



Abogacía

“Seminario Final de Abogacía”

Universidad Siglo 21

Fecha: 05/07/2020

TITULO: “El control judicial de los actos administrativos en materia ambiental”

Alumno: Venturuzzi Santiago

Legajo: VABG80962

DNI: 39558851

Tema: Medio ambiente

Tutor: Ab. Romina Vittar

Autos: Tribunal Superior de Justicia, 2017 “GREMO, MARÍA TERESA Y OTROS C/ CORP. INTERCOMUNAL PARA LA GESTIÓN SUSTENTAB. DE LOS RESID. DEL AREA METROP CBA. S.A. (CORMECOR S.A.) AMPARO (LEY 4915) CUERPO DE COPIAS - RECURSO DE APELACIÓN” (Expte. SAC n° 3326232)

Sumario: **I.** Introducción. **II.** Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal. **III.** Análisis de la ratio decidendi de la sentencia. **IV.** Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. **V.** Postura del autor. **VI.** Conclusión. **VII.** Listado bibliográfico

I. Introducción

En el fallo que se expone analizaremos la resolución del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, vinculado por un lado a una medida cautelar de amparo interpuesta por vecinos de la localidad de Villa Parque Santa Ana a la “Corporación Intercomunal para la Gestión Sustentable de los Residuos del Área Metropolitana de Córdoba S.A”, y por el otro lado a un recurso de apelación de la parte demandada (CORMECOR), a través de sus representantes, en contra de la medida cautelar resuelta por Auto N° 286 04/10/2016, dictado por la Cámara de Apelaciones en los Civil y Comercial de Sexta Nominación. En el mismo, se dio lugar parcialmente a la medida cautelar solicitada por la actora, ordenando a la demandada que en virtud de las cuestiones ambientales de urgencia, y teniendo en cuenta los principios precautorios y preventivos, se abstenga de ejecutar las obras para la instalación de la planta de tratamientos de residuos domiciliarios, hasta que no estén realizados los estudios correspondientes de impacto ambiental, y su correspondiente Licencia Ambiental, respetando lo establecido en la Ley de Política Ambiental Provincial N° 10.208 y Ley General de Ambiente N° 25.675.

Estos derechos al medio ambiente se ven protegidos a nivel nacional, principalmente por la Ley General del Ambiente N° 25.675 y por la Constitución Nacional, en sus artículos 41 y 43. Por otra parte, habrá una protección a nivel provincial estableciendo presupuestos complementarios a los dictados por la Nación.

Se encuentra un problema jurídico de tipo axiológico, el cual se focaliza en la disputa sobre el alcance que tendrá el control judicial sobre las tareas de gestión de políticas y funciones ambientales, a cargo de la administración provincial, poniendo en riesgo el principio de la división de poderes, y a su vez encontraremos que se debe realizar un análisis sobre como el derecho ambiental y sus principios se van a conjugar en este caso para acrecentar la flexibilidad sobre cuestiones políticas no justiciables, como las políticas ambientales, llevadas a cabo por la administración. Generando una facultad en los jueces,

para ampliar la flexibilidad sobre los controles de legalidad y las cuestiones políticas no justiciables.

No obstante el Tribunal Superior de Justicia se deberá encargarse de marcar límites a esas facultades, determinando hasta donde podrá llegar el control judicial, el mismo debe procurar no convertirse en un impedimento para gestionar políticas y funciones ambientales, y así no poner en riesgo el principio de la división de poderes.

II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal.

Hechos: se trata del surgimiento de un conflicto entre habitantes de la localidad de Villa Parque Santa Ana y la empresa Cormecor S.A. Por un lado, los vecinos tratan de paralizar la instalación de una planta de tratamiento de residuos domiciliarios en la localidad de La Lagunilla, Pedanía Caseros, en proximidad con Villa Parque Santa Ana, ubicada sobre la ruta provincial RP 5, a 11 km al noreste de la ciudad de Alta Gracia y a 25 km al suroeste de la capital provincial, fundamentándose en que dicho lugar es inapropiado para su instalación y que, de llevarse a cabo provocaría un gran daño ambiental, ecológico y económico.

Por otro lado, la parte demandada postula que la actividad que buscan realizar goza de presunción de legitimidad, que el amparo que intentan impugnar es injusto, arbitrario y solo tiene apariencia de fundamentado, ya que han realizado los estudios correspondientes de impacto ambiental y se determina que la ubicación del complejo ambiental es adecuada, adjuntando a su vez una copia de la Licencia Ambiental concedida por Resolución N° 10 con fecha 08/02/2017, cuya validez es cuestionada posteriormente.

La instalación del complejo ambiental para el tratamiento de residuos generó tres presentaciones judiciales con un mismo objeto y relacionados con la misma problemática: la prohibición de la instalación. La primera fue realizada por vecinos de la localidad, contra los dueños de los terrenos que se expropiarían para su instalación, la segunda por la Municipalidad de Villa Parque Santa Ana, y la última, en la que nosotros nos enfocamos, fue un amparo presentado por productores agropecuarios hacia la empresa Cormecor S.A. En consecuencia, estas exposiciones llevaron a la unión de los tres planteos con el fin de

unificar dichas presentaciones judiciales en un mismo tribunal para dictar una sentencia definitiva.

Historia procesal: la medida cautelar a la que nos referimos fue tramitada en primer lugar en el Juzgado Civil, Comercial, Conciliación y Familia de la Ciudad de Alta Gracia, en el que la jueza hace lugar al amparo presentado, y luego se declara incompetente, remitiendo las actuaciones a la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Sexta Nominación, la cual confirma la medida tomada por el Juzgado predecesor. Frente a la resolución de esta cámara, el demandado Cormecor S.A interpone un recurso de apelación, en principio con efecto suspensivo, esto significa que los efectos de tal medida debían suspenderse hasta que se tome una decisión, luego este efecto fue revertido y el recurso pasó a tener un efecto devolutivo. Para la resolución del mismo intervino el Tribunal Superior de Justicia, el cual resolvió no dar lugar al recurso interpuesto y ratificar parcialmente la medida cautelar establecida anteriormente. Remitiendo a su vez las actuaciones a la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación para el dictado de una sentencia definitiva, basadas en las medidas cautelares establecidas en todas presentaciones judiciales, con el mismo objeto.

Decisión del tribunal: como se ha mencionado en el fallo bajo análisis, se resolvió en primer lugar rechazar parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la demandada Cormecor S.A. y ratificar parcialmente la medida cautelar ordenada absteniéndose de emprender obras civiles. Y en segundo lugar, remitir las actuaciones a la Cámara Contencioso Administrativa de Primera nominación.

III. Análisis de la ratio decidendi de la sentencia

Este punto hace referencia al análisis de la sentencia del fallo en cuestión. El Tribunal tuvo en cuenta ciertos argumentos para luego tomar una decisión final; uno de ellos fue como expone el fallo en análisis, “que el desarrollo del proceso ambiental de autos ha registrado diferentes inconvenientes tanto administrativos como climatológicos, lo que lo ha hecho pasible de múltiples impugnaciones y observaciones en relación a la Licencia Ambiental otorgada por la Secretaría de Ambiente de la provincia mediante Resolución n° 10 de fecha 08/02/2017” (Considerando Cinco). Determinando que esta licencia no logró el

cumplimiento acabado de las condiciones establecidas en la Ley n° 10.208 (Artículos 13 – 34) con respecto al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.

