



*Provincia de Corrientes
Poder Judicial*



EXP 174869/18

"ASOCIACION CIVIL ASAMBLEA CIUDADANA POR LOS DERECHOS DE USUARIOS Y CONSUMIDORES DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES C/ MUNICIPALIDAD CIUDAD DE CORRIENTES S/ AMPARO"

Nº 21

Corrientes, 27 de Setiembre de 2018.-

VISTOS: Estos autos caratulados: **"ASOCIACION CIVIL ASAMBLEA CIUDADANA POR LOS DERECHOS DE USUARIOS Y CONSUMIDORES DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES C/ MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CORRIENTES S/ AMPARO"**, **Expte. Nº 174869** en trámite por ante este Juzgado Civil y Comercial Nº 6, Secretaría Nº 11.

CONSIDERANDO:

I.- Que comparecen los Dres. Anahi Lindstrom, Sonia Beatriz Lopez, Diego Martín Caceres, Gabriel Alejandro Romero y Julio Oscar Maldonado, en nombre y representación de la ASOCIACION CIVIL ASAMBLEA CIUDADANA POR LOS DERECHOS DE USUARIOS Y CONSUMIDORES DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES, y promueven accion de amparo ambiental con medida cautelar de no innovar contra la MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CORRIENTES, respecto de la Ordenanza Nº 6635, que consagra la factividad del Proyecto de Desarrollo Costero, por considerarla manifiestamente arbitraria e inconstitucional. Aducen que vulnera la Constitución Nacional, la legislación General del Ambiente, la Constitución Provincial y la Carta Orgánica Municipal. Solicitan se declare: a) La nulidad del expediente ADMINISTRATIVO nº 2316-s-18, por no dar cumplimiento al art. 18 de

la Ordenanza N°4158 (previa autorización por la Comisión de Planeamiento Urbano con intervención de la Comisión del Centro Histórico Municipal) y por no contar con el dictamen de la Comisión Permanente de Modificación del Código de Planeamiento Urbano. b) La nulidad e inconstitucionalidad de la Ordenanza N°6635 por la cual se aprobó la factibilidad del llamado Plan Costero, por carecer de los dictámenes de las oficinas pertinentes para habilitarlo; por estar en violación con la Carta Organica Municipal (art. 14 inc. 4,5,6,25,28 y 29); por afectar áreas del patrimonio histórico, cultural, ambiental y paisajístico de la ciudad; la Ley General del Ambiente N° 25675 y el Decreto Nacional N° 1063/82, por incumplir el procedimiento del art. 43 inc. 3 de la Carta Organica Municipal, por afectar la línea de rivera sin intervención del ICAA (Instituto Correntino del Agua y del Ambiente), por determinar el uso de bienes inmuebles expropiados a particulares por leyes especiales, por desconocer el sitio de Memoria del Terrorismo de Estado que se encuentra en el Regimiento de Infantería N°9 de conformidad con la Ley N°26.691, sobre cuyas instalaciones se encuentra vigente una medida cautelar; por violentar la Constitución Nacional art. 41 y 75 inc. 22; la Constitución Provincial arts. 49, 50, 53, 57, 60, 62 y conc.. Solicitan la readecuación del “Plan Costero”, la realización de la AUDIENCIA PUBLICA y de un estudio de IMPACTO AMBIENTAL, para el caso de la insitencia en la factibilidad de realización del mismo.

