

PROMUEVEN ACCIÓN DE AMPARO

“Environmental deterioration is becoming widespread, and the viability of the entire planetary ecosystem will be threatened if present trends continue. Protection of the ecological basis of life has therefore become a minimum essential of responsible public policy. The concept of individual human right to a safe and healthful environment is now being advanced as a point of law and a principle of international policy”.

Lynton Keith Caldwell, 1970¹.

Señor Juez:

Sheila Raquel Abed de Zavala, abogada, matrícula profesional número 2939 e **Hilario Eduardo Amarilla Peña**, abogado, matrícula profesional número 97, constituyendo domicilio procesal en la calle Caballero 261 2° piso, de la Ciudad de Asunción, ante V. S. respetuosamente se presentan y dicen:

1. PERSONERÍA. Conforme lo acreditamos con la copia certificada del poder general judicial que adjuntamos (ver Anexo I), cuya vigencia declaramos bajo juramento, somos apoderados judiciales de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales *Instituto de Derecho y*

¹ *Environment: A challenge to modern society*. The natural history press; Garden City, New York, 1970. “El deterioro del ambiente está cada vez más expandido, y la viabilidad de todo el ecosistema mundial será puesta en peligro si las amenazas actuales continúan. La protección de las bases ecológicas de la vida ha devenido pues en una cuestión esencial para las políticas públicas responsables. El concepto de un derecho humano individual a un ambiente seguro y saludable está actualmente progresando al grado de tópico legal y principio de política internacional. Lynton Keith Caldwell, 1970”.

Economía Ambiental, con domicilio en la calle Nicanor Torales 150 de la Ciudad de Asunción, *Guyrá Paraguay: Conservación de Aves y Natural, Land Trust*, ambas con domicilio en la calle Coronel Franco 381 de la Ciudad de Asunción.

2. OBJETO. En tal carácter y en los términos del artículo 134 de la Constitución Nacional y los artículos 565 a 588 del Código Procesal Civil, venimos a promover acción constitucional de amparo contra el Banco Nacional de Fomento, con sede en Independencia Nacional y Cerro Corá de la Ciudad de Asunción y, contra quien eventualmente resulte ser el comprador de la *Estancia Santa Inés* (individualizada como Finca 974 del Distrito de San Juan Nepomuceno –hoy Distrito de Alto Verá- con una superficie de 3.302 hectáreas y 4.508 metros cuadrados), ubicada dentro de la Reserva de Recursos Manejados San Rafael, con el objeto de que V. S. declare la nulidad del acto jurídico de venta de esa Estancia (Cf. artículo 357 inciso c) del Código Civil), actualmente propiedad del BNF, por resultar contraria a los artículos 4, 6, 7 y 68 de la Constitución Nacional y a las leyes 253/89 (*Que aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica*), 1040/97 (*Que aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador-*), 1/89 (*Que aprueba la Convención Americana de Derechos Humanos – Pacto de San José de Costa Rica-*) y 352/94 (*De Áreas Silvestres Protegidas*), conforme se desarrolla *infra*.

La indeterminación de uno de los legitimados pasivos no es óbice para la procedencia de esta acción. En efecto, el artículo 569 inciso b) del Código Procesal Civil establece que ante la imposibilidad de que se cumpla

con la determinación de todas las personas cuya acción u omisión origina el amparo, el Juez arbitrará las medidas necesarias para establecer la relación procesal.

En este caso, se deberá requerir al Banco Nacional de Fomento que acompañe la copia del contrato de compraventa de la Estancia Santa Inés (y/o todos los documentos relacionados o que lo sustituyan) y de ahí surgirán los datos necesarios para trabar la litis.

Debido a que no se tiene la certeza de que esa operación de venta efectivamente se haya llevado a cabo y, de ser este el caso, tampoco se tiene conocimiento de los detalles de la misma, esta acción de amparo deberá entenderse, en su caso, como preventiva a tenor de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Nacional, que autoriza a promover acción de amparo a “toda persona que por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo, de una autoridad o de un particular, se considere lesionada gravemente, *o en peligro inminente de serlo*, en derechos o garantías consagrados en esta Constitución o en la ley”. En este supuesto, se solicita que V. S. declare la prohibición de venta futura de la Estancia Santa Inés.

3. COMPETENCIA. Debido a que el único codemandado sobre quien se tiene la certeza de que debe dirigírsele esta acción es el Banco Nacional de Fomento, V. S. es competente en virtud de lo previsto en el artículo 1 del Decreto-Ley 281/61 (Carta Orgánica del Banco Nacional de Fomento)².

² **Artículo 1** Créase el Banco Nacional de Fomento, institución autárquica con personería jurídica, en sustitución del Banco del Paraguay. Su patrimonio se considera jurídicamente separado de los bienes del Estado.

4. DEDUCCIÓN DE LA ACCIÓN DENTRO DEL PLAZO

DE LEY. El miércoles 23 de abril pasado, el Doctor Alberto Yanosky y el Biólogo Víctor Vera, junto con Rodrigo Jacks, de la organización no gubernamental Enlace, en su carácter de integrantes de la *Alianza para la Conservación de San Rafael*³ se reunieron con el entonces presidente del Banco Nacional de Fomento, don Juan José Galeano Brítez. En esa oportunidad, Galeano Brítez les informó de la venta de la *Estancia Santa Inés* a un tercero. Al día siguiente, los resultados de esa reunión fueron publicados en el Diario ABC Color, página 24 (ver Anexo II) y, hasta el presente, ninguna autoridad del Banco Nacional de Fomento ha negado el contenido de lo publicado en ese matutino. En consecuencia, ya que el 23 de abril de 2003 se tuvo la primera información sobre la venta de la Estancia Santa Inés, esta acción se deduce dentro del plazo que el Código de rito prevé en su artículo 567.

