



Un conflicto axiológico en torno a la Ley General del Ambiente

ABOGACIA

LEGAJO: VABG66887

Maure, María Virginia

D.N.I: 30.226.810

TUTOR: Cocca, Nicolas

Modelo de caso – Medio Ambiente

Superior Tribunal de Justicia: “Fiscal de Estado de la Provincia de Rio Negro S/ Accion de Inconstitucionalidad (Ordenanza N° 4683 Municipalidad De San Antonio Oeste)”

(Expte.N°28129/15-STJ-)” de fecha 16/05/2017.

Sumario: I. Introducción. II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal. III. Análisis de la ratio decidendi. IV. Análisis y postura personal. V. Conclusiones. VI. Referencias.

I. Introducción

El medio ambiente, constituye un derecho constitucionalmente garantizado por el art. 41 de la Constitución Nacional; de modo concordante, la Ley General del Ambiente N° 25.675 fue sancionada años después, con un claro objetivo de brindar sostén, y de algún modo profundizar en la preservación de este derecho-deber.

En el fallo analizado en estas páginas, se puede vislumbrar la importancia de una sentencia donde al margen de discutirse la posible inconstitucionalidad de una ordenanza municipal, posee un elevado contenido en cuanto al ejercicio efectivo del derecho ambiental en la órbita judicial provincial, lo cual constituirá el eje central de este análisis.

En la práctica, aquí se puede observar claramente como un municipio en ejercicio de sus funciones, reglamenta cuestiones edilicias con contenido ambiental, en aparente abuso de sus funciones, y en total oposición al derecho a gozar de un ambiente sano, y a lo dispuesto por la Ley General del Ambiente, Ley N° 25.675.

Claro está, que en todas estas cuestiones, se ven envueltos hechos referidos a la importancia del cuidado y de la protección del medio ambiente, ya que según la actora, la Ordenanza Municipal n° 4683 en su texto no se hace mención alguna del Plan de Manejo para el Área Natural Protegida Bahía San Antonio -ANPBSA- aprobado por Decreto, ocho meses antes del dictado de la Ordenanza.

Estas circunstancias, han dado origen a la evidencia de existencia de un conflicto axiológico, generado como consecuencia de la contraposición entre la propia Ordenanza N° 4683 frente a lo dispuesto por el art. 41 de la Constitución Nacional y a los principios ambientales dispuestos por el art. 4 de la ley N° 25.675, Ley Ambiental Nacional, entre los que se encuentran el principio de progresividad, el precautorio, y el preventivo, que podrían llegar a verse vulnerados con el accionar Municipal.

Queda así expuesta la relevancia de un análisis que será formulado bajo los preceptos y antecedentes ambientales que rigen a nivel Nacional.

II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y resolución del Tribunal

Esta causa, tuvo origen en una Acción de Inconstitucionalidad planteada por Fiscal de Estado de la Provincia de Rio Negro con el fin de lograr la derogación de una Ordenanza Municipal N° 4.683, sancionada en la localidad de San Antonio Oeste.

Al dictar esta norma, la Municipalidad había hecho caso omiso a la existencia del Plan de Manejo para el Área Natural Protegida Bahía San Antonio -ANPBSA- aprobado anteriormente por decreto, donde se dejó constancia de su ubicación dentro del ejido municipal de San Antonio Oeste, situación de la cual surge que la Ordenanza cuestionada colisiona con el Plan de Manejo del Área Natural Protegida Bahía de Antonio Oeste, afectando tanto el ambiente como el patrimonio cultural, y violentando todos los principios básicos de la Ley General del Ambiente (ley n° 25.675).

Vale decir, que de tales hechos se revela además la existencia de un conflicto de poderes entre el Estado Provincial y la Municipalidad de San Antonio Oeste, al afirmar que la competencia ambiental municipal en modo alguno puede reducir el bloque de protección ambiental impuesta por la esfera federal, motivando finalmente a la solicitud de una medida cautelar destinada a la suspensión de la ordenanza n° 4683 y de las obras en ejecución y de todo trámite administrativo iniciados al amparo de dicha norma.

