

La Conducta Omisiva del Estado en el Cumplimiento de su Obligación de Control de la Contaminación y Prevención del Daño Colectivo al Ambiente en la Jurisprudencia Reciente de la Corte Suprema

Abstract

En los últimos años han proliferado los pronunciamientos judiciales en los que particulares o asociaciones ambientalistas solicitan al Poder Judicial que ordene a los órganos con competencia medioambiental de las más variadas jurisdicciones que cumplan con las obligaciones que les son propias.

Este trabajo pretende analizar el tratamiento que ha dado la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante “CSJN”), en su jurisprudencia reciente, a la actitud omisiva del Estado en materia medioambiental.

La Conducta Omisiva del Estado en el Cumplimiento de su Obligación de Control de la Contaminación y Prevención del Daño Colectivo al Ambiente en la Jurisprudencia Reciente de la Corte Suprema

1.- Introducción y Cuestiones Metodológicas

En los últimos años han proliferado los pronunciamientos judiciales en los que particulares o asociaciones ambientalistas solicitan al Poder Judicial que ordene a los órganos con competencia medioambiental de las más variadas jurisdicciones que cumplan con las obligaciones que les son propias.

Este trabajo pretende analizar el tratamiento que ha dado la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante “CSJN”), en su jurisprudencia reciente, a la actitud omisiva del Estado en materia medioambiental.

Si bien se puede encontrar jurisprudencia sobre este tema dictada en las jurisdicciones más variadas, hemos considerado de especial interés el criterio de la CSJN en tanto es ese Tribunal el último intérprete de la Constitución Nacional, norma fundacional de todo nuestro sistema jurídico.

Desde un punto de vista metodológico entendemos jurisprudencia reciente, a la dictada por la CSJN en su composición actual. A tal efecto comprende este trabajo la jurisprudencia dictada desde el 3 de febrero de 2005, día en que fue designada miembro de la CSJN la Dra. Carmen María Argibay.

Como primera aproximación a nuestro tema consultamos la base de jurisprudencia de la CSJN¹, la que, desde la fecha arriba indicada y relacionada con la voz “medio ambiente”, arrojó los siguientes fallos:

1. Municipalidad de Berazategui c/ Aguas Argentinas S.A. (M. 2695. XXXIX), sentencia del 28/07/2009;
2. Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/ amparo (S. 1144. XLIV), resoluciones del 26/03/2009 y 19/12/2008;
3. La Pampa, provincia de c/ Mendoza, provincia de s/ Acción Posesoria de Aguas y Regulación de Uso (L. 195. XVIII), resolución del 17/03/2009;

¹ <http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>

4. Vecinos por un Brandsen Ecológico Soc. Civil c/ Buenos Aires, provincia de y otros s/ amparo (V. 192. XLIII), resolución del 16/12/2008;
5. Capdevilla, Francisco Fermín y otro c/ EN – Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y otros s/ Daños y Perjuicios (C. 1316. XLIII), resolución del 21/10/2008;
6. Werneke, Adolfo Guillermo y otros c/ Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la Provincia de Buenos Aires s/ amparo (W. 140. XLII), resolución del 14/10/2008;
7. Asociación de Superficiarios de la Patagonia c/ YPF S.A. y otros s/ Daño Ambiental (A. 1274. XXXIX), resoluciones del 26/08/2008 y 29/08/2006;
8. Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo) (M. 1569. XL), resoluciones del 8/07/2008, 24/08/2006 y 20/06/2006;
9. Altube, Fernanda Beatriz y otros c/ Buenos Aires, provincia de y otros s/ amparo (A. 2117. XLII), resolución del 28/05/2008;
10. Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas c/ Buenos Aires, provincia de y otros s/ acción de recomposición del Río Reconquista s/ medida cautelar (A. 1722. XLII), resolución del 8/04/2008;
11. ASSUPA c/ San Juan, provincia de y otros s/ daños y perjuicios (A. 40. XLII), resolución del 25/09/2007;
12. Machado, Juana Catalina y otros c/ E.B.Y. s/ demanda de expropiación inversa (M. 1225. XLI), resolución del 12/06/2007;
13. Municipalidad de Magdalena c/ Shell CAPSA y otros (M. 415. XL), resolución del 3/05/2007;
14. Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros (V. 1015. XXXIX), resolución del 17/04/2007;
15. Desarrollo de Proyectos Mineros S.A. (Deprominsa) c/ Mendoza, provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad (D. 1486. XLI), resolución del 6/03/2007;

