



Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba (2017)

Autos caratulados: “Jorcuer S.R.L. contra Municipalidad de Alta Gracia - Plena Jurisdicción – Recurso de Casación”

Sentencia n.º 154 del 31 de agosto de 2017

Nombre y Apellido: Sofia Antonella, Rossi

D.N.I.: 34.859.142

Legajo: ABG 07632

Tutora: María Lorena Caramazza

Fecha de entrega: 22 de noviembre de 2019

Tipo de producto: Modelo de Caso

Tipo de temática: Medio ambiente

Sumario: I. Introducción. – II. Hechos de la causa, historia procesal y resolución del Tribunal. – III. Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi. – IV. Análisis y comentarios de la Autora: IV. A. Análisis Jurisprudencial; IV. B. Análisis doctrinario; IV. C. Comentarios de la Autora. – V. Conclusión. – VI. Referencias Bibliográficas.

I. Introducción

El derecho a un ambiente sano constituye un derecho fundamental, amparado por la Constitución Nacional (art. 41 CN), no solo por su máxima jerarquía en protección al bien común, sino porque también de él se derivan el goce y disfrute pleno del resto de los derechos humanos garantizados.

En función de ello, las autoridades administrativas nacionales, provinciales y municipales poseen amplias facultades para su protección y preservación, a través de medidas y políticas públicas, para el cumplimiento de las normativas vigentes ambientales, que necesariamente implican la restricción y limitación de derechos individuales. De modo que, ante la inminencia del daño y peligro que puedan ocasionar las acciones humanas al ambiente, los magistrados evitan las dilaciones en el tiempo de los procesos y determinan ciertos límites al ejercicio de los derechos consagrados individualmente.

Esta circunstancia genera un problema jurídico de tipo axiológico, donde los jueces deben considerar el conflicto entre principios, en resguardo del interés general. Dado que; por el principio de congruencia y debido proceso (art. 18), los magistrados no pueden apartarse sobre los términos en los que quedó planteada la litis, ofreciendo todas las posibilidades de ser oído, presentar pruebas y ejercer el debido derecho de defensa. Lo contrario constituiría en una arbitrariedad por parte del juez.

Sin embargo la ley general de ambiente, a partir de su sanción en el año 2002, plantea la facultad discrecional, que el juez tiene para extender su decisión a consideraciones no sometidas por las partes, cuando el eje central de la temática sea el derecho ambiental (art. 32 Ley General de Ambiente), por lo que se precisa aquí un problema jurídico de interpretación, que derivada de un conflicto de relevancia en cuanto a la aplicabilidad de la norma, por la contraposición de principios que genera ello.

Fiel representación de ésta problemática se ve plasmada en la sentencia impuesta por el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba, en los autos caratulados “Jorcuer S. R. L. c/ Municipalidad de Alta Gracia – Plena Jurisdicción - Recurso de Casación” sentencia n.º 154 del 31 de agosto de 2017, ante el recurso de casación interpuesto por la empresa, catalogada como curtiembre, fuente fija contaminante de

grado 1, que pone de manifiesto esta problemática jurídica y resuelve en pos del interés común.

No obstante, lo trascendental e importante de esta decisión lo constituye el análisis que realizan los jueces para determinar y confirmar los actos administrativos desplegados por la Municipalidad de Alta Gracia, y por ende la sentencia apelada, a través del poder de policía, donde se efectiviza el cumplimiento de las normativas ambientales vigentes.

Este poder se encuentra legitimado en nuestra Constitución Nacional (art. 14 CN) en cuanto dispone la reglamentación de los derechos, en protección al medio ambiente como competencia delegada en las provincias (art. 186 inc. 7 CP), otorgando plenas facultades para efectivizar la protección al derecho ambiental (art. 11 CP).

En definitiva, la relevancia de este análisis radica en la adecuación de las normas ambientales a todo el sistema jurídico como fin principal del Estado, la implementación del poder de policía como límite al ejercicio de los derechos individuales en forma discrecional y no absoluta y la consecuente correlación de las conductas humanas en pos de la preservación del medio ambiente.

Dentro de éste contexto, se desarrolla la presente nota a fallo, iniciando con una descripción del caso bajo análisis; su historia procesal, premisa fáctica y decisión emanada del Tribunal, precisando los argumentos en la ratio decidendi de la sentencia. Consecuentemente ampliaré los conceptos centrales y la problemática que presentan, para formar una postura final y arribar a una conclusión.

