



Trabajo Final de Graduación

Derecho Ambiental:

Una herramienta más para la protección de los humedales enterrianos

Carrera: Abogacía

Alumno: Nuñez, Fanny

DNI: 35.771.700

Legajo: VABG80835

Año: 2020

Tutora: Lozano Bosch, Mirna

Sumario: **I.** Introducción. – **II.** Plataforma Fáctica, Historia Procesal y Decisión del Tribunal. – **III.** *Ratio Decidendi* de la Sentencia. – **IV.** Análisis Conceptual: antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. – **IV. I.** El Derecho Humano al Agua. – **IV. II.** “Área Natural Protegida”. – **IV. III.** Los Problemas Axiológicos: reglas y principios. – **V.** Conclusión y palabras finales. – **VI.** Referencias.

I. Introducción

El cambio de paradigma que se produce en Argentina luego de la última reforma constitucional, donde se incorporan valores ecocéntricos al orden jurídico, sella un camino de reconocimiento que exige una efectiva tutela preferencial a los derechos colectivos, como lo es el derecho a un ambiente sano. Recordemos que en 1994 se incorpora a nuestra Carta Magna el Art. 41 y se otorga jerarquía constitucional a diversos Tratados Internacionales que protegen especialmente este derecho fundamental. Luego, en el 2002, se sanciona la Ley Nacional 25.675 que establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente y se dispone los principios de la política ambiental los cuales tienen, en Entre Ríos, carácter constitucional.

Por ello, resulta pertinente el análisis de la causa del Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos (STJ), caratulada como “Bema Agri B.V. c/municipalidad de Victoria y Estado provincial s/contencioso administrativo s/recurso de inaplicabilidad de ley” ya que como se puede advertir, en los últimos tiempos ha cobrado un significativo auge la cuestión ambiental en nuestro país. El hecho de preservar y proteger la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable es algo por lo que los argentinos luchan de manera colectiva a diario, amparándose en el artículo 41 de la Constitución Nacional y el artículo 22 de la Constitución de Entre Ríos, en este caso.

En el marco de un recurso de inaplicabilidad de ley interpuesto por la empresa holandesa Bema Agri B.V., la parte actora, luego de atravesar varias instancias procesales, obtuvo un pronunciamiento del Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos, quien resuelve el litigio y el problema de tipo axiológico presente en el caso, donde entran en conflicto el derecho real de dominio y el derecho a ejercer la industria lícita con principios constitucionales, como el principio de sustentabilidad y precautorio.

De esta manera, El Máximo Tribunal provincial incorpora un hito central a la jurisprudencia local que subraya la necesidad de atender muy especialmente la defensa

de los humedales, por lo que el fallo en cuestión se convierte en una herramienta más de referencia para nuevos casos similares en la zona para la protección de un recurso tan escaso como lo es el agua.

II. Plataforma Fáctica, Historia Procesal y Decisión del Tribunal

La empresa Bema Agri B.V., propietaria de la Isla Irupé en el departamento Victoria, para llevar a cabo un emprendimiento de explotación agropecuaria, realizó una obra de terraplén de contención de 19 kilómetros de extensión para manejar los excesos hídricos superficiales y subterráneos en una superficie de 560 hectáreas. La Dirección de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad de Victoria ordenó paralizar las obras y reintegrar la tierra removida a sus niveles naturales, pero la empresa impugnó administrativamente esa determinación, y finalmente acudió a la Justicia Provincial para demandar la anulación de las decisiones y la declaración de inconstitucionalidad de Ordenanzas municipales, invocando que el municipio no tiene facultades para legislar sobre esos temas.

En este punto es preciso destacar que, en esa zona, si bien se admite de manera limitada la actividad ganadera, se prohíbe la agricultura intensiva que implica el uso de agroquímicos y plaguicidas. Además, en el transcurso de la causa, el Delta del Paraná fue incluido en la lista de sitios Ramsar, dentro del cual se ubica la isla Irupé. Sin embargo, la demanda alegaba que el municipio violaba su derecho de propiedad y violentaba derechos sustanciales de iniciativa económica de los particulares. Sin embargo, los municipios entrerrianos son competentes para reglamentar el derecho de propiedad mediante restricciones fundadas en razones de interés público y ambientales.

Por lo que, en primera instancia, en un fallo inédito, se rechaza la demanda promovida por Bema Agri contra la municipalidad de Victoria. Es de destacar que a pedido del Ministerio Público Fiscal, y ante la posibilidad de la comisión del delito previsto por el Código Penal en su artículo 182 que sanciona la denominada usurpación de aguas, el Tribunal resolvió remitir copia de las actuaciones a la Fiscalía de Victoria. Contra dicho pronunciamiento los condenados interponen recurso de inaplicabilidad de ley ante el Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos, quien por unanimidad y, con lo dictaminado por el Ministerio Público Fiscal, resuelve rechazar por inadmisibile el recurso interpuesto, imponiendo costas a la recurrente vencida.

III. *Ratio Decidendi* de la Sentencia

A lo largo del fallo se discute sobre la competencia en materia legislativa del municipio y sobre el ejercicio del poder de policía correspondiente a la zona de las Islas, objeto de la demanda. Pero, además, este pronunciamiento le da solución al problema jurídico de tipo axiológico presente en el caso, ya que hay una clara tensión entre el derecho real de dominio, normas convencionales que protegen el ambiente y los principios de sustentabilidad y precautorio garantizados en la Ley General del Ambiente y en la Constitución Provincial.

En este punto, el Tribunal afirma que en Entre Ríos los municipios son competentes para reglamentar el derecho de propiedad limitando el dominio privado fundado en razones de interés público, como también lo son para ejercer poder de policía en materia ambiental por mandato expreso de la Constitución Provincial en coordinación con el sistema nacional de competencias ambientales consagrado por la Constitución Nacional. (10.027 - Ley Orgánica de Municipios, 2012)

Respecto al derecho real de dominio, es preciso destacar que, si bien la normativa constitucional provincial alienta la inversión y la industrialización del suelo, el Superior Tribunal de Justicia toma, en lo respectivo a reglamentaciones administrativas, lo reglado en los Arts. 14 CN, 1970 CCCN y fallos de la Corte Suprema, de lo que se deduce que el derecho de usar y disponer de la propiedad no reviste el carácter de absoluto, estando sujeto a la reglamentación que de él se realice por parte del poder legislativo.

Por otro lado, el Cívero Tribunal provincial clarifica que el Estudio de Impacto Ambiental debe ser suministrado por quien sea el sujeto que llevará a cabo la actividad potencialmente dañosa al ambiente y no como lo entiende la actora en sentido contrario al deber ser.

En cuanto al recurso de inaplicabilidad de ley, el Tribunal destaca que, siendo un remedio extraordinario, su admisibilidad está condicionada a una serie de exigencias técnico formales que no han sido cumplidas por la empresa Bema Agri B.V. quien pretende habilitar la instancia casatoria. Insiste que no basta con la mera enunciación de las normas legales que se pretenden violadas, sino que se debe demostrar fehacientemente que ha existido una errónea aplicación de la ley.

Finalmente, el Tribunal desestima la acción articulada, por resultar formalmente inadmisibile en razón de su insuficiente fundamentación. Ratifica la sentencia de la Cámara *a quo* y resuelve el problema jurídico al ponderar los principios de sustentabilidad y precautorio, y al recordar que el derecho a un ambiente sano constituye un derecho de incidencia colectiva que actúa con efectos restrictivos sobre el catálogo de derechos de ejercicio individual. Sin embargo, aclara que nada se le quita al propietario a quien se le restringe el uso de su fundo, sino que se lo condiciona a que la explotación no afecte el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas, sobre todo cuando el proceso productivo se basa en el aprovechamiento y consumo de bienes esenciales para el desarrollo y la vida, como lo es el agua.

