

**"FORO ECOLOGISTA DE PARANA (3) Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS S/ ACCION DE AMPARO"**

Causa N° 24321 -

---

**///CUERDO:**

En la ciudad de **Paraná**, Capital de la Provincia de Entre Ríos, a los **veintiocho** días del mes de **octubre** de **dos mil diecinueve**, reunidos lo Sres. Miembros del Excmo. Superior Tribunal de Justicia, a saber: la Señora Vocal Dra. **SUSANA MEDINA**; los Sres. Vocales Dres. **GERMÁN REYNALDO F. CARLOMAGNO**, **BERNARDO IGNACIO SALDUNA**, **MARTÍN FRANCISCO CARBONELL** y **JUAN RAMÓN SMALDONE**, asistidos del Secretario autorizante, fueron traídas para resolver las actuaciones caratuladas: **"FORO ECOLOGISTA DE PARANÁ (3) Y OTRO C/ SGPER S/ ACCIÓN DE AMPARO"**.

Examinadas las actuaciones, el Tribunal planteó la siguiente cuestión:

¿Qué corresponde resolver?

**A LA CUESTIÓN PROPUESTA, LOS SEÑORES MIEMBROS DEL TRIBUNAL DIJERON:**

I.- A fs. 1193 y vta., la parte accionada, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de fs. 1153/1192, que admitió parcialmente la demanda. En consecuencia, declaró la nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad de los arts. 2, 3 y 4 del Decreto N° 2239/19 GOB y de las restantes normas que en el mismo y en su Anexo importen reglamentación y/o aplicación de las normas cuya inconstitucionalidad allí se dispuso. También, cargó con las costas a la vencida y reguló honorarios.

II.- Para así decidir, el pronunciamiento venido en revisión, resumió los escritos de las partes. Luego, abordó ciertas aristas del amparo ambiental colectivo. Esto es: a) las normas que reglaron el trámite del juicio; b) la publicidad del inicio de las actuaciones; c) las postulaciones de los terceros presentados; y, d) la improcedencia de la intervención coactiva del SENASA y de los propietarios de los inmuebles rurales lindantes a escuelas rurales.

Refirió haber garantizado el derecho de defensa de las partes, haber sustanciado importante prueba; e, indicó, las opiniones del MPF y MPD.

Desestimó las defensas del Estado Provincial dirigidas a cuestionar la falta de legitimación activa de quienes accionan y la admisibilidad del amparo.

Enfatizó que lo decidido en "*Foro 1*", "se encuentra firme" (fs. 1165 vta.); y, que en virtud del Decreto N° 4407/18, solamente se declaró abstracto

**"FORO ECOLOGISTA DE PARANA (3) Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS S/ ACCION DE AMPARO"**

Causa N° 24321 -

---

el recurso extraordinario de la demandada.

En relación al pronunciamiento dictado en "*Foro 2*", subrayó que la Sala N° 1 de este STJER, "ratificó la cosa juzgada de la anterior" (fs. 1166).

Resaltó que el Decreto N° 2239/19 redujo las distancias de fumigación consignadas en "*Foro 1*".

Valoró los derechos y principios que se dicen afectados. También, citó precedentes jurisprudenciales sobre la temática.

Acentuó una supuesta contradicción en la que incurriría el art. 2 de la norma cuya tacha constitucional se pretende. En esa línea, reprochó que el Decreto fija, infundadamente, el inicio de la zona de exclusión desde el centro del casco de cada escuela y que ello se opone al punto 3 de la sentencia primigenia. Agregó que tampoco se ajusta al Decreto Reglamentario N° 279/03.

Interpretó que, amén del extenso expediente acompañado por el Estado Provincial, esa parte no dio cumplimiento al punto 2 del fallo en "*Foro 1*".

Entonces, sin un diagnóstico o evaluación *-como exhortaba el primer decisorio-*, entendió improcedente reglamentar en un modo menos protectorio.

Sostuvo que las áreas estatales específicas "no garantizan 'idénticos efectos preventivos para la salud del alumnado y personal' como requiere el veredicto de la causa madre" (fs. 1175).

Según refiere, tuvo en mira: a) el estudio realizado por el Ministerio de Agroindustria de la Nación denominado "Programa de Buenas Prácticas Agrícolas de Aplicación de Fitosanitarios"; b) la Resolución del SENASA N° 302/2012; c) la "Resolución sobre la clasificación de la toxicidad de los agroquímicos" del Defensor Adjunto del Pueblo de la Nación, del 12/11/2010; d) el informe del Director de Tumores de Córdoba; e) el informe del CONICET del 2009; f) las pautas para el uso de plaguicidas en áreas críticas (Inta Oliveros), de marzo de 2015; g) el Informe Técnico de la UNER; h) las intervenciones y cuestionamientos de la Dra. Aiassa; i) el informe científico de los Dres. Damián Verzeñassi y Alejandro Julián Vallini, en representación del "Instituto de Salud Socioambiental de la Facultad de Cs. Médicas de la UNR"; j) el informe del Profesor Lajmanovich; y, k) el estudio del IARC.

Sentado lo cual, concluye que este marco probatorio da cuenta de los

**"FORO ECOLOGISTA DE PARANA (3) Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS S/ ACCION DE AMPARO"**

Causa N° 24321 -

---

riesgos para la salud del colectivo involucrado (fs. 1189 vta.).

