

EL DERECHO A DISFRUTAR DE UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO Y EL AMPARO EN LA JURISPRUDENCIA DE NUESTROS TRIBUNALES DE APELACIONES

María Elena Rocca

Sumario. 1. Introducción. 2. Objeto. 3. Marco conceptual y normativo. 3.1. Derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y equilibrado. 3.2. Intereses difusos. 3.3 Acción de amparo. 3.4. Derecho a un medio ambiente adecuado, intereses difusos y acción de amparo. 4. Método. 5. Análisis de la jurisprudencia de nuestros Tribunales de Apelaciones. 6. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

La temática del medio ambiente puede considerarse razonablemente nueva, así como la práctica de incluir normas relativas al mismo en las Constituciones.

En nuestro país el tema adquiere actualidad a partir de preocupaciones por la contaminación del agua, las emisiones industriales y la biodiversidad, entre otras.

Tal problemática no es menor ya que sin un medio ambiente adecuado la calidad de vida disminuye e, incluso, puede hacerse imposible.

2. OBJETO

El propósito de este trabajo es analizar la recepción jurisprudencial de las acciones de amparo que han tenido por objeto la tutela del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

3. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

3.1. Derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y equilibrado

Conforme la doctrina, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado integra la categoría de los "derechos de la tercera generación", reconocidos inicialmente en diversas declaraciones y pactos internacionales.

El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado importa el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano y equilibrado. También existe el deber de mantener tal estado de cosas a fin de no comprometer los recursos y las condiciones para las generaciones futuras.

Presenta, entonces, una doble vertiente: la de un derecho y de un deber.

El actual art. 47 de la Constitución refiere expresamente a la protección del medio ambiente. La redacción vigente proviene de las reformas constitucionales de 1997 y 2004.

El inc. 1 señala que "La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La Ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores".

Con anterioridad a la reforma de 1997 no existía normativa constitucional expresa que protegiera el medio ambiente, no obstante, se entendía "que en base a una interpretación lógico-sistemático-teleológica de la Constitución, surge claramente dicha protección... La Constitución uruguaya contiene tres disposiciones básicas, esenciales y fundamentales para la protección del medio ambiente, sin perjuicio de otras que contextualmente contribuyen a la admisión de este nuevo derecho. Dichas disposiciones son los artículos 7, 72 y 332 de la Constitución" (1).

Ciertamente que en el art. 47 no se ha incluido expresamente el reconocimiento del derecho a gozar de un medio ambiente sano y equilibrado. Pero, como enseña el Profesor Gros Espiell: "El derecho a un medio ambiente sano es no sólo una expresión moderna, concreta y específica del Derecho a la Vida, a la protección de cuyo goce todas las personas tienen derecho según el art. 7 de la Constitución Uruguaya, sino que podrá considerarse, con todas sus consecuencias que, a su respecto, era aplicable el art. 72 de la Constitución. Porque, en efecto, el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado es un derecho inherente a la personalidad humana, una expresión actual e ineludible del derecho a la vida" (2).

A nivel internacional, el Protocolo de San Salvador, en su art. 11 (aprobado por Ley N° 16.519) refiere expresamente al derecho a vivir en un medio ambiente sano.

Desde otro punto de vista, la tutela al derecho a gozar de un medio ambiente adecuado ha presentado dificultades en cuanto a aspectos que dicen relación con la legitimación y las vías procesales.

(1) Correa Freitas, Ruben, *Derecho Constitucional Contemporáneo*, Tomo I, Montevideo, F.C.U., 1993.

(2) Gros Espiell, *La protección del medio ambiente en el Derecho Constitucional*, en Estudios Constitucionales, Montevideo, Edición Ingranusi, 1998. En el original, respecto de este párrafo cita otras obras suyas, entre ellas: *El Derecho a Vivir*, Escuela Diplomática, Madrid, 1991; *Derecho a la vida y derecho a vivir*, Anuario del Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional, vol. 8, Madrid, 1985.

3.2. Intereses difusos

En cuanto a la legitimación activa, la defensa del medio ambiente, como la de los llamados derechos de la tercera generación, ha sido relacionada con la temática de la representación de los intereses difusos (3) (4).

Y ello porque la naturaleza de los intereses ambientales es comunitaria, pues pertenecen a todos y a cada uno, lo que exige la admisibilidad de su protección a partir de consideraciones que superen la comprensión individualista del proceso.

Señala el Profesor Gelsi Bidart, que “se habla de un interés difuso, para señalar un interés propagado, que abarca a muchos, a varios, generalmente indicados de manera genérica, no individualizados.

