

# Tribunales ambientales

## PRINCIPIOS

**SUMARIO:** I. Introducción.— II. Capacitación para la especialidad.— III. Facilitación del acceso a la justicia: Inmediatez espacial y prueba calificada.— IV. Conclusiones.

*Gustavo Rinaldi* (\*)

### I. Introducción

La conflictividad por cuestiones ambientales experimenta en nuestros días un aumento exponencial que invita a pensar, una y otra vez, si los canales institucionales existentes son los apropiados para atender estos problemas o si, en cambio, necesitamos crear nuevas ingenierías institucionales para contenerlos.

Es un hecho que los estrados judiciales son destinos frecuentes para los casos donde se discuten aspectos relacionados con la protección del derecho al ambiente, aunque debiera ser objeto de un trabajo más amplio al que propone en este espacio la investigación de las causas institucionales, sociales, políticas y culturales que provoca que la instancia judicial sea activada cada vez con más frecuencia por cuestiones abarcadas por el derecho ambiental.

En ese contexto, podemos afirmar que la Justicia encuentra cada vez más a menudo que debe decidir en causas donde se reclama por derechos ambientales de incidencia colectiva, que rompen con el esquema clásico binario del conflicto, sobre el que históricamente ha acostumbrado a dictar sus sentencias.

Al mismo tiempo esos reclamos colectivos se entremezclan con procesos donde se discuten judicialmente afectaciones propias a derechos subjetivos (salud, patrimonio, etc.) derivados de la contaminación ambiental.

Asimismo, no podemos perder de vista el hecho que las nuevas regulaciones que surgieron en los últimos años, tanto a nivel federal como provincial y municipal, han edificado un régimen administrativo ambiental particular, que genera un ámbito de conflictos entre los sujetos alcanzados por esas nuevas normas y los órganos encargados de aplicarlas. Cuando esos conflictos exceden la órbita administrativa, también concluyen en los tribunales.

Por otro lado, las cuestiones que versan sobre Delitos Penales Ambientales, también tienen su trámite particular en la Justicia, en ciertos casos incluyendo la intervención de la fiscalía especializada en investigación penal ambiental (UFIMA - Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra el Medio Ambiente).

Un estudio amplio sobre el tema debería abarcar muchísimos aspectos, entre los que puedo contar brevemente: los tipos y características de los tribunales (administrativos o judiciales); la importancia de su independencia, sobre todo de los grandes

intereses económicos; cuáles deberían ser las cuestiones que deban entender estos tribunales (¿reclamos administrativos, delitos penales, daños colectivos, daños civiles?); análisis de costo-beneficios sobre su implementación; la incorporación de herramientas para la efectividad de sus decisiones, entre otros.

En el acotado espacio con el que contamos en esta oportunidad, intentaré centrar la reflexión sólo en algunos de esos principios fundamentales que entiendo deben considerarse al momento de discutir el posible marco de implementación de los tribunales ambientales.

### II. Capacitación para la especialidad

De inicio reconocemos que existe gran consenso respecto de los diversos aspectos que se ponen en debate en las causas judiciales que tratan sobre derecho ambiental, que tienen características especiales en virtud del bien jurídico que se busca proteger. (1)

Ello es receptado por la Ley General del Ambiente (ley 25.675), que establece reglas procesales particulares en aquellos casos donde se reclama por posibles daños ambientales de incidencia colectiva, al tiempo que es acompañada y retroalimentada constantemente por la jurisprudencia y la doctrina.

Mayormente estaremos de acuerdo en este punto sobre el hecho que la creación de tribunales específicos en materia ambiental podría otorgar una especialización a estos órganos que ayudaría a dar una solución a la problemática que muchas veces se presenta por la “falta de familiarización” y capacitación de los juzgados con relación a las especiales características del proceso ambiental, de sus principios y del bien jurídico “ambiente”.

Sin embargo, el sistema elegido por nuestra Ley General Ambiental se inclina, en su art. 7º, por mantener las causas judiciales ambientales bajo la órbita de aquellos tribunales que corresponda de acuerdo con las reglas clásicas de la competencia judicial, en lugar de establecer tribunales ambientales.

Dentro de este escenario inicial surge como fundamental la capacitación de la Magistratura en general sobre los aspectos particulares que posee el Proceso Ambiental.

En ese sentido es de resaltar la reciente creación de la Oficina Judicial Ambiental, en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Aquella tendrá a su cargo la promoción de la *conciencia ambiental* y sus soluciones

CONTINÚA EN LA PÁGINA 2

## EDITORIAL

### Justicia y ambiente

El paradigma de desarrollo actual nos enfrenta a una alta discordancia entre lo que nuestro marco jurídico señala y reconoce, en cuanto a Derecho al Ambiente y Desarrollo Sustentable y la realidad. La alta presión sobre los recursos naturales y el crecimiento exponencial de los conflictos socio ambientales y culturales, nos enfrenta con situaciones que necesariamente debemos afrontar. En este contexto, y teniendo en cuenta la historia del Derecho Ambiental, construido sobre una base de alto contenido de movilización social, la información y los saberes científicos, y su impacto en las políticas vinculadas al ambiente y al desarrollo sustentable, nos debatimos diversos interrogantes: ¿Cómo lograr un adecuado abordaje de los conflictos socio ambientales? ¿Debe la Justicia contar con tribunales temáticos en materia ambiental? ¿La clave es fortalecer a la autoridad ejecutiva? ¿Al Ministerio Público Fiscal?

