

Accion De Amparo Rechazo Dano Ambiental Incendios Cuestion Abstracta

JURISPRUDENCIA

Buenos Aires, 11 de diciembre de 2014.

Autos y Vistos; Considerando: 1°) Que a fs. 92/108 la Municipalidad de Rosario, Provincia de Santa Fe, representada por su entonces intendente, promovió 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 -según sostuvo- se realizaban de manera indiscriminada, reiterada y sistemática, en las islas del Río Paraná y en el área noreste bonaerense. Afirmó que esa práctica agropecuaria, habitual y constante, causaba dificultades para respirar y disminuía la visibilidad, ponía en grave peligro la salud, la vida, la actividad comercial y turística, y la seguridad vial de los vecinos de la ciudad de Rosario, como así también que el dióxido de carbono que esa actividad inyectaba a la atmósfera producía la degradación del medio ambiente interjurisdiccional que comprende las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires, en el que se encuentra el ecosistema del humedal del Río Paraná, recurso natural de enorme importancia ecológica e hidrológica para los habitantes de la zona. Señaló que dicha actividad proviene de costumbres ancestrales, y que sus consecuencias se agravaron a raíz de los cambios climáticos y la enorme sequía que se produjo en el área de la pampa húmeda, la expansión del cultivo de la soja en suelo firme, y el aumento de los arrendamientos de terrenos fiscales en el ecosistema humedal con destino a la actividad ganadera. Indicó que los incendios, de producción masiva e intencionales, llegaron a tener un impacto en abril de 2008 sobre un total de 66.000 hectáreas en la zona. Responsabilizó a las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires, con fundamento en el artículo 124 de la Constitución Nacional, por ser titulares de las jurisdicciones donde se originó el factor degradante y por omitir planificar y controlar dichas actividades productivas e implementar una política agropecuaria sustentable de prevención del daño medioambiental, lo cual resulta violatorio, a su entender, del artículo 41 de la Constitución Nacional, de la ley 25.675, de la Convención sobre Biodiversidad (ley 24.375) y la Convención de Ramsar (ley 23.919). Solicitó asimismo la citación como tercero del Estado Nacional -Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable-, por considerar que se encontraba afectado un recurso ambiental interjurisdiccional. 2°) Que a fs. 113/115 esta Corte declaró su competencia para entender en el caso por vía de la instancia originaria prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional, ordenó requerir a las provincias demandadas el informe circunstanciado que prevé el artículo 8° de la ley 16.986, y dispuso la citación como tercero del Estado Nacional. 3°) Que a fs. 144 la Provincia de Buenos Aires contestó el informe indicado, acompañó el expediente 2166-000164/2010 de la Dirección Provincial de Gestión Jurídica, Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible, y un informe del Consejo Provincial de Emergencias en el que se detallan las distintas acciones implementadas en relación a la situación descripta por la demandante. Negó haber incumplido con las previsiones contenidas en el artículo 41 de la Ley Fundamental y en la ley 25.675, afirmó haber adoptado todas las medidas a su alcance dentro de sus facultades, y que no existe ningún acto u omisión que le resulte imputable y que justifique la acción entablada en su contra. Por otro lado señaló que no existen constancias de que se hubieran reiterado los hechos por los cuales se inició este proceso, y sostuvo que la cuestión ha devenido abstracta. 4°) Que a fs. 148/152 presentó su informe la Provincia de Entre Ríos y adujo que la pretensión había perdido actualidad pues a la fecha de aquella presentación hacía más de dos años que no se registraban incendios como los señalados por la actora en la jurisdicción de las islas entrerrianas, razón por la cual también requirió que se declare la cuestión abstracta. Destacó que 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. 5°) Que a fs. 192/207 el Estado Nacional contestó la citación que le fue cursada y también consideró abstracta la cuestión por haberse superado la situación descripta en el escrito inicial. 6°) Que frente a los planteos realizados por las demandadas y el tercero citado, la parte actora negó que desde el año 2008 no se hubieran producido nuevos incendios en la zona, y señaló que aun cuando la sobreexplotación ganadera y su consecuencia, la quema de pastizales, se constituyeron en el nudo de la pretensión, las provincias demandadas permitieron que aquella actividad se desarrolle de manera indiscriminada y en gran escala en los humedales, sin haberse realizado estudios previos de impacto ambiental. Afirmó asimismo que la cuestión tiene una relevancia que excede la simple emisión de normas prohibitivas y sancionatorias, y que el planteo se mantiene vigente y continuará agravándose en el futuro si no se disponen medidas concretas como las propuestas en el punto V del escrito inicial (fs. 174/178 y 210/212), cuales son: la creación de un órgano integrado por las distintas jurisdicciones provinciales y municipales afectadas, la declaración de emergencia ambiental del ecosistema, la prohibición inmediata de la quema de pastizales en la zona, la implementación de un ordenamiento ambiental del territorio, el control del desarrollo de actividades antrópicas, la realización de un estudio de impacto ambiental a cargo de las universidades nacionales de la zona, la suspensión de la aplicación de

