



## **El principio de progresividad inmiscuido en la causa ambiental “Villar”**

**Nombre:** NICOLÁS PARATO

**DNI:** 33.480.997

**Legajo:** VABG82491

**Profesor:** Nicolás Cocca

**Fecha de Entrega:** 22 de noviembre de 2020

### **Modelo de Caso – Medioambiente**

*Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, (2019). “Villar Juan Carlos y otros contra Municipalidad de San Antonio de Areco sobre Inconstitucionalidad Ord. 4258/17”, Fallo N° LP I 75106 RSI-124-19.*

*“El derecho ambiental tiene una generación de atraso  
con respecto a los problemas que debemos resolver  
en la actualidad”*

*Rafael González Ballar*

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Hechos de la causa. III. Historia procesal y resolución del tribunal. IV. Análisis de la *ratio decidendi*. V. Análisis conceptual y del autor. A) Marco legislativo, doctrinario y jurisprudencial B) Postura del autor. VI. Conclusiones. VII. Referencias. A) Legislación. B) Doctrina. C) Jurisprudencia. VIII. Anexo: Fallo.

## **I. Introducción**

El desarrollo del derecho ambiental ha sido contundente en Argentina desde que la Constitución Nacional Argentina prescribió expresamente en su artículo 41 que todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para un desarrollo humano sustentable, y tienen a su vez el deber de preservarlo. Pero a su vez, autores como Barkin analizan y amplían este enfoque al esgrimir “la necesidad de aprovechar otros paradigmas, de replantear nuestros análisis, sugiere un profundo cuestionamiento respecto a la responsabilidad de los intelectuales y de nuestras instituciones” (Barkin, 2012, pág. 43).

El fallo “Villar Juan Carlos y otros contra Municipalidad de San Antonio de Areco sobre Inconstitucionalidad Ord. 4258/17 de fecha 10 de abril de 2019, es un ejemplo de cómo la sociedad inmersa en este nuevo paradigma ambiental pregona por “una nueva filosofía del desarrollo que ilumine la toma de decisiones y las prácticas de gestión” (Novo Villaverde, 2003, pág. 02).

De esta perspectiva de estudio, se ponen en tela de juicio las complejidades surgidas en el marco de un litigio nacido de una demanda encabezada por un grupo de vecinos que pugnan por la declaración de inconstitucionalidad de una ordenanza municipal atacada por su aparente carácter violatorio de uno de los preceptos fundamentales enmarcados en art. 4 de la Ley General del Ambiente 25.675 (2002), el principio de progresividad.

El abordaje de las presentes páginas, será efectuado a partir del reconocimiento de la existencia de un problema jurídico de tipo axiológico al cual la doctrina de grandes autores como Alchourrón y Bulygin (2012) han definido como circunstancias en las que

normas y/o principios se enfrentan en determinados contextos repercutiendo directamente en la necesidad de que el operador jurídico deba ponderarlos subjetivamente a los fines de resolver respecto de la supremacía de uno de ellos en el caso en concreto.

La justificación que lleva a éste análisis a deducir la existencia de la referida problemática, es el hecho de que la Ordenanza 4258/17, sancionada por la municipalidad de San Antonio de Areco, se contraponen notablemente a los mandatos impuestos por el principio de progresividad dispuesto desde el año 2002, por el art 4 de la Ley 25.675-Ley General del Ambiente. La aparente violación a la tutela ambiental estaría teniendo lugar dado que con anterioridad a éste hecho, la citada Municipalidad había dictado la ordenanza N° 3.420/09 por la cual se había dispuesto que los establecimientos dedicados al acopiado de granos, fertilizantes y agroquímicos que se encontraran ubicados en esta ciudad de San Antonio de Areco, redujeran sus capacidades de almacenamiento a un mínimo imponible.

Pero, al acercarse el vencimiento del plazo inicial e improrrogable de 9 años, el municipio dictó una nueva ordenanza prorrogando este plazo por 3 años más, haciendo caso omiso a los posibles riesgos de su actuar poco ortodoxo, y despertando la ira de quienes llevarían este hecho a la justicia al considerar que sus derechos más fundamentales estaban siendo vulnerados.

A partir de la referida situación, se pretende desmembrar cada uno de los elementos que han configurado esta causa, de modo tal que del presente análisis se logre identificar y en consecuencia resolver una problemática jurídica intrínsecamente asociada a los hechos *ut-supra* descriptos. Para ello se partirá de un estudio de la instancia procesal que luego será complementada mediante un marco conceptual y finalmente se expondrá la postura personal y las conclusiones a las que se arribaron.

## **II. Hechos de la causa**

Una serie de vecinos de la localidad de San Antonio de Areco (Bs. As.) encabezados por la Sra. Villar, interpusieron demanda originaria de inconstitucionalidad contra la Ordenanza 4.258/17 dictada por el Concejo Deliberante de la Municipalidad homónima. En la demanda, la parte actora esgrime que con anterioridad al dictado de la referida norma se había dictado la Ordenanza N° 3.420 por la cual se dispuso, que los establecimientos dedicados a la actividad que involucraba la manipulación de granos,

agroquímicos y/o fertilizantes ubicados en el radio urbano, debían realizar una reducción progresiva de su capacidad de almacenamiento para que luego de transcurridos los primeros cuatro años de vigencia, no superaran las 15.000 toneladas.