Posteriormente a esa fecha, llegó a manos de nuestros mandantes copia de una nota que aparentemente el Señor Ministro Secretario Ejecutivo del Ambiente habría cursado a las autoridades del Banco Nacional de Fomento solicitando información sobre el trámite de “canje de deuda interno”

Esta institución se regirá por la presente Ley, las demás leyes pertinentes y los reglamentos que dicte el Consejo de Administración del Banco.

El Banco tendrá su domicilio en la ciudad de Asunción. Los juzgados y tribunales de la Capital conocerán en todos los asuntos judiciales en que el Banco fuere actor o demandado, salvo que el Banco prefiera deducir demanda ante otros juzgados competentes.

Sus asuntos internacionales serán sometidos a la competencia legislativa y judicial convenida o a la aceptada por la legislación de la República.

La duración del Banco será por tiempo indefinido. Las obligaciones que contraiga están garantizadas por el Estado.

³ Asociación informal de ONG ambientalistas que desarrollan parte de sus actividades en el área de influencia de San Rafael.

entre el BNF y el Poder Ejecutivo, así como la respuesta a la misma en la cual se informa que la *Estancia Santa Inés* había sido vendida a Agroganadera Don Felipe Sociedad Anónima y que se habría abonado la suma de cien mil dólares estadounidenses en concepto de pago inicial (ver anexo III), sin embargo, la autenticidad de la misma no le consta a la parte que representamos.

5. LEGITIMACIÓN ACTIVA. Del juego armónico de los artículos 7, 38 y 134 de la Constitución Nacional surge sin lugar a dudas el reconocimiento de la *acción popular* en defensa del ambiente, *la integridad del hábitat*, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor y de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo.

La acción popular (o acción en defensa de derechos colectivos) ha sido expresamente reconocida por los tribunales nacionales *in re* “Sociedad Protectora de Animales y Plantas del Paraguay c./ Entidad Binacional Yacyretá (Acuerdo y Sentencia n° 30”, Tribunal de Apelaciones del Menor, Asunción, junio 23-1995, LL Paraguaya T.18 – Página 475); también, *in re* “Sindicato de Funcionarios y Obreros de la Gobernación de Caazapá c./ Gobierno Departamental (Acuerdo y Sentencia n° 34, Tribunal de Apelaciones Civil, Comercial, Laboral, Tutelar, Criminal, Correccional del Menor, Villarrica, julio 30-1998 LL Paraguaya, T. del año 1998 - Página 826); y, finalmente, *in re* “Saud Viuda de Bazas, Yamili y Amado Farid Id c./ Vendedores Informales y/o Mesiteros establecidos frente a la propiedad y Local comercial denominado Cometa Plus” (Acuerdo y Sentencia n° 9, Tribunal de Apelaciones Civil,

Comercial, Laboral, Penal, Tutelar y Correccional del Menor, Sala 2, Encarnación, marzo 3-2000, LL Paraguaya, T.23- Página 654).

Las entidades actoras son portadoras del interés colectivo en la protección del hábitat ya que sus estatutos sociales y misiones institucionales prevén lo siguiente:

La misión del **Instituto de Derecho y Economía Ambiental** es promover el desarrollo sustentable a través del derecho y la economía, en beneficio del interés público.

Guyrá Paraguay: Conservación de Aves busca la acción organizada de la población, con el fin de asegurar el espacio vital necesario para que nuestros hijos y las futuras generaciones puedan conocer una muestra representativa de la riqueza natural que en otro tiempo tuvo el Paraguay. La participación de las comunidades y habitantes del interior del país en sus trabajos de estudio y conservación es una de las herramientas más valiosas con las que la institución cuenta para el logro de su objetivo: el bien común. Su misión institucional es liderar, impulsar y coordinar acciones para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, con énfasis en las aves, a través de la promoción de políticas públicas adecuadas, la investigación, la sensibilización y la participación activa de la sociedad.

La misión de **Natural, Land Trust** es trabajar para la conservación de la naturaleza, a través de mecanismos que permitan el involucramiento activo de organizaciones, comunidades y propietarios.

Los objetivos institucionales, objeto y capacidad de las asociaciones actoras surgen, además, claramente de sus Estatutos Sociales.

A mayor abundamiento, el artículo 1 de la ley 352/94 establece, en forma terminante, que “todos los habitantes, *las organizaciones privadas* e instituciones del Estado *tienen la obligación de salvaguardar las Áreas Silvestres Protegidas*”.

De esta manera, las organizaciones que impulsan esta demanda se adecuan a las previsiones del artículo 568 del Código Procesal en cuanto a la legitimación activa para petitionar ante la Justicia amparo constitucional.

