

UNIVERSIDAD SIGLO XXI



URBANIZACION, INDUSTRIA Y MEDIO AMBIENTE

“UN PROBLEMA PARA EL FUTURO”

Alumno: Olmedo, Matías N.

DNI: 34 775 776

Legajo: VABG79869

Profesor: Lozano Bosch, Mirna

Tipo: Modelo de Caso

Tema: Derecho Ambiental

Fallo: Brugnoli s.a. c/ Municipalidad de Maipú p/ acción de amparo p/ recurso extraordinario de inconstitucionalidad-casación. Suprema Corte de Justicia de Mendoza, 2017

Sumario: I. –Introducción. II. -Premisa fáctica. III. -Historia Procesal. IV. -Descripción de la Decisión del Tribunal. V. -Ratio Decidendi. VI.-Análisis Jurisprudencial y Doctrinario VII. – Postura del Autor y Conclusión VIII. –Referencias Doctrinarias, Legislativas y Jurisprudenciales

I. Introducción

En este trabajo, tomaremos en consideración para el análisis, el fallo “*BRUGNOLI S.A. EN J° 250695 / 13-02068154-8 (010301-51861) BRUGNOLI S.A. C/ MUNICIPALIDAD DE MAIPU P/ ACCIÓN DE AMPARO P/ REC.EXT.DE INCONSTIT-CASACIÓN*”, dictado por el máximo tribunal de la Provincia de Mendoza.

El caso sub examine, nos presenta a Brugnoli S.A., la actora, una empresa dedicada a la actividad avícola en distintas etapas del proceso productivo. La misma, interpone acción de amparo, frente a los decretos dictados por la Municipalidad de Maipú, en cuanto ordenan el cese inmediato de las tareas realizadas por Brugnoli S.A., su traslado a otro punto geográfico, e imposición de multas.

La Municipalidad, entiende que la actividad desarrollada por la actora, resulta perjudicial para los vecinos de zonas aledañas, pues provoca gran cantidad de moscas domésticas y olores fuertes.

Así las cosas, es posible identificar en el presente fallo, una clara problemática axiológica, dada por el choque entre derechos fundamentales de jerarquía Constitucional. Por un lado, la actora, entiende que se ven afectados sus Derechos a Trabajar y Ejercer Industria Lícita (Const. Nacional Argentina, 1994, Art. 14), además, su Derecho de Propiedad (Const. Nacional Argentina, 1994, Art. 17). Mientras que, por otro lado, nos encontramos con un derecho “relativamente

nuevo” como lo es el Derecho a un Ambiente Sano y Sustentable (Const. Nacional Argentina, 1994, Art. 41), invocado por la Municipalidad.

Entendemos, que el análisis del presente caso, guarda una particular importancia con una problemática que podría darse en otras zonas de la Provincia de Mendoza, o bien, en otras zonas del territorio argentino: La Urbanización de Espacios Industriales/Rurales.

El avance y crecimiento de la población, en distintas zonas geográficas (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda [MIOPV], 2018, p. 26), conlleva a la reestructuración de los espacios urbanos e industriales. La creación de nuevos espacios poblacionales (barrios, countries, complejos habitacionales), en zonas que, en un primer momento, no estaban destinadas a esos fines, provoca un conflicto de intereses entre los distintos agentes, ahora vecinos, de dichos lugares (MIOPV, 2018, p. 39).

II. Premisa Fáctica

La actora, Brugnoli SA, se dedica a la actividad avícola en distintas etapas del proceso productivo; fabricación de alimentos balanceados, cría de pollos bebé hasta postura, producción de huevos, clasificación y acopio de huevos por peso y comercialización, venta y distribución de huevos.

Los vecinos cercanos, manifiestan que de su granja surgen fuertes olores desagradables, gran cantidad de moscas y que es un ambiente propicio para distintas plagas.

La Municipalidad, dando cuenta de la situación y los reiterados reclamos, dispuso la clausura irreversible de la granja avícola, lo que implica la inhabilitación definitiva de la misma

en cuanto a recría y tenencia de aves, emplazando a que las retire y limpie, bajo apercibimiento de ejecución por el municipio.