A su vez precisan, que hallándose próximo el vencimiento del término previsto por la Ordenanza 3.420/09 se dictó la Ordenanza 4.258/17 admitiendo una prórroga por tres años luego de transcurrido el plazo estipulado (del 2018 al 2021). Se estaba entonces violentando el principio de progresividad en tanto impedía que los avances en materia ambiental previstos por su antecesora se lleven a cabo, y violando en consecuencia los arts. 41 de la Constitución nacional y 28 de la Constitución provincial, disposiciones de tratados internacionales con jerarquía constitucional y art. 4 de la Ley General del Ambiente 25.675.

### **III. Historia procesal y resolución del tribunal**

Procesalmente una primera circunstancia tendría lugar cuando ante el incumplimiento de la norma primigenia algunos de los vecinos afectados iniciaron una causa ante el Juzgado Contencioso Administrativo del Departamento Judicial de Mercedes. De ello se obtuvo una sentencia favorable que obligó al municipio a realizar una inspección periódica a las empresas que debían ajustar su actividad a las disposiciones vigentes.

Una de las empresas alcanzadas por la medida presentó entonces una demanda originaria de inconstitucionalidad contra la Ord. 3.420/09 que sería rechazada, confirmando su vigencia. Luego de lo cual, los actores solicitarían el dictado de una medida cautelar que suspenda los efectos de la Ordenanza 4.258/17 esgrimiendo la necesidad de la urgencia en la tutela que pretendían y denunciando la reciente explosión de un silo en la ciudad de Rosario.

A su turno, la Municipalidad de San Antonio de Areco presentó un informe en el que constaban una serie de notas firmadas por empresas alcanzadas por la ordenanza, mediante las cuales se solicita la prórroga del plazo de nueve años, explicando las dificultades que implicaba la erradicación de sus actuales establecimientos. En esta oportunidad solicitarían que se dejara sin efecto las multas impuestas por violar las disposiciones de las ordenanzas, y se expusieron una serie de notas donde un grupo de vecinos se oponían a la posible prórroga del plazo.

Seguidamente, la Municipalidad de San Antonio de Areco acompañó un informe mediante el cual reseñó que algunas firmas habían presentado un plan de desmantelamiento, cesado o reducido su actividad. Otras en cambio, habían hecho caso omiso total a las circunstancias.

Ante ello, el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, con el voto unánime de los Dres. Pettigiani, de Lazzari, Negri, Soria, Genoud, Kogan y del secretario Martiarena, resolvió:

- 1) Rechazar la medida cautelar solicitada por la actora.
- 2) Intimar al Municipio de San Antonio de Areco a que adopte de modo inmediato todas las medidas necesarias e idóneas que aseguren el cumplimiento efectivo de lo dispuesto en la ordenanza 3.420/09.
- 3) Ordenar al Municipio que notifique fehacientemente la presente decisión a todas las empresas alcanzadas por las disposiciones de las Ordenanzas 3.420/09 y 4.258/17.

#### **IV. Análisis de la *ratio decidendi***

Atento a los antecedentes precedidos en la etapa procesal, el Tribunal consideró que el examen de los requisitos concernientes a la procedencia de las medidas cautelares era particularmente estricto en el ámbito de la acción originaria de inconstitucionalidad, por encontrarse en juego la presunción de constitucionalidad de la que gozaban las leyes.

Cabía así la posibilidad de generar un perjuicio grave para el derecho invocado dado que la declaración de inconstitucionalidad de la norma bajo estudio podía desencadenar que un sinnúmero de actos -dictados en su amparo- se tornaran inválidos. Era también notable que el caso demostraba un serio déficit en la instrumentación de la ordenanza 3.420/09 y en la dinámica de las medidas necesarias para cumplir con sus objetivos y que tales circunstancias no podían apreciarse en forma aislada.

De este modo, la Suprema Corte apreciaba que una medida como la solicitada no llevaba consigo una perspectiva de solución al conflicto planteado, y que los órganos jurisdiccionales tenían sobre sí un mandato de elemental que les imponía ponderar los intereses públicos sin prescindir de las consecuencias que naturalmente se derivarían de tal pronunciamiento.

Con lo cual entendieron que por el momento correspondía suspender los efectos de la Ordenanza 4.258/17 debido a la naturaleza de los derechos e intereses implicados, cuya perspectiva enviaba a ponderar estos dos elementos de modo eficaz y desde una mirada que allanara el camino a la preservación del hábitat natural.

## **V. Análisis conceptual y del autor**

### **A) Marco legislativo, doctrinario y jurisprudencial**

Según la doctrina, el reconocimiento del derecho a un ambiente adecuado es un hecho palpable desde hace tiempo (Pinto & Andino, 2014) aunque su evolución ha conllevado distintos matices a lo largo de los años. Ese salto cualitativo en la materia es lo que finalmente llega a reforzar la pretendida eficacia de la protección legal del ambiente al colectivizar la posibilidad de accionar frente a una afección ilegítima o a aquello que hubiera sido preferible evitar y donde es usual detectar la debilidad de leyes que han sido sancionadas con una finalidad protectoria ambiental.

En ese mismo sentido, los principios poseen un carácter de postulados universales; se trata de principios rectores generales por su naturaleza, así como subsidiarios por su función, pero que actúan supliendo las lagunas de las fuentes formales del derecho. Los principios son entonces, reglas sucintas que sirven de fuente de inspiración de la legislación, la práctica judicial y la actividad de los poderes públicos, además de inspirar la actividad de los particulares (Cañiza & Merlo Faella, 2005).

