

///RANÁ, 25 de septiembre de 2018.

VISTOS Y CONSIDERANDO:

1. La apoderada y directora ejecutiva de la Fundación CAUCE: Cultura Ambiental y Causa Ecologista, Valeria Inés Enderle, dedujo acción de amparo por mora en la provisión de información pública ambiental contra el Estado de la Provincia de Entre Ríos y requirió le ordene suministre la información que solicitó y sustanció por expediente que identificó, en el que a la fecha, el Estado se mantuvo -dijo- silente.

Refirió estar en conocimiento que una empresa extranjera adquirió una propiedad próxima a la localidad de Diamante con destino a la extracción de arenas silíceas del río Paraná, por lo que solicitó -en su calidad de directora ejecutiva de la Fundación CAUCE- al Ejecutivo Provincial información ambiental sobre un proyecto de construcción de un puerto de arenas en las inmediaciones.

Concretamente precisó haber requerido por intermedio del Instituto Portuario de la Provincia de Entre Ríos informes sobre trámites realizados por el inversor extranjero para la explotación del inmueble; copias de los actuados y de los actos administrativos que se hayan adoptado; como así también toda actividad administrativa destinada a acreditar los correspondientes estudios de impacto ambiental y su certificación.

Denunció cumplimiento del plazo para responder el día 14 del mes de agosto del corriente año, sin que el Estado Provincial haya respondido.

Ponderó la procedencia del amparo que intentó. Situó al derecho al acceso a la información ambiental dentro del genérico derecho a la información pública, propio de las sociedades democráticas y republicanas. Recordó que la información debe ser brindada de modo oportuno, veraz e íntegro, tal como se desprende de la combinación normativa que señaló: artículos 57 de la Constitución de Entre Ríos y 9 de la Ley 25.831, cuyos textos en lo sustancial, reprodujo.

Pronosticó que el silencio del Estado Provincial frente a su requerimiento no contribuirá al bien común, además de constituir una violación al estatuto de derechos cuyo decálogo refirió -artículos 16, 17, 18 y concordantes de la Constitución Nacional-. Encuadró el silencio en los artículos 43 y 57 de los textos constitucionales nacional y local; y refirió a una opinión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al respecto.

Calificó a la información que requirió de sensible; señaló que no existe otro medio judicial más idóneo que el por ella utilizado, repasó en detalle el derecho que regula y protege el acceso a la información pública, tanto convencional, como constitucional y legal en ambas jurisdicciones -nacional y provincial-; para finalizar precisando la prueba, reservando caso federal suficiente y peticionando, en lo sustancial, por la prosperidad de su amparo.

2. Previo a que el Estado Provincial produzca el informe de ley, Enderle introdujo copia de la actuación administrativa que le remitió el Estado Provincial, originada en su pedido de informe ambiental, la que consideró una respuesta incompleta, insuficiente e imparcial.

3. Produjo informe y contestó demanda el Estado de la Provincia de Entre Ríos por intermedio de su Fiscal Adjunto, Sebastián Trinadori. Reseñó los antecedentes del caso y opuso la defensa de improcedencia por ausencia de mora ilegítima.

Transcribió el artículo 57 del texto constitucional entrerriano del que concluyó en que una acción de amparo por mora requiere acreditación de demora injustificada por la autoridad administrativa obligada a expedirse, lo que a su juicio no verificaron las actuaciones en las que sustanció la solicitud de la Fundación CAUCE.

Suplió la ausencia en autos del volante de seguimiento del expediente administrativo cuya demora reputó la amparista al Estado, y detalló el derrotero de la actuación -cuya copia autenticada acompañó- concluyendo en que el Poder Ejecutivo impulsó

el expediente, inclusive dos días antes que lo notificaron del inicio del presente amparo por mora. Solicitó el rechazo de demanda e imposición de costas.

Señaló otra causal de inadmisibilidad de la acción de amparo: la existencia de otro procedimiento más idóneo que el elegido por el amparista. Según el Fiscal Adjunto, el trámite regulado por el artículo 14 del Decreto 1169/05, reglamento invocado por Fundación CAUCE, impone al reclamante de información pública el trámite administrativo general y en consecuencia, la actora debió necesariamente deducir previo al amparo, el pertinente recurso de queja previsto en el artículo 72 y siguientes del decreto ley 7060; lo que denunció omitido por la amparista.

