



MODELO DE CASO

DERECHO AMBIENTAL

Dificultades para aplicar la Ley Ambiental

“Peyrano, Marcos Lisandro C/ Provincia De Entre Ríos S/Amparo Colectivo”

Juzgado Federal N° 2 de la ciudad de Rosario, Secretaría B

ABOGACÍA

ALUMNO: Lavanchy María Antonia

LEGAJO: VABG67938

DNI: 32444986

DIRECTOR: Mirna Lozano Bosch

AÑO: 2020

Dificultades para aplicar la Ley Ambiental

Análisis del Fallo “Peyrano, Marcos Lisandro C/ Provincia De Entre Ríos S/Amparo Colectivo” (Julio 2020), Juzgado Federal N° 2 de la ciudad de Rosario, Secretaría B.

Sumario

I – Introducción. II – Reconstrucción de la Premisa Fáctica. III – Historia Procesal. IV– Descripción de la Decisión del Tribunal. V – Ratio Decidendi. VI – Descripción del Análisis Conceptual, Antecedentes Doctrinarios y Jurisprudenciales. VII – Postura de la Autora. VIII – Conclusión. IX – Referencia Bibliográfica.

I- Introducción

El presente trabajo se justifica por la dificultad que existe en la aplicación de la legislación ambiental. Se afirma, en este sentido, que buena parte del avance del derecho ambiental tiene como origen la actuación de los particulares cuando judicializan los conflictos. Tal es el caso del fallo que se presenta y examina a continuación, a saber, el de **“Peyrano, Marcos Lisandro C/ Provincia De Entre Ríos S/Amparo Colectivo” (Julio 2020), Sala A- Juzgado Federal N° 2 de la ciudad de Rosario, Secretaría B.**

Se comienza mencionando que existe un problema jurídico lógico y éste se encuentra en la resolución que tomó el tribunal. Si bien la resolución adoptada por el tribunal ratifica la incompetencia de un juzgado local para intervenir en el amparo colectivo por ser competencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conforme al artículo 117 de la Constitución Nacional y al artículo 7, segundo párrafo, de la Ley General del Ambiente N° 25.675), y hace lugar parcialmente a la medida cautelar

peticionada ordenando a la Provincia de Entre Ríos suspender por seis meses las autorizaciones de quema de pastizales (fundándose en el artículo 4 y el artículo 32, último párrafo de La Ley General del Ambiente, y el artículo 204 C.P.C.C.N.), no se obtuvo solución para el escenario provocado por los incendios en las islas del Paraná. Por eso se está en condiciones de afirmar que las normas aplicables al caso forman un sistema que contiene una *laguna de conocimiento*. Dicha laguna se da por el desconocimiento de algunos hechos que dificultan la clasificación del caso y así es que el tribunal dictó su sentencia en base a una investigación incompleta.

Esta investigación cobra entonces relevancia jurídica ya que existe una falta de medidas adecuadas para evitar y prevenir los brotes de incendios, los cuales provocan daños tanto al ecosistema del humedal como a la salud pública de los habitantes de la ciudad de Rosario y zonas aledañas, quienes deben convivir con el hecho de inhalar el aire contaminado producto del humo ocasionado por los incendios.

En el desarrollo de este análisis se podrá observar que la sentencia es un punto de partida, sin embargo, para resolver el problema lógico detectado en el fallo, es necesario trabajar para informarse e involucrarse en la solución más pertinente al caso individual, con el fin de evitar, prevenir, controlar y/o extinguir los focos de ignición que parecen devorar uno de los humedales más importantes de Argentina por su magnitud y posición estratégica.

II- Reconstrucción de la Premisa Fáctica

Los hechos relevantes que ameritan el análisis de este fallo y por consiguiente, son producto de esta plataforma fáctica, son los nuevos episodios que provocan las quemadas de pastizales en las islas del Delta del Paraná frente a la ciudad de Rosario y zona metropolitana. Lo que sucedió el pasado mes de julio del año 2020 estimuló una

conmoción pública debido a la gravedad de los incendios provocados. Los mismos generaron la contaminación del aire que respiran los ciudadanos de las urbes próximas al Delta, convirtiendo a dichos episodios en una cuestión que envuelve a la salud pública.