III.- Contra ello, a fs. 1193 y vta., se articuló el remedio en examen.

En esa presentación, se interesó que la apelación sea concedida con efecto suspensivo.

IV.- A fs. 1195, el recurso es concedido con efecto devolutivo. Y las actuaciones son elevadas a este Tribunal según oficio número 126 de fs. 1196.

V.- Seguidamente, a fs. 1210/1226 vta., los actores, introducen el memorial que autoriza el art. 16 LPC.

Lo propio hace el demandado a fs. 1228/1240.

VI.- A fs. 1243/1244 se aceptaron las excusaciones de los Sres. Vocales Dres. Giorgio, Mizawak y Carubia.

VII.- A fs. 1246/1253 vta., el Sr. Procurador General de la Provincia de Entre Ríos, evacúa la vista conferida a fs. 1197 vta., cuarto párrafo. En su criterio y por los motivos que allí expone, propicia la revocación del fallo recurrido y el rechazo de la acción.

VIII.- Conforme lo establecido en los arts. 15 y 16 de la Ley de Procedimientos Constitucionales N° 8369, el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia en la acción de amparo o de ejecución de primera instancia, conlleva el de nulidad. Así, este tribunal de alzada debe verificar, aún de oficio, la existencia de vicios invalidantes; y, en su caso, proceder según corresponda.

Las partes no efectúan planteo alguno de tal naturaleza. Tampoco lo señala el MPF; y, del análisis de las actuaciones, no se advierten defectos que por su magnitud e irreparabilidad deban ser expurgados del proceso por esta vía.

IX.- Al tiempo de resolver, resulta oportuno memorar la uniforme y constante doctrina judicial, por la cual, al concederse el recurso de apelación y nulidad de conformidad a lo establecido por los arts. 15 y 16 de la Ley N° 8369, otorga a esta instancia de alzada, la plena jurisdicción sobre el caso, colocándola frente a la demanda en la misma situación que el judicante de grado inferior, pudiendo examinar la causa en todos sus aspectos, tratar cuestiones no planteadas recursivamente y establecer, aún de oficio, la existencia de circunstancias impeditivas o extintivas que operen *ipso iure*. De igual modo, reconoce al Tribunal la facultad para escrutar y resolver acerca de la totalidad

**"FORO ECOLOGISTA DE PARANA (3) Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS S/ ACCION DE AMPARO"**

Causa N° 24321 -

---

del caso, tanto en su aspecto fáctico como jurídico, actuando con plena jurisdicción y juzgando con la mayor amplitud de conocimiento, con las limitaciones dadas por la naturaleza sumarísima del proceso, pudiendo no sólo revocar la resolución apelada, sino también reemplazarla por otra decisión ajustada a derecho (cfr. STJER, Sala Penal - "Barcos de Ferro" sentencia del 19/02/93; "Tepsich", sentencia del 05/09/94, LSamp. 1994, fº256; "De Giusto" sentencia del 02/07/93, LSamp. 1993, fº 358; "Traverso de Ormaechea", Sentencia del 04/11/94, LSamp. 1994, fº 301; "Romero", sentencia del 08/11/94, LSamp.1994, fº 307, entre otros.).

Dentro del marco cognoscitivo reseñado, corresponde que demos respuesta al planteo recursivo.

X.- En ese orden, destaquemos que, en el promocional de fs. 331/364 vta., los actores dijeron interponer acción de amparo ambiental contra el Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos.

Alegaron que el Decreto Provincial N° 2239/19 GOB del 01/08/2019 viola la cosa juzgada de la sentencia recaída en "*Foro 1*". Agregaron que el Ejecutivo Provincial soslayó el informe ambiental que fuera exigido en ese pronunciamiento. Y, también, se apoyaron en lo resuelto en la causa "*Foro 2*".

Ahora bien, con el fin de una mejor exposición, repasemos estos antecedentes:

a) "*Foro 1*".

En una primer causa judicial, se resolvió: "1º) ADMITIR parcialmente la acción, prohibiendo la fumigación terrestre con agrotóxicos en un radio de mil metros (1.000 mts) alrededor de todas las escuelas rurales de la Provincia de Entre Ríos, y la fumigación aérea con iguales pesticidas en un radio de tres mil metros (3.000 mts) alrededor de dichos establecimientos educativos; todo ello, hasta tanto se determine por las áreas estatales específicas que se obtendrán idénticos efectos preventivos para la salud de alumnado y personal que asiste a los mismos con distancias diferentes. 2º) EXHORTAR al Estado Provincial para que, a través de sus reparticiones, efectúe en forma exhaustiva y sostenida en el tiempo, los estudios que permitan delinear pautas objetivas en torno al uso racional de químicos y agroquímicos, poniendo el acento precisamente en la prevención de los daños; y a realizar una correcta evaluación que permita

**"FORO ECOLOGISTA DE PARANA (3) Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS S/ ACCION DE AMPARO"**

Causa N° 24321 -

---

determinar el estado de situación actual de contaminación, como paso imprescindible para identificar las medidas que deben adoptarse, su idoneidad y los espacios que deben mejorarse. 3) CONDENAR al Estado Provincial y al CGE a que en el plazo de dos (2) años contados desde la presente procedan a implantar barreras vegetales a una distancia de ciento cincuenta metros (150 mts.) de todas las escuelas rurales de la Provincia, con las especificaciones detalladas en los considerandos. 4º) SUSPENDER de inmediato las aplicaciones de productos fitosanitarios en las áreas sembradas lindantes a las escuelas rurales, en horario de clases, debiendo efectuarse las aplicaciones en horarios de contra turno y/o fines de semana, a modo de asegurar la ausencia de los alumnos y personal docente y no docente en los establecimientos durante las fumigaciones. (...)" (de la sentencia del 01/10/2018).