la ley 9603 de la Provincia de Entre Ríos, y el desarrollo de un programa de educación e información ambiental. 7°) Que no obstante las afirmaciones efectuadas por la Municipalidad de Rosario, no existen constancias en el sub lite que permitan tener por acreditado que se mantenga en la actualidad la situación descripta en la demanda. En efecto, la demandante pretendió demostrar la vigencia de los hechos generadores del daño ambiental denunciado con noticias periodísticas que datan del año 2010, las que si bien darían cuenta de nuevas quemas de pastizales o incendios producidos en aquella época, lo cierto es que de los mismos elementos se desprende que "no tenían la intensidad de los años anteriores" y que "el siniestro no afectó a la traza vial, ni a las ciudades de la costa santafesina" (fs. 174/178 y 210/212). No se ha incorporado al proceso ningún otro medio probatorio tendiente a desvirtuar la afirmación efectuada por las provincias demandadas y el Estado Nacional en cuanto a que la presente acción carece de un objeto actual frente a la superación del estado de cosas que dio lugar a su promoción. Tampoco se ha demostrado la invocada ineficacia o inconsistencia de las medidas adoptadas tanto en las órbitas provinciales, como en la nacional, e incluso en el contexto de los organismos de carácter interjurisdiccional creados como consecuencia del consenso alcanzado por las distintas jurisdicciones afectadas. 8°) Que en tal sentido cabe destacar que el 25 de septiembre de 2008 el Estado Nacional y las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, suscribieron un documento denominado "Carta de Intención" en el que se comprometieron a la elaboración de un "Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná" (PIECAS-DP), entre cuyos objetivos se previó el encuentro de soluciones viables y efectivas a la problemática vinculada a los incendios que afectaron diferentes zonas del Delta del Paraná, la promoción de procesos tendientes al logro de una armonización normativa al servicio de la conservación y desarrollo sostenible de ese territorio, y la creación de un "Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible de la Región del Delta del Paraná", como instancia de coordinación de las acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos enunciados en el referido instrumento. Se estableció asimismo que las Provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, conforme sus ordenamientos jurídico institucionales, convocarán a los municipios con competencia territorial en el área del Delta del Paraná a efectos de consensuar internamente sus propuestas para la elaboración e implementación del referido plan integral. El referido Comité fue constituido mediante la resolución SAyDS 675/2009 (fs. 261/264), y las provincias signatarias designaron a sus representantes mediante los decretos respectivos (fs. 269/274). Según se desprende del informe de la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación de fs. 256/274, la suscripción de la Carta de Intención fue una respuesta político institucional a los problemas de singular relevancia que afectaban a la Región Delta del Paraná, uno de cuyos síntomas fueron los extensos incendios de pajonales, en su mayoría intencionales, que en 2008 llegaron a comprometer más de 170.000 hectáreas de su territorio, los cuales se derivaron, entre otras causas, de procesos de cambio de uso del suelo tanto por expansión de la frontera agropecuaria como urbana. Del citado informe también surge que con el propósito de implementar efectivamente el PIECAS-DP y de otorgarle asistencia técnica y financiera, la Secretaría Nacional decidió su articulación con el proyecto PNUD/ARG/10/003 "Ordenamiento Pesquero y Conservación de la Biodiversidad en los Humedales Fluviales de los Ríos Paraná y Paraguay", entre cuyas finalidades persigue como resultado la "implementación de una planificación intersectorial desde un enfoque ecosistémico en el Delta del Paraná como programa piloto con capacidad de ser replicado en el resto de la cuenca". 9°) Que entre las actividades ejecutadas en el marco del PIECAS-DP se destaca la elaboración de dos estudios que fueron denominados "Línea de Base Ambiental" y "Evaluación Ambiental Estratégica"; el primero da cuenta del estado de situación ambiental de la Región Delta del Paraná, y el segundo concluye con una serie de lineamientos, recomendaciones y propuestas de acción. Asimismo, se instaló en la página web de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable el sitio web PIECAS-DP, en el que se informa acerca de lo actuado y permite el libre acceso de la población a la información (<http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=10287>). A su vez, se crearon la Subcomisión de Manejo del Fuego que funciona bajo la coordinación del Plan Nacional de Manejo del Fuego, de cuyas acciones en materia de prevención y combate de incendios dan cuenta las diversas actas de reunión publicadas en la referida página web, y el Grupo Coordinador Interjurisdiccional del PIECAS-DP que está constituido por un representante de cada una de las provincias integrantes, dos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y los asesores vinculados a los temas de tratamiento de las reuniones de trabajo. También se aprobó el texto de un anteproyecto de ley de presupuestos mínimos para la conservación y el uso sustentable del Delta del Paraná. 10) Que por otra parte es dable poner de resalto la sanción de la ley 26.815 (B.O. 16/1/2013) que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales en el ámbito del territorio nacional (artículo 1°), la que se aplica a las acciones y operaciones de prevención, presupresión y combate de incendios forestales y rurales que quemén vegetación viva o muerta, en bosques nativos e implantados, áreas naturales protegidas, zonas agrícolas, praderas, pastizales, matorrales y humedales y en áreas donde las estructuras edilicias se entremezclan con la vegetación fuera del ambiente estrictamente urbano o estructural. Asimismo alcanza a fuegos planificados, que se dejan arder bajo condiciones ambientales previamente establecidas, y para el logro de objetivos de manejo de una unidad territorial (artículo 2°). 11) Que las