Respecto del requisito de lesión de un derecho constitucional (el interés como la medida de la acción que faculta a demandar la plena vigencia y satisfacción de un derecho vulnerado), la índole colectiva del derecho a un ambiente sano y equilibrado (así como también los derechos a la vida, a la calidad de vida y a la salud) hace que cualquier acto u omisión que atente contra la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente (Cf. artículo 7 de la Constitución Nacional) deba ser entendido como un menoscabo al patrimonio colectivo de la sociedad.

Michel Prieur califica a ese patrimonio colectivo como la *expresión* de un *valor colectivo*, inherente a bienes o cosas independientemente de su status jurídico, como la *representación* de un *interés colectivo* en la preservación de una riqueza de orden cultural o natural, legada por nuestros antecesores y que conviene transmitir intacta a las generaciones futuras⁴.

⁴ Michel Prieur, “La noción de patrimonio común”, Jurisprudencia Argentina 1998 – IV – 1014.

Los tribunales han caracterizado al “*ambiente como un bien patrimonial de las personas* y, por la materialidad misma de la naturaleza, objeto básico de protección del derecho ambiental, siempre *con la superior finalidad de tutelar el desarrollo humano*” (Cámara Civil y Comercial de La Plata, sala 2°, 27/4/1993 –decisorio previo inclusive a la reforma constitucional argentina del año 1994 en donde expresamente se reconoció el derecho a un ambiente sano y equilibrado tal como se lo reconoce desde el año 1992 en nuestra Carta Magna-, “Pinini de Pérez v. Copetro S.A.”, Jurisprudencia Argentina 1993-III.368.).

Goldenberg y Cafferatta comentan que “son intereses difusos –o *derechos de incidencia colectiva*- los que pertenecen idénticamente a una pluralidad de sujetos en cuanto integrantes de grupos, clases o categorías de personas, ligadas en virtud de la pretensión de goce, por parte de cada una de ellas, de una misma prerrogativa, de tal forma que la satisfacción o la lesión del fragmento o fracción de interés que atañe a cada uno alcanza o afecta, simultánea y globalmente, los intereses del conjunto comunitario”; y agregan, “se refieren a un bien por naturaleza no susceptible de división (*en nuestro caso, el ambiente*) y, por ende, de apropiación exclusiva o excluyente”. “Se llaman intereses difusos porque están desparramados o compartidos entre todos cuantos componen esa sociedad o ese grupo, porque no pertenecen individualmente a una persona o varias, sino a “todo” conjunto que esos intereses afectan. Es decir que presentan, como nota relevante, su falta de pertenencia a una persona aislada o a grupos nítidamente determinados. Pertenecen a una serie indeterminada de individuos de difícil o imposible determinación, y su referencia es un bien indivisible, con el que se hallarían en una especie de comunión tipificada por el hecho de que la satisfacción de

todos, así como la lesión de uno solo, constituye ipso facto, lesión a la entera colectividad”⁵.

Así queda justificada la promoción de esta acción de amparo en defensa de un interés de índole colectiva y por haberse producido un menoscabo a ese interés de índole colectiva (el ambiente).

6. INEXISTENCIA DE VÍAS PREVIAS O PARALELAS.

La Constitución Nacional en su artículo 134 dice que “toda persona que por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo, de una autoridad o de un particular, considere lesionada gravemente, o en peligro inminente de serlo, en derechos o garantías consagrados en esta Constitución o en la ley, y que *debido a la urgencia del caso no pudiera remediarse por la vía ordinaria*, podrá promover amparo ante el magistrado competente”.

Enrique A. Sosa, en su obra “Acción de Amparo. Derecho paraguayo y comparado” (Asunción, Paraguay, 1988, La Ley Paraguaya S.A.) enseña que para la procedencia de la acción de amparo debe haberse agotado la vía administrativa y no debe haber vías procesales paralelas que satisfagan, en igual o mejor medida, las pretensiones del amparista.

En nuestro caso, las vías previas se encuentran agotadas. En efecto, dentro de la estructura organizativa del Banco Nacional de Fomento la autorización para la disposición de inmuebles es una decisión que debe ser

⁵ Isidoro H. Goldenberg y Néstor A. Cafferatta, “Daño Ambiental. Problemática de su determinación causal”, páginas 18 y 19. Buenos Aires, Argentina, 2001, Abeledo Perrot. Con citas de Augusto Mario Morello y Juan Carlos Hitters “La defensa de los intereses difusos”, JA, 1982-I-702 y José Luis Capella, “Intereses difusos”, en colaboración con Hernán Carrillo, Santa Fé, Argentina, 1995.

tomada por el Consejo de Administración (artículo 22 Decreto- Ley 281/61). Éste es el órgano jerárquico superior y sus decisiones, dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, son definitivas. Ello es así puesto que el Banco Nacional de Fomento es una Institución autárquica con personería jurídica, cuyo patrimonio se considera jurídicamente separado de los bienes del Estado (ver Decreto- Ley 281/61). Por lo tanto, contra las decisiones emanadas del Consejo de Administración del BNF, no cabe recurso administrativo alguno.