16. Fundación Reserva Natural Puerto Mar del Plata c/ Consorcio Portuario Regional Mar del Plata s/ amparo ambiental (F. 1046. XL), resolución del 26/09/2006;
17. Asociación Civil para la Defensa y Promoción del Cuidado del Medio Ambiente y Calidad de Vida c/ San Luis, Provincia de y otros s/ amparo (A. 1977. XLI), resolución del 4/07/2006;
18. Verga, Ángela y otros c/ Tagsa S.A. y otros s/ daños y perjuicios (V. 930. XLI), resolución del 20/06/2006;
19. Provincia del Neuquén c/ YPF S.A. s/ acción de amparo (P. 1399. XL), resolución del 13/06/2006;
20. Finca del Pongo (Palpala) s/ contaminación (Competencia N° 1044), resolución del 4/04/2006;
21. Busti, Jorge Pedro y otros s/ denuncia art. 55 Ley 24.051 en grado de tentativa (B. 183. XLII), resolución del 21/02/2006;
22. Universidad Nacional de Salta c/ Salta, provincia de s/ acción declarativa (U. 79. XLI), resolución del 25/10/2005;
23. Asociación Civil Ayo La Bomba y otro c/ Formosa, Provincia de y otro s/ acción de amparo (A. 1032. XL), resolución del 11/10/2005;
24. Metrovías S.A. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en “Asociación Vecinal Belgrano C Manuel Belgrano y otro c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y otro s/ amparo” (M. 2413. XXXIX), resolución del 28/07/2005;
25. Acuña, Luis Emilio s/ denuncia (Competencia N° 1561. XL), resolución del 7/06/2005; y
26. Gonzalez, José A. y otros c/ Felice, Octavio y otros s/ amparo (Competencia N° 1400. XL), resolución del 3/05/2005.

De esas treinta resoluciones dictadas en veintiséis expedientes, en dieciséis se tratan exclusivamente temas de jurisdicción y competencia (competencia originaria de la CSJN o si es competencia federal o local) y en seis de ellas se tratan cuestiones propias de la procedencia del recurso extraordinario; si a ello se restan

las resoluciones que tratan cuestiones procesales (excepciones, principio de congruencia y terceros interesados que se presentan al proceso) y los expedientes en los que ni siquiera se demanda a una provincia u otro organismo con competencia ambiental, nos quedan solamente las resoluciones dictadas el 8/07/2008 y el 20/06/2006 en la causa “Mendoza, Beatríz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)” y las resoluciones dictadas el 29/12/2008 y el 26/03/2009 en la causa “Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/ amparo”.

A continuación analizaremos esos precedentes.

2.- Mendoza, Beatríz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)

2.1 Resumen de los Hechos y Objeto de la Acción

Se presentan diecisiete personas encabezadas por Beatriz Silvia Mendoza demandando al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a las cuarenta y cuatro empresas que se encuentran radicadas en las márgenes del Riachuelo y solicitando por un lado la reparación de los perjuicios individuales de cada uno de los actores en virtud de la contaminación (daño individual) y, por otro lado, la recomposición del ambiente dañado (daño colectivo).

2.2 La sentencia del 20/06/2006

En esta resolución la CSJN asume la competencia originaria respecto del daño colectivo y la rechaza respecto de los eventuales daños individuales que pudieran haber sufrido los actores en virtud de la contaminación del Riachuelo.

Este fallo requiere al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la ciudad de Buenos Aires y al Cofema que presenten un plan integrado para la

recomposición gradual (aunque con objetivos concretos para cada etapa) del ambiente afectado.

Respecto de nuestro tema en el considerando 9° se hace una referencia a los daños causados por el incumplimiento de parte de un Estado provincial de las atribuciones provenientes del ejercicio del poder de policía que le corresponde sobre bienes públicos y en materia de seguridad pública. En ese considerando, en el que se analiza el daño individual, el Máximo Tribunal concluye que la pretensión de los actores subsume el caso en un supuesto de responsabilidad extracontractual del Estado local por las consecuencias de su comportamiento omisivo.