Destacó que para que la mora pueda ser tachada de ilegítima, exige necesariamente una intervención previa en sede administrativa a fin que el órgano remiso se expida y solo si no cumple el requerimiento, queda expedita la vía judicial y residual del amparo; intimación que la amparista obvió formular.

Recordó que la admisibilidad de la acción de amparo por mora está condicionada a la inexistencia de otros procedimientos judiciales o administrativos que permitan obtener idéntica protección ya que el amparo reviste carácter excepcional y residual.

Agregó además que el artículo 18 del Decreto 1169/05 exige que los incumplimientos al régimen de información pública deben ser denunciados por ante la Oficina Anticorrupción y Ética Pública, trámite que señaló también omitido por la amparista.

Citó jurisprudencia del fuero, detalló la prueba, reservó caso federal suficiente para la hipótesis en que su posición no encuentre acogida en la jurisdicción local y petitionó por el rechazo del amparo.

4. El diseño constitucional en materia de distribución de competencias legisferantes y administrativas ambientales entre los Estados Nacional y Provinciales se apartó en la reforma de 1994 del principio clásico de la Constitución Histórica de 1853-1860 y por el cual “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”; estableciendo que corresponde a la Nación “... dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección [del derecho a un ambiente sano] y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”; artículos 121 y del 41 de la Constitución Nacional.

En cumplimiento de la manda constitucional, el Congreso de la Nación Argentina dictó sucesivas normas conteniendo, entre otros temas, presupuestos mínimos de protección ambiental, tanto generales –Ley General del Ambiente N° 25.675 (B.O. 28/11/02)- como específicos según la materia particular que cada uno trató. Así las leyes N° 25.612 (B.O. 29/07/02), N° 25.670 (B.O. 19/11/02), N° 25.688 (B.O. 3/01/03), N° 25.831 (B.O. 7/01/04), N° 25.916 (B.O. 7/09/04), N° 26.331 (B.O. 26/12/07), N° 26.562 (B.O. 16/12/09), N° 26.639 (B.O. 28/10/10), N° 26.815 (B.O. 16/01/13) y N.º 27.279 (B.O. 11/10/16) regularon los presupuestos mínimos para la protección ambiental sobre la gestión integral de: residuos de origen industrial; los PCBS; preservación de las aguas; el derecho de acceso a la información pública ambiental, residuos domiciliarios; para la conservación del bosque nativo; control de actividades de quema; los glaciares; manejo del fuego; y los envases vacíos de fitosanitarios; respectivamente.

La Ley General del Ambiente desarrolló el concepto de presupuesto ambiental mínimo en su artículo 6 como: “ toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable “; y estableció en sus

artículos 16, 17 y 18 los presupuestos mínimos en materia de información ambiental. Básicamente definió la doble calidad de obligación y derecho a la información relacionada con la calidad del ambiente; sus respectivos titulares y particularmente asignó responsabilidades a las autoridades, en general, de informar "...sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él pueden provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas." (artículo 18 primer párrafo).

También y en lo que aquí interesa, consagró principios procesales y sustanciales aplicables a la materia ambiental (Corte Suprema de Justicia de la Nación en "Raffo, Julio César Antonio y otros e/ Estado Nacional y otro (San Juan, Provincia de) s/ amparo", del 1/09/15).

5. La información y educación ambiental junto a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y la diversidad biológica, comparten el núcleo del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano -artículo 41 de la Constitución Nacional-. Sus presupuestos mínimos específicos de protección fueron regulados por la Ley N° 25.831. (B.O. 7/01/04).

La ley definió ampliamente su objeto normativo, como "...toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular:

- a) El estado del ambiente o algunos de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que afecten o puedan afectarlos significativamente;
- b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente." (artículo 2).

Además, reguló una legitimación activa también amplia para requerir información ambiental, la que calificó de libre y gratuita (artículo 3) y obligó a su suministro a las autoridades de todas las jurisdicciones y a los prestadores de servicios públicos, sean privados o estatales (artículo 4).

Precisó la casuística que justifica su denegación y los requisitos que debe contener la negativa a entregarla (artículo 7); y finalmente y en lo que aquí respecta, reguló un procedimiento y una acción judicial para obtener información ambiental, delegando en el Consejo Federal de Medio Ambiente la concertación de los criterios para dicho procedimiento (artículos 7, 8, 9 y 5).