Sin embargo, si bien la acción de inconstitucionalidad se tuvo por promovida, y se ordena que se corra traslado al Municipio de San Antonio Oeste, no se hace lugar a la medida cautelar solicitada.

Posteriormente, los representantes de la Municipalidad de San Antonio Oeste contestan la demanda incoada, desconociendo los hechos expuestos y haciendo un repaso de las atribuciones que facultaron al municipio al dictado de la Ordenanza, y esgrimiendo la falta de denuncias relacionadas con las posibles consecuencias negativas por la implementación del nuevo Código de Ordenamiento Territorial -COT 2015-, con excepción de ciertos planteos remitidos por asociaciones ambientalistas planteando una supuesta superposición jurisdiccional del nuevo COT 2015 con los límites físicos del “Área Natural Protegida Bahía San Antonio” (ANPBSA), pero afirmando que tal situación en la realidad no existía.

Acto seguido, se dispone la apertura a prueba de la causa, donde la Fiscalía de Estado acompañó un informe detallando los límites correspondientes al ANPBSA y al ejido municipal, y donde además surge la efectiva afectación del ANPBSA al quedar incorporada a los nuevos lineamientos que a su vez poseen un piso protectorio comparativamente inferior que el previsto.

Posteriormente, la Sra. Procuradora General, Dra. Silvia Baquero Lazcano, dictamina que se debe decretar la inconstitucionalidad de la Ordenanza n 4683/14, y asimila los sucesos a la causa análoga “Provincia de Río Negro C/Municipalidad de Allen S/Conflicto de Poderes (Ordenanza municipal n° 046/2013)”¹.

La votación fue unánime, los magistrados resolvieron que correspondía declarar la inconstitucionalidad de la Ordenanza 4683 en su totalidad puesto que mediante su articulado se habían aprobado dos Códigos que se hallan en pugna con la Carta Magna Provincial.

III. Análisis de la *ratio decidendi*

Ingresando al análisis de la cuestión venida a resolver, surge que entre los argumentos fundamentales, surgió la pertinencia de recordar las actuaciones del precedente “Allen” puesto sobre relieve por la Sra. Procuradora General, y en consecuencia se analizó que sin bien los municipios son entes autárquicos, ello no significaba una equivalencia jerárquica, sino que sus posibilidades de actuación deben coordinarse y armonizarse según lo dispuesto por la Constitución Nacional y Provincial, ya que la autonomía, por su naturaleza, suponía un poder limitado.

Que en consecuencia, las normas dictadas por municipios, serán antijurídicas si contradicen o desconocen a algún principio constitucional, o entran en colisión con el texto o el espíritu de la Constitución -Nacional o Provincial- o las leyes que en su consecuencia se dicten, y que sumado a ello, el artículo 41 de la Constitución Nacional había delegado al Congreso la reglamentación de los presupuestos mínimos de protección, por cuanto las

¹ (STJRN, (2018). "Provincia de Río Negro c/ Municipalidad de Allen s/Conflicto de poderes. (Ordenanza 046/2013")

responsabilidades de las Provincias son tanto para ampliar la protección como para aplicar la normativa legal.

Se reseñó además, el respeto por la distribución de competencias entre la Provincia y el Municipio, resaltando que no resultaba controvertida la facultad de las autoridades locales de dictar códigos de ordenamiento territorial y/o edificación en el ámbito de sus facultades, pero sin inferir directa o inmediatamente con el ejercicio de las atribuciones de la Provincia, lo cual conllevaría a su invalidez.

A su vez, el Tribunal consideró que en base a las pruebas aportadas al proceso, se podía verificar que el COT incluía entre sus áreas al ANPBSA, y esto determinaba que la regulación urbanística resultara vulneradora de la regulación ambiental establecida para la conservación de sus recursos naturales de dominio del Estado Provincial, al sostener que los sectores que resultan afectados por la regulación urbanística introducida en el COT eran espacios vitales para garantizar el equilibrio y funcionamiento natural de estos ecosistemas marino-costeros de alto valor socioeconómico-ambiental, al generar una pérdida de superficie territorial destinada a la conservación de diversos ambientes costeros de alta sensibilidad ambiental.