Ante el rechazo del amparo, por intermedio de su representante, interpone recurso extraordinario de Inconstitucionalidad y Casación contra la resolución dictada por la Primera Cámara de Apelaciones en lo Civil.

III. Historia Procesal

En primera instancia, luego de sustanciadas ambas causas, de los autos n° 250.695 y de los autos n° 250.870, se dicta sentencia que rechaza la acción de amparo promovida. En cuanto al aspecto formal de la acción, señala que la misma fue interpuesta en tiempo y que resulta la vía idónea para el planteo. En cuanto a lo sustancial, decide rechazar la acción teniendo en cuenta el conflicto ambiental que suscita el caso. También rechaza la pretensión de una indemnización previa.

Apelada la sentencia por la actora, la Primera Cámara Civil de Apelaciones dicta sentencia en la que rechaza el recurso de apelación y confirma la decisión de primera instancia de rechazar el amparo.

En contra de esta sentencia, la actora interpone recursos extraordinarios de Inconstitucionalidad y Casación frente a la Suprema Corte de Justicia de Mendoza.

IV. Decisión del Tribunal

El caso en análisis, pone en tela de juicio 3 cuestiones a decidir por el tribunal: la nulidad de la sentencia de primera instancia; la caducidad de la acción de amparo y la cuestión ambiental.

Frente a la primera cuestión, el tribunal entiende que la actora no ha sido capaz de expresar en forma concreta el perjuicio irreparable que amerite la nulidad pretendida.

En cuanto a la caducidad de la acción, y en contrapunta a lo entendido por la Cámara, el tribunal ha entendido que la acción de amparo interpuesta, no fue realizada extemporáneamente en los términos del art. 2, inciso e, de la ley 16.968, sino todo lo contrario, respetando los plazos. Para arribar a esta decisión, toma en cuenta el caso Koch (CSJN, K. 37. XLV, 2012) y un decreto de la propia Municipalidad (Decreto 314, art. 7).

Por último, respecto de la cuestión ambiental, entiende que son aplicables al caso, la normativa general de ambiente, tanto nacional (Ley 25675) como también provincial (Ley 5961), en cuanto imponen a las autoridades estatales la protección del medio ambiente.

En el caso Brugnoli, la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, inclino la balanza de la justicia en protección de los vecinos de Maipú, al rechazar la acción de amparo interpuesta, de manera unánime. Entiende que la cuestión ambiental de fondo cuenta con una entidad tal, que debe ser pasible de protección y resguardo.

V. Ratio Decidendi

Como se dijera al comienzo de este trabajo, la problemática jurídica que atraviesa el caso es un conflicto axiológico. Esto así, pues la Municipalidad de Maipú, en uso del poder de policía

del que es titular, en resguardo del derecho a un Ambiente Sano (Const. Nacional Argentina, 1994, Art. 41) y del derecho a la Salud (Const. Nacional Argentina, 1994, Art. 42), por medio de sus ordenanzas buscó terminar con la actividad avícola de la Actora, quien se vio agraviada en sus derechos a Trabajar y Ejercer Industria lícita (Const. Nacional Argentina, 1994, Art. 14) y Propiedad (Const. Nacional Argentina, 1994, Art. 17).

Para fundamentar el rechazo del amparo, el juez preopinante en la causa, realiza un prolijo análisis sobre el derecho ambiental, el derecho a la salud y de la relación entre ambos.

Así, comienza su voto, diciendo:

Tanto la Organización Mundial de la Salud, como la Organización Panamericana de la Salud, consideran que la salud es un estado completo de bienestar físico, mental y social" (párrafo 2° de la Constitución de la OMS). Este concepto, "va mucho más allá de un estado personal que puede significar "no estar enfermo" o "no enfermarse" (BIDART CAMPOS, Germán J., "Otra vez los bienes "colectivos", LA LEY, 2002-A, Sec. Columna de opinión, p. 1377).

Manifiesta, que en la lucha de la defensa del ambiente y la salud se imponen los mecanismos anticipatorios, a la luz de los principios de prevención y precaución, de política ambiental, y que de ello, se desprenden las medidas represivas, que son expresión del poder de policía (Brugnoli SA, 2017).

