

UNIVERSIDAD
SIGLO



Cámara de lo Contencioso Administrativo (Rosario) de la Provincia de Santa Fe (2017)
“Séptima Región S.A. c/ Provincia de Santa Fe s/ Recurso contencioso administrativo y
sus acumulados Séptima Región S.A. c/ Municipalidad de Pérez s/ recurso contencioso
administrativo y Séptima Región S.A. c/ Municipalidad de Pérez s/ recurso contencioso
administrativo” – Sentencia del 03/05/2017

Carrera: Abogacía

Nombre: Julio de Olazabal

DNI: 37446333

Legajo: VABG70077

Tutor: Caramazza, María Lorena

Medio ambiente – Modelo de caso

Sumario: I. Introducción. - II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del tribunal - III. Ratio decidendi – IV. Descripción del análisis conceptual y antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. – V. Postura del autor – VI. Conclusión – VII- Revisión bibliográfica

I- Introducción

Si bien la idea de medio ambiente había sido concebida desde largo tiempo atrás, y de distintas maneras era social y hasta jurídicamente valorada, fue sin embargo el industrialismo quien –sin reconocerlo en sus postulados ni mucho menos elogiarlo- evidenció que ciertas actividades humanas podían perjudicar ese medio ambiente, y así a los mismos seres humanos, contribuyendo a esa percepción tanto estudios científicos de la atmósfera que revelaban los perjuicios que se le estaban causando cuanto la advertencia de afectaciones a la salud pública y privada, y el nacimiento de un sentido de mayor responsabilidad social para los congéneres y las generaciones futuras. A consecuencia de ello se produjo una revaloración del medio ambiente.

La nueva apreciación determinó que en la República Argentina el medio ambiente fuera objeto de tratamiento en normas jurídicas dispersas, aunque su consagración como valor fundamental se manifestó al reformarse en el año 1994 la Constitución de la Nación Argentina, estableciéndose en su artículo 41 que *“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo”*.

El transcripto precepto constitucional en dos ejes fundamentales –que no agotan el contenido del mismo- brinda conceptos de medio ambiente y de protección del mismo, y señala las jurisdicciones que deben atender a su protección.

En el caso cuyo estudio se propone, “Cámara de lo Contencioso Administrativo (Rosario) de la Provincia de Santa Fe “Séptima Región S.A. c/ Provincia de Santa Fe s/ Recurso contencioso administrativo y sus acumulados Séptima Región S.A. c/ Municipalidad de Pérez s/ recurso contencioso administrativo y Séptima Región S.A. c/

Municipalidad de Pérez s/ recurso contencioso administrativo” Sentencia con fecha : 03/05/2017, el tema a decidir, es sintéticamente, si tras haber autorizado la Provincia de Santa Fe y la Municipalidad de Pérez a una sociedad privada para efectuar determinadas tareas, pueden ellas mismas revocar la autorización que otorgaran invocando afectaciones al medio ambiente, posibilidad rechazada por la parte actora que les niega capacidad legal para actuar de tal manera y niega además que su actividad lesionara el medio ambiente.

Para decidir jurisdiccionalmente la cuestión planteada se lleva a cabo una interesante reflexión acerca de muchas cuestiones de importancia en orden al asunto medio ambiental y su protección, pero de entre ellos hemos considerado adecuado detenernos en dos que fueron particularmente discutidos en la causa, a saber: cómo debería operar la proclamada capacidad/deber de la Nación, provincias y jurisdicciones locales en el dictado de normas de protección del medio ambiente, y el significado y alcance de un principio relativo a la protección del medio que han señalado la ley, doctrina y jurisprudencia: el principio precautorio.

A continuación, pues, aunque atendiendo primordialmente al fallo dictado en la causa “Séptima Región S.A. c/ Provincia de Santa Fe s/ recurso administrativo y sus acumulados”, que se citara en el párrafo precedente, se precisarán sus premisas fácticas, historia procesal y decisión del tribunal, para llegar a continuación a la consideración de las razones esgrimidas por los magistrados de la causa para resolver como resolvieran (ratio decidendi) y finalmente formular una postura personal sobre todo ello.