Resultaba en consecuencia evidente, que la marcada Ordenanza, era en consecuencia insuficiente para el logro de los objetivos de conservación al carecer de todo “espíritu protectorio”.

Como corolario de la pericia realizada, y ponderando el conflicto que ocupa estas páginas, la justicia resolvió afirmar que la Ordenanza n° 4683 desconocía los principios básicos de la Ley General del Ambiente (ley n° 25.675), donde debía privilegiarse el principio precautorio, resultando la incompetencia municipal para dictar la ordenanza impugnada en materia de ordenamiento territorial sin la participación provincial, avanzando sobre la protección del ambiente en exceso de su propia jurisdicción, interfiriendo con las competencias constitucionales de la Provincia de Río Negro.

En concordancia con la línea argumental, el Superior Tribunal afirmó que la materia sobre la cual había legislado el Municipio avanzaba sobre la protección del medio ambiente en exceso de su propia jurisdicción, interfiriendo con las competencias constitucionales de la Provincia de Río Negro, lo cual asistía de razón a la accionante en cuanto la normativa en

crisis era contraria al piso protectorio dispuesto por la Provincia de Río Negro a través de la Constitución Provincial, y en particular desde la óptica de la ley general del ambiente y del art. 41 de la Constitución Nacional, produciendo un retroceso del espacio destinado a la conservación de ciertos ambientes de alta sensibilidad ambiental.

IV. Análisis y postura personal

IV. A) El derecho a gozar de un ambiente sano

La vinculación existente entre derechos humanos y derecho ambiental implica una compleja tarea de diálogo de saberes entre dos lenguajes y discursos que han tenido su propio desarrollo jurídico y político tanto a nivel internacional como nacional (Drnas de Clément, 2018).

La temática ambiental ha cobrado impulso en los últimos cuarenta años y ello se manifestó con la reforma de la Carta Magna Nacional por medio de la cual se incorporó el art. 41 cuyo fin más inmediato fue garantizar a los habitantes del derecho-deber de gozar de un ambiente sano y a la vez la necesidad de protegerlo.

López Alfonsín y Tambussi (2007) consideran que la íntima relación entre los derechos humanos y el medio ambiente proviene de la profundización de los problemas ambientales así como de la imposibilidad de ejercer libremente otros derechos humanos como consecuencia de las condiciones ambientales desfavorables.

El mandato constitucional del art. 41 de la Constitución Nacional, exigía el dictado de una ley especial del ambiente, destinada a compatibilizar las jurisdicciones, nacional, provinciales y municipales; lo que se pretendía era una integración de la política ambiental a partir del artículo 124 de la Constitución Nacional, que devuelve a las provincias la titularidad de los recursos naturales que se encuentran dentro de su territorio (Rodríguez, 2013).

Parte de ese mandato se cumpliría con el dictado en el año 2002, de la Ley General del Ambiente, tal es su importancia que para Pino Miklavec, (2016) “Cualquier aproximación a la normativa de protección ambiental en el Ordenamiento argentino debe comenzar por la denominada Ley General del Ambiente” (Pino Miklavec, 2016, pág. 08).

Sin embargo, la cuestión en torno a esta norma, no resulta ser pacífica ni mucho menos, puesto que, en función del régimen federal argentino, existe un sector minoritario de la doctrina que entiende que se faculta al Estado Nacional solo a fijar los niveles mínimos de contaminación, e interpreta que los preceptos procesales previstos en la Ley 25.675, rigen únicamente para tribunales nacionales y no así para el ámbito provincial, ya que según la Constitución Nacional, este ámbito tienen aptitud para programar sus propias normas procesales y de procedimiento (Pino Miklavec, 2016).

Estas circunstancias son las que determinan puntualmente la existencia del conflicto axiológico que afecta a esta sentencia, pero vale decir que la doctrina ha considerado que es inevitable la presencia de cuestiones axiológicas en el marco de los valores del ordenamiento jurídico. Ante ello, el autor considera que tal impone a los tribunales constitucionales el deber de fomentar un discurso que represente un equilibrio entre los elementos normativos, políticos y axiológicos con el objeto de conservar la dialéctica poder-derecho; siendo que para ello es fundamental el fortalecimiento de una teoría jurídica acorde al contexto del Estado constitucional que aún está por construir (Estrada Vélez, 2011).