A continuación la Corte, expone en un párrafo, lo que pensamos es el argumento central que conlleva al rechazo del amparo:

En esta línea de pensamiento, sostiene la doctrina que "...el derecho a la salud así concebido, es oponible a las empresas que contaminan y degradan

el ambiente sano y, frente a ellas como sujetos pasivos, ese derecho se hace recíproco del deber de no generar impacto y daño ambiental, engendrando la responsabilidad y obligaciones de dar, de hacer y de omitir para que la salud quede preservada en un ambiente propicio” (Bidart Campos, en "Otra vez los bienes "colectivos", op. cit., p. 1377).

Finalmente, toma en consideración que la actora, en ningún momento ha revertido ni cuestionado el daño ambiental probado en la causa, sino que sólo se limitó a discutir aspectos formales. Situación que también tiene un peso importante, en el rechazo del amparo (Brugnoli SA, 2017).

VI. Análisis Jurisprudencial y Doctrinario

¿Por qué decimos que el caso presenta una problemática axiológica? Para responder a esta pregunta, debemos antes entender qué es el neoconstitucionalismo; qué es un conflicto entre derechos fundamentales; ya que estos pueden ser reconstruidos en principios (Ignacio Gómez Pedriguera; 2019; p21), y por último, cómo resolver este dilema.

El neoconstitucionalismo, intenta ponerse en la vereda de enfrente, respecto al positivismo jurídico, en especial sobre su formalismo, porque pretende poner el acento, en la dimensión ideal, de justicia del derecho y no solo en la cuestión formal (Ignacio Gómez Pedriguera et al; 2019, p92). En otras palabras, establecer una relación entre el derecho y la moral.

Las modernas constituciones, presentan 2 tipos de normas: las propias a la constitución y organización de los poderes del Estado y, aquellas que limitan y dirigen esos poderes. En esta segunda categoría, se encuentran los derechos fundamentales, que pueden ser leídos como reglas o como principios (Ignacio Gómez Pedriguera et al; 2019, p103).

Alexy (1993; p87-89), distingue la norma entre reglas y principios, desde dos aspectos. Por un lado, considera que los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, por ello, los piensa como “mandatos de optimización” que pueden ser cumplidos en diferente grado. En tanto, las normas como reglas, solo pueden ser cumplidas o no.

Otro aspecto diferenciador tenido en cuenta por el autor, es la solución aplicable, según el conflicto sea entre reglas o principios. Así, un conflicto en reglas, puede ser resuelto declarando una excepción o invalidando una de las reglas. Mientras, en un conflicto entre principios, se arriba a una solución por medio del desplazamiento de un principio por el otro, en el caso concreto, dada colisión siempre se da entre principios validos (Alexy. 1993, p88 – 89).

En este punto, podemos hacernos una pregunta más ¿Acaso los derechos fundamentales, tienen injerencia en el ámbito de las relaciones privadas? El efecto de irradiación, provoca que los principios y derechos fundamentales, invadan el ámbito de las relaciones privadas y no están sólo reservados al ámbito público (Cafferatta; 2015; p6 - 7). En consecuencia, era inevitable que se tuviera en cuenta el derecho a la salud, independientemente de que Brugnoli SA fuera una entidad privada.

Otro aspecto importante, antes de llegar al método por el cual se encontró una solución a este conflicto, es la cuestión de la habilitación administrativa, que de cierta forma fue traída a consideración por la invocación del caso Saladeristas de Barracas (1887), pero podría haberse echado mano del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, en específico, sus artículos 1757 y 1973, que dejan establecida la irrelevancia y la falta de peso exculpatoria para quien agrede el ambiente e intenta resguardarse invocando una habilitación administrativa para ejercer una actividad que resulta dañosa para el medio ambiente (Cafferatta; 2015; p57 - 58). Incluso, también

es importante, la visión renovada del derecho de propiedad, una propiedad con función ambiental (Cafferatta; 2015; p61).

