

EL MEDIO AMBIENTE EN LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL: A PROPÓSITO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1997

*Jean-Paul Tealdi Correa*¹

*Gabriela Mendiguibel*²

Resumen

La Reforma constitucional de 1997 estableció la protección del medio ambiente a texto expreso. Los autores realizan el análisis del artículo 47 de la Constitución uruguaya, estableciendo el alcance dado a la normativa, y señalan cómo ha sido recogido el medio ambiente sano y adecuado en la justicia constitucional.

Palabras clave

Constitución, Reforma constitucional, Medio Ambiente, Justicia Constitucional, Inconstitucionalidad, Amparo.

1. Introducción

La reforma constitucional de 1997, a través de la Ley Constitucional de 14 de enero de 1997, consagró a texto expreso la protección del medio ambiente. Fue al influjo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Comparado, aunque los constituyentes no siguieron la tendencia, ya que prácticamente no existen referencias a qué fuentes se utilizaron para la redacción final del artículo 47.

-
- 1 Docente Asistente (Grado 2), Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Ayudante del Instituto Uruguayo de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad República (2017-2023). Diplomado en Perspectivas de Géneros y Diversidad, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. ORCID 0000-0003-4705-0024. Correo electrónico: jean.tealdi@fder.edu.uy
 - 2 Docente Ayudante (Grado 1), Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (2017-2023). Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de la República. Profesora en Educación Media, Instituto de Profesores “Artigas”, Administración Nacional de Educación Pública. Correo electrónico: gabriela.mendiguibel@fder.edu.uy

Entendemos oportuno, a veinticinco años de su consagración, realizar un análisis de la protección al medio ambiente en la justicia constitucional, concebida en un sentido amplio y abarcativo de los procesos constitucionales de inconstitucionalidad de las leyes y de amparo.

Cabe expresar que esta línea de investigación, en sede de amparo, ha sido seguida por la docente del Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Udelar, Dra. María Elena Rocca, por lo que se prescindirá de las sentencias estudiadas oportunamente.

2. El derecho humano al medio ambiente sano y adecuado

El derecho al medio ambiente tiene su fundamento en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el ámbito de Naciones Unidas en la Conferencia de Estocolmo de 1972 que lo definió como “el conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos y sociales capaces de causar efectos directos o indirectos, en un plazo corto o largo, sobre los seres vivos y las actividades humanas”.

Posteriormente, se han adoptado instrumentos internacionales en pos de su protección como lo son: la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 que trata sobre la protección de los ecosistemas, las especies y sus entornos; la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, en la que se establecieron obligaciones a los Estados para la conservación y protección de los bosques; la Cumbre del Clima de París de 2015, que tiene por objetivo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, entre otros igualmente importantes (Vivas Lloreda, 2020).

En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, “Protocolo de San Salvador” estableció que “1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”. (Artículo 11)

Podemos definir al derecho a un medio ambiente sano como “el derecho de las personas a desarrollarse en un medio adecuado, saludable, y propicio para la vida humana” (De Luis García, 2018), sosteniéndose en la actualidad que se trata de un derecho inherente a la persona humana, ya que no existe forma de vivir si no se tiene un medio ambiente adecuado.

Conforme Vivas Lloreda (2020) es “un derecho humano autónomo y de existencia independiente a los demás derechos humanos, no se puede concebir como un derecho humano conexo, por el contrario, es un derecho humano de existencia propia...”.

Blengio Valdés (2003) expresa que el derecho a vivir en un medio ambiente sano:

Es entonces, un derecho individual, colectivo y universal, con características que pueden emanar de los derechos civiles y políticos así como también con otras que provienen de los derechos económicos, sociales y culturales y los denominados de la solidaridad, vocación comunitaria o de la tercera generación.

Ello en mérito a que combina todos sus elementos. Por un lado el deber de abstención del Estado a los efectos no inhibir su ejercicio, por otro la necesidad de un hacer estatal que se traduzca en la creación de políticas de desarrollo y defensa de la protección del medio ambiente y por último una acción de la Comunidad Internacional ya que no puede haber desarrollo, ni protección al medio ambiente, ni reconocimiento del patrimonio común de la Humanidad, ni paz, sin una acción internacional colectiva³.

Por su parte, y reforzando lo reseñado, Martínez García (2018) señala que:

... todos los DDHH son vulnerables a la degradación ambiental, en el sentido de que el pleno goce del conjunto de ellos depende de un medio propicio y ecológicamente saludable. Es por ello que provocar un desequilibrio ecológico puede condicionar otros derechos como el de la vida, la salud, la igualdad, el trabajo, etc.