La individualización reaparece cuando de resultado real se trata; la situación podrá alcanzar a todos, en cuanto el resultado que individualmente se logró resuelva la situación para todos. V.gr. se elimina la contaminación en un arroyo; se reconstruye la parte de un terreno dañado por una excavación; se retira del mercado un producto que carece de la calidad debida; etc. Aunque la solución la obtenga un órgano (M.P. o M.V.O.T.M.A.), una entidad protectora del ambiente o uno cualquiera de los ciudadanos (“quives et de populi”): el resultado logrado individualmente, satisface por igual -en el aspecto determinado en que se ha ejercido- a todos los interesados” (5).

Por su parte, el art. 42 del C.G.P. establece que “en el caso de cuestiones relativas a la defensa del medio ambiente, de valores culturales o históricos y, en general, que pertenezcan a un grupo indeterminado de personas, están legitimadas indistintamente para promover el proceso pertinente, el Ministerio Público, cualquier interesado y las instituciones o asociaciones de interés social que según la ley o a juicio del tribunal garanticen una adecuada defensa del interés comprometido”.

3.3. Acción de amparo

Puede definirse al amparo como una garantía para el efectivo goce y ejercicio de los derechos humanos.

El amparo, a nivel constitucional, encuentra su fundamento, para parte de la doctrina nacional, en los arts. 72 y 332, mientras que para otra parte de ella, lo encuentra en el art. 7 (6).

(3) Cfr. Sanchez Carnelli, Lorenzo, *La protección de los intereses generales*, en Liber Amicorum Discipulorumque, José Aníbal Cagnoni, Montevideo, F.C.U., 2005.

(4) Intereses que, en realidad, al decir de Gros Espiell no serían difusos sino genéricos o colectivos. Ver *El artículo 42 del Código General del Proceso y la defensa de los intereses difusos*, Anuario de Derecho Administrativo, T. IX, Montevideo, F.C.U., 2002.

(5) Gelsi Bidart, Adolfo, Por qué puede dilucidarse, en amparo, la tutela de los intereses difusos, L.J.U., T. 114, Montevideo.

(6) Conforme la doctrina mayoritaria el art. 7, inc. 1º, Constitución admite para todos los habitantes de la República la preexistencia de los derechos a la vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad y se limita a regular los derechos secundarios a la protección en el goce del derecho a la vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad.

Conforme otra parte de la doctrina (Cassinelli Muñoz, Horacio: “Protección en el goce de los bienes humanos fundamentales y acción de amparo”, en: Revista del Colegio de Abogados del Uruguay, vol.

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (el llamado Pacto de San José de Costa Rica) (7), ratificada por nuestro país por Ley N° 15.737, refiere expresamente al amparo.

A nivel legislación interna, el amparo está regulado por la Ley N° 16.011 de 19 de diciembre de 1988, que toma como antecedente la ley argentina, y que, obviamente, es muy diferente al amparo mexicano.

Los presupuestos de la acción de amparo conforme la Ley N° 16.011 son: a) la existencia de un acto, hecho u omisión de las autoridades estatales o paraestatales o de los particulares, b) manifiestamente ilegítimo, c) que en forma actual o inminente, d) lesione, restrinja, altere o amenace un derecho de los reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución (art. 72) e) con excepción de los casos en que proceda la interposición del recurso de habeas corpus (8).

Respecto del Estado, el amparo sólo alcanza a los actos administrativos (9).

La Ley N° 16.011 prevé que la acción de amparo sólo procede cuando no existan otros medios judiciales o administrativos que permitan obtener el mismo resultado previsto en el literal B del art. 9 o cuando, si existieren, fueren por las circunstancias claramente ineficaces para la protección del derecho.

Cabe precisar, conforme señala la doctrina, que la normativa legal no puede interpretarse en un sentido restrictivo del amparo constitucional.

26 y Biasco, Emilio: "El amparo en el Uruguay: una garantía constitucional en el goce de los bienes jurídicos" el art. 7 inc. 1, Constitución, supone que existen bienes humanos que pueden ser objeto de goce y manda, que, en principio, los habitantes de la República sean protegidos en el goce de dichos bienes. Cassinelli Muñoz señala, que "al consagrar la Constitución (art. 7) el derecho a ser protegido en el goce de determinada situación de hecho o bienes humanos fundamentales, resulta de ello el reconocimiento implícito de un derecho subjetivo a dicho goce, no atribuido por la Constitución sino por fuente supraconstitucional (jus cogens internacional sobre derechos humanos)".

(7) "Artículo. 25. Protección judicial. 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades del recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso".