6. A su turno, el Estado de la Provincia de Entre Ríos complementó en los límites competenciales definidos por la Constitución Nacional, el diseño ambiental y agregó las particularidades propias del entorno entrerriano. Definió el derecho a vivir en un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano; estableció concurrencia con las municipalidades para legislar y administrar en la materia; definió como instrumentos de su política ambiental -entre otros- al libre acceso a la información y a la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones que afecten derechos y la educación ambiental; y calificó a los recursos naturales integrantes del dominio originario del estado, al que encomendó su control; artículos 22, 83 y 84 de la Constitución Provincial.

Mientras que el Estado Nacional estableció "...los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas" (artículo 1 Ley 25,831); el Estado Provincial de Entre Ríos, pese a incluir dentro de sus instrumentos políticos constitucionales al libre acceso a la información ambiental, a la fecha no reguló norma específica a tales efectos.

La Provincia Entrerriana aplica a las pesquisas informativas ambientales su reglamento general de acceso a la información pública decretado por acto administrativo número 1169/05 (B.O. 1/04/05); que imprimió un trámite para el que previó una legitimación amplia (artículos 3 y 5), con un objeto también extenso (artículo 5), gratuito (artículo 9), particularmente corto (artículo 12), y cuya finalización insatisfactoria sometió al reglamento de trámites administrativos (artículo 14).

7. La amparista Fundación CAUCE fusionó la acción que dedujo -más allá del nombre con el que la intituló: “acción de amparo por mora en la provisión de información pública ambiental”- en las normas de origen constitucional y de presupuestos mínimos en materia ambiental, artículos 43 y 57 de las Constituciones de la Nación y de la Provincia de Entre Ríos, respectivamente, y 9 de la Ley 25.831; consideró denegado su pedido de información pública y petitionó por la imposición de un plazo al Estado Entrerriano, al que calificó de remiso, para responder.

La abogacía estatal, por el contrario, disoció el estatuto ambiental de presupuestos mínimos de las normas locales constitucionales sobre amparo por mora y reglamentarias del procedimiento por demora estatal para responder una requisitoria de información pública considerada en general -decreto 1169/05 y decreto ley 7060/83 ratificado por ley 7504 (B.O. 25/02/85)-; y opuso al progreso de la acción defensas de inadmisibilidad, ya que consideró que según el reglamento no hubo demora del Estado en contestar y si la hubo, no fue intimado a tales fines, lo que entendió una exigencia jurisprudencial previa y de ineludible cumplimiento.

Mientras la fundación amparista sostiene su posición en las normas regulatorias de los presupuestos mínimos ambientales que imponen al investigador ambiental una espera de treinta días y luego lo habilitan a demandar; el estado demandado esgrime en su defensa normas procesales locales que dispone de términos y exigencias formales diversas las que fueron puntillosamente desarrolladas como defensas por la abogacía estatal.

¿Como resolver la colisión producida por distintas normas en las que las partes fundan en derecho cada una de sus respectivas posiciones ?

Utilizando dos reglas de interpretación normativa por todos conocidas: la norma jerárquicamente superior desplaza a la inferior y la especial hace lo propio con la general. (Hans Kelsen en “Teoría Pura del Derecho, Ed. Colihue, Bs. As. 2011, pág. 258 y Lorenzetti Ricardo en “Teoría de la decisión judicial”, Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe 2008, pág. 251)

Aplicando tales reglas, el estatuto ambiental regulatorio de presupuestos mínimos desplaza por jerarquía y especificidad a las normas locales invocadas por la defensa estatal. El estatuto de presupuestos mínimos ambientales deriva directamente del artículo 41 de la Constitución Nacional y constituye una plataforma normativa básica, mínima, única y homogénea con fronteras en los límites de la Nación Argentina que admite regular de un modo más amplio a las competencias locales pero impide establecer recaudos más estrictos (“Zapata Soñez Lisandro y Otra c/ Municipalidad de Paraná s/ acción de amparo (acceso a la información pública ambiental -Ley 25.831)”; Vocal de Cámara en lo Civil y Comercial de Paraná Valentina Ramirez Amable, fallo del 13/05/18).

Así el inquisidor ambiental debe aguardar treinta días para que el Estado satisfaga su pesquisa en los términos que impone el artículo 9 de la ley 25.831, es decir, responda lo que aquel preguntó o justifique por que no puede responder. Toda negativa injustificada a brindar la información requerida o directamente a responder, de modo que afecte el regular ejercicio del derecho al acceso a la información ambiental en poder del estado, importa una violación a un presupuesto mínimo y genera acción sumarísima directa.

