



Universidad Siglo 21

Abogacía

Año: 2020

Alumno: Julian Wajnsztein

DNI 32318750

Legajo VABG19224

Tema: Nota a fallo

Título: Medio ambiente

Nota a fallo sobre los Autos: Vecinos por un Brandsen ecológico Soc. Civil c/ Buenos Aires, provincia de y otros s/ amparo ley 16.986. Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal numero 3. Año 2008.

Nombre de la Tutora: Ab. Romina Vittar

“-Dichosa edad y siglos dichosos aquellos a quien los antiguos pusieron nombres de dorados, y no porque en ellos el oro, que en esta nuestra edad de hierro tanto se estima, se alcanzare en aquella venturosa sin fatiga alguna, sino porque entonces los que vivían ignoraban estas dos palabras de tuyo y mío. Eran en aquella santa edad todas las cosas comunes, a nadie le era necesario para alcanzar su ordinario sustento tomar otro trabajo que alzar la mano y alcanzarle de las robustas encinas, que liberalmente les estaban convidando con su dulce y sazonado fruto. Las claras fuentes y corrientes ríos en magnífica abundancia, sabrosas y transparentes aguas les ofrecían. En las quiebras de las peñas y en lo hueco de los árboles formaban su república las solícitas y discretas abejas, ofreciendo a cualquier mano, sin interés alguno, la fértil cosecha de su dulcísimo trabajo. Los valientes alcornos despedían de sí, sin otro artificio que el de su cortesía, sus anchas y livianas cortezas, con que se comenzaron a cubrir las casas, sobre rústicas estacas sustentadas, no más que para defensa de las inclemencias del cielo. Todo era paz entonces, todo amistad, todo concordia; aún no se había atrevido la pesada reja del corvo arado abrir ni visitar las entrañas piadosas de nuestra primera madre, que ella, sin ser forzada, ofrecía, por todas partes de su fértil y espacioso seno, lo que pudiese hartar, sustentar y deleitar a los hijos que entonces la poseían.”

(El Quijote, Miguel de Cervantes)

SUMARIO: I.- Presentación. II.-Resumen. III- Introducción. IV.- Conflicto de la interjurisdiccionalidad en la gestión local. V.- Normativa. VI.- Historia, análisis de antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. VII.- Reflexiones finales. VIII-Conclusión

Presentación

El fallo “Vecinos por un Brandsen Ecológico Soc. Civil c/ Buenos Aires, provincia de y otros s/ amparo ley 16.986”, en exegesis lo consideramos trascendente porque acertadamente delimita la competencia en materia ambiental, con el debido respeto por las autonomías locales, particularmente en materia de gestión integral de residuos producidos en cada jurisdicción. Expone las pautas constitucionales que permiten vislumbrar acabadamente el juego del reparto competencial en un Estado Federal como Argentina, exhibiendo los esqueléticos cotos de la misma en la específica materia ambiental.

El fallo precedente se encuentra vinculado con la observación en la Ley 25.916 de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios.

La CSJN se pronunció en aplicación de dicha norma sobre el tema que siempre resulta conflictivo y que resulta conveniente delimitar con la mayor precisión, el relativo a su competencia originaria razón de la materia y de la persona.

II.-Resumen

Este trabajo se propone recapacitar sobre el laberinto interjudicial de las cuestiones ambientales y el marco regulatorio y la afectación de la implementación de dichas políticas. La gestión de políticas públicas en el nivel municipal se ha vuelto, durante las últimas décadas, cada vez más amplia, enmarañada y conflictiva. Mientras la mayoría de las respuestas a ser enfrentadas por el poder público requiere una creciente bisagra interjurisdiccional, subsiste la fragmentación político-institucional derivada de una organización estatal que comprende las tres escalas territoriales sujetas a diferentes jurisdicciones administrativas: la escala local (municipal), la escala regional (provincial) y la escala nacional (federal). - El mismo se encuadra en un intento de investigación

sobre las políticas ambientales y sociales en el universo de los residuos sólidos urbanos (RSU).-

El punto de partida para introducirnos en los aspectos centrales de la problemática interjurisdiccional es la legislación nacional, provincial y municipal en materia de RSU en el AMBA, a fin de nutrir los debates teóricos sobre las problemáticas de gestión local, descentralización e interjurisdiccionalidad.

