



Provincia de Corrientes
Poder Judicial



IC4 2988/1

"INCIDENTE DE MEDIDA CAUTELAR EN AUTOS CIRIGNOLI SEBASTIAN C/ SANCHEZ MARIA VALENTINA; SANCHEZ CARLOS CESAR Y SANCHEZ MARIA ANTONIA Y/O Q.R.P. DEL INMUEBLE Y/O INSTITUTO CORRENTINO DEL AGUA Y EL AMBIENTE (I.C.A.A.) S/ AMPARO"

Nº 73

Corrientes, treinta (30) de Septiembre de 2008

Y VISTOS: Estos autos caratulados: "INCIDENTE DE MEDIDA CAUTELAR en autos: CIRIGNOLI, SEBASTIÁN C/ SANCHEZ, MARIA VALENTINA, SANCHEZ CARLOS CESAR Y SANCHEZ MARIA ANTONIA Y/O Q.R.P. DEL INMUEBLE Y/O INSTITUTO CORRENTINO DEL AGUA Y DEL AMBIENTE (ICAA) S/ AMPARO", Expte. Nº 2.988.-----

Y CONSIDERANDO: LA SEÑORA VOCAL DOCTORA MARIA EUGENIA SIERRA DE DESIMONI DIJO: 1º) Que a fs. 10/17 Sebastián Cirignoli, por apoderado, solicita medida cautelar de no innovar, para que se ordene a los demandados María Antonia Sanchez, María Valentina Sanchez y Carlos César Sanchez, y quien resulte responsable de la ejecución y contra el I.C.A.A. que suspendan las obras que se están realizando en zona de la Reserva Provincial del Iberá.-----

Las obras consisten en la construcción de un baletón y un canal de aproximadamente 6 km. de longitud que desemboca en la Laguna Trin, en la costa de los Esteros del Iberá, en el inmueble de los demandados. Manifiesta que esa construcción provoca daños ambientales de consideración cuya evaluación por parte el Instituto Correntino del Agua y del Ambiente no había sido realizada, al momento de iniciar las obras. La obra se encuentra iniciada y se encuentra en proceso, sin haber finalizado el trámite ante la autoridad de aplicación, o sea sin obtener la Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Que si bien se inició el EIA el mismo no se halla finalizado, además de haber sido impugnado. Considera que hasta tanto no se resuelva la cuestión principal, no se puede continuar con la construcción de las obras, dado que el hecho de permitir continuar avanzando a la obra hidráulica cuestionada acarreará perjuicios irreparables para el principal ecosistema de la provincia. Acompaña fotografías de fs. 1/5.-----

A fs. 60 se tuvo por cumplida la medida para mejor proveer ordenada; y se reanudó el llamamiento de autos para resolver con la integración de Sala dispuesta a fs. 49, firme y consentida.-----

2º) Nestor Cafferata, define el derecho ambiental como una disciplina jurídica en pleno desarrollo y evolución, constituye el conjunto de normas regulatorias de relaciones de derecho público o privado tendientes a disciplinar las conductas en orden al uso racional y conservación del medio ambiente, en cuanto a la prevención de daños al mismo, a fin de lograr el mantenimiento del equilibrio natural, lo que redundará en una optimización de calidad de vida ("El principio de prevención en el derecho ambiental" autor citado, en Rev. de Dcho. Ambiental. Lexis Nexis. Nov. 2004, pág.9).-----

Es un derecho humano de tercera generación, a un medio ambiente sano y equilibrado y al patrimonio común de la humanidad, que se funda en la idea de la solidaridad entre los hombres. "Los derechos del hombre de la tercera generación se nuclean en torno de un esquema madre --el derecho de la solidaridad-- y comprende, principalmente, al menos hasta este momento, a cuatro categorías de nuevas libertades: a) el derecho a la paz; b) el derecho al desarrollo; c) el derecho al medio ambiente; y d) el derecho al respeto del patrimonio común de la humanidad". (Morello, Augusto en: "Los derechos del hombre de la tercera y cuarta generación" en Estudios de Derecho Procesal. Nuevas demandas. Nuevas respuestas. Tomo II. Librería Editora Platense. 1998 pág. 944).-----

Para hablar de la existencia de un Derecho Ambiental, es necesario saber, si existen y cuales son los principios probados y aceptados por la conciencia jurídica mundial. De manera ejemplificativa, enumera Lidia Garrido Cordobera, en un meduloso trabajo, los siguientes principios: a) eticismo y solidaridad humana, b) enfoque sistémico, c) participación pública, d) interdisciplina, e) contaminador – pagador, f) protección, mejora, defensa y restauración de la biosfera, g) uso racional del medio, h) coordinación de acutación, i) ordenamiento ambiental, j) calidad de vida, k) cooperación internacional. (“Daño Ambiental colectivo e individual” en La Ley 2007-A: 865. Responsabilidad Civil. Doctrinas esenciales).-----