Ese pronunciamiento, salvo la condena a cargo del CGE en el punto "3)" y la totalidad del apartado "4)", fue confirmado por la Sala N° 1 de este Alto Cuerpo, cuando ejercía la competencia de Alzada en materia de amparos (sentencia del 29/10/2018).

Finalmente, al momento de resolver sobre la concesión del recurso extraordinario federal y atento el dictado del Decreto N° 4407 del 14/12/2018, se declaró abstracta la cuestión a resolver (sentencia del 26/02/2019). En ese mismo resolutorio se subrayó que la barrera vegetal no había recibido planteo recursivo alguno.

b) "Foro 2".

En estas actuaciones, el fallo dispuso "1º) Admitir parcialmente la demanda y, en consecuencia, decretar la nulidad parcial del Decreto n°4407/18 (fecha 14/12/18 publicado el 02/01/2019) por ser inconstitucional por violación de la Cosa Juzgada al no ajustarse al *estándar normativo* del fallo dictado por el Dr. Oscar Daniel Benedetto -Vocal de la Sala II en lo Civil y Comercial de Paraná- y ratificado contra el Estado en esta cuestión por la Sala de Procedimientos Constitucionales y Amparos del STJER en fallo del 29/10/18 en los autos '*Foro Ecologista de Paraná y otra c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos y otros Acción de Amparo*' n°23709, y consecuentemente violar los arts.1, 5, 65, 186, 203 de la Constitución de Entre Ríos, arts. 1, 18, 75 inc.22 de la Constitución Nacional, y artículo 25 (inc. 'c') de la Convención

**"FORO ECOLOGISTA DE PARANA (3) Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS S/ ACCION DE AMPARO"**

Causa N° 24321 -

---

Americana sobre Derechos Humanos. La nulidad alcanza a la siguiente parte 'artículo 1º: Prohíbanse las aplicaciones terrestres de fitosanitarios en lugares donde existan escuelas rurales lindantes a lotes de uso productivo, debiendo respetarse una distancia de cien (100) metros entre los límites o cercos de la escuela y el cultivo lindero,' y el art. 2º donde dispone 'Prohíbanse las aplicaciones aéreas de fitosanitarios en lugares donde existan escuelas rurales lindantes a lotes de uso productivo, debiendo respetarse una distancia de quinientos (500) metros entre los límites o cercos de la escuela y el cultivo lindero'. Quedando en pie consecuentemente las distancias de interdicción de fumigaciones fijadas aquella sentencia. Y corresponde desestimar la demanda en las demás disposiciones en cuanto se regulan cuestiones no alcanzadas por el citado fallo" (de la sentencia del 28/03/2019).

Radicados los autos ante la Sala N° 1 de este STJER, se rechazó la apelación interpuesta por el Estado Provincial (sentencia del 14/05/2019); aunque, luego, se concedió el recurso extraordinario federal con efecto devolutivo (sentencia del 26/07/2019).

XI.- Sentado todo lo anterior, advertimos que lo resuelto en "*Foro 1*" no es alcanzado por el efecto expansivo de la cosa juzgada previsto en el art. 33º de la Ley General del Ambiente; y, del minucioso análisis de ese decisorio, surge que sus disposiciones son de carácter transitorio. Allí, en el punto 1º) se admite la prohibición de fumigaciones en un determinado radio "...hasta tanto se determine por las áreas estatales específicas que se obtendrán idénticos efectos preventivos para la salud del alumnado y personal que asiste a los mismos con distancias diferentes" y brindó un piso de reconocimiento de derechos al imponer "la obligación de garantizar por las áreas estatales específicas que se obtendrán idénticos efectos preventivos para la salud...".

En los puntos 2º) y 3), como dijimos, exhortó al Estado Provincial a la realización de ciertos estudios que permitan delinear pautas en torno al uso racional de químicos y agroquímicos; y, condenó a esa misma parte a que en el plazo de 2 años proceda a implantar barreras vegetales a una distancia de ciento cincuenta metros (150 mts.) de todas las escuelas rurales de la Provincia, respectivamente.

En cumplimiento a esa manda judicial (punto 1º) fue dictado el Decreto N° 4407/18, objeto de impugnación en "*Foro 2*".

**"FORO ECOLOGISTA DE PARANA (3) Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS S/ ACCION DE AMPARO"**

Causa N° 24321 -

---

En la sentencia, esto es: "*Foro 1*", se observan dos contenidos: uno declarativo de derechos, en cuanto al requerimiento de determinación por las áreas estatales específicas de que se obtendrán idénticos efectos preventivos para la salud; y otro de ejecución, referido al cumplimiento e implementación de la solución contenida en el punto 1° de dicho resolutorio.

