

Néstor Cafferatta

Secretario de Juicios Ambientales de la Corte Suprema de la Nación de Argentina - Profesor del derecho ambiental de la Universidad Nacional de Buenos Aires



Comentario sobre el Principio de Estrasburgo no. 31: la protección del ambiente como interés general

La protección del medio ambiente constituye un interés general de carácter apremiante y prioridad urgente que es fundamental para la protección de los derechos humanos fundamentales. Como tal, las medidas de protección ambiental no están subordinadas a los intereses económicos de un Estado o de un particular, o, incluso, a determinados derechos fundamentales. Una mera referencia al bienestar económico del país no debe aceptarse como suficiente para pesar más que los derechos de otros afectados por el daño ambiental.

Nos preguntamos si el interés general coincide con el interés público. El derecho ambiental se aloja en el interés general de las personas, de allí que se cruza con la defensa del interés público, aunque no necesariamente se identifica. Por eso cuando no coinciden, se plantea un conflicto, entre el Estado y la comunidad, o un sector de la misma, que en casos de litigios estructurales, enfrentan en sede judicial, dos polos de interés opuestos. Doctrina del derecho administrativo, señala que el fin del acto estatal debe ser siempre público, esto es, un propósito colectivo de modo que el acto no puede perseguir un fin privado, ni tampoco un fin público distinto de aquél establece la normativa. La administración actúa guiada por este fin de satisfacción del interés público.

Pero qué pasa cuando el gobierno, estado o autoridad pública, adopta una decisión en un asunto ambiental, que la sociedad, comunidad, o sectores de la misma (representados por defensorías públicas, defensor del pueblo u ombudsman, defensores de derechos humanos en cuestiones ambientales, entidades ambientalistas, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones, fundaciones, organizaciones no gubernamentales ONGs, vecinos, afectados, habitantes, comunidades indígenas, tribales o pueblos originarios) resiste, rechaza o impugna, en sede administrativa, y luego tras diversos reclamos sociales frustrados, accede a la justicia para promover una demanda por vía del amparo judicial, inconstitucionalidad de leyes, decretos o resoluciones, nulidad de actos, prevención y recomposición del daño ambiental colectivo, tutela civil inhibitoria, o cautelares tempranas, de cesación de la actividad generadora de daño ambiental.

La importancia del acceso a la información, participación pública, y acceso a la justicia ambiental, en el derecho ambiental, responde a esta realidad: se trata de empoderar por estos medios, al ciudadano, a la sociedad civil, a la colectividad, quienes son los portadores del derecho de incidencia colectivo o interés difuso ambiental, referido al bien colectivo ambiente, porque el interés general es fruto del interés común colectivo. De esta forma se democratiza las decisiones que se adoptan en proyectos, obras, actividades con impacto ambiental.

En estos casos, creemos en causas o casos judiciales ambientales (litigios ambientales), será el juez (la justicia) quien decidirá en definitiva, – en la difícil labor jurisdiccional del debido control constitucional, o convencional internacional –, el acto que se considera legítimo, o la legalidad del acto, desde el punto de vista del paradigma ambiental.

La Ley 25675 General del Ambiente de la Argentina establece en su artículo 32 que el juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general.

En ese sentido, es jurisprudencia de la Corte Suprema que el ambiente es un bien colectivo, de pertenencia comunitaria, de uso común e indivisible (Fallos: 329:2316 y 340:1695). El ambiente no es para la Constitución Nacional un objeto destinado al exclusivo servicio del hombre, apropiable en función de sus necesidades y de la tecnología disponible, tal como aquello que responde a la voluntad de un sujeto que es su propietario. CSJ 528/2000 (36-B)/CS1 ORIGINARIO Buenos Aires, Provincia de c/ Santa Fe, Provincia de s/ sumarísimo – derivación de aguas; 03/12/2019. C. 3162. XL. ORI COIHUE S.R.L. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y daños y perjuicios 18/11/2021 Fallos: 344:3476 (Voto de los jueces Rosatti y Maqueda). Asimismo, dijo que para la Constitución Nacional el ambiente no es un objeto destinado al exclusivo servicio del hombre, apropiable en función de sus necesidades y de la tecnología disponible, tal como aquello que responde a la voluntad de un sujeto que es su propietario. Comunidad Aborigen de Santuario de Tres Pozos y otras c. Jujuy, Provincia de y otros s/amparo ambiental 28/03/2023. Fallos: 346:209.

