



**NOTA A FALLO**

**MEDIO AMBIENTE**

**ENTRE REGLAS Y PRINCIPIOS**

**Análisis del Fallo Nicanor S.A. c/ Ministerio de Medio Ambiente y de Campo**

**ALUMNO:** Gonzalo Iván Guardia

**LEGAJO:** VABG44554

**D.N.I. N°:** 29.426.308

**DIRECTORA:** Mirna Lozano Bosch

## **ENTRE REGLAS y PRINCIPIOS**

**por GONZALO IVÁN GUARDIA**

### **Análisis del Fallo “Incidente de Apelación en Nicanor S.A. c/ Ministerio de Medio Ambiente y de Campo s/ Acción de Amparo”**

#### **Sumario**

I) Introducción – II) Reconstrucción de la premisa fáctica – III) Historia Procesal – IV) Descripción de la Decisión del Tribunal – V) Ratio Decidendi–VI) Descripción del Análisis Conceptual, Antecedentes Doctrinarios y Jurisprudenciales – VII) Postura del Autor – VIII) Conclusión – IX) Referencias.

#### **I) Introducción**

El derecho ambiental representa una multidisciplinariedad, por su carácter dual en cuanto individualidad y colectividad-, lo que implica su vinculación con otras ramas del derecho, como sucede en este caso en su aspecto procesal. De allí, que siendo la cuestión de fondo un tema ambiental, resulta relevante examinar el origen del conflicto- que contrapone la normativa ambiental con uno de los principios generales del derecho-, el camino procesal y su procedencia llevada a cabo, hasta la sentencia dictada por la Cámara de Apelación.

La problemática jurídica planteada, a los jueces integrantes de la Cámara Civil N° 1, en el fallo en cuestión, gira en torno de cuestiones procesales pero que en los cimientos del caso están presentes palmariamente problemas axiológicos, al considerar entre reglas y principios, que impactan en lo decidido en la primera instancia y que luego la alzada ratifica parcialmente, atendiendo al principio de progresividad ambiental.

#### **II) Reconstrucción de la Premisa Fáctica**

La plataforma fáctica del fallo en análisis, INC 306223/1 Incidente de Apelación en Nicanor S.A. c/ Ministerio de Medio Ambiente y de Campo s/ Acción de Amparo,

R.R. CIVIL N° 347/2017, dictado por la Cámara de Apelación en lo Civil, Comercial, Minas y Laboral N° 1 de San Luis, se presenta en base al recurso de apelación interpuesto contra la resolución del 8 de junio de 2017, que rechaza la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo, por el que se dispuso el cese de actividades de la actora, y la intimación al cumplimiento de las medidas ambientales.

### **III) Historia Procesal**

El Gobierno de la Provincia de San Luis, a través del Programa Gestión y Fiscalización Ambiental, Industrial y Minero, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, Campo y Producción, tras efectuar una inspección a la empresa de feedlot Nicanor S.A., en el año 2013, le solicitó que presentase el correspondiente estudio de impacto ambiental, conforme lo dispuesto en la ley provincial N° IX-0876-2013, Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, y su respectivo Decreto Reglamentario N° 7755-MMA, del año 2014.

Ante la negativa de la mencionada, por considerar que tal normativa no era aplicable a su caso por ser preexistentes (desde el año 2011) a tal legislación, el gobierno provincial dispuso el cese de actividades. Por lo cual, el presentante de la empresa, Carlos Acevedo, interpuso un recurso de amparo, solicitando la suspensión del trámite administrativo.

Frente a ésta demanda, el Juzgado Civil, Comercial y Minas N° 4, resuelve rechazar el pedido de la medida cautelar, e intima a la actora al cumplimiento acabado de las medidas ambientales, y le solicita al Ministerio de Medio Ambiente, Campo y Producción que expida el debido trámite administrativo y conclusión mediante la resolución fundada del Recurso de Revocatoria con Jerárquico en Subsidio interpuesto por la actora amparista ante el Programa de Gestión y Fiscalización Ambiental Industrial y Minero en fecha 7/3/2017, otorgándole al actor un plazo más que razonable a fin de que pueda dar cumplimiento a la normativa vigente de impacto ambiental que rige la actividad a través de la ley provincial, mencionada ut supra, complementaria de la Ley Nacional General del Ambiente N° 25.675 del 2002.

En este marco, la actora interpone un recurso de apelación ante la Cámara de Apelación en lo Civil, Comercial, Minas y Laboral N° 1 de San Luis, quien confirma el rechazo de la medida cautelar y, anula las intimaciones impuestas por el tribunal inferior, por no encontrarse reunidos los presupuestos de procedencia procesales. Dicho fallo de la Cámara Civil N° 1, con los votos de los Dres. Beatriz A. Tardieu de Quiroga, Horacio G. Zavala Rodríguez (h) y Javier Solano Ayala.