Respecto de estas situaciones, es oportuno citar una conocida causa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en autos “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” (2019).

En la misma, de modo análogo, se observa una problemática axiológica al vislumbrar como la actora, aseveraba que el dictado de la Ley N° 26.639 (Ley de Glaciares) era violatoria del dominio originario de la Provincia de San Juan respecto de los recursos naturales encontrados en la región.

En esta causa la Corte dijo que resultaba inadmisibile el petitorio de la demandad, dado que no se demostraba en modo alguno que la Ley de Glaciares causara un agravio discernible respecto de una cuestión justiciable.

Lo propio ocurría en otra causa destacable en el ambiente ambiental como lo fue el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos en autos "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Mamani, Agustín Pío y otros el Estado Provincial Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram

S.A. s/recurso" (2017); aquí se puede observar también como la actora critica una serie de resoluciones que admitieron la posibilidad de desmotar una vasta superficie de territorio jujeño, en total violación y desconocimiento de la aplicación del principio precautorio que rige la materia.

En esta causa la Corte argumentó en su considerando número 5 que

Que en este punto cabe recordar que el principio precautorio es uno de los principios fundamentales de la política ambiental. Así, la ley 26.331 -que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos- enumera como uno de sus objetivos "[h]acer prevalecer los principios precautorio y preventivo, (artículo 3º, inciso d). manteniendo bosques nativos (...).

Téngase finalmente presente, que los principios invocados en la mayor parte de las sentencias ambientales provienen de la norma 25.675, y que entre ellos, se destacan el principio precautorio y preventivo como herramientas fundamentales del derecho ambiental.

Tal y como oportunamente lo dijera Cafferatta: la moderna concepción del derecho ambiental se encuentra fundada esencialmente en los principios preventivo y precautorio del daño ambiental, proveyendo de las medidas necesarias para la protección del medio ambiente, al garantizar una amplia gama de derechos de incidencia colectiva, y también brindando fundamento para el ejercicio de una tutela preventiva (Cafferatta, 2004).

IV. B) Postura de la autora

Claramente la justicia ha adoptado una postura congruente con lo dispuesto por la legislación y la doctrina: garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano, por medio de los principios ambientales dispuesto por la norma 25.675 (Nonna, 2017).

En este fallo, la votación resultó ser unánime; los magistrados resolvieron que correspondía declarar la inconstitucionalidad de la Ordenanza 4683 en su totalidad puesto que mediante su articulado se habían aprobado dos Códigos que se hallan en pugna con la Carta Magna Provincial.

Evidentemente, la perspectiva ambiental incorporada por los principios ambientales (art. 4, Ley 25.675 – LGA, 2002) resultaban ser la materialización del mandato constitucional (art. 41 – Constitución Nacional).

Por su parte, es importante considerar lo esgrimido por el tribunal al referir que:

(...) la materia sobre la que legisla el Municipio avanza sobre la protección del medio ambiente en exceso de su propia jurisdicción, interfiriendo con las competencias constitucionales de la Provincia de Río Negro, asistiéndole razón a la accionante en cuanto la normativa en crisis es contraria al piso protectorio dispuesto por la Provincia de Río Negro a través de la Constitución Provincial. (Considerando 17°).

Ya que, de este modo los magistrados ponderaban los dos elementos enfrentados en conflicto axiológico, y daban prevalencia a la norma ambiental por sobre la cuestionada Ordenanza Municipal.

La doctrina de manos de grandes conocedores de la temática ambiental, y de los conflictos axiológicos han dado claras muestras de que la ponderación entre un principio y una norma debe ser formulada exclusivamente mediante la valoración de cada uno de los elementos que enmarca la situación, lo cual incluso puede devenir hasta en conclusiones opuestas (Alexy, 1993).

