

TRABAJO FINAL DE GRADO



El derecho al trabajo en colisión con el medio ambiente

Carrera: Abogacía

Nombre: Armella Facundo

Legajo: ABG85080

DNI: 39040353

Tutor: Bustos, Carlos

Opción de trabajo: Comentario a fallo

Tema elegido: Derecho ambiental

-2019-

Sumario: 1. Introducción. 2. Reconstrucción de la premisa fáctica. 3. Historia procesal. 4. Descripción de la decisión del tribunal. 5. Análisis de la *ratio decidendi* en la sentencia. 6. Descripción de análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. 7. Postura del autor. 8. Conclusión. 9. Índice bibliográfico.

1. Introducción

El análisis que se realizará a continuación está estrechamente vinculado al impacto ambiental que generan las bolsas de residuos al emplearlas de modo masivo, tal como se ventiló en la causa APYMEP.

Por otra parte, se analizará cómo las medidas administrativas generan un impacto negativo con respecto a la creación, modificación y extinción de las fuentes de trabajo, relacionadas a la producción y utilización de bolsas de polietileno.

De los mencionados se sigue que se encuentra, en al menos una aparente colisión, dos principios o derechos de raigambre constitucional. Esos dos son, por un lado, el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, más todas sus implicancias; por otra parte, se encuentra el derecho de todo ciudadano a un trabajo digno, y a gozar sin interferencias arbitrarias del derecho a la propiedad.

Aquellos derechos o principios se encuentran en aparente colisión por el hecho de que la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires decidió mediante actos administrativos prohibir el expendio de bolsas de polietileno sin establecer plazos razonables para que las fabricas dedicadas a su producción puedan adaptarse a los fines de que su propiedad no se vea cercenada de modo arbitrario, y por otra parte para que no se produzca una vulneración del derecho a trabajar de todos aquellos empleados en las mismas.

Por lo que aparentemente hay una colisión entre principios jurídicos y para ellos se procederá a indagar los argumentos que llevan al Juzgado en lo Contencioso a tomar la decisión de rechazar la medida cautelar impuesta por la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas del Plástico Asociación Civil –en adelante, APYMEP-.

Finalmente se intentará dilucidar si se ha ponderado conforme al derecho vigente y a las circunstancias particulares del caso en concreto.

A los fines de que no se vulneren derechos fundamentales de los ciudadanos.

2. Reconstrucción de la premisa fáctica

En el año 2009 se sanciona la ley 3147, a través de la cual se designó a la APRA (Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires) como autoridad de aplicación de la misma y se le encomendó a ésta, la elaboración y difusión del “Plan de Reducción de Bolsas y de Sustitución de Sobres No Biodegradables”, que se materializaría en un plazo de cuatro (4) años para aquellos supermercados e hipermercados que comercialicen productos alimentarios y cinco (5) años para todos los titulares de los demás establecimientos.

En el año 2016, APRA emite la resolución 341/APRA/2016, a través de la cual se pone fin al plan creado años anteriores, con la suspensión de entrega de bolsas de plástico en líneas de caja de supermercados e hipermercados.

Ante las inminentes consecuencias en términos laborales que generara la medida es que APYMEP decide presentar una medida cautelar, solicitando la suspensión de este decreto

3. Historia procesal

En el transcurso de los años del plan de reducción de bolsas es que APYMEP agotó las vías administrativas pertinentes para conseguir la retracción de esta medida, a través

de distintos pedidos de informes ambientales y de concurrir a las audiencias convocadas por APRA, obteniendo resultados negativos para su pretensión.

A raíz del cumplimiento de los plazos y ante la ejecución de la prohibición de entrega de bolsas en los establecimientos mencionados, es que el 15 de diciembre de 2016, APYMEP, decide presentar un incidente de medida cautelar contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) y APRA a los fines de suspender los efectos de la ley 3147 y de la resolución 341/APRA/2016, ante la Sala 20 del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

4. Descripción de la decisión del Tribunal

La decisión del Tribunal fue rechazar la medida cautelar solicitada y ordenar la extracción de copias de la resolución dictada el día de la fecha en los autos “ADOC Envases S.R.L. y otros c/ GCBA y otros s/ medida cautelar autónoma” (expte. A35.780-2016/0) para que, luego de su certificación por el Actuario, sean agregadas al presente incidente.