Lorenzetti (1995) al respecto menciona que los principios jurídicos constituyen lineamientos básicos que permiten establecer un límite, pero sin que se ahogue la tarea creativa y dinámica del derecho. Además expone que las funciones propias de los principios generales o rectores del derecho son varias:

- función integrativa: como un instrumento técnico para colmar una laguna del ordenamiento;
- función interpretativa: permite orientar la interpretación hacia fines más amplios de la política legislativa;
- función delimitativa: pone un límite al actuar de la competencia legislativa, judicial y negocial.
- función fundante: ofrece un valor para fundar internamente al ordenamiento y dar lugar a creaciones pretorianas

Por su parte, y como bien lo afirma González Ballar (2013), la interpretación expansiva en el derecho ambiental tiene fundamental importancia ante los bienes jurídicos con los que se trata: el equilibrio de los ecosistemas y la salud; esto implica recordar la amplitud del criterio de bloque de legalidad ambiental y la necesidad de ampliar los criterios clásicos de la interpretación jurídica. Tal es así, que Peña Chacón (2017) habla de un nuevo enfoque hermenéutico finalista y evolutivo para el derecho ambiental, erguido sobre su carácter de derecho humano fundamental en búsqueda de la consolidación de sus principios generales, y en especial los de progresividad, no regresión y precautorio.

Ahora bien, retomando la perspectiva del presente análisis inmiscuida en la existencia de una laguna axiológica justificada ante el argumento de que la cuestionada ordenanza municipal es atacada por su aparente carácter violatorio del principio de progresividad enmarcados en art. 4 de la Ley General del Ambiente 25.675 (2002), corresponde hacer lugar al entendimiento de su interpretación y aplicabilidad. Al respecto la Ley General del Ambiente lo ha reconocido puntualmente al referir: “Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos” (Art. 4°).

El principio de no regresión o de prohibición de retroceso enuncia que la normativa y la jurisprudencia ambiental no deberían ser revisadas si esto implicare retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad. Tiene como finalidad evitar la supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, ya que en muchas ocasiones, dichas regresiones pueden llegar a tener como consecuencia daños ambientales irreversibles o de difícil reparación. (Peña Chacón, 2013, pág. 12)

Básicamente, puede comprenderse que un principio de progresividad –o no regresión- enuncia un sentido de aplicabilidad enfocado en dar particular importancia a que la normativa y la jurisprudencia ambiental no debieran ser revisadas o modificadas si ello implicara retroceder respecto a los niveles de protección que han sido alcanzados con anterioridad. Esto actúa en miras de evitar la supresión normativa o reducción de exigencias en fomento de la prevalencia de intereses contrarios que no guardan relación con estándares jurídicamente superiores al interés público ambiental.

Resulta pertinente comprender que mientras que el principio de no regresividad reconoce un nivel mínimo de protección ambiental que debe respetarse, el de progresión busca la evolución sostenida de la normativa ambiental (Berros, 2011).

Los principios de prevención y precaución también contenidos en la Ley General del Ambiente n° 25.675 complementan intrínsecamente el ideal del principio de no regresión, dado que desde su actuar e intencionalidad manifiesta, buscan adelantarse al daño ambiental y así evitar situaciones irreversibles, incluso, como ha dicho la norma – “Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente” (Principio precautorio, art. 4, ley 25.675, 2002).

La norma también resalta que “Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir” (Principio de prevención, art. 4, ley 25.675, 2002).

Esta postura fue adoptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los fallos *Mendoza, Beatriz Silvia y otros s/ Estado Nacional y otros y otros s/Daños y perjuicios* (2006), y reiterada hace escasos días en el fallo “*La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas*” (2020). Ambos son precedentes existente a la fecha sobre la aplicación directa del principio de progresión y no regresión en materia ambiental al haber determinado que “el Tribunal debe utilizar las herramientas necesarias para arribar a una solución del conflicto de modo gradual; criterio que resulta especialmente aplicable al caso por tratarse de una cuestión ambiental, regida por el principio de progresividad”.

Agregando además, que dicho principio es especialmente aplicable al caso “en la medida en que, al perseguirse una recomposición natural o pasiva del ecosistema afectado (...) no es posible conocer anticipadamente el tiempo necesario para alcanzarla, ya que dependerá de la capacidad de auto-regeneración del ecosistema”. (Considerando 13, CSJN, “*La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas*” (2020))

## **B) Postura del autor**

En un repaso respecto de la causa, se observa como la misma tuvo lugar ante una demanda de inconstitucionalidad planteada contra la Ordenanza 4.258/17, dictada por el Concejo Deliberante de la Municipalidad de San Antonio de Areco por medio de la cual se prorrogaba el plazo inicialmente estipulado para que una rama del sector destinado a manipulación y acopio de granos redujeran su capacidad de almacenamiento.

Lo argumentado por la actora guardaba relación directa con lo reconocido en el mundo jurídico como un conflicto de laguna axiológica; ello era así porque la cuestionada norma violentaba el principio de progresividad emanado de la Norma Ambiental Nacional. La Justicia de la Provincia de Buenos Aires resolvería así suspender provisoriamente los efectos de la Ordenanza, pero sin hacer lugar al dictado de la medida cautelar solicitada por la actora.