En el marco de un concepto integral de la llamada gobernanza ambiental, desde nuestro punto de vista, la respuesta no puede inclinarse por sólo una herramienta, sino más bien por un abordaje holístico de la cuestión. Por esta razón, surge inevitablemente la necesidad de continuar fortaleciendo un proceso que ya comenzó y que encuentra su eco y fundamento en el Principio 10 de Río 92, que claramente nos señala que la mejor forma de tratar las cuestiones ambientales es garantizando el acceso a

la información, a los procesos de toma de decisión y a la justicia.

En el presente Suplemento contamos con tres aportes destacados. Por un lado, el artículo de Valentina Durán sobre los tribunales chilenos, quien analiza sus características, competencias y tendencias, y señala como virtud de los mismos que, “su sola existencia y funcionamiento han tendido a elevar notablemente la vara de la fundamentación técnica y legal, de las decisiones administrativas a los particulares titulares de proyectos, en las afirmaciones que realizan en sus estudios y declaraciones de impacto ambiental, y en su comportamiento frente a la fiscalización”.

Por otro lado el periodista Diego Arguedas Ortiz, en una nota que reproducimos con autorización de Tierramérica, dirigida por IPS Noticias, comparte la experiencia del tribunal administrativo costarricense, advirtiendo la importancia del mismo para acceder a la justicia ambiental, como así también las dificultades que dicho tribunal enfrenta en materia de recursos económicos y humanos.

Por su parte Gustavo Rinaldi considera la realidad argentina, y pasos que se han dado como la creación de la UFIMA (Unidad Fiscal de Medio Ambiente) y la Oficina de Justicia Ambiental en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Asimismo, la noción que nos trae Cafferatta de Derecho Ambiental Protectorio que busca igualar desigualdades, y la necesidad de enfatizar aspectos clave, como la situación de los grupos sociales en desventaja y la inmediatez espacial de los tribunales, la producción de la prueba y la formación científica. En este sentido, señala el rol de las uni-

versidades públicas como apoyatura técnica científica en la materia.

Sin lugar a dudas no encontramos una fórmula única en materia de estructura judicial y administrativa, que permita canalizar, en todos sus términos, los conceptos de Justicia y Ambiente. Ya en el año 2003 un Estudio sobre Indicadores de Justicia y Ambiente de FARN, realizado junto a José Esain y Dolores Duverges, advertía que si bien las causas relevadas en ese momento no revestían un número elevado, en contraste, implicaban una complejidad aguda, considerándose la necesidad de arbitrar mecanismos, que sirvieran como una más adecuada respuesta a los conflictos ambientales. En este sentido, se planteó la promoción de un sistema de indicadores que involucrara tanto los aspectos vinculados a la misma gestión, como así también al proceso ambiental, y la consideración de diversas redes de carácter técnico, académico e interdisciplinario que sirvan para apoyar la tarea de los magistrados y permitan el intercambio de experiencias en la materia.

Resulta sumamente alentador que recientemente la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), haya dado a conocer en un documento de trabajo, los contenidos mínimos de un Acuerdo Regional en América Latina y el Caribe sobre el principio 10, un proceso que está progresando mucho, gracias al involucramiento de un gran número de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil de la región. En la sección vinculada a la Justicia del mismo se parte de lineamientos claves: justicia y equidad, publicidad y transparencia. En esta línea se consideran aspectos tales como la legitima-

ción activa, la atención a las víctimas, defensores ambientales y de los derechos de acceso, medidas cautelares, provisionales y de fiscalización para resguardar el medio ambiente, tribunales/cámaras especializados/as en materia ambiental, responsabilidad de funcionarios en casos de denegación de acceso a la información y/o participación, mecanismos de ejecución y reparación, facilitación del acceso a la justicia (tales como costos, oportunidad), divulgación amplia de mecanismos de facilitación del acceso, canales efectivos de comunicación entre las autoridades, reducción de costos económicos de litigios y duración de los procesos, apoyo/ fortalecimiento de capacidades de comunidades afectadas y público, mecanismos virtuales, electrónicos y telefónicos, consideración especial a grupos específicos o vulnerables, asistencia jurídica gratuita, consideración de canales culturales, económicos, espaciales y temporalmente apropiados y utilizados por los grupos vulnerables. Notificación y fundamentación de las decisiones adoptadas, a disposición del público, capacitación a funcionarios judiciales y administrativos y cooperación, promoción de programas de creación de capacidades en derecho ambiental, para funcionarios judiciales y encargados de hacer cumplir la ley, otros juristas y otros interesados

Es en este contexto que el presente Suplemento acerca información sobre experiencias que anhelamos, inspiren a nuestros decisores para una mejor administración de la justicia en materia ambiental.

María Eugenia Di Paola

Cita on line: AR/DOC/3655/2014

## VIENE DE TAPA

como una *política de Estado* del Poder Judicial de la Nación.