Los sucesos implicaron convocar a las autoridades para que den respuesta frente a la situación. Los daños son evidentes para quien ve faltar su derecho a vivir en un ambiente sano. No solo que el aire se torna irrespirable, sino que debemos añadir los menoscabos producidos al ecosistema. Los daños provocados a la fauna y a la flora autóctona perjudican al ecosistema natural y su capacidad de resiliencia.

III- Historia Procesal

El Amparo Colectivo Ambiental **“Peyrano, Marcos Lisandro C/ Provincia De Entre Ríos S/Amparo Colectivo” (Julio 2020), Sala A- Juzgado Federal N° 2 de la ciudad de Rosario, Secretaría B**, se presenta primeramente ante el Juzgado Federal N° 2 de la ciudad de Rosario. En el mismo, la Jueza interviniente se declaró incompetente y no actuó en la cuestión preventiva. Por tal motivo, el conflicto es llevado y planteado ante la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario la cual confirma la declaración de incompetencia y resuelve que la cuestión resulta de competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (de aquí en más CSJN) por tratarse de un conflicto ambiental interjurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 117 de la Constitución Nacional y en el segundo párrafo del artículo 7 de la Ley General de Ambiente.

IV- Descripción de la Decisión del Tribunal

En los autos analizados, observamos que la Cámara, como primera medida ratificó la incompetencia dispuesta por el Juez de primera instancia (incompetencia en materia de acción por daños e indemnizaciones en lo que deberá intervenir la CSJN). Como segunda medida, ordena a la Municipalidad de Victoria (Entre Ríos) y a Entre Ríos, por el lapso de seis meses, la suspensión de cualquier autorización administrativa de quema controlada de pastizales en la zona que comprende el Delta del Río Paraná. Además, ordenó que, por el mismo lapso, al Ministerio de Medio Ambiente de la Nación (a través del Plan de Parques Nacionales) y el Ministerio de Seguridad de la Nación (a través del Plan de Manejo del Fuego) establezcan, coordinen y garanticen un “sistema permanente de control preventivo con el fin de detectar de forma temprana quemas o pequeños focos de incendio y controlarlos o neutralizarlos antes de que se propaguen o descontrolen”. Esto debería hacerse mediante patrullajes diarios dentro del humedal con aviones hidrantes, con puestos fijos de control, monitoreo satelital diario “o cualquier otra medida alternativa”, y les requiere a ambos ministerios un “informe bimestral” sobre dichas tareas. Por último, la resolución insta a las autoridades nacionales y de las dos provincias involucradas “a profundizar y fortalecer” el Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Región Delta del Paraná (Piecas).

V- Ratio Decidendi

Más allá de las medidas adoptadas por el Tribunal, se atiende el hecho de que los incendios no cesaron y eso direcciona a considerar que no hubo, a fin de cuentas, una solución práctica por lo que estamos ante la presencia de un *problema jurídico*

lógico de laguna de conocimiento. La falta de conocimiento se da en cuanto no es posible la calificación normativa de un determinado comportamiento, en este fallo, la quema de pastizales. Por un lado, las autoridades competentes a nivel local y provincial no suministraron la información pública básica, la cual hubiese permitido conocer al menos tres cuestiones para el abordaje de la situación planteada, a saber: ¿Qué es lo que efectivamente está sucediendo? ¿Qué medidas se están llevando a cabo para enmendar la situación? ¿Qué política pública se está pensando en un futuro inmediato para evitar que este tipo de incendios continúe produciéndose? Por otro lado, los jueces utilizaron presunciones legales que resultaron insuficientes para dar respuestas a las complejidades que poseía el caso. A continuación, y gracias a un detalle de los argumentos jurídicos que usó el tribunal, se puede ampliar esta apreciación sobre la actuación insuficiente de los jueces.