Puntualmente, lo argumentado por la Corte fue:

Si bien el relato de los antecedentes del caso demuestra el serio déficit en la instrumentación de la ordenanza 3.420/09 y en la dinámica de las medidas necesarias para cumplir con sus objetivos, tales circunstancias no pueden apreciarse en forma aislada, con abstracción de otros factores relevantes que inducen, por el momento, a denegar el dictado de la medida cautelar con el alcance que fue solicitado. (Considerando IV.b) SCP Bs. As., (2019). “Villar Juan Carlos y otros contra Municipalidad de San Antonio de Areco sobre Inconstitucionalidad Ord. 4258/17”

A partir de ello, es que me remito considerar que lo así resuelto no guarda relación alguna con la postura mayoritaria de la doctrina y jurisprudencia nacional, pero por sobre todas las cosas, resulta abiertamente arbitraria al contradecir de modo manifiesto el principio de progresividad que emana de la ley 25.675 (art. 4). Mi postura recae sobre el hecho de que al modificarse una norma que protege el medio ambiente -para reducir su grado de protección- se le está imponiendo a las generaciones futuras un medio ambiente más degradado.

Se trata de una norma jurídica que adolece de un carácter regresivo en flagrante discordancia con el principio de progresividad, bajo el criterio de que a nuestras generaciones se le está vedado comprometer a las generaciones futuras con una norma que haría retroceder la protección del medio ambiente (por disposición del art. 41 de la Constitución Nacional).

A partir de este postulado una regresión –como la que se verifica en el caso *sub examine*- constituye una grave afección y vulneración de los derechos de futuras

generaciones, dado que esto conlleva el imponerles un nivel de protección ambiental inferior al actualmente logrado por la Ordenanza anterior. Con lo cual, me limito simplemente a observar que lo aquí sentenciado dista largamente de ser tenido como precedente de este nuevo paradigma ambiental que ha evolucionado gracias al rol de juzgadores que efectivamente se comprometen con el deber encomendado.

## **VI. Conclusiones**

Haciendo un último repaso por lo hasta aquí analizado se puede llegar a asumir de modo certero que el principio de no regresión impone que la normativa y la jurisprudencia ambiental no deberían ser modificadas si esto conlleva retroceder o de algún modo reducir los niveles de protección alcanzados con anterioridad. Es evidente que su finalidad radica en tratar de evitar la reducción de exigencias o incluso la supresión de normas en favor de otros intereses contrarios a los estipulados originariamente por el art. 41 de la Constitución Nacional.

A raíz de ello, la doctrina se ha expedido consuetudinariamente desde múltiples aristas donde quedó expuesto con meridiana claridad la aplicabilidad y alcance del referido principio. Sin embargo me encuentro formalmente convencido del hecho de que la justicia pareciera aun tener cierto reparo en efectivizar su participación cuando otros intereses entran en juego, viéndose en consecuencia obstaculizado el mantenimiento –o aumento- del nivel de protección ambiental ya alcanzado.

La sentencia bajo estudio se vuelve entonces un modelo de aquello que no debería ser, al apartarse de los objetivos de la norma ambiental fundamental. Se trata de un decisorio ajeno casi por completo a los estándares impuestos por la ley 25.675.

Resta entonces concluir que la sentencia traída a comentario es netamente repudiable si lo que se pretende es promover y pregonar las nociones de una justicia comprometida con el cumplimiento de los compromisos asumidos por la Carta Magna en el año 1994. Cabe finalmente destacar que la idea de fomentar la progresión y proteccionismo ambiental no significa oponerse a la idea de evolución propia del derecho, sino que lo que se pretende es evitar que se avasalle el bloque de legalidad reconocido constitucionalmente, y con ello hacer prevalecer cada uno de los derechos reconocidos, y en particular aquellos se relacionan con la preservación de los recursos y hábitat natural.

## VII. Referencias

### A) Legislación

Ley N° 24.430, (1994). Constitución Nacional Argentina. (diciembre de 1994). *Infoleg*. Recuperado el 07 de 09 de 2020, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley N° 25.675, (2002). Ley General del Ambiente. (06 de noviembre de 2002). *Infoleg*. Recuperado el 16 de 10 de 2020, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

### B) Doctrina

Alchourrón, C., & Bulygin, E. (2012). *Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*. Buenos Aires: ed. Astrea.

Barkin, D. (2012). Hacia un Nuevo Paradigma Social. *Revista de la Universidad Bolivariana*, pp. 41-57.

Berros, M. V. (2011). *Construyendo el principio de no regresión en el Derecho argentino*. Buenos Aires: ed. J.A.

Cañiza, H. E., & Merlo Faella, R. (2005). *Derecho Ambiental con especial éndases en la legislación paraguaya*. Asunción: Marben Editora.

González Ballar, R. (2013). Reflexiones para la interpretación de la no regresión. En P. d. Desarrollo, *El Principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano, PNUD*, (pp. 77-88). San Jose Costa Rica: ed. PNUD.

Lorenzetti, R. L. (1995). *Las Normas Fundamentales de Derecho Privado*. Santa Fe: ed. Rubinzal-Culzoni.

Novo Villaverde, M. (2003). El desarrollo sostenible: sus implicaciones en los procesos de cambio. *Revista Latinoamericana Polis*, pp. 1-21.

Peña Chacón, M. (2013). El principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano. *Universidad de Costa Rica*, pp. 12-76.

Peña Chacón, M. (2017). Hacia una nueva hermenéutica ambiental. *Revista Microjuris*, pp. 1-6.

Pinto, M., & Andino, M. M. (2014). Reconocimiento y configuración del derecho al ambiente en Argentina. Algunos antecedentes relevantes. *Augmdomus*, pp. 1-24.

**C) Jurisprudencia**

CSJN, (2006). "Mendoza Beatriz S. y otros v. Estado Nacional y otros", Fallo:329:2316.