II. Hechos de la causa, historia procesal y resolución del Tribunal

En la ciudad de Alta Gracia, provincia de Córdoba, Jorcuer S.R.L. desarrollaba una actividad industrial, catalogada como curtiembre desde el año 1992, en zona no permitida para su funcionamiento, sin habilitación para su ejercicio, calificada como fuente fija contaminante que trata con productos tóxicos, desechados al arroyo Alta Gracia y Chicamtoltina superando los valores máximos permitidos por las normas específicas de sustancias químicas vertidas.

Por lo cual, la municipalidad y el área de Gestión Ambiental intiman a que la sociedad presente un estudio de impacto ambiental y se readecue al Código de Protección Ambiental, iniciando el expediente administrativo para que la empresa se

adapte a las normas vigentes ambientales, a lo que la misma hace caso omiso y el intendente a través de dos decreto, uno inicial y otro confirmatorio del acto, determina la clausura preventiva y cese de las actividades de la empresa en el plazo de 48 horas, rechazando la habilitación de la firma.

Como consecuencia Jorcuer S.R.L. interpone demanda en contra del municipio de Alta Gracia, cuestionando la inhabilitación e impugna los actos administrativos. La municipalidad de Alta Gracia contesta la demanda, justificando su sanción por encontrarse la sociedad en violación a las normas ambientales y por falta de autorización del uso del suelo para la actividad en la zona.

De los hechos y las pruebas presentadas por ambas partes, la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación dicta sentencia y resuelve rechazar la demanda de plena jurisdicción incoada por Jorcuer S.R.L. y confirma la validez de los actos administrativos.

La parte actora siente frustrado su derecho de defensa por no haberse establecido un sumario administrativo y juicio que le hubiera ofrecido mejores posibilidades de ser oído y ofrecer pruebas, cuestionando el decisorio por incurrir en cuestiones ambientales, sosteniendo que las partes no invocaron en el proceso, solo determinar si la firma estaba o no habilitada y si el plazo de cese de actividades era razonable o no. Ante ello interpone recurso de casación ante el Tribunal Superior de Justicia en contra de la decisión de la Cámara, quien mediante sentencia, resuelve, en resguardo del interés general y bienestar público, justificando el accionar del poder de policía, no hacer lugar al recurso de casación interpuesto en contra de la sentencia dictada por la Cámara.

III. Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi

Con motivo del recurso de casación interpuesto por Jorcuer S.R.L., en contra de la sentencia dictada por la Cámara Contenciosa Administrativa de Primera Nominación, el Tribunal Superior de Justicia admite el análisis de la impugnación planteada conforme a los agravios esgrimidos en base al debido proceso y vicio de congruencia, a fin de dilucidar la fundamentación, motivación lógica y legal de aquel pronunciamiento.

El máximo tribunal adhiere a la resolución de la Cámara, y justifica su decisión en base a la protección de los principios y normas ambientales, que además de no constituir ello un tema nuevo y no invocado por las partes, en función del principio iuria

novit curia, resulta fundamental tal resolución a la luz de las normas ambientales vigentes, autorizando al juez extender la resolución de un conflicto a cuestiones no sometidas expresamente por las partes cuando se trata de la protección del derecho ambiental (art. 32 Ley General de Ambiente). Además confirma que oportunamente, la empresa fue intimada a readecuarse a dichas normativas ambientales, antes de su clausura, otorgando a la parte la posibilidad de obtener habilitación formal, a las cuales la firma hizo caso omiso. Por ende los agravios que plantea en torno al debido proceso son rechazados, ya que las posibilidades de defensa fueron otorgadas oportunamente.

Afirma que las actuaciones administrativas impugnadas, ejercidas por la municipalidad de Alta Gracia, resultan plena y eficazmente desplegadas en el marco de la autorización que el ordenamiento jurídico le confiere en el ejercicio del poder de policía, fundamentando esta postura en la razonabilidad de su implementación, toda vez que el mismo es ejercido en el contexto de protección del bien jurídico a gozar de un ambiente sano, involucrado y comprometido por el accionar de la actividad industrial desarrollada por la firma Jorcuer S.R.L.

En efecto, determina que el poder de policía fue ejercido en función de la competencia atribuida a la municipalidad, para limitar la libertad de acción de derechos individuales con el propósito de garantizar el derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto, a través de la implementación de distintas políticas públicas que permiten su amplia efectividad (art. 33 Carta Orgánica de la Ciudad de Alta Gracia), dentro de los límites, valores y principios constitucionales de legalidad, reserva y razonabilidad, porque además en cuestiones urbanísticas, edilicias, de salubridad, seguridad y ambiental, constituyen materias fundamentales, delegadas por la Constitución Provincial (art. 186, CP) de las que debe ocuparse y velar por su protección y cumplimiento como competencia inherente a las entidades municipales.