2.3 La sentencia del 8/07/2008

La CSJN dicta sentencia definitiva en la causa, ordenando llevar adelante un plan integral para el saneamiento de la cuenca Matanza – Riachuelo cuya ejecución será responsabilidad de la Autoridad de Cuenca (ACUMAR), ello sin perjuicio de mantener las responsabilidades primarias que recaen sobre el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien en este fallo se trata la responsabilidad por la ejecución del plan de saneamiento (hacia futuro) no se trata la responsabilidad por la omisión pasada.

3.- Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/ amparo

3.1 Resumen de los Hechos y Objeto de la Acción

Los actores demandan a la Provincia de Salta atribuyéndole responsabilidad por entender que no cumplió con sus obligaciones legales, tanto por acción como por omisión, al otorgar autorizaciones de desmonte y tolerar talas clandestinas de bosques nativos dentro de su jurisdicción, puntualmente en los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria.

3.2 La sentencia del 29/12/2008

La CSJN, aplicando el principio precautorio previsto en el art. 4° de la Ley 25.675, hace parcialmente lugar a la medida cautelar solicitada por los actores y ordena el cese de los desmontes y talas de los bosques nativos en los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria autorizados por la provincia de Salta durante el último trimestre del año 2007. Asimismo, el Máximo Tribunal ordena una diligencia preliminar, solicitando a la Provincia de Salta que informe los nombres y apellidos o razones sociales, con sus respectivos domicilios, de todas las personas físicas o jurídicas que han solicitado y obtenido autorizaciones de desmonte y tala de bosques nativos en los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria.

En este pronunciamiento cautelar, la CSJN no trata el presunto incumplimiento de la Provincia de Salta de sus obligaciones de control.

3.3 La sentencia del 26/03/2009

Tras el dictado de la medida cautelar ordenada el 29/12/2009, la Provincia de Salta solicita que la misma se deje sin efecto, invocando la presunción de legitimidad del que gozan sus actos, presunción que, entiende, no ha sido desvirtuada por los actores.

La CSJN rechaza el pedido de la demandada alegando que la Provincia no ha considerado el efecto acumulativo de los permisos que otorgara, lo que hace verosímil a criterio del Máximo Tribunal la existencia de un claro peligro de daño irreversible, por lo que ratifica la aplicación al caso del principio precautorio.

En consecuencia, la CSJN amplía la medida cautelar dictada el 29/12/2008, extendiendo la suspensión a la totalidad de los permisos de tala y desmonte de bosques nativos en los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria –no solamente los concedidos durante el último trimestre de 2007- y requiere a la Provincia de Salta un estudio de impacto ambiental que considere el efecto acumulativo de la totalidad de los permisos que ha concedido.

En esta sentencia nada se dice sobre el tema que aquí se pretende analizar.

4.- La Conducta Omisiva del Estado en el Cumplimiento de sus Obligaciones: el fallo “Ronzniatowski, Rosa Cristina c/ Estado Nacional – Secretaría de Energía de la Nación s/ Amparo” (R. 1242. XLIII).

Entendemos que si bien a la fecha la CSJN no ha analizado la conducta omisiva del Estado en cuanto al ejercicio del poder de policía en materia ambiental, sí ha analizado tal conducta en un fallo que, sin ser estrictamente ambiental, la doctrina allí sentada resulta plenamente aplicable al tema que en análisis, tal como veremos a continuación.

4.1 Antecedentes del fallo “Ronzniatowski”

Rosa Cristina Ronzniatowski inició una acción de amparo contra la Secretaría de Energía de la Nación a efectos que realice las obras necesarias para que la presa Portezuelo Grande en la provincia de Río Negro pueda resistir la crecida máxima de aguas, la que aumentó desde el diseño de la presa en la década de 1970.

En sustento de su pretensión señaló que desde el año 2001 el Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP) y la Autoridad Interjurisdiccional de Cuencas (AIC) determinaron que la mencionada presa era incapaz de resistir la crecida máxima probable pronosticada y que ello, a criterio de la actora, podría acarrear serios daños para las poblaciones ubicadas aguas abajo de la presa, en especial los residentes de la ciudad de Cipoletti.

