



Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Laboral –Venado Tuerto (Santa Fe)  
(2017) “Vecinos Barrio Quintas del Sur C/ Municipalidad de Firmat S/ Amparo  
Ambiental-Ley 10000” (Expte. N° 204 Año 2015). Sentencia N° 254 del 28/11/2017.

Carrera: Abogacía

Apellido y nombre: Cáceres, María Luisa

DNI: 31.229.225

Legajo: VABG44263

Tema-Producto: Medio Ambiente-Modelo de Caso

Tutora: María Lorena Caramazza

Año: 2020

SUMARIO: I. Introducción. II. Silogismo Jurídico. a. Premisa fáctica. b. historia procesal c. Decisión del Tribunal. III. Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi. IV. Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. V. Postura de la autora. VI. Conclusión final. VII. Bibliografía. a. Legislación. b. Jurisprudencia. c. Doctrina. d. Otros.

## I. Introducción

Desde la reforma de la Constitución Nacional en 1994, el Art. 41 reconoce el derecho de toda persona a gozar de “un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano”, haciendo hincapié en que las actividades productivas del presente no deben afectar a las generaciones futuras, y habilita a través del Art. 43, la acción expedita de amparo en casos que atenten contra el ambiente o los derechos de incidencia colectiva.

Como expresa Lorenzetti (2019), nos encontramos frente a un nuevo paradigma, el ambiental, que “... reconoce a la naturaleza como un bien colectivo, lo define como escaso o en situación de peligro y está dispuesto a limitar los derechos individuales.” (p. 49).

Con la entrada en vigencia del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación -1º de agosto de 2015-, se reconocen expresamente los denominados derechos de incidencia colectiva, aquellos que se consideran indivisibles, que pertenecen a la sociedad en general o a un grupo de personas en particular.

Partiendo de esa premisa y posicionándonos en la Provincia de Santa Fe, se escogió para su análisis, la Sentencia nº 254 emanada de la Excm. Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Laboral de la 3º Circunscripción Judicial (28/11/2017), en los caratulados “Vecinos Barrio Quintas del Sur c/ Municipalidad de Firmat s/ Amparo Ambiental- Ley 10000” -Venado Tuerto-Provincia de Santa Fe-.

Es en razón de lo hasta aquí expresado, que el fallo reviste de la relevancia necesaria para ser analizado. La Ley 10.000 de la Provincia de Santa Fe (1986), faculta a los Tribunales provinciales a ejercer un control sobre los actos que emiten las autoridades de la administración pública y que puedan generar perjuicios, entre ellos, de índole ambiental. Este grupo de vecinos decidió involucrarse ante la habilitación municipal para la creación de un área de servicios en un loteo privado, lindero a su

barrio, situación que entendieron perjudicial para su salud y medio de vida, ejerciendo su derecho a una tutela judicial efectiva.

En el resolutorio se trataron varios problemas jurídicos. Un problema lingüístico de vaguedad con relación al término “Servicios”, advertido por el Dr. Prola en su voto, al determinar la diversidad de actividades que pueden ser catalogadas como tales. Un problema lógico del sistema normativo ya que se establece que las ordenanzas n° 1304 y n° 1430 son autocontradictorias, provocando ésta última, en palabras del Dr. López, un “menoscabo al derecho de los amparistas”. Y un problema de tipo axiológico debido a que la ordenanza cuestionada, del modo en que fue concebida y sancionada, entra en conflicto con los presupuestos mínimos de la Ley General de Ambiente y concordante legislación Nacional y Provincial, al alejarse completamente de ellos y no haberse instrumentado los mecanismos de participación ciudadana ni requerir de manera previa un estudio de impacto ambiental. Es el Estado quien tiene la obligación de arbitrar los mecanismos existentes con la finalidad de evitar o disminuir los potenciales daños que podrían generarse, incluso ante la incertidumbre científica que pudiera existir sobre la efectiva ocurrencia de aquellos, aspectos y elementos que constituyen el principio de precaución del derecho ambiental.

