



“El Ambiente en Medio de Intereses Enfrentados”

Apellido y Nombre: Ruppel Silvana

Carrera: Abogacía

Legajo: VABG71647

D.N.I.: 29.510.313

Tutor: Mirna Lozano Bosch

Nota a Fallo: Derecho Ambiental

Fallo: “Equística defensa del Medio Ambiente Asociación Civil c/Santa Fe, provincia de y otros sobre amparo ambiental”

CSJ 468_2020.

Sumario: I.- Introducción II.- Premisa Fáctica, Historia Procesal y Decisión del Tribunal III.- Razones de la decisión Judicial IV.-Marco Normativo: Herramientas y Medidas de Protección V.- Posición del Autor VI.- Conclusión. VII.- Referencias.

El fallo de la Corte Suprema, objeto del presente análisis, versa sobre un tema sensible y actual como es el ligado a los incendios, producidos en la zona del Delta del Paraná (declarada área protegida), que afectan gravemente al medio ambiente y a la salud de los habitantes. Al mismo tiempo plantea la confrontación entre crecimiento económico y protección ambiental, problemática que resulta de sumo interés y relevancia a nivel social, político, jurídico y ambiental, puesto que coexisten por un lado una norma que permite las actividades de quema y por el otro el derecho a un ambiente sano amparado en nuestra carta magna. Asimismo la sentencia cobra notoriedad debido a la postura que adopta el tribunal, que frente a la colisión entre un derecho fundamental y una norma ambiental prioriza el primero en sintonía con el art. 2 del Código Civil y Comercial.

En el recorrido del presente trabajo es pertinente analizar, en primer lugar, el alcance de la tutela al derecho fundamental vulnerado, los principios instituidos en la Ley General del Ambiente (en adelante LGA) para luego desarrollar la postura que adopta el Máximo Tribunal ante el potencial daño ambiental.

Respecto al primer punto planteado la Constitución Nacional Argentina dispone que todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano y equilibrado y que las actividades productivas no deben comprometer las de las generaciones futuras (1994, art. 41); aquí la norma considera el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado en el marco del desarrollo sostenible contemplado en la LGA (25675, 2002, art. 4). Al mismo tiempo, el mencionado el

artículo refiere a la preservación del patrimonio natural y de la diversidad biológica. Es decir que el legislador apunta a que las autoridades restrinjan la actividad del hombre con el fin de resguardar la biodiversidad, tal como lo plantea el principio de sustentabilidad.

En segundo lugar es notable como el máximo tribunal, con el objetivo de proteger el medio ambiente y la salud de los habitantes, aplica las normas ambientales de las que dispone, aunque estas no siempre son las adecuadas. Dicho de otra manera, en determinadas situaciones los jueces deben resolver los hechos argumentando su decisión en normas que no son las más apropiadas para el caso y por consiguiente las soluciones propuestas, resultan sugerencias, consejos o premisas facultativas en lugar de obligaciones de hacer dictadas por la justicia.

El sistema normativo argentino en materia ambiental se integra por normas que a su vez pueden ser reglas o principios, aunque predominan los segundos. Por tanto los jueces se ven obligados a justificar su sentencia con normas que ordenan, prohíben o permiten y que Alexy (2011) define como “mandatos de optimización que deben ser cumplidos en la medida de lo posible”, en vez de subsumir los hechos en mandatos definitivos o como los define el mismo autor “son normas que exigen un cumplimiento pleno y, en esa medida, pueden siempre ser sólo o cumplidas o incumplidas” (p. 143).