IV. Análisis Conceptual: antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

IV.I. La importancia de los humedales y el derecho humano al agua

La Convención sobre los Humedales (Ramsar) define a los mismos como

las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros. (Manual de la Convención de Ramsar, 2016)

Los humedales son una fuente importantísima de agua, mitigan sequías e inundaciones, suministran alimentos, a su vez muchas especies de flora y fauna silvestre dependen puramente de los humedales. Como proveedores de agua y muchos otros bienes y servicios, la población se ha asentado históricamente en zonas de humedales, desde los pueblos originarios hasta la actualidad, desarrollando un rico y diverso patrimonio cultural. Estos retienen y almacenan agua, encontrándose ésta disponible para consumo humano, producción y sostenimiento de la vida silvestre. (Estudios de Impacto Ambiental en Humedales, 2019)

El Régimen de Gestión Ambiental de Aguas que establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional, nos dice que el agua “es aquella que forma parte del conjunto de los cursos y cuerpos de aguas naturales o artificiales, superficiales y subterráneas, así como a las contenidas en los acuíferos, ríos subterráneos y las atmosféricas”. (Ley 25.688, Art. 2)

Por su parte, la Constitución de Entre Ríos define al agua como el “un recurso natural, colectivo y esencial para el desarrollo integral de las personas y la perdurabilidad de los ecosistemas. El acceso al agua saludable, potable y su saneamiento es un derecho humano fundamental”. (CER, Art. 85)

El 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento y remarcó su importancia para la realización del resto los derechos humanos. De esta manera, los Estados y organizaciones internacionales se ven obligadas a realizar esfuerzos económicos y tecnológicos para cooperar con los países en vías de desarrollo con inmensas dificultades para acceder al agua potable. (ONU-DAES, 2005-2015).

Siguiendo esa línea, la Corte Suprema de Justicia de la Nación también ha dado su postura respecto al derecho al agua en el fallo La pampa c/Mendoza, donde reafirmó que

ese derecho incide directamente sobre la vida y la salud de las personas, razón por la cual debe ser tutelado por los jueces y -en particular- en el campo de los derechos de incidencia colectiva, por lo que es fundamental la protección del agua para que la naturaleza mantenga su funcionamiento como sistema y su capacidad regenerativa y de resiliencia. (Fallos: 337: 1361 y 340:1695)

Respecto a la regulación en la provincia, Entre Ríos cuenta con la Ley de aguas N° 9172, el Decreto 7547 y la Ley 9757 de Comité de Cuencas y Consorcios del Agua. A su vez, existe un organismo creado por la Ley 9172, denominado CORUFA (Consejo Regulador del uso de fuentes de agua) que es el encargado, entre otras cosas, de emitir las autorizaciones de construcciones de obras hidráulicas.

De esta manera, podemos observar cómo ha ido evolucionando el derecho ambiental en nuestro país los últimos años. Y América Latina no es ajena a este cambio; de hecho, en la República de Ecuador, el agua es parte de la Pacha Mama (Madre Naturaleza) y se reconoce al agua como un derecho humano fundamental e irrenunciable, reconocido como los Derechos del Buen Vivir. (Martínez, 2017).

Con la misma ideología, en Bolivia, el derecho al agua prioriza su uso, acceso y aprovechamiento como recurso estratégico en cantidad y calidad suficiente para satisfacer la conservación de los sistemas de vida, las necesidades domésticas de las personas y los procesos productivos. (Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2012)

IV.II. “Área Natural Protegida”

La Constitución de Entre Ríos ordena que “los recursos naturales existentes en el territorio provincial corresponden al dominio originario del Estado entrerriano, que ejerce el control y potestad para su aprovechamiento, preservación, conservación y defensa”. Además, dispone que “el Estado propicia, por ley, la creación de áreas protegidas, sobre la base de estudios técnicos. (CER, Art. 85)

Así es que se establece, a través de la Ley N° 10.479, el Sistema de Áreas Naturales Protegidas en el territorio de la Provincia, que estará integrado por todas aquellas áreas, que sean del dominio público o privado, y que específicamente se afecten a él y permitir así un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Por otro lado, la Ley 9.485 incorporó al río Paraná en su curso medio al sistema provincial de áreas naturales protegidas regulado por Ley N° 8.967, particularmente en la categoría de “reserva de uso múltiple”. En este punto, vale aclarar que el Municipio de Victoria, mediante la sanción de la Ordenanza N° 2.185, artículo 4, adhirió al régimen provincial. Tal como lo dijo la Cámara Contencioso Administrativo N° 1 de Paraná en el primer pronunciamiento de la causa que estamos analizando,

Las reservas de usos múltiples son zonas apropiadas para la producción ganadera, forestal y de fauna de valor comercial, estando excluida la producción agrícola. El proyecto de Bema Agri B.V. es de corte agrícola-ganadero; por lo que la siembra de sorgo, trigo, soja y maíz califican como usos no admitidos; limitación que la actora estaba en conocimiento al adquirir el inmueble ya que la Ley N° 9.485 estaba vigente al momento de la compra del mismo. (Cámara Contencioso Administrativo N° 1 de Paraná, 22 de mayo de 2018, Bema Agri B.V c/ la Municipalidad de Victoria y Estado Provincial s/ Contencioso Administrativo)

IV. III. Los Problemas Axiológicos: reglas y principios

En el presente fallo se puede identificar más de un problema jurídico, no obstante, merece especial atención los conflictos de tipo axiológico. Un problema axiológico es aquel que se suscita respecto de una regla de derecho por la contradicción con algún principio superior del sistema en un caso concreto. (Dworkin, 2004)

Según Alexy, los principios son normas,

pero no dotadas de una estructura condicional hipotética con un supuesto de hecho y una sanción bien determinados, más bien normas que ordenan que algo

sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes, por lo que son mandatos de optimización, que pueden cumplirse en diferente grado, dependiendo de las posibilidades reales y jurídicas, siendo que el ámbito de las posibilidades jurídicas se determina por los principios y reglas opuestos (Alexy, 2007, pág. 63)

Manuel Atienza (2018), jurista español y férreo seguidor de Dworkin y Alexy, señala que no es posible optar entre principios o normas, sino que hay que combinar. Además, afirma que los principios solo existen y se pueden entender siempre y cuando existan reglas. Pero aclara que, si en un hecho controvertido, no hay una regla que regule el caso o existe una regla, pero por alguna razón, la misma resulta inadecuada (laguna axiológica) el juez debe ponderar.

Vemos entonces que, por un lado, la Constitución Nacional en su Art 14 garantiza el derecho a ejercer la industria lícita, a navegar y comerciar, a usar y disponer de la propiedad, y, por otro lado, Argentina se encuentra sometida a diversos Tratados Internacionales que protegen de manera explícita un recurso tan escaso como el agua. Además, la Constitución de Entre Ríos ha incorporado en su última reforma los principios precautorio y de sustentabilidad que rigen en materia ambiental. También, la constitución provincial establece que la provincia tendrá a su cargo la gestión y uso sustentable de las cuencas hídricas, “y de los sistemas de humedales, que se declaren libres de construcción de obras de infraestructura a gran escala que puedan interrumpir o degradar la libertad de sus aguas y el desarrollo natural de sus ecosistemas asociados”. (CER, Art 85)

El filósofo alemán Robert Alexy (2010) nos dice que, ante este tipo de tensiones o conflictos, la ponderación de los intereses contrapuestos es el método de razonamiento por el cual los jueces pueden establecer cuál posee mayor peso en el caso concreto. Si bien el Superior Tribunal de Justicia se apegó a la norma para darle solución al caso (subsumiendo), también valoró principios generales y dio un contundente mensaje: el derecho a la propiedad, a la industria lícita y el ejercicio de los derechos individuales deben adecuarse a los principios ambientales.