De ello se desprende la imposibilidad de dotar de carácter de inmutabilidad a la sentencia. Ello porque las medidas que se tomen en consecuencia pueden ser temporales, adaptativas y de aproximación a soluciones aceptables. Varias decisiones posteriores se emitirán en relación con aspectos específicos hasta alcanzar una solución razonable.

Tras haber efectuado el análisis de lo allí decidido y del *iter* procesal de "*Foro 1*", hemos de señalar que los efectos de ese resolutorio se caracterizaron por su transitoriedad, los que finalizaron con el dictado del Decreto N°4407/18. Así lo entendió la Sala N° 1 de este STJER en sentencia del 26/02/2019, al decretar la declaración de abstracción de la controversia en oportunidad de abordar el recurso extraordinario federal interpuesto por la accionada.

Vale decir que el fallo dictado en "*Foro 1*" no representa a la actualidad un límite o plataforma contra la cual contrastar el Decreto N° 2239/2019, por haberse extinguido el conflicto allí planteado al integrarse la laguna normativa preexistente, por medio del Decreto N° 4407/18. Así lo sostuvo el Tribunal: "... deviniendo a mi criterio abstracto el planteo recursivo presentado por el Estado Provincial respecto de la prohibición dispuesta judicialmente, ya que la misma ha perdido vigencia con el dictado del mencionado decreto..." (voto de la mayoría al resolver la impugnación recursiva federal del Estado Provincial).

En este sentido se ha sostenido reiteradamente que los jueces se hallan habilitados para examinar de oficio la subsistencia o la desaparición de la finalidad del litigio, pues ello constituye un requisito jurisdiccional (Fallos 262:226; 281:401, 293:518 entre otros) ya que los decisorios de la judicatura deben ajustarse a las condiciones existentes al momento en que se dictan, aunque sean sobrevinientes y producidos durante la sustanciación del proceso (Fallos 259:76; 267:499; 311:787; 329-4717, entre otros). De tal forma que no corresponde emitir pronunciamiento cuando a la luz de esas circunstancias

**"FORO ECOLOGISTA DE PARANA (3) Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS S/ ACCION DE AMPARO"**

Causa N° 24321 -

---

se ha tornado inoficioso decidir la cuestión materia de agravios; siendo ello lo acontecido en el caso "*Foro 1*".

Sin embargo, lo comprendido en la cosa juzgada de "*Foro 1*" es la referida a la condena a implantar barreras vegetales a una distancia de 150 mts. De todas las escuelas rurales de la Provincia.

En ese aspecto, el pronunciamiento fue confirmado por sentencia de fecha 29/10/2018 de la Sala N° 1 del STJ. Al momento de resolver sobre la concesión del recurso extraordinario federal, entendió "...que el recurso ha devenido abstracto en cuanto a los agravios federales invocados, es decir, en cuanto a la prohibición de fumigar, como así también advierto que no existe planteo alguno (federal o no) en relación a la implementación de barreras vegetales" (sentencia del 26/02/2019). De este modo, el decisorio respecto a las barreras vegetales quedó firme y en consecuencia cualquier límite de distancia a adoptar debe respetar este mínimo de 150 mts..

En este sentido se patentiza la contradicción en la que incurre el art. 2 del Decreto N° 2239/19 GOB. Allí, se dispone que la distancia de 100 y 500 mts., para establecer la zona de exclusión, se medirá "desde el centro del casco de la escuela rural".

Así, se observa que se estaría permitiendo la fumigación dentro de los 150 mts. anteriores al cerco vivo que establece la sentencia, en contradicción con la finalidad protectoria de esa barrera vegetal. Ello, resulta incompatible con las consideraciones de "*Foro 1*".

Sobre este punto, advertimos además que del expediente administrativo N° 2294731 surge el informe técnico del mapeo de las escuelas rurales en la Provincia de Entre Ríos, realizado por la UNER, la Dirección de Agricultura y Apicultura y el Consejo General de Educación.

En el mismo, los organismos intervinientes clasificaron los 837 establecimientos educativos generando una escala de prioridades entre las escuelas rurales para avanzar en la implementación de cortinas vegetales, teniendo en cuenta para ello el entorno del establecimiento, la cantidad de alumnos y la proporción de bosques en cada una de las áreas de influencia.

Es decir que, si bien el demandado comenzó a ejecutar la condena impuesta en "*Foro 1*", el mismo debe extremar los recaudos para que, la

**"FORO ECOLOGISTA DE PARANA (3) Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS S/ ACCION DE AMPARO"**

Causa N° 24321 -

---

plantación de las barreras vegetales lo sea a la distancia dispuesta en dicho fallo, pues, insistimos, lo allí dispuesto hizo cosa juzgada y debe ser respetado.

De lo expuesto, se impone declarar la nulidad parcial por inconstitucionalidad del art. 2 del Decreto N° 2239/19 GOB; en cuanto dispone que las medidas lo sean desde el centro del casco de la escuela.

XII.- En la sentencia recaída en "Foro 1" se establecieron efectos transitorios, hasta tanto se determine por las áreas estatales específicas que se obtendrán idénticos efectos preventivos para la salud de alumnado y personal de las instituciones. A nuestro criterio, se cumplimentó con esa manda.