Aquí, claramente, considero que el rol que ha jugado el operador jurídico es el esperado por aplicación de la norma ambiental, donde se hace honor a una serie de “libertades de actuación” para los jueces que tienen en sus manos la resolución de esta clase de conflictos (Art. 32, Ley 25.675-LGA, 2002).

Con lo cual, finalmente considero que la función jurisdiccional ha sido configurada del modo más idóneo en salvaguardo de los derechos constitucionalmente garantizados, y ante ello considero de suma importancia la divulgación de este material en claro apoyo a los preceptos constitucionales que se encuentran inequívocamente enfocados en la necesidad de toma de conciencia respecto del cuidado ambiental.

V. Conclusiones

Resulta interesante observar como el derecho ambiental ha efectuado intensas modificaciones en el campo legislativo, doctrinario y jurisprudencial desde la reforma constitucional del año 1994.

Una especie de revolución ambiental yace íntimamente impregnada en buena parte de la sociedad nacional; los principios ambientales adquirieron una supremacía impensada,

y la presión social en torno a la protección del medio ambiente se vuelve una pieza fundamental en el progreso de esta rama del derecho.

Pero nunca faltan quienes, como en este caso, pretenden ponderar derechos en pro del beneficio económico propio, sin poner en consideración el mandato constitucional, en total omisión del art. 41 de la Constitución Nacional.

Esta causa constituye un precedente fundamental para causas análogas, dado que el notable y eficaz estudio de los hechos por parte del juzgador, ha podido poner de relieve la veta claramente ambiental de este conflicto, y de este modo se ha llegado a resolver en base a la nueva perspectiva ambiental que el nuevo derecho impone al campo jurídico, con el simple fin de salvaguardar un derecho de incidencia colectiva fundamental para la subsistencia de estas generaciones y las futuras por venir.

El análisis efectuado se corresponde claramente con la interpretación derivada de la Ley General del Ambiente, una norma cuya importancia corresponde ser destacada, porque en su vigencia recae indudablemente la causalidad que ha llevado a los Tribunales a actuar en consonancia con los principios ambientales impuestos por la referida norma.

VI. Bibliografía

Legislación

Ley n° 24.430, (1994). Constitución Nacional Argentina. (15 de diciembre de 1994).

Infoleg. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley n° 25.675, (2002). Política Ambiental Nacional - Ley General del Ambiente. (06 de noviembre de 2002). Infoleg. Obtenido de

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

Doctrina

Alchourron, C., & Bulygin, E. (2012). Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales. Buenos Aires: Astrea.

Alexy, R. (1993). Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Cafferatta, N. A. (2004). El principio precautorio. *Gaceta Ecológica*, núm. 73, 5-21.
- Drnas de Clément, Z. (2018). Cuaderno de derecho ambiental Número X. Córdoba: Fondo Editorial.
- Estrada Vélez, S. (2011). La noción de principios y valores en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Págs. 41-76.
- López Alfonsín, M., & Tambussi, C. (2007). El medio ambiente como derecho humano. *Revista Fundación de Derecho Administrativo*, Págs. 210-239.
- Nonna, S. (2017). La protección del ambiente. Esquema Constitucional y de Presupuestos mínimos en Argentina. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. UNLP. Año 14, Págs. 39-68.
- Pino Miklavec, N. (2016). Argentina. Ley General del Ambiente N° 25.675. *Actualidad Jurídica Ambiental* n°60, 1-8.
- Rodríguez, F. (2013). Lecciones de derecho y ética profesional, para profesionales y estudiantes de ingeniería arquitectura y profesionales afines. Córdoba: Universitas.

Jurisprudencia

- CSJN, (2017). "Mamani, Agustín Pío y otros c/Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso", Fallo: 340:1193. Recuperado el 08 de 05 de 2020, de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7392782&cache=1506816015000>
- CSJN, (2019). "Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", Fallo: FA19000057. Obtenido de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6930872&cache=1563814399523>
- STJRN, (2018). "Provincia de Río Negro c/ Municipalidad de Allen s/Conflicto de poderes. (Ordenanza 046/2013", Expte. N° 26731/13-STJ. Recuperado el 15 de 05 de 2020, de https://www.rionegro.com.ar/que-dice-el-fallo-YPRN_1387842/