Particularmente, considero que esta Oficina Judicial Ambiental tendrá su labor más trascendente en la “capacitación de magistrados, funcionarios y empleados, a través de la coordinación de actividades con la Junta Federal de Cortes, la Asociación de Magistrados de la Justicia Nacional, la Federación Argentina de la Magistratura, la Asociación de Mujeres Juezas y las Universidades, con las que se dictarán cursos sobre casos de la Corte y de distintos tribunales del país”. (2)

Por otro lado, en el proceso previo y posterior a la Conferencia Mundial de Medio Ambiente, que tuvo lugar en el año 2012 en la Ciudad de Río de Janeiro, Brasil, se llevaron a cabo reuniones de alto nivel a fin de analizar y el rol del Poder Judicial en la protección del ambiente, cuyos documentos finales hicieron fuerte énfasis en el rol de la ley y en un amplio acceso a la justicia para promover la protección del ambiente. (3)

### III. Facilitación del acceso a la justicia: Inmediatez espacial y prueba calificada

Ingresando un poco más a la temática, observo que una de las principales cuestiones es la que se refiere al acceso a la Justicia.

Al respecto, el punto de partida se encuentra en el *Principio 10* de la Declaración de Río '92 (4) y, a partir de él, debe reconocerse los importantes avances en ese sentido que se han realizado tanto a nivel legislativo, como doctrinario y judicial.

A modo de ejemplo, sólo recordemos que en nuestro país, en el año 2002, la Ley General

del Ambiente ha establecido reglas que determinan, entre otras cuestiones procesales, una amplia legitimación para obrar, además de indicar que el acceso a la jurisdicción no admitirá restricciones de ningún tipo y especie.

En el mismo sentido son incontables los trabajos de doctrina que han interpretado, explicado ése y otros preceptos sobre el acceso a la justicia ambiental y las sentencias judiciales que lo han aplicado en casos prácticos.

Detengámonos, por su claridad e inmediatez temporal, en la destacada sentencia dictada en fecha 25 de septiembre de 2013, por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en “Álvarez, Avelino y otra c/ El Trincante S.A. y otros s/daños y perjuicios” (5), por la cual se declara la inconstitucionalidad de la norma provincial que prevé que “los juicios en que la Provincia es parte demandada deben tramitarse ante los jueces o tribunales letrados del Departamento Judicial La Plata, cualquiera fuere su monto y naturaleza”.

En ella, la Suprema Corte bonaerense resalta que “en cualquier ordenamiento procesal las reglas que fijan la competencia tienden ante todo a facilitar el objetivo que la ley sustancial procura y a posibilitar la actuación de las partes, no a complicarla o perturbarla; y son establecidas teniendo en cuenta los intereses generales y también los intereses particulares, atendiendo a los matices y especificidades de las circunstancias que cada hipótesis determine.”

Y concluye indicando que “*el obligarlos a litigar fuera del ámbito en el que residen (Tandil) —que por otra parte, y como dijera, es donde se desarrolla el conflicto que motiva la promoción de este juicio— y a desplazarse a otra competencia territorial en procura del reconocimiento de sus derechos afectaría su situación patrimonial e incrementaría los costos económicos propios de todo proceso, debido a los consecuentes gastos deriva-*

*dos del traslado en función de la producción de las diferentes diligencias probatorias necesarias para la correcta dilucidación de la litis (v.gr. prueba testimonial, pericial, absolución de posiciones, reconocimiento judicial, entre otros), lo que podría eventualmente colocarlos en estado de indefensión ante la imposibilidad de sufragarlos, no obstante el beneficio de litigar sin gastos acordado.*”

Lo expresado en esta sentencia pone sobre la mesa dos aspectos que considero particularmente sensibles al momento de pensar en la posible implementación de tribunales ambientales: por un lado, la ubicación espacial de los tribunales y, por el otro, los costos del proceso; y sobre todo, de las pruebas necesarias.

Nos enseña Cafferatta (6) que el Derecho Ambiental es un derecho eminentemente protectorio, que busca igualar desiguales; sus normas pretenden poner en pie de igualdad a los damnificados por los daños ambientales, frecuentemente personas en situaciones sociales y económicas desventajosas, con aquellos grandes centros de poder público o privado, que la mayor parte de las veces por acción u omisión son los responsables de los conflictos por daños ambientales.

Los Tribunales Ambientales deben avanzar en esa línea y transpolarla hacia dentro del proceso judicial ambiental.

Por ello, estoy convencido que no pueden pensarse estos nuevos órganos sin que estén orientados a promover el ensanchamiento del acceso a la justicia para los menos favorecidos social y económicamente, estableciendo sus sedes dentro de una idea de inmediatez espacial con las partes involucradas, y con el propio lugar donde se desarrolla la problemática.

Asimismo, las cuestiones relacionadas con la producción de la prueba no pueden ser obviadas y debe tenerse como norte y principio

la independencia y formación científica de primer nivel de los encargados de las pericias que sean necesarias dentro del proceso ambiental.

He sostenido anteriormente (7) que en el desarrollo científico para la protección ambiental juegan un rol principal las *universidades públicas, libres y gratuitas*, como principales reservorios de conocimiento científico independiente y soberano.

Dentro de esa idea, observo que el fortalecimiento de las capacidades de las universidades, como apoyo técnico y científico, es uno de los pilares en los que se deben asentar los tribunales ambientales.

Pienso que esto posibilitaría menores costos en la producción probatoria, mayor confiabilidad, independencia y dentro de una visión que tienda a defender los intereses públicos y los bienes colectivos.

### IV. Conclusiones

Hemos podido brevemente identificar algunos de los principios que sostenemos como fundamentales para la posible implementación de Tribunales Ambientales: la inmediatez espacial con las partes y el conflicto; la facilitación, independencia y capacidad técnica en la producción de la prueba, entendiendo que para ello cumplirán un rol fundamental las *universidades públicas, libres y gratuitas* como reservorios de conocimiento libre, soberano y orientado a la protección del interés público y la capacitación de los operadores jurídicos para poder hacer frente a las especiales características del bien jurídico que se encontrará comprometido en el proceso. ●

Cita on line: AR/DOC/3662/2014

### { NOTAS }

#### Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(\*) Gustavo Rinaldi es abogado especializado en Derecho Ambiental y miembro del Instituto *El Derecho por un Planeta Verde Argentina*.