En primer lugar, en relación con la declaración de incompetencia del Tribunal Federal N° 2 de Rosario, la Cámara sostuvo, basándose en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional, que la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene jurisdicción para entender en todas las cuestiones de competencia federal a fin de brindar a los ciudadanos garantías de imparcialidad. Encontró, a su vez, configurado el requisito de interjurisdiccionalidad conforme al artículo 7, segundo párrafo, de la Ley General del Ambiente N° 25.675 (de aquí en más LGA), que habilita la competencia de los tribunales federales por tratarse de un recurso ambiental interjurisdiccional y de un área geográfica afectada que se extiende más allá de la frontera provincial. En relación a la problemática planteada se observa que se le exige al derecho local y provincial que dé una respuesta con la misma velocidad que se desarrollan los acontecimientos descritos, pero no se hallan respuestas a dichas exigencias por lo que la situación de riesgo ambiental quedó en manos de la CSJN.

Por otra parte, con el objeto de dictar las medidas cautelares, el Tribunal tuvo por acreditada la verosimilitud del derecho por cuanto sostuvo que se dio lugar parcialmente a la medida cautelar solicitada por el actor. Ordenó a la provincia de Entre Ríos la suspensión de la autorización administrativa de quema controlada por el término de seis meses argumentando que la tutela del daño ambiental es urgente e impostergable, según el artículo 4 de la LGA. Dicho artículo introduce los principios de prevención del daño ambiental y el de precaución ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos e imprevisibles. También el artículo 32, último párrafo de la LGA, y el artículo 204 C.P.C.C.N. acredita que, en cualquier instancia del proceso, se podrá dictar medidas cautelares de oficio.

Para dar parte del peligro en la demora del caso, el tribunal enunció que

es notorio el perjuicio que se causa al ecosistema del humedal y al medio ambiente en general, y a todos los ciudadanos de la jurisdicción al respirar, producto de la inhalación de cenizas, lo que se advierte en forma objetiva y deben ser protegidos preventivamente.

Además, el juez Pineda realizó una aclaración

Las medidas cautelares que aquí se disponen no están orientadas a lograr extinguir o controlar los incendios que padecen las islas (tarea en la cual trabajan distintas dependencias de los Poderes Ejecutivos Provincial y Nacional) sino a evitar y prevenir nuevos focos ígneos y buscar el desarrollo sustentable del Delta del Paraná.

Respecto de la pretensión cautelar referida a la creación de una comisión de control y prevención de focos ígneos, el Tribunal sostiene que el ámbito de discusión

sobre política de medio ambiente y desarrollo sustentable del territorio en cuestión ya existe (Plan Integral Estratégico para la Conservación y el desarrollo sostenible de la región Delta de Paraná- PIECAS), por lo que no corresponde dar lugar a la medida solicitada.

Es necesario mencionar que los puntos de la parte resolutive fueron compartidos en lo sustancial por los tres miembros del Tribunal. Existió una excepción en relación a esto y es que, uno de los Jueces sostuvo, respecto de las medidas cautelares solicitadas, dar lugar únicamente a aquella que dispone la prohibición por el término de seis meses de cualquier autorización administrativa para quema controladas.

Como reflexión final de este apartado y continuando con lo expuesto se puede concluir que ni la ley ni las costumbres pudieron dar respuesta a la problemática jurídica. En este sentido, Ezquiaga Ganuzas (Ezquiaga Ganuzas, 2008) define que

Una laguna existe cuando falta en un ordenamiento dado una regla a la que el juez pueda referirse para resolver un conflicto que tiene planteado. Lo característico de la laguna es, por tanto, que un caso no está regulado por el derecho debiendo estarlo, es decir, no caben lagunas en abstracto, la laguna está siempre referida a un problema jurídico concreto al que el ordenamiento no da respuesta (pág. 45).

VI – Descripción del Análisis Conceptual, Antecedentes Doctrinarios y Jurisprudenciales.

En la profundización del análisis se advierte que se está ante una laguna jurídica –en el sentido de laguna del Derecho positivo– por cuanto no se halla ni en las fuentes del Derecho totalmente objetivada (legislación), ni en las parcialmente objetivadas

(costumbre jurídica y precedente) la solución adecuada para este caso concreto (Pazos Crocitto, 2018, pág. 15).