Otro de los argumentos del Tribunal al momento su decisión fue la acreditación de que la medida cautelar interpuesta fue presentada en tiempo y forma por la parte legitimada para hacerlo, por lo cual es válida. Una vez presentada la medida cautelar de forma adecuada, el Poder Judicial teniendo en cuenta sus amplias facultades de valoración respecto a la existencia de daños o amenazas ambientales y su amplio poder de acción, busca caminos para garantizar la eficacia de los derechos ambientales y así evitar su vulneración, destacando que el Tribunal mantuvo que dicha instalación causaría un daño ambiental determinado en la Ley General de Ambiente. Es por esto que dispusieron los recursos necesarios para evitar el posible daño que podría generarse, ya que se trata de derechos básicos para la población, enfocándose en el cuidado del medio ambiente, la preservación de los recursos naturales y el resguardo del equilibrio del sistema ecológico. Es importante destacar el criterio impuesto por el Tribunal Superior de Justicia sobre las exigencias ambientales, alegando que “en el régimen ambiental sub examine no se exige que la arbitrariedad y la ilegalidad resulten manifiestas” (Considerando segundo).

Ahora bien, cabe destacar y aclarar que la decisión que toma el Tribunal solo resolverá lo relacionado a la medida cautelar vigente en discusión y al recurso interpuesto. Dado que “la cuestión principal objeto de esta acción de amparo se encuentra bajo la competencia de la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación” (Considerando Cinco).

IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

Como punto de partida para cuestionar si es correcto realizar un control de legalidad debemos tener en cuenta que estamos frente a un acto administrativo, el cual como veremos más adelante, puede ser de dos tipos, acto administrativo reglado o acto administrativo discrecional, generando posturas diferentes y enfrentadas entre distintos autores.

Nos enfocaremos en primer lugar en los actos administrativos discrecionales, admitiendo que la discrecionalidad y el control de los jueces son el centro del derecho administrativo puede sonar excesivo, pero sigue siendo una de las cuestiones con mayor

importancia para la protección de los derechos individuales y colectivos. La discrecionalidad puede ser definida como actividad libre e inmune al control de los jueces, esto implicaría sustraer tal actividad del control judicial o al menos, reducirlo a su mínima expresión, lo cual llevado a un extremo se consideraría una teoría incompatible con el Estado de Derecho. El origen de esta discrecionalidad administrativa proviene del contencioso-administrativo francés en el que los jueces suelen autolimitarse y practican un control mínimo sin sustituir, en principio y como regla general, los aspectos que consideran puros juicios de oportunidad que lleva a cabo la Administración (Cassagne, 2009).

La discrecionalidad puede ser de diferentes formas; de actuación, que se relaciona con la posibilidad de la Administración de elegir entre “actuar y no actuar”, y de elección, en la que se configura una opción que le permite elegir la solución entre varias alternativas igualmente justas (Hutchinson, 2005).

Con respecto a las posturas que podemos ver en base a los actos discrecionales, Sanchez Moron (1994) apoya la idea de que los jueces deben limitarse a ejercer un control jurídico no debiendo interferir en los aspectos técnicos o políticos de la decisión administrativa. Por otro lado Fernandez (1994) alega un control judicial pleno sobre los actos administrativos, facultando al juez a interferir en caso de ser necesario para la protección de los derechos e intereses de las personas lesionadas.

“El tema del control de la discrecionalidad administrativa es uno de los más controvertidos de nuestra disciplina, a tal punto que se ha dicho del poder discrecional que es el verdadero caballo de Troya del Derecho Administrativo” (Vincenti, 2016).

Vincenti (2016) sostiene que los órganos administrativos tienen potestad para corregir actos emitidos anteriormente de forma irregular, es decir aquellos con vicios graves en su forma, competencia o contenido. Estas facultades discrecionales consistían en negar el control judicial, llevando a que el acto administrativo no pueda ser cuestionado por el poder judicial. Esta fundamentación se daba por una interpretación rígida del principio de división de poderes, en el cual el Poder Judicial quedaba auto limitado a realizar el control judicial de las decisiones de otros poderes.

Así como explicamos los actos discrecionales, daremos lugar a los actos reglados, alegando que las potestades serán regladas cuando su ejercicio depende de un criterio casi automático, es decir, cuando en el marco de un supuesto de hecho determinado, la Administración debe aplicar las consecuencias prefijadas por el orden jurídico, sin posibilidad de optar entre dos o más consecuencias legalmente posibles e igualmente válidas en términos de derecho, sino que debe limitarse a eso (Balbin, 2007). Tal es así que, en el caso de las facultades regladas, la norma jurídica predetermina en forma concreta la conducta que debe seguir la Administración, de modo tal que a los órganos administrativos sólo les corresponde su aplicación en los casos definidos por el ordenamiento (Gordillo, 2003).

Habiendo determinado, explicado y diferenciado los actos administrativos discrecionales y los actos administrativos reglados, podemos decir que la realidad refleja siempre una combinación de poderes reglados con poderes discrecionales, como surgió en la doctrina argentina a partir de 1960. Así el Dr. Balbin (2008) expone que no existen potestades enteramente discrecionales, por lo que es casi imposible hallar en el ordenamiento jurídico potestades íntegramente regladas; y Vincenti (2016) aclara que “no existen actos reglados ni discrecionales cualitativamente diferenciales, sino únicamente actos en los que la discrecionalidad se encuentra cuantitativamente más acentuada que la regulación y a la inversa” (pág. 322).

Como conclusión sobre los actos administrativos, podemos indicar que ningún acto va a ser irrevisable aunque tenga contenido discrecional, es por eso que acarrea como consecuencia que su ejercicio sea controlado por el Poder Judicial y que a su vez en cualquier caso se pueda ejercer dicho control.

En base a los antecedentes, en Argentina, desde la década del cincuenta empiezan a aparecer trabajos de precursores como Linares Juan Francisco y Fiorini Bartolome, hasta trabajos más recientes que se orientan hacia una admisión del control judicial de los actos discrecionales evidenciando una mayor participación por parte de los jueces. Haciendo referencia a esto, podemos remitirnos a antecedentes en casos de la CSJN como - “Martínez, Sergio c/ Agua Rica” CSJN, 2/3/2016, - “Salas, Dino” CSJN, 26/3/2009.

Con todo lo expuesto anteriormente, teniendo en cuenta los cambios positivos que se presentan, en la actualidad se debe concebir un nuevo modelo de juez ya que debe enfrentarse a la nueva realidad procesal descrita por Cafferatta (2004).

Estos *nuevos jueces* deben tener en cuenta que “el impacto del tiempo es feroz; nadie quiere aguardar el consumo del que requiere la justicia; aún el razonable” (Morello & Cafferata, 2004), y por ello “el derecho procesal moderno señala la necesidad de un procedimiento rápido, aunque provisorio y revisable y de allí la alta significación de las medidas urgentes” (Kemelmajer de Carlucci, 2006)

Para finalizar con el criterio del nuevo juez en materia ambiental, tendremos en cuenta que si bien se busca la protección de los intereses de los grupos, esto no dará lugar a la violación de las reglas del debido proceso, es decir, que no podrá frustrar los derechos individuales de raigambre constitucional.

Por otro lado tenemos que tener en cuenta que la participación ciudadana fue de mucha ayuda en la temática ambiental, la misma es definida como “el proceso mediante el cual los ciudadanos, en forma individual o colectiva, inciden en la toma de decisiones públicas en materia ambiental, así como en su ejecución y control.” (Cerro, 2012)

El principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 de la CNUMAD (Organización de las Naciones Unidas, 1992) estableció:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional toda persona deberá tener la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos.