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

La actora en la causa ya mencionada, refiere en los siguientes términos a la que considera cuestión medular a definir: “...si la empresa puede o no proseguir con su actividad de tratamiento de residuos líquidos generados en la zona...”; indica que la Provincia de Santa Fe y la Comuna de Pérez reclaman el cese de las actividades que cumplía conforme previas autorizaciones otorgadas por ellas mismas, sustentando semejante exigencia en la generación de olores ofensivos; sostiene enfáticamente, que la

actividad en cuestión no afecta el medio ambiente. Cabe señalar, sin embargo, que, al producirse prueba en los autos, donde tanto la Provincia de Santa Fe cuanto la Comuna de Pérez rechazaron las pretensiones de la parte actora, un estudio pericial ordenado concluyó que la empresa no estaba habilitada para el tratamiento de líquidos sépticos, como lo hace, y que la actividad produjo problemas respiratorios en vecinos de la zona, perjudicando al medio ambiente.

Procurando precisar los distintos pasos e instancias cumplidos en la causa por los sujetos procesales enfrentados, puede señalarse lo que sigue.

La sociedad que operara bajo la denominación “Séptima Región S.A.” es autorizada por la Provincia de Santa Fe (resolución interna n°005/05-SG del 20.04.04, resolución 102/03 de la Secretaría de Estado y Medio Ambiente y Desarrollo sustentable), para el tratamiento de residuos sólidos y líquidos en jurisdicción territorial correspondiente al Municipio de Pérez.

En fecha 10.12.10 recibe, sin embargo, una nota del Director Provincial de la Zona Sur de la Secretaría de Medio Ambiente del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente comunicándole que no podrá seguir operando, debiendo presentar un plan de cierre y remediación del sistema de tratamiento de líquidos, además de minimizar en lo inmediato la generación de olores ofensivos provenientes del sistema.

Semejante decisión es objetada por la “Sociedad Séptima Región”, arguyendo que la prohibición dispuesta no es facultad concedida a la autoridad de aplicación por la ley 11.717, que solo habilita para instruir un régimen de auditorías para remediar posibles falencias, pero en ningún momento permite revocar las habilitaciones concedidas (salvo hipótesis que no fueron siquiera invocadas) o para aplicar sanciones por infracciones. La “Sociedad Séptima Región” concluye que el director que adoptara la decisión actuó en forma ilegítima, arbitraria e irrazonable, afirmando que no existe riesgo para el medio ambiente ni para la salud de la población, sino solo “olores”.

Se agrega a lo expuesto que la Municipalidad de Pérez (donde radicara la Sociedad) dispuso por ordenanza 2504/10, prohibir las operaciones de “recepción tratamiento y disposición final de líquidos y residuos industriales de cualquier

naturaleza”, resolución que la “Sociedad Séptima Región” cuestiona destacando no solo que cuenta con habilitaciones legalmente otorgadas y reconocidas, sino que conforme al artículo 3 de la ley 11717 la Municipalidad carece de atribuciones para arrogarse competencia y facultades de la provincia, violentando el esquema constitucional de competencias, de lo que se sigue que la ordenanza dictada es nula y afecta derechos constitucionales, entre ellos los de comerciar, ejercer industria lícita y trabajar.

El conflicto de intereses es judicializado al interponer la “Sociedad Séptima Región S.A” recursos contenciosos administrativos contra la Provincia de Santa Fe y la Municipalidad de Pérez, quienes se oponen a la procedencia de los planteos efectuados por la Sociedad señalando que no ha habido arbitrariedad ni exceso algunos.

Tras los trámites de rigor, el Tribunal –ejerciendo la jurisdicción en la forma originaria e improrrogable que en la provincia de Santa Fe le acuerda el artículo 2 de la ley 11.330- se expide jurisdiccionalmente declarando improcedente el recurso contencioso administrativo entablado (Resolución n°228 del 3 de mayo de 2017: “Declarar improcedente el recurso interpuesto, con costas a la actora”-sic-), avalando la competencia de la Provincia y Municipio para intervenir, como lo hicieran, en cuestiones medio ambientales, ejerciendo poder de policía.