En cuanto a las vías procesales paralelas que den satisfacción en igual o mejor medida a las pretensiones del amparista, Sosa dice que “el texto constitucional que consagra el amparo, autoriza a éste cuanto por la urgencia del caso la lesión no pudiera remediarse por la vía ordinaria. *Pueden darse supuestos en que las vías ordinarias existentes no sean aptas para brindar en forma rápida la protección que el derecho requiere, ocasionándose con la tardanza perjuicios graves de carácter irreparable.* En tales casos, el agraviado, si bien tiene a su disposición vías legales, éstas son ineficaces para remediar la lesión, lográndose sólo una reparación tardía e insuficiente. *En esas circunstancias el amparo debe ser procedente para otorgar la protección rápida que no puede lograrse por las vías ordinarias*”. En suma, la única excepción para no acudir a las vías normales es que transitar por ellas importe “una dilación que desnaturalice la esencia de la pretensión”.

Sosa sigue su análisis comentando que “de acuerdo, pues, con la letra y el espíritu de la Constitución el amparo es procedente, aún cuando existan vías ordinarias, si el tránsito por las mismas ocasiona un perjuicio grave e irreparable, condición ésta última que surge de la interpretación del propio texto constitucional. Y ello vale tanto en relación con las vías paralelas como con las previas”.

Respecto del tipo de situaciones en las cuales el amparo es procedente, aun existiendo otras vías, Sosa dice que “el perjuicio grave e irreparable que autorice la acción de amparo no obstante la existencia de vías ordinarias, no puede consistir en la simple dilación que el tránsito por la vía existente implique. Si bien la justicia pronta es un anhelo legítimo, no puede pretenderse su logro mediante la lisa y llana sustitución de las vías normales, la mayoría de las veces amplias, por la mucho más limitada vía de amparo... No debe olvidarse que el amparo no es un remedio apto para resolver adecuadamente toda clase de litigios, particularmente aquellos que requieren amplia discusión e investigación, sino que sirve únicamente para brindar protección rápida ante una situación de manifiesta ilegitimidad e inadecuada tutela”.

Sin embargo, con la finalidad de dar la justa interpretación a las afirmaciones precedentes, dice: “Pero ello no debe llevar a los jueces a extremar el rigor interpretativo de la ley al punto de negar la tutela judicial del amparo en todos los supuestos de existencia de procedimientos normales, judiciales o administrativos. Ello constituiría, como se ha señalado, una conducta fácil y farisaica y significaría el rechazo de prácticamente la totalidad de las acciones de amparo ejercidas. *Es preciso, por tanto, analizar si las acciones normales de que se dispone son idóneas para brindar la protección que el caso concreto requiere y si su utilización no significa para el litigante tener que sufrir un daño grave e irreparable*”.

A la luz del criterio interpretativo expuesto, se analizará entonces la procedencia de esta demanda de amparo.

Esta acción persigue la declaración de nulidad del acto de venta de la *Estancia Santa Inés*, propiedad de Banco Nacional de Fomento y, alternativamente, la declaración de prohibición de venta a particulares en caso de que no haya habido tal venta. Ello puesto que, tal como se analizará más adelante, la ley 352/94 prevé que los inmuebles de propiedad de Estado que estén en un área a la que se halla asignado una categoría de manejo de Área Silvestre Protegida bajo dominio público, pasan a ser patrimonio inalienable a perpetuidad del Estado (artículos 3 y 24 de la ley 352/94).

Esa propiedad es esencial para consolidar definitivamente el proceso de establecimiento de San Rafael como Área Silvestre Protegida, ya que es uno de los pocos inmuebles en manos del Estado y es también una de las zonas más frágiles de un ecosistema amenazado; por eso, había sido pensado como área núcleo del ASP San Rafael (este extremo surgirá de la prueba a rendirse; preliminarmente puede consultarse la documental adjunta, en especial el documento titulado *Informe de Base sobre la importancia biológica y relevancia para la conservación de la propiedad "Santa Inés" por J. L. Cartes* –ver Anexo IV-).

La espera que implicaría la finalización de un juicio ordinario y/o el eventual proceso de expropiación que el Estado debería encarar para constituir la zona núcleo de San Rafael si se confirmara la venta del predio (que estaría sujeto, a su vez, a la eventual disposición de fondos de un Estado que hoy en día atraviesa por serios inconvenientes financieros) es motivo más que suficiente para recurrir a esta vía, ya que todo el proceso de consolidación de San Rafael estaría supeditado a las resultas de ese juicio: sin un área núcleo es prácticamente imposible establecer un ASP que cumpla acabadamente con la función de conservar la naturaleza y los procesos ecológicos. En el caso

concreto, una medida cautelar de no innovar pendiente un proceso ordinario, tampoco solucionaría el problema puesto que si bien impediría que se llegara a una situación más gravosa y complicada de revertir, dejaría en la misma situación de pendencia el proceso de consolidación de San Rafael. Mantener el *statu quo* jurídico es una situación por sí misma gravosa puesto que continuaría un proceso de constante degradación originado en actividades ilegales tales como la deforestación no autorizada y la caza furtiva, que serían mucho más fáciles de evitar con un cuerpo de guarda parques permanentes; la presencia de estos guarda parques, el plan de manejo del Área Silvestre Protegida y, en suma, la efectiva actividad estatal dentro de San Rafael sólo se dará una vez que este ASP haya terminado de consolidarse como tal. En este caso concreto, la dilación en la resolución de este entuerto implicaría la dilación del cumplimiento de medidas directamente relacionadas con los artículos 4, 6, 7 y 68 de la Constitución Nacional y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, ratificado por nuestro país mediante ley 253/93 y de jerarquía suprallegal a tenor de lo dispuesto por los artículos 137 y 141 de la Constitución Nacional.