Uno de los objetivos que la ley 25.675 General del Ambiente impone a la política ambiental nacional es el de fomentar la participación social en los procesos de toma de decisiones (art. 2º). Más adelante, en el artículo 19 reglamenta el ejercicio de la participación ciudadana, mientras que el artículo 20 faculta a las autoridades institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.

Por último, el artículo 21 pone énfasis en la evaluación del impacto ambiental y programas de ordenamiento ambiental del territorio (Valls, 2016).

Si bien la participación ciudadana ya no es una opción para las autoridades sino una obligación, es importante destacar que surge la necesidad de 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 (Monzón Capdevila, 2018).

V. Postura del autor

Con respecto a la postura adquirida en base a la problemática jurídica encontrada, comenzaremos planteando unos interrogantes que nos ayudarán a descifrarla. ¿Sobre qué tipo de actos administrativos estamos haciendo hincapié? ¿Puede el poder judicial controlar los actos administrativos que realiza la administración pública en favor de políticas ambientales? ¿Hasta qué punto podrá controlar esos actos?

Lo primero que vamos a determinar es que los actos en cuestión son actos administrativos realizados por la administración en favor de políticas ambientales que tienen a su cargo, tal como lo establece el Artículo 20 Ley N° 10.208. Como vimos anteriormente, estos actos administrativos pueden ser de dos tipos, por un lado actos reglados y por otro actos discrecionales, el primer punto a tener en cuenta para saber si corresponde realizar un control de legalidad es determinar frente a qué tipo de acto estamos.

Aquí es donde adquirimos una determinada postura, sosteniendo que si bien la Licencia Ambiental se podría considerar como un acto plenamente reglado ya que está expresamente determinado su procedimiento, etapas y requisitos en la Ley N° 10.208 Política Ambiental Provincial en sus artículos 13 – 34. Al basarnos en lo afirmado por los autores citados en este trabajo, podemos decir que aunque todo acto administrativo tendrá tanto caracteres reglados como discrecionales, esto llevará a que sin importar frente a qué tipo de acto nos encontremos, el mismo será susceptible de enfrentar el Control Judicial correspondiente, siempre que así se desee. La discrecionalidad se encuentra cuantitativamente más acentuada que la regulación y a la inversa. Si bien Vincenti (2016)

sostiene que el control de legalidad fue ganando terreno, primero de forma tímida y limitada y luego de modo ordinario; sostenemos que gran parte de la justicia, basándose en el principio de la división de poderes o la presunción de legalidad aun deja de lado realizar dicho control de forma ilimitada.

A su vez nuestra postura va a fundamentarse en legislación vigente, basándonos por un lado a nivel Nacional en la Ley N° 25.675 Artículo 32, que aclara que no admitirá restricciones judiciales en cuestiones ambientales y el Artículo 7 que determina que ante la existencia de degradación o contaminación de recursos ambientales corresponderá la intervención de los tribunales ordinarios. Por otro lado, a nivel Provincial Ley N° 10.208 Artículo 5, inciso j) ante la existencia de cuestiones ambientales, el Poder Judicial no podrá eximirse de la protección y conservación del medioambiente. Por lo cual estas legislaciones le otorgarán competencia al Poder Judicial para entender sobre cuestiones que protejan efectivamente el interés general.

VI. Conclusión

Para concluir tendremos en cuenta en primer lugar, que la instalación de un “Complejo ambiental para el tratamiento, valorización y disposición final de los residuos sólidos domiciliarios” es considerado esencial para un desarrollo sustentable de la vida humana, sin embargo, no se puede ignorar que en las cercanías del establecimiento, y en consecuencia por los procesos utilizados existen efectos nocivos sobre la salud de las personas y los recursos naturales dando lugar a que el Poder Judicial, deba interferir en dicha problemática garantizando los derechos constitucionales de las personas.

Para lograr la correcta protección de estos derechos sostenemos que el Poder Judicial, dadas las circunstancias de la participación ciudadana y del nuevo modelo de juez que se enfrenta, *siempre* va a poder realizar el Control Judicial correspondiente, respetando los límites que se imponen para no dañar el derecho al debido proceso y garantizar la tutela judicial efectiva de aquellos que sientan amenazados sus derechos constitucionales. Pero a su vez, con una apropiada prudencia y razonabilidad, debiendo procurar no convertirse en un impedimento para las políticas ambientales, a cargo de la administración provincial.

VII. Listado Bibliográfico

DOCTRINA

- Balbin, C. F. (2007). *Curso de derecho administrativo*. Buenos Aires: La Ley.
- Cafferatta, N. A. (2004). *Introducción al Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Cassagne, J. C. (2009). *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*. Buenos Aires: Marcial Pons.
- Cerro, M. (2012). *CIUDADANIA Y AMBIENTE. Instrumentos de participación ciudadana en las políticas*. Tucuman: Facultad de Derecho.
- Fernandez, T. (1994). *De la arbitrariedad de la Administracion*. Madrid: Civitas.
- Gordillo, A. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I* (Octava ed.). Buenos Aires: F.D.A.
- Hutchinson, T. (2005). *Principio de legalidad, discrecionalidad y arbitrariedad, en "Derecho Administrativo. Aportes para el Rediseño Insitucional de la Republica"*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Kemelmajer de Carlucci, A. (2006). *Estado de la jurisprudencia nacional en el ambito relativo al daño ambiental colectivo despues de la sancion de la ley 25675, ley general de ambiente*. Buenos Aires: La Ley.
- Monzon Capdevila, M. (2018). La importancia de la participacion ciudadana en el medioambiente. Sistema Argentino de Informacion Juridica.
- Morello, A., & Cafferata, N. (2004). Las medidas cautelares hoy. *Revista de Derecho Ambiental*, 169.
- Organizacion de las Naciones Unidas. (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Rio de Janeiro.
- Sanchez Moron , M. (1994). *Discrecionalidad administrativa y control judicial*. Madrid: Tecnos.
- Valls, M. F. (2016). *Derecho Ambiental Tercera Edicion* . Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Vincenti, R. W. (2016). El control judicial de la discrecionalidad administrativa. El caso de los elementos reglados del acto. En E. M. Alonso Regueira, *El control de la actividad estatal I Discrecionalidad, división de poderes y control extrajudicial* (págs. 314 - 331). Buenos Aires: Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho.