El fallo “Vecinos por un Brandsen Ecológico Soc. Civil c/ Buenos Aires, provincia de y otros s/ amparo ley 16.986”, en exegesis lo consideramos trascendente porque acertadamente delimita la competencia en materia ambiental, con el debido respeto por las autonomías locales, particularmente en materia de gestión integral de residuos producidos en cada jurisdicción. En ese contexto, expone las pautas constitucionales que permiten vislumbrar acabadamente el juego del reparto competencial en un Estado Federal como Argentina, exhibiendo los esqueléticos cotos de la misma en la específica materia ambiental.

III.-Introducción

El daño ambiental es una especie de daño relativamente nuevo en el universo jurídico, encontrándose en nuestros tribunales en plena fase de desarrollo, tanto en la esfera doctrinaria como jurisdiccional. Lo cierto es que en los tribunales de este país han ido aceptando con mayor amplitud criterios objetivos de atribución en materia de responsabilidad por daño ambiental. Sin embargo en aquellos casos en que dos provincias sean parte de un litigio no existe una claridad total, ni un nivel de aceptación en torno a estos criterios de tipo objetivo. Es por ello que el problema que se plasma es de qué manera deben resolverse estos daños ambientales transfronterizos entre aquellas. La falta de articulación entre los distintos niveles jurisdiccionales – Nación, provincias y municipios- profundiza la problemática de los residuos sólidos urbanos (RSU) dado que no pueden constituir un sistema de gestión integral que responda a este grave problema social, económico y ambiental. Es imprescindible propuestas de innovación tecnológicas en materia de gestión de residuos que se enmarquen en decisiones políticas en forma integral.

El tratamiento a abordar se sitúa en Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), la única mega-metrópolis argentina. Teniendo en cuenta que Argentina es un país federal dividido en veintitrés provincias que junto al distrito federal con rango de provincia la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.), es apreciable señalar que alrededor de una tercera parte de la población nacional habitan en el AMBA, la cual comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y veinticuatro partidos de la provincia de Buenos Aires. Si bien la Ciudad de Buenos Aires es, desde todo punto de vista, el “eje” del AMBA y los veinticuatro partidos bonaerenses su “circunferencia”, esta ponencia pone el foco en el mandato municipal de los RSU, ya que como sugiere Gutiérrez, diversos motivos justifican analizar los partidos bonaerenses del AMBA separadamente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En primer lugar porque el arreglo institucional de la Ciudad de Buenos Aires no es semejante al de los partidos bonaerenses del AMBA. En segundo lugar, aunque la densidad poblacional de la Ciudad de Buenos Aires es mucho mayor que la de todos los partidos bonaerenses de la región metropolitana, éstos aglutinan casi el 80% de la población del AMBA y sus indicadores de bienestar social (línea de pobreza, NBI, ingreso per cápita, desocupación, etc.) son marcadamente viles que los de la Ciudad de Buenos Aires. En tercer lugar, y emparentado a lo anterior, los problemas ambientales del AMBA suelen afectar más gravemente a los partidos bonaerenses que la componen dado que esos problemas, si bien no respetan divisiones jurisdiccionales, suelen seguir el trazado de la división espacial y socio-económica del área metropolitana, siendo más graves en los sectores más pobres y más “periféricos” de la metrópolis. El punto de partida: Constitución Nacional, legislación y marco regulatorio local. En tanto cada una de las jurisdicciones involucradas en la gestión las políticas públicas tiene diferentes niveles de autonomía y autoridad, los gobiernos municipales bonaerenses son los puntos más débiles de la cadena, pues la Constitución de la Provincia de Buenos Aires no les concede autonomía de gobierno. En este contexto, no existiendo instituciones que garanticen una efectiva articulación metropolitana o regional, son los propios municipios los que deben hacer frente a condiciones cada vez más complejas para la gestión pública en la escala local. Entre las diferentes competencias que deben ejercer los gobiernos locales, la gestión integral de los RSU es un área relativamente crítica en cuanto a la superposición de escalas territoriales y a la multiplicación de niveles de autoridad jurisdiccional. La formulación