En consecuencia, el fallo analizado nos pone frente a un conflicto de tipo axiológico, por un lado porque ante el incumplimiento de los presupuestos para controlar las actividades de quema se vulnera el principio de prevención y el precautorio dispuestos en la LGA, mediante la cual se prohíbe llevar a cabo actividades que generen un potencial daño al medio ambiente. Por otro lado, la vulneración del derecho a un ambiente sano se desarrolla dentro de una zona protegida (compuesta principalmente por humedales), es decir que la regla que permite las actividades de quema implica eventos que afectan estas zonas protegidas ocasionando un grave

daño a la biodiversidad del ambiente, situación que impide que el concepto de desarrollo sostenible se haga efectivo. Conviene subrayar que la ley 26562 (2009) permite actividades de quema con previa autorización, asimismo establece los presupuestos mínimos para el control de dichas acciones.

En definitiva, frente a la pugna entre una regla y un principio la distinción que debe hacerse no es de carácter jerárquico sino dimensional, puesto que los principios tienen “peso”, mientras que las reglas no. Rodríguez (2008) manifiesta que “la sopesación no habrá de hacerse entre la regla y el principio, ‘sino entre éste y el principio que subyace a la regla’, si es que subyace alguno, dado que, de lo contrario, ahí sí estaría destinada a su inaplicación” (como se citó en Peláez M. 2019, p. 181).

Reconstrucción de la Premisa Fáctica

A los fines de dar inicio a los hechos juzgados comenzaremos mencionando que la zona del Delta del Paraná se ve afectada de manera frecuente por incendios producidos para facilitar la práctica ganadera y agropecuaria. Por tanto, la accionante postula que se producen quemas de pastizales desde el mes de Julio del corriente año (2020) en el cordón de islas ubicadas frente a la ciudad de Rosario, motivo por el cual interpone acción de amparo colectivo ambiental dirigida a poner fin a los incendios producidos en la zona. Del mismo modo la reclamante denuncia que esta quema indiscriminada afecta directamente al ciudadano en su salud y calidad de vida, así como también el ecosistema se encuentra comprometido puesto que 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.

El carácter permanente de esta alteración del ecosistema configura la urgencia con la que se reclama la adopción de una medida cautelar que ordene a las provincias demandadas

solucionar de manera definitiva e inmediata el problema de los incendios que tienen lugar en las mencionadas islas.

Historia Procesal

En función del objetivo de esta investigación, es importante destacar que la necesidad de dar impulso a la acción de amparo que promueve 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, radica intrínsecamente en la naturaleza del bien afectado y en la magnitud del daño, toda vez que el ciudadano argentino goza del derecho a un medio ambiente sano y a la protección integral de humedales, amparados por la Constitución Nacional, la Ley General de Ambiente y el Convenio Internacional de Conservación de Humedales.

Reclama con “carácter urgente una medida cautelar que ordene a los accionados hacer cesar de modo efectivo e inmediato todos los focos de incendio”, bajo apercibimiento de astreintes, argumentando esta urgencia en la necesidad de prevenir y evitar que el daño ambiental continúe o se agrave. Asimismo plantea que esta causa corresponde a la jurisdicción originaria de la Corte Suprema de la Nación, como sostiene la Procuradora Fiscal en su dictamen.

Decisión del Tribunal

Por su parte el Máximo Tribunal se pronuncia a favor de la actora, dando lugar a la medida cautelar solicitada y señalando a la misma como la vía más favorable para preservar el medio ambiente. En consecuencia dispone que las demandadas, entre las cuales incluye a la Provincia de Buenos Aires, formen un Comité de Emergencia Ambiental que adopte las medidas necesarias para la prevención, control y cesación de los incendios, utilizando las bases del PIECAS-DP.

En conclusión, el tribunal reconoce su competencia en la causa en cuestión por vía de su instancia originaria, tal como lo prevé la Constitución Nacional en su art. 117 y da lugar a la medida cautelar justificando su sentencia, tanto en el art. 41 de la misma como en la ley de protección del medio ambiente n° 25.675.

