



MODELO DE CASO

Carrera: Abogacía

La prescripción y la potestad disciplinaria del Estado en materia ambiental

Un verdadero conflicto jurídico

Tema: Derecho ambiental

Fallo: Cámara Contenciosa Administrativa de Segunda Nominación, Córdoba.

“HABITACIONAL S.A. C/ PROVINCIA DE CÓRDOBA -P.J.-” (Expte. N°

2116363). Sentencia n°8. 24/02/2015

Nombre del alumno: Silvia Roxana Marchiori

DNI: 30.126.203

Legajo: VABG12222

Año: 2020

Tutora: Mirna Lozano Bosch

Sumario. I. Introducción. II. La causa seleccionada. a. Premisa fáctica. b. Historia procesal. c. Decisión del tribunal. III. Ratio decidendi del tribunal. IV. Análisis y postura de la autora. a. Antecedentes sobre la prescripción y la potestad disciplinaria del Estado. b. Postura de la autora: análisis de los problemas jurídicos. La prescripción en materia ambiental. El poder disciplinario del Estado. V. Reflexiones finales. VI. Listado de referencias. a. Doctrina. b. Legislación. c. Jurisprudencia

I. Introducción

El derecho ambiental es una rama que en la actualidad ha cobrado especial importancia por repercutir en una esfera importante de derechos humanos básicos que de una manera u otra dependen del derecho a un ambiente sano, amparado por la propia Constitución Nacional. Dentro del amplio marco de protección al ambiente que brinda el sistema jurídico argentino existen normas vinculadas con la protección de los bosques, entre ellas, aquí en particular se cuestiona el debido respeto de la Ley N°8066, a través de la cual se brinda respaldo legal a todos los bosques de Córdoba.

En este trabajo se pretende reflexionar acerca de las facultades disciplinarias del Estado y de la legalidad de sus decisiones, sobre todo cuando se busca la protección de un bien jurídico tan esencial como lo es el medio ambiente. Ello así para luego interrelacionarlo con el debido respeto de los derechos de los ciudadanos; entre ellos el derecho de defensa.

Ahora bien, la presente causa caratulada “Habitacional s.a. c/ Provincia de Córdoba -P.J.-” de fecha 24/02/2015, adquiere relevancia práctica y social por relacionarse con el estudio de la validez de los actos administrativos y la importancia de su aplicación por ser decisiones motivadas que se sustentan en normas y principios dirigidos a la protección del ambiente. En particular, en este fallo la parte actora pretende que se declare la nulidad de los actos provenientes de la Secretaría de Ambiente que se vinculan con la supuesta infracción de su parte, de la Ley Forestal de la provincia de Córdoba. Puntualmente se le imputa la violación de la Ley N°8066 por haberse alterados los planes aprobados sin previa autorización de autoridad competente (del art. 66 inc. “e”).

El aporte de su desarrollo radica en la necesidad de sancionar estas conductas que generan un daño ambiental muchas veces irreparable. Como consecuencia de ello,

la Resolución 294/10 del Secretario de Ambiente sin dudas refleja una acertada decisión en procura de proteger el derecho a un ambiente sano de todos los ciudadanos.

Sumado a lo dicho, en el caso elegido se detectan ciertos problemas jurídicos. Por un lado, se observa la voluntad de la actora de invocar la prescripción de la acción sustentada en el artículo 41 del Código de Faltas de la Provincia, lo que - a criterio de la Cámara - no es aplicable al caso por regular supuestos de simples contravenciones y estipular plazos de prescripción sumamente breves que no corresponden en absoluto con el bien jurídico protegido en esta causa y el interés general involucrado. De esta manera, se detecta aquí un problema de relevancia en cuanto se procura aplicar una norma que aunque es pertinente, no es aplicable en esta situación en particular.

Asimismo se evidencia un problema de prueba, ya que ambas partes se endilgan *a contrario sensu* falta de elementos probatorios y falta de consideración de alguno de ellos, los que resultan imprescindibles para la solución del caso. Finalmente, se detecta un problema axiológico en cuanto se contradicen dos normas del derecho: por un lado, la potestad disciplinaria del Estado de sancionar conductas que menoscaban el derecho al ambiente; y por el otro la prescripción.