NORMATIVA

Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Argentina. (1981)

Constitución de la Nación Argentina (1994)

Constitución Provincial de Córdoba (2001)

Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992)

Ley Nacional N° 25675 “Ley General del Medio Ambiente” (2002)

Ley Provincial de Córdoba N° 10208 “Política Ambiental Provincial”

Ley Provincial de Córdoba N° 4.915 “Ley de Amparo” (1967)

JURISPRUDENCIA

“GREMO, MARÍA TERESA Y OTROS C/ CORP. INTERCOMUNAL PARA LA GESTIÓN SUSTENTAB. DE LOS RESID. DEL AREA METROP CBA. S.A. (CORMECOR S.A.) AMPARO (LEY 4915) CUERPO DE COPIAS - RECURSO DE APELACIÓN” (Expte. SAC n° 3326232)

**SALA ELECTORAL y de COMP.ORIGINARIA -
TRIBUNAL SUPERIOR**

Protocolo de Autos

Nº Resolución: 43

Año: 2017 Tomo: 2 Folio: 468-476

EXPEDIENTE: 3326232 -  - GREMO, MARÍA TERESA Y OTROS C/ CORP. INTERCOMUNAL PARA LA
GESTION SUSTENTAB. DE LOS RESID. DEL AREA METROP CBA. S.A (CORMECOR S.A) - AMPARO AMBIENTAL -
CUERPO DE COPIAS

AUTO INTERLOCUTORIO NUMERO: 43. CORDOBA, 18/05/2017. Y VISTOS: Estos autos caratulados: **"GREMO, MARÍA TERESA Y OTROS C/ CORP. INTERCOMUNAL PARA LA GESTIÓN SUSTENTAB. DE LOS RESID. DEL AREA METROP CBA. S.A. (CORMECOR S.A.) – AMPARO (LEY 4915) – CUERPO DE COPIAS - RECURSO DE APELACIÓN"** (Expte. SAC n° 3326232), en los que:

1. La parte demandada, Corporación Intercomunal para la Gestión Sustentable de los Residuos del Área Metropolitana Córdoba S.A., en adelante CORMECOR, a través de sus representantes, interpuso recurso de apelación (fs. 181/191) en contra de la medida cautelar resuelta por Auto número Doscientos ochenta y seis de fecha cuatro de octubre de dos mil dieciséis, dictado por la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Sexta Nominación de esta ciudad en cuanto resolvió *"I.- Ordenar a la demandada CORMECOR, por razones ambientales de urgencia y en virtud de los principios precautorio y preventivo, que se abstenga de ejecutar toda obra de instalación de la planta de tratamiento de residuos domiciliarios dentro del predio señalado en la demanda de amparo, hasta tanto se realicen los estudios de impacto ambiental en toda la zona de influencia, finalice el procedimiento previsto por el marco normativo específico en materia ambiental y se resuelva la cuestión de fondo, todo en función de los establecido en el capítulo IV de la ley 10.208 y sus correlativos de la L.G.A. 25.675..."* (fs. 160/172vta.).

Sostienen que lo primero que debió determinar la Cámara es si la acción de amparo ambiental o las medidas cautelares que devienen de ella constituyen acciones distintas a las contempladas por los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional y 48, 66 de la Constitución Provincial.

Alegan que la práctica jurisdiccional mediante la cual los jueces dictan medidas cautelares y luego

giran inmediatamente las actuaciones al fuero que entienden competente, es contraria al espíritu de la ley toda vez que, si bien las medidas cautelares dictadas por jueces incompetentes son válidas si han sido dispuestas de conformidad con las prescripciones legales, esto no implica desconocer el principio de que deben abstenerse de dictarlas si reconocen que son incompetentes.

Postulan que la actividad que busca realizar CORMECOR goza de la presunción de legitimidad que rige en la materia, por lo que la procedencia de la medida cautelar que desvirtuó tal presunción debió ser objeto de un análisis meduloso, cosa que no aconteció en el presente caso.

Refieren la amplitud e incorrecta valoración de la urgencia y/o daño para justificar inaudita parte el despacho de la cautelar autosatisfactiva paralizante de una acción eminentemente ambiental como es la instalación de un complejo ambiental en un sitio previamente estudiado y determinado para mitigar cualquier efecto nocivo al ambiente, la salud u otro bien jurídicamente protegido de las personas.

Afirman que la medida que impugnan es injusta, arbitraria y contiene sólo una apariencia de fundamentación al estar basada en afirmaciones dogmáticas. Sostienen que no se condice con lo resuelto por la Cámara Contencioso Administrativa que previno, que al admitir la demanda de amparo perpetrada por el Municipio de Santa Ana rechazó la medida de no innovar por idéntica causa fáctica e igual hecho lesivo que el reconocido por la Cámara Civil.

Reiteran que el *a quo* ha interpretado errónea, infundada y dogmáticamente los marcos legales de protección del ambiente y de los derechos de los ciudadanos, circunstancia que los agravia toda vez que esa interpretación ha alterado el conflicto entre la presunción de legalidad y legitimidad del cumplimiento (sic) de la normativa ambiental (extremos oportunamente valorados y acreditados por ante la Juez que denegó la cautelar) con una suerte de acreditación de los hechos y derecho de los amparistas, sin ningún rigor científico que justifique la medida cautelar dispuesta.

Explican que la resolución cuestionada fue dictada sin haber tenido en cuenta que CORMECOR ha realizado sus estudios de impacto ambiental y cumplido con todo el procedimiento del Capítulo IV de la Ley de Ambiente, y en función de ello, obtuvo la licencia ambiental. Agregan que se ha cumplido con todos los estudios y recomendaciones de la autoridad de aplicación ambiental y de recursos

hídricos, y se han completados los estudios hidrológicos superficiales y de correntías.

Manifiestan que la omisión deliberada de los elementos probatorios aportados en la causa concluyó en un despacho cautelar indebido, fundado en un abstracto principio precautorio, que ha significado otorgar una medida cautelar que coincide con el fondo del asunto.

Refieren a lo resuelto por la Cámara Contencioso Administrativa en cuanto no autorizó idéntica medida de no innovar presentada por amparistas de la Municipalidad Villa Parque Santa Ana en contra del emplazamiento de un Complejo Ambiental, y aducen que el pronunciamiento de la Cámara Civil y Comercial –en cuanto resulta contrario con la solución dada por aquel tribunal en idéntica causa– genera un conflicto jurídico al alterar el sistema de seguridad y estabilidad jurídica que impregna el accionar de su representada.

Afirman que el pronunciamiento impugnado es el resultado de valoraciones de falsas premisas, ya que es falsa la afirmación de que la ejecución de la actividad que realizará su representada implique el inminente establecimiento de una verdadera usina de contaminación indiscriminada de campos y del canal de agua que une la localidad de Los Molinos con la ciudad de Córdoba, ya que dicha ejecución no implica bajo ningún aspecto la instalación de un gigantesco basural.

Arguyen que la resolución en crisis supedita la cautelar al cumplimiento del procedimiento de la ley de ambiente ya cumplido por su representada.

Explican que los estudios determinan la falsedad de que la ubicación del complejo ambiental transgrede y contradice las prevenciones y restricciones fijadas por la misma Universidad Nacional de Córdoba, como así también la calificación como enorme pendiente (equiparable a un tobogán), pues todas esas cuestiones fueron tratadas en el expediente administrativo que culminó con la Licencia Ambiental, para la cual se contó con los respectivos relevamientos de topografía y de hidrología superficial realizados por reconocidos profesionales en la materia.

Realizan reserva de caso federal.

2. Concedido el recurso por la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación en los términos de lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley n° 4915 (proveído de fecha 24/10/2016) se dio el

trámite de ley, tomando intervención la Fiscalía General (Dictamen E-957 del 12/12/2016, fs. 251/256).

3. A fs. 217/219 la parte actora solicitó el cambio de efecto del recurso concedido. Enuncia que no obstante lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley n° 4915, lo cierto es que la jurisprudencia y la doctrina son unánimes en considerar que cuando se trata de medidas cautelares, el recurso sólo debe ser concedido con efecto devolutivo.

Desarrolla que dicha interpretación tiene como fundamento el respeto del debido proceso legal y de la tutela judicial efectiva, ya que un decreto de mero trámite, como es la concesión o no de un recurso, no puede revocar una medida cautelar otorgada fundadamente.