e implementación de esas políticas difícilmente pueda circunscribirse (territorial y jurisdiccionalmente) dentro de la órbita municipal. La legislación de la provincia de Buenos Aires, en consonancia con los presupuestos mínimos establecidos en la legislación nacional (25.916/04), define a los RSU como aquellos elementos, objetos o sustancias generados y desechados producto de actividades realizadas en los núcleos urbanos y rurales, comprendiendo aquellos cuyo origen sea doméstico, comercial, institucional, asistencial e industrial no especial asimilable a los residuos domiciliarios. Quedan excluidos del régimen de la presente Ley aquellos residuos que se encuentran regulados por las Leyes N°: 11.347 (residuos patogénicos, excepto los residuos tipo “A”), 11.720 (residuos especiales), y los residuos radioactivos. La ley provincial, a través de una formulación amplia, ambigua e indeterminada entiende como gestión integral de Residuos Sólidos Urbanos, al conjunto de operaciones que tienen por objeto dar a los residuos producidos en una zona, el destino y tratamiento adecuado, de una manera ambientalmente sustentable, técnica y económicamente factible y socialmente aceptable. La gestión integral comprende las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transporte, almacenamiento, planta de transferencia, tratamiento y/o procesamiento y disposición final.

IV.-Conflicto de la interjurisdiccionalidad en la gestión local

En el orden jurisdiccional argentina existe una contradicción, a nivel de derechos y garantías, que la Nación debe garantizar, como la salud, la preservación del medio ambiente y los interjurisdiccionales no resueltos, deslucido intento de coordinación; los problemas entre municipios “ricos” causantes de basura, y municipios “pobres” receptores de la misma y hospederos de basurales, las oportunidades de falta de transparencia para la gestión pública de los problemas así como la apatía en el tratamiento de estas cuestiones esenciales son todos motivos más que suficientes para cimentar como señala esta ponencia, un problema que todavía está aún lejos de resolverse. Cuando la necesaria coyuntura entre lo público y lo privado se deja liberado a la resolución espontánea de problemas que la legislación no satisface, el resultado más probable es la falta de gestión pública adecuada y defectiva tutela de los derechos en condiciones de simetría. Mientras tanto la ley provincial, por un lado, definió claramente las competencias provinciales experimentando una suerte de mecanismo

apto para la coordinación entre los municipios, pero por el otro lado, manteniendo la vigencia de este “organismo fallido” (CEAMSE). Posteriormente establece a los municipios como la unidad básica en la gestión de los residuos, son los responsables directos de lograr el resultado de reducción en la generación de residuos, la disposición inicial, la recolección, el transporte, el almacenamiento, el tratamiento y/o procesamiento y la disposición final. En la ley provincial (Ley N° 13.592/06) los municipios del AMBA, históricamente comprendidos por el Decreto Ley N° 9.111/78, tenían la opción de seguir vinculados al CEAMSE o diseñar su propio sistema de disposición final. En tal caso, el CEAMSE debía realizar la correspondiente presentación de su programa. Actualmente una visita a la autoridad provincial encargada de justipreciar los planes de gestión (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible - OPDS), revela que ninguno de los municipios metropolitanos ha optado por desentenderse del tan cuestionado organismo coordinado.

Preexiste una falla en la coordinación institucional entre las autoridades intervinientes en la aplicación de la normativa ambiental, que dificulta la intervención de las autoridades competentes en la materia. Las autoridades locales en muchos casos, carecen de los instrumentos jurídicos que les permitan exigir el acatamiento y fiscalización de la normativa por parte de los actores intervinientes en la gestión de los RSU. (Bertolino; 2007). A la superposición de jurisdicciones en cuanto a la distribución de competencias ambientales a nivel nacional, provincial y municipal se suman: la falta de coordinación administrativa, dentro y entre los distintos niveles de gobierno; falta de planificación y control de gestión; y el déficit de asignación de recursos humanos y materiales, y falta de capacitación y jerarquía de los funcionarios públicos que trabajan en la materia. La constitución y la legislación que la reglamenta son de naturaleza federal, mientras que la basura se traslada y deposita en forma unitaria hacia las zonas pobres que rodean a la Capital Federal.

V.-Normativa

La inadecuada gestión de los RSU, una de las problemáticas ambientales que marcaban la agenda de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2012, contando como principales protagonistas en el orden político, a su gobierno y el de la Provincia de Buenos Aires era el tema de estos. Tanto la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) como la

provincia de Buenos Aires contaban con leyes específicas en materia de gestión integral de RSU, que en equilibrio con la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental en Materia de Residuos Domiciliarios N° 25.916, asimismo establece que el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) es el organismo de coordinación interjurisdiccional que procura cooperar en el cumplimiento de los objetivos de la ley. En tal sentido la ley le atribuye los siguientes objetivos: consensuar políticas de gestión integral de los residuos domiciliarios; acordar criterios técnicos y ambientales a emplear en las distintas etapas de la gestión integral y; consensuar, junto a la autoridad de aplicación nacional, las metas de valorización de residuos domiciliarios. Por su parte, la ley dispone que la autoridad competente a nivel nacional, en este caso, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS).

