



“Legitimación activa de Universidades Nacionales en materia ambiental:

Las controversias del término afectado”

Carrera: Abogacía

Alumno: Urbietta Leon

Legajo: ABG85681

DNI: 39.825.756

Tutor: Carlos Isidro Bustos

Opción de trabajo: Comentario a fallo

Tema elegido: Derecho Ambiental

Fallo: Universidad Nacional de Río Cuarto c/ Córdoba, Provincia de y otros/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

SUMARIO

1- Introducción; 2- Cuestiones procesales: a) Historia Procesal, b) Premisa fáctica, Hechos, c) Decisión del Tribunal; 3- Ratio decidendi; 4- Antecedentes jurisprudenciales y doctrinarios; 5- Opinión del autor; 6- Conclusión; 7- Listado de referencias.

En este caso al igual que los citados posteriormente una Universidad nacional cree tener legitimación activa para interponer una acción en defensa del ambiente y los derechos colectivos, por entender que la norma lo habilita por tratarse de un ente estatal y de amplia representación social como lo son las Universidades.

Por otro lado, el tribunal máximo rechaza el pedido del demandante, en este fallo en particular se trata de la UNRC, por no considerarlo como legitimado activo debido a la variada interpretación del texto de la norma. Por lo cual, este fallo presenta un problema lingüístico. Hay un desacuerdo en la interpretación del sentido de la norma a raíz de que la misma emplea términos generales y no específicos.

Por un lado, la CSJN adopta para el término “afectado” una concepción restringida mientras que, por el otro, quien pretende lo interpreta de una manera más amplia según clasificaciones doctrinarias.

Para las ciencias jurídicas, el estudio de este fallo es de gran significación. El mismo deja entrever la falta de importancia que los tribunales y, en particular, la corte suprema le asignan a la protección anticipada de un bien colectivo tan importante como lo es el medio ambiente antes de que sea dañado, siendo esta la etapa más relevante para su resguardo y no así después de ser perjudicado.

2-Cuestiones procesales:

a) Historia procesal: El 22 de septiembre de 2010 el consejo superior de la UNRC, por unanimidad, decide recurrir a la CSJN para pedir la inconstitucionalidad de gran parte del articulado de la ley provincial de bosques N°9.814.

El 31 de diciembre de 2010 se presentó la acción. Luego, el 17 de agosto de 2011, la procuradora general dictaminó en juicio originario que el proceso debe llevarse a cabo ante la Corte Suprema. Consecuentemente, el máximo tribunal decide rechazar la acción promovida por la Universidad por falta de legitimación.

b) Premisa fáctica, hechos: La UNRC, por unanimidad de su consejo superior, decide interponer ante la CSJN un pedido de inconstitucionalidad de 12 de 58 artículos de la ley de ordenamiento territorial de bosques nativos de la provincia de Córdoba N° 9.814 debido a que los mismos serían incompatibles con la ley nacional N° 26.331. Esto se debe a que autoriza el desarrollo de actividades mineras incluso en áreas de máxima conservación y promueve el desmonte. En la a misma ley, se demarcan zonas verdes a las cuales define como lugares propicios para la explotación agrícola ganadera librando a la potestad de los propietarios llevar a cabo el desmonte de bosque nativo. Todo ello pondría en riesgo de extinción a 800.000 hectáreas de monte provocando la pérdida de biodiversidad, productividad forestal y del habitat adecuado para comunidades campesinas y pueblos originarios. Por ende, contrariaría a leyes nacionales como la 26.331 y la 25.675.

También, se solicita citar al pleito como tercero a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación para que se involucre en el asunto por ser la autoridad de aplicación de la citada ley nacional.