En síntesis, en el presente trabajo se describirá la situación fáctica que da lugar al inicio de la causa judicial, su historia procesal y la decisión del Tribunal y su motivación. Seguidamente, haciendo hincapié en el estudio del problema jurídico de tipo axiológico detallado precedentemente, se realizará un análisis de la doctrina y jurisprudencia relevante en la materia para lograr fundar la postura de la autora y poder arribar a una conclusión final.

## II. Silogismo Jurídico

### a. Premisa fáctica

La ciudad de Firmat se encuentra ubicada en el extremo sur de la Provincia de Santa Fe. En el año 2007 por Ordenanza n° 1304, el Honorable Concejo Municipal en oportunidad de delimitar los barrios de esa ciudad, reconoce la creación del Barrio Quintas del Sur, disponiendo en su art. 2 que los nuevos loteos que apruebe la Municipalidad y sean linderos, se considerarían parte de aquel.

En el año 2010, el mismo órgano legislativo sanciona la Ordenanza n° 1430, la cual amplía la zona suburbana del Distrito Firmat con la finalidad de que los lotes allí descriptos sean utilizados como “Área de Servicios” y se anexas al área industrial. Cabe aclarar que los mismos eran linderos del Parque Industrial y del Barrio Quintas del Sur.

Al tomar conocimiento de la existencia de esa normativa, los vecinos del Barrio se presentan por escrito ante la Municipalidad manifestando su disconformidad y solicitando una audiencia.

Ante la falta de una respuesta satisfactoria, deciden recurrir a la justicia provincial interponiendo un recurso de amparo ambiental fundado en la Ley 10000 -de Protección de Intereses Difusos- contra la Municipalidad de Firmat, por entender que el área de servicios habilitada afectaría al medio ambiente y su calidad de vida.

#### b. Historia procesal

El trámite se inicia ante el Juzgado de Primera Instancia de Distrito en lo Civil, Comercial y Laboral de Firmat, siendo la Sra. Jueza, Dra. Sylvia Pozzi, quien dictó la resolución n° 2277 en fecha 2 de diciembre de 2013, en la que hizo lugar al amparo incoado ordenando al municipio abstenerse de ejecutar la ordenanza cuestionada. Fundó su decisión en la inexistencia de evaluación de impacto ambiental previa, la falta de instrumentación de los mecanismos de participación ciudadana y de información pública referida a materia ambiental.

La Municipalidad de Firmat, en razón de su disconformidad, presenta un recurso de nulidad y apelación contra dicho decisorio, siendo el Tribunal de Alzada la Excma. Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Laboral de la 3° Circunscripción Judicial de Venado Tuerto, compuesta por los Dres. Héctor Matías López (Presidente), Juan Ignacio Prola y Avelino Rodil.

En esta instancia la recurrente expresa sus agravios respecto del fallo de Primera Instancia, los que son replicados por la recurrida oportunamente. Asimismo, el Tribunal dispuso su constitución en el loteo, con la finalidad de realizar una inspección ocular in situ, dejando constancia en autos. Además la Sala dispone correr traslado a los terceros titulares del predio, ante su petición de ser oídos.

#### c. Decisión de Tribunal

Como primer punto la Cámara desestima el recurso de nulidad interpuesto considerando que "... las críticas genéricas (...) carecen de suficiente sustento".

Y respecto a la apelación, de modo unánime resuelven "Rechazar el recurso de apelación, confirmando íntegramente el resolutorio alzado". Imponen costas a la demandada y regulan honorarios.

### III. Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi.

Ante la interposición de la acción de amparo fundada en la Ley 10000 de intereses difusos, la Sra. Jueza de primera instancia resolvió hacer lugar a la misma y declaró la obligatoriedad de la Municipalidad de abstenerse de ejecutar la ordenanza n° 1430 del año 2010. Entendió que "... si existe un acto administrativo contrario a la norma vigente por qué esperar a la producción de daños que difícilmente se puedan reparar y que le ocasionen al municipio costos innecesarios". Además hizo hincapié en la inexistencia previa de información pública y evaluación de impacto ambiental y la falta de instrumentación de los mecanismos de participación ciudadana.