V. Conclusión y palabras finales

Después de conocer la resolución de los tribunales entrerrianos, tanto de la Cámara Contencioso Administrativa como del Superior Tribunal de Justicia, deducimos

que este caso servirá de guía para casos similares en la provincia, quedando como una herramienta más para la protección de humedales.

El fallo de la Cámara abraza fuertemente el Art. 41 de la Constitución Nacional y el 22 de la Constitución Provincial que pone al derecho a un ambiente sano por encima de los intereses personales. Recordemos que, además, el Art. 1970 del Código Civil y Comercial de la Nación dispone los límites al derecho del dominio privado cuando hay un interés público.

Tal como lo dijo la Corte en un reciente caso, destacamos que no puede convalidarse una obra privada en beneficio de un número limitado de particulares, cuando como consecuencia de ello se generan perjuicios desmesurados e incalculables para todos los habitantes de la comunidad en general. (Majul, 2019)

Claramente, esta sentencia generará un fuerte impacto en la economía y el ambiente. El superior Tribunal, al rechazar el recurso de inaplicabilidad de ley, da enorme valor a las Leyes 9.485 y 9.718 de Áreas Naturales Protegidas Provinciales y al Art.85 de la Constitución Provincial.

Después de todo lo debatido y aun cuando las normas son claras, es inconcebible en el siglo 21 dirimir sobre qué está permitido o no hacer en el dominio privado cuando está en juego el medio ambiente y sus ecosistemas. Más allá de la excelentísima labor de los tribunales y que la resolución ha sido positiva, para llegar a tener ese resultado la isla fue modificada, la tierra fue removida y en ella se realizaron construcciones de gran magnitud. Si bien el Superior Tribunal le ordenó a la empresa la reconstrucción al estado anterior, el daño ya está hecho.

Este pronunciamiento pone de relieve la dimensión de la cuestión ambiental en Entre Ríos y la necesidad de articular políticas activas que eviten la prolongación en el tiempo de actividades productivas legalmente prohibidas.

VI. Referencias

Doctrina

Alexy R. (2010). *La constitución de los derechos fundamentales*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

Alexy, R. (2007). *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.

Atienza y García Amado (2018). Un debate sobre la ponderación. Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.

Docenio Internacional para la acción “El agua fuente de vida” (2005-2015). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas. (ONU-DAES). Recuperado de https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml#:~:text=El%2028%20de%20julio%20de,de%20todos%20los%20derechos%20humanos.

Dworkin, R. (2004). *Los derechos en serio*. Madrid: Ariel.

Estudios de Impacto Ambiental en Humedales: Consideraciones para la elaboración de un manual con énfasis en el Corredor Fluvial Paraná-Paraguay (2019). *Programa Corredor Azul*, Convenio Marco de Cooperación entre la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y la Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales / Wetlands International. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/agua/humedales>

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (2012). Recuperado de: <https://eds-b-ebsohost-com.ebook.21.edu.ar/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=f6d9c81f-572d-4e52-aa27-74a419117242%40pdc-v-sessmgr01>

Manual de la Convención de Ramsar. (2016). *Introducción a la convención sobre Humedales*, Larissa Bouquerel. Recuperado de: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/handbook1_5ed_introductiontoconvention_s_final.pdf

Martínez, R. (2017). Asamblea Constituyente.

Jurisprudencia

Cámara Contencioso Administrativo N° 1 de Paraná, 22 de mayo de 2018, Bema Agri B.V c/ la Municipalidad de Victoria y Estado Provincial s/ Contencioso Administrativo.

C.S.J.N., 01 de diciembre de 2017, La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/uso de aguas, 340:1695.

C.S.J.N., 11 de julio de 2019, Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental, 714/2016/RH1.

C.S.J.N., 5 de septiembre de 2017, Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso.

C.S.J.N., 26 de marzo 2009, Salas, Dino y otros c/ Salta provincia de Estado Nacional s/ amparo, Fallo/332:663.

S.T.J. de Entre Ríos, 19 de noviembre de 2019, Bema Agri B.V c/ la Municipalidad de Victoria y Estado Provincial s/ Contencioso Administrativo s/ Recurso de Inaplicabilidad de Ley.

Legislación

Constitución de la Provincia de Entre Ríos. (18 de agosto de 1933).

Ley 24.430 - Constitución Nacional Argentina. (diciembre de 1994).

Ley 10.027 - Ley Orgánica de Municipios. (27 de diciembre de 2012).

Ley 25.675 - Política Ambiental Nacional. (noviembre de 2002).

Ley 10479 - Sistema de Áreas Naturales Protegidas en el Territorio de la Provincia Entre Ríos. (5 de junio de 2017).

Causa N°: 3891 - Año: 2018.

"BEMA AGRI B.V. c/MUNICIPALIDAD DE VICTORIA Y ESTADO PROVINCIAL s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO s/RECURSO DE INAPLICABILIDAD DE LEY"--

///CUERDO:

En la ciudad de Paraná, Capital de la provincia de Entre Ríos, a los diecinueve días del mes de noviembre de dos mil diecinueve, reunidos en el Salón de Acuerdos los Sres. miembros del Excmo. Superior Tribunal de Justicia, Vice-Presidenta Dra. SUSANA E. MEDINA y Vocales Dres. DANIEL O. CARUBIA, GERMAN REYNALDO CARLOMAGNO, JUAN RAMON SMALDONE y MIGUEL ANGEL GIORGIO, asistidos de la Secretaria autorizante, fueron traídas para resolver las actuaciones caratuladas:

"BEMA AGRI B.V. c/MUNICIPALIDAD DE VICTORIA Y ESTADO PROVINCIAL s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO s/RECURSO DE INAPLICABILIDAD DE LEY".

Practicado el sorteo de ley, resultó que la votación debía tener lugar en el siguiente orden: DRES. MEDINA, CARUBIA, CARLOMAGNO, SMALDONE, GIORGIO, SALDUNA, MIZAWAK, CARBONELL y CASTRILLON.

Examinadas las actuaciones, el tribunal se planteó la siguiente cuestión:

¿Qué corresponde resolver respecto al recurso de inaplicabilidad de ley interpuesto por la parte actora a fs. 436/446 vta.?. En su caso, ¿qué cabe decidir en materia de costas?

A LA CUESTION PROPUESTA LA SRA. VOCAL DRA.

MEDINA DIJO:

I.- Vienen los presentes a este Tribunal para decidir el recurso de inaplicabilidad de ley interpuesto contra la sentencia dictada por la Cámara en lo Contencioso Administrativo N° 1 de esta capital, obrante a fs. 400/430 vta.; que es concedido a fs. 485/486 vta.

II.- El pronunciamiento recurrido rechazó la demanda interpuesta. Para así decidir, -en lo que es materia del presente recurso-,

reseña las posturas parciales y el iter del proceso, para luego expresar que el núcleo de la contienda consiste, en que Bema Agri B.V. desafió con base constitucional, la aplicación de tres ordenanzas regulatorias de competencias estatales consistentes en la reglamentación del derecho real de dominio (Ordenanza N° 2472), la planificación territorial (Ordenanza N° 2472) y la protección del ambiente (Ordenanzas N° 2185 y N° 1787). Y que la respuesta jurisdiccional exige primero, desenmarañar la trama normativa habilitante o no, de tales competencias materiales al municipio victoriense para tratar o no, la temática cuya regulación municipal Bema Agri B.V. denunció de inconstitucional.