La acción directa -artículo 9 de la ley 25.831- para enjuiciar la conducta estatal reputada remisa en responder requisitorias informativas ambientales deriva del más amplio artículo 32 de la Ley General del Ambiente, norma presupuestaria mínima de naturaleza procesal y por la cual "El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie", cuya lectura deberá ser sistemática con la norma específica de acceso a la información ambiental honrando la coherencia del sistema, tal como lo indicó el artículo 3 del C.C. y C.

Los movimientos administrativos que durante los treinta días en los que dura el trámite pudo haber tenido la actuación generada por la Fundación CAUCE, en la medida en que no integran el catálogo de eximentes para responder en término un pedido de información pública ambiental; no pueden ser calificados con entidad justificante de la demora en responder, como pretendió hacerlo, no sin esfuerzo, la abogacía estatal.

Tampoco la exigencia jurisprudencial de intimar a la administración previo a la deducción de un amparo por mora puede ser contemplada, ya que la norma que estableció los presupuestos mínimos habilitó una vía judicial sumarísima y directa, es decir, sin intimaciones previas de ningún tipo.

El amparo por mora entrerriano que construyó laboriosamente la jurisprudencia de la Sala Penal y Procedimientos Constitucionales del Superior Tribunal de Justicia y jerarquizó la Constitución Provincial se adecua a los tiempos, materias y reglas que corren, como las ambientales, cuyo estatuto de presupuestos mínimo prevé acciones judiciales directas que no admite restricciones de ningún tipo y especie al acceso a la jurisdicción.

8. En las condiciones apuntadas, la amparista Fundación CAUCE solicitó en fecha 2/07/18 información ambiental sobre la explotación de arenas silíceas generando la actuación administrativa N° 2136185, la que lealmente la abogacía estatal acompañó en copia de fojas 35 en adelante de estos actuados.

Esperó los treinta días que le impone la ley de presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar su derecho de acceso a información ambiental en poder del Estado, sin que éste responda.

Va de suyo por obvio, que la precisa requisitoria que formuló la Fundación CAUCE en su pedido de información ambiental no fue respondida con la documentación que la Dirección General de Despacho le acompañó cuarenta y cuatro días -hábiles- después de su solicitud y luego de notificada la acción de amparo por mora.

Concretamente Fundación CAUCE requirió informes sobre trámites, proyectos y autorizaciones para la explotación de arenas silíceas y particularmente si el Estado activó los procedimientos sobre estudios de impacto ambiental y su eventual evaluación, y en caso de existir tales estudios y resultados, copias de los mismos; a los que el Estado demandado ensayó una respuesta desintegrada y ambigua. Por un lado el Instituto Portuario Provincial de Entre Ríos manifestó su ajenidad con el proyecto, a la par que la Secretaría de Ambiente admitió que su colega Secretaría Legal y Técnica de la Gobernación tiene para su evaluación la actuación caratulada N° 2062498 "Dec 4977/09 GOB: EXTRACCION Y ACONDICIONAMIENTO DE ARENA SILICEA -ARENAS ARGENTINAS DEL PARANA S.A.".

La imprecisión y vaguedad de la respuesta exime de mayores consideraciones sobre su insuficiencia, la que se agiganta a poco de advertir que las arenas silíceas constituyen un recurso natural integrante del dominio originario del Estado Entrerriano según el artículo 85 de la Constitución Provincial.

9. En conclusión el esbozo de respuesta a la requisitoria del amparista ha sido manifiestamente insuficiente y en consecuencia hago lugar a la demanda y condeno al Estado de la Provincia de Entre Ríos a que en el plazo de diez días hábiles una vez firme y notificada

la presente, responda el cuestionario obrante a fojas 1 y 2 del expediente administrativo N° 2136185.

10. Las costas del presente, se imponen a la accionada vencida, art. 20 LPC.
Por todo ello;

RESUELVO:

1.- HACER LUGAR A LA DEMANDA DE AMPARO deducida por la Fundación CAUCE: Cultura Ambiental y Causa Ecologista y, en consecuencia, emplazar al Estado Provincial para que, en el plazo de diez (10) días hábiles, se expida respecto de lo interesado por la amparista a fojas 1 y 2 del expediente administrativo N° 2136185.

2.- COSTAS A LA DEMANDADA VENCIDA, art 20 LCP.

(...)

Marcelo Baridón
Vocal de Cámara

Ante mí:

Alejandro Grieco
Secretario

SE REGISTRÓ. CONSTE.

Alejandro Grieco
Secretario