Aún, ubicándonos en la hipótesis que proponen quienes accionan, lo dispuesto en el punto 2º), en modo alguno podría ser considerado alcanzado por la cosa juzgada.

Cuestión ésta claramente importante e ineludible para el Estado, pero desde nuestra perspectiva no es alcanzada por la cosa juzgada de la sentencia en el caso concreto: "Foro 1".

Es que "prohibir" y "condenar" son términos imperativos de los puntos 1º) y 3º) de la sentencia bajo estudio. Mientras que "exhortar" (punto 2º)), implica instar al Estado Provincial a efectuar estudios en forma exhaustiva y sostenida en el tiempo, sobre la temática que nos ocupa. Ello, no constituye una condena que ha de enlazarse con la prohibición o con la condición para fijar distancias menores a las contenidas en el punto 1º) del fallo recaído en "Foro 1".

El punto 2º) de "Foro 1", exhortó al Estado; y, en consecuencia, no estableció una obligación legal específica. Sino, más bien exhortó, con carácter político y sin desconocer la facultad discrecional de la Administración, a cumplir un objetivo, sin decirle cómo hacerlo, ya que los medios para llevarlo a cabo están más allá de la competencia judicial. La decisión del juez no implicó una orden de hacer; respetando los límites constitucionales impuestos por la separación de poderes.

Sobre estas pautas, reafirmamos nuestra decisión de considerar la ausencia de cosa juzgada en la sentencia "Foro 1", con el alcance de su efecto previsto en el art. 33º de la Ley General de Ambiente, teniendo en cuenta las complejas aristas sociales, políticas y económicas que presenta este proceso

**"FORO ECOLOGISTA DE PARANA (3) Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS S/ ACCION DE AMPARO"**

Causa N° 24321 -

---

que ha exigido un mecanismo de debate y resguardo que permitan solucionar el conflicto sin vulnerar la garantía de debido proceso legal de las partes involucradas. Surgen aquí las imperfecciones que presenta la Ley General del Ambiente ante las escasas reglas procesales que contiene y que la tornan insuficiente para enfrentar esta problemática. El legislador nacional no ha regulado un proceso adecuado para canalizar discusiones en pos de desactivar conflictos que envuelven este tipo de derechos. Así, la Ley N° 25675 no contempla: a) la posibilidad de juzgamiento colectivo de conflictos individuales homogéneos; b) la exigibilidad de controlar la calidad del representante colectivo en el caso concreto; c) la posibilidad de ampliar demanda por otros legitimados; d) la intervención de terceros en forma adecuada; e) normas sobre publicidad del proceso y notificaciones; f) normas sobre litispendencia; y, g) modos de implementar la decisión y ejecutar la sentencia.

En dicho contexto, cobra especial importancia la prudencia con la que debe actuar el juez, la manera razonada en que debe dirigir su opción, analizando cuál, de todas las variantes posibles, es la más justa a las circunstancias del caso y los efectos que puedan derivarse de su decisión, especialmente aquí que se encuentra en juego un interés que trasciende la frontera de lo individual.

Cabe señalar que el proceso colectivo ambiental no puede quedar equiparado en ningún aspecto al proceso bilateral en su concepción clásica. En tanto, las controversias que se suscitan en esta clase de contiendas, en la mayoría de los casos, indudablemente terminan por involucrar a distintos estamentos de la sociedad civil.

En efecto, la cuestión a resolver se presenta en un entorno complejo en el cual entran en juego incumbencias estatales administrativas y legislativas, disputas científicas de diversa índole e intereses económicos, productivos y empresariales relevantes para el progreso y desarrollo de las regiones. Es por ello, que los argumentos sustentados esencialmente en vicisitudes procesales no pueden servir de base para obviar el debate propuesto cuya importancia y trascendencia resulta incuestionable.

En el proceso ambiental el juez debe cumplir un rol activo en todos los aspectos. Máxime, cuando su resolución contiene mandatos que pretenden

**"FORO ECOLOGISTA DE PARANA (3) Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS S/ ACCION DE AMPARO"**

Causa N° 24321 -

---

vincular competencias que son propias de los otros poderes del Estado y que, a los efectos de implementar lo dispuesto en la sentencia, deben poner en movimiento distintos mecanismos técnicos, administrativos y presupuestarios. Es por ello que el juzgador, con prudencia y gradualismo, debe armonizar la solución del problema mediante formas o métodos no rigurosos.

En este sentido, el Código Civil y Comercial asigna este nuevo papel a los jueces estableciendo a su cargo facultades y deberes que aparecen transversalmente consagrados en los diversos microsistemas de derechos reconocidos en la nueva normativa de fondo.

Verdaderamente "...la cuestión ambiental trajo aparejados nuevos desafíos a la judicatura nacional, no solo por la consagración constitucional del derecho humano a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo, sino por sus características transformadoras y peculiares que exigen un apartamiento de los cánones clásicos del derecho.

Los procesos judiciales colectivos que tienen por objeto la protección del ambiente transcurren por muchas vicisitudes que escapan a los clásicos modelos preestablecidos. Cada caso es singular y el devenir procesal tiene como objetivo una solución concreta, real e integral que va más allá de la verdad formal con la que se puede contentar cierta parte de la doctrina, para la cual las sentencias resuelven el litigio, desprendiéndose de la verdad material de los hechos." (Villafañe, Leonardo; "Notas sobre el contenido de las resoluciones ambientales"; RD Amb 49, 09/03/2017, 163; AR/DOC/3410/2017).

Por su parte, en virtud de la vía recursiva federal intentada por el Estado Provincial, "Foro 2" se encuentra a estudio y resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Entonces, no se encuentra firme ni consentido por la parte accionada, por cuanto sus efectos, si bien devolutivos, no comportan el alcance de la cosa juzgada atribuible a una sentencia no atacada o a cuyo respecto se hubieran agotado las instancias recursivas.

En este sentido el Eduardo Couture expresa que la cosa juzgada es la "autoridad y eficacia de una sentencia judicial cuando no existen contra ella medios de impugnación que permitan modificarla" (Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Tercera edición póstuma, pág. 401. Roque Depalma Editor).

Ello así, viabiliza el estudio de las cuestiones tratadas y dispuestas

**"FORO ECOLOGISTA DE PARANA (3) Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS S/ ACCION DE AMPARO"**

Causa N° 24321 -

---

por el Decreto N°2239/19, pudiendo haber ingresado el magistrado de grado al análisis de esta norma en pleno ejercicio de la jurisdicción que legal y constitucionalmente le ha sido atribuida; vale decir, sin mayores ataduras con los fallos que referencia previamente.

Agregamos que lo aquí debatido implica analizar el *test* constitucional del Decreto N° 2239/19. Y, en relación a su antecesor, el Decreto N° 4407/18 (objeto de impugnación en el caso "Foro 2"), se han introducido variadas y significativas innovaciones.

El Decreto N°2239/19, es receptivo de recomendaciones, estudios e informes que le dieron sustento y motivación.

Así, introduce disposiciones regulatorias sobre: la verificación del buen estado de las máquinas y herramientas utilizadas para las aplicaciones; idoneidad y registración de las mismas; obligación de aviso con cuarenta y ocho horas de anticipación a efectuar la aplicación, conforme Buenas Prácticas Fitosanitarias y Guía de Uso Responsable de Agroquímicos; presencia y control por parte de Ingeniero Agrónomo; aplicaciones a contra turno, fines de semana y feriados; control *on line* de información geo referencial; alarmas instaladas en pulverizadoras; sistema web de gestión de información; conformación de unidades centinelas y de unidades de control; programa de seguimiento de la salud de agricultores y comunidades rurales; y, Registro Provincial de Tumores, entre otras disposiciones.

En esa línea se advierte que el Decreto N° 2239/19 GOB compromete la participación y apoyo de organismos oficiales, en el desarrollo e implementación de esta nueva reglamentación; y, la incorporación de convenios de colaboración a celebrarse con: la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UNER; Facultad de Ciencias de la Salud de la UADER; y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

La norma innova respecto a las "Unidades Centinelas", con la intervención de profesionales y funcionarios especializados. También, admite un control *on line* de información geo referencial y la trazabilidad de los productos objeto de aplicaciones.

Crea un Registro de Máquinas Aplicadoras, con la finalidad de elevar el nivel de protección de la salud humana y el ambiente.

**"FORO ECOLOGISTA DE PARANA (3) Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS S/ ACCION DE AMPARO"**

Causa N° 24321 -

---

Estas cuestiones, instituyen un sistema de control que, a la luz de los informes técnicos que le dieron sustento, parece adecuado. Al menos, en el reducido margen de conocimiento que habilita el proceso de amparo.

XIII.- Insistimos: el objeto perseguido por los amparistas en el caso "Foro 1" tuvo por sustrato la alegada falta de control y el vacío legislativo sobre el asunto allí introducido, consistente en la inexistencia de una norma específica que estableciera las distancias para efectuar aplicaciones de productos agroquímicos en torno a establecimientos educativos rurales, tal como sí se encontrara previsto respecto a plantas urbanas y/o núcleos poblacionales.

Mientras que, en "Foro 2", tal como lo señaláramos *ut supra*, se interesó la inconstitucionalidad de las disposiciones del Decreto N°4407/18. Amén de la suerte procesal de esas actuaciones, el art. 18 del Decreto 2239/19 derogó su antecesor.

En este caso, la pretensión expuesta por los amparistas radica en el pedido de nulidad absoluta del Decreto N°2239/19, que sí contiene dispositivos que regulan cuestiones que originariamente fueran señaladas como situaciones no contempladas o vacíos legislativos, instituyendo a su vez un sistema de aplicación y control que luce integral.

Entonces, vale poner de resalto que no se verifica identidad de objeto, sujetos y causa, entre los pleitos referenciados. Y, de este modo, se patentiza la inexistencia de cosa juzgada. Salvo, en relación a la referida barrera vegetal.

Consecuentemente, afirmamos que no existe cosa juzgada en relación a "Foro 1". De este modo, se resquebraja el fundamento que vertebra la sentencia del Juez *a quo*.

XIV.- El Poder Ejecutivo Provincial explicitó el elemento causal del dictado del Decreto N°2239/19; es decir: los informes originados en distintas áreas gubernamentales competentes; y, también, en opiniones de relevancia científica. Esa cuestión tramitó en sede administrativa en las actuaciones N° 2294731/19.

En esa línea, el art. 33 de la Ley General del Ambiente otorga a "los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental, agregados al proceso", el carácter de "informes periciales, sin perjuicio del derecho de las partes a su impugnación".

**"FORO ECOLOGISTA DE PARANA (3) Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS S/ ACCION DE AMPARO"**

Causa N° 24321 -

---

Así, el Decreto cuestionado se apoyó en: a) los estudios de las unidades centinelas, del Dr. Landgraf; b) el "Informe: Jornadas de buenas prácticas de aplicación de productos fitosanitarios con énfasis en los entornos periurbanos"; c) lo expuesto por el Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación; d) la Resolución del SENASA; e) el informe de la Secretaría de Ambiente Provincial; f) el análisis del Departamento de Sanidad Vegetal de la Subsecretaría de Agricultura y Apicultura dependiente de la Secretaría de Producción; g) el informe del médico especialista, Director de Tumores de la Prov. de Córdoba, Dr. Alonso; h) el informe de la Comisión Nacional de Agroquímicos, integrada por expertos del CONICET; e, i) el informe del Director de Epidemiología.

Conforme estas consideraciones, surge que el Estado Provincial ha procedido a la reglamentación de la Ley N° 6599 y el Decreto N°279/03 SEPG, haciendo efectivo ejercicio del Poder de Policía a través del dictado del Decreto N° 2239/19. Repetimos, allí se instrumenta un sistema general y global que tiene por objeto regular la aplicación de plaguicidas y agroquímicos en las proximidades a establecimientos educativos rurales. También, aumenta las obligaciones en materia de control sobre el régimen de aplicaciones, en miras de alcanzar un mayor nivel de protección de alumnos y personal de las escuelas; ello, respecto del existente hasta el momento de su dictado. La norma se ajusta al principio de progresividad (cfr. art. 4 Ley N° 25675), incluyendo cuestiones y adoptando medidas no ordenadas en la sentencia recaída en "Foro 1".

En esa línea: "El Estado ejerció así su poder de policía con razonabilidad lo que se extrae de los considerandos y el Anexo del Decreto cuestionado. Así el mismo se funda en los informes y estudios de áreas competentes, en el informe del CONICET y en las pruebas de buenas prácticas de las cuales 4 fueron realizadas en nuestra Provincia, y otros estudios" (del dictamen del MPF, fs. 1252 vta.).

Tal como precedentemente se dijera, el acto administrativo atacado vino a instrumentar un sistema general y global, que luce integral, donde sus piezas y disposiciones han de entenderse y justificar su existencia unas en relación a las otras allí contenidas y a las que resultan reglamentadas por el mismo.

**"FORO ECOLOGISTA DE PARANA (3) Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS S/ ACCION DE AMPARO"**

Causa N° 24321 -

---

Conforme el criterio expuesto sobre la inexistencia de cosa juzgada a la que deba someterse el análisis de legalidad y constitucionalidad del Decreto N°2239/19, la fijación de distancias distintas a las dispuestas en el caso "Foro 1", estaba y está dentro de las facultades del poder de policía y reglamentarias atribuidas constitucionalmente al Poder Ejecutivo Provincial. Asimismo, no emerge de "Foro 1" que sobre la base de la opinión de las áreas estatales específicas, la decisión del Estado deba consistir en una distancia precisa y determinada respecto a las escuelas rurales; amén de la tacha constitucional parcial que merece el art. 2 del Decreto N° 2239/19.

En tal sentido, expresamos que la razonabilidad (arts. 14 y 28 de nuestra Constitución Nacional y 65 de la Constitución Provincial) debe estar presente en toda la actividad del Estado, ya que constituye un límite contra la arbitrariedad de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, impidiendo que estos actúen por su sola voluntad o capricho.

Queremos traer a colación las palabras del Dr. Juan Francisco Linares, quién con su claridad intelectual ha dicho que "La plena verdad se alcanza si se tiene en cuenta que lo 'razonable' o 'axiológicamente válido' constituye un conjunto de valoraciones en función de valores jurídicos de Justicia, Solidaridad, etc.

Y el Juez en general y con mayor razón el Juez constitucional debe, cuando falla, procurar que su vivencia axiológica se haga objetiva, no incurra en contradicción con datos objetivos como los textos constitucionales o fallos anteriores, o juicios de valor fundamentales de la entidad social en que vive" (LINARES, Juan Francisco, "El 'debido proceso' como garantía innominada en la Constitución Argentina", Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, pág. 637).

Así, un acto puede existir por haber sido dictado y estar vigente, fundamentado en cuanto se apoya en normas jurídicas, pero sólo tendrá fundamento de "razonabilidad" cuando sea justo.