En el Convenio sobre la Diversidad Biológica se hace referencia en el Preámbulo a *la importancia de la Diversidad Biológica para la evolución y para el mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida de la biosfera*; también se hace referencia a que es vital prevenir y atacar en su fuente las causas de reducción o pérdida de la diversidad biológica y se resalta que la exigencia fundamental para la conservación de la diversidad biológica es la conservación *in situ* de los ecosistemas y hábitat naturales y la recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales.

Dentro de las obligaciones de los Estados Partes para conservar la Diversidad Biológica se indica que se “establecerá un sistema de áreas

protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica” (Cf. artículo 8 inciso a) del Convenio).

El artículo 7 de la Constitución Nacional establece que toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado y que constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, *la conservación*, la recomposición y el mejoramiento del ambiente. Resulta de este modo meridianamente claro que la conservación de la Diversidad Biológica está incluida dentro de los términos de este artículo 7. En efecto, el artículo 1 de la ley 352/94 establece que el objeto de esa ley es fijar las normas generales por las cuales se regulará el manejo y la administración del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del país. A su vez, el artículo 5 entiende por Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas al conjunto de Áreas Silvestres Protegidas de relevancia ecológica y social en el ámbito internacional, nacional y local, bajo un manejo ordenado y dirigido que permita cumplir con los *objetivos y políticas de conservación* establecidas por la Nación.

Debe destacarse que la creación de San Rafael como área silvestre protegida fue presentada en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992 como uno de los grandes aportes del Paraguay a la conservación de la diversidad biológica, por el entonces Presidente de la República, Andrés Rodríguez.

Como dijimos, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un derecho expresamente reconocido en el texto constitucional

nacional y es, además, un derecho humano fundamental, enraizado en el derecho a la vida y a la salud⁶.

Si la sola ubicación del artículo 7 dentro de la estructura de la Constitución Nacional (Título II *De los derechos, de los deberes y de las garantías*. Capítulo I *De la vida y del ambiente*) no bastara para catalogar el derecho a vivir en un ambiente saludable como un derecho humano fundamental, el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), ratificado por la República del Paraguay mediante ley 1040/97, establece que “1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”. Así, es indiscutible que el derecho a vivir en un medio ambiente sano es un derecho humano fundamental.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó en su Opinión Consultiva número 1 del 24 de septiembre de 1982 (conocida bajo el nombre de “*Otros Tratados*”) que se puede percibir bajo la Convención (Convención Interamericana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, ratificado mediante ley 1/89) cierta tendencia a integrar los sistemas regionales y universales destinados a la protección de los derechos humanos. Es de suma importancia en este sentido el artículo 29 inciso b) que reza: “ninguna disposición presente en la Convención puede ser interpretada en el sentido de:... b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad

⁶ “El ser humano es la figura basilar en un medio ambiente conformado por su adyacente natural físico y social, que le presta las condiciones esenciales para alcanzar un desarrollo pleno”, Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, *in re* “Almada, Hugo N. V. C./ Copetro S.A. y otro”, Ac. 60.094 del 19 de mayo de 1998.

establecida o que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de los Estados parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”. De esta manera, al no estar limitado el goce y ejercicio de otros derechos humanos reconocidos en otras convenciones (lo que nos permite concluir que, por lo tanto, esos otros derechos están por lo menos equiparados a los reconocidos en el Pacto de San José de Costa Rica) se conforma un bloque de derechos humanos que no distingue entre las diversas fuentes normativas que los contienen.

Si esa inclusión aún generara dudas, el derecho a vivir en un ambiente sano como derecho humano fundamental incluido dentro del sistema protectorio interamericano de los derechos humanos puede derivarse lógicamente y jurídicamente de su imposibilidad de escisión de los derechos humanos a la vida y a la salud. Esta es la doctrina y postura adoptada por los organismos especializados de las Naciones Unidas, que han establecido: "It was argued that a bridge between the two (*environmental protection and human rights protection*) lay in the fundamental rights to life and to health in their wide dimension, comprising negative as well as positive measures, resting at the basis of the *ratio legis* of the two regimes of protection and paving the way for the recognition and crystallization of the right to a healthy environment"⁷ (extracto del punto 12 del Informe de la Reunión de Malta del Grupo de Consultores Jurídicos del PNUMA sobre el concepto de "Interés Común de la Humanidad" en relación con cuestiones ambientales globales). También se ha dicho: "There was general consensus that there were linkages between the domain of environmental protection and that of human rights, provided mainly

⁷ “Se ha argumentado que un puente entre los dos (protección del medio ambiente y derechos humanos) se basa en los derechos fundamentales a la vida y a la salud en su más amplia dimensión, comprendiendo tanto medidas de hacer como de no hacer, descansando en el fundamento de la *ratio legis* de ambos regímenes de protección y allanando la vía para el reconocimiento y cristalización del derecho a un medio ambiente saludable”.

by the focus on certain fundamental rights (*inter alia*, the right to life and the right to health)"⁸ (extracto del Informe Final del seminario internacional co-organizado por el PNUMA, sobre "Los Países en Desarrollo y el Derecho Ambiental Internacional", Beijing, China, agosto de 1991).

