

Amparo Dano Al Medio Ambiente Disposicion De Residuos En El Rio Toro Saneamiento Definitivo

JURISPRUDENCIA

Amparo. Daño al medio ambiente. Disposición de residuos en el río Toro. Saneamiento definitivo Se modifica la sentencia que hizo lugar a la acción de amparo, ordenando al Municipio la prohibición de uso de cualquier predio cercano al río Toro para arrojar residuos de cualquier tipo en forma de disposición transitoria o final. Se deja sin efecto el plazo de 60 días conferido para el saneamiento, limpieza y prevención de la zona afectada. Salta, 27 de julio de 2018. Y VISTOS: Estos autos caratulados ?BARBOZA, HÉCTOR SATURNINO VS. CORNEJO, MANUEL Y/O MUNICIPALIDAD DE CAMPO QUIJANO - AMPARO - RECURSO DE APELACIÓN? (Expte. N° CJS 39.170/17), y CONSIDERANDO: Los Dres. Ernesto R. Samsón, Sergio Fabián Vittar, la Dra. Sandra Bonari, el Dr. Guillermo Alberto Catalano y la Dra. Teresa Ovejero Cornejo, dijeron: 1°) Que a fs. 344 bis/345 vta. la parte demandada interpone recurso de apelación contra la sentencia de fs. 331/342, que desestimó la excepción de falta de legitimación formulada por el señor Manuel Cornejo, con costas en el orden causado; hizo lugar a la acción de amparo, ordenando en consecuencia al Municipio de Campo Quijano en la persona de su intendente señor Manuel Cornejo, la prohibición de uso de cualquier predio cercano al Río Toro para arrojar residuos de cualquier tipo en forma de disposición transitoria o final e iniciar inmediatamente el saneamiento, limpieza y prevención de la zona aledaña al domicilio de la amparista, como en las cercanías de los Barrios Ferroviario, San Jorge y Bella Vista, con intervención y supervisión del plan a seguir, de parte de la Secretaría de Ambiente - Jefatura de Programa de Residuos Sólidos Urbanos y conocimiento de la Secretaría de Recursos Hídricos, ambas dependientes del entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Salta, debiendo concluir dichas tareas en el término de 60 días hábiles a certificar por la Autoridad de Aplicación. Asimismo, intimó a la presentación del Plan Municipal GIRSU por ante la Jefatura del Programa de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, dentro del término de 30 días hábiles, bajo apercibimiento de aplicar sanción conminatoria por cada día hábil de retraso, de manera individual y acumulativa, tanto para el saneamiento, limpieza y prevención como para la presentación del plan, que se fija en forma diaria por un monto equivalente a 100 litros de nafta especial sin plomo, el que en caso de generarse, pasará a integrar un fondo especial, a administrar por la Autoridad de Aplicación y con destino específico al saneamiento de la zona afectada. Con costas a la vencida. En cuanto a la excepción de falta de legitimación pasiva el ?a quo" consideró que el reclamo de autos en contra del señor Manuel Cornejo lo es en su calidad de intendente del Municipio de Campo Quijano, según surge del contenido de la demanda, del domicilio que allí se denuncia, así como de los términos en que ha sido sustanciada y recaratulada; ello, en sintonía con las amplias disposiciones que en materia de legitimación activa y pasiva prevé la legislación ambiental provincial y nacional (Leyes 7070 y 25675, respectivamente), así como de la normativa constitucional que regula el amparo (arts. 87 de la Constitución Provincial y 43 de la Constitución Nacional). Respecto del planteo de fondo, a partir de la prueba reunida, tuvo por reconocida la existencia de un basural en los márgenes del Río Toro y el inadecuado tratamiento de los residuos sólidos y líquidos livianos que genera la localidad de Campo Quijano y sus zonas urbanas aledañas. Entendió que aún cuando pueda endilgarse responsabilidad concurrente con vecinos u otros circunstanciales contaminantes, el daño provocado al suelo, sus napas y cauces fluviales, ha sido admitido por la accionada, como así también la falta de previsión ante contingencias y de medidas de saneamiento. Agregó que surge palpable la falta de contención suficiente, capacitación técnica oportuna, difusión en la comunidad, recursos técnicos y/o mecánicos, como la total orfandad de un plan concreto y sustentable de gestión de residuos, lo que hace innecesario ahondar en mayores elucubraciones teóricas. En ese marco probatorio, concluyó que la parte demandada incurrió en inobservancia del plexo normativo vigente, relacionado con la protección de la vida, de la salud, del medio ambiente y los recursos naturales y, concretamente, en relación con estos últimos, el deber de prevenir su contaminación, de proteger los procesos ecológicos esenciales y los sistemas de vida, de los cuales dependen el desarrollo y la supervivencia humana, de preservar la calidad y de reglar el uso y aprovechamiento de las aguas, superficiales o subterráneas, que integran el dominio de la Provincia. Adicionalmente, sostuvo que de acuerdo con el informe de la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Salta - Jefatura del Programa Gestión de RSU (Residuos Sólidos Urbanos), que se elaboró en ocasión de los compromisos asumidos por el Municipio durante el desarrollo de la Audiencia Pública que se realizara en sede judicial el 20/10/2016, el informe rendido por la Municipalidad de fs. 270/277, bajo la rúbrica del Sr. Director de Obras Públicas, "no reviste el carácter de Plan Municipal GIRSU, ya que adolece al menos de visión, metas, planes y programa de trabajo, siendo que el equipo municipal se encuentra capacitado". Por último, el ?a quo" pondera que a la misma conclusión arriba la señora representante del Ministerio Público en su dictamen. Al expresar agravios a fs. 344 bis/345 vta., la apelante tacha de incongruente a la sentencia impugnada en tanto entiende que el plazo