(1) CAFFERATTA, Néstor A., “Teoría general de la responsabilidad civil ambiental”, ps. 11 a 93, en obra colectiva, “Derecho Ambiental y Daño”, bajo la Dirección de Ricardo L. Lorenzetti - Coordinadoras: Mariana Catalano — Lorena González Rodríguez - Editorial La Ley, 2009; LORENZETTI, Ricardo, “La Protección Jurídica del Ambiente” LA LEY, 1997-E, 1463 - Responsabilidad Civil. Doctrinas Esenciales Tomo V, 01/01/2007, 1497.

(2) Según la Acordada CSJN 1/2014 del 11 de marzo de 2014.

(3) [http://www.unep.org/delc/Portals/119/publications/Advancing\\_Justice\\_Governance\\_Law.pdf](http://www.unep.org/delc/Portals/119/publications/Advancing_Justice_Governance_Law.pdf) (último acceso el 19/06/2014).

(4) “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información

a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

(5) *La Revista de Derecho Ambiental Argentina*, en su número 38 (aún en prensa), incorpora un trabajo excelente, titulado “Supremacía procesal de las normas ambientales de presupuestos mínimos” respecto de esta sentencia, elaborado por el querido profesor y amigo platense, Aníbal Falbo.

(6) CAFFERATTA, Néstor A., “Derecho Ambiental y Derechos Humanos”, en *Régimen Jurídico Ambiental de la República del Paraguay. Análisis crítico normas legales y reglamentarias actualizadas y concordadas*, publicado

por SEAM Secretaría del Ambiente, Programa de Apoyo SISNAM Sistema Nacional Ambiental, IDEA Instituto de Derecho y Economía Ambiental, p. 75, 1ª edición 2007.

(7) RINALDI, Gustavo, “Instrumentos Económicos y protección de la Biodiversidad. Análisis del Marco Jurídico de América del Sur”, en *Anais: 19º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental - Saúde Ambiental: Políticas Nacionais de Saneamento Básico e Resíduos Sólidos - Vol. 1 - 2014* - Editora: Planeta Verde. Disponible en [http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo\\_20140611105223\\_8382.pdf](http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20140611105223_8382.pdf) (último acceso el 19/06/2014).

# Estreno de los tribunales ambientales en Chile

SUMARIO: I. Introducción.— II. ¿Cómo llegamos a tener tribunales ambientales?— III. Características y competencias de los tribunales ambientales.— IV. Tendencias.

## Valentina Durán Medina (\*)

### I. Introducción

El 28 de diciembre de 2012 prestaron juramento ante la Excma. Corte Suprema los integrantes del primero de tres Tribunales Ambientales (TA) previstos en Chile en el contexto de la reforma a la institucionalidad ambiental. Ese día inició también sus funciones fiscalizadoras la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) que, ya instalada desde octubre de 2010, esperaba el funcionamiento de los TA para terminar con su marcha blanca. Plenamente operativo el Segundo Tribunal Ambiental con

asiento en Santiago (1), el Tercero, con asiento en Valdivia (2) cuenta sus causas con una mano, mientras el Primero, de Antofagasta, aún espera el nombramiento de sus integrantes.

¿Qué se esperaba de esta judicatura cuando se diseñó? ¿Qué podemos observar a poco más de dos años de funcionamiento del primer Tribunal?

### II. ¿Cómo llegamos a tener tribunales ambientales?

Estos tribunales nacen en el contexto de la reforma a la institucionalidad ambiental,

que se fue gestando desde el 2005, cuando a más de diez años de la ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que instaló la primera institucionalidad ambiental y los principales instrumentos de gestión ambiental, comenzó a darse un consenso político favorable, pasando de una institucionalidad coordinadora a un modelo ministerial. El proceso previo al ingreso de Chile a la OCDE (3) —conflictos emblemáticos como el daño al humedal del Río Cruces por la planta de celulosa CELCO Valdivia, y las reiteradas críticas al sistema de evaluación de impacto ambiental vigente desde 1997— llevaron a un clima tal que, cuando Michelle Bachelet postuló a su primer gobierno, todas las candidaturas proponían la creación de un Ministerio del Medio Ambiente y de una Superintendencia del ramo, como una forma de fortalecer tanto la protección del medio ambiente en las políticas públicas, como la fiscalización y el cumplimiento ambiental. Así, la Presidenta Bachelet, con

su Ministra Ana Lya Uriarte, presentó el proyecto en 2008 y lo logró tramitar completamente dentro de su mandato. La ley 20.417 crea el primer Ministerio del Medio Ambiente en Chile, separando las funciones normativas de la evaluación ambiental y de la fiscalización, creando así el Servicio de Evaluación Ambiental y la SMA y comprometiendo la creación de un futuro Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, que aún está en discusión legislativa.

Consta en la historia de la ley que cuando se discutía en el Congreso la creación de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), sectores gremiales vinculados a la industria, y parte de los parlamentarios de la coalición de oposición, se oponían a dotar a la SMA de poderes clave como la facultad de sancionar a los infractores o ingresar a un recinto privado a realizar una inspección sin autorización judicial previa. En su momento, sostuvimos que parecía que cuando el bien

### { NOTAS }

#### Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(\*) Abogada U. de Chile y DEA en Derecho Ambiental U. de París I. Gerente legal de GESCAM y profesora de la Facultad de Derecho de la U. de Chile.