Por lo tanto, al ser el derecho a vivir en un medio ambiente sano un derecho *equiparado a o derivable de* los derechos humanos establecidos en el Pacto de San José de Costa Rica, su efectividad se encuentra amparada por la garantía jurisdiccional prevista en el artículo 25 del Pacto, que establece: "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones".

En este mismo orden de ideas, Michel Prieur habla del derecho ambiental como un nuevo instrumento de protección del medio natural necesario para el desarrollo de la vida y la salud humana y como ligado naturalmente al reconocimiento de valores fundamentales generalmente consagrados en las declaraciones de derechos y libertades públicas⁹.

Goldenberg y Cafferatta, por su parte, dicen que "el derecho ambiental, debe ser considerado un *derecho personalísimo*. Siendo la salubridad del ambiente una condición para el desarrollo de la persona, es cada

⁸ "Ha habido consenso general de que existieron enlaces o vínculos entre el ámbito de la protección ambiental y el ámbito de protección de los derechos humanos, provisto principalmente por el énfasis en determinados derechos fundamentales (*inter alia*, el derecho a la vida y el derecho a la salud)".

⁹ Michel Prieur. "Droit de l'environnement", 4^{ème} édition, pag. 55, Dalloz, París, 2001.

vez mayor la tendencia a reconocer en el derecho al ambiente un autónomo derecho de la personalidad. Se entiende, como una ampliación de la esfera de la personalidad humana, ya que si bien su entorno natural se halla formalmente situado fuera del hombre, éste lo siente y defiende como propio, como un valor interior sobre el que no puede detentar una relación de dominio y en virtud de su continua e íntima conexión con la supervivencia y bienestar humano *el ambiente es jurídicamente un atributo fundamental de los individuos*; es por esta razón que el derecho al ambiente hace su ingreso al ordenamiento jurídico como un derecho de la personalidad, teniendo en cuenta además, que otros de ellos – como la integridad física y la salud- se sustentan en el equilibrio ecológico propicio e indispensable para el bienestar psicofísico del hombre”¹⁰.

De este modo, la tutela de un derecho personalísimo, de un derecho humano, como lo es la protección del derecho a un ambiente sano y equilibrado se constituye en otro argumento autónomo, y con peso propio, para justificar la vía excepcional del amparo constitucional.

Todas las disposiciones citadas nos llevan a concluir forzosamente que la realización de actos que impidan o dificulten el establecimiento de un área silvestre protegida, constituye un ataque directo al derecho humano a vivir en un medio ambiente sano e, indirectamente, constituye un menoscabo de los derechos humanos a la vida y a la salud.

La venta de la Estancia Santa Inés es un acto que se encuentra en abierta contradicción con la letra de la ley 352/94 (esto se desarrolla *in extenso* en el próximo acápite); por lo tanto, es un acto que atenta contra el derecho humano a vivir en un ambiente sano.

¹⁰ Isidoro H. Goldenberg y Néstor A. Cafferatta, *op. cit.*, páginas 22 y 23.

7. ILEGALIDAD MANIFIESTA DE LA VENTA DE LA ESTANCIA SANTA INÉS. El artículo 3 de la ley 352/94 establece que “todas las Áreas Silvestres Protegidas bajo dominio público serán inalienables e intransferibles a perpetuidad”. Por su parte, el artículo 24 inciso a) dice que “si el área escogida contiene inmuebles de propiedad del Estado, los mismos pasan a ser patrimonio inalienable a perpetuidad del Estado, bajo la responsabilidad y administración de la Autoridad de Aplicación, sin cargo alguno por el traspaso”.

Debe notarse que en la ley no se distingue entre inmuebles del dominio público e inmuebles del dominio privado del Estado, se refiere a inmuebles del Estado a secas. Más aún, debemos entender que dicha referencia es a inmuebles del dominio privado del Estado, ya que se habla del traspaso y los únicos inmuebles que se pueden traspasar son los que tienen alguna titularidad y si la tienen es porque de una u otra manera están en el comercio (artículo 1897 del Código Civil) y si lo están es porque pertenecen al dominio privado del Estado.

En cuanto a los inmuebles del dominio eminente del Estado, el Estatuto Agrario (Ley 1863/02 según texto de su modificatoria, ley 2002/02) prevé en su artículo 41 que las tierras que observen características ecológicas y ambientales singulares, serán declaradas Áreas de Reserva para constitución de Áreas Protegidas bajo dominio público.

En realidad, debe notarse que las tierras a las que nosotros hemos denominado en forma simple como del “dominio eminente del Estado”

no son otras que las tierras de patrimonio del Instituto de Bienestar Rural. Este es un argumento más a favor de la interpretación arriba realizada. Si por tierras del Estado, la ley 352/94 hubiera entendido sólo a las tierras del IBR, así lo hubiera manifestado. Y esto es así por más que el momento de promulgarse la ley 352/94 no estuviera vigente la ley 1863/02, porque en el anterior Estatuto Agrario (ley 854/63) toda la tierra del “dominio eminente” del Estado también era de propiedad del IBR. Tampoco la ley 1863/02 hubiera previsto un sistema especial de traspaso a la SEAM de las tierras de su propiedad.

Así las cosas, la tierra que está aún en manos del Banco Nacional de Fomento (no se tiene noticia de que se la haya inscripto en el registro de la propiedad -Cf. artículo 1968 del Código Civil- y, por lo tanto, perfeccionado la venta) es tierra del Estado a los efectos del artículo 24 inciso a) de la ley 352/94 y, por lo tanto, debe ser traspasada a la Autoridad de Aplicación (SEAM) de la ley 352/94.