El descontento de los vecinos de la ciudad de Rosario parecen no tener fin a causa de que los incendios se reiteran periódicamente y han afectado la salud pública y el ecosistema del humedal. Una vez más queda claro que no se pusieron en práctica los recursos necesarios para evitar y prevenir esta problemática. Fue imperioso ubicar el conflicto en la agenda pública y judicializar la situación para encontrar posibles soluciones. Así fue como la Sala 'A' de la Cámara Federal de Rosario dio lugar a la medida cautelar, y solicitó a las jurisdicciones involucradas suspender toda autorización de quema controlada y disponer de un sistema de detección y neutralización de focos de incendio en el Delta del Río Paraná. Sin embargo, no se cumplieron estas medidas de modo concreto. Siendo así y debido a que la problemática continuaba, la CSJN dictó una medida cautelar a fin de que las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires, y los municipios de Rosario y Victoria, adopten medidas para la prevención, control y cese de los incendios irregulares en la región del Delta del Río Paraná ("Equística Defensa del Medio Ambiente Aso. Civ. c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/amparo ambiental Corte Suprema de Justicia de la Nación, 11 de agosto de 2020). Con el dictado de esta resolución por parte del Máximo Tribunal Nacional, más las sentencias cautelares dispuestas por el Juzgado Federal de Paraná el 1ero de julio del año 2020 y por la Cámara Federal de Rosario el 24 de julio del mismo año, se crea la expectativa de que, finalmente, se obtenga un desenlace óptimo para la preocupante situación de los incendios irregulares que se estaban originando en la región ya mencionada. Está muy claro que las sentencias en cuestiones ambientales son un punto de partida pero que luego es crucial el efectivizarlas.

Se halló un antecedente relevante durante el avance de la investigación y fue el descubrir que el sistema legal para resolver el asunto de los incendios en la isla del delta del Paraná era redundante ya que, en el año 2014, el Máximo Tribunal de la Nación declaró su competencia originaria y exclusiva para intervenir en una causa con similar objeto al de autos analizados, y en el que la Municipalidad de Rosario -representada por su entonces intendente- inició una acción de amparo contra las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires: “(...) a fin de que cese el daño ambiental producido por las quemas de pastizales que se realizaban de manera indiscriminada, reiterada y sistemática, en las islas del Río Paraná” (CSJ 853/2008 “Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de y otros/ amparo daño ambiental”). La Corte se inclinó por declarar abstracta la cuestión luego de dar consideración a las afirmaciones de las provincias demandadas. Entre las afirmaciones destacamos la siguiente realizada por la provincia de Entre Ríos: “el hecho generador del supuesto daño ambiental -quema de pastizales- se produjo en circunstancias excepcionales de sequías e incendios, y que desde fines del año 2008 fueron absolutamente controlados y no se volvieron a producir ni existe peligro que se repitan en virtud de las medidas adoptadas por la provincia y la Nación” (Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos provincia, 2008). Paradójicamente, los hechos contradicen tales afirmaciones y, en la actualidad, requieren una nueva respuesta por parte de los distintos órganos del poder político y judicial, quienes deberían garantizar una solución a largo plazo.

Es dable señalar que Argentina tiene un sistema legal desarrollado en materia ambiental y se puede afirmar que los incendios en el Delta de Paraná vulneran de manera patente el estatus constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano. Vulneración que conlleva la obligación de recomponer el daño ambiental, según los principios contenidos en los términos del

artículo 41 de la Constitución Nacional. De manera general, podemos expresar que avalan el control y cese en materia de incendios los artículos 14 y 240 del Código Civil y Comercial de la Nación y de las leyes 26.562 (Control de Quema), 26.815 (Manejo del Fuego), 26.331 (Bosques Nativos) y la ya mencionada 25.675 (LGA) (Lorenzetti R. , 2020).