En consecuencia, el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba, procede a desestimar el recurso de casación interpuesto en contra de la Sentencia de la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación, considerando indiscutiblemente el proceder de los actos administrativos en función de la protección del interés general, preservación del ambiente y en cumplimiento de las normativas ambientales, amparados por el ordenamiento jurídico.

IV. Análisis y comentarios de la Autora

IV. A. Análisis jurisprudencial

Luego de la reforma constitucional de 1994, se incorpora al sistema normativo, receptado por la jurisprudencia Argentina, el principio fundamental del derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, por lo que las distintas medidas adoptadas por los poderes del Estado tienen como fin principal preservar, resguardar y, en su caso, reparar el daño que las conductas humanas originan al medio ambiente. En su poder de imperio, en todas sus dimensiones, posee la facultad de limitar el ejercicio de derechos individuales en función del poder de policía que le es concedido por la Constitución Nacional. Pero no cualquier fundamento constituye un medio razonable para dar garantía suficiente al derecho ambiental, ello implicaría ilegalidad en los actos.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió en los autos caratulados “Irizar, José M. c. Provincia de Misiones” del 12 de septiembre de 1996, que para que proceda legítimamente el ejercicio del poder de policía, debe existir proporcionalidad entre el medio arbitrado para el fin propuesto y la consecución de los propósitos perseguidos. En el caso, la provincia de Misiones mediante la ley N° 2256 exigió el pago de tasas para el otorgamiento de guías forestales, en ejercicio de las facultades tributarias delegadas en dicha provincia, pero solicitó además, para su extensión, que previamente se demostraran los comprobantes de pago de impuestos municipales y provinciales que afectan la tierra donde se realiza la explotación forestal por parte de Irizar, José M., en razones de policía e higiene y seguridad en el tráfico de bienes. La Corte consideró que éste fin no guardaba relación real y sustancial con el medio utilizado, desplegado a través del poder de policía tributario, ya que esta facultad fue implementada en función del bienestar general y no en el ejercicio de potestades impositivas, más aun cuando el actor ya contaba con autorización y habilitación para la explotación forestal y con posterioridad determina el cese de la actividad hasta tanto realice la correspondiente contribución, limitando así el derecho pleno de ejercer la industria lícita, por lo que declara la inconstitucionalidad de la norma.

En sentido coincidente, el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba en el caso “Benatti, Víctor Hugo C/ Municipalidad de Villa Allende-Plena Jurisdicción-Recurso De Casación”, sentencia n.º 3 del 16 de febrero de 2016,

determinó que en oportunidades de proteger al medio ambiente, inevitablemente surge la limitación al ejercicio de derechos individuales, pero ello no significa no reconocerlos, si no armonizarlos de tal manera que todos los individuos gocen de sus derechos de igual forma. Así, resolvió, en oportunidades de confirmar la sentencia de la Cámara Contenciosa Administrativa de Primera Nominación de Córdoba, la revocación de la una habilitación para funcionar un crematorio a cargo del Señor Benatti, Víctor Hugo, ubicado en la ciudad de Villa Allende y por consiguiente el cese de su actividad y cierre definitivo, debido a la gran contaminación que estaba generando el crematorio al medio ambiente y expansión poblacional en la zona. Pero estos hechos surgieron con posterioridad a la habilitación municipal otorgada para el desarrollo de la actividad. Por lo que la firma demanda a la municipalidad daños y perjuicios ocasionados por la medida adoptada; sin otra opción que el cierre definitivo, es decir, sin relocalización del establecimiento. La Cámara deniega la demanda incoada por lo que el titular del crematorio interpone recurso de casación. Con firmes argumentos el Tribunal Superior de Justicia sostuvo que; si bien en su poder de imperio y de policía la municipalidad de Villa Allende impuso medidas en protección al medio ambiente e interés público por el daño que se estaba ocasionando con dicha actividad, era legítimo su accionar, en cuanto debía haber reparado el daño sufrido por el actor al revocar una autorización que el mismo ente había otorgado. Por lo que resuelve determinar la responsabilidad de la municipalidad en la reparación de los daños padecidos por el dueño del crematorio.