Llegados a este punto, habiendo entendido que estamos ante un caso difícil, de conflicto entre derechos fundamentales, ¿Cómo damos una solución? Para Guastini (1999, p. 5), los conflictos entre principios tienen 3 características: 1) Antinomias entre normas coetáneas y de idéntico rango; 2) Antinomias “en concreto”; 3) Antinomias de tipo eventual (parcial – parcial), pues estas normas solo entran en conflicto, en una parte de su ámbito de aplicación. De esto se deriva que no le son aplicables las soluciones propias del conflicto de reglas, ellas son: Ley superior deroga a la inferior; Ley posterior deroga a la anterior; o bien, Ley especial deroga a la ley general.

Según Guastini (1999, p. 6), la técnica apropiada, consiste en la aplicación de la ponderación, que radica en instituir entre los principios: una jerarquía axiológica, creada por el intérprete (juez), que consiste en atribuir a uno de los dos principios mayor peso respecto del otro. Y, una jerarquía móvil, una relación inestable, que vale para el caso concreto, pero que podría invertirse en otro caso. Ponderar consiste en sacrificar o descartar un principio aplicando otro.

Hasta aquí, podemos dar cuenta de que el conflicto entre el Ambiente y la Salud, por un lado, y el derecho a Ejercer Industria Lícita y la Propiedad, por otro, requiere por parte del juez un desarrollo argumentativo, que culmine con el desplazamiento de un derecho sobre el otro.

En definitiva, retomando la pregunta inicial, ¿Por qué decimos que el caso presenta una problemática axiológica? Pues en el mismo entran en conflicto derechos fundamentales, de raigambre constitucional, que reclamaba una interpretación por encima de la norma positiva, ¿Qué tenía más peso, la salud, el medio ambiente o la propiedad, la industria? Claramente, al momento

de ponderar, de considerar el peso de los principios para el concreto caso, el juez vio en la salud y el medio ambiente derechos merecedores de tutela.

VIII. Postura del Autor y Conclusión

Como se habrá podido observar, el derecho a un medio ambiente sano juega un papel primordial en los días presentes, en resguardo de las generaciones futuras. Desde su lugar, en la Constitución Nacional, vierte sus efectos en todos los ámbitos y relaciones jurídicas dentro del país, provocando un cambio desde el derecho de daños, donde se observa una inversión de la carga de la prueba por quien pretenda desarrollar una actividad o proyecto, esto puede verse en la obligación de realizar Estudios de Impacto Ambiental, previos a la autorización administrativa.

Un ejemplo de lo dicho, es lo ocurrido en el caso Integrada SA, quien pretendía emplazar una granja avícola, en una zona destinada para el uso industrial/rural. Vecinos del lugar, antes de siquiera comenzar con las actividades ya comenzaban a quejarse, lo que derivó en un rechazo de la actividad por parte de la Municipalidad de Rivadavia. Acertadamente, el máximo tribunal de la Provincia de Mendoza, decidió anular la ordenanza que impedía a Integrada SA a continuar con el proceso de aprobación y someter, su actividad, a un Estudio de Impacto Ambiental (CUIJ: 13-02123074-4((012174-10951301)).

También, podría decirse, que el medio ambiente sano es comprensivo del derecho a la salud, ya que el que medio ambiente es el espacio físico donde desarrollamos nuestras actividades. En palabras de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo Mendoza (Fallo: 329:2316) “el daño que un individuo causa al bien colectivo ambiente, se lo está causando a sí mismo”.

Como es de esperar, un derecho tan amplio y abarcativo, puede (y tiene) conflictos con otros derechos de igual jerarquía. En este sentido, el desarrollo de la teoría de la ponderación de Alexy (1993, p88 – 90), es una herramienta importante para la resolución de conflictos entre derechos fundamentales, que requerirá del juez una interpretación del sistema normativo que le permita, con argumentos, establecer el peso de uno u otro derecho.

Sin embargo, parece conveniente apuntar que el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (ley 26.994; 2014) cuenta con disposiciones que bien podrían haberse utilizado en la resolución de este caso. Encontramos que en el art. 240 se establecen límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes colectivos. Así, los derechos individuales deberán ejercerse en forma compatible con el medio ambiente, procurando no afectarlo ni degradarlo (Cafferatta; 2015; p184 – 185).