Ratio Decidendi

La Suprema Corte de Justicia de la Nación teniendo en consideración las circunstancias señaladas, las pruebas aportadas y el valor del bien jurídico afectado declara constitucional la acción de amparo planteada, advirtiendo que la actividad relacionada con las quemas de pastizales vulnera manifiestamente el derecho a un ambiente sano, además de expresas prohibiciones, con el fin de evitar que se agrave la degradación del ambiente. Agrega que el Delta del Paraná es un ecosistema vulnerable que necesita protección y que su conservación es prioritaria.

El tribunal destaca que el caso presenta las particularidades necesarias para enmarcar los hechos bajo la figura legal de la emergencia ambiental, es por esto que ordena a los accionados que tomen las medidas necesarias para que los incendios se detengan o sean controlados de inmediato, puesto que los mismos no solo no han terminado sino que han aumentado. Forja esta decisión ante la certeza y actualidad del daño probado y se pronuncia a favor de la conveniencia colectiva, buscando proteger el bien jurídico que está sufriendo una “amenaza severa” y procurando evitar que los perjuicios sean irreparables.

La razón que da impulso a la decisión -unánime- del tribunal es priorizar el resguardo del medio ambiente sobre una norma que al permitir actividades de quema se contrapone con la protección perseguida, y como agravante no solo los controles dictados en ella no fueron cumplidos sino que además el daño acontece en una zona natural protegida. En definitiva la corte

entiende que la actividad anunciada en la ley 26562 vulnera el derecho a un ambiente sano, amparado en la Constitución Nacional y regulado en la LGA, es decir que ante la duda el Máximo Tribunal decide fallar a favor del ambiente, puesto que si se ha determinado que el principio protector de un derecho fundamental prevalece frente a principios o reglas que jueguen en sentido contrario, “este principio exige un cumplimiento pleno: o se cumple o no se cumple, pero no caben modalidades graduables de cumplimiento” (Atienza y Manero, 1991, p. 109).

Marco Normativo

Frente al conflicto de intereses que en el caso analizado se refleja en un conflicto normativo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación asume el rol de órgano de control, exigiendo que se aplique la normativa existente, en este caso la LGA o bien que se tomen las medidas necesarias para lograr la protección que demanda la Constitución Nacional.

Herramientas de Protección Ambiental

Para dar comienzo a los antecedentes es necesario averiguar si los principios en cuestión se encuentran enfrentados o pueden convivir. Para ello desmigaremos el art 41 de la Constitución Nacional Argentina que expresa que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección”, en este contexto se sanciona la LGA que representa la “ley marco” en materia de presupuestos mínimos de protección ambiental ya que reúne en su texto aspectos básicos de la política ambiental nacional, propiciando la base institucional sobre la cual deben sancionarse e interpretarse las leyes ambientales y que “es enfática en afirmar su supremacía como marco interpretativo de la legislación referida a cuestiones ambientales” (Lago, 2018, p.5). Esta ley en su artículo 4° establece distintos principios que delimitan el rumbo en la interpretación de las normas ambientales, entre ellos el principio preventivo, precautorio y de sustentabilidad. En sincronía con el art. 41, el último principio implica que “el desarrollo

económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras”.

De igual manera, el artículo 41 reserva a las provincias la facultad de aplicar esos presupuestos mediante sus propias leyes y políticas ambientales (en el art. 124 se le reconoce a las provincias el dominio originario sobre los recursos naturales). En este marco en el año 2009 se dicta la ley de Control de Actividades de Quema (26562), la cual nos pone frente a distintas problemáticas como la confrontación de los intereses económicos nacionales y provinciales con la necesidad de protección del ambiente. Con fundamento en el mencionado artículo, las provincias buscan preservar su autonomía frente al gobierno nacional, y este último adopta una postura ambivalente, “como corolario de la confrontación entre las dos coaliciones, las cabezas ejecutivas de ambos niveles de gobierno (los gobernadores provinciales y los secretarios ambientales nacionales) tienden a desplegar movimientos oscilatorios en respuesta a las presiones provenientes desde ambos bandos” (Gutiérrez, 2017, p. 305).

