojó residuos sólidos urbanos procedentes de la ciudad de Córdoba y de 17 Comunas y Municipalidades de la provincia de Córdoba.

El reclamo de los habitantes de la localidad de Bouwer se ciñe en el amparo presentado en el que solicitaron el cese del daño ambiental provocado por el vertedero de residuos sólidos urbanos y del depósito en altura de la fosa 9, como así también de los perjuicios generados por las instalaciones remanentes del incinerador de residuos patógenos, en concordancia con lo dispuesto en el art. 43 de la Constitución Nacional.

A partir de allí, se pretende abordar la conformación del nuevo orden ambiental en el sistema jurídico argentino y la participación de las provincias en la elaboración de leyes complementarias a la Ley General del Ambiente, como así también, la participación ciudadana y de los sujetos legitimados a intervenir, con el objeto de hacer cesar o poner fin a las actividades de daño ambiental colectivo, considerando a la defensa y el cuidado del medio ambiente como un bien jurídico que necesita protección constitucional.

II- Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y ratio dicendi

En autos de estudio la parte actora presentó acción de amparo en contra del Gobierno de la Provincia de Córdoba y de la Municipalidad de Córdoba por el vertedero de Potrero del Estado ubicado en la intersección de la localidad de Bouwer y la ruta provincial N°36 afirmando que allí se depositó durante casi 30 años residuos

sólidos urbanos que oscilaban entre 2 mil y 2.500 toneladas por día, sumado a que las fosas emplazadas y construidas sin membranas permitió la libre circulación de lixiviados por el subsuelo y aguas subterráneas, poniendo en peligro a los habitantes y a los animales del lugar, ya que se detectó la presencia de elementos contaminantes como el plomo. Por otro lado, la emisión de gases cancerígenos provocados por los rellenos sanitarios no fueron controlados, y luego de varios estudios se concluyó que Bouwer presenta el doble de mortalidad que la media provincial y una mortalidad perinatal 2,5 veces más alta que la media provincial; datos que coinciden con la existencia local de fuentes de contaminación activas e importantes.

Por las razones expuestas, solicitó ante el Juzgado de Control N°6 como medida cautelar, que se disponga una medida de no innovar prohibiendo o suspendiendo la realización de cualquier actividad que implique un agravamiento del estado del ambiente en la localidad, como así también, acción de amparo frente al daño ambiental provocado por los rellenos sanitarios; el horno incinerador de residuos patógenos; la libre circulación de los lixiviados; entre otros, alegando que la actividad llevada a cabo en el predio vulneraba tanto la Ley Nacional que regula la Gestión de Residuos Domiciliarios, como a determinados principios contemplados en la Constitución Nacional y Provincial.

El Tribunal del Juzgado de Control N°6 declaró su incompetencia territorial debido a la ubicación del predio y desplazó las actuaciones al Juzgado Civil de 1° Nominación de la ciudad de Alta Gracia, quien citó a las partes involucradas y luego de varias audiencias decidió acordar una inspección ocular en el lugar objeto del juicio.

El Juzgado Civil de 1° Nominación resolvió no avocarse a la acción de amparo, desestimó la medida cautelar de la forma solicitada por la parte actora y emplazó a la demandada a realizar todas las actividades necesarias para evitar la contaminación ambiental producida por la actividad del predio y devolvió las actuaciones al Juzgado de Control N°6. Éste mantuvo su posición y elevó aquéllas al Tribunal Superior de Justicia de Córdoba a fin de que resuelva la cuestión de competencia planteada. Devueltas las mismas, el Juzgado de Control N°6, emplazó a la Municipalidad de Córdoba a evacuar el informe del artículo 8 de la Ley N° 4915, ofrecer las pruebas que estime pertinente e informar el avance de las actividades

necesarias para evitar la contaminación ambiental con motivo del enterramiento de residuos.