#### **IV) Descripción de la Decisión del Tribunal**

La Cámara de Apelación en lo Civil, Comercial, Minas y Laboral N° 1 en los autos Nicanor S.A. c/ Ministerio de Medio Ambiente y de Campo, hace lugar parcialmente al recurso de apelación deducido; anula las intimaciones a la parte actora y al Ministerio de Medio Ambiente y confirma el rechazo de la medida cautelar.

#### **V) Ratio Decidendi**

En los autos en cuestión, los miembros de la cámara realizan un desglose de la resolución impugnada por la actora, en tres partes: por un lado, el rechazo de la medida cautelar peticionada y por el otro, las dos intimaciones efectuadas a ambas partes.

En cuanto a lo primero, proceden a la confirmación de lo dispuesto, toda vez que el apelante no ha cumplimentado lo dispuesto por el Código Procesal Civil y Comercial, en lo que el artículo 265 dispone: “El escrito de expresión de agravios deberá contener la crítica concreta y razonada de las partes del fallo que el apelante considere equivocadas...”, por lo que el recurso planteado carece de suficiencia técnica.

Respecto de las intimaciones, el tribunal resuelve que deben dejarse sin efecto, dado que no se refleja su viabilidad procesal: la dirigida a la actora porque, a la luz del artículo 179, el a quo debiera haber rechazado “in limine” la solicitud, debiendo darse el trámite de ley antes que pronunciarse sobre el fondo de la cuestión, entendiéndose en cuestiones que se encontraban pendientes de recurso administrativo, y más aún porque intima a la amparista a cumplir normas ambientales que justamente ésta considera que no le resultan aplicables por no encuadrarse en la legislación ambiental; y en cuanto la

intimación a la demandada, resulta improcedente dado que se pronuncia sobre una pretensión inexistente, no formulada.

Al hacer lugar parcialmente al recurso de apelación deducido, la Cámara conmina a que los objetivos ambientales sean logrados de una manera gradual, a través de metas interinas y finales, tal como lo establece el principio de progresividad, presente en el artículo 4 de la Ley General del Ambiente N° 25.675, uno de los ejes rectores de la temática ambiental.

## **VI) Descripción del Análisis Conceptual, Antecedentes Doctrinarios y Jurisprudenciales**

Resulta necesario clarificar determinadas nociones, presentes en el fallo, para un correcto abordaje conceptual.

En primer lugar, es importante señalar que:

Asegurando la participación del público en todas las decisiones que lo afectan y estableciendo una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, nuestros países refutan la falsa dicotomía entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico. No puede haber crecimiento a expensas del medio ambiente, y no puede gestionarse el medio ambiente ignorando a nuestros pueblos y nuestras economías. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018, p. 7)

Así mismo, dentro del cuerpo normativo, es necesario mencionar la máxima preceptuada por el artículo 41 de la Constitución Nacional, por el cual se garantiza a todas las personas el derecho a vivir en un ambiente sano, apto para el desarrollo humano.

Por su parte, el Derecho Ambiental dispone de su propio plexo normativo reflejado en la Ley General del Ambiente N° 25.675 del año 2002, conteniendo en su artículo 4, una serie de principios rectores, entre los que se encuentran el de

progresividad, el cual reza: “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”.

En complementariedad, a nivel provincial se encuentra la Ley N° IX-0876-2013 de Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y su respectivo Decreto Reglamentario N° 7755 del año 2014, cuya finalidad es la de reconocer y prevenir alteraciones en el tiempo, respecto de actividades antrópicas, a desarrollarse o preexistentes, estatales o particulares, que afecten la calidad de vida, los recursos naturales, o contaminen el ambiente.

Si bien, la sentencia resuelta por la Cámara, atañe a cuestiones procesales inobservadas, tanto por la actora amparista, como por el a quo; el fallo presenta problemas axiológicos de fondo, que constituyen la génesis del conflicto.

A decir de, Junyent Bas (2015): “La aplicación inmediata no es retroactiva, pues implica la vigencia de nuevas normas para el futuro; el efecto inmediato encuentra sus límites en el principio de irretroactividad que veda aplicar las nuevas leyes a situaciones jurídicas ya constituidas.” (p. 2).

Según, Atienza y Manero (1991):

de los principios en sentido estricto cabe decir que son mandatos de optimización únicamente en el sentido de que, al estar configuradas de forma abierta sus condiciones de aplicación, la determinación de su prevalencia en un caso o no individual determinado, exige su ponderación, en relación con los factores relevantes que el caso presente, con principios y reglas que jueguen en sentido contrario; pero una vez determinado que en ese caso prevalece el principio, éste exige un cumplimiento pleno. (p. 110).