Este mismo tribunal, en oportunidad de dictar resolución en los autos caratulados “Gelatinas Córdoba Icsa c/ Estado Municipal de la ciudad de Córdoba - Amparo (Ley 4915)”, sentencia n.º 126 del 1 de septiembre de 2017, determina que la Constitución de la Provincia de Córdoba otorga a las municipalidades autonomía política, administrativa, económica y financiera independiente de cualquier otro poder, con el fin de asegurar el régimen municipal (art. 128 CP), autorizando el procedimiento administrativo en virtud de atender a las cuestiones de salubridad, protección al medio ambiente, paisaje y equilibrio ecológico (art. 186 CP), implicando potestades normativas, y enfatiza que uno de los medios para materializar dicha autorregulación es a través del poder de policía. Por lo que en oportunidad de hacer cumplir las normas ambientales vigentes, la municipalidad de Córdoba decreta la clausura de un establecimiento industrial, Gelatinas Córdoba, por no contener la correspondiente

autorización para funcionar y ocasionar un gran impacto ambiental de consideración. El actor interpone recurso de amparo al sostener que siente vulnerado y frustrado su derecho de defensa, a lo que el máximo Tribunal deniega por encontrarse la firma sin ningún tipo de autorización expresa para funcionar y ocasionar además un grave daño ambiental.

IV. B. Análisis doctrinario

Por su parte la doctrina también ha efectuado un análisis de la problemática jurídica que genera la contraposición de principios en ocasiones de resolver una controversia, es decir, los principios que justifican la limitación derechos individuales para imponer el poder de policía en reguardo del bien común.

Prestigioso jurista argentino, Marienoff (1997), define al poder de policía como la potestad atribuida al Estado con el fin de regular el ejercicio de los derechos de los habitantes como atribución perteneciente al Órgano Legislativo de gobierno en función del interés general. El contenido que le asigna a este poder es amplio, por consiguiente, incluye la noción de emergencia para justificar la legitimidad de su implementación y prosperidad, al margen de los objetivos tradicionales de seguridad, salubridad y moralidad, fines esenciales para la conservación de un Estado de Derecho, sociedad organizada, establecido en la Constitución Nacional (art. 14 CN) para reglamentar el ejercicio de los derechos.

Otra parte de la doctrina añade además que este poder no es absoluto debido a que constituye restricción a los derechos, resulta necesario fundamentarlo en un conjunto de principios y reglas que avalen su accionar. De este modo, Cassagne (2002) explica que; si bien los derechos consagrados por la Constitución no son absolutos, este poder de imperio tampoco y surge en su implementación un límite adecuado al principio de razonabilidad (art. 28 CN), remarcando que no existe razón suficiente cuando el ejercicio constituye una irrazonabilidad en cuanto al fin perseguido, desproporcionalidad y exceso de ilimitación entre el medio y el fin propuesto.

Sin embargo resulta importante destacar que parte de la doctrina discrepa con la implementación de este poder. En este marco, Gordillo (2013) afirma que; la aplicación del poder de policía se ha expandido, prácticamente, a todo el terreno del accionar Estatal y sostiene que resulta erróneo fundar la limitación a los derechos individuales,

tan solo con este instituto, por cuanto la restricción debería fundarse en las disposiciones legales, constitucionales y principios jurídicos aplicables a cada caso en concreto, considerando el específico fundamento normativo para la limitación, de lo contrario no existe una noción racional del poder de policía que limite derechos individuales.

IV. C. Comentarios de la Autora

El cambio de paradigma que generaron la reforma constitucional de 1994 e incorporación al sistema normativo de la Ley General de Ambiente del año 2002, provocaron en la sociedad transformaciones en la interpretación de las normas jurídicas, en beneficio al medio ambiente, por consiguiente la calidad de vida humana presente y de generaciones futuras a favor de todos los seres humanos, como consecuencia del gran impacto negativo que se está provocando al ambiente.

Amerita ello, como resolvió el máximo Tribunal de nuestra provincia de Córdoba, en el fallo bajo análisis, postura a la que adhiero, que las conductas humanas deben adecuarse a las normativas entorno al derecho ambiental que surgen y seguirán surgiendo en función de preservar este derecho. En consecuencia, para lograr el bienestar general y la máxima garantía al bien jurídico de gozar de un ambiente sano, el Estado posee facultades y entre ellas el poder de policía, para velar por el espíritu normativo de las normas ambientales.

Pero situar a este derecho como principio rector para todo accionar estatal, generó en el caso bajo análisis un conflicto con otro principio constitucional, en efecto, ambos se encuentran establecidos en el mismo cuerpo legal; constitución Nacional y misma jerarquía. Suscitándose así un problema jurídico de tipo axiológico a la hora de resolver la controversia, y es aquí donde se encuentra la ardua tarea de los magistrados en pos de resolver un conflicto en donde dos principios se encuentran en la misma escala de consideración y valor.