En el medio de la puja de intereses y frente a la oposición normativa, el ambiente se ve gravemente afectado. Sin embargo, el art.41 consagra el derecho a un ambiente sano y el deber de preservarlo, y dispone que esta responsabilidad le compete a todos los ciudadanos así como al Estado, es por ello que la Corte Suprema de Justicia de la Nación asevera su intervención en cuanto al deber que tiene con el pueblo de cuidado del medio ambiente y manifiesta que la prevención del daño ambiental es el fin superior que persigue el mismo. En consecuencia Cafferatta (2011) afirma que “la tutela del bien colectivo tiene como prioridad absoluta la prevención del daño futuro, que además debe perseguirse la recomposición del daño causado y en caso de que este sea irreversible buscar el resarcimiento” (p.10). De esta manera el tribunal

actúa de manera coherente con la normativa referida y justifica su decisión con los principios de mayor peso. Es decir que frente al derecho colectivo vulnerado es enfática en proteger de manera activa el medio ambiente y procede como guardián del mismo. Se ratifica esta postura en un caso fallado en el año 2006, en el que expresa que “tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro, ya que -según se alega- en el presente se trata de daños continuados que seguirán produciendo contaminación”. Además encontró que “debe perseguirse la recomposición de la polución ambiental ya causada conforme a los mecanismos que la ley prevé, y finalmente, para el supuesto de daños irreversibles, se tratará del resarcimiento” (Mendoza, Beatriz S. y otros c/ Estado Nacional y otros, consid. 18, 2006).

Sin embargo, parte de la doctrina manifiesta que la protección perseguida no siempre es conquistada, ya sea por el crecimiento normativo, fundamentalmente a través de principios que carecen de obligatoriedad, por falta de atribución de responsabilidad por los daños causados o a causa de las sentencias condenatorias que en ocasiones “son omisas en fijar claramente las responsabilidades del caso ni ordenan la inmediata recomposición del ambiente degradado, tampoco definen los parámetros a seguir para su efectiva reparación, ni cuantifican ni fijan la indemnización por el daño ambiental” (Peña Chacón, 2016, p. 41).

Medidas de Protección

El art. 32 de la LGA dispone que “el juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general”. Es decir que se le otorga al operador jurídico facultades concluyentes con el fin de que sus sentencias condenatorias sean efectivas, y según Cafferatta ya no se concibe la figura del juez neutral, pasivo sino que se presenta comprometido socialmente, acompañando y acorde con el movimiento de acceso a la justicia (2003, p. 38). La aplicación de

esta función concedida a los magistrados le permite perseguir la prevención del daño de manera activa, Del Campo (2006) afirma que se trata de:

Un juez que tenga en consideración el macro bien afectado; debiendo disponer –aún de oficio- de las medidas preventivas orientadas a evitar el daño ambiental para el presente y para el futuro. Un juez que vele por el interés general; por el macro bien ambiente (frente a un seguro en todo un andamiaje jurídico asentado de un micro bien subjetivo) (p.13)

En la práctica, el tribunal cumple esta función de manera destacada, toda vez que exige a los gobiernos adoptar las medidas necesarias para alcanzar las soluciones que los problemas ambientales demandan. En este punto es pertinente mencionar un fallo (853_2008) semejante al examinado, donde responsabiliza a distintas provincias, en las que se originan incendios (producidos con fines económicos), por omitir planificar y controlar dichas actividades e implementar una política agropecuaria sustentable de prevención del daño medioambiental, lo cual resulta violatorio, a su entender, del art. 41 de la Constitución Nacional, de la ley 25.675, de la Convención sobre Biodiversidad (ley 24.375) y la Convención de Ramsar (ley 23.919). Cabe destacar que estos incendios se produjeron en la zona del Delta del Paraná, situación que expone que la efectividad del derecho ambiental no está en manos del juez sino del legislador.