A su turno y mediante el recurso de nulidad y apelación intentado por la Municipalidad de Firmat, la Cámara de Apelaciones realizó las siguientes consideraciones.

En primer lugar, desestimó el planteo de nulidad en tanto señaló que "... las críticas genéricas (...) carecen de suficiente sustento" debiendo haber sido acompañadas "de una concreta referencia de las pautas legales pertinentes e indicando en forma circunstanciada los eventuales apartamientos de ella" por parte de la jueza a quo, extremos que no se encontraron acreditados. Cabe aclarar que si bien este recurso no está previsto en la Ley 10000, el Tribunal consideró pertinente su tratamiento "...puesto que no resultaría comprensible que el Código de rito autorice la revisión de una resolución que pueda resultar injusta y no de una que pueda serlo ilegítima".

En segundo término, al tratar el recurso de apelación, se afirman en la Ley 10000 para realizar el control judicial sobre los actos emanados de la administración pública en tutela de los intereses difusos, entendiendo que los derechos de los accionantes en el caso, encuadran perfectamente en esa categoría, en tanto se trata del medio ambiente y su calidad de vida.

Sostienen que la jueza a quo en ningún momento se apartó de lo establecido por la normativa vigente sino que ha sido la ordenanza 1430 la que provocó la alteración del ordenamiento urbano al desconocer la creación del Barrio Quintas del Sur “...provocando un menoscabo al derecho de los amparistas”, reparando puntualmente en que la misma consta de un solo artículo, no determina qué servicios se instalarían en el área y fue dictada sin la evaluación de impacto ambiental previa, concluyendo en que no se dio cumplimiento al principio de precaución. En este último argumento, se puede vislumbrar el problema de tipo axiológico planteado por la autora.

Cabe aclarar que el Dr. Prola realiza una ampliación, compartiendo los fundamentos y el voto precedente, pero centrando su argumento en la “excesiva laxitud” de la ordenanza 1430 y “... su flagrante contradicción con otra norma municipal dictada poco tiempo antes”, situación que diera lugar al problema lógico del sistema normativo detectado inicialmente. Al ser el baldío que se quiere lotear, lindero tanto al Barrio Quintas del Sur como al Área Industrial, y siguiendo “... la lógica jurídica primero en el tiempo mejor en el derecho” considera que a la hora de decidir a cuál de ellos se anexará, se debe dar prioridad a la zona residencial preexistente, reconociendo como “mucho más graves las consecuencias disvaliosas para los vecinos (...) que para las empresas”.

Por último, resalta lo breve de la ordenanza en su redacción y lo amplia y abarcativa que resulta a la hora de interpretar el término “servicios”, análisis que se relaciona con el problema lingüístico de vaguedad referenciado en la introducción de este trabajo; y asimismo, expresa que fue dictada “...sin respeto por el ordenamiento jurídico local, no garantizó la participación ciudadana y, finalmente, no honró el deber de utilización racional de los recursos”, siendo que la Ley 25.675 “... establece un sistema perfectamente articulado para la operatividad del ordenamiento ambiental”. En este argumento se plasma nuevamente, el problema de tipo axiológico.

Como corolario, los camaristas resolvieron “Rechazar el recurso de apelación, confirmando íntegramente el resolutorio alzado”.

#### IV. Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.

Si bien el caso traído a estudio se circunscribe -procesalmente- al control jurisdiccional de las decisiones administrativas en razón de la Ley 10.000 de la Provincia de Santa Fe (1986), este análisis versará sobre la cuestión ambiental.

En nuestro país "... la Nación establece los estándares mínimos de protección comunes en todo el territorio" (Libster-Crea, 2019, p. 145) a través de la Ley General del Ambiente (2002), que incluso, aporta los mecanismos a implementar para una correcta aplicación de sus principios.