Lo expresado por Blengio Valdés y García Martínez, es reforzado con la Opinión Consultiva 23/2017 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al indicar que “reconoce 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”. (Vivas Lloreda, 2020)

Compartimos con Rocca (2006) que:

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.

3 Sobre este punto Blengio Valdés sigue a Gros Espiell (1991).

3. Antecedentes constitucionales y la reforma constitucional de 1997

3.1. Antecedentes a la reforma constitucional de 1997

Bajo las Constituciones uruguayas de 1830 a 1967 no existió una previsión expresa sobre protección del medio ambiente, sin embargo, era posible establecer que el medio ambiente se encontraba protegido constitucionalmente. Como señala Rocca (2006), en base a una interpretación lógico-sistemática-teleológica de la Constitución uruguaya vigente en esa época, surge claramente esa protección, coadyuvando en tal sentido tres disposiciones básicas, esenciales y fundamentales como son los artículos 7, 72 y 332.

Conforme Correa Freitas y Vázquez (1997), del artículo 7º se desprendería que toda acción u omisión que afecte al medio ambiente tiene directa incidencia sobre el derecho a la vida, dado que éste no significa solamente el derecho a sobrevivir, porque nuestra Constitución lo entiende como un derecho natural y anterior a la Constitución, dado que lo que hace el artículo 7º es proteger el goce de ese derecho; parte del supuesto de que ese derecho preexiste a la Constitución. Por su parte, el artículo 72 al consagrar el jus-naturalismo personalista al hablar de derechos inherentes a la personalidad humana, permite claramente admitir la existencia en nuestra Constitución, antes de la reforma de 1997, de la protección al medio ambiente. Finalmente, el artículo 332 es de capital importancia para interpretar la Constitución de la República y nos permite aplicar directamente la Constitución, faltando una ley o un decreto reglamentario.

Esta argumentación fue seguida además por Magariños de Mello (1997).

A las normas precitadas se agregaban las de los artículos 32, 34, 44 y 54 de la Constitución de 1967.

3.2. El artículo 47 de la Constitución uruguaya

La Ley Constitucional de 14 de enero de 1997, que se encuentra próxima a cumplir veinticinco años, estableció en su artículo 47 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”.

El antecedente de este texto, surge del artículo 53 del proyecto de reforma constitucional conocido como “Maxi reforma” que fracasó el 14 de abril de 1994 al no obtener los dos tercios del total de componentes del Senado de la República (Correa Freitas y Vázquez, 1997).

Durante el tratamiento en el año 1996, de la discusión en el seno de la Comisión Especial del Senado de la República y del propio Cuerpo, solo surgen algunas intervenciones para fundamentar el proyectado artículo 47 que analizamos.

3.2.1. La protección del medio ambiente es de interés general

Cousillas (2011) enseña que la legislación uruguaya utiliza un concepto amplio y global de medio ambiente, “comprensivo de: a) la salud, seguridad y calidad de vida de la población; b) las condiciones estéticas, culturales y sanitarias del medio; y c) la configuración, calidad y diversidad de los recursos naturales”.

Respecto a la protección del medio ambiente Cousillas (2011) indicó que:

... el constituyente siguió la que venía siendo la tendencia de la legislación uruguaya en la materia y que aún se mantuvo después. Así, utiliza la idea de “protección”, más general y claramente evasiva de la discusión entre conservación, preservación y restauración o recomposición.

Finalmente, a juicio del autor referenciado, la mayor trascendencia de esta parte del artículo deriva de la inclusión del “interés general”, poseyendo una doble significación:

Desde el punto de vista político, de esa declaración se deriva la prioridad que el constituyente otorgó a la protección ambiental, ya que ha entendido que es una cuestión de interés general o que atañe a toda la comunidad.

Sin embargo, es desde la perspectiva técnico-jurídica de esa declaración, de la que se derivan las consecuencias de mayor importancia, por cuanto el “interés general” es un concepto ya manejado por el Derecho y, especialmente, por la Constitución de la República (Cousillas, 2011).

El *interés general* es un concepto jurídico indeterminado pero determinable para cada caso.

A juicio de Correa Freitas y Vázquez (1997):

El interés general es un concepto genérico, que no equivale exactamente con el interés de todos o de la unanimidad de los habitantes de la República y tampoco coincide con el interés de la mayoría. No podemos hablar de que el interés general tenga vinculación directa con el número de habitantes, porque, por ejemplo, puede ser de interés general la protección del ambiente en una determinada zona.