Una de las conclusiones a que adhiero, expuestas en el citado trabajo, consiste en que es el Estado, como expresión jurídica de la comunidad organizada, quien debe regular las actividades de sus miembros para prevenir y paliar los daños ambientales. Una herramienta muy útil es el ejercicio del poder de policía.-----

3º) En la adopción de medidas cautelares en los procesos de amparo ambiental, tiene que tenerse en cuenta el principio de prevención del daño, que rige en las cuestiones de derecho ambiental. Conforme al mismo se procura evitar la producción de daños ambientales, estableciendo la ley los mecanismos administrativos conducentes para evitar el daño.-----

El problema que plantea el sub litem se enmarca dentro de las relaciones que unen medioambiente y desarrollo, porque consiste en utilizar los recursos naturales desde el punto de vista del medio ambiente. Se habla de externalidades, para referirse al coste que no es tenido en cuenta por el sujeto que toma decisiones económicas desde que él no se hace cargo de aquél, puesto que lo transfiere a otras personas o la sociedad; este coste puede afectar bienes comunes o privados. Afirma fundada y correctamente, Lidia Garrido Cordobera que la transferencia de costes al medio ambiente y a la sociedad es para el que lo hace un ahorro de gastos y para la colectividad un daño que tendrá las características de ser daño jurídico (ob. cit.).-----

Se trata del establecimiento arrocero Don Antonio, que está extrayendo agua directamente desde la laguna Trin, Cuenca del Iberá, mediante reactivación de estación de bombeo y canal pre existente para riego de 1175 ha. de arroz. Aunque a fs. 611 del Expte. Administrativo N° 540-15-09-611/05, se aclaran los alcances de la obra que se mantienen a los indicados al inicio del trámite: construcción del canal de riego, de una extensión de 6 km. y la construcción del segundo levante, instalando una bomba y un motor en éste, y otra para abastecerlo en el primer levante, no se incrementará la superficie de riego, se limita a la aprobada por Resolución N° 362 y que es de 1.175 has. para Establecimiento Don Antonio. Asimismo se informa que la superficie de riego de la campaña 2006/2007 ha sido de 350 has., y que la superficie de riego de la campaña 2007/2008 ha sido de 400 has. por lo cual surge un remanente de 775 has. que se pretende desarrollar durante la presente campaña.-----

Se cuestiona que no haya concluido el Estudio de Impacto Ambiental, y además se cuestiona concretamente el contenido y alcances del informe del I.C.A.A. Se afirma que el órgano de aplicación no intervino, que el poder de policía no fue ejercido, por lo que surge urgente la necesidad de la suspensión de las obras que están afectando el ecosistema más importante de nuestra provincia llevándolo a una situación de continuo deterioro y con ello violando de manera palmaria, el derecho a gozar de un ambiente sano de todos los habitantes de la provincia.-----

4º) La legitimación del solicitante ha sido resuelta por esta Sala en su anterior composición, resolución N° 50 obrante a fs. 37/40 de los autos principales (acción de amparo ambiental). A lo cual me remito por hallarse firme y consentida.-----

5º) Para analizar la verosimilitud del derecho tengo a la vista los autos principales en que tramita la acción de amparo ambiental, en la cual el I.C.A.A. ha presentado el informe de



Provincia de Corrientes
Poder Judicial

ley a fs. 76/vta. adjuntando el informe de la Gerencia de Gestión Ambiental y por el Departamento Contaminantes Ambientales. A su vez, el Dr. Alfredo Vara, por María Antonia Sanchez constestó la demanda a fs. 99/106 adjuntando una resolución N° 355 del Administrador del I.C.A.A. de fecha 18/08/06 en la cual se formula la declaración de impacto ambiental.-----

También tengo a la vista fotocopias certificadas del expediente administrativo N° 540-15-09-611/05.-----

De lo actuado ante los órganos administrativos resulta que con posterioridad al pedido de medida cautelar formulado en autos en fecha 21/11/06, la Fiscalía de Estado expidió a fs. 549/550 el dictamen N° 3086 de fecha 14/09/07. -----