También estar a las medidas de publicidad ordenadas en los autos “ADOC” y designar oficial notificador ad hoc a José Ignacio Limodio (D.N.I. 37.339.765) a fin de efectuar las notificaciones pertinentes.

5. Análisis de la *ratio decidendi* en la sentencia

En base a lo sustraído en los autos “ADOC Envases S.R.L. y otros c/ GCBA y otros s/ medida cautelar autónoma” (expte. A35.780- 2016/0) a los que la Jueza se remite podemos analizar:

Que teniendo que en cuenta que la resolución 341/APRA/2016 podría afectar no sólo derechos de raigambre económica de los actores sino también los de los trabajadores del

sector y dado que, la magistrada solo opta por aconsejar e instar a la APRA a que continúe generando espacios de participación.

Que en atención a la índole de los derechos debatidos en autos y que pesa sobre los jueces el deber de arbitrar los medios para otorgar la difusión necesaria de todas aquellas acciones que encuentren apoyo en derechos colectivos.

Que, en este contexto, cabe resaltar que conforme la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación no son admisibles las medidas cautelares de no innovar respecto de actos que suponen el ejercicio del poder policía.

Que los argumentos que exponen los actores tendientes a ilustrar al Tribunal respecto de la inconveniencia de aceptar las medidas que se pretenden implementar no pueden ser atendidos. En primer lugar, excede el limitado marco de conocimiento propio de las medidas cautelares determinar si, tal como afirman los actores, las alternativas propuestas por la APRA representan mayores emisiones de gases con efecto invernadero, mayor consumo de energía y agua dulce, mayor generación de residuos sólidos urbanos, menor reciclado.

En segundo término, es sabido que no corresponde a los jueces juzgar sobre la oportunidad, conveniencia o eficacia de las medidas implementadas por los otros poderes del Estado en ejercicio de las funciones que les son propias, sino que es su misión esencial efectuar el control de compatibilidad de la ley o reglamento en juego con las garantías y derechos amparados por la Constitución Nacional.

Que, en el marco del alcance definido de la noción de razonabilidad, la medida plasmada en la resolución 341/APRA/2016 no luce, *prima facie*, como desproporcionada en tanto, como se dijo, sólo estaría afectando el lugar de venta o entrega de las bolsas no

biodegradables que producen los actores; sin prohibir, contrariamente a lo argumentado, su fabricación y comercialización.

Que las limitaciones resistidas por los actores tampoco se muestran, *prima facie*, como irrazonables. Cabe recordar que, conforme a una jurisprudencia invariable de la Corte, la razonabilidad -según el particular significado que a este concepto jurídico se le reconoce en orden al poder de policía- quiere decir que las medidas utilizadas por la autoridad pública deben ser proporcionalmente adecuadas a los fines perseguidos por el legislador.

6. Descripción de análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

Resaltando el rechazo a la medida cautelar fundada en la protección del medio ambiente podemos adicionar que en el fallo Mendoza (CSJN, 2008) hemos visto como la Corte Suprema, en cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro.

Asimismo, el quinto principio *in dubio pro natura* de la Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (2016), nos expone que, en caso de duda, se debe fallar priorizando la protección y conservación del medio ambiente.

Y sumando eslabones en la cadena de responsabilidades, no solo alcanza con los remedios jurídicos que puedan sortearse, ni con las resoluciones administrativas, ya que Monzon Capdevila (2018, p. 3) nos propone:

Fortalecer la participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas y acciones de gobierno en materia ambiental, como uno de los ejes principales para alcanzar el desarrollo sostenible en nuestro país [...]. Además de profundizar el conocimiento sobre las cuestiones ambientales y las mejores tecnologías, debe impulsar el cambio de conducta y la construcción de nuevos valores éticos, menos antropocéntricos.

Es ineludible la participación de la ciudadanía en el cuidado del medio ambiente.

Otro derecho de carácter trascendente que resulta atravesado por esta resolución jurídica es el derecho al trabajo, del cual nos avizora Dobarro (2015, p. 110):

El derecho del trabajo tiene como pilar fundamental un único principio, el "principio protectorio", consagrado en el art. 14 bis CN, que le da sentido a toda la normativa laboral [...].Dicho principio debe encontrar recepción en todas las instituciones que la integran, máxime cuando este postulado fue reforzado con la reforma constitucional del año 1994, por la que se le otorgó jerarquía igual constitucional (art. 75, inc. 22) a una serie de instrumentos internacionales en cuyo articulado encontramos importantes disposiciones vinculadas con el derecho del trabajo que, en muchos casos, amplían los contenidos del art. 14 bis CN.