Por su parte, Magariños de Mello (1997) ha indicado:

Entendemos que la expresión “interés general” quiere decir que es de interés colectivo, de todos los habitantes del país. Al encontrarse la expresión en la Constitución de la República, nos parece obvio que no puede referirse al interés de una determinada porción de habitantes de ésta y que la referencia es “erga omnes”, a todos aquellos a quienes el documento alcanza. O sea, a todos los habitantes de la República. Como fórmula constitucional es válida y suficiente, desde que deja librada a la ley la reglamentación del principio.

Gros Espiell (2007) señaló que:

La expresión “interés general” está utilizada en el artículo 7 de la Constitución como criterio en virtud del cual las “leyes” pueden llegar a privar de la protección que, respecto de sus derechos enumerados en ese artículo, acuerda la Constitución a todos los habitantes de la República.

Está asimismo empleada en el artículo 32 como criterio en virtud del cual las leyes pueden reglamentar el derecho de propiedad.

Está de igual modo, en el artículo 36 como pauta para determinar eventuales limitaciones a la libertad de trabajo, de industria, de comercio, profesional o de cualquier otra actividad lícita.

En los artículos 7, 32 y 36, el interés general es, para la Constitución, un criterio que la ley, –la ley formal, sancionada por la Asamblea General y promulgada por el Poder Ejecutivo según lo dispuesto en la Sección VII, arts. 33-146 y en el art. 168, números 4, 6 y 7– puede usar para regular los derechos de los habitantes de la República enumerados en esos artículos.

En el artículo 47 la expresión es empleada, en cambio, para calificar la necesaria protección del medio ambiente.

La finalidad del uso de la expresión es distinta, pero el concepto de “interés general” es el mismo. Cubre, con igual sentido, todas las veces que es empleada en la Constitución. Y es de una interpretación sistemática de las normas constitucionales pertinentes, que resulta el sentido jurídico constitucional del término “interés general”.

3.2.2. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente.

El concepto de “persona” equivale a juicio de Gros Espiell (1997) a:

todo ser humano, que por estar en el territorio de la República, a cualquier título, con carácter permanente o temporal, goza del derecho a la protección de los derechos inherentes al individuo, que la

Constitución reconoce, declara o proclama, en relación con su protección, pero no crea ni atribuye.

Sin embargo, el concepto de persona en la Constitución uruguaya no se agota en la persona humana.

Correa Freitas (1997), Gros Espiell (1997) y Cousillas (2011) coinciden en señalar que el artículo que analizamos, se refiere a los individuos o personas físicas, así como a las jurídicas o morales. Correa Freitas destaca que, si bien no surge a texto expreso, debido a un error técnico del constituyente, se concluye que comprende a las personas físicas y jurídicas.

Se consagraba un deber de abstenerse, de no hacer, de la prohibición en la comisión. La norma se aparta de la tendencia comparada, ya que debería haber abarcado un hacer positivo, vale decir, un *deber de proteger* el medio ambiente.

La prohibición solo existe cuando es “grave” en relación con el medio ambiente.

La comprobación de la gravedad quedará en manos de la autoridad administrativa o gubernamental encargada de velar por el medio ambiente y, eventualmente, de la autoridad judicial con competencia para fallar por la responsabilidad civil o penal consecuencia de una acción violatoria de la norma constitucional, que pueda llegar a constituir un tipo delictivo caracterizado por la ley (Gros Espiell, 1997).

Cabe señalar que en la actualidad la autoridad gubernamental es el Ministerio de Ambiente creado por la Ley N.º 19.889, en la órbita del Poder Ejecutivo⁴.

Las conductas establecidas en la Constitución, son ilícitas, y acarrearán responsabilidad, penal, civil y administrativa.

Los términos “depredación, destrucción o contaminación” se han utilizado con un significado vulgar, por el cual existe una contaminación leve que es admitida y otra que es grave y que está prohibida conforme la Constitución uruguaya.

3.2.3. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores

Gros Espiell (1997) expresó que esta frase carece de utilidad, puesto que, en su concepción, el artículo 47 “no es una disposición programática, que requiere para su aplicación una ley posterior. Es un caso claro de norma constitucional perfecta, de aplicación directa e inmediata, de acuerdo con lo dispuesto con el artículo 332 de la Constitución”.

4 Sobre la creación del Ministerio de Ambiente puede verse Mendiguibel (2021).

Por su parte, Correa Freitas (1997) señaló que “se deja librado a la ley tomada ésta en sentido orgánico-formal, es decir, la ley que dicte el Poder Legislativo la reglamentación de esta disposición y al legislador el prever las sanciones para los transgresores”.

Este mandato reglamentario fue cumplido con la aprobación de la Ley N.º 17.283 de 28 de noviembre de 2000, conocida como Ley de Protección del Medio Ambiente.