Dada tal situación, la “Sociedad Séptima Región” intenta ante la Corte Suprema de Justicia como máximo Tribunal de la provincia, la apertura de un recurso de inconstitucionalidad, obteniendo en resolución de fecha 19 de junio de 2018 el rechazo de tal pretensión. Ante semejante resultado procura la apertura de un recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, resolviendo ese tribunal en forma negativa la pretensión.

III- “Ratio decidendi”

Centrando la atención en el punto del fallo que decide la cuestión central o de fondo, esto es, el rechazo de la demanda entablada por la “Séptima Región S.A.”, es advertible que el mismo se basa fundamentalmente en el reconocimiento de competencia de la Provincia y de la Municipalidad para legislar y decidir en la materia

(su negación había constituido el principal argumento de la demandante para sostener le nulidad de lo que decidieran Provincia y Municipio) y en la razonabilidad de la aplicación del denominado “principio precautorio”.

En cuanto a la admisión de que la Provincia y el Municipio tenían competencias para pronunciarse como lo hicieran, valoró el Tribunal –con cita de numerosos doctrinarios y jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia- que luego de la reforma de 1994, al señalar la Constitución que “... *Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales...*”, tuvo nacimiento un nuevo derecho –el medio ambiental- estructurado a través de un federalismo de concertación en el que el Congreso establece una legislación base con los principios comunes y los niveles mínimos de protección pero sin alterar las jurisdicciones locales y las facultades propias de las provincias, de lo que se sigue el reconocimiento implícito de que es responsabilidad prioritaria del poder que tiene jurisdicción sobre el lugar cuidar del ambiente a través del llamado “poder de policía” (o ejercicio de la promoción del bienestar y prosperidad del país), lo que equivale a asumir la regla de que la jurisdicción es, como principio, local, provincial y municipal (citó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuando señalara que “...corresponde reconocer en las autoridades locales la facultad de aplicar criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan...” (16.05.95 “Roca”). El Tribunal concluyó afirmando que

(...) cabe concluir que a los Municipios se les reconoce poder de policía en su jurisdicción en la prosecución de sus fines locales, uno de los cuales es la protección del medio ambiente y de la salud de sus habitantes, como derechos fundamentales a tutelar. Ello no empece a que su ejercicio pueda ser concurrente con el Estado Nacional o Provincial, dentro de sus respectivas competencias. (Considerando n°)

Además indicó que adecuándose a lo expuesto, la provincia de Santa Fe dictó válidamente la ley 11.717 y la Municipalidad de Pérez la Ordenanza N° 2504/10.

En cuanto a la aplicación del denominado “principio precautorio”, señaló el Tribunal que el mismo tiene jerarquía legal conforme a lo dispuesto por el artículo 4 de la ley 25.675 (“*cuando haya peligro de daño grave e irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos ,para impedir la degradación del medio ambiente*”), debiéndose entender como un principio sustantivo del derecho ambiental, conforme al cual, ante la probabilidad de un daño, aun frente a la duda técnica o científica, produce una obligación anticipada en cabeza del funcionario público por jugar la duda en favor de la tutela del ambiente e invertir al carga de la prueba.

Cerrando sus conclusiones y operativizando en el caso los antes apreciados principios de “concertación de competencias” y “precautorio”, fue que llegó el Tribunal a la conclusión de que al actuar la Provincia de Santa Fe y el Municipio de Pérez como lo hicieran y criticara el demandante “Séptima Región S.A.”, no obraron en forma ilegítima ni arbitraria, sino que por el contrario actuaron en ejercicio legítimo del poder de policía en materia de salud y medio ambiente al advertir fundadamente la probabilidad de un daño a la salud o al medio ambiente como consecuencia de la actividad que cumplía la demandante.

Finalmente, y sobre la base de lo anotado en el párrafo anterior, la justicia decidiría declarar improcedente los recursos interpuestos por la empresa “Séptima Región S.A.”.

IV- Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

Tal como ya se ha adelantado de entre los distintos problemas considerados por el tribunal para pronunciarse, resulta central y por ello se le prestará singular importancia la definición de cómo debe operar la capacidad/deber de la Nación, Provincia, y jurisdicciones locales en el dictado de normas de protección del medio ambiente, y el significado y alcance del denominado principio precautorio.