Resulta interesante el concepto de democracia ambiental desarrollado por Cafferatta-Peretti (2019) que "... se construye, por lo general, sobre los principios del acceso a la información, la participación ciudadana en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia ambiental" (p. 164). En el caso escogido, puede notarse la resistencia del municipio a incluir a los vecinos en el proceso de habilitación del proyecto, máxime cuando éstos solicitaron una audiencia y no obtuvieron respuesta alguna.

Podemos decir que uno de los puntos más importantes a la hora de analizar un desarrollo productivo es la evaluación de impacto ambiental, requisito que tampoco se efectuó de manera previa a la habilitación cuestionada. Es aquí donde se observa un total desapego hacia uno de los principios rectores dentro del Art. 3 de la Ley 25675, el Principio Precautorio, el cual cobra relevancia ante la incertidumbre científica o duda técnica existente sobre los potenciales daños que pudieren producir los proyectos que pretenden desarrollarse.

Cabe recordar que el predio donde se procuraba instalar el Área de Servicios era de propiedad privada y, que al ser lindero al Área Industrial no podía ser destinado a barrio residencial, por lo que sus propietarios veían reducidas sus posibilidades de inversión, entendiéndolo a este proyecto como única posibilidad de desarrollo.

Como expresan Cafferatta-Peretti (2019) "En el caso del principio precautorio, quien quiere llevar adelante determinada actividad debe probar que la misma no es peligrosa para el medio ambiente" (p. 142), y eso se demuestra a través del estudio mencionado *ut supra* y que evidentemente no fue exigido por la autoridad administrativa local.

La Cámara en lo Contencioso Administrativo de Rosario (Santa Fe) en el Expte. 114 Año 2012 caratulado "Séptima Región S.A. c/ Provincia de Santa Fe s/ Recurso Contencioso Administrativo y sus acumulados" a través de la Resolución N° 228 del

03/5/2017, dejó en claro 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" por lo que están facultados para dictar normativa que tutele esos derechos fundamentales, concluyendo en que "... el interés público comprometido en la protección de la salud y el medio ambiente debe prevalecer sobre los intereses individuales invocados, y aun sobre los interés [sic] productivos".

En resumidas cuentas "... el Derecho Ambiental se basa en la regulación de un bien colectivo que genera derechos, deberes, así como límites y nuevos derechos fundamentales" (Lorenzetti, 2019, p. 88).

#### V. Postura de la autora

Habiendo tomado como punto de partida los derechos de incidencia colectiva, en una causa sustanciada en protección del medio ambiente y dónde además se encuentra comprometido el derecho de propiedad de los dueños del inmueble, debemos recordar lo manifestado por Lorenzetti (2019) en su obra, es decir que debe "... reconocerse una 'función ambiental de la propiedad' en virtud de que la multiplicidad de derechos individuales de los propietarios deben coordinarse orientándose en la preservación del bien colectivo" (p. 49).

A raíz de ese razonamiento, se puede deducir que el fallo escogido ha resuelto el conflicto de manera correcta, en tanto quedó demostrado que el estado municipal no hizo uso razonable de la facultad otorgada por la legislación vigente, al prescindir de los mecanismos creados para la toma de decisiones con respecto a esta materia.

Entiende la autora que la participación ciudadana en este tipo de casos debe ser activa, sobre todo observando que los habitante exigen, cada vez más, su derecho a ser oídos, reclamando que se les otorgue su lugar en la toma de decisiones que puedan, de algún modo, llegar a perjudicar su medio de vida.

Es por eso que resulta interesante el concepto de justicia restaurativa dentro del derecho ambiental. En el presente caso, hubiera sido trascendente que el municipio generara un espacio en donde, tanto los propietarios del inmueble destinado a Área de Servicios como los vecinos del Barrio Quintas del Sur, puedan acercar sus posiciones y así llegar a una decisión que resulte favorable y que permita cumplir con el principio de sustentabilidad de la Ley 25675 el cual reza que "El desarrollo económico y social y el

aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del medio ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras.”.