Recuperado el 24 de 10 de 2020, de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-rio-matanza-riachuelo-fa06000248-2006-06-20/123456789-842>

CSJN, (2020). "La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas", Fallo:CSJ 243/2014 (50-L)/CS1.

SCJ Bs. As., (2019). "Villar Juan Carlos y otros contra Municipalidad de San Antonio de Areco sobre Inconstitucionalidad Ord. 4258/17", Fallo: LPI75106RSI-124-19.

**VIII. Anexo: Fallo**

Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires en autos: "Villar Juan Carlos y otros contra Municipalidad de San Antonio de Areco sobre Inconstitucionalidad Ord. 4258/17, de fecha 10 de abril de 2019, N° LP I 75106 RSI-124-19

I.75.106 "VILLAR JUAN CARLOS Y OTROS CONTRA MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO DE ARECO SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD ORD. 4258/17"

La Plata, 10 de abril de 2019.

**AUTOS Y VISTOS:**

I.1. Juan Carlos Villar, Irma Susana Losasso, César Alberto Cabrera, Carla Elizabeth López de la Osa, Ramón Cleofé César Scrosoppi, Elba Nilda López, invocando la calidad de vecinos de la localidad de San Antonio de Areco, interponen demanda originaria de inconstitucionalidad contra la Ordenanza 4.258/17, dictada por el Concejo Concejo Deliberante de la Municipalidad homónima (v. fs. 17/23).

Explican que una ordenanza anterior, la N° 3.420 dictada por el mencionado municipio en el año 2009 dispuso, en lo que al caso interesa, que los establecimientos dedicados a la actividad de almacenamiento, clasificación, acondicionamiento y conservación de granos, agroquímicos y/o fertilizantes ubicados en el radio urbano, debían realizar una reducción progresiva de la capacidad de almacenamiento de manera tal que, luego de transcurridos los primeros cuatro años de vigencia, no superara las 15.000 toneladas. Del mismo modo exigió la definitiva erradicación y desmantelamiento de las referidas instalaciones situadas dentro del radio urbano, distritos complementarios urbanos o extra urbanos creados o a crearse, en un plazo perentorio e improrrogable de nueve años.

Precisan que hallándose próximo el vencimiento del término previsto por la Ordenanza 3.420/09, se dictó la Ordenanza 4.258/17 puesta aquí en crisis, que prorroga por tres años más el plazo fijado inicialmente en nueve para obtener la definitiva erradicación de las plantas comprendidas en las disposiciones de aquella norma. Remarcan que, de ese modo, el vencimiento del término conferido para la concreción de la medida acaecerá el 1 de mayo de 2021 y no en mayo de 2018 como lo ordenaba el régimen anterior (cfr. art. 8 de la Ord. 3.420/09).

En particular, afirman que la norma impugnada violenta el principio de progresividad en tanto impide que los avances en materia ambiental previstos por su antecesora se lleven a cabo y, desde ese punto de vista, la califican de regresiva y violatoria de los arts. 41 de la Constitución nacional y 28 de la Constitución provincial, disposiciones de tratados internacionales con jerarquía constitucional y art. 4 de la Ley General del Ambiente 25.675.

Recuerdan que, ante el incumplimiento de la primigenia norma, algunos de los vecinos afectados iniciaron ante el Juzgado Contencioso Administrativo del Departamento Judicial de Mercedes la causa caratulada "Villar, Juan Carlos y otros c/ Municipalidad de San Antonio de Areco s/ Pretensión Restablecimiento o Reconocimiento de Derechos" (Expte. 19.807), obteniendo una sentencia favorable que obligó al municipio a realizar una inspección mensual a las empresas que debían ajustar su actividad a las disposiciones de la Ord. 3.420/09 y a informar sobre su resultado al Juzgado interviniente.

No obstante ello, manifiestan que comenzaron a notar que los controles del municipio disminuyeron hasta que, finalmente, se dictó la norma aquí cuestionada.

Señalan, además, que contra la Ordenanza 3.420/09 se inició una pretensión anulatoria caratulada "Cooperativa Agropecuaria de San Antonio de Areco Ltda. y otros c/ Municipalidad de San Antonio de Areco s/ Pretensión Anulatoria" ante el mismo juzgado contencioso antes referido, en el marco de la cual se resolvió rechazar la medida cautelar que perseguía la suspensión de la norma.

Por último, recuerdan que una de las empresas alcanzadas por la medida de erradicación en cuestión, presentó ante este Tribunal una demanda originaria de inconstitucionalidad contra la Ord. 3.420/09, expediente en el que se rechazó la pretensión y, por lo tanto, fue confirmada la vigencia de la misma (causa I. 70.164, "Agroservicios Pampeanos S.A. c/ Municipalidad de San Antonio de Areco s/ Inconstitucionalidad Ordenanza N° 3.420/09", sent. de 29-VIII-2017).

I.2. Los actores solicitan el dictado de una medida cautelar que suspenda los efectos de la Ordenanza 4.258/17.

Manifiestan que la verosimilitud del derecho, en el caso, surge del objeto mismo del precepto puesto en crisis en cuanto prorroga un plazo que, por una ordenanza anterior, había sido calificado de perentorio e improrrogable (v. fs. 21 vta.). A ello agregan la naturaleza ambiental de la Ord. 3.420/09, entendiendo que se trata de un bien jurídico cuya protección no admite dilaciones (v. fs. 22).