4. Con fecha 29 de diciembre de 2016, este Tribunal Superior de Justicia, mediante Auto número Doscientos cuarenta y ocho requirió a la Corporación Intercomunal para la Gestión Sustentable de los Residuos del Área Metropolitana Córdoba S.A. (CORMECOR) la acreditación del otorgamiento de la Licencia Ambiental, disponiendo que hasta tanto, se abstenga de emprender obras que impliquen la ejecución del proyecto ambiental objeto de estudio, de conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 31 de la Ley n° 10.208 (fs. 308 y vta.).

5. En cumplimiento de lo requerido, con fecha 23 de febrero de 2017 comparecen los representantes de la demandada y acompañan copia de la Licencia ambiental concedida por Resolución n° 10 del 8 de febrero de 2017 de la Secretaría de Ambiente del Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos de la provincia (fs. 316/319). Solicita se tenga por acreditado el otorgamiento de la misma, por cumplimentada la medida ordenada por este Tribunal Superior y, en su consecuencia, se ordene el cese de la restricción que pesa sobre su representada para emprender obras que impliquen la ejecución del Complejo Ambiental en cuestión (fs. 320/321).

6. Mediante decreto de fecha 23 de febrero de 2017 (fs. 322) se corre vista del recurso interpuesto a la parte actora, a los terceros interesados y a la señora Asesora Letrada interviniente.

7. A fs. 336/344 la parte actora contesta la vista conferida y solicita se rechace la solicitud de cese del impedimento de ejecución de obra.

Asimismo plantea la impugnación de la Resolución n° 10 del 8/02/2017 que otorga a CORMECOR S.A. la Licencia Ambiental, por incurrir en fundamentación aparente, insuficiente e ilegal, soslayando previsibles riesgos de contaminación; contrariar y transgredir las prevenciones y restricciones expresadas por la Universidad Nacional de Córdoba, el USEPA y la Secretaría de Recursos Hídricos de la Provincia, expuestos por la primera en el estudio del año 2012.

A fs. 351/359 denuncia hecho de inusitada gravedad y acompaña reporte meteorológico de vientos en Villa Parque Santa Ana a efectos de demostrar que el viento llega de manera directa y en un porcentaje significativo de tiempo al mencionado pueblo, por lo que su población se expone en mayor período a los contaminantes emitidos por el vertedero.

8. A fs. 363/366vta. el Dr. Macciocchi evacua el traslado ordenado y solicita se confirme lo dispuesto por la Cámara Civil y Comercial.

Destaca que las Resoluciones n° 510 y n° 10 de la Secretaría de Ambiente han soslayado la obligación impuesta por el artículo 29 de la Ley n° 10.208 que dispone que en caso que la autoridad de aplicación presente opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública, debe exponer fundadamente los motivos de su apartamiento y hacerlo público.

Precisa que de sus términos no surge que se hayan considerado los argumentos expuestos por los participantes en la audiencia pública, pues la mera incorporación de informe complementario elaborado por técnicos de la Comisión Técnica Interdisciplinaria no se ajusta al texto de la ley provincial ni al de la Ley n° 25.675.

9. A fs. 368 la señora Asesora Letrada de 8° Turno, Dra. Magdalena De Elías, se notifica y contesta la vista corrida, ratificando los conceptos vertidos por el Dr. Macciocchi.

10. Con fecha 23 de marzo 2017 se corre vista a la demandada CORMECOR S.A. de las manifestaciones y observaciones formuladas al otorgamiento de la Licencia Ambiental (fs. 370).

11. A fs. 373/382vta. el representante de la demandada evacúa la vista en cuestión. Sostiene que el proyecto para el desarrollo del complejo ambiental para el tratamiento, valorización y disposición final de los residuos sólidos domiciliarios del área metropolitana de Córdoba, ha cumplimentado

acabadamente las bases fácticas y normativas de la Evaluación de Impacto Ambiental, al igual que el sitio que luego de aquel especial procedimiento administrativo ambiental, fuera determinado para su emplazamiento y ejecución.

Asimismo solicita impugnación y el desglose de los elementos probatorios acompañados en esta instancia y/o en cualquier otra instancia del proceso cautelar, por la parte actora y los terceros, atento su falta de procedencia formal y sustancial. Alega que dicha incorporación ha violado lisa y llanamente el derecho de defensa e igualdad de su parte.

12. Mediante decreto de fecha 4 de abril de 2017 (fs. 383 y vta.) se rechaza la impugnación presentada, para ello se precisa que la incorporación de la documental en cuestión, acompañada en oportunidad de contestar la vista corrida mediante decreto de fs. 322, no conlleva afectación al derecho de defensa en juicio como lo pretende la demandada en tanto, tal como se desprende de los términos del escrito respectivo, la misma pudo ser valorada por el presentante. Seguidamente, se procede a correr traslado al Ministerio Público Fiscal de la documentación acompañada (Expte. Adm. 0517-020536/2015), de la Resolución n° 10 (8/2/2017) de la Secretaría de Ambiente de la Provincia (fs. 316/319), del escrito obrante a fs. 320/321, como así también de las contestaciones de las vistas corridas por la actora (fs. 336/344), tercera interesada (fs. 363/366vta.) y CORMECOR (fs. 373/382vta.).

13. No obstante ello, con fecha 12/4/2017, los accionantes efectúan una nueva presentación en el que denuncian fenómeno natural afirmando que con el mismo se acredita la concreción de los riesgos de contaminación ambiental “...que conllevaría la instalación del mega basural (el más grande de Sudamérica) en el lugar elegido por CORMECOR S.A...” y acompañan documentación en apoyo de sus argumentos (fs. 384/410).

De dicha presentación y la documental acompañada, se corre vista a la demandada por el término de tres días (17/4/2017, fs. 411); la que la evacúa a fs. 413/418vta. Reafirma que CORMECOR no ha podido entrar al predio ni ejercer actos posesorios, ni protectorios de defensa que pudieran impactar en algunas de las características ambientales del predio o del uso del suelo que está predeterminado para

la zona, por lo que de ninguna manera puede adjudicársele razón, causa, motivo o consecuencia sobre daño alguno o hipotético daño futuro ambiental y/o de cualquier naturaleza que impacte sobre el ambiente dentro del área de influencia directa o indirecta que importe su instalación.

Aduce que los dichos de los actores demuestran la sin razón jurídica, científica, social y ambiental; acreditando -por el contrario- la intencionalidad eminentemente económica de quienes resisten la instalación del complejo ambiental, al que irresponsablemente designan como mega basural.

Acompaña informe hidro-meteorológico del 28/03/2017, con registro filmico, documentación, ilustraciones y fotografías con detalles respaldatorios de lo allí sostenido.

Con fecha 25 de abril del corriente año, se tiene por evacuada la vista corrida a la demandada, por acompañada la documental expresada y encontrándose vencido el plazo de la vista corrida a los terceros interesados, se corre nueva vista a la señora Asesora Letrada interviniente (fs. 421), la que es evacuada con fecha 27/4/2017 a fs. 422.

14. Por decreto del 27 de abril de 2017, en virtud del estado procesal de la causa y en cumplimiento de la notificación ordenada por proveídos de fecha 4 y 17 de abril de 2017 (fs. 383/384vta. y 411); se remiten las presentes actuaciones al Ministerio Público Fiscal (fs. 423).