de 30 días hábiles para la elaboración del plan, no tiene un correlato lógico con el de 60 para la concreción de las tareas de saneamiento. Argumenta que sin el plan, resulta arbitrario estipular un plazo para su puesta en marcha, dado que la índole de las tareas que se incluyan pueden demandar tiempos más prolongados. En consecuencia, más allá de las previsiones contenidas en el art. 87 de la Constitución de Salta, en cuanto al efecto no suspensivo de la apelación de la sentencia que hace lugar al amparo, solicita que se suspenda la ejecución de la misma, en cuanto fija el plazo de 60 días hábiles para el desarrollo del plan. A fs. 367/368 el amparista se opone a la procedencia del recurso en atención a los más de dos años de duración del trámite del amparo, en el marco del cual se realizaron dos inspecciones oculares en los basurales clandestinos, se llevó a cabo una Audiencia Pública, a la que concurrieron ambas partes, así como vecinos de la zona y representantes de los organismos provinciales con competencia en la materia. Corrida la pertinente vista (fs. 376), se expide el señor Fiscal ante la Corte N° 1 por el rechazo del recurso, por las razones que expresa en su dictamen de fs. 383/386. A fs. 388 se llaman autos para resolver, providencia que se encuentra firme.

2°) Que tal y como han sido formulados los agravios, la pretensión recursiva se limita a la cuestión relativa al plazo de 60 días hábiles concedido a efectos de preceder al saneamiento, limpieza y prevención de la zona aledaña al domicilio del amparista, como en las cercanías de los Barrios Ferroviario, San Jorge y Bella Vista. Para el apelante, tal plazo resulta arbitrario y exiguo en tanto sólo puede estipularse de manera razonable una vez que quede definido el Plan Municipal GIRSU. 3°) Que en virtud de lo dispuesto por el art. 87 de la Constitución de la Provincia, la acción de amparo procede ante actos u omisiones ilegales de la autoridad o de particulares, restrictivos o negatorios de las garantías y derechos subjetivos explícita e implícitamente allí consagrados. La viabilidad de este remedio requiere, en consecuencia, la invocación de un derecho indiscutible, cierto, preciso, de jerarquía constitucional, pero además que la conducta impugnada sea manifiestamente arbitraria o ilegítima y que el daño no pueda evitarse o repararse adecuadamente por medio de otras vías (cfr. esta Corte, Tomo 61:917; 64:137; 65:629; 127:315, entre otros). Así el amparo constituye un proceso excepcional que exige, para su apertura, circunstancias muy particulares, caracterizadas por la presencia de arbitrariedad o ilegitimidad manifiestas que, ante la ineficacia de los procedimientos ordinarios, origina un daño grave sólo eventualmente reparable por este procedimiento urgente y expeditivo (cfr. CSJN, Fallos, 305:2237; 306:788, entre otros). 4°) Que conforme lo declara el art. 41 de la Constitución Nacional, todos los habitantes de la Nación gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras y tienen el deber de preservarlo y las autoridades deben proveer a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Al respecto, ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación que "El reconocimiento de status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, así como la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, federales o provinciales, sino la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente..." y, que "La tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tienen respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera. Estos deberes son el correlato que esos mismos ciudadanos tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras, porque el daño que un individuo causa al bien colectivo se lo está causando a sí mismo. La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales" (Fallos, 329:2316, considerando 7o, segundo párrafo, considerando 18, segundo párrafo, respectivamente). Por su parte, el art. 43 de la Carta Fundamental prescribe que pueden interponer acción de amparo en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines. 5°) Que la Constitución Provincial establece en su art. 30, segundo párrafo, la obligación de los poderes públicos de defender y resguardar el medio ambiente, de prevenir la contaminación ambiental y sancionar las conductas contrarias al mismo. Por su parte, en el Título II se establecen -entre otras- las obligaciones estatales destinadas a proteger los procesos ecológicos y los sistemas de vida, de los cuales dependen el desarrollo y la supervivencia humana (art. 80, primer párrafo), así como a preservar la calidad del agua (art. 83, segundo párrafo). De acuerdo con los términos de la Ley provincial 7070 de Protección del Medio Ambiente, es de competencia municipal "[e]l tratamiento de los residuos y/o sustancias, excluyendo los peligrosos, patológicos y radioactivos" (art. 105). A su vez, "[e]n la gestión de residuos y/o sustancias, los municipios deberán implementar mecanismos viables para fomentar: a) El reciclaje de los materiales, b) La disposición y tratamientos separados de los residuos biodegradables, de los que no lo son. c) Apoyar el manejo cooperativo de los procesos de tratamiento." (art. 110). Además, se prohíbe "el enterramiento de residuos y/o sustancias susceptibles de degradarse y emitir contaminantes, en acuíferos o cursos de agua" (art. 106), así como "[a]rrojar residuos y/o sustancias en ríos, lagos, arroyos o