La arista principal de la controversia se focaliza en determinar si el demandante es considerado afectado en los términos de la ley, lo cual le permitiría ser legitimado para iniciar la acción. El tribunal entiende que la Universidad no cuenta con aptitud para promoverla.

c) Decisión del tribunal: El tribunal, como primera medida, resolvió declarar que la causa sí pertenecía a su competencia. Una vez resuelto esto, decidió no dar lugar al pedido de la UNRC por no tener legitimación activa para interponer en calidad de afectado el pedido de inconstitucionalidad de los artículos: 5°, 6°, 9°, 10, 11, 14, 32, 37, 40, 41, 42 y 55 de la ley provincial 9814.

3- Ratio decidendi: El tribunal sostiene que el actor no reúne la calidad de afectado tomando en cuenta que no está en juego su patrimonio. Además, indica que la

pretensión de la actora no reviste las características de la acción de recomposición del ambiente dañado ya que no habría actividades generadoras de daño ambiental a las cuales hacer cesar como nos indica el art.30 de la ley 25675.

Por otro lado, indica que el alcance de la autonomía Universitaria implica libertad académica y de cátedra, así como la facultad de redactar sus estatutos y de designar a sus autoridades y al claustro docente. Por ello, el pedido excede las facultades propias de la entidad. Más aun, indica que la Universidad no puede asumir la gestión de asuntos ambientales sin invadir competencias propias de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

4-Antecedentes jurisprudenciales y doctrinarios:

La Constitución Nacional consagra en su artículo 41 el derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. En adición, establece que las autoridades proveerán a la protección de este derecho. Para garantizarla, el artículo 43 faculta a toda persona a interponer acción expedita y rápida de amparo en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, entre otros, así como a los derechos de incidencia colectiva en general.

En línea con lo expuesto, el artículo 4 de la Ley General del Ambiente (Ley 25.675) establece los principios de la política ambiental, entre ellos, el principio de subsidiariedad y el de solidaridad. Considerando que la doctrina actual es coincidente en que los principios son normas (Lorenzetti, 1987), el primero establece la obligación del Estado Nacional de colaborar y participar en la preservación y protección ambientales mientras que el segundo responsabiliza a la Nación y los Estados Provinciales por la prevención, mitigación y minimización de los efectos y riesgos ambientales de su propio accionar.

La Reforma Constitucional de 1994 confiere amplia legitimación judicial para la interposición de dicho recurso, a través de los citados artículos de la C.N (Amaya, 2000; Cafferatta, 2001; Gordillo, 2007; Lorenzetti y Lorenzetti, 2019). En particular, la segunda parte del artículo 43 de la C.N, legitima a “el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines”. En palabras del Dr. Cafferatta (2004), “la legitimación ha adquirido una nueva dimensión a partir de la categoría de intereses

difusos, supraindividuales, de las llamadas acciones de clase, de la defensa de los derechos de incidencia colectiva”.

Sin embargo, algunos autores y fallos mantienen posiciones restrictivas de una tutela judicial amplia y efectiva (Gordillo, 2007). Esto es verificado tanto en el fallo en cuestión como en las causas “Universidad Nacional de Salta v. Salta, Provincia de s/acción de amparo” y “Universidad Nacional de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de s/ amparo” donde sostienen la falta de legitimación activa de las Universidades Nacionales y rechazan “in limine” las demandas promovidas.

Es menester reconocer la importancia de la interpretación y la delimitación del alcance de la palabra “afectado” (Gelli, 2008; Gordillo, 2007; Cafferatta, 2004) ya que la C.N en su artículo 43 lo identifica como legitimado. Es decir, la condición de afectado es determinante de la legitimación activa del amparista (Amaya, 2000; Gelli, 2008; Cafferrata, 2004). Del amplio debate doctrinario, surgen diversas posturas, las que pueden ser clasificadas en tres corrientes: restringida, amplia y amplísima (Cafferata, 2004, p.111-113).

En torno a dicho debate, Gelli (2015) sostiene que la exigencia estricta de la legitimación, la cual es reconocida, solamente, si se alega y acredita un agravio concreto, le proporciona a la Corte Suprema la llave para abrir o cerrar el control de constitucionalidad.