Refieren que el plan constero tiene un impacto ambiental, no sólo por las dimensiones que abarca, sino por comprometer nueve (9) edificios considerados de Interés Municipal y valor Histórico y Patrimonial. En función de ello, la realización de la audiencia pública debía ser convocada por la autoridad municipal, y no esperar ninguna petición del electorado, porque la razón de la convocatoria no es la voluntad polpular sino la materia que está en juego. Expresan que la ley General del Ambiente establece que toda persona tiene derecho a



Provincia de Corrientes
Poder Judicial

ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionan con la preservación y protección del ambiente (art.19), y para concretar ese derecho la norma regula el procedimiento de consultas o audiencias públicas como instancia obligatoria para la autorización de la actividad que pueda tener efecto negativo sobre el ambiente (art.20), con participación ciudadana (art.21). En el ámbito local dicen que el art. 18 de la Ordenanza N° 4158 determina que todas las acciones a emprender sobre bienes inmuebles declarados de interes municipal que implicare modificar, ampliar, conservar, restaurar, refuncionalizarlo, cambio de uso o destino, destrucción total o parcial o cualquier alteración en concepto deberá ser previamente autorizada por la Dirección de Planeamiento Urbano con la intervención de la Comisión del Centro Histórico de la Municipalidad, cosa que no cumple el expediente en el cual se trató la ordenanza. Reiteran que la ordenanza en cuestión avanza sobre inmuebles de utilidad pública cuya legislación corresponde al Congreso Nacional (75 inc. 30 de la CN), debiendo ser sometido la modificación de su uso o dominio a audiencia pública (art. 226 de la Constitución Provincial). Concluyen diciendo que en el trámite administrativo previo al dictado de la ordenanza se omitió el estudio de impacto ambiental con la audiencia pública obligatoria, por lo que corresponde declarar su nulidad (art. 27 y 57 de la Constitución Provincial). Que la ordenanza viola la intervención necesaria de los organismos técnicos (art. 175 inc. e de la Ley N°3460), por lo que procede la nulidad y la inconstitucionalidad de la ordenanza.

II.- “El amparo ambiental es una especie derivada del amparo tradicional, pero con características propias atento a la naturaleza de la materia. De este modo, y ante la falta de regulación específica, su tramitación habrá de regirse por las normas que regulan el amparo clásico, es decir en el ámbito nacional será de aplicación el art. 43 de la Constitución Nacional, la ley 16986 y art. 321 del CPCCN, y en el

orden local por el art. 67 de la Constitución Provincial, ley 2903, y art. 321 del CPCC.” (S.T.J, Sentencia N°11, 24/05/2017, en autos: "LAVORATO CLAUDIA EVELINA Y OTRO C/ MUNICIPALIDAD DE ESQUINA S/ AMPARO". Expediente N° QXP-2947/12, Rey Vázquez - Chain - Panseri - Niz - Semhan)

El proceso de amparo trata de salvar en el presente y en el futuro los derechos vulnerados, procediendo cuando los actos o decisiones administrativas constituyen una amenaza de lesión cierta e inminente, cuya entidad jurídica justifica el reclamo de tutela judicial.

Se ha venido sosteniendo pacíficamente que, *“La acción de amparo constituye un remedio de excepción, cuya utilización está reservada para aquellos casos en que la carencia de otras vías legales aptas para resolverlas pueda afectar derechos constitucionales, máxime cuando su apertura requiere circunstancias muy particulares, caracterizadas por la existencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, y la demostración, por añadidura, de que el daño concreto y grave ocasionado sólo puede eventualmente ser reparado acudiendo a la vía urgente y expedita del citado proceso constitucional”* (CSJN, 4-10-94, in re “Ballesteros, José s/ Acción de amparo”, citado por Osvaldo Gozaíni en “Presupuestos del proceso de amparo”, Revista de Derecho Procesal, t.4, Ed. Rubinzal Culzoni, 2001, p. 67).

El requisito de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta previsto para la procedencia de la acción no exige que el vicio deba ser de tal magnitud que pueda reconocerse sin el menor análisis, sino que la restricción de los derechos sea claramente individualizada, que se indique con precisión los derechos lesionados, resulte verosímil su existencia y pueda evidenciarse con nitidez.