acciones descriptas y las informadas por las provincias demandadas en sus presentaciones de fs. 144 y 148/152, aparecen como una respuesta suficiente y adecuada a la pretensión esgrimida por la Municipalidad de Rosario en el escrito inicial, máxime cuando -como se expuso en el considerando 7° precedente- no se ha aportado elemento alguno que permita tener por acreditada la vigencia de los hechos generadores del daño ambiental denunciado. Es preciso destacar que la continuidad de las políticas desarrolladas de manera coordinada por las distintas jurisdicciones involucradas, se ve reflejada en el documento denominado "Plan Integral Estratégico para el Desarrollo Sostenible del Delta del Paraná (PIECAS-DP)", en el que se sistematiza todo lo actuado y planificado, y cuya confección le fue encomendada al Grupo Coordinador interjurisdiccional creado por el Comité Interjurisdiccional de Alto Rendimiento en su reunión del 23 de noviembre de 2012, el que fue aprobado en la reunión del 22 de agosto de 2013 (publicado en la página web

obio.ambiente.gob.ar/multihttps://www.errepar.com/resources/ErreiusLightDocs/Jurisprudencia/2015/01/29/20150129141611383/media/files/PIECAS_DOCUMENTO_FINAL_V_21_08_13.pdf). En tales condiciones, la pretensión carece de objeto actual, extremo que impide cualquier consideración de la Corte al respecto, en la medida en que al Tribunal le está vedado expedirse sobre planteos que devienen abstractos (Fallos: 320:2603; 322:1436, entre muchos otros).

12) Que las costas deben ser soportadas en el orden causado (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; arg. Fallos: 329:1853 y 1898, y causa F.600.XLII "Francone, Pierina y otros c/ETOSS y otro -Provincia de Buenos Aires, citada como tercero- s/ amparo", sentencia del 17 de septiembre de 2013). Por ello, se resuelve: Declarar abstracta la cuestión planteada. Con costas en el orden causado (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, comuníquese a la Procuración General y, oportunamente, archívese.

RICARDO LUIS LORENZETTI CARLOS S. FAYT ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO JUAN CARLOS MAQUEDA Suprema Corte: -I- A fs. 213, V.E. corre nuevamente vista a este Ministerio Público, para que se expida, en primer lugar, sobre el requerimiento del Estado Nacional, realizado al tiempo de contestar el traslado en calidad de tercero interesado, para que se cite, en igual carácter que el suyo, a la Provincia de Santa Fe y a los Municipios de Villa Constitución de esa Provincia, Victoria y Gualeguay (Provincia de Entre Ríos), San Nicolás, San Pedro, Baradero, Zárate y Campana (Provincia de Buenos Aires) por encontrarse todos ellos en la zona de influencia del Delta (v. fs. 206, acápite VII) y, en segundo término, acerca del pedido efectuado por la Universidad Nacional de Rosario para que se dicte sentencia (v. fs. 494 del expediente acumulado al presente).

-II- La cuestión se circunscribe, entonces, a determinar la procedencia del reclamo efectuado por el Estado Nacional en calidad de tercero interesado para que la Provincia de Santa Fe y diversos municipios comparezcan en este proceso en los términos del art. 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Si bien tengo para mí que no correspondería hacer lugar a dicho reclamo por no revestir el requirente la calidad de actor o de demandado como indica la aludida norma, advierto que no se discuten cuestiones federales sobre las cuales deba emitir opinión el Ministerio Público, toda vez que tal planteo involucra cuestiones procesales ajenas a este último y cuya interpretación y decisión corresponde a los jueces de la causa. -III-

Considero, por lo tanto, que las cuestiones sobre las cuales se corre vista, al no involucrar materia federal que requiera de una opinión de esta Procuración, me eximen de dictaminar. Por ello, devuelvo los autos a V.E. Buenos Aires, 14 de mayo de 2012.

LAURA M. MONTI ADRIANA N. MARCHISIO Prosecretaria Administrativa Procuración General de la Nación

Correlaciones: Municipalidad de Rosario c/Provincia de Entre Ríos y otro s/amparo (daño ambiental) - Corte

Sup. Just. Nac. - 9/12/2009

Cita digital: