

Sentencia Nro. 84/2020

IUE 2-52683/2020

Montevideo, 23 de Noviembre de 2020

VISTOS:

Para Sentencia Definitiva de Primera Instancia estos autos caratulados “CALVIÑO, ANA Y OTRO c/ CUECAR S.A. Y OTROS - AMPARO”, IUE 2-52683/2020-

RESULTANDO:

1) Que a fs. 5 comparecen VÍCTOR BACCHETTA Y ANA MARÍA CALVIÑO promoviendo acción de amparo contra “ UPM KYMMENE OYJ “ O “ UPM PULP OY” y sus subsidiarias CUECAR S.A. Y BLANVIRA S.A. (UPM) en mérito a lo siguiente: con fecha 09/07/2019 se sancionó la Ley Nro. 19.773 que aprueba el Acuerdo de ESCAZÚ, Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe de fecha 04/03/2018. Dicho tratado tiene por objeto luchar contra la desigualdad y la discriminación y garantizar los derechos de todas las personas a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible...colocando la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. La base son los derechos humanos a) igualdad b) acceder a un medio ambiente sano y c) todo ello debe ser respetado no sólo en un caso concreto sino en todo momento. Se cita el artículo 24 del Pacto de San José de Costa Rica y art. 8 de la Constitución. La igualdad precisa de un medio ambiente sano que permita el desarrollo de una vida digna basada en la libertad y no discriminación, reconocido en el art. 11 del Protocolo de San Salvador de 1988 de acuerdo a los arts. 13 y 32 del Pacto de San José de Costa Rica, art. 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en armonía con el art. 47 de la Constitución. El Tratado regional de Escazú plasma el Principio 10 de la declaración de Río sobre el medio ambiente y el Desarrollo de 1992. En el plano nacional toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas incluida la información sobre los materiales y actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados



deben facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo información a disposición de todos. Debe proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes. Entiende son 3 las vías jurídicas que encuentra para hacer vinculante el acuerdo de Escazú en el derecho positivo uruguayo (una sola está en proceso de validación.) En el país se cuenta con el art. 72 y 332 de la Constitución. Además se cuenta con el bloque constitucional que tiene su raíz en el Pacto de San José de Costa Rica. Concluye que de acuerdo a la ley 19.773 donde se reconoce derechos humanos fundamentales como es el acceso en sus tres dimensiones en temas ambientales los que deben ser respetados por el Estado uruguayo, incluido el Poder Judicial. Dicha posición fue la asumida por la Suprema Corte de Justicia en sentencia Nro. 879 del 07/08/2020. Las normas deben ser aplicadas por el sentenciante. En cuanto a la legitimación activa se debe estar al art. 42 del C.G.P. en armonía con el art. 8 del Acuerdo de Escazú referido al acceso a la Justicia en asuntos ambientales. Los actores son fieles representantes del término cualquier interesado y como quedará de manifiesto en esta acción garantizan una adecuada defensa del interés comprometido. Los comparecientes cuentan con profusa trayectoria en el tema medio ambiente reseñando la calidad de activistas en defensa del medio ambiente, participando en movilizaciones sociales contra los monocultivos forestales y luego contra las plantas de UPM y Montes del Plata. El Sr. Bacchetta periodista y escritor especializado en temas de ambiente y desarrollo desde 1992 y editor del Observatorio del agua en Uruguay y autor de libros referidos al punto y fundador del MOVUS. Respecto de la legitimación pasiva según el art. 1 de la R.M. 690/2019 concede la AAP a las empresas CUECAR S.A. Y BLANVIRA S.A. quienes son los titulares del proyecto. En el art.2 de la referida R.M. establece que la AAP es otorgada sujeta al estricto cumplimiento de los compromisos que surgen de la presente tramitación y de las condiciones que se establecen y en el literal e se expresa que los titulares del proyecto son responsables de la adecuada gestión ambiental del mismo en todas sus etapas. En el numeral 12 del art.6 del Acuerdo de Escazú en acuerdo con los principios establecidos en el art. 6 de la ley 17.283 de protección ambiental. Allí se dice que toda la información ambiental sin perjuicio de quien la tenga es y debe ser pública y accesible a cualquier interesado. Siendo ambas empresas titulares del proyecto y responsables de su adecuada gestión ambiental es que esta parte fundada en los principios de prevención y precaución reconocidos en el acuerdo de Escazú, el literal b del art. 6 de la ley 17.283 y literal c del art. 8 de la ley 18.610 solicita que las empresas referidas acrediten el cumplimiento y la obtención de las referidas aprobaciones ante la DINAMA de los literales l, f, o y p del art. 2 de la R.M. del MVOTMA Nro. 690/2019 y en caso de no acreditar dicho cumplimiento con su respectiva aprobación, se suspendan las obras hasta que esas empresas acrediten el referido cumplimiento con las respectivas aprobaciones de la autoridad nacional del actual Ministerio de Medio Ambiente. Que en lo atinente a los hechos de autos se destaca que con fecha 07/11/2017 el Poder Ejecutivo firma un acuerdo con la empresa UMP PULP OY. Dicho proyecto fue comunicado por empresas subsidiarias de UPM PULP OY CUECAR S.A. Y BLANVIRA S.A. a la DINAMA el pasado 06/02/2018 y catalogado en la categoría C. Consiste en la creación de una planta industrial para la producción de pasta



celulosa, generar energía eléctrica y elaborar productos químicos. Con fecha 09/06/2018 se presenta solicitud de autorización ambiental previa AAP y se forma el expediente Nro. EM2018/14000/011210. Luego de presentar información complementaria a través de diversos expedientes que se formaron y de la audiencia pública celebrada con fecha 30/04/2019 se procedió a otorgar la AAP a través de la R.M. 690/2019 el día 14/05/2019. La misma fue otorgada con la condición de que las empresas cumplieran con ciertos requisitos previos al inicio de la construcción. Se destaca que referido a la planta química dentro del plazo de 6 meses contados a partir del día hábil siguiente al de la notificación de la presente resolución se deberán presentar para su consideración por parte de DINAMA los detalles del proyecto de la alternativa de planta química finalmente seleccionada. En lo que refiere al plan de monitoreo ambiental se deberá implementar un plan general de monitoreo de las condiciones ambientales que sirva para delinear la situación pre operativa del área de influencia y permita realizar el posterior seguimiento de las distintas fases del proyecto. Las dimensiones a cubrir son la calidad del agua y de los sedimentos del Río Negro, incluido el estado de la biota acuática, características del agua subterránea y del suelo en el predio del proyecto y su entorno inmediato, condiciones de la calidad del aire en la zona, incluyendo ruido, así como también las variables socio económicas de las comunidades involucradas. Cada uno de los planes de monitoreo deberá ser presentado dentro del plazo máximo de 6 meses contados a partir del día siguiente al de la notificación de la presente resolución de forma tal que cada plan específico permita disponer de no menos de 2 años de mediciones previas al inicio del proyecto y al menos 1 año de mediciones previas al inicio de las construcciones que pudieran afectar cada uno de los ambientes objeto de relevamiento o un período justificado suficientemente representativo a los fines de la caracterización buscada previo a la fase de construcción. Referido a la estructura de descarga de efluentes el punto o establece que la operación de la planta de celulosa no debe superar los niveles de calidad de agua en el Río Negro definidos en la evaluación de Impacto Ambiental excepto en un lugar que define como la zona de mezcla asociada a la descarga del efluente y que no superará los 1000 metros de longitud ni se superpondrá con las márgenes del río. Y por último referido al tratamiento de efluentes y residuos industriales en la zona franca deberán presentarse proyectos ejecutivos de las plantas de tratamiento de efluentes previstos para las fases de construcción y operación respectivamente y el sitio final de ubicación para las diversas categorías de residuos industriales. El co-actor compareció ante la cartera ministerial a fin de controlar y seguir el cumplimiento de las empresas titulares del proyecto de AAP a lo que se accedió. De los informes agregados surgen los incumplimientos dejando a vía de ejemplo en evidencia que se ha iniciado la construcción del proyecto sin la aprobación de las condiciones previas establecidas en la R.M. 690/2019 la que dio comienzo en octubre de 2019, siendo que a la fecha no existe aprobación del emprendimiento de alta complejidad, teniendo especialmente presente el posible impacto al medio ambiente siendo de interés recordar lo expuesto en informe de fecha 07/09/2020 donde se destaca la importancia del Plan de Monitoreo Ambiental como estudio de línea base que sirva para delinear la situación pre operativa del área de influencia y permita realizar el posterior seguimiento. Desde otro ángulo se expresa que la



única autoridad administrativa que puede suspender las obras es el Ministerio de Ambiente y es parte del P.E. organismo que firmó el acuerdo con UPM y en el que se asumieron compromisos y obligaciones entre las que se encuentran tiempos límites para otorgar autorizaciones que responden a otros tiempos reales por su complejidad y por lo que se pretende proteger esta acción, un medio ambiente sano, calidad de aire, agua, suelo y vida. La petición del art. 30 y 318 de la Constitución no cuenta con la inmediatez que requiere la situación. Se entienden afectados derechos humanos fundamentales de acuerdo al art. 3 de la ley 17.283. Se concluye que se debe prevenir y precaver y para ello hay que estudiar y conocer siendo clave el estudio de la línea base y el sistema de efluentes en el Río Negro que determinen la viabilidad de todo el proyecto de planta de UPM. Se entienden violados además de poder vivir en un medio ambiente sano y su repercusión en los demás derechos fundamentales reconocidos en el art. 7 y 8 de la Constitución. Se ofrece prueba y en definitiva solicita que en caso de no acreditar el cumplimiento de las condiciones previas y necesarias para la construcción de las obras establecidas en los lit. l, f o y p del art. 2 de la resolución ministerial se suspendan las obras de construcción relacionadas en la R.M. 69072019 hasta tanto se acredite su cumplimiento.

2) Que por decreto Nro. 2924/2020 de fs. 14 se ordenó se justificare el derecho fundamental vulnerado.

3) Que a fs. 15 comparece el representante de los actores conforme el art. 44 del C.G.P. expresando que fundan el Pacto de San José de Costa Rica, Convención de Viena sin poder dejar de referirse al bloque de constitucionalidad y se recalca que la acción tiene como finalidad proteger y preservar el medio ambiente para un desarrollo de la vida digna citando la opinión consultiva OC-23/2017 de fecha 15/11/2017 solicitada por la República de Colombia. Se cita también el Protocolo de San Salvador, ley 17.283, 16.048 y el Acuerdo de Escazú, ley 16.466 etc.

4) Que por auto N° 2941/2020 de fecha 09/11/2020 de fs. 18 se convocó a las partes a la audiencia prevista por el art. 6° de la ley 16.011, ordenándose las notificaciones de estilo y diligenciamiento de la prueba ofrecida. Fecho se confirió la palabra a la parte demandada quien agregó por escrito su contestación que luce a fs. 55 de autos expresando: con fecha 14/05/2019 fue otorgada la AAP para su proyecto de construcción de la planta de celulosa y zona franca ubicada en los padrones 300, 823,824, 825 y 826 de Durazno. La AAP fue otorgada sujeta bajo la condición de que se diere cumplimiento a determinados requisitos previos al Proyecto y a su juicio pese a que no se habría verificado el cumplimiento de algunas condiciones reflejadas en informes de DINAMA del 13/05/2020 las demandadas habrían comenzado a construir el Proyecto. Ahora como primera consideración se señala que la empresa UPM PULP OY carece de total legitimación pasiva por cuanto el cumplimiento de las condiciones contenidas en la AAP fue otorgada únicamente a las empresas Blanvira s.a. y



Cuecar s.a. no estando UPM involucrada. La acción debe ser rechazada atento la naturaleza especialísima del proceso dirigido a tutelar derechos constitucionales en situaciones cuando se verifique en forma patente cada uno de los requisitos exigidos. En la especie no se verifican. No se acredita la demanda haya sido presentada dentro del plazo de caducidad de 30 días exigido por el marco legal aplicable, contados desde que los actores hubieran tomado conocimiento del eventual hecho, acto u omisión aparentemente dañoso. Al menos se remonta al 13 de mayo de 2020. No se acredita que los actores tengan un interés directo, personal y legítimo para promover la demanda, simplemente exhiben un interés simple, general y abstracto que no resulta admisible. No se detalla acabadamente que haya existido algún hecho, acto u omisión antijurídico que pueda ser cataloga como manifiestamente ilegítimo. Lo alegado por los actores trata de un supuesto incumplimiento de ciertos plazos en el marco de procedimientos que implican números pasos interconectados como lo señalan los voluminosos expedientes. No se describe que el amparo sea la única vía para hacer valer sus derechos. Tampoco se acredita la existencia de un daño real actual o inminente. La demanda se dirige insólitamente contra las empresas que llevan adelante el proyecto omitiendo la citación al órgano regulador y policía ambiental, responsable único y final por imperio del sistema jurídico de la habilitación y control de cualquier proyecto que tenga un potencial impacto ambiental. En autos todo gira en torno a DINAMA y su actuación Se opone a la intimación cumplida a su parte. Ingresando a la contestación se dirá respecto del supuesto incumplimiento que de acuerdo al planteo de los actores la AAP fue otorgada con la condición de que las empresas cumplieran con ciertos requisitos previos al inicio de la construcción y luego se citan cuatro literales f, l, o y p respecto de los cuales se habría incurrido en incumplimiento y en consecuencia no se hubiera podido dar inicio a la construcción del proyecto. Tal extremo es erróneo por ser una simplificación que lleva a una conclusión errónea. Si bien la AAP fue sujeta a condiciones eso no implica de forma general que no se hubiere podido dar inicio a la construcción del proyecto. Hay que analizar cada una de las condiciones para determinar que aspectos de la obra podrían o no iniciarse dependiendo del grado de avance y status de cumplimiento de esas condiciones. El literal v del art. 2 de la AAP es claro a que no se podrá iniciar la ejecución de ningún componente de la obra sin la aprobación previa de un instrumento de gestión ambiental específico por parte de DINAMA o la conformidad expresa de dicha Dirección en aquellos casos que se prevea que la ejecución de actividades no implica efectos ambientales de significancia. Previo a cada componente de la obra las representadas presentan a DINAMA una adenda del plan de gestión ambiental de construcción incluyendo el análisis de dicho componente específico. La construcción no se inicia hasta no contar con la aprobación respectiva de DINAMA. No es correcto afirmar que no se puede iniciar una obra sin contar con todas y cada una de las condiciones establecidas en la AAP debidamente cumplidas Según se desprende del texto de la AAP y de la R/DN/0142/2020 citada lo que no puede hacerse es iniciar la construcción de un determinado componente de la obra, planta química, sitio de disposición de residuos etc. sin contar con las condiciones referidas a dicho componente cumplidas y la aprobación respectiva de DINAMA. No contar con la aprobación de un componente no implica como pretenden hacer entender las demandantes que no pueda



iniciarse ningún aspecto de la construcción del proyecto. Por otra parte se destaca que el proceso que lleva a cabo la DINAMA en base al decreto 349/005 es un proceso interactivo de intercambio mutuo con el proponente. Las demandantes pretenden simplificar extremadamente dicho proceso, citando literales de la AAP que prevén plazos determinados para la presentación de ciertos aspectos del proyecto, cuando en realidad, los plazos previstos son para presentaciones iniciales de documentos y especificaciones que luego se van enriqueciendo y detallando mediante el intercambio con DINAMA. Existen sucesivas presentaciones y solicitudes de información por parte de DINAMA que se van suscitando a lo largo del proceso y finalizan con diferentes documentos y planes relativos a los múltiples componentes del proyecto en versiones definitivas. En ningún caso ello implicó que se hubiere iniciado la construcción de cierto componente que pudiere estar comprendido en una de las condiciones establecidas en la AAP sin haberse cumplido debidamente con dicha condición y sin que dicho componente estuviere debidamente aprobado por DINAMA. La AAP requiere que dentro del plazo de 6 meses contados a partir del día hábil siguiente al de la notificación de la presente resolución se deberán presentar para su consideración por parte de DINAMA los detalles del proyecto de la alternativa de planta química finalmente seleccionada. Se han solicitado diversas prórrogas. Al respecto la División de Emprendimientos de Alta Complejidad de DINAMA en su informe de fecha 13/05/2020 es claro en cuanto a que la definición de la alternativa de planta química finalmente seleccionada y la información asociada que sustente la evaluación ambiental realizada era un componente cuya resolución no urge en este momento dado el estado actual del desarrollo del proyecto. A la fecha no ha sido aprobado el proyecto y no se ha iniciado trabajo alguno relacionado a la construcción de este componente del proyecto. No se ha incurrido en ningún incumplimiento. Referido al art. 2 literal I la AAP establece que las representadas deben implementar un plan general de monitoreo de las condiciones ambientales que sirva como línea de base de la situación pre operativa del área de influencia del proyecto y que permita realizar un seguimiento de las distintas fases. Las dimensiones a cubrir en dicho plan son:

1. calidad de agua, sedimentos y biota acuática
2. agua subterránea y suelo
3. calidad de aire y ruido
4. variables socioeconómicas involucradas

De acuerdo a la AAP cada uno de los planes de monitoreo deberá ser presentado en un plazo de 6 meses contados a partir del día hábil siguiente al de la notificación de la presente resolución, para su aprobación por parte de DINAMA de forma tal que cada plan específico permita disponer no menos de 2 años de mediciones previo al inicio de la operación del proyecto y al menos 1 año de mediciones previo al inicio de actividades de construcción que pudieran afectar cada uno de los ambientes objeto de relevamiento o un período justificado suficientemente representativo a los fines de la caracterización buscada previo a la fase de la construcción.



Con fecha 13 de agosto de 2019 se presentó a DINAMA el plan general de monitoreo ambiental en una primera versión a dicha fecha incluyendo el plan de monitoreo de aire, ruido y social. Con fecha 26 agosto de 2019 la DEAC expresamente reconoce que dicho plan será objeto de diversas actualizaciones a lo largo de la vida del proyecto, no solo a razón de la evolución en el estado de definición del proyecto que se está realizando sino a raíz de que corresponde a un documento vivo que deberá irse adecuando y ajustando a las distintas etapas del mismo durante toda su vida. Se realizan observaciones a la versión inicial del plan presentado y queda a la espera de que se presente uno actualizado. Con fecha 03/09/2019 se presenta una nueva versión incluyendo agua subterránea y suelo, aire, ruido y monitoreo social y una nueva versión corrigiendo omisiones y errores menores detectados en la presentación anterior. En relación al componente agua teniendo en cuenta que no se preveía que las actividades de construcción en tierra previstas para el Proyecto pudieran afectar los ambientes objeto de relevamiento se detalló que el plan de monitoreo para este componente se incluiría en una nueva versión del PGMA. Con fecha 30/09/2019 la DEAC emite un nuevo informe por el que sin perjuicio de ciertas observaciones al nuevo plan presentado sugiere aprobar el mismo. Con fecha 11/10/2019 mediante la R/DN/0471/19 la DINAMA aprueba el PGMA sin perjuicio de la presentación de los planes de monitoreo a implementarse para los componentes específicos para su aprobación por la DINAMA.

Con fecha 15/11/2019 esta parte solicita prórroga a DINAMA del plazo a efectos de presentar el plan de monitoreo específico del componente agua, sedimento y biota hasta el 22/11/2019 y en dicha fecha se presenta una nueva versión del PGMA incluyendo el componente faltante. Con fecha 09/01/2020 la DEAC emite 3 informes en los que si bien se reconoce que los planteos son correctos se realizan precisiones a ser consideradas por la empresa en una nueva versión de cada plan la que fue presentada con fecha 14/10/2020 recogiendo todas las indicaciones y observaciones realizadas por DINAMA con anterioridad. La propuesta inicial de PGMA fue presentada entonces en fecha dentro del plazo salvo el componente agua que fue presentada 7 días después luego de haberse solicitado una prórroga al respecto y teniendo en cuenta que no existían trabajos de construcción que pudieran afectar dicho componente y que los trabajos en la zona de instalación del emisario de efluentes y de la toma de agua no estaban planificados para el año en curso. Respecto de cada uno de los componentes monitoreados y de la exigencia de contar con mediciones previo al inicio de las actividades de construcción que pudieran afectar cada uno de los ambientes objeto de relevamiento debe tenerse en cuenta lo siguiente:

El plan de monitoreo del componente agua sufrió ajustes y complementos luego de diversos ajustes contemplando todas las observaciones. Los trabajos de construcción que podrán afectar dicho componente en la zona de instalación del emisario de efluentes y de la toma de agua no se han realizado a la fecha. Ni están planificados para el año en curso por lo que no existen incumplimientos. Los trabajos de construcción no impactan en el componente



agua y por tanto el ambiente no se verá afectado. Los trabajos de monitoreo no se ven entorpecidos por las actividades de construcción que se están realizando.

Respecto del agua subterránea tampoco se ve afectada por las obras en construcción.

Respecto de la calidad de aire y suelo de acuerdo a la R/DN/0471/19 de fecha 11/10/2019 es claro que el único componente respecto del cual se requieren monitoreos previo al inicio de la construcción era respecto del nivel de presión sonora y con fecha 07/10/2019 se presentan datos de muestreo de ruido realizados para la línea base habiéndose realizado para ello mediciones entre marzo de 2018 y octubre de 2019 de lo cual DINAMA toma conocimiento con fecha 08/10/2019. No existe incumplimiento alguno.

Respecto de la calidad del aire el monitoreo del componente NO₂ dióxido de nitrógeno, que apunta a medir la incidencia del tránsito que circula por la zona de influencia del proyecto se inició en octubre de 2019 y con fecha 20/04/2020 se entregó a DINAMA el informe del resultado considerando las mediciones de los 6 meses de monitoreo realizadas hasta el momento. Con fecha 13/05/2020 la DEAC por SIC 6 Monitoreo de calidad de aire NO_x solicita información adicional respecto del tránsito diario que ha circulado por ruta 5 durante los períodos de medición. La respuesta se encuentra en preparación y se presentará a la brevedad. No existe incumplimiento.

En lo que hace a las variables socio económicas de las comunidades involucradas con fecha 28/09/2020 se presentó resultado de monitoreo elaborado en el primer semestre del 2020 incluyendo análisis comparativo con la línea de base en el segundo semestre de 2019. Surge el cumplimiento.

En lo que hace al art. 2 literal o y literal p que atañe a la estructura de descarga de efluentes, proyecto de emisario y zona de mezcla tenemos que de acuerdo al literal o) se establecen ciertos niveles de calidad de agua en el Río Negro que no podrán ser excedidos durante la operación del proyecto. Se exceptúa del cumplimiento de tales valores un sector del Río Negro identificado como zona de mezcla asociada a la descarga del efluente que no deberá superar 1000 metros de longitud ni se superpondrá con las márgenes del río. El literal p prevé que se deberá presentar un estudio detallado que fundamente la opción finalmente seleccionada. Con fecha 15/11/2019 informaron una serie de estudios en base a modelos matemáticos a fin de determinar las mejores condiciones para el diseño de la estructura presentando un avance de dicho estudio. No se puede arribar a resultados concluyentes y que es necesario profundizar en estudios hidrodinámicos a ser realizados en campo la determinación del coeficiente de dispersión. Para ello se solicitó una prórroga. DINAMA solicita que se ejecuten actividades de campo necesarias que brinden la información suficiente y de



calidad para los estudios referidos solicitando se comunique en forma previa la fecha prevista de dichas actividades para poder participar. Con fecha 13/08/2020 informan sobre los trabajos a cumplir los que se realizaron con conocimiento de DINAMA y aparentemente sin su presencia antes anunciada. No existe incumplimiento.

La planta de tratamiento de efluentes previstos para la fase de construcción con fecha 01/11/2019 presentaron a DINAMA solicitud de desagüe industrial para la fase de construcción y se realizan ciertas precisiones y ampliación de información lo cual fue debidamente respondido con fecha 06/12/2019. Con fecha 24/12/2019 la DEAC sugiere a DINAMA aprobar el proyecto en cumplimiento del art. 2 literal p de la AAP en lo referido a SADI para construcción y se aprueba por R/DN/0049/20 de fecha 30/01/2020. La efectiva construcción del proyecto de planta de tratamiento no se inició hasta que DINAMA la aprobó.

La planta de tratamiento de efluentes para la fase de operación resulta que con fecha 15/11/2019 presentaron a DINAMA solicitud de autorización de desagüe industrial para la fase de operación, incluyendo toda la documentación disponible a la fecha sobre el proyecto de la planta de tratamiento de efluentes para la operación de la planta de celulosa. La tramitación referida a la SADI para la etapa de operación obra en el Expediente de DINAMA EM2019/14000/017842. Se solicita prórroga del plazo para presentar el proyecto ejecutivo de la planta de tratamiento de aguas residuales por cuanto a dicha fecha no se habían culminado las etapas técnicas y comerciales. Con fecha 09/12/2019 la DEAC realiza ciertas precisiones y solicitudes de información complementaria. Este componente no reviste urgencia dado el estado actual de desarrollo. Continuando con intercambio de información se realiza una nueva solicitud con permanentes intercambios hasta llegar al informe de fecha 10/11/2020. A la fecha no se ha iniciado ninguna actividad de construcción referida a este aspecto.

Finalmente en lo que hace al sitio de disposición final de residuos sólidos con fecha 15/11/2019 se presentó a DINAMA el diseño pre ingeniería del relleno industrial. No era posible tener a dicha data el proyecto ejecutivo se solicitó prórroga. Con fecha 16/12/2019 la DEAC realiza precisiones con intención de orientar el proceso en curso de concepción de dicho componente y se otorga un plazo de 6 meses. Y no hay urgencia en tanto el estado actual del desarrollo.

Ingresando al análisis de los requisitos del proceso de amparo a la luz de los hechos relacionados determinan el rechazo de la pretensión en tanto se entiende ha operado la caducidad así como tampoco se han cumplido los requisitos legalmente previstos por la ley 16011 que fueron analizados. Se ofrece prueba y en definitiva se desestime la pretensión.

5) Cumplido, la actora se ratificó de sus expresiones, se tentó la conciliación sin resultado



positivo, se fijó el objeto del proceso y se diligenció la prueba pendiente. A continuación los agonistas alegaron convocándose a audiencia para oír sentencia para el día de la fecha. Se hace constar que la suscrita gozó de licencia desde el día 29/10/2020 hasta el día 06/11/2020 inclusive y desde el día 16/11/2020 hasta el día 17/11/2020 inclusive y el día 19/11/2020.

CONSIDERANDO:

I) Que el iter procesal quedó ceñido en determinar la procedencia de la acción de amparo solicitada respecto de la suspensión de toda obra de construcción relacionada a la resolución ministerial Nro. 690/2019 hasta tanto las empresas titulares acrediten el cumplimiento de las condiciones previas y necesarias a la construcción de las obras relacionadas en los literales l, f, o y p del art. 2 de la resolución citada, así como las respectivas autorizaciones y/o aprobaciones de DINAMA relacionadas a esos literales atendiendo la excepción de caducidad opuesta y la controversia expuesta en la contestación de la demanda de fs. 55 donde se controvierten cada uno de los puntos expuestos en la demanda agregando entre otros, la inexistencia de incumplimiento así como la improcedencia de la vía procesal elegida, entendiéndose no existe un actuar manifiestamente ilegítimo, ni la existencia o amenaza de un daño ni el agotamiento de otras vías judiciales y/o administrativas.

II) Que ingresando a lo expuesto en la contestación respecto de la ausencia de un interés directo, personal y legítimo de los actores la situación fáctica en tal sentido resulta sintéticamente la siguiente: se presenta demanda de amparo fundado en la ley 16.011 y demás legislación positiva respecto al ambiente, por parte de dos personas físicas activistas dando sus credenciales en dicho sentido, punto que no fuere controvertido por la parte demandada. Fundan su legitimación activa en lo previsto en el art. 42 del C.G.P. así como el Acuerdo de Escazú (art. 8 lit.c). Con fecha 09/07/2019 se sancionó la Ley Nro. 19.773 que aprueba el citado Acuerdo denominado, “ Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe “ de fecha 04/03/2018, siendo claro el acceso a la justicia de cualquier interesado. Descansa la fundamentación también en el Protocolo de Río de Janeiro de 1992, Pacto de San José de Costa Rica, Pacto de Derechos Civiles y Políticos en armonía con el art. 47 de la Carta Magna, entre otros, amén del bloque de constitucionalidad. En consonancia con lo dicho cabe citar la Sentencia de la Dra. Graciela Pereyra Sanders, Nro.35/2014 a cargo en dicha data del Juzgado Letrado en lo Civil de 13 Turno al decir “ La doctrina nacional en referencia a este punto, ha sostenido que la norma del art. 42 del C.G.P. (representación en caso de intereses difusos) tiene por finalidad facilitar el accionamiento a grupos indeterminados de personas que tengan un interés que resulte afectado y en tales casos cualquier individuo está legitimado para comparecer en nombre de todos en defensa del interés “ difuso o colectivo “. Sostiene el Dr. Alfredo Taullard que aunque el artículo 42 del C.G.P. mencione solamente a los intereses difusos, la doctrina y jurisprudencia entiende que incluye también a los “intereses colectivos” y



cita por ejemplo a los Dres. Santiago Pereira Campos y Angel Landoni quienes así lo entienden en su trabajo “Tutela de los Intereses Colectivos y Difusos en el Uruguay “publicado en la RUDP Nro. 3/2003 (Cfr. “ Hacia una reforma legislativa en Uruguay para la defensa de los intereses difusos, colectivos e individuales homogéneos” y en “ Modernización de la Justicia Civil” .pág.777 y sgts.) Dicho esto, habrá de rechazarse lo expuesto en la contestación en el numeral 7) ii a fs. 56, que si bien no se lo expuso como una falta de legitimación activa se procedió a su análisis despejando toda duda acerca de la legitimidad de los actores en la promoción de la acción, máxime cuando simplemente se afirma que los demandantes carecen de un interés directo personal y legítimo lo que colide con lo aseverado líneas arriba, en tanto se encuentran plenamente legitimados en pos de los derechos fundamentales que invocan. Finalmente, del contexto de lo visto no se asevera que los Sres. Calviño y Banchetta no hayan actuado verdaderamente ejerciendo la representación de derechos colectivos, movidos por intereses personales o privados.

III) Que respecto de la excepción de falta de legitimación pasiva deducida respecto de UPM Pulp Oy se dirá que si bien no existen dudas acerca de que las sociedades Cuecar y Blandira s.a. fueron las destinatarias de la AAP concedida por el entonces M.V.O.T.M.A. hoy Ministerio de Ambiente, lo cierto es que de la totalidad de la documentación agregada al expediente en formato CD surge que siempre la demandada comparece Ante el M.A. presentando y contestando informes, los representantes de las mentadas sociedades y aparece el logotipo de UPM “ The Bjofore Company”. Sumado a ello de la prueba solicitada al M.A. agregada en formato CD surge que el titular del emprendimiento es UPM y cuando refiere al titular del emprendimiento de la zona Franca y explotador de la misma se dice será la firma Cuecar s.a. Luego dice que el titular del emprendimiento industrial que tendrá el carácter de usuario de la zona Franca será la empresa Blanvira S.A. dando los demás datos de las sociedades. A renglón seguido se expresa “ Ambas empresas integran el grupo propiedad de la firma UPM-Kymmene OY. En consonancia con lo dicho el testigo González, quien declarare con fecha 13/11/2020 en sistema AUDIRE dijo ser funcionario, Gerente Senior del Sector Ambiental de UPM, desde el año 2006 en Fray Bentos y desde el año 2012 extiende sus responsabilidades en este proyecto; desempeñando tareas en la planta que hoy nos ocupa. Reconoce haber presentado informes en representación de UPM, los que lucen agregados a infolios. Se pretende desvincular a UPM Pulp Oy pero ninguna documentación se ha agregado al efecto tal cual era su carga; aportando la documentación que de muestras de sus afirmaciones asi como cuales son las sociedades, su nomenclatura y como participa cada una en el proyecto. Se desconoce si se está frente a un conjunto económico o a otra figura, pero lo cierto es que de las probanzas incorporadas no surge en forma veraz tal extremo lo que lleva a la desestimatoria de la excepción en tanto y en cuanto existen indicios de la vinculación empresarial, habiendo incumplido con la carga de la prueba e imperativo de su propio interés. Cfr. Dr. Ermida Uriarte en Empresas multinacionales y derecho legal pág. 73. Se hace constar que la sociedad UPM-Kymmene OY no comparece en autos, si bien fue demandada y conforme se anotó es la propietaria de Cuecar y Blanvira s.a. lo que se desprende de la



contestación de fs. 55. Se hace constar que de la documentación agregada UPM Pulp Oy no resulta registralmente inscrita en el Registro de Personas Jurídicas. En síntesis la totalidad de las demandadas se concluye integran la parte demandada no habiéndose desembarazado conforme el cúmulo ad-probationem allegado ad-causam. Cfr. Devis Echandia en Compendio de la Prueba Judicial Tomo I pág. 228.

IV) Que ingresando a la excepción de caducidad deducida se dirá que la misma se basa tomando las siguientes datas: el día 14/05/2019 fue otorgada la AAP lo que fue de sobrada publicidad para la población. De ella se desprende que contaban con un plazo de 6 meses contados a partir del día siguiente a la notificación de la aprobación para presentar ciertas definiciones del proyecto es decir se contaba hasta noviembre de 2019. No se da explicación porque recién con fecha 10/09/2020 el Sr. Baccheta solicita un pedido de acceso al expediente obteniendo éste con fecha 08/10/2020. No se alcanza a comprender el porque dejar transcurrir todo ese plazo. No explican su inacción desde noviembre de 2019 hasta octubre de 2020. Entienden los demandados que ha caducado el plazo previsto en el art. 4 de la ley 16.011. Ahora bien a fin de adentrarnos en el tema cabe resaltar que en el expediente se reclama el incumplimiento que se viene dando a cargo de la demandada en tanto hasta la fecha no se ha dado cumplimiento con la AAP. Se han iniciado las obras sin contar con las aprobaciones sin perjuicio que tal lo reconocen los demandados en su contestación ha existido un permanente “ ida y vuelta “. Es así que de la compulsas de los expedientes administrativos se desprende que se han presentado informes a DINAMA los que han merecido observaciones y se han ido levantando parcialmente. La situación en estudio se enmarca dentro de las denominadas acciones de permanencia y continuidad, esto es no se trata de un acto único en el tiempo que haya cesado y permita el comienzo del plazo del cómputo de la caducidad ya que permanece en el tiempo. Resulta enteramente aplicable el razonamiento expuesto en la sentencia citada por la suscrita en los autos de esta Sede IUE 2-28376/2017 que se permite transcribir parcialmente en cuanto expresó “ Sentencia del Juzgado Letrado en lo Civil de 19 Turno Nro. 30/2017 de fecha 26 de mayo de 2017 . “...Esto es, el acto u omisión lesivo tiene continuidad y actualidad. En este sentido, esta decisora comparte lo expresado en Sentencia dictada el 24 de setiembre de 2013 por el Tribunal de Apelaciones Civil de 4º- Turno, donde, en una acción de amparo pero por medicamentos, se señala que: “... la caducidad no se mide desde la negativa al suministro del medicamento requerido o desde el ofrecimiento del medicamento no aceptado, sino que debe computarse tomando en cuenta los derechos involucrados afectados en el caso, como lo son el Derecho a la Calidad de Vida y de Salud (arts. 7º y 44 de la Constitución Vigente) de la persona cuya protección de derechos (art. 1º de la Ley No. 16.011) se ventila. La posición de la institución condenada en primera instancia en denegar la medicación recomendada por el Médico tratante al paciente no nos deja de plantear una realidad actual, por su permanencia y continuidad, en que la situación de calidad de vida o de salud se conserva en permanente entredicho o compromiso; por ende estamos hablando de una situación continuamente inficionada que presupone una conducta persistente y que no ha cesado en su comportamiento. Así no puede advertirse, a los efectos del art. 4º inc. 2º de la



Ley No. 16.011, que el derecho a accionar por Amparo haya caducado” (en Base de Jurisprudencia Nacional, www.portal.poderjudicial.gub.uy).”

Como corolario de lo expuesto es que habrá de desestimarse la excepción de caducidad opuesta máxime cuando al decir de Cassinelli resulta incomprensible poner un plazo de caducidad para un amparo pretendiendo castigar la inacción del agraviado, olvidando que es realmente todo el orden jurídico el que repulsa el acto conculcatorio y no meramente el del particular afectado citado por el Dr. Ochs en su obra *La Acción de Amparo* pág.51.” Como se viene de afirmar aquí estamos frente a un pretense incumplimiento cuyas derivaciones son continuamente inficionadas, en tanto la causa pretendi se funda en un incumplimiento contractual de la parte demandada que se mantiene y pervive hasta el día de la fecha. Es entonces que en la postura de no aceptar la fecha de la entrega de la información por parte del Ministerio de Ambiente al hoy co-promotor, acontecida el día 08 de octubre de 2020 que daría la temporalidad de la pretensión; esto es dentro de los 30 días de la promoción, véase nota de cargo de fecha 05/11/2020 a fs. 13 de autos, igualmente se concluye que no ha operado el instituto de la caducidad previsto en el art. 4 de la ley 16.011 en atención a su permanencia y continuidad en el tempus, con apoyo en la jerarquía y rango de los derechos fundamentales en juego, teniendo presente la normativa nacional aplicable al casus así como la internacional, máxime en consonancia con el acuerdo de Escazú que es ley en nuestro ordenamiento patrio, según se refirió líneas ut-supra. Al decir del TAC de 3er. Turno en Sentencia Nro.23/2018 “Tal postura honra el principio pro actione, debiéndose interpretar las normas siempre en aras de proteger los derechos sustanciales para una efectiva tutela jurisdiccional.”

V) CUESTIONES PREVIAS A DESTACAR.-

Que despejado el excepcionamiento de índole formal, corresponde en primer término resaltar y destacar que en el sub-examine el centro del debate está circunscripto y ceñido a que por la presente vía amparista se proceda a la detención de las obras en UPM2 siempre y cuando se acredite el incumplimiento de las condiciones previas y necesarias para la construcción de las obras establecidas en literales f, l, o y p del art. 2 de la Resolución Ministerial Nro. 690/2019. Así pues, al presente proceso de naturaleza especial, residual y excepcionalísima regido por la ley 16.011, no le compete determinar si se violan normas referidas al ambiente y menos aún las bondades o no del contrato que vincula al estado uruguayo con UPM y las sociedades subsidiarias. Tampoco ingresa al debate las cláusulas previstas en la AAP respecto de su conveniencia o no. En otras palabras, la especie bajo juzgamiento presentada por los Sres. Bachetta y Calviño no se promueve con el objetivo de lograr y/o obtener un pronunciamiento judicial respecto de la viabilidad del proyecto de UPM2 (Cuecar s.a. y Blanvira s.a.) y que éste sea violatorio de la normativa que rige en el Uruguay sobre el ambiente. Trata en forma exclusiva de analizar si la parte demandada ha dado cumplimiento con la AAP de fecha 14/05/2019. Lo dicho surge en forma palmaria de la



demanda incoada, véanse los petitorios del libelo introductorio. Por último se demanda en forma exclusiva a las sociedades involucradas por lo que es dable opinar que a entender de los promotores la conducta de la cartera ministerial y del propio Estado, no ha transgredido normativa alguna. Es entonces que nada aportan al objeto de este proceso las aparentes contradicciones del hoy Ministerio de Ambiente ya que tal cual se refiere en la demanda a fs. 9vto. al transcribir informe de dicha cartera de fecha 07/09/2020 se dice que se encuentra preocupantemente demorada y su inadecuado abordaje aparejaría riesgos... y de enmascaramiento de potenciales afectaciones sobre el ambiente, con lo manifestado por el Ministerio de Ambiente división “ Area Evaluación de Impacto Ambiental “ cuando en el numeral tercero a fs. 87 de obrados con fecha 16/11/2020 en contestación al oficio Nro. 879/2020 se informó a la Sede “ de los antecedentes Administrativos no surge que se haya constatado daño ambiental alguno o peligro inminente derivado de la ejecución de las obras indicadas en el numeral anterior.” firmado por el Director de DINAMA.

Por último se dirá que si bien se dedicaron varios párrafos en la demanda al derecho a la información, de los propios términos de ella emerge que el co-reclamante Bachetta hizo uso de su derecho sin cortapisa alguna, obteniendo toda la información requerida.

VI) RELACION FACTICA DE INFOLIOS.-

Que con fecha 09/06/2018 se presenta solicitud de autorización ambiental previa AAP y se forma el expediente Nro. EM2018/14000/011210. Luego de presentar información complementaria a través de diversos expedientes que se formaron y de la audiencia pública celebrada con fecha 30/04/2019 se procedió a otorgar la AAP a través de la R.M. 690/2019 el día 14/05/2019. La misma fue otorgada con la condición de que las empresas cumplieran con ciertos requisitos previos al inicio de la construcción. Se destaca que referido a la planta química dentro del plazo de 6 meses contados a partir del día hábil siguiente al de la notificación de la presente resolución se deberán presentar para su consideración por parte de DINAMA los detalles del proyecto de la alternativa de planta química finalmente seleccionada. En lo que refiere al plan de monitoreo ambiental se deberá implementar un plan general de monitoreo de las condiciones ambientales que sirva para delinear la situación pre operativa del área de influencia y permita realizar el posterior seguimiento de las distintas fases del proyecto. Las dimensiones a cubrir son la calidad del agua y de los sedimentos del Río Negro, incluido el estado de la biota acuática, características del agua subterránea y del suelo en el predio del proyecto y su entorno inmediato, condiciones de la calidad del aire en la zona, incluyendo ruido, así como también las variables socio económicas de las comunidades involucradas. Cada uno de los planes de monitoreo deberá ser presentado dentro del plazo máximo de 6 meses contados a partir del día siguiente al de la notificación de la presente resolución de forma tal que cada plan específico permita disponer de no menos de 2 años de mediciones previas al inicio del proyecto y al menos 1 año de mediciones previas al inicio de las



construcciones que pudieran afectar cada uno de los ambientes objeto de relevamiento o un período justificado suficientemente representativo a los fines de la caracterización buscada previo a la fase de construcción. Referido a la estructura de descarga de efluentes el punto establece que la operación de la planta de celulosa no debe superar los niveles de calidad de agua en el Río Negro definidos en la evaluación de Impacto Ambiental excepto en un lugar que define como la zona de mezcla asociada a la descarga del efluente y que no superará los 1000 metros de longitud ni se superpondrá con las márgenes del río. Y por último referido al tratamiento de efluentes y residuos industriales en la zona franca deberán presentarse proyectos ejecutivos de las plantas de tratamiento de efluentes previstos para las fases de construcción y operación respectivamente y el sitio final de ubicación para las diversas categorías de residuos industriales. Entienden los actores que de los informes agregados surgen los incumplimientos dejando a vía de ejemplo en evidencia que se ha iniciado la construcción del proyecto sin la aprobación de las condiciones previas establecidas en la R.M. 690/2019 la que dio comienzo en octubre de 2019, siendo que a la fecha no existe aprobación del emprendimiento de alta complejidad, teniendo especialmente presente el posible impacto al medio ambiente siendo de interés recordar lo expuesto en informe de fecha 07/09/2020 donde se destaca la importancia del Plan de Monitoreo Ambiental como estudio de línea base que sirva para delinear la situación pre operativa del área de influencia y permita realizar el posterior seguimiento. Ahora bien la demandada al contestar controvierte en forma férrea la existencia de incumplimiento alguno y detalla cada uno de los informes presentados, atinentes a cada punto de la construcción de la planta, obra que refiere y resulta omnicomprensiva de numerosos temas, ya que deben realizarse desde estudios impacto ambientales en tierra, aire, agua etc. hasta socio económicos, amén de todo lo referido a la construcción. De la prueba documental aportada en formato C.D. y pendrive surgen cada uno de los informes en las fechas presentadas por la demandada, todos los cuales se refirieron en los resultando de la presente. Es entonces que los alegados incumplimientos atañen al cumplimiento de la AAP Nro. 690/2019 especialmente en su art 2 lit l, f, o y p.

VII) NATURALEZA JURIDICA DE LA ACCION DE AMPARO.-

Que como lo ha sostenido Bidart Campos "el amparo versa sobre una sola y genérica materia: el aseguramiento de la plena vigencia de la Constitución Nacional en orden a los derechos humanos", (Judicatura Nº 29 pag. 31). Es dable pues, la comparación del Juez del amparo con el Juez del Habeas Corpus. En el amparo el Juez solo debe cuidar que el recurrente pueda ejercer la defensa de sus derechos, sin entrar a analizar el fondo de la cuestión, por lo cual el amparo es, como lo ha puntualizado el citado autor, auto satisfactivo, es decir que cumple un fin en sí mismo (Cf. Viera La Ley de Amparo pag. 42).-

En este sentido, la ley Nº 16.011 a través de sus arts. 1 y 2 protege los derechos y libertades reconocidos expresa o implícitamente en la Constitución (art. 72), contra todo acto,



omisión o hecho de las autoridades estatales o paraestatales, así como de particulares que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace con ilegitimidad manifiesta, siempre y cuando no existan otros medios judiciales o administrativos que permitan la obtención de un mismo resultado o cuando si existieren, fueren claramente ineficaces para la protección del derecho.

Así, el T.C.A. ha expresado que la presente acción "solo procede cuando no existen otros medios legales, eficaces e idóneos, para la protección del derecho subjetivo que no ha alcanzado la protección o "amparo debido". A mayor abundamiento se señala que para el amparo de la acción, se requieren elementales requisitos sustanciales como ser: un derecho legítimo por no amparo debido (por acción u omisión) y una ilegitimidad manifiesta en la protección de tales derechos" (Sentencia Nº 453 del 5/9/1988 del T.C.A. en "Contralor jurisdiccional de la administración" Dr. Héctor Frugone pag. 194).

En el sub-examine a criterio del Oficio se adelanta que se abroga por la procedencia de la vía procesal elegida siguiendo al Dr. Viera al entender que la protección de los intereses en juego, por su importancia para el género humano deben ser fundamentalmente preventivos o sea que dicha tutela debe adelantarse al daño por lo que debe existir un actuar inmediato y es entonces que este proceso que se da cuando se requiere un actuar presto, sin tardanza es el instrumento procesal adecuado para la protección de los intereses se entienden incumplidos. Es así, que como derechos de la personalidad encuadran dentro de la protección prevista en el art. 72 de la Constitución. Como corolario a lo expuesto no se comparte lo expuesto por la parte demandada al controvertir la viabilidad procesal del proceso especialísimo del amparo frente a los derechos en juego en los presentes autos. Cfr. V Jornadas Nacionales de Derecho procesal- Colonia del Sacramento- Uruguay 1989. Dr. Viera pág.201 y ss.

VIII) EXISTENCIA DE OTROS MEDIOS EFICACES -

Como lo ha sostenido la doctrina y jurisprudencia nacional, la acción de amparo es una vía excepcional y residual; por ello, debe extremarse la ponderación y la prudencia para su acogimiento. ".. no procede cuando existen otros remedios legales, idóneos y eficaces en orden a la protección del derecho o de la libertad que se procura tutelar o cuando, aún mismo existiendo ese medio legal, la ocurrencia a éste produzca un serio e irreparable gravámen. Pues, de otro modo, la habilitación para ocurrir sin cortapisas a la vía excepcional del amparo, implicaría la facultad al justiciable para la inadmisibles opción de soslayar la vía legal comun, sustrayendo el conocimiento de la cuestión de la órbita de la autoridad legal y naturalmente competente para resolverla." (Cfe. A.D.A. Tomo I caso 7 pág. 10).- En la especie según se adelantó en numeral anterior la presente acción procede en salvaguarda de los derechos tutelados en el entendido que no existen otros medios eficaces para su protección.



IX) AUSENCIA DE ILEGITIMIDAD MANIFIESTA.

Que primeramente cabe destacar y recordar que la acción amparista se refiere en forma exclusiva a la protección de derechos de rango constitucional y en el casus se intenta proteger y preservar el ambiente sano y necesario para el desarrollo de la vida digna, el derecho a la seguridad, igualdad en defensa de intereses difusos de todos y se garantiza la protección y prevención en salvaguarda del ambiente y permita el desarrollo de los derechos y libertades fundamentales.

La suscrita se suscribe a la posición que en el casus no se configura la ilegitimidad manifiesta conforme la conducta desplegada por la parte demandada con fundamentación en la multiplicidad de proyectos presentados, cubriendo casi en su totalidad dentro del plazo de los mentados 6 meses y cuando no, se ha solicitado prórroga y así le ha sido concedida por el hoy Ministerio de Ambiente, las que por otra parte no han sido objetadas. Se reitera que el actuar por acción u omisión de la cartera ministerial no fue objetada, no siendo parte en el presente litigio, no siendo elegida como demandada por la parte actora siquiera en oportunidad de haber petitionado su ingreso la demandada. Ingresando pues en la diferencia entre el acto arbitrario y el discrecional es que el primero se cumple sin las formalidades prescritas por la ley, véase que la ilegitimidad debe ser manifiesta resultando clara y evidente esto es, in continenti y de las resultas de autos ello no aparece probado. Es entonces que la conducta no aparece como manifiestamente ilegítima al estar dotada de cierta razonabilidad y a fin de que opere el amparo la ilegitimidad como viene de decirse debe ser clara e irrefutable per se al haberse acreditado la arbitrariedad .

De la profusa prueba documental allegada emana que la demandada, ha cumplido – se reitera- con la presentación dentro del plazo legal de los 6 meses a computar a partir del día siguiente a la notificación de la resolución Nro. 690/2019 según se anotare líneas ut-supra. Cabe distinguir entre la presentación y la aprobación. Es así que se PRESENTARON los proyectos casi en su totalidad dentro del plazo legalmente previsto en la citada AAP. Cosa distinta es que hayan sido objeto de aprobación a cargo de DINAMA. No puede confundirse el concepto de presentación con el de APROBACIÓN. El requisito de la AAP es que los proyectos se presenten dentro del plazo de los 6 meses; no que hayan sido aprobados en dicho término. Existe una gran diferencia conceptual y terminológica y aquí es donde radica el meollo del thema decidendum. Los actores afirman a nuestro entender en forma equivocada que ha existido incumplimiento de la parte demandada por no contar con las aprobaciones a cargo de DINAMA, cuando del texto de la AAP no se requiere que los profusos y múltiples proyectos reciban aprobación dentro de los 6 meses concedidos por DINAMA sino que sean presentados dentro del mismo y conforme se acredita con los expedientes administrativos agregados a la causa, agregados en formato pen drive y CD, no existe duda que los mismos han sido presentados. Ahora bien, que los mentados proyectos presentados hayan recibidos algunas



observaciones, aún a la fecha sin aprobación final, no es apto para concluir que haya existido un actuar manifiestamente ilegítimo de las sociedades demandadas. Lo cierto es que no existe plazo para su aprobación, más allá de la exigencia de que no podrán iniciarse obras sin que se cuente con la misma. Tales circunstancias no se han probado en el expediente, ya que de las observaciones formuladas por la autoridad competente no se desprende dicha circunstancia. En dicho sentido, más allá de su calidad de funcionario de UPM, el testigo González fue contundente en expresar que ninguna obra formalmente se ha iniciado sin contar con la aprobación de la autoridad, quien si reconoce que existen observaciones pendientes de cumplimiento y que frente a cada presentación de proyectos y/o informes ante DINAMA se esta presto a ir relevando las soluciones que se le exigen. Tales extremos se comprueban en tanto de la lectura de los expedientes administrativos se comprueba que existe una comunicación fluida y permanente entre el M.A. y las sociedades demandadas, aunado a los informes algunos trimestrales, auditorías, etc. Es incuestionable para el Oficio que la demandada ha presentado profundos estudios sobre cada uno de los tópicos en cuestión y que algunos han sido aprobados y otros se encuentran en fase o en vías de ello. Menos aún se ha acreditado la imposibilidad de que nunca podrán ser salvadas determinadas observaciones efectuadas por DINAMA u otra división de la Secretaría de Estado. Pero se reitera la AAP no prevé un plazo para la aprobación sino solo para su PRESENTACIÓN. Como se viene de analizar cuando no se ha presentado en plazo se ha solicitado una prórroga las que fueren concedidas por la autoridad competente. Que exista premura a cargo de la autoridad competente tal cual se dijo en último informe agregado no quiere decir que la demandada se transforme en un incumplidor. En pos de lo dicho se permite afirmar esta sentenciante que la conducta de la demandada no es pasible de ser calificada como de manifiestamente ilegítima, por lo que no se puede admitir la procedencia del accionamiento, el que queda reservado para aquellas situaciones extremas, en las que, por la ostensibilidad de la violación de derechos fundamentales de reconocimiento constitucional y la falta de otros medios judiciales o administrativos (art. 1 y 2 de la ley 16.011) peligra la salvaguarda de tales derechos. (Cfe. R.U.D.P. 4/ 2001 caso 657 pág. 622). No se entiende probado que la parte demandada hubiere iniciado la construcción de cierto componente que pudiese estar comprendido en una de las condiciones establecidas en la AAP sin haberse cumplido debidamente con dicha condición y sin que dicho componente estuviere debidamente aprobado por DINAMA; que no es lo mismo respecto a la imposibilidad de iniciar cualquier parte de la obra. Dicho en otras palabras, no es indispensable la aprobación de la totalidad del proyecto general y todos sus componentes para dar comienzo a alguna sección o parte del emprendimiento que si necesita la aprobación específica, cumpliendo los plazos estipulados.

X) Que no escapa a la sentenciante que de las probanzas incorporadas en formato CD surgen incumplimientos a cargo de la demandada los que han sido catalogados como graves según resolución ministerial, signada por el actual secretario de Estado. Pero ellos en nada atañen ni tienen vinculación con los literales l, f, o y p del art. 2 de la resolución Nro. 690/2019 enunciados en la demanda por lo que nada aportan a su respecto.



XI) Que a vía de colofón se dirá que conforme lo analizado se irá a la desestimatoria de la acción de amparo en el entendido que no se acreditó en infolios la existencia de un actuar manifiestamente ilegítimo de la parte demandada fundado en el incumplimiento con la Autorización Ambiental Previa, concedida por la Resolución Nro. 690/2019 en su artículo 2 lit. f, l o y p ya que se han presentado los proyectos o en su caso se ha solicitado prórroga y no se ha dado inicio a obras sin la debida autorización conforme el dispositivo probatorio reunido en autos. No se ha probado un incumplimiento grosero pasible de ser calificado como de absoluta ilegitimidad lo que sella la suerte de la demanda, ya que tal cual lo señala el Dr. Viera debe resultar clara, evidente inequívoca, indiscutible y grosera, que se pudiera probar de inmediato.

XII) Que la conducta procesal de las partes, no amerita sanciones especiales en el grado.

Por lo expuesto y lo dispuesto por los textos legales, doctrina y jurisprudencia, citados en esta sentencia

F A L L O:

DESESTIMANSE LOS EXCEPCIONAMIENTOS DE CADUCIDAD Y FALTA DE LEGITIMACION PASIVA OPUESTOS.

DESESTIMASE LA DEMANDA, CONFORME LA FUNDAMENTACIÓN EXPUESTA.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LAS PARTES.

OPORTUNAMENTE ARCHIVASE, PREVIOS DESGLOSES Y ENTREGAS DE DOCUMENTACIÓN SI ASI SE SOLICITARE CON LA CONSTANCIA DE ESTILO EN AUTOS.

H.P.U. 5 BASES SALARIALES.

Dra. Maria Magela OTERO ZABALETA
Juez Ldo. Capital