A ello agregamos que, si reparamos en "...que todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer los de las generaciones futuras; y tienen el deber

**"FORO ECOLOGISTA DE PARANA (3) Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS S/ ACCION DE AMPARO"**

Causa N° 24321 -

---

de preservarlo..." (art. 22 de la Constitución Provincial); "...que las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales..."; que "...corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, los necesarios para complementarlos, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales..." (art. 41 CN); que en la interpretación y aplicación de la Ley General de Ambiente debemos sujetarnos a los principios que se encarga de enumerar el artículo 4 de la misma, entre los que se encuentran: a) el principio de congruencia que debe respetar la legislación provincial referida a lo ambiental respecto de esta ley; b) principio precautorio; c) principio de equidad intergeneracional referido a que los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras; d) el principio de progresividad en el sentido que los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos; e) el principio de sustentabilidad, por el cual el desarrollo económico y social, y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal de no comprometer las posibilidades de las generaciones presentes y futuras; cuestiones éstas a las que parece ajustarse el Decreto N°2239/19.

Finalmente, no debe perderse de vista que se ha acudido a un especial proceso constitucional, excepcional y restrictivo, como el de la acción de amparo, creado para lograr la oportuna restauración de la lesión de un derecho de raigambre constitucional, ilegítimamente producida por un acto, hecho u omisión de un tercero, debiendo tal ilegitimidad revelarse de modo manifiesto, apareciendo en grado de evidencia, dentro del limitado margen de apreciación que permite la naturaleza sumaria de la acción –arts.1 y 2 de la Ley N° 8369-.

XV.- Por último, atento lo sensible y la trascendencia de la problemática que nos convoca, estimamos pertinente que el Poder Legislativo de la Provincia de Entre Ríos aborde esta cuestión, a través del dictado de la Ley que corresponda. Ello, en un plazo razonable y conforme la naturaleza representativa de la Legislatura, que habilita el debate de distintas fuerzas

**"FORO ECOLOGISTA DE PARANA (3) Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS S/ ACCION DE AMPARO"**

Causa N° 24321 -

---

políticas; y, posibilita la participación de especialistas, ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y sujetos involucrados.

XVI.- En conclusión, según todo lo expuesto precedentemente, sumados a los fundamentos del dictamen del MPF (fs. 1246/1253 vta.), mientras resulten compatibles, propiciamos:

1.- **RECHAZAR PARCIALMENTE** la apelación interpuesta por el Estado Provincial; y, **CONFIRMAR** la sentencia de grado en cuanto dispuso la declaración de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad del art. 2 del Decreto N.º 2239/19 GOB, solo en relación al inicio de la distancia de la "Zona de Exclusión", la que, en consecuencia, deberá medirse a partir de la "barrera vegetal".

2.- **HACER LUGAR PARCIALMENTE** a la apelación interpuesta por el Estado Provincial y, en todo lo demás, **REVOCAR** el pronunciamiento venido en revisión y **RECHAZAR** la acción de amparo intentada.

3.- **CONDENAR** al Estado Provincial a que en el plazo de 20 días hábiles subsane el art. 2 del Decreto N° 2239/19, de conformidad a lo ordenado en el apartado 1.-.

4.- **EXHORTAR** al Poder Legislativo de la Provincia de Entre Ríos a que, en un plazo razonable, dicte una Ley que regule la temática.

5.- En cuanto a las costas, en virtud de los derechos que se alegaron conculcados y la solución arribada, propiciamos que, en todo el proceso, se impongan por su orden.

**ASÍ VOTAMOS.-**

Con lo que no siendo para más, se dio por terminado el acto quedando acordada, por unanimidad, la siguiente **sentencia**:

Firmado: **Susana E. Medina, Germán. R. F. Carlomagno, Bernardo I. R. Salduna Martín F. Carbonell y Juan R. Smaldone**

**SENTENCIA:**

Paraná, 28 de octubre de 2019.-

**Y VISTOS:**

Por los fundamentos del acuerdo que antecede;

**"FORO ECOLOGISTA DE PARANA (3) Y OTRO C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS S/ ACCION DE AMPARO"**

Causa N° 24321 -

---

**SE RESUELVE:**

- 1.- **ESTABLECER** que no existe nulidad.
- 2.- **RECHAZAR PARCIALMENTE** la apelación interpuesta por el Estado Provincial; y, **CONFIRMAR** la sentencia de grado en cuanto dispuso la declaración de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad del art. 2 del Decreto N.º 2239/19 GOB, solo en relación al inicio de la distancia de la "Zona de Exclusión", la que, en consecuencia, deberá medirse a partir de la "barrera vegetal".
- 3.- **HACER LUGAR PARCIALMENTE** a la apelación interpuesta por el Estado Provincial y, en todo lo demás, **REVOCAR** el pronunciamiento venido en revisión y **RECHAZAR** la acción de amparo intentada.
- 4.- **CONDENAR** al Estado Provincial a que en el plazo de 20 días hábiles subsane el art. 2 del Decreto N° 2239/19, de conformidad a lo dispuesto en el apartado 2.- de la presente.
- 5.- **EXHORTAR** al Poder Legislativo de la Provincia de Entre Ríos a que, en un plazo razonable, dicte una Ley que regule la temática.
- 6.- **IMPONER** las costas en ambas instancias por su orden.
- 7.- Protocolícese, notifíquese -cfme. arts. 1, 4 y 5 Ac. Gral. N° 15/18 SNE- y, en estado bajen.-

Firmado: **Susana E. Medina, Germán. R. F. Carlomagno, Bernardo I. R. Salduna Martín F. Carbonell y Juan R. Smaldone.** Ante mí: **Eduardo Rodríguez Vagaría - Secretario S.T.J.E.R.-**