(8) Ley N° 16.011, art. 1°, inc. 1°:

«Cualquier persona física o jurídica, pública o privada, podrá deducir la acción de amparo contra todo acto, omisión o hecho de las autoridades estatales o paraestatales, así como de particulares que, en forma actual o inminente, a su juicio, lesione, restrinja, altere o amenace, con ilegitimidad manifiesta, cualquiera de sus derechos y libertades reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución (artículo 72), con excepción de los casos en que proceda la interposición del recurso de habeas corpus.

(9) Conforme a la Ley N° 16.011, art. 1° inc. 2:

La acción de amparo no procederá en ningún caso:

- a) Contra los actos jurisdiccionales, cualquiera sea su naturaleza y el órgano del que emanen. Por lo que refiere a los actos emanados de los órganos del Poder Judicial, se entiende por actos jurisdiccionales, además de las sentencias, todos los actos dictados por los jueces en el curso de los procesos contenciosos.
- b) Contra los actos de la Corte Electoral, cualquiera sea su naturaleza.
- c) Contra las leyes y los decretos de los Gobiernos Departamentales que tengan fuerza de ley en su jurisdicción.

3.4. Derecho a un medio ambiente adecuado, intereses difusos y acción de amparo

Señalaba Gelsi Bidart que el derecho al ambiente adecuado y no destruido ni contaminado queda incluido entre los derechos fundamentales y que han de garantizarse por el proceso de amparo.

Y agregaba que la defensa del ambiente (y los demás casos de intereses difusos citados por el art. 42 C.G.P.) debe considerarse como un derecho humano y, por ende, ingresa de lleno en la problemática del amparo (10).

4. MÉTODO

Como se señalara supra, el presente artículo tiene por objeto exclusivo relevar los casos jurisprudenciales en que se ha empleado la acción de amparo para proteger el derecho a un medio ambiente adecuado.

Al efecto de alcanzar una aproximación el criterio jurisprudencial sobre el punto se ha relevado la jurisprudencia generada por nuestros Tribunales de Apelaciones.

El universo de sentencias estudiadas lo constituye las sentencias definitivas dictadas por los citados Tribunales en el período 1989-2004 publicadas por el servicio informático de La Justicia Uruguaya.

5. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA DE NUESTROS TRIBUNALES DE APELACIONES

Del relevamiento realizado en el contexto señalado se ubicaron los siguientes casos en que los promotores accionaran en amparo respecto a la temática que se estudia.

Caso N° 12.525 (T.A.C. 8° T., Liga de Fomento de la Barra y otros c/Intendencia Municipal y Junta Local Autónoma de San Carlos).

La Sala señala: "El planteo o promoción de la acción de amparo, estuvo determinado por el hecho, según el cual un número determinado de vecinos de la Barra de Maldonado, adujo no poder descansar durante las horas de la madrugada, debido a la existencia de ruidos molestos, provenientes de diversos locales nocturnos de diversión, que infringen las ordenanzas municipales vigentes; agregan han resultado infructuosas, para poner coto a la situación, las diversas acciones administrativas emprendidas desde 1992.

Planteadas así las cosas, el marco normativo referencial, se encuentra en las previsiones de la ley N° 16.011...

...Este marco normativo referencial, ha de completarse con el reconocimiento expreso que el C.G.P. realiza respecto a la representación en caso de intereses difusos (art. 42) y obviamente, por el encuadre constitucional que el tema involucra (arts. 7, 44, 72 y 332 de la Constitución de la República). En función de las aludidas normas, considera

(10) Gelsi Bidart, Adolfo, ob. cit. En el mismo sentido, Gros Espiell, Héctor, *El artículo 42 del Código General del Proceso y la defensa de los intereses difusos*, Anuario de Derecho Administrativo, T. IX, Montevideo, F.C.U., 2002.

el Tribunal, que la acción ejercida, es absolutamente procedente, porque ¿de qué otro medio legal dispondrían los afectados por los ruidos molestos para lograr un resultado efectivo e inmediato, que pusiera fin a tan grave anomalía?”.

Y agregó: “...que, a través de la vía excepcionalísima del amparo, la Justicia ha de intervenir en protección de los derechos individuales afectados; el derecho al descanso nocturno, como medio eficaz para asegurar la recuperación psíquica y física del organismo humano, luego de una jornada laboral, configura un derecho fundamental de la persona humana, que no requiere expreso reconocimiento en el ordenamiento jurídico sino que es inherente a esa misma condición humana (arts. 7, 44, 72 y 332 de la Constitución Nacional)”.