Luego, la Asesoría Jurídica del I.C.A.A. (dictamen N° 82 del 29/01/08) obrante a fs. 573/574 opinó que la concesión otorgada por **Resolución N° 362** de fs. 478/479 era una autorización de carácter precario (para utilización de carácter transitorio art. 98 inc. 4 del Código de Aguas) sin término, que podría ser revocado en cualquier momento (art. 97 2° párr. Cód. de Aguas).-----

A fs. 577 (12/2/08), Ministerio de Producción Trabajo y Turismo le pide a la Asesoría Legal de la Dirección de Recursos Naturales que se expida sobre el punto 4° de la nota de fs. 238; ratificado a fs. 327 y dictamen de fs. 331/332, y de fs. 344, es decir que emita la DIA, se expida sobre el convenio de fs. 375/376 e informe si se ha dictado el Acto Administrativo para realizar las actividades solicitadas por el administrado, dentro de la Reserva del Iberá. **Disponiendo además que se giren las actuaciones a la Dirección de Recursos Forestales, para que se expida sobre la obra a emprender donde se encuentran comprometidos recursos naturales, montes nativos, del que gozan una particular protección legal, como así también su uso y administración.** -----

Dirección de Recursos Naturales remite a la Asesoría Legal de Subdirección de Fauna y Flora, para cumplir lo requerido por Ministerio de Producción y Trabajo. De fs. 579 resulta que **no se ha dictado el Acto Administrativo por parte de la Subdirección de Fauna y flora.** -----

A fs. 583 Departamento de Bosque Nativo informa que el administrado inició actividades en el Area de Reserva y Parque Provincial **sin conocimiento de las áreas técnicas correspondientes.** Señala que se debería haber cumplido con los trámites administrativos indicados en la ley 5175/97 "Régimen de Preservación y Conservación de los Bosques Nativos de la Pcia. de Corrientes" de la cual la Dirección de Recursos Forestales es autoridad de aplicación y también con el decreto reglamentario N° 1014/01.-----

A fs. 589/590 vta. obra dictamen de Fiscalía de Estado. En relación al recurso jerárquico contra las Resoluciones N° 355/06 y 362/06 del I.C.A.A. aconseja sustanciarlo con María Antonia Sanchez.-----

A fs. 593/596 (27/05/08) Asesoría Legal del I.C.A.A. establece el carácter no suspensivo del recurso jerárquico en trámite, es decir la no suspensión del acto administrativo.

Lo último actuado consiste en una solicitud al Administrador General del I.C.A.A. (fs. 651/652) de que se realice una inspección en forma conjunta de la Gerencia de Ingeniería y Gerencia de Gestión Ambiental a fin de corroborar el cumplimiento del Plan de Gestión Ambiental, ya que se trata de una actividad en funcionamiento, en la cual el cultivo de arroz se viene realizando desde 1975.-----

6°)La Declaración de Impacto Ambiental, es condición imprescindible para la

realización de obras como la de autos (ley 5067 mod. por ley 5517 y arts. 8, 11, 12, 13, 16 a 21 y cc. de la Ley General del Ambiente).-----

Siguiendo lo expuesto por el Dr. Carlos Anibal Rodríguez, considero que toda obra o emprendimiento productivo que se realice, de carácter significativo o relevante, va a tener efectos negativos o positivos sobre el ambiente, va a cambiar las cualidades del ambiente. De allí la necesidad de contar con instrumentos adecuados para prevenir dichos impactos, con los fines de mantener un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. Por eso se han creado instrumentos tendientes a tratar de que dichos impactos afecten lo menos posible a nuestro entorno (conf. autor citado. Derecho Ambiental Argentino. Ediciones Moglia. 2005 pág. 291).-----

La ley 4736 art. 9º establece que la conservación de los Recursos Naturales dentro de las Reservas Naturales será compatible con ciertas actividades comerciales, industriales y comunitarias que permitan el uso racional de los mismos sin afectar las características fundamentales del área o su equilibrio ecológico. El inc. c) permite las actividades industriales y comerciales previa autorización de la autoridad de aplicación, con las condiciones previstas en la ley nacional 13.273 y su decreto reglamentario.-----

En el sistema de la Reserva Iberá se encuentran instaladas cuatro arroceras. Las arroceras cuyas fuentes de riego son las lagunas Trin y Fernández presentan la particularidad de concentrar los efluentes de las chacras en el mismo canal de toma, regando con agua que se mezcla con los drenajes propios, conformando un circuito semi-cerrado. La actividad arrocera no contaba con datos científicos que puedan planificar la actividad de manera sustentable, por lo que se hizo necesario el estudio de impacto ambiental para conocer el estado actual de las cuencas. El estudio de los indicadores de impacto ambiental incluye riesgos de contaminación por pesticidas y riesgos de contaminación por fertilizantes. Este estudio fue realizado a instancias de Establecimiento Don Antonio.-----

