



El paradigma ambiental y las acciones judiciales adaptadas a él

Análisis del fallo “Gremio”

Carrera: Abogacía

Nombre del alumno: Carlos Oscar Castro

Legajo: VABG78422

DNI: 33.146.911

Tutora: María Laura Foradori

Año: 2021

SUMARIO: I. Introducción. II. Plataforma fáctica, historia procesal y decisión del tribunal. III. Ratio decidendi. IV. Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. V. Posición del autor. VI. Conclusión. VII. Listado de revisión bibliográfica.

I. Introducción

El fallo Gremio¹ adquiere importancia jurídica porque resuelve un conflicto muy frecuente en materia ambiental referido a la articulación del amparo como medida de cese de actividades que provocan daños ambientales.

La relevancia de su análisis radica en la interpretación sobre el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de los amparos sobre todo teniendo en cuenta el “paradigma ambiental” y los lineamientos en materia de ambiente bajo la luz del principio precautorio establecido en la Ley General de Ambiente (Ley 25.675). Resulta que las normas procesales están reguladas para ser aplicadas a procesos bilaterales estáticos y en materia ambiental nos encontramos con procesos policéntricos donde el derecho es de incidencia colectiva y en lo que aquí importa, un derecho humano.

Todo ello requiere por parte del juzgador una interpretación hermenéutica e integral respecto de las normas procesales y los principios establecidos en la Ley General de ambiente.

El problema jurídico presentado en la causa, es axiológico y de prueba. Axiológico en cuanto las normas procesales locales deben ser adecuadas a los principios constitucionales ambientales ya que las primeras contradicen los segundos. Se deben complementar y adaptar. Explica Atienza (2005) que un problema axiológico resulta, en un caso difícil, la contraposición de dos posturas subjetivamente distintas, pero objetivamente válidas y de las cuales el tribunal debe tomar una postura. En el caso concreto se ponderan art. 15, Ley provincial N° 4915 y artículo 71 de la Ley de Política Ambiental N° 10.208 con los principios de precaución y prevención de la LGA.

De prueba en cuanto a que la articulación de los amparos y las medidas “precautelares” y “cautelares” deben ir acompañados de pruebas que acrediten

¹ TSC. "Gremio, María Teresa y otros c/ Corp. Intercomunal para la gestión sustentable de los residuos del área METROP CBA. S.A. (CORMECOR S.A.) – Amparo (Ley 4915) – Cuerpo de Copias -Recurso de Apelación" (Expte. SAC N° 3326232),

determinados requisitos los cuales son analizados por STJ de Córdoba en el presente fallo. Según Atienza (2005) un problema de prueba se puede presentar cuando el juez debe armonizar las normas de fondo (que incluye a los principios) con las reglas de la valoración de la prueba, como ocurre en el fallo sub examine.

A los fines de analizar los problemas jurídicos mencionados se describen los hechos relevantes de la causa, el camino procesal de las partes con sus respectivas pretensiones y la decisión del tribunal. Posteriormente se analiza la ratio decidendi del tribunal donde se observa la postura del superior tribunal frente a las argumentaciones de las partes y la resolución de los problemas jurídicos presentados.

Luego se realiza un repaso de la doctrina y jurisprudencia en la materia sobre todo la postura de la doctrina especializada nacional y el criterio de la CSJN en el tema. A partir de ello se elabora la posición del autor y la conclusión.

II. Plataforma fáctica, historia procesal y decisión del tribunal

La Corporación Intercomunal para la Gestión Sustentable de los Residuos Sólidos Urbanos del Área Metropolitana de Córdoba (CORMECOR) intentaba instalar una planta de tratamiento de residuos sobre un predio ubicado entre las rutas nacional N° 36 y provincial N° 5110 en la Provincia de Córdoba y frente a ello reaccionaron varios grupos que presentaron distintos tipos de reclamos ante la falta de evaluación de impacto ambiental de las obras a realizar.

Daniel Gremo, José Gremo y María Teresa Gremo son los dueños de la tierra que rodea al campo seleccionado por Cormecor. Incluso, una parte les hubiera sido expropiada para la construcción del complejo ambiental. Aducían que se afectará la producción agropecuaria y que el sitio seleccionado no posee las condiciones hidrológicas adecuadas. La Cormecor, por su parte, remarcó que se cumplieron todos los pasos legales y que se realizarían las obras para sistematizar las escorrentías.