Bajo el acápite "20. Reglamentaciones administrativas limitativas del dominio", refiere a lo reglado en los arts. 14 CN, 2611 CC, 1970 CC y C; y con cita de fallo de la CSJN señala que el derecho consagrado en nuestra Constitución de usar y disponer de la propiedad, no reviste el carácter de absoluto, estando sujeto a la reglamentación que de él se realice por parte del Poder Legislativo.

Señala que nuestra Constitución Provincial, "al menos en dos normas", consagra limitaciones administrativas al dominio. Una genérica, comprensiva de la propiedad en abstracto, a la que asigna dos caracteres: su inviolabilidad y su función social (artículo 23); y otra más específica, asignando competencias a los municipios para disponer sobre el dominio privado, restricciones y servidumbres administrativas (artículo 240 inciso 17).

Menciona, con cita de doctrina, que "Las restricciones", son especie del género "limitaciones administrativas al dominio"; y que a través de las mismas se reduce la amplitud del derecho de propiedad y se marca los límites en los cuales se lo puede ejercer.

Expresa que con la sanción de la Ley 10.027, modificada
Causa N°: 3891 - Año: 2018.

"BEMA AGRI B.V. c/MUNICIPALIDAD DE VICTORIA Y ESTADO PROVINCIAL
s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO s/RECURSO DE INAPLICABILIDAD DE
LEY"--

por Ley 10.082 (B.O. 21/12/11) t.u.o. por Decreto N° 4706/12 (B.O. 06/02/13); se precisó -art. 11-, que dentro de las Competencias de los Municipios entrerrianos, cuentan con la de reglamentar el derecho de propiedad mediante restricciones limitativas al derecho real de dominio privado fundado en razones de interés público, en consonancia con el diseño competencial que en la materia proyectó la Constitución Nacional, y reguló el Código Civil desde antaño.

Y que el planeamiento y ordenamiento territorial, es una expresión concreta de restricciones administrativas al derecho real de dominio privado sobre un fundo y que los municipios entrerrianos están dotados de dicha potestad por la Constitución Provincial -arts. 21 incisos d) y e)-; y por la Ley 9.728 (B.O. 03/08/06), y el reglamento orgánico municipal -Ley 10.027, t.u.o. por Decreto N° 4706/12 (B.O. 06/02/13)- en sus artículos 7 y 11 punto b.

Afirma que en materia de medio ambiente (artículo 41 de la Constitución Nacional y 22 de la Constitución Provincial), el criterio para distribuir competencias entre Nación y Provincias está previsto en el artículo 121 de la Constitución Nacional, según el cual, las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación. Y que a nivel provincial - Art 83 de la CP- se distribuyó por igual entre el Estado Provincial, los Estados Municipales y las Comunas de modo concurrente.

Transcribe lo que prevé la Ley Orgánica Municipal actualizada por la Ley 9.728 (art. 11 inciso 8 punto d-); y el texto vigente de la ley regulatoria de las corporaciones municipales, -Ley 10.027, t.u.o. por Decreto N° 4706/12- en su artículo 11, para luego concluir que las municipalidades entrerrianas son competentes para restringir el dominio privado sobre fundos en base al interés público mediante la planificación territorial; como también lo son para ejercer poder policial en materia ambiental por mandato expreso de la Constitución Provincial en coordinación con el sistema nacional de competencias ambientales consagrado por la Constitución Nacional.

Despejado dicho interrogante -competencia del Municipio

de Victoria para regular el derecho de propiedad mediante restricciones al derecho real de dominio- analiza el ejercicio del Poder de policía y policía realizado.

Para ello, parte de señalar el principio de legalidad al que debe ceñirse todo el obrar de la Administración (artículo 65 de la Constitución de Entre Ríos), y que nuestra Constitución provincial -artículo 240, incisos 17 y 21 puntos d), e) y g)-, y la Ley Orgánica de Municipios, faculta a los municipios tanto a la función administrativa policial como al ejercicio legisferante del poder de policía.

Sostiene que en materia de restricciones o limitaciones al derecho real de dominio, la Constitución Entrerriana habilita a los municipios a disponer de las medidas restrictivas, mientras que la Ley Orgánica de Municipios al hacer lo propio, autoriza a los municipios tanto a reglamentar el dominio como a fiscalizar lo construido (artículo 11 inciso 2 Ordenanza N° 9.728), es decir a "legislar" y a "ejecutar" lo legislado.

Mientras que en las dos restantes materias -planificación territorial y ambiente- es la Constitución Provincial la que directamente encarga a los municipios "ejercer el poder de policía" para luego y por separado, aditar el término "funciones", (artículo 240 inciso 21). De allí que conforme a una interpretación literal y contextual de las palabras utilizadas por el constituyente y ordenada por el artículo 2 del CC y C, conlleva a que los municipios se encuentran facultados para legislar reglas policiales y ejercer función administrativa policial en ambas materias.

Causa N°: 3891 - Año: 2018.

"BEMA AGRI B.V. c/MUNICIPALIDAD DE VICTORIA Y ESTADO PROVINCIAL s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO s/RECURSO DE INAPLICABILIDAD DE LEY"--

En torno al ámbito geográfico para el ejercicio de las competencias legislativas policiales y las funciones de policía, refiere a que la Ley 9.728 en su artículo 11 inciso 2, autoriza a los municipios a reglamentar y fiscalizar las construcciones; desde la planta urbana hasta

la "jurisdicción municipal", territorio más amplio en la medida en que comprende zonas urbanas, semi urbanas y rurales.

Expresa que las competencias legislativas y ejecutivas policiales bajo análisis, en materia de restricciones administrativas al derecho real de dominio fundadas en interés público es propia del derecho administrativo local, de allí que corresponde que sea legislado por el Estado provincial o por los Municipios. Reiterando que en materia ambiental la misma es ejercida de modo concurrente y por mandato constitucional por estado provincial, municipal y comunal, artículo 83 del texto magno.

Sentado ello, analiza la razonabilidad de las ordenanzas controvertidas en su constitucionalidad N° 1.787, N° 2.185 y N° 2.472 y el ejercicio del poder de policía por la Municipalidad de Victoria.

Que, en ejercicio de sus competencias legisferantes, el Municipio de Victoria clasificó el territorio de su ejido, previamente limitado por Ley 8.855 (B.O. 26/09/94), dictada a su vez en ejercicio de las competencias legislativas atribuidas por el artículo 122 inciso 16 de la Constitución de la Provincia, según sus usos en (Ordenanza N° 2.472, artículo 2 Clasificación del Suelo): suelo urbano, diferenciado, industrial, quintas, rural y litoral, subclasificando éste último en sectores: Solar de Victoria, la Reserva y el Delta.

Que, para el sector Delta (artículo 3.6.3) ubicado en el suelo Litoral, estableció la medida de trescientas hectáreas (300 ha) como unidad mínima de explotación, salvo los lotes destinados a vivienda; condicionó la edificación a medidas máximas de metros cubiertos y alturas de edificación y, en lo que se debate en autos, previó usos dominantes -vivienda, pesca, náutica y ecoturismo-; complementarios -turismo, recreación, cultural, clubes náuticos, servicios gastronómicos, hospedajes en pequeña escala-; bajo estricto control -ganadería- y no admitidos -agricultura, industria, combustible despacho y almacenaje, hotelería, barrios cerrados-.

Resalta que la Municipalidad de Victoria zonificó su

territorio y restringió en una zona el uso del suelo; no admitiendo actividades industriales, hotelería, despacho y almacenaje de combustible, desarrollo de barrios cerrados y agricultura.