4. El derecho al medio ambiente sano y adecuado en la justicia constitucional uruguaya

4.1. Introducción

Previo al estudio de la jurisprudencia de la justicia constitucional debemos referirnos a la complejidad que representan los conflictos ambientales. Tal como señala Saettone Montero (2002):

... los conflictos ambientales presentan características que los hacen especialmente complejos, como ser la variedad de las cuestiones implicadas, la multiplicidad de actores que en ellos intervienen, así como el hecho de que en ellos se involucren aspectos sobre los cuales existe muchas veces incertidumbre científica y una diferente apreciación del problema por parte de los distintos actores debido a veces, a los distintos valores y percepciones o paradigmas en torno al desarrollo.

Es así que los contextos, en los que se desarrollan los conflictos ambientales suelen ser muy dificultosos porque confluyen distintas variables, aspectos ambientales propiamente como pueden ser (geográficos, y ecológicos), aspectos económicos (principales actividades económicas, infraestructura etc.) aspectos socio culturales (salud, empleo, educación) y aspectos político administrativos (institucionales, como pueden ser los modelos de desarrollo y las políticas públicas).

En virtud de la existencia de todos estos aspectos diferentes, el manejo de un conflicto ambiental, requiere necesariamente en términos generales el acopio de información, su sistematización y la determinación del diagnóstico sobre la situación conflictiva.

Por su parte, Gorosito (2002) expresa que:

... el acceso a la justicia ambiental (entendido como posibilidad de obtener la solución expedita y completa por autoridades judiciales de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental), presenta, según Brañes, algunas complicaciones específicas: 1) complejidad científico-técnica de los casos ambientales que dificultan su comprensión y exige pruebas costosas; 2) la complejidad de los intereses en juego y

3) la ausencia del Derecho Ambiental en la formación de abogados y jueces.

Debe tenerse presente que el artículo 42 del Código General del Proceso, le otorga al Ministerio Público la representación de los intereses difusos o ambientales.

En el Uruguay, la realidad tal vez más llamativa y destacable, en los fenómenos que tienen relación con el acceso a la justicia ambiental o con el proceso o la actuación del Poder Judicial y, en general, con los medios de solución de los conflictos ambientales, es el progresivo protagonismo del Ministerio Público en materia ambiental, que se ha incrementado desde el año 2000 (Gorosito, 2002).

Por su parte, Díaz Fernández (2009) expresa que “la legitimación de este organismo público para la tutela del medio ambiente, en tanto se encuentra comprometido el interés general, no es una situación jurídica de poder, sino una situación jurídica de deber” y concluye expresando que “el Ministerio Público no está meramente facultado para accionar los mecanismos de tutela ambiental correspondientes, sino que debe hacerlo”.

4.2. Método

Hemos procedido a relevar la jurisprudencia referida al medio ambiente sano y adecuado, en la justicia constitucional uruguaya, comprendiendo procesos de amparo y procesos de inconstitucionalidad de los actos legislativos.

Se utilizó la Base de Jurisprudencia Nacional Pública del Poder Judicial⁵.

Respecto de los procesos de amparo, se relevaron sentencias de los Tribunales de Apelaciones posteriores al año 2005⁶.

Sobre los procesos de inconstitucionalidad se relevaron sentencias del período comprendido entre 2010 y 2020.

A los efectos de realizar la búsqueda se emplearon las expresiones “medio ambiente” para los procesos de inconstitucionalidad y “medio ambiente sano” y “medio ambiente adecuado” para los procesos de amparo.

5 bjn.poderjudicial.gub.uy

6 Como antecedente de relevancia podemos señalar la investigación de la Dra. María Elena Rocca cuyo objeto de estudio fueron las sentencias de Tribunales de Apelaciones en el período 1989-2004, cuyos resultados pueden verse en Rocca (2006).

4.3. Inconstitucionalidad

4.3.1. Sentencia de la Suprema Corte de Justicia N.º 1588/2018

Se promovió la inconstitucionalidad por vía de acción contra la Ley 17.234 y su modificativa Ley 17.930.

Quienes accionaron acreditaron ser copropietarios de un inmueble en Rincón de Melilla, Departamento de Montevideo, y sostuvieron que la Ley N.º 17.930 eliminó el consentimiento previo de los propietarios establecido en el artículo 5º en su redacción original y desconoció la totalidad de las garantías establecidas en el Decreto reglamentario, como notificación personal, derecho a integrar comisiones y celebración eventual de un contrato.