Sostuvo nuestro Superior Tribunal de Justicia que *“...El amparo como vía protectora existe para subsanar una grosera turbación de*



Provincia de Corrientes
Poder Judicial

derechos humanos constitucionales; y si tal lesión no es clara, explícita, palmaria (fáctica y legalmente), la acción de amparo - remedio excepcional y residual, rápido y sumario-, no es la vía correcta para resolver el problema. En síntesis el amparo no está para atender conflictos complicados, ya que requiere que la lesión a la Constitución sea inequívoca, sin necesidad de un estudio prolongado, ni de amplio debate y prueba. (Sagües, N.P. "Derecho Procesal Constitucional -Acción de Amparo-", t. 3. edit. Astrea, Cap.Fed., 1995, p.246)".(S.T.J., in re "De los Santos, Marcelo G. c/Municipalidad de la Ciudad de Ctes. s/amparo", Sent. N°127/06, entre otras).

Así, la ilegalidad debe ser manifiesta para abrir la vía elegida, es decir, evidente, indudable, absolutamente clara, ausente de incertidumbre alguna, o bien ser producto de una interpretación equívoca, irracional, de ostensible error, de palmario vicio en la inteligencia asignada, casos en los cuales, dicha ilegalidad asume la forma de arbitrariedad.

A su turno la doctrina, se ha expedido respecto del acto lesivo, al considerarlo requisito esencial de esta acción, diciendo que "... Debe resultar patente, evidente, claro, "líquido", no bastando la restricción de alguna garantía constitucional, sino que debe carecer de todo respaldo normativo tolerable, no requiriendo mayores probanzas". (Cfr. Morello-Vallelín, "El amparo Régimen Procesal", Ed. Platense, 1992, p. 29/30).

III.- Sentado ello, corresponde analizar la legitimación activa.

El art. 43 de la CN, en el párr. 1.º, establece lo siguiente: "Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo"; en el párr. 2.º dispone lo siguiente: "Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente... el afectado, el defensor y **las asociaciones que propendan a esos fines**" (el resaltado me pertenece). Por su

parte, el art. 67 de la Constitución de Corrientes establece que podrán interponerla: "... el afectado, el Defensor del Pueblo y **las asociaciones que propendan a esos fines**, registradas conforme a la ley" (el resaltado me pertenece).

Se reconoce legitimación para demandar por derechos de incidencia colectiva a Asociaciones que representen esa esfera de intereses. Se entiende que ellas alcanzan una especie de representación de esos grupos sociales, logrando con su actuación la defensa de éste sector.

La actora, es una Asociación Civil sin fines de lucro, cuyo objeto es proteger y promover, en su más amplia interpretación, los derechos de los usuarios y consumidores (art. 2 del Estatuto Social).

El objeto de la misma es lo que determina su marco de actuación, careciendo dicha Asociación de legitimación para actuar por fuera de dicho marco.

No obstante ello, la fórmula utilizada en la última parte del artículo 30 de la ley 25.675 - que es el que regula las acciones derivadas del daño ambiental de incidencia colectiva- habilita a **toda persona** a solicitar, **mediante acción de amparo**, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo.

Con esta redacción quedan incluidas en la acción de amparo ambiental "**todas las personas**" ya sean de existencia ideal, de derecho público o privado, las Municipalidades, Gobiernos Nacional, Provinciales, reparticiones administrativas, las sociedades del estado, las restantes personas jurídicas, los habitantes del lugar, los habitantes del país, e incluso los simples ciudadanos de todo el país, los extranjeros que pasen por el lugar, todos ellos se encuentran legitimados en el último párrafo del artículo 30 de la ley mencionada. Siempre valorando la legitimación con razonabilidad (art. 28 CN).

Se ha entendido que la amplia legitimación también surge del derecho de reclamar, el deber de todos los habitantes de preservar el



*Provincia de Corrientes
Poder Judicial*

medio ambiente que se desprende del art. 41 de la CN.