(1) La página web del Segundo Tribunal Ambiental

puede consultarse en [www.tribunalambiental.cl](http://www.tribunalambiental.cl).

(2) [www.tercertribunalambiental.cl](http://www.tercertribunalambiental.cl).

(3) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

protegido era el medio ambiente, se cuestionaban facultades que emergían naturales a la hora de fiscalizar la protección de la salud humana, la protección agrícola o la transparencia de los mercados.

La desconfianza ante una futura institución fiscalizadora poderosa, donde antes había facultades dispersas e inorgánicas y sanciones poco disuasivas, y la expectativa de parte de ciertas ONG que bregaban por una judicatura especializada en medio ambiente, confluyeron para acordar un protocolo de acuerdo parlamentario que viabilizó la pronta aprobación de la reforma, condicionada a la presentación de un proyecto de ley por parte del Ejecutivo, que creara el Tribunal Ambiental. A cambio de una Superintendencia robusta, se acordó la creación de un órgano de control jurisdiccional de la misma, facultado para resolver las contiendas contencioso-administrativas en materia ambiental, y para resolver las demandas de reparación del daño ambiental (acción creada en 1994 y que estaba en manos de la justicia ordinaria). Se acordó también que el tribunal sería mixto y estaría a cargo de jueces especializados. En el mensaje que acompañó el proyecto de ley que creó los tribunales ambientales se plantean los parámetros del procedimiento administrativo sancionador, para garantizar un debido proceso frente a la autoridad, manteniendo siempre el estándar de revisión judicial de los actos de la Administración, conforme a la Constitución.

Las expectativas sobre el funcionamiento de los tribunales apuntaban principalmente a: 1) Moderar la judicialización de los proyectos de inversión en manos de las Cortes, manifestada principalmente por la vía del recurso de protección, como acción constitucional para asegurar el ejercicio del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y de otros derechos; 2) Aportar mayor certeza jurídica con una judicatura especializada con mayor comprensión de las cuestiones ambientales y del derecho ambiental; 3) Controlar la acción de la SMA velando por los derechos de los administrados; y 4) Mejorar el acceso a la justicia ambiental.

### III. Características y competencias de los tribunales ambientales

Mucho podríamos contar sobre la tramitación de la ley 20.600 del 28 de junio de 2012. Baste decir que la opinión de la Corte Suprema fue variable y osciló entre la aprobación y el rechazo completo a la creación de una nueva judicatura especializada y mixta. Tantas eran las expectativas y aprensiones que terminamos con uno de los sistemas de nombramiento más complicados que se conocen, en que intervienen los tres poderes del Estado, con un proceso previo de selección por la Alta Dirección Pública, hasta nombrar a los tres ministros titulares y dos suplentes de cada tribunal.

El procedimiento es mixto, esto es, escrito, pero con una audiencia pública de concilia-

ción y prueba. Se incorporó por primera vez la figura del *amicus curiae* con la expectativa de servir para ampliar el acceso a la justicia.

En cuanto a sus competencias, definidas en el art. 17 de la ley 20.600 (4), además de conocer de la acción de reparación por daño ambiental, quedando la indemnización en manos de tribunales civiles, el tribunal conoce de un amplio contencioso administrativo relacionado con los instrumentos de gestión ambiental establecidos en la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

En primer lugar, conoce de los recursos en contra de los decretos que establecen las normas primarias o secundarias de calidad ambiental y las normas de emisión; los que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas y los que establezcan planes de prevención o de descontaminación. Segundo, en relación con la SMA, conoce de las reclamaciones en contra de sus actos, y debe autorizar en consulta breve las medidas provisionales y sanciones más gravosas que ésta puede imponer. En cuanto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, conoce de los recursos que proceden en contra de la determinación de los órganos administrativos que resuelven tanto sobre la reclamación del titular de un proyecto a quien se le rechaza o condiciona la aprobación, como sobre la de aquellos ciudadanos que habiendo formulado observaciones en el procedimiento de participación ciudadana de un proyecto evaluado, estime que éstas no han sido consideradas. También, y esto aún no lo hemos visto aplicar, conoce de las reclamaciones que se interpongan en contra de los actos administrativos que dicten los ministerios o servicios públicos para la ejecución o implementación de las normas de calidad, de emisión y los planes de prevención o descontaminación,

cuando éstos infrinjan la ley, las normas o los objetivos de los instrumentos señalados. Finalmente una competencia más general, le permite conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental.

### IV. Tendencias

Los tribunales ambientales no han sustituido a las Cortes conociendo del recurso de protección, pero se espera que poco a poco vayan cubriendo esa demanda. El acceso a la justicia ambiental en estos tribunales tiene aún limitaciones como la legitimación activa, aun cuando se observa una tendencia a un criterio más bien abierto; la dificultad geográfica, que la ley y el Tribunal tratan de paliar con distintas medidas; además de las limitaciones que derivan de las facultades de la SMA, que fiscaliza sobre la base de instrumentos de gestión y no sobre el estado o calidad de los recursos naturales y elementos del medio ambiente.