El fallo desestima por unanimidad la acción de inconstitucionalidad promovida, manifestando la Sra. Ministra, Dra. Bernadette Minvielle, que el artículo 5 de la Ley 17.234 en la redacción vigente:

... no regula supuesto alguno de expropiación, esto es, de traslación dominial forzosa de un bien a manos del Estado, sino que regula cómo los bienes públicos o privados se incorporan al sistema de áreas naturales protegidas. Dicha incorporación, puede aparejar determinadas medidas de protección de aquellas áreas consideradas protegidas, pero estas limitantes al derecho de propiedad son una herramienta necesaria e idónea para tutelar el derecho a un medio ambiente sano y sustentable (art. 47 de la Carta). El legislador, en el balance de derechos fundamentales, pretendió dar preferencia al derecho al medio ambiente estableciendo un marco regulatorio para la política y plan nacional de protección ambiental. Es obvio que el derecho a la propiedad no es un derecho subjetivo perfecto que no admite limitaciones por razones de interés general, por el contrario, puede ser restringido en su protección si existe razonable motivo en aras del bien común.

Y más adelante agrega:

Como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Estado puede restringir los derechos a la propiedad contemplados en el artículo 21 de la Convención si tal restricción responde “a los intereses de la sociedad”. Para la Corte, los conceptos de “orden público” o el “bien común”, derivados del interés general, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática” que tengan en cuenta el equilibrio entre los intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención. Para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la

necesidad del pleno goce del derecho restringido. Para que puedan considerarse *de interés de la sociedad* se requiere que las restricciones: a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) sean proporcionales; y d) tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática (GONZA, Alejandra: “Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada” en AA.VV.: “Convención Americana de Derechos Humanos. Comentario”, Christian STEINER-Patricia URIBE (Editores), Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2014, pág. 509). En la emergencia, la restricción ha sido previamente establecida por la Ley, es necesaria y proporcional en la ponderación entre los intereses o derechos en conflicto, estando en juego el medio ambiente sustentable.

4.3.2. Sentencia de la Suprema Corte de Justicia N.º 317/2020

Se promovió la inconstitucionalidad por vía de acción contra los artículos 5, 6 y 12 de la Ley 17.234, en la redacción dada por las Leyes 17.930 y 19.535.

Alegaron su calidad de propietarios de padrones comprendidos en el Área Protegida “Quebrada de los Cuervos” del Departamento de Treinta y Tres. Afirmaron que con la modificación legislativa operada se eliminó la etapa previa de estudio, coordinación y eventual consentimiento de los propietarios a la eventual incorporación al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Se reiteran los argumentos expresados en la Sentencia N.º 1588/2018.

4.4. Amparo

4.4.1. Sentencia N.º 96/2021 del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 7º Turno

En autos, una empresa de transportes demanda a la Intendencia de Canelones, en razón de haber sido clausuradas sus actividades (taller mecánico y estacionamiento de camiones), las que desarrollaba en dos padrones de su propiedad sitios en la localidad de La Paz. La autorización comercial para funcionar conferida por la Intendencia a la empresa era de carácter precario y revocable y estaba sometida al cumplimiento de una serie de requisitos (controlar las mitigaciones necesarias para que el uso no afecte la vocación residencial y de servicios de la zona; realizar todas las tareas que la actividad implique dentro del galpón y no en la vía pública; no pintar, hacer retoques, mantenimientos ligeros ni estacionar vehículos en la vía pública). Constatado el incumplimiento de los requisitos impuestos, la Intendencia procede a la clausura preventiva. Ante el incumplimiento de esta última, se procede a la clausura definitiva.

La Sala confirma la sentencia recurrida, sosteniendo la Ministra, Dra. Tommasino, que, en el caso entran en juego “derechos constitucionales protegidos, que dicen relación con el derecho de todo residente en el lugar donde la empresa desarrollaba su actividad, a un medio ambiente sano, sin ruidos distorsionantes que dificulten el descanso y la convivencia familiar”. Por tal motivo, resulta imperioso que el Gobierno Departamental actúe en defensa de dichos valores, cuando se vean perjudicados por una actividad comercial desarrollada en su entorno. Actividad, ciertamente ruidosa, ya que implicaba el arranque o puesta en marcha de pesados vehículos, como son los camiones que la empresa reparaba y utilizaba. Recuerda la Dra Tommasino que:

Este derecho humano a un medio ambiente sano y equilibrado, fue incorporado en forma expresa a nuestra Constitución a partir de la reforma de 1967 en su art. 44, y no resulta un elemento menor a considerar en cuanto a la motivación o fundamentación de la actuación de la Intendencia de Canelones. (Luis Alberto Viera. Amparo en defensa de los intereses difusos. Procedencia en salvaguarda del derecho a la tranquilidad y el descanso. RUDP 2/93 pp. 335-354).