Lo expuesto pone de relieve el rol que debe asumir la autoridad nacional, como así también el COFEMA, en el logro de los objetivos establecidos por la legislación nacional vigente. En tal sentido, y en el caso particular de la autoridad nacional, está claro que debe brindar el apoyo necesario a las distintas jurisdicciones en la implementación de programas tendientes a establecer una gestión integral de RSU en sus territorios. Por su parte, también surge que es necesaria su intervención en caso de plantearse conflictos vinculados con la gestión de la basura y que las provincias por si solas no puedan resolver, ya que dicha problemática no es un tema ajeno a su competencia. Justamente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina se pronunció en aplicación de dicha norma sobre un tema que siempre resulta conflictivo y que resulta conveniente delimitar con la mayor precisión, el relativo a su competencia originaria razón de la materia y de la persona. El caso, “*Vecinos por un Brandsen Ecológico Soc. Civil*”, que promovió una acción de amparo se inició contra la Provincia de Buenos Aires, la Municipalidad de Coronel Brandsen, la Coordinación Ecológica Área Metropolitana del Estado (CEAMSE) y el Estado Nacional, razón por la cual la Juez federal interviniente se declaró incompetente considerando que la causa debía tramitar en la instancia originaria de la CSJN, por ser parte en la misma, una provincia y el Estado Nacional. En consecuencia, CSJN toma intervención porque la acción de amparo, de manera general, puede tramitar ante su instancia originaria, siempre que se verifiquen las hipótesis de los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional, que surtan tal competencia originaria. En tal sentido, la CSJN analiza las hipótesis de su

competencia originaria en razón de la materia y de las personas, dos categorías distintas de casos por los que la Constitución Nacional atribuye jurisdicción a la Justicia Federal, para precisar que el hecho de que la actora sostenga que la causa concierne a normas de naturaleza federal (leyes nacionales, disposiciones constitucionales y convenciones internacionales suscriptas por la Nación Argentina) o que sea parte demandada el Estado Nacional, no es suficiente para fundar su competencia originaria en razón de la materia y/o de la persona. En ese contexto la CSJN recordó que su jurisdicción procede sólo cuando la cuestión federal es predominante en la causa, es decir, cuando la acción entablada se basa “*directa y exclusivamente*” en prescripciones constitucionales de carácter nacional, ley del congreso o tratados, y no cuando se incluyen temas de índole local y de competencia de los poderes locales, como son los atinentes a la protección ambiental en la provincia afectada.

Concretamente determina “Que mal podría concluirse entonces que la presente causa corresponde *ratione materiae* a la competencia originaria prevista por el art. 117 CN en tanto no se presenta en el caso un supuesto de problemas ambientales compartidos por mas de una jurisdicción. Si por la vía intentada, se le reconociese a la jurisdicción originaria de esta Corte la extensión que se pretende atribuir, la justicia nacional habría realizado por su facultad de examen y el imperio de sus decisiones, la absorción completa de los atributos primordiales del gobierno de los estados (arg. Fallos:141:271; 318:992)”

VI.-Historia, análisis de antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.-

Después de la Segunda Guerra Mundial se produce la reacción de la “filosofía del hombre” contra los excesos de al “filosofía de las ideas y de las cosas “se coloca al hombre en una relación diferente con el mundo que lo rodea. Es lo que denominan existencialismo, aunque lo podemos encontrar en Sócrates, los estoicos, San Agustín, Pascal, Kierkegard y en el mismo Marx. Esta idea parte de la base de que el hombre no esta en la tierra como en un espectáculo, sino para realizar su vida o citando a Ortega y Gasset “Yo soy yo y mis circunstancias, y si no la salvo a ella no me salvo yo”, podemos asumir, que el hombre comprende su responsabilidad frente a la naturaleza.

En la República Argentina, la temática ambiental ha cobrado, en los últimos tiempos, mayor relevancia a partir de la reforma constitucional de 1994 que incorporó el Capítulo de Nuevos Derechos y Garantías. Es en ese nuevo capítulo en el que se establece, entre otros, el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano. Ahora bien, la idea de “desarrollo humano”, plasmada en el Art. 41 de la Constitución Nacional, implica algo más que la posibilidad de desarrollo económico sin freno que vulnere impunemente al ambiente como receptor de la actividad contaminante.