A fin de demostrar la urgencia en la tutela que pretenden, denuncian la reciente explosión de un silo en la ciudad de Rosario; hecho que habría tenido como saldo el fallecimiento de una persona y 17 heridos.

Por último, descartan que la medida cautelar afecte el interés público sino que implica lo contrario, al permitir "...conservar y comenzar a mejorar la calidad de vida de los vecinos que viven en el sector urbano de la ciudad de San Antonio de Areco" (v. fs. 22 vta.).

II. Previo a resolver, el Tribunal solicitó como medida para mejor proveer la remisión de información generada en el seno del Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante de San Antonio de Areco relacionada con el cumplimiento de lo dispuesto en las ordenanzas 3.420/09, 3.930/14 y 4.258/17 (v. fs. 29).

II.1. El Concejo Deliberante de la Municipalidad de San Antonio de Areco presentó un informe mediante el cual manifiesta que la audiencia dispuesta en la ordenanza 4.258/17 (art. 3) no fue convocada por quien fuera Presidente del cuerpo en aquella oportunidad, desconociendo los motivos de tal incumplimiento. Asimismo, destaca que la Comisión de Seguimiento de Usos No Conformes y Prohibidos se encuentra en proceso de renovación de sus integrantes y que las empresas "GRANEL SUR SRL", "EL SEMBRADOR S.A", "LUIS DUCRET y Cia. S.A.", dedicadas al almacenamiento, acondicionamiento y conservación de granos, agroquímicos y/o fertilizantes, han cesado su actividad (v. presentación del 11-VI-2018 a fs. 105 y documental que acompaña).

Aportó información acerca de labores realizadas previo a que se dicte la ordenanza cuestionada (copias del expediente 11.331-2017, a fs. 36/104); siendo de interés destacar las notas de agosto 2017 firmadas por varias de las empresas alcanzadas por la ordenanza 3.420/09 y mediante las cuales solicitan la prórroga del plazo de nueve años y en las que expresan las dificultades que implica la erradicación de sus actuales establecimientos por tratarse de estructuras no desmontables y aquellas de índole económico, incluso la posibilidad de que se llegara a la pérdida de fuentes de trabajo. Manifiestan su compromiso en no aumentar la capacidad de almacenamiento, destacando que "Los establecimientos que aún no hayan logrado acatar dicha dimensión se comprometen a alcanzarlo a corto plazo" y las que deseen aumentar la actividad se comprometen a presentar un proyecto de inversión en un área determinada de la municipalidad por un plazo que garantice la recuperación del capital invertido. Solicitan, además, modificaciones en la ordenanza fiscal e impositiva, se dejen sin efecto las multas impuestas por violar las disposiciones de las ordenanzas 3.420/09, 3.930/14 y 4.134/16, eliminar los seguros de caución y asumen continuar con el cuidado del medio ambiente y siempre que la rentabilidad lo permita, mantener la cantidad de fuentes de trabajo (v. notas de a fs. 68/69).

Asimismo, se adjunta nota de un grupo de vecinos de la localidad en la que se oponen a la posible prórroga del plazo, destacando que el mismo ya se había establecido a favor de las empresas para que gradualmente realizaran las tareas. No obstante, denuncian que durante la vigencia de la ordenanza 3.420/09 no se realizaron controles (v. fs. 78/103).

II.2. Por su parte, la Municipalidad de San Antonio de Areco acompaña un informe realizado por la Dirección de Inspección General y Habilitaciones de la Dirección de Medio Ambiente Seguridad e Higiene y el Secretario de Planificación mediante el cual reseñan que las firmas "YPF SA", "Granel Sur S.A." y "Biotecno SRL", han presentado un plan de desmantelamiento, cesado o reducido su actividad, respectivamente; "Petroagro S.A.", Areco Semillas SA" y "Special Grains SA" se han comprometido a erradicar la actividad de acopio de semillas alcanzada por la ordenanza y, por último, las empresas "Rhalton SA", "Semillería Gigli SA", "Pampa Grande SRL", "Agro Areco SRL", "El Sembrador SA", "Ducret, Luis y Cía SA", "Cosembrar SACIFIA", "Sinergizagro SRL" y "Compañía Argentina de Granos SA", no han presentado hasta la fecha plan de desmantelamiento, ni han manifestado voluntad de interrumpir su actividad conforme la ordenanza 3.420/09, adjuntando copia de las actas de inspección a tales establecimientos (v. fs. 141/142).

III. Atento el relato de antecedentes que precede y la etapa procesal en la que se encuentra la causa, corresponde pronunciarse sobre la solicitud de tutela precautoria articulada por la demandante.

Este Tribunal ha resuelto reiteradamente que el examen de los requisitos a los que se halla sujeta la procedencia de las medidas cautelares es particularmente estricto en el ámbito de la acción originaria de inconstitucionalidad, atento la presunción de constitucionalidad de la que gozan las leyes (cfr. causas B. 31.703, "Piérola" y sus citas en "Acuerdos y Sentencias", serie 20ª, t. VI, p. 390; I. 1.520, "Peltzer", res. del 28-V-91; I. 3.024, "Lavaderos de Lanás El Triunfo S.A.", res. del 8-VII-03; B. 67.594, "Gobernador de la Provincia de Buenos Aires", res. del 3-II-2004; I. 68.944 "UPCN", res. del 5-III-2008 y sus citas; I. 71.446 cit. e I. 74.048 "ATE", res. de 24-V-2016, entre otras; en el mismo sentido CSJN Fallos: 195:383 y 210:48), la que naturalmente cabe hacer extensiva a las ordenanzas municipales (doctr. causas I. 68.276 "Empresa de Transportes 25 de Mayo", res. de 21-IX-2005; I. 68.174, cit. e I. 72.269 "Coordinación Ecológica Área Metropolitana", res. de 6-XI-2012, entre muchas otras).