Acudiendo a distintos antecedentes doctrinarios relacionados con la competencia normativa que se discutiera, resulta particularmente claro José Alberto Esaín en su obra “Competencias Ambientales”, cuando señala que la competencia en materia medio ambiental se ha dividido en nuestro país en forma vertical, coincidiendo en esto con el pensamiento de German Bidart Campos en su libro “La Reforma Constitucional de 1994” cuando se expide terminantemente respecto a que el cuidado del ambiente es responsabilidad de quien tenga jurisdicción sobre él, a saber : Nación, Provincia y Municipalidad. Es que, al reflexionar, en nuestro país se opera con respecto a la tutela del medio ambiente una concurrencia de capacidades, y de deberes para legislar en la materia.

Abundando en lo expuesto no podemos dejar de lado la opinión de Humberto Quiroga Lavié en su “Constitución de la Nación Argentina” coincidiendo respecto a que la competencia en materia de policía se distribuye entre los tres niveles ya mencionados (Nación, Provincia y Municipalidades) comentando que existen competencias exclusivas y concurrentes. Sin pretender agotar las opiniones de la doctrina no ha de pasarse por alto que Dino Bellorio Clabot expresa en su “Tratado de Derecho Ambiental” que en la Argentina la protección del ambiente tiene una importante exteriorización normativa en lo municipal.

La concordante posición asumida por los autores que acabamos de comentar ha recibido un importantísimo respaldo por parte de la Corte Suprema de Justicia, cuando en reiteradas oportunidades ha señalado que las autoridades locales tienen facultad de aplicar criterios de protección ambiental dictando leyes y reglamentaciones.

Al valor de la jurisprudencia y doctrina mencionada, se añade su sólido poder de convicción.

Trasladando la atención al principio precautorio, resulta compartible lo explicado por Néstor Cafferatta en su obra precisamente denominada “El Principio Precautorio” respecto a que el mismo es a la vez, jurídico y político, reflexionando de tal modo respecto a que no solamente debe atenderse a los problemas estrictamente jurídicos sobre los que expresamente se pronuncia nuestra Constitución en su artículo 41, sino también político, refiriendo de tal modo a que en muchas oportunidades

solamente las autoridades con más cercanía al sitio donde se presenta algún conflicto son las que pueden apreciar debidamente los mismos y actuar en consecuencia en ejercicio del ya citado poder de policía.

V- Postura del autor

En el caso estudiado se ha discutido entre las partes, quedando finalmente sometida a la resolución del Tribunal, la cuestión relativa a la competencia para el dictado de normas jurídicas en materia medio ambiental, sosteniendo una parte –la actora- que corresponde con exclusividad a la Nación, y la contraria –las demandadas- que también la tienen la provincia y las municipalidades.

Ninguna duda cabe respecto a que, en el marco de un estado constitucional de derecho, como el de la República Argentina, es la Constitución la que fija incuestionablemente los principios rectores en esa materia. En tal sentido debe tenerse en cuenta que el artículo 41 C.N. al pronunciarse sobre el medio ambiente expresamente señala que “...*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteran las jurisdicciones locales...*”. Este debe entonces ser el punto de partida para el análisis del tema, y del que resulta la atribución de la capacidad legislativa que estudiamos a la Nación y a las Provincias (éstas en forma complementaria).

Debe recordarse, sin embargo, y en razón de haberse cuestionado la actuación que tuvo una municipalidad (la de Pérez), que es la propia Constitución la que establece en sus artículos 5 y 123 que cada provincia deberá asegurar internamente un régimen municipal con autonomía reglada en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, advirtiendo que de ello se sigue que al atribuir la Constitución competencia legislativa a las Provincias, indirectamente lo hace también a los municipios.

Así las cosas, y habiendo cumplido la Provincia de Santa Fe con los aludidos mandatos constitucionales, no puede negárseles a sus municipios la capacidad de

intervenir reglando, en armonía con la Nación y con la Provincia, cuestiones medio ambientales. Se trata de coordinar actividades y esfuerzos, tendiendo a lograr que conforme a reglas constitucionales la Nación fije las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del medio ambiente, las Provincias las necesarias para complementarlas de modo tal que sean operativas, y a los municipios, actuando en ejercicio del poder de policía y conforme a la autonomía que se les garantiza particularmente en los órdenes político y administrativo, las reglas que aseguren el respeto de los derechos de sus vecinos que en razón de proximidad conocen debidamente.