Dable resulta destacar casos referente al tema en cuestión:

- Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y otros s/ amparo ambiental, 26/04/2016, Fallos 339:515.

-Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros, 20/06/06, Fallos: 329:2316.

- MENDOZA, BEATRIZ S. Y OTROS C/ ESTADO NACIONAL Y OTROS s/ Daños y Perjuicios (Daños Derivados de la Contaminación Ambiental del Río Matanza- Riachuelo) - M. 1569. XI. ORIGINAL, CSJN, 20/06/06 – Fallos: 326:2316.

- “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas”. CSJ 243/2014 (50-L)/ CS1 del 01/12/17, sobre el RÍO ATUEL (Fallos: 340:1695).

- MENDOZA, BEATRIZ S. Y OTROS C/ ESTADO NACIONAL Y OTROS s/ Daños y Perjuicios (Daños Derivados de la Contaminación Ambiental del Río Matanza- Riachuelo) - M. 1569. XI. ORIGINAL Corte Suprema de Justicia de la Nación, 20/06/06 – Fallos: 326:2316.

- MENDOZA, BEATRIZ S. Y OTROS C/ ESTADO NACIONAL Y OTROS, CSJN, 19/02/15, Fallos 338:80).

- KERSICH, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses S.A y otros s/ amparo, CSJN, 42/2013 (49-K). 02 de Diciembre 2014, Fallos: 337:1361.

- Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza, CSJN, 17/03/09. Fallos: 332:582.

- **SALAS, DINO Y OTROS C/ SALTA, PROVINCIA DE Y OTRO**, CSJN de la Nación, 26/03/09 - Fallos: 332:663.

- **MENDOZA, BEATRIZ S. Y OTROS C/ ESTADO NACIONAL Y OTROS**, CSJN, 20/06/06, Fallos: 326:2316.

VII.- Postura.

Tal como lo hemos podido observar, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los supuestos de competencia originaria y medio ambiente ha transitado por un camino prolongado, estrecho y áspero. Como prueba de esto último que sostenemos podemos citar el caso "La Pampa c/ Mendoza" en el cual las partes llevan más de setenta años discutiendo extrajudicialmente y en el cual recientemente el Tribunal Latinoamericano del Agua volvió a abordar el histórico conflicto del río Atuel, fallándose en favor de los intereses de la provincia de La Pampa, mientras que la causa judicial ya lleva tres décadas y media en los estrados de la Corte.

Un dato no menor y muy reciente, que no debemos soslayar dentro de esta clasificación está dado en que el presidente de la Corte en "Comunidad del Pueblo Diaguíta", se inclinó -en soledad- en favor de admitir la competencia originaria.

De este modo llegamos al grupo de causas en las cuales se admitió la competencia originaria, las cuales tampoco están exentas de este recorrido abrupto. En efecto, en "Intendente Municipal" el Tribunal optó por el señalado resultado pese a reconocer que en el caso los actores no resultaban aforados a la instancia originaria. En "EDENOR" se apoyó parcialmente en el dictamen del Procurador General, quien, a su vez, había sostenido que no se encontraba configurado el requisito de "causa o controversia"; en "CGT" se admitió la instancia originaria y la causa concluyó en virtud de haberse declarado de oficio la caducidad de instancia. Finalmente en "Mendoza", causa en la cual también se adoptaron una gran cantidad de decisiones por la "trascendencia institucional" de la misma, la Corte dividió las pretensiones en dos y sólo se declaró competente en aquellas que tienen por objeto la defensa del bien de incidencia colectiva.

A la luz de lo descripto, debemos concluir en que si bien la Corte tuvo siempre como confín su jurisprudencia clásica en materia de competencia originaria, en algunos casos,

por su trascendencia o por lo atípico de los planteos tomo decisiones novedosas que luego no mantuvo en casos posteriores y la misma se transformó en oscilante; sobre todo durante este último período. En consecuencia, deseamos fervientemente que, tanto en estos casos como en aquellos que se inician en otras instancias y jurisdicciones, se traten de sacudir todos aquellos obstáculos procesales que puedan trabar el camino de la siempre deseada tutela ambiental.

Con este trabajo se espera haber realizado una contribución a su conocimiento y a la mejor formulación de las políticas públicas para su tratamiento.

Para cerrar el “ciclo” nos parece oportuno realizarlo con una cita con quien fue un iluminado en dicho tema y conocedor de la humanidad.

Los buenos artistas imitan la naturaleza; los malos la vomitan”

(Miguel de Cervantes)