Así, la Asociación accionante tendría legitimación pero solo para pretender la cesación del daño ambiental, en el marco de un proceso constitucional de amparo. Pues la norma, art. 30 ley General del Ambiente establece: "**Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción [...] Sin perjuicio de lo indicado precedentemente toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo**" (el resaltado me pertenece)

De ello se desprende que la norma habilita la acción de amparo en la medida que el daño ambiental se haya producido, en cuyo caso sí, establece las personas que están legitimadas para pretender el cese del daño producido. En ello se circunscribe la legitimación de la actora.

IV.- En efecto, de las constancias de autos surge que la actora promueve el presente amparo "ambiental" a fin de que se declare nulo el procedimiento administrativo llevado a cabo en el expediente N° 2316-S-18 que diera origen a la ordenanza Municipal N°6635/18, ordenanza cuya nulidad e inconstitucionalidad solicitan sea declarada.

La ordenanza cuestionada es una norma, que como tal, goza de presunción de legalidad, sancionada siguiendo un procedimiento previamente establecido, por el órgano con competencia para ello.

Por dicha ordenanza se crea un Plan Urbano Costero, se

desafecta distritos de zonificación de la planificación urbana, los cuales son afectados a otros fines (cambio de afectación o cambio de calificación urbana), establecen lineamientos de urbanización y pautas generales de construcción “ambientalmente sustentables”. Es decir, es una norma legal que aprueba la viabilidad de un proyecto que hoy es solo una declaración de voluntad. No es un plan de trabajos concretos.

No surge de la referida ordenanza ni de su expediente administrativo de trámite previo, la existencia de daño ambiental alguno que habilite la legitimación para que la accionante pueda solicitar su cese.

De la manera en que se encuentra redactada la norma, conteniendo buena o mala técnica legislativa -lo que no nos compete valorarla-, no existe daño ambiental alguno, siendo imposible en dicha etapa la participación del ICAA, la realización del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA), la audiencia pública y demás recaudos pretendido por la Asociación accionante, dado que la misma no determina la realización de los trabajos, obras y/o construcciones que concretamente se realizaran en dichas áreas.

Así la cuestión, hoy no se evidencia una lesión constitucional, grave, palmaria, manifiesta, ni siquiera amenaza concreta al medio ambiente, que habilite la legitimación de la accionante, solo es una declaración de voluntad de iniciar trabajos dentro de un denominado Plan Urbano Costero. Si eso es lesivo, la vía claramente no es el amparo, sino otra donde pueda discutirse y debatirse con amplitud probatoria las cuestiones.

Entiendo así, pues, en la etapa que se encuentra el denominado Plan Urbano Costero y de la forma que fue legislado en la Ordenanza cuestionada N° 6635/18, no se advierte que previo al dictado de la norma debía realizarse un EsIA, dar intervención al ICAA ni llamar a audiencia pública, de lo que derivaría el agravio ambiental



Provincia de Corrientes
Poder Judicial

alegado, dado que la misma -como ya lo dijera- no determina la realización de obras concretas.

Va de suyo que una vez determinados y precisado que trabajos, obras y/o construcciones se harán en cada lugar, en cada espacio, en cada ámbito, deberá contarse con el respectivo EsIA, la audiencia pública -ámbito propicio para recibir, escuchar y receptar todas las opiniones sobre las decisiones que se van adoptar concretamente para cada espacio o ámbito-, como así también, en caso que correspondiera, dar intervención a los organismos y comisiones a los fines de receptar las opiniones técnicas y pertinentes al efecto.

En el mismo sentido, al no determinar la ordenanza atacada acción alguna a emprender sobre bienes inmuebles declarados de interés municipal, cae el agravio del no cumplimiento del art. 18 de la Ordenanza N° 4158 "preservación del Patrimonio Cultural y Arquitectónico Urbanístico".