Hasta qué punto, una visión demasiado restrictiva o estricta sobre quienes ostentan la titularidad de la acción de amparo, podría llegar a lesionar una garantía constitucional fundamental como la que protege el acceso a la justicia. (Amaya, 2000, p. 246).

En consonancia, Bidart Campos (1999), quien adhiere a la teoría amplia, señala que carecen de valor las garantías consagradas para la tutela de derechos, en este caso constitucionales, si se deniega la legitimación ad procesum, entendida como el instrumento que permite el ingreso en todo proceso y, por consiguiente, acceso a la justicia.

Los autores como Jiménez, Zannoni, Botassí, y Mosset Iturraspe, adoptan una postura amplísima al tomar la palabra “afectado” como sinónimo de habitante (Citado en Cafferrata, 2004, p.113).

Por otro lado, de la corriente amplia, deviene la interpretación de afectado como “cualquier persona que acredite interés razonable y suficiente en defensa de aquellos intereses colectivos que por ello mismo son supraindividuales” (Cafferatta, 2001). En consecuencia, se considera “el interés” como elemento determinante de la condición de “afectado”. En relación con esto, la interposición de un amparo puede responder a un interés individual, interés pluriindividual homogéneo, interés transindividual colectivo, intereses transindividuales difusos e interés público (Lorenzetti, 1995). Al ser el ambiente un bien colectivo e indivisible, se encuadra a los derechos ambientales dentro de los derechos sobre bienes jurídicos colectivos (Lorenzetti y Lorenzetti, 2019).

El bien afectado es colectivo, el titular del interés es el grupo y no un individuo en particular. En estos supuestos puede existir una legitimación difusa en cabeza de uno de los sujetos que integran el grupo (interés difuso), o de una asociación que tiene representatividad en el tema (interés colectivo), o del Estado (interés público) (Lorenzetti y Lorenzetti, 2019).

Con relación a los legitimados a presentar acciones colectivas, y en línea con la doctrina previamente citada, Gozáni (2005) identifica a una persona con representación suficiente, una entidad regularmente constituida que demuestre en sus estatutos el objeto social que la vincula con el proceso, una entidad ocasionalmente compuesta que tenga “adecuada representación”, el Defensor del Pueblo o Ministerio público (Citado en López Alfonsín, M., Berra, E., & Sparaccarotella, S., 2018, p.32). Se remarca que la Universidad Nacional de Río Cuarto, en el artículo 1º de su estatuto, establece como uno de sus fines el de “Propender desde todos los espacios académicos, de investigación y de extensión a la defensa y protección del medio ambiente”.

Finalmente, se destaca la emergente discusión doctrinaria, tanto a nivel nacional como internacional, que versa sobre el Estado de Derecho en materia ambiental y el principio “in dubio pro natura” (Lorenzetti, 2016; Peña, 2017; Peña Chacón, 2017; OEA, 2015).

En primer lugar, el Estado de Derecho Ambiental puede definirse como el marco jurídico de derechos y obligaciones sustantivos y procesales que incorpora los principios del desarrollo ecológicamente sostenible en el Estado de Derecho conforme lo dispuesto en la Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acerca del Estado de Derecho en materia ambiental (Peña,

2017). Importa como elemento fundamental al principio *in dubio pro natura* (OEA, 2015)

Regía, en el derecho romano, el "*in dubio pro debitoris*" o "*in dubio pro debilis*", el cual establecía “en caso de duda, a favor de la parte débil”; hoy forma parte de nuestra tradición (Lorenzetti, 2016) y se ve reflejado en principios vigentes como “*in dubio pro reo*”, “*in dubio pro operario*” e “*in dubio pro consumidor*” (Peña Chacón, 2017).