Es más que evidente que todo este consumado sistema legal no pudo impedir que se llegara al contexto actual, contexto en el que se han quemado miles de hectáreas, dejando ecosistemas completos destruidos, y poniendo en peligro a comunidades enteras con el agregado de graves secuelas para la salud humana (Lorenzetti R. , 2020). La conclusión es que esto sucede porque

El sistema legal regula ciertos comportamientos, regulando así el comportamiento de los individuos. El método de resolución de conflictos sociales (que es uno de los propósitos de la ley) sólo es factible a través de las reglas generales que prescriben las autoridades para resolver casos generales. Sin embargo, tales sistemas tienen el problema de la sospecha o desconocimiento de las soluciones correspondientes a situaciones individuales (Pazos Crocitto, 2018, pág. 15).

Se debe destacar que, más allá de que el escenario de los incendios en las Islas del Delta es un tema recurrente desde hace un tiempo considerable (al menos doce años), recién ahora, con la presentación de Amparo Colectivo y el fallo del Tribunal analizado, se prohibieron las quemazones. El interrogante que nos acecha es el de conocer los motivos por los cuales no se han prohibido durante el lapso temporal anterior, siendo que estas actividades ocasionan los inmensos perjuicios ya mencionados.

Por todo lo expuesto, se afirma que la dificultad central es la *aplicación de la ley al caso concreto*, o, como se dice actualmente, el proceso de implementación de las leyes (Lorenzetti R. , 2020). Expresa Lorenzetti (2001) que “es necesario entonces que la norma establezca objetivos, que no sean indeterminados, o meras declaraciones, sino operativos, de modo que la sociedad entera pueda reclamar su implementación” (pág. 2).

VII – Postura de la autora.

Siguiendo a dos importantes autores (Alchourron & Bulygina, 2002), los cuales tratan la problemática jurídica planteada, se señala que la falta de conocimiento acerca de la solución del caso puede provenir de que el sistema soluciona casos genéricos, mientras que urge conocer también cuál es la solución correspondiente a los casos individuales (pág. 61). La subsunción es una idea mecánica que no se aplica tal cual como es sostenida dogmáticamente en el Derecho, pero en lo que aquí interesa, el caso *prima facie* tiene una solución en este, pero se desconoce cuál es ella: o bien porque falta información acerca de algún hecho relevante (laguna de conocimiento), o porque el caso individual cae dentro de la zona de vaguedad de algún concepto relevante (laguna de reconocimiento) (Pazos Crocitto, 2018, pág. 17).

Dada la gravedad de los daños en la salud humana y el deterioro del valor del ecosistema del Delta que se plantea en el fallo, la postura de esta investigación es la subsunción al caso concreto, lo imprescindible de poder informarse sobre todos y cada uno de los aspectos del hecho, es decir, si tales focos de incendio son intencionales y/o ilegales, ¿Cuál es la verdadera intención de utilizar tales tierras? Se desprende de los razonamientos y evidencias presentados que, el faltante de información sobre regulación

y control de actividades antrópicas, dio lugar a que no se efectuara la Evaluación correspondiente de Impacto Ambiental como también que no se realizaran programas de conservación y restauración de la zona degradada conforme al artículo 41 de la Constitución Nacional.

Evidentemente se necesita la implementación inmediata del PIECAS-DP como instrumento central para el ordenamiento ambiental de uno de los ecosistemas más importantes de la región. Se debe garantizar que toda actividad humana será desarrollada en un todo de acuerdo con la normativa ambiental aplicable y que cada autoridad competente pueda disponer la suspensión de éstas en caso de que las prácticas atenten contra la conservación del medio ambiente. Es indiscutible que se requiere fomentar y desarrollar planes de educación y concientización ambiental para la población en general y que se haga hincapié en la perspectiva intergeneracional del valor en la tutela del ecosistema. La participación ciudadana debe ser una pieza clave para la toma de determinado régimen de tutela, debe ser desde las perspectivas mismas de planificación y debe integrar las comunidades locales. Como dice Lorenzetti (2001): “cabe mencionar la importante actuación de la sociedad civil, que se ha ido organizando y ha crecido la conciencia ambiental, así como el desarrollo de las organizaciones correspondientes” (pág. 1). Para poder lograr el mayor éxito en cuestiones ambientales, es inevitable la práctica de la prevención, la concientización de toda la ciudadanía (partiendo desde los particulares hasta los máximos órganos de poder) respecto del valor que posee el medio ambiente.