Pero, clasifiquemos a la *Estancia Santa Inés* como tierra privada distinta de la tierra del dominio privado del Estado y sujeta, por lo tanto, al régimen de los incisos b) y c) del artículo 24 de la ley 352/94. En este caso, también la tierra privada debe terminar en manos del Estado, mediante compra o mediante expropiación.

En este escenario, la venta de la *Estancia Santa Inés*, habría sido realizada en contra de los intereses del Estado, ya que éste debería abonar un precio mayor en caso de compra directa (nadie en su sano juicio compraría en un precio X para vender luego a un precio inferior a X) y/o hacer incurrir al Estado en gastos que se evitarían con el traspaso directo de la *Estancia Santa Inés* a la SEAM. En este punto, debemos hacer notar que si la respuesta del

BNF al señor Ministro Secretario del Ambiente que se adjunta como anexo III fuera auténtica, los argumentos sobre las “dificultades (no, *imposibilidad*, recalcamos) expuestas por el Ministerio de Hacienda” y sobre que “la permanencia dentro de los activos del Banco impone costos elevados y por ello indeseados sobre las Cuentas de Resultados” resultan intrascendentes toda vez que debería haberse considerado en los dictámenes jurídicos y de costos previos a la venta, las *obligaciones legales* (por supuesto, de mayor jerarquía normativa que “las regulaciones en materia de previsión sobre bienes adjudicados para los entes de intermediación financiera”) impuestas por la legislación sobre Áreas Protegidas, máxime cuando, aparentemente, se tenía conocimiento fehaciente de que la Secretaría del Ambiente estaba interesada en esa propiedad para constituir el Área Núcleo de San Rafael.

La viabilidad jurídica de una operación de traspaso del BNF al Ministerio de Economía y de éste a la SEAM –esto es, “compra” por parte del Estado Nacional- está respaldada por el Dictamen legal número 193 del Departamento de Legales del Banco Nacional de Fomento, realizado aparentemente en el mes de noviembre de 2001 y cuya fotocopia se adjunta como Anexo V.

Para ser más claros, la venta de la *Estancia Santa Inés* se habría hecho en contra de las previsiones de la ley 1626/00 de la función pública que en su artículo 57 incisos g) y o) establece, respectivamente que: “Son obligaciones del funcionario público, sin perjuicio de lo que se establezca en los reglamentos internos de los respectivos organismos o entidades del Estado, las siguientes:... g) observar estrictamente el principio de probidad administrativa, que implica una conducta honesta y leal en el desempeño de su

cargo, con preeminencia del interés público sobre el privado... o) velar por la economía y conservación del patrimonio a su cargo...”.

Esta ley, por expresa previsión del artículo 1 se le aplica a los funcionarios de la banca pública.

Así las cosas, una operatoria como la descrita podría haber sido realizada mediante la comisión del delito de *lesión de confianza* previsto en el artículo 192 del Código Penal que establece que “el que en base a una ley, a una resolución administrativa o a un contrato, haya asumido la responsabilidad de proteger un interés patrimonial relevante para un tercero y causara o no evitara, dentro del ámbito de protección que le fue confiado, un perjuicio patrimonial, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.”.

El carácter de ASP bajo dominio público que tiene San Rafael está dado por la categoría de manejo que tiene asignada, que según el Decreto 16.610 del 7 de marzo de 2002 es la de *Reserva de Recursos Manejados*. De acuerdo con la ley 352/94, la Autoridad de Aplicación es la encargada de definir las categorías de manejo que corresponderán a cada tipo de ASP (bajo dominio público y bajo dominio privado); esta facultad está prevista en el inciso g) del artículo 14 y en el artículo 31.

La SEAM, a través de la Resolución 200/01, ejerció esa facultad determinando que la categoría VI (Reserva de Recursos Manejados) era una categoría que se asignaría a ASP bajo dominio público (ver artículos 11 y 22). Si bien la redacción de la resolución 200/01 no es de las más felices y podría

prestarse a confusiones, algo sí es claro: que **la categoría VI, Reserva de Recursos Manejados es una categoría para ASP bajo dominio público.**

En efecto, el artículo 11 dice que “para la clasificación de las áreas silvestres protegidas bajo dominio público se utilizarán seis categorías de manejo conforme a lo establecido en el artículo anterior...”; por su parte, los artículos 22 y 23 se refieren a la sexta categoría de manejo para ASP bajo dominio público.

Así las cosas, surge de manera incontestable la ilegalidad manifiesta de la venta de la Estancia Santa Inés a terceros y así debe ser declarada por V. S..