El daño que un individuo causa al bien colectivo ambiente se lo está causando a sí mismo. La mejora o la 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. Mendoza, Beatriz S. y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios (Daños Derivados de la Contaminación Ambiental del Río Matanza-Riachuelo) – M. 1569. XI. ORIGINAL Corte Suprema de Justicia de la Nación, 20 de junio de 2006 – Fallos: 326:2316

La doctrina judicial en Argentina, es concordante con esta idea, que ubica el derecho ambiental dentro del interés general de la comunidad. Ello así, porque el ambiente es un bien de pertenencia comunitaria (supra individual, impersonal, indiferenciado), referido al bien colectivo, indivisible, ambiente (macro bien) o a alguno de sus componentes – ejemplo, flora, fauna, agua, suelo, paisaje, bosques, glaciares, biodiversidad, ecosistema, animales, clima, bienes del patrimonio cultural (micro bienes). El derecho ambiental se ubica en la “esfera social de los individuos” (LORENZETTI).

En cuanto a interés público, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en la Opinión Consultiva No. 23/17, dijo que el actuar del Estado debe regirse por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información de interés público, bajo el control del Estado, permite la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso y, a su vez, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. En relación con actividades que podrían afectar el medio ambiente, la CIDH ha resaltado que constituyen asuntos de evidente interés público el acceso a la información sobre actividades y proyectos que podrían tener impacto ambiental.

En el marco de la de protección del medio ambiente, esta obligación implica tanto la provisión de mecanismos y procedimientos para que las personas individuales soliciten la información, como la recopilación y difusión activa de información por parte del Estado. Este derecho no es absoluto, por lo que admite restricciones, siempre y cuando estén previamente fijadas por ley, responden a un objetivo permitido por la Convención Americana y sean necesarias y proporcionales para responder a un interés general en una sociedad democrática.

Más recientemente, ese mismo la CIDH, en el Caso “Baraona Bray v. Chile”, sentencia del 24/11/2022, recuerda que ha considerado como temas de interés público aquellas opiniones o informaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes. Tal es el caso de las declaraciones en materia de asuntos ambientales. Al respecto, la Corte considera que las opiniones, manifestaciones, ideas e información relativas a la protección o gestión del medio ambiente, así como aquellas sobre los riesgos e impactos ambientales de actividades o proyectos, deben ser considerados asuntos de interés público en lo que respecta a la protección de la libertad de expresión debido a que, como lo ha reconocido en su jurisprudencia, el respeto y garantía de los derechos humanos no puede escindirse de la protección del ambiente.

Asimismo, cabe señalar que Corte ha reconocido la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos. En consecuencia, para la CIDH no cabe duda de que los temas ambientales deben considerarse asuntos de interés público en una sociedad democrática y que corresponde a los Estados proteger la libertad de expresión y fomentar la participación por parte de los ciudadanos en estos asuntos.

El derecho ambiental es un derecho de incidencia colectiva, esencialmente transparente, de amplia participación social, base democrática (MORELLO decía que llevaba al retorno del pueblo al ágora, haciendo un parangón con la polis griega, para discutir todos los temas de la gestión y administración comunitaria), un derecho igualitario, que efectivamente pretende igualar desiguales (el vecino, el afectado, con el Estado o la industria, los centros de poder político y económico), es un derecho colectivo, que defiende muchas veces, a sujetos vulnerables (excluidos o marginales, los sectores más pobres de la sociedad, las comunidades indígenas), o al ambiente (en situación de colapso, grave crisis, o escasez, en la emergencia climática, condiciones de sequía severa, especies en vías de extinción, etc.), en cuestiones que por su importancia, necesariamente hacen al interés general de la colectividad.

Así, en la colisión con el interés privado (aprovechamiento de la propiedad o un desarrollo económico), en casos de urgencia o apremiantes, en los que están en juego además, la defensa de los derechos humanos, el interés ambiental prevalece, es prioritario, o se lo considera un interés superior, o precedente. Se trata de “casos difíciles”, en los que el operador jurídico (el juez) deberá decidir en base a un cuidadoso “juicio de ponderación” (razonabilidad o proporcionalidad), sopesar todas las circunstancias del caso, y los principios en estado de tensión, para determinar el interés precedente.

Néstor Cafferatta, julio 2023