No queda pues lugar para discutir respecto a que, así como la Provincia de Santa Fe tenía capacidad para dictar normas en cuestiones relativas al medio ambiente, también las tenía la Municipalidad de Pérez. Refiriendo a esta particularidad en el reparto de competencias, la doctrina ha utilizado el concepto de “competencia concurrente” o “federalismo de concertación”.

Las disposiciones adoptadas en el caso por Provincia y Municipio lejos de contradecir las normas elementales en la materia que emanaran de la Nación, concuerdan con las mismas y las refuerzan. Ambas actuaron en ejercicio razonable de facultades constitucionalmente acordadas, sin incurrir en exceso ni arbitrariedad alguna. Es que habiéndose constatado pericialmente, como surge de las constancias procesales, que la actividad que cumplía la “Sociedad Séptima Región” no solo producía olores nauseabundos, sino que además generaba en la población vecina problemas médico respiratorios, era deber de ellas actuar en ejercicio del poder de policía y aplicando pautas propias del denominado “principio precautorio” impidiendo la extensión y continuación de esos daños

VI- Conclusión

El fallo estudiado ha cumplido con el mandato constitucional relativo a que “... *Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de*

preservarlo...”. Los vecinos de la ciudad de Pérez podrán gozar de un ambiente no contaminado por las actividades de una empresa.

Se encontró el modo de poner límite a pretensiones de una actividad privada indudablemente guiada por el afán de ganancias, sin forzar la ley, sino por el contrario interpretándola con sabiduría.

Se ha corroborado así el valor de la justicia en un tema tan necesitado de ella, como es el cuidado del medio ambiente para el desarrollo actual y futuro de la sociedad.

La resolución estudiada me resulta personalmente, plenamente compartible. En un tema tan delicado como la protección del medio ambiente debe actuarse, y así se lo ha hecho, rápida y previsoramente para evitar daños quizás irreversibles, para ello se encuentran los aludidos principios “precautorio” y el deber de ejercer el poder de policía, bien aplicados en el caso.

VII- Revisión Bibliográfica

Bidart Campos, G., 1995. *"La Reforma Constitucional De 1994"*. Buenos Aires: Ediar.

Cafferatta, N, “El principio precautorio”, Instituto Nacional de Ecología. Recuperado de <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/444/cap1.html>.

Cámara de lo Contencioso Administrativo (Rosario) Provincia de Santa Fe (2017) “Séptima Región S.A. c/ Provincia de Santa Fe s/ Recurso contencioso administrativo y sus acumulados Séptima Región S.A. c/ Municipalidad de Pérez s/ recurso contencioso administrativo y Séptima Región S.A. c/ Municipalidad de Pérez s/ recurso contencioso administrativo” – Sentencia del 03/05/2017

Clabot, D. B., & Hofer, M. I. (1997). *Tratado de Derecho Ambiental* (2.a ed.). Buenos Aires, Argentina: Ad-Hoc.

Esain, J. A. (2008). *Competencias ambientales* (2.a ed.). Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot.

Ley 11330 (1995) Recurso Contencioso Administrativo. Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe. Sala de Sesiones de la Legislatura de la Provincia de Santa Fe. 30 de noviembre de 1995. Recuperado de <https://tinyurl.com/ycqnytra>

Ley 11717 El Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe. (2000) Sancionada 28 de marzo de 2000. Recuperado de <https://tinyurl.com/yassyag3>

Ley 25675. (2002) Ley General del Ambiente. El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Sancionada: Noviembre 6 de 2002 Promulgada parcialmente: Noviembre 27 de 2002. Bien Jurídicamente Protegido. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>)

Ley No 24.430. (1994, 15 diciembre). Recuperado de <https://www.senado.gov.ar/bundles/senadoparlamentario/pdf/institucional/Ley24430.pdf>

Quiroga Lavié, H. (1997). CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (5.a ed.). Buenos Aires, Argentina: Zavalia.