En definitiva, el Tribunal (con discordia) falla confirmando la sentencia de primer grado, y revocándola parcialmente en cuanto al contenido del fallo, el que queda redactado de la siguiente manera:

“Fíjase un plazo de 30 días para que los propietarios de los locales nocturnos involucrados, cumplan con las intimaciones de la autoridad municipal en el ejercicio de sus atribuciones. Vencido el plazo precedente y comprobado el incumplimiento, impónese una astreinte diaria de 50 UR al infractor.

Fíjase un plazo de 15 días para que los propietarios de los locales nocturnos involucrados (11), procedan a eliminar de los retiros frontales, árboles y columnas en el predio respectivo, todo elemento idóneo de propagación sonora, bajo apercibimiento de clausura definitiva, que podrá decretar la autoridad municipal en el ejercicio de sus atribuciones. Vencido el plazo precedente y comprobado el incumplimiento, impónese una astreinte diaria de 50 UR al infractor”.

Caso N° 14.038 (T.A.C. 2° T., Edificio Catellamare c/Hotel Melia (Punta Salinas S.A.)

El Tribunal señaló: “Es de rigor destacar en forma prioritaria que en la especie no se ha cuestionado que el ruido que provocan los equipos instalados en el Hotel de la demandada supera el nivel de decibeles permitidos para la zona y que ello perturba la tranquilidad de los habitantes del edificio de la actora, o por lo menos ello no fue articulado entre los agravios.

Estos se centran especialmente en la pertinencia de la acción instaurada para obtener el fin que requiere la actora, y a juicio de la Sala se entiende que la acción promovida era procedente....

...Y en el caso, esa protección se advierte como necesaria, en tanto, la demandada no actuó con la regularidad requerida”.

Respecto a otro aspecto señala: “Tampoco se puede argumentar que los actores tenían la posibilidad de obtener el mismo resultado por otra vía, como por ej., la administrativa...

....mal puede pretender la demandada que se ocurra a otra vía para solucionar el problema, cuando ha quedado de manifiesto que, pese a haberse adoptado otros

(11) Los propietarios de los locales nocturnos involucrados, si bien no fueron inicialmente demandados, fueron emplazados y comparecieron en juicio.

mecanismos, el justiciable se vio privado de obtener un resultado susceptible de evitar los perjuicios que le acarrearán los hechos reseñados, como hasta la fecha ha ocurrido”.

Asimismo, se entiende: “No asiste razón a la demandada en cuanto a que el plazo para promover esta acción habría caducado, pues los ruidos se habrían originado hace varios años.

Lo que se impugna en el caso, no es un hecho ilícito concreto, sino una sucesión de hechos que en forma permanente y continuada se ha manifestado en el tiempo, lo que implica que esas conductas claramente interactivas, no han cesado”.

Y agrega: “En cuanto al perjuicio que el hecho podría acarrear, es de rigor señalar que no es necesario que éste sea irreparable, desde que la ley no contiene ninguna mención o alusión de que ello sea presupuesto de la acción...”.

Falla, confirmando la sentencia de primera instancia, que había amparado parcialmente la demanda y dispuesto que la demandada debía en plazo de quince días acondicionar los equipos de aire acondicionado y demás de su propiedad de modo de que no provocaran ruidos que afectasen el descanso y tranquilidad del edificio Castellamare. Si ello no ocurriera en el plazo establecido, se dispuso el apagado de los mencionados equipos, los que no podrían ser encendidos nuevamente hasta tanto se hubieran adoptado las medidas indicadas.

Caso Nº 14.205 (T.A.C. 2º T., Asociación de Protectores de Cabo Polonio c/ Ministerio de Vivienda y Dirección Nacional de Medio Ambiente).

En la especie, la accionante pretende se suspenda la actividad proyectada por el Estado (demolición) hasta tanto se evalúe su impacto ambiental.

En cuanto a la legitimación activa el Tribunal señaló que la actora era una persona jurídica en formación, lo que conllevaría imperativa y necesariamente al rechazo de la demanda, que debió ser liminar.

No obstante, señala: “La materia de este proceso es de derecho ambiental y se participa de la construcción doctrinaria y jurisprudencial de los últimos años relativa a que el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado constituye un auténtico derecho subjetivo, donde las consecuencias más importantes dimanadas de esta concepción son la legitimación universal, la tutela preventiva del derecho y la construcción operativa del régimen jurídico del daño ambiental sobre la base de la consideración de éste como el resultado de la lesión del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado...”.

...Actualmente en nuestro derecho la Reforma Constitucional de 1997 dio una nueva redacción al art. 47: “La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores”.