15. El mencionado Ministerio se pronuncia mediante Dictamen E n° 283 de fecha 3 de mayo de 2017 (fs. 424 y vta.) suscripto por su Fiscal Adjunto Héctor David, sosteniendo que en virtud de lo requerido por este Alto Cuerpo, los reparos de la señora Asesora Civil de 8° Turno (fs. 368), y lo que resulta público y notorio en cuanto a los acontecimientos meteorológicos suscitados, circunstancia que sumada a la complejidad de la decisión a adoptar en virtud de los aspectos ambientales involucrados y susceptibles de afectar el interés público; entiende corresponde requerir a la Secretaría de Ambiente el acabado cumplimiento del requisito legal establecido en el artículo 29 de la Ley n° 10.208.

16. En virtud de lo expresado por el representante del Ministerio Público, de las diferentes presentaciones y actuaciones obrantes en autos, como así también de las objeciones e impugnaciones deducidas en contra de la Resolución n° 10 de la Secretaría de Ambiente, y dadas las particularidades climatológicas acontecidas; este Tribunal Superior entendió que todo ello ameritaba la evaluación de

las posibles variaciones de las condiciones fácticas originariamente tenidas en cuenta durante el desarrollo del proceso ambiental en cuestión, razón por la cual requirió a la mencionada Secretaría de Ambiente la acreditación del acabado cumplimiento de las exigencias normativas fijadas en el artículo 29 de la Ley n° 10.208, mediante la exposición -debidamente fundada y formalmente instrumentada- de los motivos por los cuales entiende procedente y adecuado el apartamiento contenido en la Resolución n° 10 con respecto a las observaciones, opiniones y objeciones formuladas tanto en la audiencia pública como en estas actuaciones (fs. 425).

17. A fs. 447 la Secretaría de Ambiente reitera que todos y cada uno de los argumentos esgrimidos en la audiencia pública realizada con fecha 24 de noviembre de 2015, en contra del Proyecto Complejo Ambiental de Tratamiento, Valorización y Disposición de los Residuos Sólidos Urbanos del Área Metropolitana de Córdoba, han sido analizados, considerados y contestados con la debida fundamentación en el Informe complementario, elaborado por la Comisión Técnico Interdisciplinaria de fecha 30 de noviembre de 2015.

18. Seguidamente, queda la causa en condiciones de resolver.

Y CONSIDERANDO:

I. OBJETO DE LA APELACIÓN: LA MEDIDA CAUTELAR

El recurso de apelación ha sido interpuesto en tiempo propio y por parte procesalmente legitimada para ello (art. 15, Ley n° 4915), razón por la cual corresponde entrar a considerar los demás recaudos previstos para su admisión.

La recurrente solicita se revoque la resolución dispuesta por el *a quo* en cuanto resolvió hacer lugar a la medida cautelar solicitada por los actores y, en consecuencia se ordene a la demandada se abstenga de ejecutar toda obra de instalación de la planta de tratamiento de residuos domiciliarios dentro del predio señalado en la demanda.

La doctrina y jurisprudencia han sostenido reiteradamente que la cognición cautelar no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho controvertido^[1].

Es que las medidas cautelares constituyen medios o arbitrios que permiten evitar los perjuicios o riesgos que podrían sobrevenir durante la sustanciación del recurso si éste retardara una decisión definitiva sobre la petición deducida.

El análisis de la propia calidad jurídico-procesal de tales medidas otorga el marco adecuado para advertir sobre su procedencia, en tanto su carácter instrumental y accesorio permite al juez adoptar una decisión anticipada y provisorio sin que sea menester un examen exhaustivo y minucioso de la cuestión de fondo; lo contrario haría peligrar la carga que pesa sobre el tribunal de no prejuzgar, es decir, de no emitir una opinión o decisión anticipada a favor de cualquiera de las partes sobre la cuestión sometida a su jurisdicción[2].

En este sentido se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, afirmando que “...*como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo agota su virtualidad*”[3].

II. EL AMPARO Y EL AMPARO AMBIENTAL: DIFERENCIACIÓN

En aquellos planteos que involucren aspectos relativos a cuestiones de naturaleza ambiental, reviste particular relevancia diferenciar con claridad las acciones mediante las cuales habrá de requerirse la tutela judicial efectiva de tan esenciales derechos de raigambre constitucional.

No obstante las especiales particularidades que caracterizan a los derechos resguardados por normativa de rango constitucional y reglamentaria en materia ambiental, no debe perderse de vista que el ordenamiento contempla diferentes vías adjetivas para garantizar su protección, unas genéricas y otras específicas.

Tal es el caso del amparo contemplado en la Ley n° 4915 y de su par ambiental, receptado normativamente en el artículo 71 de la Ley de Política Ambiental n° 10.208.

El primero de ellos, conforme inveterada y pacífica doctrina, es posible sostener que se trata de un

proceso constitucional autónomo, caracterizado como una vía procesal expedita y rápida, condicionada -entre otros recaudos- a que el acto u omisión impugnado, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace el derecho o garantía constitucional, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, la que debe presentarse como algo palmario, ostensible, patente, claro o inequívoco, es decir visible al examen jurídico más superficial[4].

En tal sentido ha dicho este Tribunal Superior de Justicia que resulta claro que el amparo no será admisible por la sola invocación del derecho lesionado, ni debe ser desestimado por la sola existencia de acciones o recursos comunes. Su procedencia transita por el estrecho cauce de aquellos casos en que a la arbitrariedad e ilegalidad manifiesta (cfr. art. 1 de la Ley n° 4915) se suma la excepcional ineficacia de las vías reparatoras ordinarias (art. 2, inc. "a" de la misma Ley)[5].

Por su parte, el amparo ambiental es una figura contemplada en la legislación específica de la materia, tanto a nivel nacional (Ley General del Ambiente n° 25.675, art. 30) como provincial (Ley de Política Ambiental n° 10.208, art. 71).

Cabe destacar que -en principio- en el régimen nacional de la Ley General de Ambiente (LGA) el legislador ha señalado como requisito disparador de la mencionada acción a las acciones o actividades generadoras de daño ambiental colectivo cuya cesación se persigue (art. 30), es decir que su misión se presenta como un instrumento para reprimir actos lesivos en curso de ejecución[6].

En cambio el régimen provincial (LPA) -mejorando las garantías emergentes del derecho nacional[7]- avanza con mayor precisión al concebirla como una acción no sólo represiva sino también preventiva, disponiendo su procedencia ante cualquier tipo de contaminación o polución que afecte, altere o ponga en riesgo los recursos naturales, la salud y la calidad de vida humana y no humana, por causas de hechos u omisiones arbitrarias o ilegales que generen lesión, privación, perturbación o amenaza en el goce de intereses difusos y/o derechos colectivos en materia ambiental (art. 71).

En este orden de ideas y en el caso específico del amparo ambiental, el legislador ha previsto su procedencia preventiva (*ex ante*, es decir antes de la ocurrencia del hecho dañino propiamente dicho) [8], autorizando su disposición en aquellos casos en los que exista la amenaza concreta a intereses

difusos o en el goce de derechos colectivos, cuando ello se debe a hechos u omisiones arbitrarias o ilegales, autorizando el ejercicio de acciones de prevención. Tales acciones deben disponerse siempre en el marco de los principios ambientales reconocidos en la legislación específica, tanto nacional (LGA 25.675, art. 4) como provincial (LPA 10.208, art. 4).