Aquí cobra importancia el enfoque sistémico, porque permite que el Estado diseñe la política de uso del agua por parte de cuatro arroceras, fijando límites ciertos y científicos a la actividad con la intervención de los organismos de planeamiento y el Estudio de Impacto Ambiental.-----

Los estudios de impacto ambiental son estudios que tratan de evaluar las consecuencias o efectos ambientales de determinadas acciones o proyectos y ven qué provocan ellas en la salud del hombre y en su entorno. Son estudios que se presentan como un instrumento idóneo para la toma de decisiones y competen a la política ambiental preventiva. **El alcance de los E.I.A. no suele tener la entidad suficiente como para imponer la decisión a tomar sino, simplemente, que su fin es instruir a quien toma la decisión y hacerlo responsable de la consecuencia de su elección.** (conf. Lidia Garrido Cordobera, ob. cit.).-----

7º) De todo el referido trámite administrativo, concluyo que el administrado no cumplió, con lo dictaminado a fs. 579 y 583 ante las áreas técnicas correspondientes, iniciando el trámite ante la Dirección de Recursos Forestales, conforme lo dictamina el área legal de Ministerio de Producción, Trabajo y Turismo a fs. 585 (8/4/08).-----

8º) En el expediente en trámite ante esta sala, que también versa sobre cuestiones ambientales, caratulado: "INCIDENTE DE MEDIDA CAUTELAR en autos: "CIRIGNOLI ANASTIAN C/RAMON AGUERRE Y/O QUIEN RESULTE RESPONSABLE Y/O QUIEN RESULTE PROPIETARIO DE LA ESTANCIA RINCON DEL UGUAY Y/O QUIEN RESULTE RESPONSABLE E INSTITUTO CORRENTINO DEL AGUA Y EL AMBIENTE (I.C.A.A.) S/ACCION DE AMPARO AMBIENTAL", Expte. N° 2743, he seguido el criterio del Dr. Carlos Anibal Rodríguez, el que resulta de plena aplicación en autos, toda vez que se verifican las siguientes circunstancias: a) Se trata de obras realizadas en la Reserva Provincial



*Provincia de Corrientes
Poder Judicial*

del Iberá, protegida por la Ley 3.771 y cuyo objeto principal es la conservación de la biodiversidad; b) Las aguas del Iberá son de dominio público provincial; c) Conforme al art. 191° del Código de Aguas de la Provincia (Dec. Ley 191/01), las obras hidráulicas privadas, deberán ser previamente autorizadas por la Autoridad de Aplicación y previa Declaración de Impacto Ambiental; d) El Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental es obligatorio conforme lo dispone la Ley 25.675 para obras como la intentada en autos; y e) tal Declaración de Impacto Ambiental (DIA) debe ser previa a la realización de la obra.-----

9º) Certeramente advierte el Dr. Carlos Rodríguez que el objeto principal de las zonas naturales protegidas es la preservación de la biodiversidad, el ecosistema que comprende el manejo del agua, flora, fauna y actividades antrópicas. La Reserva Provincial del Iberá es un “humedal” de aproximadamente 13.000 Km2. (de acuerdo a la ley de su creación -Ley 3771) y el establecimiento en cuestión está ubicado en dicha reserva. -----

Las aguas del Iberá son de dominio público provincial (art. 2340 del Código Civil y 58 de la constitución provincial) y la construcción de represas de aguas de ríos o arroyos se regirá por las normas del derecho administrativo (art. 2645 C.C.), debiendo tenerse presente los arts. 191 a 198 del Código de Aguas de la Provincia de Corrientes (Dcr. Ley 191/01).-----

La Convención Provincial Constituyente de 2.007 reconoció con jerarquía constitucional la preservación, conservación y defensa del ecosistema Iberá en el art. 66, imponiendo además ciertos deberes al Estado en el art. 65.-----

Y sobre la exigencia del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental el art. 57º de nuestra Carta Magna Provincial establece la obligatoriedad de la determinación previa del Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental, para todo emprendimiento susceptible de causar efectos relevantes en el ambiente.-----

Ahora bien, explica el distinguido colega de sala, que el Proceso de Evaluación de Impacto ambiental según nuestra ley 5067 y la Ley 25675 en su parte pertinente requiere de lo siguiente: a) Un Estudio de Impacto Ambiental (E.I.A.)- Sección 2º de la Ley 5067- Art. 8º a 13º; b) El análisis de tal estudio por la autoridad de Aplicación (Art.14º de la Ley 5067); c) La audiencia pública (Reglada por Dec. 876 del 11/05/2005; d) La Declaración de Impacto Ambiental con los requisitos que establece el art.15º Ley 5067 y e) La remisión al organismo competente para la autorización de la obra.-----