Asevera que desde la perspectiva competencial del ejercicio del poder de policía, poco y nada se puede objetar a la actividad legisferante que desplegó el municipio demandado, quien reitera, posee competencia constitucional para restringir el dominio y para zonificar su territorio, lo que hizo por ley formal y material. Y que, desde la perspectiva del interés público que sirve de fundamento a las restricciones al dominio privado, el mismo surge "no ya en los conceptos propios del urbanismo clásico limitados a la fenomenología originada en la vida ciudadana, sino en aquellos motivos de salubridad e higiene que fundamentan las medidas de protección del ambiente como las adoptadas por la Municipalidad de Victoria en base a las dos ordenanzas restantes de analizar, la N° 1.787 y la N° 2.185, de netos contenidos ambientales..." (fallo en crisis, fs. 416 in fine y vta.).

Con relación a lo así concluido refiere a que: a) la Ley 8.967 (B.O. 19/12/95), crea el "sistema provincial de áreas protegidas"; y que mediante la reforma constitucional de 2008, nuestra provincia jerarquizó las categorías que establecía, al incorporar a su texto en su Causa N°: 3891 - Año: 2018.

"BEMA AGRI B.V. c/MUNICIPALIDAD DE VICTORIA Y ESTADO PROVINCIAL s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO s/RECURSO DE INAPLICABILIDAD DE LEY"--

artículo 85, tercer párrafo y auspició la creación de áreas naturales protegidas en base a estudios técnicos; b) mediante Ley 9.485 (B.O. 17/03/03) se declaró área natural protegida al curso medio del río Paraná y la clasificó dentro de la modalidad del manejo "reserva de usos múltiples" (artículos 1 y 3); a la que la ley definió como "área con cierto grado de transformación en su condición natural, en la que se privilegia la convivencia armónica entre las actividades productivas del hombre y el mantenimiento de ambientes naturales con sus recursos silvestres. Son

zonas apropiadas para la producción ganadera, forestal y de fauna de valor comercial" (artículo 26 de la Ley 8.967); y c) el municipio accionado, promulgó la Ordenanza N° 2.185, por la cual básicamente creó un área natural protegida en la zona de islas pertenecientes a su ejido territorial y la incorporó al sistema provincial regulado por Ley 8.967, clasificándola en la especie "reserva de usos múltiples"; y adhirió a la Ley 9.485 (artículos 1, 3 y 4 de la Ordenanza N° 2.185).

Señala que como consecuencia de la facultad concurrente en materia ambiental-objeto prioritario de la Ley 8.967-, el Municipio de Victoria tiene por misión y función administrativa, velar por el estricto cumplimiento de sus disposiciones en el río y en las islas ubicadas en el curso medio del río Paraná dentro de su jurisdicción territorial (Ley 8.855), declaradas área natural protegida y clasificadas como reserva de uso múltiples (Ley 9.485); más allá de lo que haya manifestado el municipio en la promulgación de la Ordenanza N° 2.185, a los fines de ejercitar la función policial ambiental prevista en normas provinciales, las que le encargó la Constitución Provincial en su artículo 83.

Para cumplir con su ambiental cometido, el municipio victoriense reitera, deberá cuidar, defender y mantener la integridad de los ambientes naturales y sus recursos dentro de la zona de islas -"suelo Litoral sector Delta"- conforme lo ordena el artículo 7 de la Ley 8.967; y en particular considerar apropiada para la actividad ganadera, forestal y de fauna de valor comercial a la zona en cuestión siguiendo la indicación prevista en el artículo 26 de la citada norma; que fue lo que efectivamente receptó al promulgar la Ordenanza Zonificadora N° 2.472, no admitiendo el uso del suelo litoral del sector Delta -subzona donde se ubica la isla Irupé- para agricultura y al expendio de combustible, artículo 3.6.3.4.d del artículo 3 del Anexo I a la Ordenanza N° 2472; dos de las actividades que proyectó y desarrolla la firma actora, a tenor de sus propias afirmaciones y verificaciones oficiales.

Sentado ello, considera que "restringir el uso del suelo, el limitar su uso a la explotación de actividades ganaderas basado en

razones ambientales a la par que prohibirlo para las tareas agrícolas; no admitiendo tales prácticas productivas, al menos con caracteres intensivos y extendidos en cientos de hectáreas como los propuestos por Bema Agri B.V., coincide y permite concretar la obligación estatal de preservar y conservar determinadas zonas del territorio provincial de "interés científico, educativo y cultural por sus bellezas paisajísticas y sus riquezas de fauna y flora autóctonas (...)" ; como lo ordena el artículo 2 de la ley provincial de Áreas Naturales Protegidas o como más modernamente se ha obligado el Estado Argentino frente a la comunidad internacional al tramitar y obtener la declaración de "Sitio Ramsar" N° 2.255 al delta entrerriano de modo tal de adoptar medidas destinadas a favorecer la conservación de las zonas húmedas..." (cfr. fs. 417 vta./418). Refiere a lo que surge del informe de impacto ambiental que presentó la actora por ante las autoridades locales; a lo que se dispone en el art. 4 de la Ley 9.603 (B.O. 19/01/05) "Régimen de arrendamiento de Islas Fiscales". Y que la restricción que limita el uso del Causa N°: 3891 - Año: 2018.

"BEMA AGRI B.V. c/MUNICIPALIDAD DE VICTORIA Y ESTADO PROVINCIAL s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO s/RECURSO DE INAPLICABILIDAD DE LEY"--

suelo en islas del delta entrerriano a las actividades ganaderas, impidiendo la producción agrícola intensiva, no solo no desnaturaliza el derecho a usar la propiedad, ya que permite otras explotaciones, sino que se funda en un razonable motivo: la protección y preservación del ambiente natural, derecho colectivo amparado por los textos constitucionales nacional y local, y obligación asumida en la zona por la República Argentina frente a la comunidad internacional.

Menciona que el Congreso de la Nación Argentina sancionó la Ley 25.675 (B.O. 28/11/02) denominada "General del Ambiente", en cumplimiento de las competencias que sobre presupuestos mínimos asignó la Constitución al Estado Nacional, transcribiendo los arts. 1, 3 y 11, y que en nuestra provincia, los presupuestos mínimos ambientales se

complementan con la profusa regulación que en materia de aguas, menciona y califica como de estrecha, directa e inmediata relación con el proyecto agrícola ganadero presentado por Bema Agri B.V., que prevé obras destinadas al drenado, la canalización y el bombeo de agua de la isla Irupé, conforme el proyecto presentado por la actora por ante el Consejo Regulador del Uso de las Fuentes de Agua.

Reitera que siguiendo el patrón competencial dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Nacional; es en donde se inscribe la Ordenanza N° 1.787 de la Municipalidad de Victoria y viene a cumplir la encomienda policial que ordena la Constitución de la Provincia en su artículo 83.

Menciona que a través de la misma, se somete a todo proyecto de emprendimiento a realizar en las islas jurisdiccionales de Victoria que modifique el terreno o los cursos de agua o altere el ecosistema, a un doble pronunciamiento. Y que en el análisis de factibilidad, y la opinión a cargo sucesivamente de los departamentos ejecutivo y deliberativo del Municipio de Victoria, coinciden con la expresión de voluntad municipal exigida a su vez por el artículo 7 del Anexo I del Decreto N° 4.977/09 regulatorio de Estudio de Impacto Ambiental.