A continuación se brindará la descripción de la causa – de su premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal, así como también los argumentos de los magistrados que han respaldado su postura. Asimismo se aportarán antecedentes conceptuales, doctrinarios y jurisprudenciales, sumada a la postura de la autora respecto a las problemáticas jurídicas descriptas. Para finalizar, se concluirá con una breve reflexión final sobre la materia bajo análisis.

II. La causa seleccionada

a. Premisa fáctica

La materia objeto del litigio en esta causa la representa el supuesto hecho de la actora de desmonte fuera de la zona autorizada y fuera del plazo permitido. Se discute por ende la supuesta violación del artículo 66 inc. “e” de la Ley Forestal n°8066/91, en el que textualmente se contempla: “INFRACCIONES Y SANCIONES. Constituyen contravenciones forestales: (...) e) Cualquier alteración de los planes aprobados, sin previa autorización de la autoridad competente”. Como consecuencia de dicha acción la

firma HABITACIONAL S.A. fue sancionada con multa en dinero más la accesoria de reforestación de las especies nativas.

b. Historia procesal

En cuanto a los aspectos procesales, se identifican como partes por un lado la firma HABITACIONAL S.A. como actora y por el otro la Provincia de Córdoba, como demandada. El proceso en sí, se originó al resolver el Gobierno la imposición de una multa por la suma de \$106.400 y la accesoria de reforestación.

De esta manera, frente a la Resolución 294/10 emitida por el Secretario de Ambiente de la Provincia, la actora planteó recurso de reconsideración. Ante la denegación de dicho recurso, HABITACIONAL S.A. prosiguió e interpuso recurso jerárquico; el que también fue rechazado por Decreto 293/11. Por ende, habiendo agotado la instancia administrativa, la firma actora optó por plantear la demanda contenciosa administrativa ante la Cámara Contenciosa Administrativa de Segunda Nominación. Es ésta la acción puntual que se analiza en el fallo seleccionado.

c. Decisión del tribunal

Finalmente, el órgano mencionado resolvió rechazar la demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción interpuesta por la actora en contra de la Provincia de Córdoba en todas sus partes, confirmando la legitimidad de los actos administrativos impugnados (tanto las Resoluciones 249/10 y 820/10 emitidas por el Secretario de Ambiente de la Provincia, como el Decreto 293/11 dictado por el Sr. Gobernador.

III. Ratio decidendi del tribunal

El tribunal compuesto por los Doctores Sánchez Gavier y Ortiz de Gallardo ha brindado los siguientes fundamentos jurídicos que sostienen su decisión.

En primer lugar los magistrados han evaluado los aspectos formales como el hecho de considerar si la potestad disciplinaria del Estado ha sido ejercida en tiempo y si el procedimiento administrativo se realizó respetando el derecho de defensa. Respecto del primer punto, sobre la prescripción que invoca la accionante, habiendo analizado las constancias de la causa, el tribunal afirma que era la actora quien debía comunicar fehacientemente por escrito a la Agencia Córdoba Ambiente la fecha de finalización del

desmante autorizado para que la autoridad administrativa pudiera verificar el cumplimiento de las condiciones impuestas. Por ende, no puede la actora pretender que el plazo estuviere prescripto si pesaba sobre ella una acción que determinaba el comienzo del cómputo. Se vincula lo dicho con el problema jurídico de relevancia; por cuanto se pretende aplicar una norma que en el caso concreto no es aplicable (art. 41 Código de Faltas) a lo que se suma que, incluso para computar dicho plazo pesaba sobre la propia actora la obligación de comunicar la finalización de las labores. En este punto los magistrados expresan “No consta en autos, ni en el expediente administrativo acompañado en fotocopias, que la actora hubiera cumplido esta obligación, por lo que mal puede pretender que la acción estuviere prescripta...” (Considerando VII).