4.4.2. Sentencia N.º 71/2017 del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 7º Turno

En la especie, la Compañía Salus S.A. promovió demanda contra el Estado (Dirección Nacional de Minería y Geología -DINAMIGE), en mérito al dictado de las Resoluciones N.º 23/17 y 80/17, por medio de las cuales se autorizó a una S.A., a realizar actividad minera de exploración en el predio lindero al de su propiedad, ambos sitios en el Departamento de Lavalleja. Manifestó que el padrón lindero es el lugar donde se encuentran las fuentes y el acuífero del cual Salus extrae el agua que se utiliza para la elaboración de sus productos, y donde se encuentra también la Reserva Natural Salus. En virtud de la conexión hidráulica existente entre ambos predios, la accionante sostuvo que el otorgamiento del permiso de explotación con capacidad extractiva le causa perjuicios graves e irreparables, ya que por el accionar propio de dicha actividad, le impediría a futuro la extracción del agua un 100 % natural. Adujo que las resoluciones cuya suspensión se solicita afectan, entre otros, al recurso natural agua, el cual tiene una clara vinculación con el derecho a la vida y al disfrute de un medio ambiente sustentable (artículos 7, 72, 12, 36 y 47 de la Constitución).

En cuanto a los derechos constitucionales implicados, el Tribunal entendió que los efectos que desplegarían los actos administrativos cuya suspensión se solicita, tienen un doble radio de acción. En primer lugar, de ejecutarse, son susceptibles de causar perjuicios a una empresa privada nacional, Compañía Salus Sociedad Anónima (podría verse impedida de

obtener un agua 100 % natural para su producción; con lo cual se vería afectada su libertad de empresa y de trabajo, valores tutelados por el constituyente uruguayo). El segundo radio de acción de las decisiones encausadas, dice relación con un tema ambiental de altísima relevancia, cuál es el tratamiento de los recursos hídricos de un país. A juicio del colegiado:

El agua es considerada un recurso indispensable para la vida, no sólo del ser humano sobre la Tierra, sino también para la vida vegetal y animal. La existencia de todos los seres vivos tiene una dependencia directa con el agua. Es conocida la importancia de este líquido vital y su escasez, lo cual ha llevado a preconizar su consumo responsable y la evitación de conductas que puedan significar su derroche o su polución. El ambiente, según Lorenzetti se ha transformado en un recurso crítico: si antes parecía infinito, inagotable, ahora hay conciencia de que es escaso. (...) El medio ambiente no interesa a un solo individuo, sino a un grupo de ellos. Se trata de un problema de acción colectiva y no individual (...), no sólo interesa a un grupo de individuos actual, sino futuro. No se puede comprometer el interés de las generaciones futuras, lo que lleva a una acción colectiva intergeneracional. (LORENZETTI, R., “La protección jurídica del ambiente”, *La Ley*, T. 1997-E, Sección Doctrina, Edición de la Ley, Buenos Aires/1997, p. 1469).

El derecho a un medio ambiente sano integra el elenco de los denominados derechos humanos de tercera generación, que son los derechos sociales, económicos y políticos.

La Convención Interamericana de DDHH dedica a estos derechos, el solitario art. 26 del Capítulo III, que consagra el compromiso de los Estados a adoptar las medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. El mencionado “Protocolo de Buenos Aires”, de 1967, al cual remite el Pacto, refiere a “condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna”.

En 1998, se agregó a la Convención Americana de DDHH el Protocolo de San Salvador que menciona una serie de derechos que tienen como fundamento los atributos de la persona humana. Este Protocolo reconoce en su art. 11 el derecho de toda persona a un ambiente sano, al expresar que todo ser humano tiene derecho a la vida en un medio ambiente saludable y a contar con los servicios públicos básicos y que los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

La jurisprudencia ha coincidido con 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 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. (S. TAC 2º T; N.º 213/00 de 21/XII/00, Sosa (r), Sassón, Chediak. LJU c. 14205, T. 124, Año 2001).

En referencia al artículo 47 de nuestra Constitución, el Tribunal expresa que su primer inciso se agregó en la reforma constitucional de 1996, declarando que: “la protección del medio ambiente es de interés general’, siguiendo así lo que venía siendo la tendencia de nuestra legislación en la materia, utilizando la idea de ‘protección’ del ambiente”.

Y más adelante los Sres. Ministros toman la cita de Cousillas (1997), *supra* considerada, referente a la inclusión de la expresión “interés general” y su doble significación.