En su defensa el Estado Nacional se opuso a la tramitación de la causa por vía del amparo y, en cuanto al fondo del asunto, negó que la crecida máxima probable calculada para diseñar la presa hubiera aumentado. Asimismo, consideró que no pesaba sobre sí una obligación legal de actuar que tornara ilegal su omisión y afirmó que no era su deber garantizar la seguridad de los ciudadanos frente a eventos naturales ajenos a su accionar.

La sentencia de primera instancia hizo lugar al amparo y condenó al Estado Nacional a realizar las obras necesarias para garantizar la seguridad de la presa “Portezuelo Grande”, ampliando su capacidad para que resista una crecida máxima

probable de 14.520 m³/seg. Asimismo, la sentencia de grado intimó a que dentro del plazo de 120 días de quedar firme la sentencia informe al Tribunal sobre las características de la obra a realizar y sobre su plazo de ejecución.

La sentencia de grado fue apelada por el Estado Nacional, apelación que fue rechazada por la Cámara Federal de Apelaciones de General Roca lo que motivó la interposición por parte del Estado Nacional del recurso ordinario de apelación ante la CSJN.

4.2 La sentencia de la CSJN

La CSJN al tratar el recurso del Estado Nacional rechaza los agravios relacionados a la supuesta improcedencia de la vía del amparo, toda vez que, por un lado, el recurrente no acredita en forma concreta cuáles habrían sido los elementos probatorios que no se pudieron utilizar para dilucidar la cuestión, y como los mismos hubieran podido modificar el resultado final del proceso. Por otro lado, en cuanto a la supuesta ausencia de daño inminente, subraya la Corte que la misma había quedado probado y firme tras la sentencia de primera instancia, la que había adjudicado gran importancia a los informes del ORSEP, los que no fueron impugnados por la demandada.

En relación al fondo de la cuestión el Estado Nacional ensaya fundamentaciones técnicas, las que fueron desechadas por las Corte por considerar que tales conceptos técnicos estaban desprovistos de toda relación concreta con las constancias de la causa.

En cuanto a la alegación respecto a la violación al principio de división de poderes y de invasión de facultades correspondientes al Poder Ejecutivo por el Poder Judicial el Máximo Tribunal considera inconsistentes tales argumentos toda vez que el Poder Judicial posee atribuciones para conminar al Poder Ejecutivo a realizar alguna obra eficaz para conjurar un riesgo verdadero, cuya certeza deriva de las conclusiones que el propio administrador elaboró a través de la ORSEP.

Como consecuencia de todo lo expuesto se declara desierto el recurso del Estado Nacional.

4.3 Doctrina del fallo “Ronzniatowski”

Con independencia de todo lo expresado, en el considerando 9° del fallo *sub examine* la Corte establece algunos conceptos que trascienden el caso concreto.

En primer lugar, al reprochar al Estado Nacional que se resistiera a cumplir una verdad elaborada por él mismo, reafirma el principio de que cuando un órgano competente del Estado detecta un problema dentro del área de su competencia, debe asumir esa competencia para solucionar el problema (art.3° de la Ley 19.549).

Al final del mismo considerando, la CSJN señala que fue la omisión del Estado en asumir las competencias que le son propias la que “obligó a los jueces a tomar un rol activo y desplegar particular energía para hacer efectivo el mandato constitucional dirigido a la protección de derechos fundamentales”.

5.- Conclusiones

En los fallos recientes de la Corte solo en el fallo “Mendoza” del 8/07/2008 se condenó al Estado Nacional, a la provincia de Buenos Aires y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a llevar adelante un plan integral para el saneamiento de la cuenca Matanza – Riachuelo cuya ejecución es responsabilidad de la Autoridad de Cuenca (ACUMAR).

Si bien tal condena importa una obligación de hacer, la sentencia que la ordena no establece una doctrina clara.

Entendemos que en el fallo “Ronzniatowski”, la condena también supone una obligación de hacer, pero en él la CSJN brinda en su fundamentación mayor cantidad de elementos respecto a la obligación del Estado de ejercer la competencia que le es propia en defensa de los derechos fundamentales de la ciudadanía, entre los que, sin duda, se encuentra el derecho gozar de un ambiente sano.