embalses, canales, desagües, albañales, conductos y todo tipo de curso de agua" o "[d]escargar o arrojar residuos sólidos en la vía pública, parques, plazas, paseos, lugares para acampar, calles, rutas, caminos vecinales u otros lugares" (art. 111). 6°) Que de ese marco normativo aparece con claridad que el primer obligado a la defensa de un bien de incidencia colectiva como lo es el ambiente sano, es el Estado, en este caso concreto el Municipio de Campo Quijano, a quien corresponde ejecutar acciones relacionadas con el tratamiento de los residuos no peligrosos, patológicos o radioactivos, así como con la preservación de la calidad de agua, del ambiente y sus ecosistemas. Ejerciendo incluso, su poder de policía con esos fines impostergables. 7°) Que con relación al rol que cabe a la judicatura en procesos ambientales, en general la doctrina se pronuncia por asignarle un papel activo, tendiente a la efectiva protección del medio ambiente. Roberto Berizonce enumera los siguientes principios básicos del proceso colectivo ambiental: 1) principio dispositivo atenuado por los mayores poderes conferidos al juez; 2) instrumentalidad y adecuación de las formas; 3) acentuación de los deberes de colaboración de las partes y carga dinámica de la prueba; 4) máximo rendimiento y efectividad de la tutela. Sostiene que los mismos giran en torno del rol y las misiones del juez en los procesos colectivos ambientales. Afirma que "En ese sentido, como lo señalara la CSJN en el caso 'Beatriz Mendoza', tratándose de la tutela del medio ambiente, que constituye un bien colectivo perteneciente a la esfera social y transindividual, los jueces en el ejercicio del control de constitucionalidad, están obligados a tomar un rol activo y a desplegar particular energía para hacer efectivo el mandato constitucional dirigido a la protección de los derechos fundamentales. De ahí que en tales conflictos las reglas procesales deben interpretarse con un criterio amplio que ponga el acento en su carácter meramente instrumental de medio a fin, en el contexto de una revalorización de las atribuciones del tribunal al contar con poderes que exceden la tradicional versión del juez espectador, en aras de evitar la frustración de los intereses superiores en juego. Se articula de ese modo una verdadera justicia de 'acompañamiento' o de protección, un modelo en el que el juez, como protagonista fundamental, actúa en función preventiva, protectora, tiene el deber de esforzarse en anticipar los resultados prácticos de su decisión que, por la trascendencia de los bienes en disputa genera un fuerte interés público de atención preferente, y cuyo norte apunta a coadyuvar a la realización de los valores predominantes. Actúa, en esencia, como gestor, controlador, garante, y aún, ejecutor del interés público comprometido en la protección ambiental" (Berizonce, Roberto O., "Conflictos ambientales de interés público y principios procesales", publicado en DJ 14/09/2011, 13; cita La Ley online AR/DOC/1853/2011). 8°) Que sin perjuicio de los derechos enunciados, habrá de ponderarse la razonabilidad de los plazos estipulados en la sentencia impugnada teniendo en cuenta las alegaciones de las partes; es decir, el prolongado tiempo de tramitación del proceso sin que la Municipalidad de Campo Quijano haya adoptado las medidas destinadas a evitar y reparar el daño ambiental ocasionado, tal como lo sostiene la actora, y la exigüidad del plazo conferido para la conclusión del saneamiento, como lo indica la demandada. En ese contexto y si bien el incumplimiento de los deberes asumidos por el municipio en la audiencia de conciliación (v. fs. 231/234 vta.) justificaría la determinación de plazos concretos para las tareas omitidas, la fijación de 60 días para finalizar el saneamiento, limpieza y prevención aparece como una obligación desconectada de los 30 días otorgados para la presentación del plan GIRSU ante la autoridad de aplicación, cuando éste debería ser la fuente de