Pero si me preguntan en estas breves líneas cuál es la mayor virtud de la existencia de los tribunales ambientales, diría que, en el marco de la reforma en que se crean, su sola existencia y funcionamiento han tendido a elevar notablemente la vara de la fundamentación técnica y legal de las decisiones administrativas (5), lo que se extiende a los particulares titulares de proyectos, en las afirmaciones que realizan en sus estudios y declaraciones de impacto ambiental, y en su comportamiento frente a la fiscalización. ●

Cita on line: AR/DOC/3654/2014

### { NOTAS }

(4) La ley 20.600 puede consultarse en el siguiente enlace de la Biblioteca del Congreso, consultado el 10 de agosto de 2014 por última vez: <http://bcn.cl/1lzpww>.

(5) Notable a este respecto es la sentencia que recae

sobre la resolución de la SMA que sancionó al titular del proyecto Pascua Lama, en causa Rol R-6-2013 caratulada "Rubén Cruz Pérez y Otros / Superintendencia del Medio Ambiente".

# La justicia se viste de verde en Costa Rica (1)

Diego Arguedas Ortiz (\*)

El biólogo Juan Sánchez conduce su vehículo todo terreno por un camino de tierra en el sudeste de Costa Rica, delante de otro similar. Funcionarios y técnicos van a inspeccionar una finca donde el propietario arrasó un manglar.

Sánchez es técnico del Tribunal Ambiental Administrativo (TAA), que tramita y sanciona los daños al ambiente costarricense.

Desde hace siete años, aseguró a Tierramérica durante la inspección en el humedal a 280 kilómetros al sureste de San José, se dedica a "perseguir a los malos": empresas y particulares que afectan la naturaleza de este país centroamericano de 4,5 millones de personas.

Creado en 1995 y con un personal más que escaso, el TAA es uno de los principales mecanismos costarricenses contra las agresiones al ecosistema y depende del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), no del Poder Judicial.

Sólo cuenta con 20 funcionarios para su tarea de impartir justicia verde.

"Hemos sido exitosos relativamente en esta justicia administrativa ambiental", resumió a Tierramérica el presidente del TAA, el juez José Lino Chaves.

A su juicio, "el cambio de lenguajes y de acciones que hizo el Tribunal a partir de 2008, logró poner una voz de alerta en los costarricenses de que estábamos haciendo algo muy mal" y que "cuidar el ambiente es prioridad" para el país.

Costa Rica tiene una cuarta parte de su territorio bajo alguna forma de protección ambiental, 53 por ciento es área boscosa y contiene casi cuatro por ciento de la biodiversidad mundial. Mucho que atender en una Nación que promueve la naturaleza como su principal atractivo y un activo ante el cambio climático.

La actuación del TAA la complementa la Fiscalía Agraria Ambiental del Ministerio Público, que también tiene penurias de personal.

"Recuerdo que un estudio hecho a principios de los años 90 decía que 98 por ciento de las denuncias por delitos ambientales terminaban en falta de mérito (desestimadas)", dijo a Tierramérica el ex-ministro de Ambiente, Carlos Manuel Rodríguez.

Entonces, "el sistema (judicial formal) no lograba desarrollar una tarea eficiente y los acusados, según el estudio, quedaban absueltos pues no se podía establecer una responsabilidad objetiva", dijo el también abogado ambiental y actual vicepresidente de la organización no gubernamental *Conservation International*.

y producida por IPS Noticias, una agencia internacional con su foco en los procesos del desarrollo global. La página de Tierramérica es <http://www.ipsnoticias.net/noticias/proyectos/tierramerica/>

"No dudo de la intención de la gente" del Tribunal, apunta a Tierramérica el legislador y abogado ambientalista Edgardo Araya, quien ganó la batalla legal contra el proyecto minero Crucitas ante el Tribunal Contencioso Administrativo. "Pero el TAA no es viable como está, sin recursos ni jueces", subrayó.

Álvaro Sagot, otro abogado ambientalista que ganó otro caso, este ante el TAA, contra el gigante lechero Dos Pinos, por contaminación, coincidió en la crítica de la falta de recursos, pero también destacó a Tierramérica el valor de la accesibilidad del Tribunal, donde cualquier persona sin conocimiento legal puede denunciar.

Además, los denunciantes pueden recurrir a la justicia ordinaria. Pero el ex-ministro Rodríguez (2002-2006) asegura que la vía penal no sirve, por falta de conciencia. "Recuerdo hablar con jueces que liberaban a cazadores que se detenían en parques nacionales, porque no lo consideraban delito", afirmó.

Una de las resoluciones más sonadas del TAA fue la que en septiembre de 2009 obligó al barco Tiuna, de bandera panameña, a pagar una indemnización de 668.000 dólares por pescar atún en áreas protegidas.

Tras valorar el cargamento de 280 toneladas de pesca capturada en el Parque Nacional Isla del Coco, sobre la costa occidental del océano Pacífico, el tribunal decidió el monto de la multa.

Costa Rica ha buscado construir una reputación internacional como "país verde". Durante años su eslogan fue "Sin ingredientes artificiales" y en 2007 el gobierno de la época presentó la iniciativa "Paz con la naturaleza", para reafirmar el compromiso costarricense.

Pero los casos se apilan en las oficinas del TAA y el propio Chaves reconoce que la creación de conciencia ambiental es un camino complejo.

En este mes, se acumulaban en el Tribunal un total de 3.600 expedientes abiertos, más del triple de una década atrás. Cuenta para ello sólo con seis abogados y tres jueces ambientales, dos de ellos abogados y el otro ingeniero.