La parte demandada consideró la falta de idoneidad de la vía elegida, resaltó la presencia de otras actividades que podrían afectar el ambiente de Bouwer, y sostuvo la inexistencia de lesión, al haber actuado en función del principio preventivo, precautorio y de sustentabilidad de la Ley General del Ambiente en concordancia con las diferentes aprobaciones de la autoridad de aplicación. Mientras, y hasta tanto la etapa post-clausura se cumplimenta, se continúa realizando el mantenimiento general del predio y los ensayos correspondientes al monitoreo ambiental. Negó que la Municipalidad de Córdoba realice actos que afecten derechos o garantías constitucionales de alguno de los accionantes y que los habitantes del lugar padezcan enfermedades cancerígenas en consecuencia de la actividad realizada en el enterramiento.

En relación a la medida cautelar, señaló que la Municipalidad de Córdoba le encomendó a la empresa Córdoba Recicla Sociedad del Estado la presentación del plan de cierre y clausura del predio de enterramiento, presentando la misma diversos informes al respecto por lo que requirió que se tenga por cumplimentadas todas las actividades ordenadas por el tribunal. Por cuanto resultaría esencial el instituto de la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) para analizar los efectos de toda actividad riesgosa.

Por lo expuesto por las partes, el Juzgado de Control N°6 resolvió hacer lugar a la acción de amparo, fundamentando su razón de decidir en la Ley General del Ambiente N°25.675 en cuanto establece en su art. 6 los presupuestos mínimos que el art. 41 de la Constitución Nacional anticipa, fijando los objetivos y principios rectores de la política ambiental y los instrumentos de gestión para llevarla a cabo; encontrándose entre ellos la evaluación de impacto ambiental, la educación ambiental y el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.(arts. 2, 4 y respectivamente).

Como corolario de la decisión, consideró además: 1) Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios N° 25.916 en cuanto establece los presupuestos mínimos de protección ambiental en consonancia con el art. 41 que la Carta Magna anticipa,

estableciendo los objetivos de las políticas ambientales de carácter nacional vinculadas con esa cuestión específica y disponiendo que las autoridades competentes locales serán responsables de la gestión integral de los residuos producidos en su jurisdicción, y adaptándose a las características y particularidades de cada región, dictando las normas complementarias necesarias para el cumplimiento efectivo de sus disposiciones (arts. 1, 4, 5 y 6). A su vez, regula la recolección y transporte de los residuos domiciliarios (capítulo IV), como así también su tratamiento, transferencia y disposición final (capítulo V). 2) Constitución Provincial quien en su art. 11 establece que “El Estado Provincial resguarda el equilibrio ecológico, protege el medio ambiente y preserva los recursos naturales”. Teniendo en consideración a la normativa provincial, que no puede ser apartada del análisis en cuestión. 3) Ley de Amparo de Córdoba N° 4915 interpretada por el Tribunal de manera integral en consonancia con el art. 43 de la Constitución Nacional. 4) Ley Provincial de Principios rectores para la preservación, conservación, defensa, y mejoramiento del Ambiente N°7343. 5) Ley de Política Ambiental de la Provincia de Córdoba N°10.208 y sus respectivos anexos.

Considerando el marco legal expuesto anteriormente, el Juzgado decidió intimar a la Municipalidad de Córdoba para que en el plazo de seis meses de notificada ésta resolución presente el Proyecto de Plan de Cierre y Clausura del predio junto al Estudio de Impacto Ambiental por ante la autoridad de aplicación a fin de que sea sometido al proceso administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental y cumplimente con la normativa vigente.

III- Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

De acuerdo con Vidal y López (2009) la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es un estudio que sirve para identificar, predecir e interpretar el impacto ambiental, así como para prevenir las consecuencias negativas que determinadas acciones, planes, programas y proyectos pueden tener en la salud humana, el bienestar de las comunidades y el equilibrio ecológico. De este modo, la EIA se convierte en un instrumento indispensable para la toma de decisiones, sobre todo en la etapa de planeación, lo que no debe considerarse como un obstáculo para el

desarrollo, sino como un apoyo para la selección de las mejores alternativas de cada proyecto en particular, ecológicamente más sustentables.

Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992, el mecanismo de la EIA fue aceptado y divulgado ampliamente a nivel mundial, y se exigió su incorporación en las agendas políticas de los países (CNUMAD, 1992; IAIA, 2007) considerándolo como herramienta indispensable de política pública ambiental que permite conocer la situación ambiental actual, determinar el cambio a producirse por el desarrollo de las actividades humanas, evaluarlo, pronosticar las tendencias a futuro y proponer las medidas de prevención, corrección o mitigación.

En Argentina a partir de la Ley General de Ambiente Nacional N°25.676, la primera provincia en usar la facultad de complementar dicha norma fue Córdoba sancionando la Ley de Política Ambiental Provincial N°10.208. (Juliá M. S., 2016). El art. N°8 de la ley mencionada anteriormente, enumera los instrumentos de política y gestión ambiental encontrándose entre ellos la Evaluación de Impacto Ambiental.

La ausencia de éste instrumento de gestión para el fallo que se analiza, ha desembocado en el reclamo constante de los vecinos de la localidad de Bouwer que durante tres décadas bregan por el cese de la contaminación producida por el vertedero que los afecta en todas las esferas de su vida y que, “ por una decisión gubernamental, sufren una carga desproporcionada y desigual de los efectos de la degradación ambiental debido a la autorización del funcionamiento de un vertedero que presenta altos niveles de contaminación directa”. (Tristán Rodríguez, 2019).

La cuestión ambiental considerada como asunto público contribuyó a que “grupos de actores, estratégicamente situados, logren promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes y traducirlos como asuntos urgentes”. (Oszlak & O' Donnell, 1976).

En fallos como “Salas, Dino c/ Salta Provincia de y Estado Nacional s/Amparo” , se observa la omisión de la EIA cuando la Corte dictaminó suspender las autorización de tala y desmonte y su ejecución hasta tanto se efectúe un estudio

del impacto acumulativo de dichos procesos toda vez que el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo, debe actuar precautoriamente, y obtener previamente la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios. Pues, la aplicación de aquel principio, implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo mediante un juicio de ponderación razonable, no debiendo buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que su tutela no significa detener el progreso sino hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras.

Dos de los principios protectorios que la Ley N° 25.675 enumera son el precautorio y el preventivo. En relación al primero, el art. 4 de la mencionada ley determina que “cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

El principio de precaución, está consagrado en el art. 41 de la Constitución Nacional, es una norma de aplicación directa y ante la carencia de norma reglamentaria, el juez deberá aplicar directamente la Constitución, efectuando la labor de integración necesaria. Esa norma constitucional, así como establece para todos los habitantes derechos y deberes en relación al ambiente y la legitimación correlativa, también impone al Estado, en todos sus niveles y prioritariamente en el orden nacional, el deber de proveer a la finalidad que contempla el art. 41 de la Carta Magna, confiriéndole las correspondientes facultades.

En relación al principio preventivo, también contemplado en la Ley Fundamental, se impone desde la solidaridad y la vida comunitaria, con la finalidad de prevenir daños a través de la tutela anticipatoria preventiva. A través de dicho principio, los problemas ambientales deben atenderse de manera prioritaria e integrada, prurito de prevenir efectos ambientales negativos que se puedan producir. (Rinessi, 2012).

Este despliegue del énfasis preventivo que consagra la Constitución Nacional debe incidir en la interpretación que se haga de las vías de carácter preventivo, perfectamente referibles al daño ambiental, que contempla nuestro derecho positivo.