El punto es que la naturaleza es débil, por lo que necesita también un principio de hermenéutica que la proteja, porque si no, aplicamos un doble estándar, para algunas cosas sí y para otras no. (Lorenzetti, 2016)

Coincidiendo y aportando a este debate, González Ballar (2016) expone la necesidad de ampliación de los criterios clásicos de la interpretación jurídica como clave para lograr una interpretación expansiva en el derecho ambiental. Basa su postura, y enfatiza, en la naturaleza de los bienes jurídicos en cuestión, el ambiente, y los derechos que recaen sobre los mismos (Citado en Peña Chacón, 2017), partiendo del hecho de que derechos ambientales forman parte de los Derechos Humanos de la tercera categoría (Peña Chacón, 2017).

5- Opinión del autor:

Del análisis del fallo seleccionado y las causas “Universidad Nacional de Salta v. Salta, Provincia de s/acción de amparo” y “Universidad Nacional de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de s/ amparo”, surge que la CSJN no considera a las Universidades Nacionales como afectadas y, por consiguiente, legitimadas para promover un amparo ambiental en procesos colectivos ambientales.

En todas ellas, el máximo tribunal resuelve declarar la falta de legitimación activa de la Universidad de Río Cuarto, Universidad Nacional de Salta y Universidad Nacional de Rosario, respectivamente, y rechazar “*in limine*” las demandas promovidas. Esto como consecuencia de no considerar que las mismas revisten la condición de “afectado” en los términos de los artículos 43 de la CN y 30 de la Ley General del Ambiente en la medida que no han justificado un agravio diferencia respecto de la situación en que se hallan los demás ciudadanos (Fallos: 328:3818; 337:1447; 337:627). Por ende, no se

expide sobre la cuestión de fondo, sino que, adoptando un criterio restringido acerca de la titularidad de la acción de amparo (Amaya, 2000; Cafferatta, 2004; Gelli, 2015; Gordillo, 2007), se expide a través de un pronunciamiento formal basado en lo procesal.

Considero el *modus operandi* de la CSJN, en general, y lo resuelto en el fallo analizado, en particular, un retroceso en materia de protección de los derechos ambientales y de las garantías constitucionales. El Estado de Derecho es sinónimo de Estado de Derecho Ambiental (Lorenzetti 2016; Peña, 2017; Peña Chacón, 2017; OEA, 2015) ya que los derechos ambientales pertenecen a la orbita de los derechos humanos (Peña Chacón, 2015) y, por consiguiente, no es concebible si se vulneran. Para garantizarlo, es necesario reconocer y aplicar el principio “*in dubio pro natura*” (Lorenzetti 2016; Peña, 2015; Peña Chacón, 2015; OEA, 2015).

Para la defensa de estos derechos de incidencia colectiva se crean institutos como los del amparo colectivo que son reconocidos cuando un acto u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares hubiera producido en forma actual o inminente un daño (Pinnachio, 2017).

En línea con mi posicionamiento, Lorenzetti (2016) explica: “El Estado de derecho es un sólo estado, y si admite un sistema protectorio de la parte débil, también se aplica a la naturaleza; si admite un sistema de derechos humanos, también se aplica en este campo”.

En términos de legitimación *ad procesum*, la amplitud impacta y condiciona esencialmente el alcance otorgado a la protección (Amaya, 2000; Gelli, 2015). Por consiguiente, sostengo la inminente necesidad de adoptar un criterio amplio (Cafferatta, 2004) para así reconocer en la Universidad Nacional, general, y la UNRC, en particular, una legitimación difusa como una asociación que tiene representatividad en el tema (interés colectivo) (Lorenzetti y Lorenzetti, 2019). Todavía más, basado en lo expuesto por Gozaíni (2005) y en el artículo 1 del estatuto del ente, remarco que la UNRC configura una entidad regularmente constituida que demuestra, en sus estatutos, el objeto social que la vincula con el proceso (Citado en López Alfonsín, M., Berra, E., & Sparaccarotella, S., 2018, p.32).