Destaca que dicha norma requiere que el municipio que ejerce jurisdicción donde se proyecta un emprendimiento con capacidad de alteración del ecosistema, expida una constancia de conformidad con el sitio elegido por el emprendedor, como requisito primario para luego continuar con el trámite a fin de obtener la certificación oficial de aptitud ambiental. Recaudo este incumplido por Bema Agri B.V., quien se ha sometido voluntariamente al estatuto provincial referido, a tenor de su presentación por ante las autoridades del CORUFA de estudio de impacto ambiental sin constancia municipal de conformidad.

"En conclusión, el trámite previsto por la Ordenanza N° 1.787 por el cual se expresa la voluntad municipal para otorgar la licencia local a un emprendimiento que tramitará la certificación provincial de

aptitud ambiental, se inserta en un procedimiento regulado por la normativa complementaria provincial a un presupuesto ambiental mínimo; cual es que todo emprendimiento con significativa capacidad degradante del ambiente realice y obtenga previo a su autorización, un estudio de impacto ambiental aprobado. El diseño normativo desarrollado y las funciones que corresponden a cada nivel estatal concuerda con las distribuciones competenciales policiales en materia ambiental previstas por las Constituciones Nacional y Provincial en sus artículos 41 y 83, respectivamente; por lo que la norma cuestionada no merece los reparos constitucionales que le fueron dirigidos..." (cfr. fs. 421 vta.).

En relación al reproche que realiza la actora por entender que el bloque de legalidad que el Municipio le aplicó en su perjuicio, violó Causa N°: 3891 - Año: 2018.

"BEMA AGRI B.V. c/MUNICIPALIDAD DE VICTORIA Y ESTADO PROVINCIAL s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO s/RECURSO DE INAPLICABILIDAD DE LEY"--

el principio de supremacía normativa, principia por señalar que, el derecho a un ambiente sano constituye un derecho de incidencia colectiva de los previstos en el artículo 56 de la Constitución de Entre Ríos de titularidad de la comunidad que actúa con efectos restrictivos sobre el catálogo de derechos de ejercicio individual desplegados por la actora al demandar, particularmente sobre sus derechos a que el Estado proteja la industria transformadora del suelo que proyectó y llevó a cabo, su inversión y su decisión de usar y explotar su propiedad.

Y que nada se le quita al propietario a quien se le restringe el uso de su fundo, se lo condiciona a que la explotación se compatibilice con los derechos comunitarios, para lo cual dispone de otras opciones de explotación; debe atenderse a las normas de derecho administrativo local dictadas en interés público y no afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas, máxime cuando el proceso productivo se basa en el aprovechamiento y consumo de bienes colectivos y esenciales para el desarrollo de la comunidad toda, como lo es el agua.

Refiere que estando en trámite las actuaciones administrativa y judicial, la República Argentina presentó por ante la autoridad de aplicación de la Convención Sobre Humedales, llamada Convención Ramsar, un proyecto de declarar Sitio Ramsar a gran parte del delta entrerriano dentro del cual se ubica la isla Irupé. Y que la Convención tiene por objetivo conservar y usar racionalmente los humedales, y que dicha declaración, tal como lo señalara anteriormente, se produjo y el Sitio Ramsar "Delta del Paraná" es el N° 2.255. Señala que a partir de dicha inclusión del Delta del Paraná en la Lista Ramsar de Humedales compromete a las decisiones estatales, incluidas las judiciales, con impacto en el ámbito jurisdiccional del sitio frente a la comunidad internacional; circunstancia de singular importancia a tener en cuenta por todas las autoridades intervinientes e interesados en estas actuaciones.

En el punto "32.", se analiza la solicitud del señor Fiscal de Coordinación por ante el fuero, y se ordena la remisión de las actuaciones o copia de los mismos a su colega de la jurisdicción Victoria ante la posible comisión del delito previsto por el Código Penal Argentino en su artículo 182, inciso 3 u otro.

A su turno el Dr. GONZALEZ ELIAS, expresa la adhesión al voto del Vocal ponente en todas sus partes, efectuando desarrollos discursivos en concordancia y complementarios a los dados por el Dr. BARIDON en su voto.

Conforme lo expuesto es que se rechaza la demanda interpuesta, con costas a la actora.

III.- Al fundamentar su queja, la parte recurrente asevera que la sentencia impugnada vulneró o efectuó una errónea aplicación de la ley y de la doctrina legal aplicable al caso; que el mismo se asienta en la sola voluntad de los sentenciantes, en el que se prescindan de cuestiones esenciales planteadas en la demanda y de la prueba producida, menoscabándole garantías constitucionales de su defendido (arts. 16 a 19 y ccdtes de la CN y 65 y ccdtes. de la CP).

En dicha tesitura extracta parte de los votos de los Dres.

Gonzalez Elias y Baridón, para sostener que en ellos no se aborda sus planteos en torno a los vicios que afectaban en los elementos esenciales de los actos administrativos puesto en crisis, descontextualizando así el "núcleo del juicio", que consiste en la ilegitimidad de los actos dictados por el Municipio accionado, que dispone la paralización inmediata y total de las tareas de siembra, terraplamiento, y toda otra labor que implique movimiento de suelos, en isla "IRUPE".

Sostiene que dicha medida, sobre la inversión y actividad

Causa N°: 3891 - Año: 2018.

"BEMA AGRI B.V. c/MUNICIPALIDAD DE VICTORIA Y ESTADO PROVINCIAL s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO s/RECURSO DE INAPLICABILIDAD DE LEY"--

productiva y económica de su mandante, fue dictada sin competencia o con "exceso de poder"; no respetando la garantía del derecho de defensa, debido proceso, ni el de la tutela administrativa efectiva.

Señala que lo así decidido,- medida no sólo restrictiva, sino extintiva del derecho de propiedad-, lo fue sin el más mínimo estudio y fundamentación no circunscribiendo los lugares o estructura que a su entender debía ser afectada, siendo esta medida lesiva, general, irrazonable, ilegal, inmotivada y sin causa técnico legal que la sostuviera.

Reitera, que se está frente a un fallo que adolece de incongruencia y arbitrariedad, porque carece de sustento en las constancias probatorias, y prescinde de prueba esencial y conducente para la decisión del caso.

Destaca así el informe de fojas 106 del propio Municipio, porque del mismo surge no sólo la incompetencia para adoptar la medida puesta en crisis, sino que se carecía de antecedentes y precedentes técnicos -causa-. Afirma que ello no pudo ser soslayado por el a-quo, puesto que cualquier acto administrativo que dicte la Administración, debe contar con todos sus elementos esenciales para sostener su validez; de allí que lo así resuelto se vuelve, en este aspecto, inmotivado.

Con relación a lo así planteado, que lo así decidido sólo se

apoya en argumentos o fundamentación aparente, entiende que de la sola lectura de las motivaciones de los actos cuestionados, no surge que el Municipio accionado haya realizado un procedimiento técnico legal serio para disponer y justificar en definitiva lo que dispusiera afectando el derecho de propiedad de su mandante (art.17 CN), sin competencia material o con "exceso de poder, en violación al principio de legalidad (art. 19 CN) y de la tutela administrativa y judicial efectiva (art. 65 CP). Redunda en destacar el mencionado informe, porque es demostrativo de la nulidad de los actos administrativos, "toda vez que las normas invocadas en dichos actos para disponer en contra de los intereses de mi mandante y restringir sus derechos de producir y ejercer toda industria lícita, están desprovisto de toda causa y motivación técnica y jurídica que justifique la emisión de los mismos... dichos actos resultaron ser voluntarista y arbitrarios como la sentencia que los ratificó..." (cfr. fs. 441).