Por otra parte, también resulta de particular interés la flexibilización del requisito de la antijuridicidad, puesto que en el régimen ambiental *sub examine* no se exige que la arbitrariedad y la ilegalidad resulten manifiestas[9], y que en virtud de las previsiones contenidas en el artículo 32 de la Ley n° 25.675 (de aplicación complementaria por disposición del art. 1° de la LPA 10.208) en cualquier estado del proceso y aún con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aún sin audiencia de la parte contraria[10].

III. PROCESO Y LICENCIA AMBIENTALES

En el marco de la causa *sub examine*, y sin perder de vista las consideraciones expresadas precedentemente, es menester visualizar con claridad los diferentes aspectos que la misma reviste a efectos de evitar que involuntarias e innecesarias interferencias durante su tramitación, terminen desvirtuando las previsiones normativas que en materia ambiental se encuentran vigentes.

En efecto, la misma legislación ambiental vigente en la provincia (LPA n° 10.208) estipula que su incorporación persigue la modernización de los instrumentos de política y gestión ambiental, estableciendo la participación ciudadana en los diferentes procesos (art. 2) y destacando el carácter transversal de la gestión ambiental (art. 5, inc. “j”), por lo cual las cuestiones y problemas atinentes al ambiente deberán ser considerados y asumidos integral e intersectorialmente al más alto nivel, no pudiendo ninguna autoridad eximirse de tomar en consideración o de prestar su concurso a la protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales (artículo e inciso citados).

Consecuentemente, la norma contempla los instrumentos de política y gestión ambiental en la provincia, enumerándolos detalladamente en su Capítulo II y desarrollándolos exhaustivamente a lo largo de la Ley de Política Ambiental (LPA n° 10.208).

Tal diseño normativo nos permite hablar de la existencia de un proceso ambiental consistente en la

Evaluación de Impacto Ambiental (art. 17), el que debe ser llevado adelante por los interesados por ante el Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos, como autoridad de aplicación de la mencionada ley (art. 7). El mismo reviste la calidad de proceso por encontrarse conformado por una importante sucesión de procedimientos administrativos consistentes en las siguientes fases: a) Aviso de proyecto; b) Proceso de difusión e información pública y participación ciudadana; c) Realización y presentación del Estudio de Impacto Ambiental; y d) Otorgamiento o denegación de la Licencia Ambiental (art. 17 *in fine*). Todo ello tiene por objeto alcanzar un resultado final determinado, esto es la gestión sustentable y adecuada del ambiente (art. 1) mediante el cumplimiento de sus objetivos (art. 3) en el marco de garantía de observancia y cumplimiento de sus principios ambientales (art. 4) y del aseguramiento de sus premisas ambientales (art. 5°); para lo cual el legislador ha previsto la utilización prioritaria de numerosos instrumentos de política y gestión ambiental (art. 8).

Toda política, actividad o proyecto (art. 18) susceptible de producir impacto ambiental en la salud del hombre y/o en el mismo ambiente (art. 17), importa la puesta en marcha del proceso cuyo adecuado y gradual desarrollo permite acceder al acto administrativo de autorización -denominado Licencia Ambiental (art. 18 y cc.)- emitido por la autoridad de aplicación (art. 20), resultando destacable que en ningún caso podrá considerarse como válida la aprobación ficta, siendo siempre exigible un acto administrativo expreso por parte de aquella autoridad (art. 14).

La mencionada Licencia Ambiental -punto culminante del proceso ambiental de uno de los instrumentos centrales de la política y de la gestión ambientales a nivel provincial (art. 8, inc. "b")-, reviste calidades, contenidos y alcances propios y particulares que es necesario visualizar con claridad. Se trata de un acto administrativo (LPA, art. 20 y Dto. n° 2131/00, arts. 6 y 28), previo a toda implementación, ejecución, actividad y/o acción relativos a la política, actividad o proyecto en cuestión (LPA, art. 30 y Dto. n° 2131/00, art. 7); resultando exigible por todos los organismos de la Administración pública provincial y municipal con competencia en la materia, quedando prohibido en todo el territorio provincial la autorización de obras y/o acciones que no contaren con dicha

habilitación formal (LPA, art. 31 y Dto. n° 2131/00, art. 8).

Conforme la citada normativa, el otorgamiento o denegación de la Licencia Ambiental se producirá una vez verificado el cumplimiento acabado de las condiciones establecidas en la Ley n° 10.208 (LPA), especialmente en lo atinente al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (Capítulo IV, arts. 13 a 34) y a la valoración de las opiniones, ponencias, informes técnicos y científicos que surjan del proceso de participación ciudadana (art. 29). A tal fin, el legislador ha introducido una exigencia vital para garantizar la validez formal y sustancial de la mencionada habilitación, consistente en la obligación de exponer y fundar los motivos por los cuales arriba a tal decisión cuando la misma resultare contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública, especialmente en el caso de las opiniones u objeciones formuladas por quienes participaron en ella (art. 29).

A modo de conclusión, es posible sostener que la legislación vigente ha previsto un proceso ambiental específico a los fines de la habilitación de todas aquellas políticas, proyectos, acciones o actividades que pudieran afectar el ambiente y la salud de la población, para lo cual se ha determinado una secuencia compleja de procedimientos administrativos bajo la supervisión y gestión de la respectiva autoridad de aplicación, la que encuadra dentro de la actividad administrativa del Estado y se encuentra sujeta a requisitos y condiciones ineludibles para su aprobación y autorización final.

IV. EL ROL DEL PODER JUDICIAL EN EL PROCESO AMBIENTAL

En el marco del régimen ambiental cordobés, cabe señalar que el legislador provincial ha otorgado competencia para entender en estas acciones al Poder Judicial, sin mayores requerimientos ni restricciones procesales o formales y temporales (art. 72, 1° párrafo); confiriéndole a los magistrados actuantes amplias facultades en relación a la valoración de la magnitud de los daños o amenazas a los intereses difusos y/o derechos colectivos comprometidos (art. 72, 2° párrafo); pudiendo ordenar de oficio la producción de medidas de prueba no propuestas por las partes o complementarias de ellas, decretar las que estime necesarias para mejor proveer en cualquier estado de la causa y dictar todas la providencias pertinentes en cuanto a las diligencias a practicarse, todo ello antes de arribar a la

sentencia definitiva sobre el fondo de la cuestión (art. 74).

No obstante lo señalado, y aún en el caso del amparo ambiental, la actividad judicial siempre deberá estar presidida por la clara comprensión de las diferencias existentes entre el proceso ambiental que tiene lugar ante la autoridad de aplicación de la Administración pública; y el control judicial de juridicidad de los diferentes planteos emanados como consecuencia de tales actuaciones administrativas. Ello sin perder de vista el carácter excepcional que reviste la actividad judicial durante el desarrollo de aquél proceso específico, y debiendo estar supeditada siempre a garantizar la tutela judicial efectiva de quienes sientan amenazados o lesionados sus derechos constitucionales, pero con la adecuada prudencia y razonabilidad que impone considerar que su actuación en el marco del amparo (L. 4915) o del amparo ambiental (LPA 10.208), deberá procurar no convertirse en un impedimento para la gestión de las políticas y funciones ambientales a cargo de la Administración provincial.

V. LA MEDIDA CAUTELAR EN ESTE PROCESO AMBIENTAL

Los agravios desarrollados en el escrito recursivo giran en torno a la ausencia de la verosimilitud del derecho invocado para fundamentar la medida ordenada y a la inexistencia de peligro en la demora, en tanto considera que los derechos a un ambiente sano y a la salud de la población invocados en la presente acción no se encuentran en riesgo.