10º) En el caso de autos, la Declaración de Impacto Ambiental no está firme. A ello se agrega que el emprendimiento no fue autorizado por la autoridad de aplicación (ver dictamen de fs. 585 del expte. 540-15-09-611/2005), que no es otra que la Dirección de Recursos Forestales (Ley 5175/97 y Dcr. Reglamentario N° 1014/01) del Ministerio de la Producción, Trabajo y Turismo de la Provincia, conforme lo establece la Ley 5.549 (Ley de Ministerios). Por lo cual concluyo que el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental no se encuentra concluido, al no haberse cumplido todas las etapas.-----

11º) El art. 16 de la ley 5067 establece que la declaración de impacto ambiental será remitida en un plazo no mayor de 90 días al organismo competente para la autorización del proyecto y/o interesado. Todo el proceso de evaluación de impacto ambiental se inscribe en el marco de los presupuestos mínimos institucionales (art. 6º de la ley 25.675) ya que tiene por objetivo definir los parámetros en cuanto a la gestión y a los procesos de toma de decisión respecto del ambiente (conf. Cristina Maiztegui y Juan R. Walsh: “El paradigma de la sustentabilidad y el nuevo derecho ambiental argentino” en Rev. de Dcho. Ambiental. Lexis Nexis. Ene-mar. 2005 pág. 173).-----

La autorización del emprendimiento por el organismo competente es uno de esos instrumentos establecidos en la ley.-----

Lidia Garrido Cordobera aconseja "es menester permitir la obtención de información conforme al art. 16 de la Ley General del Ambiente, para entrar en una libre discusión y contar con un sistema de gestión. Es cierto que la participación pública no asegura por sí misma un comportamiento ambiental responsable, pero sí creemos que se logra un sentido de la responsabilidad" (ob. cit.).-----

12º) El dictamen del área técnica correspondiente dirá si autoriza o no el emprendimiento y bajo qué condiciones. Si al estado le compete y corresponde la tutela del ambiente, si también es responsable por un daño ambiental que se produzca, debe requerírsele la autorización administrativa que permita esa actividad porque en eso consiste la adopción informada de la decisión para la cual se realizó el E.I.A. -----

La carga de la prueba de que no se producirá perjuicio ambiental corresponde al autorizante (comentario del caso Katán, Cano Guillermo, "Un hito en la historia del Derecho Ambiental Argentino" en La Ley 1983-D:567).-----

13º) Por lo expuesto, encuentro cumplidos en autos los requisitos que hacen procedente la medida, ya que no obstante el tiempo transcurrido desde que fuera solicitada, he examinado el expediente administrativo y del mismo resulta la insistencia de Fiscalía de Estado, del Departamento de Bosques Nativos, de la Dirección de Fauna y Flora en la necesidad del trámite administrativo ante la autoridad de aplicación. Que la ausencia del acto administrativo se mantiene a la fecha. Siendo este trámite esencial y previo a la iniciación de las obras estimo que procede hacer lugar a la medida cautelar solicitada, disponiendo -previa caución juratoria- la suspensión de la obra hasta que se cuente con la aprobación por parte de la autoridad de aplicación Dirección de Recursos Forestales (Ley 5175/97 y Dcr. Reglamentario N° 1014/01) del Ministerio de la Producción, Trabajo y Turismo de la Provincia, conforme lo establece la Ley 5.549 (Ley de Ministerios). **ASI VOTO.**-----

A LA MISMA CUESTION LA SEÑORA VOCAL SUBROGANTE DOCTORA MARIA HERMINIA PUIG DIJO: Que comparto los fundamentos y conclusión a que arriba la Señora Vocal preopinante. En consecuencia, adhiero al voto que antecede y me expido en idéntico sentido. -----

Por todo ello, **SE RESUELVE:** 1º) **HACER LUGAR** a la medida cautelar solicitada, y en su mérito disponer -previa caución juratoria- la suspensión de la obra en cuestión hasta tanto se cuente con la aprobación por parte de la autoridad de aplicación -Dirección de Recursos Forestales (Ley 5175/97 y Dcr. Reglamentario N° 1014/01) del Ministerio de la Producción, Trabajo y Turismo de la Provincia, conforme lo establece la Ley 5.549 (Ley de Ministerios). 2º) **INSERTESE** copia, regístrese y notifíquese.-----