Ahora bien, en cuanto a los argumentos jurídicos de fondo que sostienen la decisión de la Cámara, ambos Vocales han votado de igual manera, ya que comparten los mismos fundamentos. Por una parte destacan el ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado, en cuanto el ejercicio del poder de policía permite que las autoridades apliquen multas cuando las condiciones lo justifican; es decir, cuando se ha probado la existencia de los hechos irregulares. Ello en virtud del principio de inocencia y de la garantía del derecho de defensa, de reconocimiento constitucional e incluso regulado por diversos tratados internacionales. Se evidencia aquí un problema axiológico por cuanto entra en conflicto esta facultad del Estado con la prescripción planteada por la actora.

Asimismo se vinculan con estos argumentos el hecho de que la carga de la prueba le corresponde a la Administración, por lo que es el Estado quien debe demostrar la comisión de la falta vinculada con el daño ambiental; prueba ésta que permite la imposición de sanciones en caso de corresponder. De hecho, ello ha sido respetado al incorporarse los informes y las imágenes satelitales pertinentes que ilustran la deforestación. Se evidencia en este punto un problema de prueba porque aunque ambas partes se disputan mutuamente la falta de prueba de la contraria, en realidad ha sido la actora quien no ha incorporado pruebas realmente necesarias para su defensa.

Otro fundamento de especial importancia que comparten los Vocales es aquél vinculado con la presunción de legitimidad de la que gozan los actos administrativos, los que serán válidos hasta tanto se demuestre lo contrario. Como consecuencia, los fundamentos de la actora lucen infundados – sostiene el tribunal – y se reflejan en una

mera posición defensiva sin elementos de prueba que los sostengan. En este punto refleja el tribunal que “la actora sólo considera dirimente la prueba por ella aportada (...) impugnando las restantes (...)” cuando en realidad “tales elementos de prueba no han sido contradichos por prueba producida por la actora” (Considerando IX).

IV. Análisis y postura de la autora

a. Antecedentes sobre la prescripción y la potestad disciplinaria del Estado

En materia de responsabilidad civil se ha producido desde la sanción del nuevo Código Civil y Comercial un agiornamiento de esta área del derecho, lo que igualmente se ha reflejado en el derecho ambiental. En particular, afirma la doctrina que antes se determinaba que quien producía un daño injustamente debía repararlos; mientras que actualmente se procura partir de la premisa prioritaria de no dañar; es decir, de prevenir el daño (Quaglia, 2005).

En este sentido, partiendo de la prevención del daño, siempre se necesita de cierto marco de previsibilidad para que los individuos puedan proyectar. “Ningún plan de vida puede realizarse si no existe la creencia de que determinados derechos serán respetados” (Laplacette, 2017, p.2). Como se observa, la previsibilidad se vincula con la seguridad jurídica, la que se transforma en un recaudo indispensable para la existencia de un orden jurídico. Sobre este aspecto, continúa el autor señalando que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en cantidad de jurisprudencia ha resuelto y sostenido que la seguridad jurídica posee raigambre constitucional; y con ello ha identificado a la prescripción como una de las manifestaciones de la seguridad jurídica. Precisamente en el ámbito del derecho público la prescripción y la caducidad son elementos vinculados con la necesidad de introducir límites temporales al poder político, frente a una inicial resistencia a los mismos. Incluso se torna fundamental su estudio porque estos elementos generan en los ciudadanos destinatarios de la acción administrativa, mayor seguridad jurídica (Laplacette, 2017).

Ahora bien, en la causa aquí bajo análisis se plantea el problema de deforestación como daño al ambiente que debe frenarse con urgencia; ya que se arrasa con bosques y selvas de forma masiva. En cuanto a los motivos de la tala indiscriminada se ha comprobado que ellos son muchos, pero que la mayoría se debe a la agricultura; ya se para lograr más espacio para sus cultivos o para introducir

ganadería. Sumado a ello, la deforestación indiscriminada también es producto del crecimiento urbano e industrial; tal como sucede en la causa seleccionada (National Geographic, 2015).

Por otra parte, en la sentencia bajo análisis la actora opone prescripción de la acción acogiéndose en el Código de Faltas de la Provincia (art. 41). En relación con esta figura del derecho, la doctrina ha afirmado que siempre que exista ley específica que contemple la prescripción de la situación jurídica de que se trate, se aplicará ella; y las disposiciones del Código operarán solo cuando no exista regulación normativa específica (Herrera, Caramelo y Picasso, 2015). Es por ello que en materia ambiental debe atenderse a las normas precisas sobre prescripción.