Sobre los tres jueces recae la tarea de visitar cada zona afectada para conocer sobre el terreno el daño ambiental y poder dictaminar.

En estos viajes de campo, jueces y biólogos uniforman su atuendo. Calzan botas de montaña, se protegen del sol con chonetes (sombreros campesinos de algodón) y portan un machete a la cintura.

Además de las inspecciones a casos específicos, el TAA realiza "barridas ambientales", como llaman internamente a las giras de inspección de varios días, porque con ellas intentan limpiar el territorio de daños ecológicos.

Con ese método, el Tribunal clausuró ya 200 proyectos inmobiliarios en la costa del Pacífico y 40 en la del Océano Atlántico, desde que iniciaron estas barridas en 2008, explicó su presidente.

Pero "los malos" no se rinden. Días después del viaje de inspección del biólogo Sánchez, otro grupo de abogados, técnicos y jueces se desplazó al manglar de Puntarenas, en el Pacífico Central y a 80 kilómetros al este de la capital, para investigar otra denuncia.

### { NOTAS }

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(\*) Comunicador y periodista. Colaborador de IPS Noticias, agencia internacional.

(1) Publicado en Tierramérica, plataforma de comunicación sobre desarrollo sostenible y ambiente. Dirigida

VIENE DE PÁGINA 3

El escenario era devastador: cenizas en un terreno de unas 25 hectáreas de manglar, arrasado por invasores que ya estaban comenzando a cultivar maíz y caña de azúcar.

“Aquí van y van, y si los dejamos se van comiendo toda la zona. Incendian el manglar y van usando estas tierras para agricultura”, explicó a Tierramérica sobre el terreno el biólogo forestal Alexis Madrigal, quien además es coordinador del departamento técnico del Tribunal.

Mientras miembros del equipo técnico removían bolsas de plástico que los invasores

utilizan para marcar sus nuevas tierras, Chaves y las dos abogadas que lo acompañaban valoraban los posibles pasos a seguir.

Lo primero es una medida cautelar que paralice la invasión, y después puede prohibirse el uso agrícola de la tierra, ordenar una indemnización, o ambas cosas.

El TAA sirvió de inspiración para la creación de tres Tribunales Ambientales en Chile, con cuyos promotores Chaves compartió la experiencia costarricense.

Ambos sistemas tienen similitudes: cuentan con tres jueces, de los que uno debe ser cientí-

fico, y cuentan con amplia autonomía y sobre ellos recae castigar el daño ambiental. Perú avanza con una iniciativa similar.

El principal reto del TAA es incrementar su personal tanto de técnicos sobre el terreno como de abogados en su sede de San José, para que no suceda como ahora que cada integrante del equipo legal tiene a su cargo 600 expedientes, algo inmanejable.

También requiere de estabilidad, Entre 2012 y 2014, Chaves fue viceministro de Aguas y Mares en el Minae. Allí logró mejoras presupuestarias para el Tribunal, pero sus tareas, particularmente las barridas, mermaron.

En julio, tras año y medio de inspecciones menos ambiciosas, el TAA emprenderá una gira en que participarán también el Minae, instituciones como la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados y la Fuerza Pública.

Irán a la zona norte del país, donde la expansión agrícola amenaza la biodiversidad y el agua para consumo humano. En su despacho en San José, el juez Chaves sonríe y asegura: “Volvieron las barridas ambientales”. ●

Cita on line: AR/DOC/3653/2014

Novedades legislativas

Eduardo Abascal

Ley IX-0881/2014 de la Provincia de San Luis

Fecha de publicación: 18 de julio de 2014.

Resumen: Se sanciona la ley de gestión sustentable de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE)

Resolución 520/2014 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

Fecha de publicación: 17 de junio de 2014

Resumen: Se crea el Programa de Calidad de las Aguas en la Franja Costera Sur del Río de la Plata.

Cita on line: AR/DOC/3658/2014

Novedades jurisprudenciales

Dolores María Duverges

“Municipalidad de Berazategui c/ Aguas Argentinas S.A. s/Ordinario - tomado en el marco de la ejecución del fallo “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional s/ ejecución de sentencia”- Juzgado Federal N°2 de Morón (8/07/14).

El pasado 8 de julio de 2014, el Juzgado Federal N°2 de Morón, a cargo de la ejecución de la causa “Mendoza” resolvió dar por ejecutada la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) el pasado 8 de julio de 2008 en cuanto dispuso la finalización de la obra y puesta en marcha de la Planta de Tratamiento de Líquidos Cloacales de Berazategui.

El Juzgado de Morón destacó la importancia de dotar a la cuenca, de la infraestructura necesaria en materia de extensión de las redes de provisión de aguas potable, saneamiento cloacal y desagües pluviales para de este modo satisfacer las necesidades básicas de la población, constituyendo éstas un aspecto central para mejorar la calidad de vida, prevenir daños en la salud y garantizar un ambiente sano, conforme lo requieren los objetivos del fallo “Mendoza”.