Es el otro principio en cuestión, el del debido proceso, y con ello el derecho de defensa, como norma fundamental que garantiza justicia y equidad procesal, donde los jueces no pueden apartarse más allá de lo que plantean las partes como objeto del litigio. Aun así este derecho no es absoluto e ilimitado y los magistrados se encuentran legitimados a resolver cuando amerite lograr una armonía de derechos en sociedad, y más aún cuando el daño se genere precipitadamente en el tiempo al punto tal que no

pueda repararse los daños ocasionados. Para ello el poder de policía resulta necesario, en función de los principios de prevención y precautorio, que encuentra su fundamento en un interés superior y general de toda una sociedad en su conjunto, ello provee legitimidad por cuanto es aplicado con criterios de razonabilidad, ya que implica limitar derechos individuales en resguardo al medio ambiente.

V. Conclusión

Por todo lo expuesto considero que; resulta sumamente importante que toda actividad industrial y comercial deba allanarse al principio constitucional del derecho que toda la sociedad posee a un ambiente sano y equilibrado, aun cuando su surgimiento se haya establecido con anterioridad a la norma, como en el caso analizado; curtiembre que funcionaba desde el año 1992, atento a que las nuevas normativas pretenden una mayor exigencia de recaudos en función de proteger el ambiente en el que vivimos.

Esta situación generará en muchas oportunidades controversia y conflictos entre derechos, ya que sin dudas la adecuación de las conductas a la nueva normativa ambiental no resultan sencillas a la hora de modificar toda una estructura empresarial, social y cultural perteneciente a un Estado, que asimismo de manera armónica coadyuvan al desarrollo social, abastecimiento y juegan un rol sumamente importante en el desempeño económico y crecimiento de nuestro país, al mismo tiempo en ejercicio de sus propios derechos individuales.

Pero cuando el ejercicio regular de estos derechos provoque un potencial peligro y daño al medio ambiente, el Estado se encuentra facultado, en su poder de imperio para implementar a través del poder de policía, la máxima protección, en función de un interés general y común, por sobre los individuales.

El desafío se presenta en la eficacia y armonización de derechos, a la hora de implementar éste poder, desarrollado con criterio de razonabilidad, ya que no se trata de excluir los derechos individuales consagrados en nuestra Carta Magna, sino de adecuarlos a las nuevas normativas y ordenamiento jurídico donde restringirlos sea la última instancia.

VI. Referencias Bibliográficas

- Cassagne, J. C. (2002). La actividad interventora y su incidencia sobre los derechos privados. En A. Perrot (Ed.), *Derecho Administrativo* (pp. 319-332). Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/0Bx7Om1ou1oyITHRfZE9tbHAtZXM/view>
- Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. (12/11/1996). Autos caratulados: "Irizar, José M. c. Provincia de Misiones". Recuperado de: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=373159&cache=1574298588659>
- Gordillo, A. (2013). El Poder de Policía. *Teoría General del Derecho Administrativo* (pp. 371-396). Recuperado de: https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo10.pdf
- Ley N° 11.723. (14 de Septiembre de 2001). Constitución de la Provincia de Córdoba. Buenos Aires: Producciones Mawis S.R.L.
- Ley N° 24.430. (15 de Diciembre de 1994). Constitución de la Nación Argentina. Buenos Aires: Producciones Mawis S.R.L.
- Ley N° 25.675. (27 de Noviembre de 2002). Ley General de Ambiente. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>
- Marienhoff, M. S. (1997). Consideraciones y principios fundamentales. En A. Perrot (Ed.), *Tratado de derecho administrativo* (pp. 525-547). Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/0Bx7Om1ou1oyIRm1PcGlyTzRuZ0k/view>
- Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba (Sala Contencioso Administrativa). Sentencia n.º 154. (31/08/2017). Autos caratulados: "Jorcuer S.R.L. c/ Municipalidad de Alta Gracia - Plena Jurisdicción - Recurso de Casación". Recuperado de: <http://jurisprudenciacba.justiciacordoba.gob.ar/cordoba.php>
- Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba. Sentencia n.º. 3. (16/11/2016). Autos caratulados: "Benatti, Víctor Hugo c/ Municipalidad de Villa Allende-Plena Jurisdicción-Recurso De Casación". Recuperado de: <https://www.diariojudicial.com/nota/65797>
- Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba. Sentencia n.º 126. (1/09/2017). Autos caratulados: "Gelatinas Córdoba Icsa c/ Estado Municipal de la ciudad de Córdoba - Amparo (Ley 4915)". Recuperado de: <http://jurisprudenciacba.justiciacordoba.gob.ar/cordoba.php>