Estos instrumentos legales incorporados a la Constitución Nacional en la reforma de 1994 también son retrotraídos por nuestra jurisprudencia, y la Corte Suprema determina en el fallo Gómez (CSJN, 2017, considerando XLIII):

[...]Aplicando, los contenidos de los instrumentos internacionales dotados de jerarquía constitucional (art.75 inc.22) que se han citado supra al señalar: "la protección del "derecho a trabajar" previsto en el art. 6.1 del PIDESC, al incluir el derecho del empleado a no verse privado arbitrariamente de su empleo, si bien no impone la reinstalación, tampoco la descarta (doctrina caso Madorrán) y la reinstalación guarda coherencia con los principios que rigen las instancias jurisdiccionales internacionales en materia de derechos humanos (CIDH Caso Baena). El objetivo primario de las reparaciones en materia de derechos humanos debería ser la rectificación o restitución en lugar de la compensación.

En cuanto a las herramientas inmediatas para hacer llevar a cabo la protección de estos derechos tutelados constitucionalmente es que Perman (2015, p. 12) aclara que:

A su respecto, debe tenerse presente que la acción de amparo constituye un remedio de carácter excepcional, por lo tanto, su utilización está solo reservada para aquellos supuestos en que no existan otras vías legales aptas para proteger los derechos constitucionales conculcados por actos u omisiones de particulares o de órganos del Estado.

Y en continuidad del valor del amparo como herramienta en el fallo Asociación Multisectorial del Sur en Defensa del Desarrollo Sustentable (CSJN, voto mayoritario, 2010) nuestro máximo tribunal reitera:

[...]las demandas encuadradas en las prescripciones de la Ley General del Ambiente, la interpretación de la doctrina precedentemente enunciada debe efectuarse desde una moderna concepción de las medidas necesarias para la protección del medio ambiente, pues el art. 40 de esa ley introduce en la materia los principios de prevención del daño ambiental y de precaución ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos y por tanto imprevisibles.

Es a la luz de estos principios -que apuntan a constituir a las medidas cautelares en medios idóneos para hacer efectivos los propósitos y fines perseguidos por el art. 41 de la Constitución Nacional ("Asociación de Superficiarios de La Patagonia c/ Y.P.F. S.A. y otros" Fallos: 329:3493, disidencia de los jueces Maqueda y Zaffaroni)- que deben entenderse las amplias facultades que el art. 32 de la Ley General del Ambiente otorga a la autoridad judicial interviniente para disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general.

Frente al daño que se puede ocasionar a los derechos tutelados por el rango más alto de nuestro ordenamiento jurídico como vimos anteriormente, es que estas herramientas judiciales, como el amparo, terminan siendo vitales, pero tampoco deben ser la única solución.

7. Postura del autor

En este análisis vemos que estuvieron en juego la protección del derecho a gozar de un medio ambiente sano (tutelado por la Constitución Nacional en su artículo 41) tanto para las generaciones del presente como las generaciones futuras; como así también la protección del derecho al trabajo amparado por los tratados internacionales que poseen jerarquía constitucional como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y La Declaración Universal de Derechos Humanos.

Las bolsas no biodegradables contaminan y de eso no hay duda. El problema se suscita a la hora de aplicar la solución de parte de la autoridad administrativa.

Con información imprecisa en cuanto al nivel de contaminación de cada tipo de bolsa, sin una adecuada capacitación para la ciudadanía y sin una adecuada preparación en términos de infraestructura y producción, el resultado solo termina siendo perjudicial para las empresas que proveen las bolsas.

En esa misma línea es donde se encuentra este juzgado al rechazar la medida cautelar, dejando sin ninguna posibilidad de solución a la problemática que se suscita en términos económicos y de pérdida de fuentes de trabajo.

Siguiendo la línea argumentativa del tribunal, sin una adecuada estimación de estos derechos fundamentales, el día de mañana se podría prohibir la producción de ropa por lo contaminante que es la empresa textil.