En contraposición a lo mencionado, García Amado (2016) plantea que:

El juez tiene que aplicar la norma y si no hay en el sistema otra norma que prevea expresamente una excepción para mi caso, debe sancionarme. Si no lo hace así, no aplica el derecho y no cumple con la tarea que constitucionalmente tiene encomendada. (p. 16).

El análisis del caso en cuestión, amerita también su encuadre en base a otros fallos, que constituyen antecedentes jurisprudenciales necesarios para la posterior fundamentación.

Si bien es cierto que el principio de irretroactividad de las leyes establecido por el artículo 3 del Código Civil no tiene jerarquía constitucional, no lo es menos que el mismo es una norma de interpretación que debe ser tenida en cuenta por los jueces en la aplicación de las leyes y que la facultad de legislar sobre hechos pasados no es ilimitada, ya que la ley nueva no puede modificar o alterar derechos incorporados al patrimonio al amparo de una legislación anterior sin menoscabar el derecho de propiedad consagrado en el artículo 17 de la Constitución nacional. (CSJ de Santa Fe – 07/05/2013 – “Banco de Galicia y Buenos Aires c/ Neira, Osvaldo Manuel s/ Recurso de Inconstitucionalidad”).

El principio de irretroactividad, que también es predicable respecto de los actos administrativos, no es absoluto. Así, en ciertos supuestos establecidos por la legislación, se admite - a modo de excepción- el dictado de actos administrativos con efectos retroactivos. El artículo 13 de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires contiene en concreto la norma que regula la posibilidad de efectos hacia el pasado (ex tunc) en el ámbito local. De los términos de la norma se desprenden los dos supuestos en los cuales se admite la retroactividad del acto bajo la expresa condición de que en ningún caso puede concretarse una lesión a los derechos adquiridos. (Cámara de Apel. Cont. Adm. y Trib. de la Ciudad Aut. de Bs. As. Sala 01 – 10/11/2006 - “Severino Osvaldo Héctor c/ GCBA s/ cobro de pesos”).

Repárese que, aun cuando el principio de irretroactividad de la ley que establece el art. 3 del código civil, está dirigido al intérprete y no obliga, en principio, al legislador,

pasa a ser una exigencia constitucional si la aplicación retroactiva redundaría en menoscabo de la propiedad particular. Es por ello que se ha sostenido que la facultad del Estado de imponer límites al nacimiento o extinción de los derechos, no lo autoriza a prescindir por completo de las relaciones concertadas al amparo de la legislación anterior, especialmente cuando las nuevas normas causan perjuicios patrimoniales que no encuentran su justo paliativo. (Cámara Nac. de Apel. en lo Civil de Capital Federal, Ciudad Aut. de Bs.As. Sala G - 28/10/2002 - “Pereyra Lucena, Santos c/ Kiernan, Héctor M y otro s/ Ejecución Hipotecaria”).

## **VII) Postura del Autor**

De la decisión llevada a cabo por los miembros de la Cámara, es posible inferir la correcta resolución del caso. Para arribar a tal postura, es conveniente analizar por separado el contenido de la sentencia.

En lo que respecta a, la confirmación del rechazo de la medida cautelar, se observa la ausencia de lo preceptuado por el artículo 265 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en el memorial de agravios formulado por el apelante; sumado a ello, los fundamentos expuestos por él a quo. De los cuales, debe resaltarse la inexistencia de una ilegalidad manifiesta, presupuesto necesario para invocar la acción de amparo, toda vez que el órgano fiscalizador dependiente del Ministerio de Medio Ambiente y de Campo, ha actuado en ejercicio de las facultades que le son propias. Cierto es, que la acción de amparo no está destinada a reemplazar los medios ordinarios para la solución de controversias. (CS – 2/3/16 - “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suc Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros” - Fallos 339 - 201).

En cuanto a las intimaciones resueltas por el decisorio de grado, cabe hacer algunas precisiones.

El a quo intima a la actora, al cumplimiento acabado de las normas ambientales; que justamente la misma, sostiene que no aplican a su actividad, por ser preexistentes a la sanción de la ley medioambiental, y que por lo tanto la normativa en cuestión no le sería exigible, porque de lo contrario importaría una aplicación retroactiva de la ley, lo



cual está vedado y prohibido por el Código Civil y Comercial de la Nación en su artículo 7, y en los principios generales del derecho.

Por otro lado, el Decreto Reglamentario 7755, prevé expresamente en su artículo 5, los supuestos de situaciones preexistentes, otorgando un plazo de 90 (noventa) días para poder cumplimentar con los procedimientos de auditoría ambiental, a través de la evaluación de impacto ambiental.