Con todo, también ha acogido solicitudes suspensivas en casos en que el cumplimiento de la norma cuestionada puede generar un perjuicio grave para el derecho invocado; cuando, en los hechos, la ejecución de la disposición implica la solución anticipada del pleito o cuando es posible prever que un sinnúmero de actos han de tornarse inválidos ante la declaración de inconstitucionalidad de la norma bajo cuyo amparo fueron dictados ("Acuerdos y Sentencias", serie 4ª, t. IV, p. 374; serie 6ª, t. XII, pp. 384 y 490; serie 13ª, t. VIII, p. 246; serie 18ª, t. V, p. 296; serie 20ª, t. VI, p. 390; I. 3.521 "Bravo", res. de 9-X-2003 y sus citas, I. 68.183 "Del Potro", res. de 4-V-2005, I. 71.446, res. cit.; I. 70.771, "Rotella", res. del 28-III-2012 e I. 72.267, "Mitchell", res. del 13-XI-2013). Ello, en el entendimiento de que si bien las normas legales o reglamentarias gozan de una presunción de validez o constitucionalidad (doctr. causas citadas), la tutela preventiva no exige un

examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo su verosimilitud (art. 230, inc. 1, CPCC; doctr. causa I. 71.446, cit., entre otras; en similar sentido C.S.J.N., Fallos 314: 711); pues requerir a esta altura del proceso un juicio definitivo no condice con la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético (cfr. CSJN, Fallos 316: 2060; 318: 2375; esta Corte doctr. causas B. 63.590 "Saisi", res. de 5-III-2003, I. 72.269 "Ceamse", res. del 06-XI-2012; B. 71.904 "Ventoso", res. del 03-VII-2013, I. 72.634 "Frigorífico Villa Olga SA", res. de 30-IV-2014, I. 72.510 "Tarasiuk", res. del 21-V-2014 e I. 73.986 "Cámara de Concesionarios de Playa del Partido de Villa Gesell", res. de 22-XII-2015, entre otras).

IV. De tal manera, se impone considerar con ese criterio los extremos requeridos por la ley adjetiva (conf. arts. 230, 232 y concs. CPCC) inherentes a la petición cautelar.

IV.a. En este sentido, debe señalarse que el régimen de la Ordenanza 3.420/09 estableció un plazo de nueve años para erradicar y dismantelar los establecimientos dedicados a la actividad de almacenamiento, clasificación, acondicionamiento y conservación de granos, agroquímicos y/o fertilizantes en el radio urbano de la ciudad, en los distritos complementarios urbanos o extra urbanos creados o a crearse (v. arts. 1 y 8 de la ordenanza cit. a fs. 8/12). Asimismo, fijó un plazo de cuatro años para no superar en ningún caso una cantidad de acopio superior a 15.000 toneladas. Ello, conforme a un programa que debían presentar los propietarios de las plantas de acopio dentro de un plazo máximo de 120 días (v. fs. 8/12 y, puntualmente, arts. 5 y 8).

A tal fin, se consideró que las actividades de los establecimientos en cuestión "... generan perjuicios reales o potenciales en términos que afectan la calidad de vida de la comunidad", teniendo en cuenta distintas quejas por parte de los vecinos afectados dentro del radio urbano y considerando las opiniones vertidas por las dependencias intervinientes del Departamento Ejecutivo, a los fines de evitar todo crecimiento que no sea urbano más allá de las vías del Ferrocarril, en tanto zona rural y demás cuestiones relativas a la competencia municipal (v. cons. ord. 3.420/09).

Aún más, no escapa al análisis de este Tribunal que la ordenanza 3.420/09 procuró reconducir los usos del suelo preexistentes al por entonces proyecto de ordenanza que hoy es la actual norma urbanística que regula el ordenamiento territorial - vigente al momento del dictado de la ordenanza 4.258/17 impugnada- y que dispone en relación a la localización de las instalaciones dedicadas al almacenaje de granos (v. pto. III, ap. 3.6.10, decreto 12/14, en <http://areco.gob.ar/wp-content/uploads/2018/10/A-POT-COT.pdf>).

Ahora bien, ante el incumplimiento de la norma denunciado por vecinos de la localidad en los autos "Villar, Juan Carlos y Otros C/ Municipalidad de San Antonio de Areco S/ Pretensión restablecimiento o reconoc. de derechos" (Expte. 19.807), expediente en trámite ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo del Departamento Judicial

Mercedes, se resolvió que el Municipio debía aumentar los controles e informar al órgano judicial, con el objeto de lograr su efectiva ejecución (v. cons. de la Ordenanza 4.258/17 a fs. 14 vta.).

En ese contexto, se dictó la ordenanza 4.258/17 que prorroga por tres años el plazo originariamente previsto en nueve, postergando su vencimiento para mayo de 2021 (v. art. 1 a fs. 15). Asimismo, insta al Departamento Ejecutivo a que continúe con los controles, que se convoque a una audiencia pública a los fines de sentar las bases para una nueva regulación del sector, cuyo proyecto quedaría a cargo de la Comisión de Supervisión de Usos No Conformes (v. arts. 2, 3 y 4, a fs. 15 vta.).