A diferencia de las normas contenidas en los artículos 7, 32 (derecho de propiedad) y 36 (actividades productivas lícitas) de la Constitución, el nuevo texto del artículo 47 no establece el interés general como una vía de limitación de un derecho reconocido, sino que está declarando la protección ambiental de interés general. Es decir, la protección del medio ambiente es una de esas razones que pueden llegar a limitar derechos reconocidos por la Constitución, como el de propiedad, trabajo o libre comercio e industria.

A partir de la vigencia de la reforma constitucional aludida y, por disposición de nuestra máxima norma jurídica, las leyes referidas a la protección del ambiente son de interés general, con independencia de que específicamente así lo señale el legislador o lo corrobore la judicatura (COUSILLAS, M., “La Protección Constitucional del Ambiente”, en Reflexiones sobre la Reforma Constitucional de 1996, FCU, Montevideo, 1997, p. 140 y 148).

Según el T.A.C. 6º Turno, en el Uruguay rige un orden público ambiental, por cuanto el Derecho Ambiental es un Derecho de Protección Pública (arts. 7, 72, 47 y 332 de la Constitución Nacional). Más allá de la regulación constitucional, cabe referir, también, en el plano normativo, a normas de Derecho Internacional y a normas legales y reglamentarias, algunas de ellas de larga data. La consecuencia conatural del emplazamiento del Derecho Ambiental como un Derecho de Protección Pública es la existencia de un deber del Estado a la protección del medio ambiente, claro correlato del derecho subjetivo de los habitantes de la República a ser protegidos en el goce de un ambiente sano y equilibrado (arts. 47 y 332 de la Carta; arts. 2, 3 y 4 de la Ley N.º 17.283). (Sentencia N.º 92/08 de 25/IV/08, Klett (r.), Hounie, Martínez).

Finalmente, concluyen que el acceso al agua constituye un derecho de toda persona humana; que la protección de dicho recurso –que claramente integra el concepto de un medio ambiente sano y de una vida digna– debe ser protegido y garantizado por el Estado, hasta la plenitud máxima de sus recursos.

4.4.3. Sentencia N.º 65/2009 del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 6º Turno

Un grupo de vecinos promovió acción de amparo contra la Intendencia de Montevideo y contra un local comercial que emitía música a volumen audible desde las viviendas vecinas, hasta altas horas de la madrugada (además de la “vocinglería” que producían las conversaciones de la clientela que consumía bebidas alcohólicas en las aceras y en la terraza “a cielo abierto” que poseía el local), sin respetar las normas reglamentarias. Sostienen que se vulneraron los derechos de paz y tranquilidad hogareña, el derecho al descanso, el libre uso de la unidad habitacional y el derecho a gozar de un ambiente libre de todo ruido molesto.

En el caso, en opinión de la Sala, la contaminación sonora producida por el local de la demandada, es palmaria y manifiesta, tal como surge de las diversas y repetidas multas que le aplicó la propia Intendencia Municipal de Montevideo a raíz de las inspecciones practicadas por sus funcionarios en horas de la madrugada.

Es evidente, pues, y como sostuvo la Sala en la sentencia N.º 3/2003, que la conducta de la sociedad accionada significa la violación sistemática y continuada del derecho al descanso y a gozar de un medio ambiente adecuado, 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 constitucional, legal e incluso reglamentaria (arts. 332 Constitución; 1321 CC, Leyes Nos. 16.466, 17.283 y, en especial, 17.852; 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996 y 1997 del Digesto Municipal).

En tal sentido, cabe traer a colación las normas reglamentarias dictadas por la Comuna demandada que regulan, con total precisión y en claro resguardo de los derechos de los habitantes de la ciudad en prudencial equilibrio con los derechos de las empresas, la producción de ruidos molestos, en perfecta consonancia con las disposiciones de la Ley N.º 17.852, en particular, los arts. 1, 2, 3, 6 y 7.

En efecto, el art. 1991 del Digesto prohíbe, tanto en ambientes públicos como privados, la producción de ruidos molestos innecesarios o excesivos, cuando por razón de la hora, del lugar o por su intensidad afecten o sean capaces de afectar a la población, en su tranquilidad o reposo o determinen perjuicios al medio ambiente.

Y, al definir los “ruidos innecesarios”, establece el art. 1995 *ejusdem* que se trata de aquellos que pueden ser objeto de supresión total o de una modificación que los haga inofensivos.

Por otra, parte, a juicio de la Sala las medidas adoptadas por la Intendencia “no guardaron la debida proporcionalidad para persuadir a la accionada de que era mejor cumplir que no cumplir con las normas vigentes”.