Del mismo modo la amplísima legitimación que existe para denunciar la violación a derechos humanos ante la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos constituye una fuerza expansiva necesaria de la legitimación en el ámbito interno, aunque no todos estén aún dispuestos a admitirlo. Esa amplia legitimación lleva también, inexorablemente, a que los efectos de la sentencia puedan en definitiva ser erga omnes. (Gordillo, 2017)

Es por esto que disiento con la CSJN en cuanto no puede negarse el acceso a la justicia y la demanda que vela por la protección de los derechos ambientales por un problema de legitimación. La Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en la causa Schroder, Juan c. Estado Nacional, dictamina:

El problema de la legitimación de los particulares no debe constituir una verdadera denegación del acceso a la justicia de quienes se ven afectados por una medida estatal. Si la apertura de la jurisdicción no es garantizada... ¿qué garantía de juridicidad se ofrecerá a los ciudadanos, si no pueden contar con una auténtica defensa de sus derechos?" (CNFed. Contenciosoadministrativo, sala III, setiembre 8-994. - -Secretaría de Recursos Naturales)

En consonancia, remarco el carácter preventivo del derecho ambiental (Cafferatta, 2004; Lorenzetti y Lorenzetti, 2019; Peña Chacón, 2017) ya que, al no dar la corte lugar a la demanda de la Universidad de Río Cuarto, queda este vulnerado. Más aun, con lo resuelto, se aparta de lo establecido en sus acordadas, 35/2011, 16/2013, 1/2014, en donde se apuesta al desarrollo, al compromiso y a la aplicación del derecho ambiental por parte de ellos, como cabeza del Poder Judicial de la Nación, procurando la mejora continua del sistema de prevención.

Por último, entiendo al interés razonable y suficiente (Cafferatta, 2001) como determinante de la condición de afectado y a esta última como requisito esencial de la legitimación activa del sujeto (Bidart Campos, 1999; Cafferatta 2004; Gelli, 2008; Lorenzetti, 2016; Lorenzetti y Lorenzetti, 2019), la UNRC en la causa acredita interés, transindividual colectivo (Lorenzetti, 1995), razonable y suficiente en defensa de los derechos ambientales al exponer que la ley provincial no respeta el criterio de sustentabilidad ambiental establecido en la ley nacional N° 26.331 y que, a través de sus articulados, pone en riesgo la extinción de 800.000 hectáreas de bosques nativos. Esto vulnera los derechos de la sociedad a un medioambiente sano y equilibrado y, a su vez, contraría su misión de contribuir participativamente en la defensa y protección del medio ambiente.

6- Conclusión:

En síntesis, la postura adoptada por la CSJN se aparta de lo establecido en sus acordadas 35/2011, 16/2013, 1/2014 en donde se apuesta al desarrollo, al compromiso y a la aplicación del derecho ambiental por parte de ellos como cabeza del Poder Judicial de la Nación.

La corte suprema tiene como *modus operandi* no dar lugar a las demandas judiciales que las Universidades Nacionales, en defensa del medio ambiente, promueven.

En los tres fallos citados anteriormente el máximo tribunal basa su decisión en la falta de legitimación activa al no considerar que las mismas revisten la condición de “afectado”. Esto deja entrever que adhieren a la teoría restrictiva del término.

Disiento con el máximo tribunal ya que la prevención de un daño ambiental inminente está en juego. Sostengo que debería adoptarse una postura amplia a la hora de valorar quienes encuadrarían en el término afectado al cual la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente hacen referencia.

Por otro lado, teniendo en cuenta el carácter preventivo del derecho ambiental, la cuestión de fondo, la protección del medio ambiente, debiera primar por sobre cuestiones puramente procesales evitando así que se produzcan daños irreparables e irreversibles. Concentrar la resolución en discusiones de tipo procesales, dejando en segundo plano la tutela de los derechos ambientales, vulnera el Estado de Derecho Ambiental y viola el principio *pro natura*.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

Amaya, J. (2000). La legitimación en el amparo luego de la reforma constitucional argentina de 1994 ¿una nueva dimensión?. *Derecho PUCP: Revista De La Facultad De Derecho*, 53, 245-265. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5084987>.