aquél. Es que los plazos para el saneamiento definitivo se encuentran necesariamente condicionados a las metas, planes y programas de trabajo que se deben establecer en forma previa en el plan integral de tratamiento de residuos. Por lo tanto, determinar un término para el cumplimiento integral sin conocer el plan de trabajo podría derivar en una condena injustificada de la demandada, con el agravante de que para el caso se podrían imponer las sanciones conminatorias previstas en el fallo. Por su parte y al apreciar el análisis del plazo de saneamiento desde la obligación de sentenciar, resulta evidente que la acotada argumentación que efectúa el ?a quo? al establecer los 60 días para su cumplimiento no armoniza con el estándar que impone el art. 3° del Código Civil y Comercial de la Nación, de aplicación al presente (CSJN, Fallos, 312:956), en tanto la norma exige que toda decisión jurisdiccional debe ser ?razonablemente fundada?. En el caso, el magistrado ha optado por fijar el plazo para sanear, limpiar y prevenir la zona pero ha omitido detallar el proceso argumentativo en el que basó dicha cuantificación, de un modo que la haga pasible del control judicial y democrático (cfr. Lorenzetti, Ricardo L., ?Fundamentos de Derecho Privado - Código Civil y Comercial de la Nación Argentina?, La Ley, 2016, págs. 53 y sgtes.); circunstancia que habilita, en ese aspecto, la crítica que sobre el punto efectúa la impugnante. 9°) Que en las condiciones expuestas, corresponde mantener la obligación de la demandada de presentar ante la autoridad competente el plan municipal GIRSU en el término de 30 días, con los alcances exigidos por las normas específicas y las sanciones conminatorias que ante el incumplimiento fueron estipuladas en la sentencia. A su vez y en atención a los principios de prevención y precautorio que imperan en resguardo del medio ambiente, se deberá exhortar al Poder Ejecutivo para que por intermedio de la Jefatura del Programa de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Secretaría de Ambiente, dependiente del Ministerio de Producción, Trabajo y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Salta, verifique el cumplimiento de la presentación del mencionado plan y las obligaciones allí contenidas en los plazos establecidos y aprobados por esa autoridad; y en caso de que continúe el incumplimiento deberá aplicar las sanciones establecidas en el art. 52, sgtes. y cctes. de la Ley 7070 sin perjuicio de las astreintes anunciadas en la resolución de la instancia de origen. 10)

Que en definitiva, corresponde hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la demandada y, en su mérito, dejar sin efecto el plazo de 60 días conferido para el saneamiento, limpieza y prevención de la zona afectada. Sin perjuicio de lo cual, se deberá exhortar al Poder Ejecutivo en los términos expresados en el considerando 9°. 11) Que en relación al régimen de las costas en el amparo, el art. 87 de la Constitución Provincial nada ha previsto, por lo que es de aplicación el noveno apartado de ese precepto, en cuanto expresa que "todas las contingencias procesales no previstas en este artículo son resueltas por el juez amparista con arreglo a una recta interpretación de esta Constitución". Tratándose de un trámite bilateral y contencioso, con una parte actora y otra demandada, aquella facultad de los jueces interpretada rectamente como dice la Constitución, lleva a aplicar, en materia de costas, la regla procesal del art. 67 del C.P.C.C., que las hace soportar al perdedor, siguiendo el principio objetivo de la derrota, no en calidad de sanción sino como reconocimiento de los gastos que se ha visto obligado a afrontar el vencedor (esta Corte, Tomo 85:521; 184:987; 216:641, entre otros). El Dr. Guillermo Alberto Posadas, dijo: Que adhiero al voto que abre el presente acuerdo pero estimo conveniente mantener la distribución de las costas por su orden, en atención a la forma en la que se resuelve la controversia.