Es importante pensar que la solución a los problemas ambientales que se suscitan hoy en Argentina no solo deban pasar por los Tribunales intentando generar unos parches o frenos poco efectivos ante un daño generado. Necesitamos que las autoridades administrativas realmente generen políticas de prevención en cuanto a la protección del medioambiente. Eso generaría que los futuros empresarios el día de mañana produzcan de forma sustentable sin perjudicar las fuentes laborales, que en la actualidad no abundan.

También es cierto que para llegar a un medio ambiente más equilibrado y sano necesitamos de una sociedad más comprometida en una de las problemáticas más importantes de cara al futuro del planeta, no solo para las generaciones presentes, si no las futuras.

8. Conclusión

Luego de analizar el fallo podemos arribar a las siguientes conclusiones:

El fallo presenta un problema jurídico axiológico a la hora de realizar la ponderación de estos derechos tutelados por el rango más alto de nuestro ordenamiento jurídico.

Es vital el cuidado de nuestro medio ambiente y que, si las empresas y las autoridades administrativas se encuentran en incumplimiento de ese deber, sea el Poder Judicial el que pueda ponerle un freno a estas irresponsabilidades, a través de las herramientas jurídicas pertinentes.

Estoy en desacuerdo en forma parcial con la resolución de este tribunal, al ignorar y desestimar una posible solución al problema económico que se genera al llevar a cabo la materialización del proyecto de la autoridad administrativa. No hay una apertura

adecuada a intentar darle una solución al inconveniente que se plantea de manera inminente, que es la pérdida de las fuentes de las laborales de todas las empresas de plástico que producen las bolsas. Tampoco hay un deseo por buscar de manera real, el verdadero perjuicio que generan al medio ambiente tanto las bolsas biodegradables como las no biodegradables, no solo en su uso, si no en su producción masiva.

9. Índice Bibliográfico

Doctrina

ALCHOURRÓN, C. E. Y BULYGIN, E. (2012). *Sistemas normativos. Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas*. (2° edición revisada). Buenos Aires: Astrea.

DOBARRO, V. M. (2015). *40 años de la LCT. El art. 17 bis: un retorno a los principios generales del derecho del trabajo*. Recuperado el día 28/10/2019 de la página: <http://www.saij.gob.ar/40-anos-lct-art-17-bis-retorno-principios-generales-derecho-trabajo-40-anos-lct-art-17-bis-retorno-principios-generales-derecho-trabajo>

PERMAN, G. (2015). *Amparo, proceso urgente*. Recuperado el día 29/10/2019 de la página: <http://www.saij.gob.ar/amparo-proceso-urgente-amparo-proceso-urgente>

MONZON CAPDEVILA, M. (2018) La importancia de la participación ciudadana en la protección del medio ambiente. Recuperado el día 29/10/2019 de la página: <http://www.saij.gob.ar/margarita-monzon-capdevila-importancia-participacion-ciudadana-proteccion-medio-ambiente>

Legislación

Constitución de la Nación Argentina. Ley N° 24.430. Ordenase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional. Sancionada: diciembre 15 de 1994. Promulgada: enero 3 de 1995.

Código Civil y Comercial de la Nación Argentina. Ley 26.994. Sancionada por el Honorable Congreso de la Nación Argentina el 01/10/2014. Publicada en el Boletín Oficial del 08/10/2014. Entrada en vigencia el 01/08/2015.

Ley General Del Ambiente. Ley 25.675 Honorable Congreso De La Nación Argentina. Publicada en el Boletín Oficial del 28/11/2002. Número: 30036.

Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Cuidad de Aires.

Ley 3147/09. Sancionada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ley de procedimiento administrativo. Ley 19549. Sancionada por el Honorable Congreso de la Nación Argentina.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

La Declaración Universal de Derechos Humanos.

Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

Jurisprudencia

Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de C.A.B.A. (2016) “*ADOC envases S.R.L. y otros contra GCBA y otros sobre medida cautelar autónoma*”, expte. A35.780-2016/0 1.

Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de C.A.B.A. (2016) “*APYMEP Asociación Civil y otros c/ GCBA y otros s/ incidente de medida cautelar*”, expte. G35.359-2016/1 1

C.S.J.N. (2008) “*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)*”.

C.S.J.N. (2017) “*Gómez Leandro Javier y otros c/ Pepsico de Argentina S.R.L. S/ Medida Cautelar*”.

C.S.J.N. (2010) “*Asociación Multisectorial del Sur en Defensa del Desarrollo Sustentable c/ Comisión Nacional de Energía Atómica*”