VIII – Conclusión

Por todo lo antedicho se extrae que, por un lado, es positiva la sentencia tomada por el Tribunal ante la situación alarmante de los incendios, es decir, confirmar la

incompetencia del Juzgado Federal N° 2 de Rosario para intervenir en la causa y remitirla a la CSJN y hacer lugar parcialmente a la medida cautelar peticionada para controlar los focos de incendios, aunque, por otro lado, se destaca la necesidad de la información fáctica relevante sobre lo ocurrido. Dicha información debería darse por parte de la autoridades competentes y del sistema legal, para, de esa forma, subsanar la *laguna de conocimiento* que se detecta en el fallo.

Es primordial ejercitar una visión dual y ecocéntrica en la que el eje central esté en preservar el ecosistema y las especies en general, y como resultado la conservación de la calidad de vida de los individuos. Así lo sostuvo, por ejemplo, la CSJN en el considerando 13 del fallo Majul: “corresponde recordar que el paradigma jurídico que ordena la regulación del agua es ecocéntrico o sistémico, y no tiene en cuenta sólo los intereses privados o estadales, sino los del mismo sistema, como bien lo establece la Ley General del Ambiente” (Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental).

IX – Referencia Bibliográfica

Alchourron, C., & Bulygina, E. (2002). *Introducción a la metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*. Buenos Aires: Astrea.

Ezquiaga Ganuzas, F. J. (2008). *La argumentación en la justicia constitucional*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Lorenzetti, R. (11 de agosto de 2020). *Incendios: un fallo clave de la Corte para cuidar el Delta del Paraná*. Obtenido de Infobae:

<https://www.infobae.com/opinion/2020/08/11/incendios-un-fallo-clave-de-la-corte-para-cuidar-el-delta-del-parana/>

Lorenzetti, R. L. (2001). La nueva ley ambiental argentina. *Revista Derecho Constitucional*, 737-748.

Pazos Crocitto, J. I. (2018). Lagunas jurídicas: una nueva reflexión sobre un problema jurídico recurrente. *Revista jurídica*, 1-43.

Legislación

Plan Integral Estratégico para la conservación y el aprovechamiento sostenible de La Región Delta del Paraná-(PIECAS-DP) (2014)

Código Civil y Comercial de la Nación

Constitución Nacional Argentina (1994)

Ley Nacional N° 25675 “Ley General del Medio Ambiente” (2002).

Ley Nacional N° 26.562 “Ley de Presupuestos mínimos De Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema” (2009)

Ley Nacional N° 26.815 “Manejo de Fuego” (2012)

Jurisprudencia

C.S.J.N. “Municipalidad de Rosario e/ Entre Ríos, Provincia de y otros s/ amparo (daño ambiental)”. (2014) Recuperado de <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-municipalidad-rosario-entre-rios-provincia-otro-amparo-dano-ambiental-fa14000194-2014-12-11/123456789-491-0004-1ots-eupmocsollaf?>

C.S.J.N. “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”. (2019) Recuperado de <https://www.cij.gov.ar/nota35126-Proteccion-de-los-humedales-en-un-fallo-de-la-Corte.html>

C.S.J.N. “Equística Defensa del Medio Ambiente Aso. Civ. c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”. (2020) Recuperado de <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-equistica-defensa-medio-ambiente-aso-civ-santa-fe-provincia-otros-amparo-ambiental-fa20000067-2020-08-11/123456789-760-0000-2ots-eupmocsollaf?>

Juzgado Federal de Paraná 2 “Asociación. Civil con personería JCA. Cuenca Rio Paraná y otro c/ Baggio Rufino, Pablo y otros s/expedientes civiles”. (2020)

Recuperado

de

<https://www.diariojudicial.com/public/documentos/000/091/214/000091214.pdf>