El derecho no es estanco, está en continuo devenir, y en función de ello es que surgen leyes que gravitan, lógicamente, sobre cuestiones originadas en normativas anteriores. Dicho esto, como señala Junyent Bas (2015):

siempre pueden y deben las razones para la decisión resultantes de la norma jurídico-positiva cotejarse o ponderarse con las razones morales en general. Caiga quien caiga. Unas veces servirá ese expediente para ampliar algún derecho del ciudadano o para exonerarlo de alguna obligación frente al Estado, pero en otras oportunidades el resultado podrá ser el inverso, el de que al ciudadano se le deje de aplicar alguna garantía legal o constitucionalmente establecida o el de que al ciudadano se le imponga, frente al Estado, alguna obligación no jurídico-positivamente sentada. (p. 11)

Considerando lo expuesto hasta aquí, se infiere que, en el caso planteado, la amparista debiera cumplimentar con lo dispuesto por la Ley General del Ambiente 25675, porque se encuentra de por medio el “**interés general**”, “**el bien común**”, representado en la población de cercanía, y en los recursos naturales involucrados, y en la garantía dispuesta por la Constitución Nacional en su artículo 41.

Es menester aclarar, que el tribunal de alzada, adecuadamente desestimó la medida indicada por el juez de primera instancia, por haber desatendido los procedimientos procesales, al pronunciarse sobre la situación de fondo, sin darse antes el trámite de ley

requerido. Así, el a quo, imprudentemente resuelve sobre una cuestión que estaba pendiente de recurso administrativo, dado que no se encontraba agotada la vía administrativa, judicializando de esa forma la toma de decisiones propia de otro poder del Estado; obstaculizando con ello, la obtención gradual de los objetivos ambientales, tal como establece el principio de progresividad.

### **VIII) Conclusión**

A modo de conclusión final se infiere, que los principios y las reglas no son excluyentes, y que deben sopesarse en función de cada caso particular.

La ejecución de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de actividades o de aquellas ya existentes, no se traduce en una medida restrictiva o prohibitiva del emprendimiento, o del derecho al desarrollo, si no que reside, en el hecho de velar por el bien colectivo, por la prevención de todo daño futuro.

Por ello, a la hora de aplicar normas ambientales, el Estado debe hacerlo de manera paulatina, para velar por los derechos patrimoniales individuales con los derechos de incidencia colectiva, como un todo en armonía, con asidero en el principio de progresividad, para que las medidas exigidas a los administrados, puedan adecuarse correctamente, sin frustrar derechos adquiridos. (Giacosa y Lloret, 2016).

### **REFERENCIAS**

- Atienza Rodríguez, M. y Ruiz Manero, J. (1991). Sobre principios y reglas. *Doxa*. N. 10. ISSN 0214-8876, pp. 101-120.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.
- García Amado, J. (2016). ¿Qué es ponderar? Sobre implicaciones y riesgos de la ponderación. *Revista Iberoamericana de Argumentación*, N.13.
- Giacosa, N. y Lloret, J. (2011). El principio de progresividad ambiental y los horizontes de su aplicación. *Jurisprudencia Argentina – Número especial*

*Derecho Ambiental, N 13*. Coord.: Cafferatta, Néstor A., ISBN 978-950-20-0296-5, pp. 36-50.

- Junyent Bas, F. (2015) El Derecho Transitorio. A propósito del artículo 7 del Código Civil y Comercial. *La Ley, I*.

## **NORMATIVA**

- Ley N° 24.430. Constitución de la Nación Argentina. B.O. 1994. Congreso de la Nación Argentina.
- Ley N° 26.994. Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. B.O. 2014. Congreso de la Nación Argentina.
- Ley N° 25.675. Ley General del Ambiente. B.O. 2002. Congreso de la Nación Argentina.
- Ley N° IX-0876-2013. Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. B.O. 2013. Congreso de la Provincia de San Luis.
- Decreto Reglamentario N° 7755-MMA-2014. Gobierno de la Provincia de San Luis.

## **JURISPRUDENCIA**

- C.S.J.N. “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suc Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo”, 2016, pub. en Fallos 339:201.
- Cámara de Apel. Cont. Adm. Y Trib. de la Ciudad Aut. de Bs. As. Sala 01. “Severino Osvaldo Héctor c/ GCBA s/ cobro de pesos”, 2006.
- Cámara Nacional de Apel. en lo Civil de Capital Federal, Ciudad Aut. de Bs.As. Sala G. “Pereyra Lucena, Santos c/ Kiernan, Héctor M y otro s/ Ejecución Hipotecaria”, 2002.
- Corte Suprema de Justicia de Santa Fe. “Banco de Galicia y Buenos Aires c/ Neira, Orlando Manuel s/ recurso de inconstitucionalidad”, 2013.