Por otro lado, los arts. 1757 y 1973 definen que la autorización administrativa es irrelevante en cuanto a la responsabilidad por el hecho de las cosas y actividades riesgosas, como también, en el caso de inmisiones. En este último caso, el artículo establece que el juez para disponer el cese de la inmisión, deberá ponderar el uso regular de la propiedad, el interés general y las exigencias de la producción.

Mendoza, contiene interesantes disposiciones al respecto, en el art. 6 de la Ley de Ordenamiento Territorial (ley 8051, 2009), establece que los derechos individuales deberán aplicarse e interpretarse con el objetivo del interés común y bienestar general. En tanto, el Plan de Ordenamiento Territorial (ley 8999, 2017) plantea que su finalidad es establecer objetivos para el desarrollo sustentable del territorio, buscando armonizar la realización de las diferentes actividades humanas con el cuidado del ambiente.

El caso Brugnoli SA, pone en evidencia 2 cosas: a) el derecho a un ambiente sano, tiene un peso mayor, que el derecho de propiedad y el ejercicio de una industria lícita; b) es un conflicto que se repetirá en un futuro no muy lejano.

En cuanto a la segunda afirmación, no es futurología, sino una interpretación de los datos aportados por distintos organismos. Según el Plan de Estratégico Territorial (2018; p 26/39), del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, en las últimas décadas la expansión urbana ha provocado pérdida del suelo productivo, de valor cultural y paisajístico, lo que lleva a una mayor demanda de recursos.

Un trabajo realizado por la Dra. Feito (2011), investigadora del CONICET, señala con un ejemplo como los sectores productivos pierden espacio frente al desarrollo de barrios residenciales, provocando conflictos con base en el derecho ambiental.

En definitiva, el uso del suelo, el medio ambiente y la producción son tres factores que deberán conjugarse de manera armónica, partiendo de políticas claras, con miras en la sustentabilidad de los recursos.

VII. Referencias Doctrinarias

- Cafferatta; N. A (2015), Revista de Derecho Ambiental; Buenos Aires, Abeledo Perrot.
<https://acortar.link/M8nSB>
- Ignacio Gómez Perdiguero, Rodrigo Sánchez Brigido, Carlos Longhini, Carlos Martín Villanueva, Daniela Domeniconi, Natalia Stamile y Tamara Massara Quintar (2019), Conflicto de Derechos Fundamentales, Córdoba, Lex Editorial.
<https://acortar.link/GNVth>

- María Carolina Feito (2011), Problemáticas socioambientales producidas por el avance de urbanizaciones sobre producciones intensivas del periurbano de Buenos Aires, CONICET. <https://acortar.link/bckQ9>
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018), Plan Estratégico Territorial Argentina Urbana; Galt Printing. <https://acortar.link/dbIQv>
- Ricardo Guastini (1999), Principios de derecho y discrecionalidad judicial, Jueces para la Democracia. <https://acortar.link/DaX6w>
- Robert Alexy (1994), Teoría de los Derechos Fundamentales. <https://acortar.link/Hopf6>
- Robert Alexy, (1993), Teoría de los Derechos Fundamentales, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. <https://acortar.link/p1FJR>

Referencias Legislativas

- Ley 24 430 (1994), Constitución de la Nación Argentina, texto conforme a la reforma del año 1994, Honorable Congreso de la Nación Argentina. <https://acortar.link/1d6f>
- Ley 25 675 (2002), Ley General del Ambiente, Honorable Congreso de la Nación Argentina. <https://acortar.link/1d6h>
- Ley 26 994 (2014), Código Civil y Comercial de la Nación. <https://acortar.link/Qndzp>
- Ley 8 051 (2009), Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, Legislatura de la Provincia de Mendoza. <https://acortar.link/rfuOk>
- Ley 8 999 (2017), Plan de Ordenamiento Territorial, Legislatura de la Provincia de Mendoza. <https://acortar.link/0DHIM>

Referencias Jurisprudenciales

- S.C.J. M “Integrada s.a. c/ Municipalidad de Rivadavia p/ acción procesal administrativa”;
cuij: 13-02123074-4((012174-10951301)). <https://acortar.link/94kAD>
- Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños
derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo), (2006), Fallo:
329:2316. <https://acortar.link/FGazT>
- Saladeristas de Barracas (1887), Fallos 51:274. <https://acortar.link/nIdyJ>