Entonces, si las medidas adoptadas se revelaron como insuficientes para disuadir a la empresa codemandada de realizar actos que atentan contra los derechos de otras personas, estaba en su ámbito competencial su revisión y la consecuente adopción de las medidas apropiadas para impedir el incumplimiento de normas mínimas de convivencia y respeto, como así también de las propias decisiones del Estado y, en particular, de las de la Intendencia, sistemáticamente desconocidas por el local comercial.

Por los motivos expuestos, se revocó la recurrida y, en su lugar, se dispuso que el local comercial adopte las medidas técnicamente idóneas y necesarias para impedir la contaminación sonora, en el plazo de treinta días, bajo apercibimiento de una astreinte diaria de 50 UR; y que la Intendencia Municipal de Montevideo implemente las medidas necesarias para el control de la ejecución de lo ordenado al local comercial o, en su caso, adopte las medidas técnicamente idóneas y necesarias para impedir la contaminación sonora generada por el local, bajo apercibimiento de una astreinte diaria de 50 UR.

5. Conclusiones

En primer lugar, debemos señalar que a veinticinco años de la consagración constitucional de la protección al medio ambiente, existe actualmente un derecho ambiental, que regula lo vinculado al medio ambiente sano y adecuado.

En segundo lugar, la importancia del ambiente en el actual contexto mundial, lleva a concluir con Gros Espiell y a Blengio Valdés que el derecho al medio ambiente no es un derecho de tercera generación, sino que es el sostén de todos los derechos humanos, por lo que se encuentra dentro de los llamados de “primera generación”.

En tercer lugar, la jurisprudencia constitucional relevada, ha establecido que se puede limitar el derecho de propiedad como herramienta para tutelar el medio ambiente sano y adecuado, y la Suprema Corte de Justicia ha ponderado entre el derecho de propiedad y el derecho al medio ambiente sano y adecuado, estableciendo que es posible limitar el primero en beneficio del segundo, en salvaguarda de los intereses de la sociedad.

En cuarto lugar, la jurisprudencia relevada en sede de amparo, permite concluir con Rocca (2006) en que el volumen de casos es escaso. Se mantiene lo expresado por Rocca (2006) en cuanto a que *los Tribunales receptionan y argumentan 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.*

Referencias bibliográficas

- Blengio Valdés, M. (2003). Derecho a un medio ambiente sano, *Revista de Derecho*, Año 2 (4), 5-17.
- Correa Freitas, R. Vázquez, C. (1997). *La Reforma Constitucional de 1997*. Fundación de Cultura Universitaria.
- De Luis García, E. (2018). El medio ambiente sano: la consolidación de un derecho, *Revista Boliviana de Derecho*, 25, 550-569.
- De Luis García, E. (2018). El medio ambiente sano: la consolidación de un derecho, *Revista Boliviana de Derecho*, 25, 550-569.
- Díaz Fernández, H. (2009). Legitimación activa en el derecho de daños colectivos con especial consideración a los daños al medio ambiente, *Revista Crítica de Derecho Privado*, (6), 435-449.
- Gorosito Zuluaga, P. (2002). Realidad de la protección del medio ambiente en el Uruguay: referencia a casos jurisprudenciales, *Revista de la Universidad Católica del Uruguay*, (3), 215-226.
- Gros Espiell, H. (1997). La protección del medio ambiente en el Derecho Constitucional, *Reforma Constitucional 1997*, Serie Congresos y Conferencias N.º 16, UCUDAL, 53-65.
- Gros Espiell, H. (1991). El derecho a vivir y el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, *Revista del Foro*, Año 79 (1), 87-106.
- Magariños de Mello, M. (1997). La protección del medio ambiente (art. 47), *Reforma Constitucional 1997*, Serie Congresos y Conferencias N.º 16, UCUDAL, 43-51.
- Martínez García, R. (2018). El derecho humano a un medio ambiente sano: una educación para la ciudadanía en clave ambiental, *Debates & Prácticas en Educación*, 3(2), 18-22.
- Mendiguibel, G. (2021). Creación del Ministerio de Ambiente, *Revista de Derecho Constitucional*, Año 1 (1), 115-128.
- Rocca, M. (2006). El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el amparo en la jurisprudencia de nuestros Tribunales de Apelaciones, *Revista de Derecho Público*, Año 15 (30), 105-113.

- Saettone Montero, M. (2002). Realidad de la protección del medio ambiente en el Uruguay: referencia a casos jurisprudenciales, *Revista de la Universidad Católica del Uruguay*, (3), 235-244.
- Vivas Lloreda, W. (2020). El derecho al medio ambiente sano como Derecho Humano de carácter fundamental, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, LXX (278), 741-766. DOI: <http://dx.doi.org/22201/fder.24488933e.2020.278-2.7749>.