En función de lo expuesto entendió que los extremos pretendidos se encuentran alcanzados en el caso dado que los vertidos que eran arrojados sin tratamiento a las aguas del Río de la Plata en la actualidad poseen un procedimiento bajo estrictos controles que fue realizado bajo un sistema de modelización que previó el modo en que ello debía ser llevado adelante. A ello agregó que la obra depuradora posee una estación elevadora de entrada, unidades equipadas con puentes barredores de fondo y de superficie, instalaciones para transporte y acondicionamiento para la disposición de los sólidos retenidos en el proceso, una capacidad para tratar 120.000 m3/hora y beneficia a 4 millones de habitantes. A su vez, refirió que cuenta con las aprobaciones tanto del municipio de Berazategui como del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), circunstancia que se suma al cronograma del Estado nacional en llevar adelante la obra por intermedio de AySA, constituyéndose en uno de los ejes del plan presentado para la provisión cloacal de la población afectada

y que ha encontrado amparo en el fallo mencionado. Finalmente destacó que, de esta manera, la empresa encargada por el Supremo Tribunal remite a la finalización de las obras y puesta en marcha de la Planta, circunstancia que hoy, el Juzgado entiende se encuentra materializada.

Cabe destacar que en el año 2000, la Municipalidad de Berazategui entabló una demanda contra la empresa “Aguas Argentinas Sociedad Anónima” cuyo objeto fue obligarla a ejecutar las obras necesarias para el inmediato cese de la contaminación de las aguas del Río de la Plata, la reparación de los daños ambientales y la indemnización de los daños civiles por la contaminación.

Es así que el municipio demandante señaló, en dicha oportunidad, que los líquidos cloacales de la ciudad y el Gran Buenos Aires eran descargados por la empresa concesionaria (Aguas Argentinas) directamente en el Río de la Plata a la altura de Berazategui sin tratamiento alguno y que esto había implicado la contaminación de las aguas, sus costas, las aguas subterráneas, el suelo y la flora del lugar, erigiéndose en un ilícito ambiental que merecía el cese de la actividad y la reparación integral de los daños causados.

En el año 2003, la Cámara Federal de la Plata ordenó a la empresa mencionada que adoptara las medidas necesarias para que en el transcurso de los siguientes 18 meses realizara las obras tendientes a la construcción y puesta en marcha de la planta, como así también a la limpieza y prolongación del emisario local existente según los tratamientos expuestos en los diversos convenios entre concesionaria y concedente, siéndole impuesta igual carga al Estado Nacional. Por último, la Cámara obligó a la presentación de informes mensuales sobre los avances de las obras.

En el año 2009, la CSJN ordenó al Estado nacional la culminación de las obras previstas. A su vez, atendiendo a la vinculación de las partes con los proyectos de saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo (causa “Mendoza”), dispuso su acumulación. ●

Cita on line: AR/DOC/3657/2014

Reconocimiento a Daniel Sabsay como personalidad destacada de las Ciencias Jurídicas

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires distinguió al Dr. Daniel Sabsay como Personalidad Destacada de las Ciencias Jurídicas de la Ciudad. El diploma fue entregado por el diputado Enzo Pagani, quien presentó esta iniciativa que luego fue votada por ese cuerpo legislativo.

En los fundamentos para la entrega de la mencionada distinción se destacó que es el reconocimiento “a la extensa carrera profesional y académica del doctor Sabsay cuyas obras, escritos y opiniones son material permanente de consulta, tanto para la actividad profesional como para estudiantes, académicos y comunicadores sociales, además de tratarse de un excelente ser humano apreciado y reconocido por sus pares y alumnos”.

Participaron del evento, realizado en el Aula Magna de la Facultad de Derecho de la UBA en agosto pasado, la decana de la Facultad de Derecho, Mónica Pinto, el ex Secretario de Justicia Pablo Lanusse, el ex Procurador de la provincia de Santa Cruz, Eduardo Sosa y la periodista Magdalena Ruiz Guiñazú.



Entre los fundamentos del proyecto que dio lugar a la aprobación de la ley, Pagani señaló en uno de sus párrafos que es un reconocimiento a “la extensa carrera profesional y académica del doctor Sabsay cuyas obras, escritos y opiniones son material permanente de consulta, tanto para la actividad profesional como para estudiantes, académicos y comunicadores sociales, además de tratarse de un excelente ser humano apreciado y reconocido por sus pares y alumnos”. ●

Cita on line: AR/DOC/3661/2014

EQUIPO DE REDACCIÓN:

Directores: María Eugenia Di Paola. Secretario: Federico Sangalli. Miembros: Ana Di Pangrazio, María Marta Di Paola, Pía Marchegiani.

COLABORAN CON ESTA EDICIÓN:

Dolores Duverges, Eduardo Abascal.

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN:

Mariana Lomé, Jorge Schiffrin, Margarita Carlés, Diego Luzuriaga y Claudio Bertonatti

CONSEJO CONSULTIVO:

Daniel Sabsay, Guillermo Acuña, Adriana Bianchi, Mario Gustavo Costa, Sergio Elguezabal, Beatriz Kohen, Albina Lara, Victoria Matamoros, Aldo Rodríguez Salas y Gonzalo Verdomar.

CORRESPONDENCIA

Para el envío de artículos, correspondencia y notas en colaboración:

Sres. Directores. Suplemento de Derecho Ambiental. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Dirección: Tucumán 255, Piso 6 Oficina A - Ciudad de Buenos Aires - Argentina.

Teléfonos: 4312-0788, 4312-2422, 4312-2183, 4313-8631. Mail: suplemento@farn.org.ar

El contenido de los artículos de este suplemento es responsabilidad exclusiva de sus autores y no es necesariamente compartido por los editores o por los integrantes del Equipo de Redacción. FARN acepta y fomenta la difusión de todos los puntos de vista sobre los temas tratados en este suplemento.