Otra sentencia ejemplificadora de la omisión de EIA, es la que se observa en autos “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica Llc Suc. Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. Y Otros s/ acción de amparo”, que en este sentido, el Tribunal Superior Provincial omitió el análisis de normas aplicables al caso que exigen la emisión de la declaración de impacto ambiental en forma previa al inicio de las obras. Concretamente, no tuvo en cuenta que, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 25.675, toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes o afectar la calidad de vida de la población en forma significativa; estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución.

IV- Reflexiones finales

El resguardo del medio ambiente como bien jurídico protegido es la principal temática abordada en el fallo que se analiza.

La consideración expresa de determinados intereses como merecedores de protección constitucional, indica una posición de preeminencia. Ello presupone determinadas exigencias de racionalidad cualificada por parte de los jueces, que deben priorizar y proteger el derecho tutelado.

Es por ello, que adhiero a la decisión de la Jueza de Primera Instancia ya que hace lugar al recurso de amparo presentado por los habitantes de Bouwer que reclaman el cese de un foco activo de contaminación que afecta el desarrollo una calidad de vida digna. Asimismo, es menester considerar que la permanencia de las actividades en el Potrero de Estado, se debió a la falta de control por parte de la autoridad de aplicación que no realizó el procedimiento Evaluación de Impacto Ambiental correspondiente para evaluar las consecuencias arrojadas producto del funcionamiento del predio.

Las falencias en la consideración y ponderación de los aspectos sociales como relevantes en el proceso de otorgamiento de licencia ambiental, fue expuesto por la

parte actora, que luego de un largo y disputado proceso fue evaluado en una inspección ocular y considerado en la sentencia.

Una Evaluación de Impacto Ambiental no sólo debe cumplir con la rigurosidad técnica suficiente para prever la aptitud de suelos, riesgos de inundabilidad, la dispersión de contaminantes por el aire o la contaminación de las napas; sino que esa misma rigurosidad debe ser tenida en cuenta respecto a los aspectos socio-ambientales.

Los predios asignados para disposición final de Residuos Sólidos Urbanos, ¿de qué manera afectarán la calidad de vida de los habitantes que viven en cercanías de ellos? Claramente es un interrogante que no se han formulado, o no quisieron formular quienes autorizaron el funcionamiento de “megabasurales” en zonas densamente pobladas. No sería adecuado manifestar que la gente “no quiere” estos predios cerca de sus casas, sino por qué no los quiere.

Se trata de que cada uno asuma la responsabilidad que le corresponde, que se realice una planificación adecuada conforme a la normativa vigente y que se ejecuten políticas ambientales serias y eficientes.

Por último sería menester destacar el concepto acuñado por Agyeman de “sustentabilidad justa”. Para él, los discursos del desarrollo sustentable y justicia ambiental han caminado paralelamente. El primero, encaminado a cuestiones ecológicas y el segundo, a cuestiones de derechos humanos, justicia social y equidad. Sin embargo, ambos movimientos, se pueden integrar a través de la sustentabilidad justa al priorizar la justicia y la equidad, sin restarle importancia al ambiente, que es el sistema de soporte de vida. (Arias, 2017).

La cuestión ambiental visibilizó la necesidad de decisiones democráticas, que abarquen la inclusión, la representación, la paridad y la comunicación traducidas en un sistema político capaz de garantizar una participación democrática de manera plena y efectiva a la hora no sólo de repartir las cargas ambientales, sino de decidir sobre los procesos cuyos costos y beneficios serán luego asumidos por las comunidades y por tanto, de verificar la mejor manera de tutelar el derecho a un medio ambiente sano.

V.- Conclusión

En tiempos difíciles, donde estamos en crisis frente a la aparición de una pandemia (COVID-19), el medio ambiente no queda exceptuado de esa realidad.

Ante una emergencia global, como individuos, tenemos la capacidad para poder dar respuesta en forma personal y colectiva. Se nos presenta la oportunidad, y la salida de esta crisis sólo puede darse en un contexto de solidaridad y cooperación global.