Postura de la Autora

En este apartado se intenta hacer un balance con todas las observaciones hechas del fallo analizado. En primer lugar, la Corte Suprema de Justicia de la Nación asume, dentro del esquema de resolución de problemas jurídicos en los que se enfrentan derechos amparados en nuestra Carta Magna con intereses contrapuestos de otras normas del ordenamiento jurídico, la difícil tarea de obrar de manera razonable y comprometida a favor de la tutela de los primeros,

haciendo lugar a las garantías de las que ostentan los derechos fundamentales como herramientas de prevención o remedio ante el daño ambiental.

Asimismo, el presente fallo viene a remarcar la importancia de la protección de los espacios más sensibles de nuestro entorno y recursos, sin embargo deja expuesto que es necesario hacer cambios estructurales dentro de nuestro sistema de defensa ambiental si se quiere garantizar dicha protección en futuras demandas.

En nuestro país conviven normas ambientales provinciales, nacionales e internacionales. No obstante, en la práctica no aseguran que las medidas adoptadas destinadas a evitar o mitigar el daño se hagan efectivas. Es decir que la incrementación de normas no favorece a la seguridad jurídica y existe un extenso camino por delante para lograr el desarrollo sostenible. Una posible solución estaría dada en la cuantificación del daño ambiental y la necesidad de la incorporación de los distintos tipos de daño ambiental dentro del código penal, situación que permitiría al juez ampliar el abanico de opciones y de esa manera cumplir la prevención del daño que resulta primordial dentro del derecho ambiental. Recientemente se aprobó la reforma de la Ley de Manejo del Fuego (26815, 2013) donde se plantea la prohibición de realizar actividades agrícolas, emprendimientos inmobiliarios o cualquier otro tipo de actividad que sea distinta al uso y destino que la superficie tenía al momento de iniciarse el fuego. Consideramos que este puede ser un punto de partida, sin embargo debe acompañarse de planes de aplicación y cumplimiento de la normativa existente si se quiere lograr el objetivo perseguido.

En definitiva se debe encauzar al derecho ambiental de tal manera que se garantice la prevención del daño y que en caso contrario la reparación se haga efectiva; otorgando a los jueces instrumentos dotados de soluciones basadas en los principios ambientales. De esta manera, los principios del derecho ambiental, especialmente los de prevención y precaución,

constituyen los pilares fundamentales a la hora de hacer frente a los problemas ambientales que se presentan en la actualidad.

Conclusión

Para dar comienzo a la etapa final de este trabajo es viable destacar que la cultura jurídica en la actualidad sostiene que las normas vigentes no logran garantizar la tutela del ambiente, ya sea por la poca presencia de normas jurídicas que correlacionen casos con soluciones o por la indeterminación de las mismas. Esta problemática propone la necesidad de “transformar” la normativa existente en reglas con el fin de “evitar entrar en un proceso de ponderación de razones en pro y en contra; la regla opera, por tanto, como un elemento que reduce la complejidad de los procesos de argumentación” (Atienza y Manero, 1991, p.115). Respecto a la indeterminación de las normas Güiza (2008) sostiene que “son muy laxas y generan como alternativa más provechosa dañar el ambiente que conservarlo (p. 331). Es lamentable pero estos instrumentos no solo carecen de efectividad sino que mirando al futuro no existen, de parte del Estado, elementos institucionales que impliquen procedimientos destinados a resolver en forma conjunta el problema ambiental.

Referencias

Doctrina

Alexy, R. (2011). Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica. Cuadernos de Filosofía del Derecho. 5, 139-151.

<https://doxa.ua.es/article/view/1988-n5-sistema-juridico-principios-juridicos-y-razon-practica>.

Atienza Rodríguez, M. y Ruiz Manero, J. (1991). Sobre principios y reglas. Revista científica de la Universidad de Alicante, pp. 101-120.