En general se afirma que “el instituto de la prescripción regula el medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones con motivo en el transcurso del tiempo” (Bril, 2009, p.1). Puntualmente en el Código Civil y Comercial, el artículo 2560 contempla como plazo genérico de la prescripción, cinco años. No obstante ello, en particular, la jurisprudencia (entre ellas la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires) ha interpretado que en materia ambiental, las acciones por contaminación son imprescriptibles (Bril, 2009).

Sobre este punto explica la autora que se debe prestar especial atención ya que no es lo mismo el daño al ambiente en sí, y a sus elementos constitutivos, como lo son el aire, agua, suelo, especies animales, flora; que aquel daño que pueda ocasionarse a los bienes de las personas a través del ambiente dañado por la acción del hombre. En este orden de ideas, la doctrina ha manifestado:

Son imprescriptibles las obligaciones constitucionales que pesan sobre todos y cada uno de los sujetos de la comunidad, y sobre el Estado mismo, de no violar o interferir el ejercicio de los derechos constitucionales a la preservación del medio ambiente, a la vida y a la salud (Trigo Represas y López Mesa, citado en Bril, 2009, p.1)

Asimismo agrega otra doctrina que la acción de responsabilidad civil extracontractual que se inicia en reclamo de intereses difusos o colectivos es imprescriptible. Ello así siempre que se trate de una acción de cese del daño y que la contaminación siga produciéndose (López Herrera, 2015).

Ahora bien, cuando se trata de plazos, este autor explica "... en la ley 25.675 no se ha previsto ningún plazo especial y en el nuevo código no existe lamentablemente ninguna disposición relativa a la prescripción del daño ambiental, como sí están previstos en el derecho extranjero" (López Herrera, 2015, p.3). Sin embargo, ha sido la doctrina y la jurisprudencia la que ha determinado la imprescriptibilidad.

Por su parte, en cuanto al comienzo del cómputo, el artículo 2554 del C.C.C. establece como regla general que "El transcurso del plazo de prescripción comienza el día en que la prestación es exigible". En este sentido, López Herrera (2015) afirma que para que una acción comience a correr, siempre debe conocerse el límite inicial o inicio de la prescripción. Esto constituye un tema de especial importancia en esta causa.

Como consecuencia, la doctrina es conteste en considerar que pese al silencio del Código en no determinar cuándo realmente es exigible la prestación, se considera entonces que ella comienza a correr desde que se produce el daño; es decir en casi todos los casos es la misma fecha del hecho ilícito. En este aspecto la Corte Suprema de Justicia ha interpretado que "el punto de partida de la prescripción debe ubicarse en el momento a partir del cual la responsabilidad existe y ha nacido la consiguiente acción para hacerla valer o, en otros términos, desde que la acción quedó expedita..." (Fallos 312:2352) (López Herrera, 2015).

Por último, en cuanto a la facultad sancionatoria de la administración, la jurisprudencia en la causa "Pérez de Aguirre Ramona Yolanda c/ Consejo General de Educación s/ recurso de amparo-apelación" ha resuelto que esta atribución de la administración constituye una facultad privativa exenta, en principio, de control por parte de los demás poderes del Estado. Siempre y cuando, por supuesto, no medie arbitrariedad en los organismos correspondientes. En este punto, la doctrina del derecho comparado sirve para reflejarla en el derecho argentino, en cuanto se afirma que:

En particular, las medidas administrativas constituyen la manera como las autoridades que tienen a cargo el cuidado del medio ambiente y la gestión de los recursos naturales adoptan decisiones sobre preservación, conservación, uso y aprovechamiento sostenible utilizando las prerrogativas de que disponen; entre ellas, el ejercicio de la potestad sancionatoria, que ha sido herramienta de común utilización para cumplir

con el mandato superior de protección ambiental (Velásquez Muñoz, 2004, p.2).

b. Postura de la autora: análisis de los problemas jurídicos. La prescripción en materia ambiental. El poder disciplinario del Estado.