Comenta Durán Martínez (Situaciones jurídicas subjetivas -con especial referencia a la declaración de inconstitucionalidad y la acción de nulidad-; en L.J.U. T. 122, sec. Doct. p. 104: “Nosotros por nuestra parte hemos adherido a la tesis de Gros Espiell y hemos sostenido que de los arts. 47 y 332 y de una correcta interpretación de los arts. 7 y 72 de

la Constitución se desprende claramente en el Uruguay la existencia de un derecho subjetivo perfecto a vivir en un medio ambiente sano y equilibrado, derecho humano de los considerados de la tercera generación”...

...Entonces, con las precisiones establecidas, al haber comparecido dos ciudadanos (Segalerba y Valente) munidos por sí de derecho subjetivo y como en todo derecho subjetivo hay un interés (Durán Martínez, op. cit., pág. 94), son ellos los que gozan del derecho a accionar (art. 4 Ley 16.011) y a su respecto la Sala procederá a analizar el mérito de su intervención”.

En cuanto a la viabilidad de la acción de amparo en el caso, señala, que sólo se configura en la especie la existencia de un derecho tutelable por vía del amparo pero no la caracterización de ilegitimidad manifiesta ni la tempestividad u oportunidad ni la inexistencia o ineficacia de otros medios.

Y ello porque, al decir del Tribunal, ya se produjeron informes técnicos, se dio intervención a todos los sujetos, se transitó la vía administrativa y la vía judicial, tutelándose así, todos y cada uno de los reales, aparentes y eventuales derechos.

En síntesis, sostiene la Sala que ya se cumplió con la finalidad de la ley de evaluación de impacto ambiental por lo que pretender el tránsito específico por la Ley 16.466 sería un exceso de ritual.

En consecuencia, confirma la sentencia de primera instancia, que había desestimado el amparo.

Suma N° 128.016 (T.A.C. 6° T., Haro, Adela y otros c/Intendencia Municipal de Canelones, Junta Local de Atlántida y otros).

En el caso, vecinos del balneario Marindia promovieron acción de amparo a fin de lograr la clausura de un local bailable por la contaminación sonora que producía, así como por haber creado un foco de permanente perturbación por la afluencia de público que ensuciaba, invadía y destruía las propiedades linderas a la discoteca.

La Sala entendió que en la situación se estaba “frente a una violación sistemática y continuada del derecho al descanso de los actores, así como del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sonora más allá del límite de lo razonable, derechos que encuentran su consagración en los arts. 47 y 72 de la Constitución y que gozan de protección tanto constitucional como legal (art. 332 Constitución, 1321 CC, leyes Nos. 16.466 y 17. 283)...

...Corresponde, asimismo, señalar que a esta altura no cabe otra vía que la del amparo para proteger los derechos conculcados.

La vía administrativa ha resultado claramente ineficaz a los fines pretendidos, por la demora injustificada en la ejecución de las propias resoluciones de la Administración”.

En cuanto a la legitimación, señala: “...los actores están perfectamente legitimados para comparecer en autos invocando la representación de intereses difusos, en tanto la cuestión atinente a la contaminación ambiental sonora pertenece a un grupo indeterminado de personas que se encuentran potencialmente perjudicados por la omisión de la I.M. de Canelones, conforme a lo dispuesto en el art. 42 del C.G.P.

No obstante ello, consideramos que bastaba para el progreso de la acción la prueba de la lesión al derecho de descanso de uno solo de los actores (en el caso, reclamaron cinco personas)...”.

Falla, revocando la sentencia apelada y en su lugar, amparando la demanda e intimando a la Intendencia Municipal de Canelones a proceder a la clausura de la discoteca en plazo de 72 horas, bajo apercibimiento de una conminación económica de 20 UR diarias.

6. CONCLUSIONES

Del universo de sentencias estudiadas, concluimos que:

- Los Tribunales recepcionan y argumentan extensamente sobre el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, haciendo referencia a la normativa constitucional y a los desarrollos de la doctrina nacional sobre el tema..
- Admiten al amparo como vía útil para tutelar tal derecho, en especial, cuando la vía administrativa se ha demostrado a todas luces ineficaz para ello.
- Respecto de la legitimación activa, adoptan una postura amplia y admiten la representación de los intereses difusos en la materia ambiental en mérito a las previsiones del art. 42 del C.G.P..
- También admiten la legitimación pasiva del Estado cuando éste ha faltado a sus deberes de policía (control).
- En las sentencias que acogen el amparo, se observa la fijación de astreintes, incluso contra el Estado.
- Como reflexión final, podría observarse que pese a la amplia recepción jurisprudencial de la temática, el volumen de los casos de amparo (o al menos, de casos publicados) es escaso.