## VI. Conclusión

Podemos finalizar resaltando la importancia que tiene la información en materia ambiental. Sin ella, la ciudadanía no podría reconocer hasta donde llegan sus derechos y sus posibilidades de injerencia en las decisiones que se adoptan a nivel administrativo.

Desde nuestro lugar de operadores jurídicos, debemos abogar por el afianciamento de las estructuras y procedimientos ya creados y que aún no han llegado a su máxima expresión. Debemos generar confianza en la población, demostrando que cada uno desde su lugar puede aportar su experiencia o conocimiento para proteger y fortalecer ese bien colectivo tanpreciado: el ambiente.

## VII. Bibliografía

### a. Legislación

Ley n° 25675 (2002). Ley General del Ambiente. Honorable Congreso de la Nación. Sancionada el 06 de noviembre de 2002. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

Ley n° 10.000 (1986). Recurso Contencioso Administrativo. Protección de Intereses Difusos. Provincia de Santa Fe. Publicada en B.O el 9 de enero de 1986. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/normativa/item.php?id=106466&cod=915be98d0d33fc81af55fb0fd4dc0cd7>

Ordenanza n° 1304 (2007). Concejo Municipal de Firmat. Sancionada el 19/09/2007. Recuperado en <http://concejofirmat.gob.ar/wp-content/uploads/2019/09/ORD-1304-Delimitaci%C3%B3n-de-barrios.pdf>

Ordenanza n° 1430 (2010). Concejo Municipal de Firmat. Sancionada el 29/11/2010. Recuperado en <http://concejofirmat.gob.ar/wp-content/uploads/2019/08/ORD-1430-Ampliacion-zona-suburb-para-uso-areas-servicios-Cortes-Garcia-de-la-Cruz.pdf>

### b. Jurisprudencia

Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Laboral (28/11/2017) “Vecinos Barrio Quintas del Sur c/ Municipalidad de Firmat s/ Amparo Ambiental-Ley 10000”

Recuperado

en

<http://bdjcamara.justiciasantafe.gov.ar/index.php?pg=bus&m=busqueda&c=busqueda&a=get&id=13479>

Cámara de lo Contencioso Administrativo (03/05/2017) “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 (Expte. CCA 2 N° 115, Año 2012) y Séptima Región S.A. c/ Municipalidad de Pérez s/ Recurso Contencioso Administrativo (Expte. CCA 2 N° 115, Año 2012)” Recuperado en

<http://bdjcamara.justiciasantafe.gov.ar/index.php?pg=bus&m=busqueda&c=busqueda&a=get&id=14470>

c. Doctrina

ALTERINI, J. H. (2015). *Código Civil y Comercial Comentado. Tratado exegético*. Tomo I y II. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley.

CAFFERATTA, N. A., PERETTI, E. O. (2019). *Nuevos desafíos del Derecho Ambiental. La Solidaridad y la Sustentabilidad como pilares del Derecho Ambiental*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.

LIBSTER, M.H., CREA, J.A. (2019). *DERECHO PENAL AMBIENTAL. El acceso a la Justicia y la integración a los Objetivos del Desarrollo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Cathedra Jurídica.

LORENZETTI, R. L., LORENZETTI, P. (2018). *DERECHO AMBIENTAL*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.

d. Otros

CAMILLATO, M. (6 de mayo de 2011). Firmat: Vecinos de Quintas del Sur presentan amparo. *Venado 24*. Recuperado de <https://www.venado24.com.ar/regionales/c115-sociales/firmat-vecinos-de-quintas-del-sur-presentan-amparo/>

Firmat: la Justicia hizo lugar a un amparo para frenar una radicación. (17 de diciembre de 2013). *La Capital*. Recuperado de <https://www.lacapital.com.ar/edicion-impresa/firmat-la-justicia-hizo-lugar-un-amparo-frenar-una-radicacion-n606256.html>