En el fallo seleccionado se destacan ciertos problemas jurídicos; entre ellos, de relevancia y axiológico.

En particular respecto al primero de ellos, entiendo que no corresponde que la actora se acoja en la prescripción para evitar ser sancionada, con fundamento en una norma procesal local, que no debe ser aplicable en materia ambiental. En este punto coincido con la resolución de la Cámara en rechazar tal petición. Se evidencia entonces una norma que aunque pertenece al sistema jurídico argentino, no es aplicable al caso concreto. De hecho, de aceptarse ello, se atentaría contra la protección del medio ambiente, por no poder sancionar conductas que evidentemente lo menoscaban.

Ahora bien, a pesar de que la prescripción no se encuentra expresamente regulada en la Ley General de Ambiente ni en ninguna otra normativa, la doctrina y jurisprudencia coinciden en afirmar que cuando se trata de daños ambientales no puede aceptarse un plazo tan breve como el alegado por la actora. Incluso en este punto, autores como Trigo Represas y López Mesa (citado por Bril, 2019); y López Herrera, (2015) han afirmado que las acciones por contaminación son imprescriptibles.

Puntualmente al respecto entiendo que tratándose de daños que continúan, como es el caso aquí de la deforestación, no puede tolerarse que se acepte la prescripción para evitar responder por el daño causado; menos aun cuando se trata de un daño a un derecho humano tan fundamental como lo es el ambiente.

Por otra parte, en cuanto al conflicto axiológico presentado, se ha distinguido la contradicción que se sustancia entre la prescripción y la facultad disciplinaria del Estado. Pues en este aspecto, al ponderarse las normas en cuestión, considero lógico priorizar la facultad administrativa de aplicar las sanciones correspondientes. Ello así debido a que estos actos gozan de presunción de licitud y porque en materia ambiental debe priorizarse la reparación del daño (cuando de hecho la prevención no ha funcionado). Más aún cuando la prescripción en tema de daño ambiental no procede, tal como se ha sostenido.

Asimismo se observa que ambas partes se endilgan mutuamente falta de prueba, de lo que ha resuelto el tribunal que en realidad es la actora la que cuestiona la prueba contraria y no aporta fundamentos que sustenten su petición. No se explica cómo puede esta parte pretender evadir una sanción legalmente impuesta aduciendo que ha sido ilegalmente aplicada, negando incluso informes e imágenes satelitales; sin probar incluso que no ha deforestado ni incumplido con la autorización pertinente. La falta de elementos probatorios que fundamenten su pedido demuestra una clara negligencia de su parte, lo que en consecuencia la acaba perjudicando.

Para finalizar se destaca la importancia de la causa seleccionada de – tal como lo afirma en la doctrina Velásquez Muñoz (2004) – dar legitimidad a los actos administrativos sancionatorios, como herramientas esenciales para la protección ambiental. Se entiende que es deber del Estado procurar el cuidado del medio ambiente, por ende se torna lógico que éste utilice todos medios a su alcance para hacer efectivo la protección de este bien jurídico tan esencial y de sus consecuentes derechos fundamentales vinculados: entre ellos, el derecho constitucional a un ambiente sano.

V. Reflexiones finales

En la causa resuelta con fecha 24 de febrero de 2015 por la Cámara Contenciosa Administrativa de Segunda Nominación, Córdoba, caratulada “HABITACIONAL S.A. C/ PROVINCIA DE CÓRDOBA -P.J.-” se ha planteado un verdadero problema axiológico digno de análisis.

En este trabajo, en primer lugar se describió el fallo en sí, su premisa fáctica y las instancias procesales; para luego exponer los argumentos de la Cámara que han sostenido su postura y finalmente la postura adoptada en este trabajo respecto de los problemas jurídicos observados.

Tal como ha destacado el tribunal, la imprescriptibilidad en materia ambiental ha sido sostenida por distintos juristas y por la propia jurisprudencia; lo que no permite por ende aplicarse en este punto normas de tipo contravencionales como lo son las previstas por el Código de Faltas de Córdoba. El daño ambiental debe prevenirse, o en su caso repararse y no puede aceptarse que la acción para reclamar su cese y/o reparación, prescriban (tal como aduce la actora en esta causa).