8. PRUEBA. A fin de probar los extremos invocados, se ofrece la siguiente prueba:

- a) Documental: Copia certificada del poder general judicial que se ejercita. Página número 24 del Diario ABC Color de fecha jueves 24 de abril de 2003. Copia de la nota SEAM 229/03 dirigida al BNF y la respuesta a la misma de fecha 23 de abril de 2003. Fotocopia del Dictamen legal número 193 del Departamento de Legales del Banco Nacional de Fomento. *Informe de Base sobre la importancia biológica y relevancia para la conservación de la propiedad “Santa Inés” por José L. Cartes, M Sc. en Manejo de Vida Silvestre, Director de Conservación de Sitios de Guyrá Paraguay.*
- b) Documental en poder de la contraria: Se intime al Banco Nacional de Fomento a entregar copia certificada del contrato de compraventa de la

Estancia Santa Inés y/o documentos relacionados, así como los antecedentes de esa operación. Se intime al BNF a entregar copia del Dictamen de la Asesoría Jurídica del Banco número 193, aparentemente del mes de noviembre de 2001. Se intime al BNF a entregar copia autenticada de la nota de fecha 29 de abril de 2003 dirigida al Ing. Forestal Menandro Grisetti, Ministro Secretario Ejecutivo de la SEAM en respuesta a la nota SEAM 229/03 del 22 de abril de 2003.

- c) Informativa: Se libre oficio a la Secretaría del Ambiente a fin de que informe sobre: la categoría de manejo asignada a San Rafael; los trámites pendientes para la finalización del proceso de establecimiento de San Rafael como Área Silvestre Protegida; los atributos ecológicos e importancia de la *Estancia Santa Inés* para el ASP San Rafael; necesidad de contar con una zona núcleo dentro de un ASP como San Rafael; aptitud de la Estancia Santa Inés para constituir la zona núcleo de San Rafael; todo otro dato que considere relevante. Se libre oficio al diario ABC Color para que su editor certifique la fidelidad o no de la copia de la página 24 de la edición del día 24 de abril de 2003. Se libre oficio al Registro de la Propiedad Inmueble a fin de que informe sobre la titularidad de dominio de la *Estancia Santa Inés*.
- d) Pericial: Se designe perito biólogo y/o ecólogo para que determine la importancia biológica de Santa Inés y su aptitud para constituir el área núcleo del ASP San Rafael y corrobore o refute el informe elaborado por José Luis Cartes, que se ofrece como prueba documental en esta presentación.
- e) Testimonial: Se ofrece como testigo que corroborará parte de los hechos invocados en esta demanda al ex presidente del Banco Nacional de Fomento, don Juan José Galeano Brítez. Los datos de

individualización que requiere el artículo 317 del Código Procesal Civil, deberán ser proporcionados por el Banco Nacional de Fomento.

9. MEDIDAS DE URGENCIA. En los términos del artículo 571 del código de rito, se solicita el dictado de una medida de no innovar sobre la situación jurídica y titularidad de la *Estancia Santa Inés*.

El peligro en la demora lo configura el hecho de que una vez perfeccionada la transmisión de dominio en manos de los compradores, sólo restará acudir al proceso de expropiación para cumplir con las previsiones de la ley 352/94. En cambio, el mantenimiento de la situación actual, en la que no se habría inscripto la escritura traslativa de dominio, sería fácilmente resuelta mediante la devolución al comprador de las sumas eventualmente abonadas, ya que sólo significaría declarar la nulidad de un contrato privado y no la extinción de un derecho real.

El *fumus boni iuris* surge del relato efectuado a lo largo de esta presentación y del simple confronto de los textos legales relacionados.

En este tipo de procesos no es necesario prestar contracautela, ya que el mismo texto constitucional indica que el amparo será gratuito. Por otra parte, tampoco podría requerirse contracautela a nuestros representados debido a que una medida como tal no beneficia ni beneficiará económicamente a ninguno de ellos. Además, tampoco habrá perjuicio patrimonial para los demandados, ya que uno – el BNF- tiene la obligación legal de transferir gratuitamente a la Secretaría del Ambiente la titularidad del inmueble (o, en su caso, “vendérselo” al Estado) y el otro – quien resultara ser el comprador- no

es titular de ningún derecho real sobre el inmueble y, además, tampoco perderá las sumas eventualmente abonadas ya que de prosperar esta acción, el BNF deberá reintegrárselas.

10. AUTORIZADOS. Quedan autorizados a consultar el expediente y entregar y desglosar todo tipo de documentos: Ezequiel Francisco Santagada y/o Nicolás Granada Silva y/o Violeta Gustale Gill.

11. PETITORIO. Por todo lo expuesto a V. S. solicitamos:

- a- Nos tenga por presentados, por parte en mérito al poder invocado, por constituido el domicilio procesal y por denunciado el domicilio real de nuestros mandantes.
- b- Reserve la documentación original en Secretaría.
- c- Declare formalmente procedente esta demanda y, en consecuencia, en los términos del artículo 572 del código de rito ordene requerir informe circunstanciado al Banco Nacional de Fomento. En el mismo requerimiento ordene acompañar la documentación mencionada en el punto 8.b de este escrito con el fin de poder eventualmente integrar la litis con quien resultara adquirente de la *Estancia Santa Inés*, así como los datos de individualización de su ex presidente, don Juan José Galeano Brítez, ofrecido como testigo.
- d- Provea favorablemente la medida de urgencia solicitada (prohibición de innovar) y, en consecuencia, ordene librar los despachos del caso.
- e- En el momento procesal que corresponda, ordene producir la totalidad de la prueba ofrecida.

- f- Oportunamente, dicte sentencia concediendo este amparo y declarando la nulidad del acto de venta de la Estancia Santa Inés o, en su caso, declare la prohibición de venta futura de dicho inmueble.

Provea V. S. de conformidad que,

SERÁ JUSTICIA