El Dr. Abel Cornejo, dijo: 1º) Que adhiero a los considerandos 1º a 7º del voto que abre el presente acuerdo sin perjuicio de propiciar una solución diferente en mérito a los argumentos que se desarrollan a continuación. 2º) Que en el marco descripto, habrá de ponderarse la razonabilidad de los plazos estipulados en la sentencia en crisis. Como señala el señor Fiscal en su dictamen, si bien considerados en abstracto podría decirse que son exigüos en relación con la tarea de saneamiento que se requiere, no es menos cierto que el presente proceso de amparo lleva más de dos años de trámite, durante los cuales el Municipio demandado pudo haber adoptado medidas destinadas a evitar y reparar el daño ambiental ocasionado. En especial, si se tiene en cuenta que del material probatorio surge que la Municipalidad de Campo Quijano el 31/03/14 celebró un convenio con su par de Salta Capital mediante el cual se autorizó a depositar en el relleno sanitario ubicado en Finca San Javier los residuos domiciliarios y que con fecha 28/12/15 se ordenó cautelarmente al Municipio demandado el cese de la disposición transitoria o final de residuos sólidos o líquidos en la zona aledaña a la ribera del Río Toro, cercana a los barrios San Jorge y Bella Vista, adoptando alguna alternativa sustentable (cfr. fs. 52/55, Cuerpo I). Asimismo, durante la audiencia realizada en estos autos el día 20/10/16 la accionada asumió los siguientes compromisos: mantener la vigencia de ese convenio para la disposición final de los residuos sólidos urbanos; elaborar con la asistencia técnica de la Secretaría de Ambiente un plan de gestión integral de residuos sólidos urbanos, el que sería presentado ante las autoridades del Ministerio de Ambiente en un plazo de 30 días hábiles; extremar las medidas de control a fin de evitar la mala disposición de residuos que afecten los Barrios San Jorge, Bella Vista y aledaños, debiendo informar al juzgado sobre la adopción de tales medidas en un plazo de 30 días; a presentar en el plazo de 10 días hábiles un plan de acción sobre tratamiento de líquidos cloacales. Adicionalmente, cabe tener presente que el personal municipal recibió la capacitación de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos sobre confección del plan municipal de gestión (cfr. informe del Jefe del Programa de Gestión RSU de fs. 321). Por último, es de destacar el carácter devolutivo con que procede el recurso de apelación en materia de amparo, en este caso contra la sentencia notificada personalmente a la parte demandada el día 03/07/17. Esas circunstancias, permiten concluir sobre la necesidad de fijar plazos perentorios tanto respecto de la elaboración del plan, como para su ejecución. 3º) Que por las razones expuestas, corresponde rechazar el recurso de apelación de fs. 344 bis/345 vta. y, en su mérito, confirmar la sentencia recurrida de fs. 331/342, con costas (art. 67 del C.P.C.C.). Por lo que resulta de la votación que antecede, LA CORTE DE JUSTICIA, RESUELVE: I. HACER LUGAR el recurso de apelación interpuesto a fs. 344 bis/345 vta. y, en su mérito, dejar sin efecto el plazo de 60 días conferido para el saneamiento, limpieza y prevención de la zona afectada. Con costas en la presente instancia. II. EXHORTAR al Poder Ejecutivo para que tome las medidas de control y fiscalización reseñadas en los considerandos. III. MANDAR que se registre y notifique. (Fdo.: Dres. Ernesto R. Samsón, Sergio Fabián Vittar, Dra. Sandra Bonari, Dres. Guillermo A. Catalano -Presidente-, Abel Cornejo, Dra. Teresa Ovejero Cornejo, Dr. Guillermo Alberto Posadas -Jueces y Juezas de Corte-. Ante mí: Dra. María Jimena Loutayf -Secretaria de Corte de Actuación-).

031056E