Afirma que, de los expedientes administrativos que corren bajo cuerda, surge que fue su defendido quien aportó las pruebas necesarias y técnicas para demostrar, más allá de la magnitud del proyecto técnico e inversión económica, que las actividades realizadas en su propiedad, en modo alguno afectaban el medio ambiente ni estaban en contravención con el ordenamiento, y que así lo informó en dichas actuaciones las dependencias provinciales (CORUFA y Medio Ambiente); es decir por quienes al decir del fallo tienen facultades concurrentes con el Municipio de Victoria en el ejercicio del poder de policía.

Sostiene que los sentenciantes, no tuvieron en cuenta dichas circunstancias probatorias y que lo así resuelto está viciado de arbitrariedad por no ser una derivación razonada de las constancias probatorias de la causa y del derecho vigente; y que se incurre en incongruencia, puesto que reconoce que la accionada nunca pudo haber dictado los actos negativos cuestionados a la luz del plexo normativo aplicable, sin antes haber determinado a través de un estudio técnico ambiental la factibilidad o no del proyecto, a los efectos de determinar su

voluntad final, lo que conlleva que los actos administrativos dictados han nacido con graves vicios de ilegitimidad.

Formula cita de fallos (de la CSJN y de este Tribunal) y de doctrina, referidos a la falta de causa o falsa causa, denuncia violación Causa N°: 3891 - Año: 2018.

"BEMA AGRI B.V. c/MUNICIPALIDAD DE VICTORIA Y ESTADO PROVINCIAL s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO s/RECURSO DE INAPLICABILIDAD DE LEY"--

del principio de legalidad (art. 19 CN), incompetencia, falta de causa o falsa causa y de motivación incurrida por la accionada, y que, a través de los actos impugnados, se le vulneró el derecho de propiedad e igualdad (arts. 17 y 16 de la CN). Para finalmente sostener que la Cámara incurrió en violación del legítimo derecho de defensa y debido proceso al fallar arbitrariamente al prescindir de la normativa aplicable o aplicarla erróneamente y por incongruente al no ser una derivación razonada ni razonable del derecho vigente conforme a las circunstancias comprobadas en la causa.

Hace reserva del caso federal y peticiona.

IV.- Previo traslado de ley, a fs. 448/453vta., y 458/481, el

Sr. Fiscal Adjunto de la Provincia, y el Municipio de Victoria, contestan respectivamente el recurso articulado por la actora solicitando su rechazo.

V.- Requerido el dictamen fiscal de rigor, lo hace la Sra.

Procuradora Adjunta del STJER, Dra. Rosa A. Pinheiro, quien luego del análisis de las circunstancias del caso concluye propiciando el rechazo del recurso deducido.

VI.- Resumidos de este modo los antecedentes relevantes

de la causa voy a recordar la postura que desarrollé en los autos "LUNA DE PICAZZO, MARÍA DE LOS MILAGROS C/ESTADO PROVINCIAL - CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO S/RECURSO DE INAPLICABILIDAD DE LEY", fallo del 28/10/2014, entre otros, en orden a que el recurso bajo examen es un medio extraordinario de impugnación y sólo procede cuando se cumplen las condiciones establecidas por la ley para abrir la

instancia casatoria, a cuyas demás consideraciones en torno al punto y en honor a la brevedad, me remito y doy por reproducida como parte integrante del voto.

VI.1.- Determinado lo anterior, corresponde ingresar al análisis del remedio extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto. A tal fin, cabe comenzar señalando que siendo ésta una instancia extraordinaria, la misma está destinada de modo exclusivo al control de legalidad de las sentencias de Cámara, quedando fuera de su ámbito cognoscitivo todo lo relativo a los hechos y a la prueba de la litis, cuestiones éstas reservadas de modo exclusivo a los jueces de grado, más allá de su error o acierto y salvo invocación y debida demostración de alguna hipótesis de arbitrariedad que impida calificar al fallo como la "sentencia fundada en ley", a que refieren los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional.

Al tiempo de resolver, se impone destacar que siendo el recurso de inaplicabilidad de ley un remedio extraordinario, su admisibilidad está condicionada a una serie de exigencias técnico formales que deben ser rigurosamente cumplimentadas por quien pretende habilitar la instancia casatoria, y que este Tribunal en cuanto juez del recurso, puede examinar si se satisfacen las exigencias requeridas por los arts. 276 y 280 del CPCC, aplicables por remisión del art. 77 bis. del CPA, no obstante su concesión por el a-quo, medie o no reclamo de parte (conf. Ibáñez Frocham, M. "Tratado de los recursos en el proceso civil", p. 371).

Sentado ello, a fin de habilitar la vía de casación, no basta -como acontece en el sub judice- con la mera enunciación de las normas legales que se pretenden violadas, ni puede tener resultado positivo el escrito que se limita a exponer un criterio personal distinto en la interpretación de las normas aplicables, sin demostrar que ha existido errónea aplicación de la ley, y ello porque es un remedio autosuficiente, que debe bastarse a sí mismo, sin remisiones o transcripciones de otros escritos y es por esa misma razón que no puede

Causa N°: 3891 - Año: 2018.

"BEMA AGRI B.V. c/MUNICIPALIDAD DE VICTORIA Y ESTADO PROVINCIAL
s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO s/RECURSO DE INAPLICABILIDAD DE
LEY"--

suplirse de oficio, por inferencias o interpretación, la omisión de fundamentos y citas legales que necesariamente debe formular el recurrente para sustentar su queja.

En el sub examine, si bien en el memorial mediante el cual se intenta franquear el acceso a esta vía de excepción se alega que el aquo vulneró o efectuó vgr. una errónea aplicación de los arts. 16 a 19 y ccdtes de la CN y 65 y ccdtes. de la CP; y de la doctrina legal aplicable, éste presenta un defecto de suficiencia técnica, por cuanto en el caso los argumentos que en él se formulan no se refieren directa y concretamente a los conceptos con que se estructura la sentencia -que fueron resumidos en los considerandos precedentes- y esa función no queda cumplida con la sola enumeración de determinadas normas legales si con ello se omite, justamente como se señaló anteriormente, precisar cuál es la doctrina vulnerada y demostrar que ha existido errónea aplicación de la ley. Las meras disconformidades con lo resuelto no habilitan la procedencia del remedio bajo examen, siendo -reiteroinsuficiente a los fines de este recurso la enunciación de los supuestos errores en que incurre el Tribunal Colegiado o la formulación de la distinta solución que -a juicio del recurrente- debió imprimirse en la causa. Por el contrario, "...el escrito postulatorio tiene que estar correctamente redactado, debe consistir en una crítica razonada, meditada, concreta y precisa del decisorio que causa los agravios" (cfr. Hitters, Juan C., Técnica de los Recursos Extraordinarios y de la Casación, Ed. Platense S.R.L., La Plata, 2da. ed., pág. 594).

Tampoco logra la recurrente demostrar la incongruencia denunciada por falta de análisis de cuestiones esenciales planteadas y prescindencia de pruebas "decisivas", tal como lo denuncia en su queja, desde que no estando los jueces obligados a tratar todas y cada una de

las cuestiones propuestas por los litigantes, sino sólo aquellas que estimen conducentes para la correcta solución del pleito (cfr. doctrina de la CSJN en Fallos: 308:2172; 310:1835, 2012; 325:350; 327:525 y 329:3373, entre otros), se limita a exponer -en forma escueta- una apreciación subjetiva de cómo debió valorarse la plataforma fáctica del caso; y vgr. el informe municipal de fs. 106, el que -como correctamente señaló la Sra. Procuradora Adjunta en su intervención-, lo interpreta de modo descontextualizado, y soslaya a través de dichos planteos el rebatir el profuso y detallado análisis que se realiza en torno a los elementos obrantes en la causa y el plexo normativo aplicable, es decir no se advierten acreditados los vicios que se denuncian, a través de los cuales se limita a disentir con los fundamentos en el que se sustenta la Cámara, reiterando planteos que expusiera en su promocional.