La disminución de la actividad humana provocó un alivio momentáneo en el ecosistema. El aislamiento obligatorio que atravesaron muchos países logró que bajaran los niveles de concentración de dióxido de nitrógeno (producido principalmente por los vehículos y las centrales termoeléctricas) y nos encontramos con un aire más puro y un cielo más celeste, con menos contaminación.

El impacto positivo más importante que nos dejará todo esto es el que recae sobre nosotros mismos, entendiendo que este escenario es un reflejo de que no estamos haciendo las cosas bien. Esta pandemia dejará consecuencias impactantes y generará una toma de conciencia a nivel mundial que deberemos sostener a largo plazo. Cuando recuperemos nuestro día a día ¿queremos tener el mismo mundo?

Es momento de replantearnos qué hábitos debemos modificar, cómo podemos ayudar a concientizar, qué acciones hay que tomar y qué futuro queremos. Estamos frente a la oportunidad de comprender la importancia de cuidar a la naturaleza, de proteger a las especies en extinción y dar una batalla real contra un enemigo grande: el cambio climático.

V- Referencias bibliográficas

Doctrina

- Arias, J. (2017). La sostenibilidad justa como paradigma sistémico ambiental. *Dialnet*, 232-243.
- Bastons, J. L. (2015). *Ambiente y Constitución*. Argentina: Ed. Rubinzal-Culzoni.
- Cafferatta, N., & Morello, A. (2004). *Visión procesal de cuestiones ambientales*. Santa Fe: Ed. Rubinzal- Culzoni.
- Juliá, M. S. (2013). "El nuevo orden en materia ambiental en el sistema jurídico político institucional argentino". *Revista de la Facultad*, p.217.
- Juliá, M. S. (1 de Abril de 2016). *La Ley 10.208 de Política Ambiental Provincial de Córdoba, complementaria de la Ley General de Ambiente. Referencias generales a su sanción y contenido*. Recuperado el 3 de Junio de 2020, de microjuris.com: <http://ar.microjuris.com/>
- Nonna, S. (2015). Presupuestos mínimos de protección ambiental. Vigencia, eficacia e implementación. *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales*.
- Oszlak, O., & O' Donnell, G. (1976). *Estado y Política Estatales en América Latina. Hacia una estrategia e investigación*. Buenos Aires: Centros de Estudios de Estado y Sociedad.
- Quiroga Lavié, H. (1996). El estado ecológico de derecho en la Constitución Nacional. *La Ley*, 950-960.
- Rinessi, A. J. (2012). Los principios del Derecho Ambiental. *Revista de Derecho de Daños*.
- Tristán Rodríguez, M. S. (2019). Ciudades mexicanas y discriminación ambiental: los retos de la justicia ambiental urbana. *Derecho y Ciencias Sociales*, 130.
- Vidal de los Santos, E., & López, F. (2009). *Impacto Ambiental: una herramienta para el desarrollo sustentable*. México: AGT Editor.

Legislación

- Constitución de la Nación Argentina. (1994).

- Constitución de la Provincia de Córdoba. (2001). Córdoba, Argentina.
- Ley 10.208. (2014). Política Ambiental Provincial. Córdoba.
- Ley 25.675. (28 de Noviembre de 2002). Política Ambiental Nacional.
Argentina: Boletín Oficial.
- Ley 25.916. (Agosto de 2004). Gestión de Residuos Domiciliarios. Argentina:
Boletín Oficial.

Jurisprudencia

- Juzgado de Control N°6: “*Arce Mariana Daniela y Otros c/ Gobierno de Córdoba y Otro- Acción de Amparo*” Expediente N°1631945- Córdoba, 30 de diciembre de 2015
- CSJN: “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica Llc Suc. Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. Y Otros s/ acción de amparo”. 2 de marzo de 2016-Fallos: 339:201
- CSJN: “Salas, Dino c/ Salta Provincia de y Estado Nacional s/ Amparo”. 26 de marzo de 2009- Fallos: 332:663.