Sentado ello y conforme se señalara, el Concejo Deliberante de San Antonio de Areco informó que la audiencia pública prevista por la norma impugnada para el mes de noviembre de 2017, aún no se realizó (v. informe de fs. 105). Asimismo, comunicó que la Comisión de Seguimiento de Usos no conformes y Usos Prohibidos encargada de recomendar el nuevo marco regulatorio entre el 1-XI-2017 y 30-VI-2018 "... se encuentra en proceso de renovación de sus integrantes por vencimientos de mandatos o asunción de nuevos concejales" (v. fs. 105).

Por su parte, el Departamento Ejecutivo del Municipio adjuntó información relativa a los controles e inspecciones periódicas realizadas a las empresas involucradas, no obstante informar que aún no se han alcanzado los objetivos fijados por la ordenanza 3.420/09, respecto de la totalidad de los establecimientos (v. fs. 141/142).

IV.b. Si bien el relato de los antecedentes del caso demuestra el serio déficit en la instrumentación de la ordenanza 3.420/09 y en la dinámica de las medidas necesarias para cumplir con sus objetivos, tales circunstancias no pueden apreciarse en forma aislada, con abstracción de otros factores relevantes que inducen, por el momento, a denegar el dictado de la medida cautelar con el alcance que fue solicitado.

El resultado de los informes requeridos, así como los considerandos de la ordenanza 4.258/17, ponen en evidencia las serias dificultades socio- económicas que acarrea la inmediata erradicación y traslado de las instalaciones de las empresas que se encuentran actualmente en funcionamiento, con riesgo de afectación a las fuentes de trabajo. En esta apreciación inicial de las circunstancias sometidas a juzgamiento de esta Suprema Corte se aprecia que una medida como la aquí solicitada no lleva consigo una perspectiva de solución al conflicto planteado -siquiera provisional- dado las dificultades para su cumplimiento y, fundamentalmente, a tenor de los efectos colaterales que la ejecución anticipada del objeto del pleito podría acarrear.

Los órganos jurisdiccionales tienen sobre sí un mandato de elemental prudencia que debe guiar el dictado de medidas cautelares dotadas de una posible proyección masiva, colectiva o general (cfr. doct. I-2.269, "SUTEBA", res. de 9-X-03), debiendo ponderar

los intereses públicos en presencia (cfr. doct. Causas B-64.119, "Asociación del Personal Jerárquico y Profesional de la Municipalidad de Morón, Hurlingham e Ituzaingó", res. de 10-VII-02; B-64.706, "Municipalidad de Morón s/Cuestión de competencia, Art. 6°, C.C.A.", res. de 27-XI-02) sin prescindir de las consecuencias que naturalmente se derivarían de tal pronunciamiento (doctr. C.S.J.N., Fallos: 300:659; 307: 1018; 320: 1962, entre otros).

Es por ello que no corresponde, por ahora, suspender los efectos de la Ordenanza 4.258/17.

V. Sin perjuicio de ello, en atención a la naturaleza de los derechos e intereses implicados en el *sub lite* y considerando el resultado de los informes solicitados por este Tribunal a los que se hizo mención en el apartado anterior, corresponde intimar al Municipio de San Antonio de Areco a que adopte de modo inmediato todas las medidas necesarias e idóneas que aseguren el cumplimiento efectivo de lo dispuesto en la ordenanza 3.420/09. A tal efecto, deberá presentar ante este Tribunal con fecha límite el 1-VII-2019, un informe sobre los avances producidos al respecto. En esa oportunidad, serán nuevamente evaluadas las circunstancias en orden a la tutela precautoria que aquí se reclama.

Finalmente, el Municipio demandado deberá notificar fehacientemente la presente decisión a todas las empresas a las que se les apliquen las disposiciones de las Ordenanzas 3.420/09 y 4.258/17, debiendo acreditar el cumplimiento de dicha diligencia en las presentes actuaciones, en el plazo de diez días de notificado de la presente.

VI. Atento la naturaleza de la presente controversia, corresponde disponer su inscripción en el Registro Público de Procesos de Incidencia Colectiva (arts. 1 y 2, Anexo I, Ac. SCBA 3660).

Por ello, la Suprema Corte de Justicia

**RESUELVE:**

- 1) Rechazar la medida cautelar solicitada por la actora en el escrito de fs. 17/23 vta. (arts. 195, 230, 232 y concs., CPCC).
- 2) Intimar al Municipio de San Antonio de Areco a que adopte de modo inmediato todas las medidas necesarias e idóneas que aseguren el cumplimiento efectivo de lo dispuesto en la ordenanza 3.420/09, debiendo presentar ante este Tribunal un informe sobre los avances producidos al 1-VII-2019.
- 3) Ordenar al Municipio que notifique fehacientemente la presente decisión a todas las empresas alcanzadas por las disposiciones de las Ordenanzas 3.420/09 y 4.258/17,

debiendo acreditar el cumplimiento de dicha diligencia en las presentes actuaciones, en el plazo de diez días de notificado de la presente.

4) Disponer la inscripción del presente proceso en el Registro Público de Procesos de Incidencia Colectiva (arts. 1 y 2, Anexo I, Ac. SCBA 3660).

Regístrese y notifíquese.

EDUARDO JULIO PETTIGIANI

EDUARDO NÉSTOR DE LÁZZARI

HÉCTOR NEGRI

DANIEL FERNANDO SORIA

LUIS ESTEBAN GENOUD

HILDA KOGAN

JUAN JOSÉ MARTIARENA

Secretario

**Fdo.: dLa-So-Ge-Ko**

**Reg. N° 124**