<https://doi.org/10.14198/DOXA1991.10.04>

Cafferatta, N. A. (2003). Ley 25675 General del Ambiente, comentada, interpretada y concordada. Antecedentes Parlamentarios.

http://materiales.untrefvirtual.edu.ar/documentos_extras/01118/doc/biblioteca/Cafferatta_2003.pdf

Cafferatta, N. (2009). Los Principios y Reglas del Derecho Ambiental. Revista carec.com.pe. 47-59.

<https://carec.com.pe/biblioteca/biblio/5/80/1.%20Principios%20y%20Reglas%20del%20Derecho%20Ambiental.pdf>

Cafferatta, N. (2011). Perspectivas del Derecho Ambiental en Argentina. La Ley Online.
https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=.Perspectivas+del+Derecho+Ambiental+en+Argentina&btnG=

Del Campo, M. C. (2006). Ley de Presupuestos Mínimos en Materia Ambiental. Las tareas que plantea el paso del concierto federal al desconcierto federal. Centro Regional Universitario.

<https://rdu.iaa.edu.ar/handle/123456789/1522>

Güiza Suárez, L. (2008). Efectividad de los instrumentos administrativos de sanción y exigencia de la reparación del daño ambiental en Colombia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 10(1), pp. 307-335.

<https://www.redalyc.org/pdf/733/73310110.pdf>

Gutiérrez, R. (2017). La confrontación de coaliciones sociedad-estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015). *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 11(2), 283-312.

<http://hdl.handle.net/11336/74150>

Lago, D. (2018). Daño ambiental, prevención y recomposición: vías procesales y sus límites. *Jurisprudencia Argentina*, 3(4), 1-10.

https://www.palermo.edu/Archivos_content/2018/derecho/pdfs/jurisprudencia-argentina-profesor-daniel-lago.pdf

Peláez Mejía, J.M. (2019). Las diferencias conceptuales y prácticas entre el “balanceo” de Ronald Dworkin y la “ponderación” de Robert Alexy. *Revista Ius et Praxis*. 25(3), pp. 167-222.

<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122019000300167>

Peña Chacón, M. (2016). El camino hacia la efectividad del Derecho Ambiental. *Innovare: revista de ciencia y tecnología*, 5(1), 34-48.

<https://doi.org/10.5377/innovare.v5i1.3182>

Jurisprudencia

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Proceso 853, Municipalidad de Rosario c/Entre Ríos, Provincia de y otro s/ amparo -daño ambiental; 22 de Diciembre de 2008.

<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-municipalidad-rosario-entre-rios-provincia-otro-amparo-dano-ambiental-fa08000286-2008-12-22/123456789-682-0008-0ots-eupmocsollaf?>

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Proceso 1569, Beatriz Silvia y Otros C/ Estado Nacional y Otros S/ Daños y Perjuicios, daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo; 20 de Junio de 2006.

<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-rio-matanza-riachuelo-fa06000248-2006-06-20/123456789-842-0006-0ots-eupmocsollaf>

Legislación

Constitución de la Nación Argentina (ley 24430) Arts. 41, 117 y 124. Publicada el 15 de diciembre de 1994. Buenos Aires, Argentina.

<http://www.saij.gob.ar/legislacion/ley-nacional-24430.htm>

Código Civil y Comercial de la Nación Argentina. Art. 2. Publicado en el boletín oficial del 8 de Octubre de 2014. Buenos Aires, Argentina.

<http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/2690>

Ley General del Ambiente (ley 25675). Art. 4. Publicada en el boletín oficial del 22 de noviembre de 2002. Buenos Aires, Argentina.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=79980>

Ley de Presupuestos Mínimos para Control de Actividades de Quema (ley 26562). Publicada en el boletín oficial del 16 de Diciembre de 2009. Buenos Aires, Argentina.

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26562-161547/texto>