Soslayando, por ejemplo, rebatir el análisis que realiza el Dr. González Elías del emprendimiento realizado, para concluir que: "Si bien es cierto que el concepto de "daño ambiental" es difícil de precisar en sus alcances prácticos para el operador jurídico, en el caso del generado por la actora luce evidente..."; y que, "...el daño ambiental (aún potencial) requiere ser medido o cuantificado para poder evaluar su 'relevancia'.

De allí que el dato científico que proporcione tal cuantificación sea el que proviene del estudio de impacto ambiental que debe ser suministrado por quien sea el sujeto que llevará a cabo la actividad potencialmente dañosa al ambiente, es decir, en este caso, Bema Agri B.V., a la actividad administrativa competente, en el presente la Municipalidad de Victoria demandada, y no como lo entiende la actora en sentido contrario al deber ser (Ley Nac. 25675, Ley Pcial. 9008 y Decr. reglam. 4977/09, como lo señaló el voto precedente).

Causa N°: 3891 - Año: 2018.

"BEMA AGRÍ B.V. c/MUNICIPALIDAD DE VICTORIA Y ESTADO PROVINCIAL s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO s/RECURSO DE INAPLICABILIDAD DE LEY"--

Todo esto demuestra que el Municipio de Victoria actuó por su propia normativa en cumplimiento del principio de juridicidad y dictó los actos administrativos impugnados por la actora disponiendo lo único que podía ordenar, que era cumplir con su propio ordenamiento jurídico ya que la actividad desplegada por la accionante detectada fruto de la inspección administrativa y por el reclamo de ciudadanos vecinos que advertían tal proceder ilegal..." (cfr. fallo en crisis fs. 426 vta./427).

Incluso, en este aspecto, no hace un desarrollo de cuáles son las normas adjetivas que receptan el principio de la sana crítica y consagran el principio de congruencia que se estiman violadas o erróneamente aplicadas, como lo requiere el art. 280 CPCC, por remisión del art. 77bis, CPA.

Al respecto también he de agregar en respuesta a su queja, que los jueces no están obligados a ponderar una por una y exhaustivamente todas las pruebas agregadas a la causa, sino sólo aquéllas estimadas conducentes para fundar sus conclusiones (CSJN, Fallos 266:178; 272:225; entre otros; art. 372, segundo párrafo, del CPCC), si el quejoso pretende endilgar al fallo el vicio de arbitrariedad por haber omitido la consideración de extremos probatorios "dirimentes", debe acreditar de modo suficiente que, en el contexto en que quedó trabada la litis, la inclusión mental de aquéllos en el razonamiento de los sentenciantes, tiene la capacidad para alterar la conclusión y/o modificar la decisión judicial adoptada, pues sólo así la falta de tratamiento de dicha prueba se revelará como fundada en la mera discrecionalidad del tribunal y no en su ineficacia para favorecer a una u otra de las pretensiones controvertidas. Va de suyo que la falta de acreditación de tales extremos impide calificar como arbitraria la no ponderación por el tribunal de las pruebas referenciadas por el quejoso.

En efecto, la cuestión controvertida en los términos del recurrente, se puede ceñir al siguiente interrogante ¿resultaría plausible revocar todo el resolutorio en crisis por lo que surge del informe de fojas 106?. Y esto es lo que -conforme quedó trabada la litis- no fue a entender

del recurrente debidamente sopesado y objeto de expreso pronunciamiento. Ahora, ello per se ¿descalifica el fallo y todos los argumentos, que no fueron objeto de una crítica concreta y razonada por el recurrente?.

Me inclino por responder negativamente al mismo, pues los elementos de pruebas tenidos en cuentas, al igual que acontece con el análisis del plexo normativo aplicable por el a-quo, resulta motivado y una derivación razonable del derecho aplicable y de las constancias obrantes en la causa; ergo, no surgen palmarios los vicios del fallo que se denuncian y que no se demuestran en la pieza recursiva. Reitero, cuestiones como las aquí debatidas de hecho y prueba, atañen a los jueces de la causa, los cuales deberán resolverlas en la plenitud jurisdiccional que le es propia, puesto que la competencia del Tribunal de casación es salvaguardar la ley, su interpretación y la correspondiente doctrina legal, y no juzgar las meras disidencias con las razones que fundamentan las sentencias.

En suma, -reitero-, la queja articulada resulta formalmente inadmisibile en razón de su insuficiente fundamentación, y porque - además- se desentiende de los fundamentos dados por el tribunal de mérito -y que fueran reseñados en este punto y en el considerando II.- de la presente- para decidir en el modo que lo hizo. En este último aspecto y a mayor abundamiento, me permito destacar que entre la motivación de la sentencia recurrida y la fundamentación del recurso debe existir una indisoluble y férrea conexión, de modo que el éxito de la queja exige - Causa N°: 3891 - Año: 2018.

"BEMA AGRI B.V. c/MUNICIPALIDAD DE VICTORIA Y ESTADO PROVINCIAL s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO s/RECURSO DE INAPLICABILIDAD DE LEY"--

entre otras condiciones- que la impugnación se ocupe de tomar todas las postulaciones y motivos que forman la ratio decidendi del fallo a los fines de rebatirlos concreta y puntualmente, bastando que se omita la impugnación de uno sólo de los fundamentos decisivos en que la

sentencia se sustenta, para que el recurso articulado resulte insuficiente para lograr su casación.

VII.- En consecuencia, y por las razones antes expuestas, se advierte que el escrito de fundamentación del recurso obrante a fs. 436/446 vta., no es apto para la apertura de la instancia casatoria, toda vez que no contiene un desarrollo en debida forma de los citados requisitos legales (arts. 276 y 280, segundo párrafo del CPCC, aplicables al procedimiento contencioso administrativo por remisión del art. 77bis. del CPA), por lo cual propicio el rechazo del recurso de inaplicabilidad de ley interpuesto por la parte actora, con el consiguiente mantenimiento del fallo combatido, obrante a fs. 400/430 vta. Con costas a cargo de la actora vencida. ASÍ VOTO.

A SU TURNO LOS SRES. VOCALES DRES. CARUBIA, CARLOMAGNO, SMALDONE Y GIORGIO DIJERON que adhieren al voto de la Dra. Medina.

Con lo que habiéndose logrado la mayoría absoluta requerida por el art. 33° de la LOPJ -modificada por la Ley 10704-, se dio por finalizado el acto quedando acordada la siguiente sentencia:

FDO. DRES. MEDINA - CARUBIA - CARLOMAGNO - SMALDONE - GIORGIO.-

SENTENCIA:

PARANA, 19 de noviembre de 2019.-

VISTO:

Por los fundamentos del Acuerdo que antecede; por unanimidad de las opiniones vertidas y lo dictaminado por el Ministerio Público Fiscal;

SE RESUELVE:

I.- RECHAZAR por inadmisibile el recurso de inaplicabilidad de ley interpuesto por la parte actora a fs. 436/446 vta.

II.- IMPONER las costas a la recurrente vencida.

Regístrese, notifíquese conforme arts. 1° y 4° del

Reglamento de Notificaciones Electrónicas -Acordada 15/18 del S.T.J.- y,

oportunamente, bajen.

FDO. DRES. MEDINA - CARUBIA - CARLOMAGNO - SMALDONE -

GIORGIO.- ANTE MI: PATRICIA E. ALASINO - SECRETARIA S.T.J.E.R.

SE REGISTRÓ. CONSTE.-

PATRICIA E. ALASINO

SECRETARIA S.T.J.E.R.