Además, bueno es referir que de acuerdo a la ordenanza cuestionada los bienes cuya calificación urbana se cambian son de dominio Nacional y Provincial (art. 20 de la ordenanza N° 6635), por lo que no resulta de aplicación el art. 41, inc. 3 de la Carta Orgánica Municipal, la cual refiere a los bienes de Dominio Público Municipal.

En cuanto a los restantes fundamentos dados por la accionante, a fin de solicitar la nulidad e inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 6635/18 y su expediente administrativo, exceden a la legitimación acotada al marco ambiental que detenta, refiriéndose a cuestiones estrictamente administrativas que deben ser tratadas por otras vía (contencioso administrativa promovida por el afectado) y cuestiones patrimoniales que afectan a terceros ajenos al actora, por lo que no pueden ser tratados en autos.

Cabe transcribir, a mayor abundamiento, lo expresado por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia: "*No obstante lo expuesto,*

es conveniente precisar que no toda cuestión ambiental necesariamente habrá de tramitarse por el proceso de amparo, pues en situaciones complejas o de daños deberá ser reconducido a los procesos ordinarios a fin de no desnaturalizar ésta acción (CSJN, Fallos 327:2967; 331:1243.). Ello así pues el amparo ambiental es una parte del proceso ambiental, bajo cuya noción se inscriben genéricamente las diversas vías a través de las cuales se puede obtener la protección colectiva del ambiental, con aplicación de un régimen jurídico exorbitante de tutela. Vale decir que la protección ambiental no se reduce al amparo y que no todo conflicto de este tipo tiene que tramitarse por ésta vía. El amparo no es sino una de las vías -las más breve- a través de las cuales se puede enjuiciar el conflicto ambiental, siempre que se reúnan los presupuestos. En caso contrario, debe recurrirse a los otros procesos ambientales paralelos (ordinarios, sumarios, etc.) (SAFI, Leandro K., *El amparo ambiental*, Abeledo-Perrot, Bs. As, 2012, págs. 94/92).” (S.T.J, Sentencia N°11, 24/05/2017, en autos: "LAVORATO CLAUDIA EVELINA Y OTRO C/ MUNICIPALIDAD DE ESQUINA S/ AMPARO". Expediente N° QXP-2947/12, Rey Vázquez - Chain - Panseri - Niz - Semhan).

V.- En consecuencia el juicio de admisibilidad realizado a la luz de la normativa vigente en la materia y el criterio pacíficamente sustentado por nuestro Superior Tribunal de Justicia, considero que la acción incoada deviene improcedente por no reunir los presupuestos sustanciales, conforme a los fundamentos dados precedentemente. Como afirma Morello “*El juez tiene el deber de ...vigilar para que el resultado de la actividad jurisdiccional resulte útil (principio de eficacia) resulta procedente el rechazo de las pretensiones que exhiben manifiestas las notas apuntadas*”.

Prestigiosa opinión doctrinaria con apoyo en la jurisprudencia de nuestros tribunales nacionales han venido sosteniendo que, “*la declaración de inadmisibilidad del amparo no importa prejuzgar sobre*



Provincia de Corrientes
Poder Judicial

la legitimidad de la pretensión de fondo, ni cercena el derecho a reclamar por otras vías la defensa de los derechos que se suponen vulnerados” (CNFed.Cont. Adm. Sala IV, 223-91, D.J., 1991-2-734 - Enrique M. Falcón, “Comentario al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y Leyes Complementarias”, p. 521/522).

A mérito de lo expuesto, estimo que la pretensión deducida resulta inadmisibile y por ende corresponde denegar su trámite.

Por ello y lo dispuesto en los arts. 1 de la ley 2903, normas constitucionales vigentes, doctrina y jurisprudencia citadas es que;

RESUELVO:

1°) Declarar formalmente inadmisibile la acción de amparo promovida en estos obrados, por los fundamentos expuestos en los considerandos precedentes.

2°) Notifíquese personalmente o por cédula, con habilitación de días y horas.

3°) INSERTESE, REGISTRESE, NOTIFIQUESE.-