Al respecto, cabe recordar que si bien la procedencia de las medidas cautelares se halla supeditada a la demostración de la verosimilitud del derecho y del peligro en la demora –exigencia flexibilizada en el caso del amparo ambiental de la LPA–, el análisis de su propia calidad jurídico procesal otorga el marco adecuado para advertir que el carácter instrumental de las mismas permite al tribunal adoptar una decisión anticipada y provisoria, sin que sea menester un examen exhaustivo y minucioso de la cuestión de fondo.

Repárese que no obstante lo afirmado por la recurrente en su escrito recursivo, en el presente caso es indudable que la cuestión discutida repercute directamente sobre el interés general y la salud pública de parte de la población, en tanto el conflicto de intereses podría poner en riesgo el derecho

constitucional a gozar de un ambiente sano (Constituciones Nacional, art. 41 y Provincial, art. 66), por lo que conforme dicha proyección -en principio- resulta pertinente la confirmación parcial de la medida cautelar oportunamente dispuesta.

Dicho ello, resulta imposible desconocer en esta instancia judicial lo delicado de la situación descripta, más aún cuando las obligaciones emanadas de la legislación vigente son las que se encuentran en el centro del debate público, lo cual demuestra la relevancia, seriedad y gravedad de los riesgos y responsabilidades en juego respecto de todas las partes involucradas en este delicado proceso ambiental.

Por las razones expuestas, atento que la substanciación de la cuestión principal objeto de esta acción de amparo se encuentra bajo la competencia de la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación; que lo que este Tribunal Superior debe resolver radica sólo en relación a la cautelar vigente; que el desarrollo del proceso ambiental de autos ha registrado diferentes inconvenientes tanto administrativos como climatológicos, lo que lo ha hecho pasible de múltiples impugnaciones y observaciones en relación a la Licencia Ambiental otorgada por la Secretaría de Ambiente de la provincia mediante Resolución n° 10 de fecha 8/2/2017, todo lo cual amerita un detenido análisis judicial en el marco de la tramitación de la causa principal; *prima facie* este Alto Cuerpo entiende acertado y prudente mantener parcialmente vigente la medida cautelar dispuesta oportunamente, y remitir la presente causa al tribunal competente a los fines de que con todos los elementos de juicio aportados en la causa, pueda resolver adecuadamente las cuestiones que en él se debate, y así pronunciarse sobre la cuestión de fondo, lo cual determinará definitivamente la suerte de esta medida provisoria.

La conclusión propiciada no importa un adelanto de jurisdicción favorable a la pretensión de fondo, sino que por el contrario, sólo atiende a la tutela cautelar pretendida hasta que se resuelva, en definitiva, la acción de amparo incoada, pues la nota esencial de los despachos cautelares finca en su transitoriedad y provisionalidad; por lo que sus efectos tienen una duración temporal limitada, en razón de estar al servicio de una ulterior actividad jurisdiccional que debe restablecer de modo

definitivo la observancia del derecho. De ahí su carácter instrumental y su ausencia de vida propia, al hallarse concatenada al resultado del proceso[11].

La esencia de las medidas cautelares es su provisionalidad, esto significa que siempre la medida se extingue ante la decisión cognitiva de fondo o la decisión final administrativa. Se trata en todos los casos de resoluciones jurisdiccionales precarias, nunca definitivas[12].

Por ello, el Tribunal Superior de Justicia,

RESUELVE:

I. Rechazar parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la demandada Corporación Intercomunal para la Gestión Sustentable de los Residuos del Área Metropolitana Córdoba S.A. (CORMECOR S.A.) en contra del Auto número Doscientos ochenta y seis de fecha cuatro de octubre de dos mil dieciséis (fs. 164/176vta.) y en consecuencia ratificar parcialmente la medida ordenada, absteniéndose de emprender obras civiles que impliquen la ejecución del proyecto ambiental objeto de estudio y/o dictar actos administrativos que pudieran consolidar situaciones jurídico subjetivas de terceros susceptibles de verse luego afectadas conforme la resolución de la causa sobre el fondo del asunto; pudiendo, no obstante, avanzar en todos los actos preparatorios necesarios para el desarrollo del proceso ambiental no comprendidos en la presente medida precautoria.

II. Remitir las presentes actuaciones a la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación a sus efectos, recomendando su pronta resolución.

Protocolícese, hágase saber y dése copia, y bajen.

[1] Cfr. Rivas, Adolfo; *Medidas Cautelares*, Lexis nexis, Bs. As., 2007, p. 42; con cita de Calamadrei, Piero; *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*. Bibliográfica Argentina, Bs. As., 1945, p. 77.

[2] Cfr. CSJN, Fallos 329:2949; 330:3126; 335:1200, entre muchos otros.

[3] CSJN, Fallos 306:2060 y 335:1200.

- [4] Cfr. Palacio, Lino Enrique; “La pretensión de amparo en la reforma constitucional de 1994”, LL 1995-D, Sec. Doctrina, 1238. En igual sentido Bidart Campos, Germán J.; “El control de constitucionalidad en el juicio de amparo y la arbitrariedad o ilegalidad del acto lesivo”, JA 1969, t. 2, p. 169 y ss.
- [5] Cfr. TSJ, Sala Civil y Comercial, Sentencia n° 51 del 6/10/97 *in re* “Egea”.
- [6] Cfr. Sagüés, Néstor P.; “El amparo ambiental”, LL 2004-D, 1194; *Derecho Constitucional. Doctrinas Esenciales*, La Ley, t. I, p. 451.
- [7] Cfr. Sagüés, Néstor P.; “El amparo ambiental”, LL 2004-D, 1194; *Derecho Constitucional. Doctrinas Esenciales*, La Ley, t. I, p. 451.
- [8] En igual sentido, ver Calderón, Maximiliano R.; “El amparo ambiental en la provincia de Córdoba. Breves anotaciones a la ley 10.208”, Foro de Córdoba, Suplemento de Derecho Procesal n° 28, Córdoba, 2015, p. 13.
- [9] Cfr. Calderón, Maximiliano R.; “El amparo ambiental en la provincia de Córdoba. Breves anotaciones a la ley 10.208”, Foro de Córdoba, Suplemento de Derecho Procesal n° 28, Córdoba, 2015, p. 16.
- [10] Cfr. Sagüés, Néstor P.; “El amparo ambiental”, LL 2004-D, 1194; *Derecho Constitucional. Doctrinas Esenciales*, La Ley, t. I, p. 451.
- [11] Cfr. García Allocco, Carlos Francisco; “Medidas cautelares” en Vénica, Oscar Hugo; *Código Civil y Comercial de la Provincia de Córdoba. Comentado*, Marcos Lerner, Córdoba, 2001, p. 308 y sgs.; y TSJ, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria, Auto n° 198 del 4/12/2015.
- [12] Cfr. CSJN Fallos 335:705.

TARDITTI, Aida Lucia Teresa
VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

SESIN, Domingo Juan
VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

RUBIO, Luis Enrique
VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Expediente Nro. 3326232 - 17 / 18

BLANC GERZICICH de ARABEL, Maria de las Mercedes
VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

CACERES de BOLLATI, Maria Marta
VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

LOPEZ PEÑA, Sebastián Cruz
VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

WEISS, Alejandro Guillermo
VOCAL DE CAMARA

Expediente Nro. 3326232 - 18 / 18