Bidart Campos, G. J. (1999). *El Derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. Buenos Aires, AR: Ediar.

Cafferatta, N. (2001). *El defensor del pueblo: legitimación de obrar en un "amparo ambiental". Daño ambiental y desarrollo sustentable*. Recuperado de: <https://informacionlegal-com-ar.ebook.21.edu.ar/>

Cafferatta, N.A, (2004). *Introducción Al Derecho Ambiental*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Gelli, M. (2008). *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*. Buenos Aires: La Ley.

Gelli, M (2015). “La jurisprudencia de la Corte Suprema y el control de constitucionalidad (2004-junio de 2015) en la inconclusa transición judicial”. *CONGRESO ARGENTINO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, XXII ENCUENTRO ARGENTINO DE PROFESORES DE DERECHO CONSTITUCIONAL*. Congreso llevado a cabo en Buenos Aires, Argentina.

Gordillo, A. (2007). *DERECHOS HUMANOS* [Ebook] (6ª ed., p.VI-1 – VI-27). Recuperado de: <https://www.gordillo.com/DH6/dh.pdf>.

López Alfonsín, M., Berra, E., & Sparaccarotella, S. (2018). *LA INCORPORACIÓN DE LOS DERECHOS DE INCIDENCIA COLECTIVA EN EL PROCESO JUDICIAL* [Ebook] (1st ed., p. 32). Editorial Jusbaire. Retrieved 14 June 2020, from <http://www.editorial.jusbaire.gob.ar>.

Lorenzetti, R.L. (1995). “*Las Normas Fundamentales de Derecho Privado*”, p. 167-168, Editorial Rubinzal Culzoni.

Lorenzetti, R.L. (1987), **ob. cit.**, p. 261, con cita de Bobbio, Norberto: “Teoría General del Derecho”, p. 239, Temis, Bogotá, 1987. Vigo, “Los principios generales del derecho”, JA, 1986-III-868.

Lorenzetti, R.L. (2016). “*El rol del Poder Judicial en la cuestión ambiental*”. Recuperado de: <https://informacionlegal-com-ar.ebook.21.edu.ar/>

Lorenzetti, R.L. y Lorenzetti, P (2019). “*Principios e instituciones del derecho ambiental*”, p. 90-120.

Peña, M. (2017). *Los Derechos Humanos Ambientales en el Estado de Derecho Ambiental - Posgrado en Derecho · UCR*. Posgrado en Derecho · UCR. Recuperado de: <https://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/derecho-ambiental/derechos-humanos-ambientales-estado-derecho-ambiental/>.

Peña Chacón, M. (2017). *Aplicación de la regla de norma más favorable en el derecho ambiental*. AL DÍA | ARGENTINA. Recuperado de: <https://aldiaargentina.microjuris.com/2018/07/31/aplicacion-de-la-regla-de-norma-mas-favorable-en-el-derecho-ambiental-2/>.

Pinnachio, Á. (2017). *El amparo colectivo*. Pinacchio, Ángela C.. AL DÍA | ARGENTINA. Retrieved 14 June 2020, from <https://aldiaargentina.microjuris.com/2017/07/05/el-amparo-colectivo-pinacchio-angela-c/>.

OEA. (2015). *Congreso Interamericano sobre el Estado de Derecho en Materia Ambiental*. Oas.org. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sedi/DSD/ELPG/Eventos/ESPIA_Congress_Selected_Abstracts.pdf.

JURISPRUDENCIA

CSJ 84/2008 (46-U) «Universidad Nacional de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de s/ Amparo (daño ambiental). – CSJN – 11/12/2014.

CSJ 11/08 (44 - U) «Universidad Nacional de Salta c/ Salta, Provincia de (Secretaría de Medio Ambiente) s/acción de amparo», sentencia del 06/08/2013”.