Asimismo, la causa enfatiza la facultad disciplinaria del Estado en cuanto puede éste sancionar las conductas que atenten contra el ambiente, como protector de un derecho humano tan fundamental como lo es aquí el derecho a un ambiente sano. Se ha destacado entonces un verdadero problema axiológico debido al conflicto entre normas; puntualmente aquí entre esta facultad del Estado (de sancionar con la respectiva multa por ejemplo) con la prescripción planteada por la actora (lo que busca que se desestime formalmente dicha sanción por entender que la acción se encuentra prescripta).

Finalmente se destaca la trascendencia del análisis de esta causa para resaltar las facultades del órgano ejecutivo en la aplicación de medidas que buscan la protección del medio ambiente; como así también la importancia de aceptar que las acciones por daño ambiental, tanto para buscar su reparación como para prevenirlo, no deben prescribir por ser el ambiente un bien jurídico esencial para toda la comunidad y de amparo constitucional.

VI. Listado de referencias

a. Doctrina

- Bril, R. (2009). Imprescriptibilidad de las acciones por contaminación ambiental. *Ámbito.com*. Recuperado el 18/10/19 de <https://www.ambito.com/imprescriptibilidad-las-acciones-contaminacion-ambiental-n3542428>
- Velásquez Muñoz, C. J. (2004). Ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en España y Colombia para la protección del medio ambiente y los recursos naturales. *Revista de derecho*. Universidad del Norte. 22: 1-64,2004. Recuperado el 18/10/19 de <https://dialnet.unirioja.es › descarga › artículo>
- Herrera, M., Caramelo, G. y Picasso, S (2015) Código Civil y Comercial de la Nación Comentado. Tomo IV. *SAIJ*. Recuperado el 18/10/19 de http://www.saij.gob.ar/docs-f/codigo-comentado/CCyC_Nacion_Comentado_Tomo_IV.pdf
- Laplacette, C. J. (2017). Constitución Nacional e imprescriptibilidad de la acción de nulidad de actos administrativos. Recuperado el 01/09/19 de <http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/369->

Constitucion_Nacional_e_imprescriptibilidad_de_la_accion_de_nulidad_de_actos_administrativos.pdf

López Herrera, E, S. (2015). La prescripción de la acción de daños en el nuevo Código Civil. L.L. AR/DOC/420/2015. Recuperado el 18/10/19 de http://www.scba.gov.ar/leyorganica/ccyc30/pdfley/Lopez_Herrera_La_prescripcion_de_la_accion_de_danos.pdf

National Geographic. (2015). Deforestación. Recuperado el 02/09/19 de <https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/deforestacion>

Quaglia, M. (2005). “Daño ambiental”. Id SAIJ: DASA050092 Recuperado el 02/09/19 de http://www.saij.gob.ar/doctrina/dasa050092-quaglia-dano_ambiental.htm

b. Legislación

Constitución Nacional. Recuperado el 22/08/19 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley General del Ambiente N° 25.675. Recuperado el 22/08/19 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

Ley Forestal N°8066 de la provincia de Córdoba. Recuperado el 22/08/19 de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/813F022B2233772A0325723400641ED3?OpenDocument&Highlight=0,medio,ambiente>

Código de Faltas de la provincia de Córdoba. Ley N°9444. Recuperado el 22/08/19 de <http://www.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2014/07/Ley-N-9444-Codigo-de-Faltas.pdf>

c. Jurisprudencia

Cám.CA Seg. Nom. Córdoba. “HABITACIONAL S.A. C/ PROVINCIA DE CÓRDOBA -P.J.-” (Expte. N° 2116363). Poder Judicial de la provincia de Córdoba.

Superior Tribunal de Justicia de Santiago del Estero. (2000) “Pérez de Aguirre Ramona Yolanda c/ Consejo General de Educación s/ recurso de amparo-apelación”. Id SAIJ: FA00220144. Recuperado el 18/10/19 de

<http://www.saij.gob.ar/sanciones-disciplinarias-facultades-administracion-suz0006077/123456789-0abc-defg7706-000zsoiramus>