María Teresa Gremo y otros productores iniciaron acción de amparo (Ley 4915) contra la Cormecor quien se presenta a contestar demanda cuestionando en primer término la vía de amparo elegida por la actora y negando todas las cuestiones de hecho y derecho argumentadas por aquella, alegando que las actividades a realizar no provocan daño alguno, sino que superaría un problema ambiental de basura de más de 30 años.

La Cámara 6° de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la ciudad de Córdoba resuelve hacer lugar a la medida solicitada e impone a la demandada una obligación de abstención: no puede avanzar las obras hasta tanto cumplan con los estudios de impacto ambiental en toda la zona de influencia, finalicen el procedimiento previsto por el marco normativo específico en materia ambiental y se resuelva la cuestión de fondo.

La empresa demandada interpone recurso de apelación contra la resolución de Cámara quien concede el recurso y el mismo se eleva al Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Córdoba para su resolución.

Entre otros argumentos, afirma que la medida que impugnan es injusta, arbitraria y contiene sólo una apariencia de fundamentación al estar basada en afirmaciones dogmáticas. 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

Por último, manifiesta 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.

El TSJ como primera medida exige a la recurrente la presentación de Licencia Ambiental, que fue presentada y luego se da traslado a la actora quien solicita se rechace la solicitud de cese del impedimento de ejecución de obra y plantea la impugnación de la Resolución N° 10 del 8/02/2017 que otorga a CORMECOR S.A. la Licencia Ambiental.

Luego de varias impugnaciones y aportes probatorios por parte de la actora y la demandada, y de la intervención de la Secretaria de Ambiente, el STJ, previo dictamen del Ministerio Público Fiscal, resolvió rechazar parcialmente el recurso de apelación y ratificar la medida ordenada por el a quo, obligando a la demandada a abstenerse 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, sin embargo, avanzar en todos los actos preparatorios necesarios para el desarrollo del proceso ambiental no comprendidos en la presente medida precautoria.

No se puede dejar de mencionar que en fecha 30/12/2019 la Excma. Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación de Córdoba nuevamente entiende en un pleito donde se fusionaron varios juicios iniciados por diversos actores en relación a la ubicación de la planta de tratamiento y disposición de los residuos sólidos urbanos producidos por la Ciudad de Córdoba y otros municipios o comunas se denominaron como integrantes del "Gran Córdoba", y que integran la sociedad denominada "CORMECOR".

En esta ulterior ocasión el tribunal hizo lugar al amparo ambiental y dispuso que el sitio seleccionado para la instalación del "Complejo Ambiental de Tratamiento, Valorización y Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos del Área Metropolitana Córdoba" no cumple los requisitos socio-ambientales determinados en la legislación.

III. Ratio decidendi

A) El TSJ sostiene 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, por ello 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.

Realiza un análisis de las acciones de amparo a nivel nacional y a nivel provincial, estableciendo que la de orden local (Amparo ambiental) mejora la normativa de la LGA, al concebirla como una acción no sólo represiva sino también preventiva. 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.

B) Luego expresa 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.

C) En el marco del régimen ambiental cordobés confiriendo 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, pudiendo ordenar medidas de oficio, solicitar todo tipo de informes a cualquier tipo de organismos y ordenar todo tipo de diligencias que se requieran para mejor proveer.

D) Con contundencia sostiene 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.

Dice expresamente el tribunal:

...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, 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. (Considerandos pto. II)

IV. Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

La tutela del ambiente importa el cumplimiento de deberes que cada uno de los ciudadanos tienen respecto del cuidado de ríos, diversidad de la flora, fauna, suelos colindantes y atmósfera. Estos deberes son el correlato que esos mismos ciudadanos tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras, porque el daño que un individuo causa al bien colectivo se lo está causando a sí mismo. La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien

que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales².

El principio precautorio consagrado en los arts. 4° LGA y 241 CCC es la directriz jurídica fundamental para resolver los conflictos en los que se invoca lesión al medioambiente. Cualquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos, debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable.

Expresa Sabsay (2014) en relación con las disposiciones de la Ley que “la Ley General del Ambiente contempla una serie de instrumentos para la obtención de los objetivos que establece, ellos de manera directa o indirecta hacen a la implementación de una democracia participativa” (p. 1).

El principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. No se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiestan. Así lo sostiene en su voto el Dr. Lorenzetti (2010)³.

El principio precautorio es la guía para el juez ambiental al momento de aplicar las normas en el caso concreto. De allí que al aplicar las normas ambientales el juez debe realizar una interpretación de acuerdo a las normas de fondo y también aplicando las normas procesales pertinentes al caso en consideración. La LGA expresa en el artículo 4° que la interpretación y aplicación de la legislación ambiental debe someterse a los principios de precaución y prevención, además del resto de los principios⁴

² CSJN “Mendoza, Silvia Beatriz y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”, 2006, Fallos: 326:2316

³ CSJN “Asociación Multisectorial del Sur en defensa del desarrollo sustentable c/ Comisión Nacional de Energía Atómica” voto del doctor Lorenzetti, 26 de mayo de 2010. Fallos: 333:748

⁴ LGA. Art. 4°: “La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:

Principio de congruencia: La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga. **Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.** Principio precautorio: **Cuando haya peligro de daño grave o 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.** Principio de equidad intergeneracional: Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras. Principio de progresividad: Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos. Principio de responsabilidad: El generador de efectos

La doctrina sostiene que los jueces se encuentran frente al litigio sometido a su consideración para poner fin a la disputa mediante la aplicación del derecho. A este efecto cuentan con los diversos métodos de interpretación del derecho desarrollados a lo largo de la historia del derecho (Cueto Rua, 1998).

Sostiene Cueto Rua que:

Así como el Juez selecciona la norma jurídica aplicable al caso en base a los respectivos méritos axiológicos de las normas que compiten por ser aplicadas en el caso, de la misma manera selecciona el Juez el método interpretativo que habrá de aplicar en el conocimiento y la decisión del caso. Ambos procesos son simultáneos y se implican recíprocamente (1998, p. 119).

Ahora bien, la acción de amparo ambiental en la provincia de Córdoba se encuentra regulada por la Ley 10.208 del año 2014, la cual contempla que el juez ambiental puede y debe tomar medidas “preventivas” a fin de cumplir con los objetivos propuestos en la LGA y las leyes complementarias de la provincia⁵. Las diligencias pueden ser decididas de oficio, inclusive ordenar pruebas que las partes no hubieran ofrecido y tomar todas las medidas cautelares necesarias (Ley de Amparo ambiental, art. 71, 72 y 74)

V. Postura

A. El derecho ambiental, principio precautorio y las medidas cautelares

degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

Principio de subsidiariedad: El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales. Principio de sustentabilidad: El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras. Principio de solidaridad: La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos. Principio de cooperación: Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional, El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta”. (el resaltado me pertenece)

⁵ Ley 10.208. Art. 7: ARTÍCULO 71.- De acuerdo al artículo 43 de la Constitución Nacional se fija el procedimiento para el ejercicio del amparo en lo relativo a los derechos que protegen el ambiente.

El amparo ambiental procede cuando se entable en relación con la protección y defensa del ambiente y la biodiversidad, preservando de las depredaciones, alteraciones o explotación irracional, el suelo y sus frutos, la flora, la fauna, los recursos minerales, el aire, las aguas y los recursos naturales en general, comprendiendo 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.

Los modos de interposición del amparo en la Provincia de Córdoba pueden realizarse por cualquier forma y medio de comunicación y a cualquier hora debiendo ponderar el juez la magnitud de los daños o amenazas a los intereses difusos y/o derechos colectivos comprometidos. El primer pronunciamiento se realiza en 24 hs. respecto al trámite ya que el acceso a la jurisdicción no admite restricciones según el art. 32 LGA.

La justificación de optar por la vía del amparo radica en la celeridad y en la expedición del trámite, en cuanto al actor le urge la decisión cuando se encuentran comprometidos derechos como los son los ambientales. No hay dudas de que cualquier ejecución de obras públicas o privadas que afecten el medio ambiente y que no hayan obtenido el debido estudio de impacto ambiental no puede continuar su curso.

Tanto la selección de las normas aplicables como la elección de los métodos interpretativos deben estar guiadas por consideraciones axiológicas. El juez debe elegir aquella norma y aquel método que aseguren “la justa” decisión del conflicto, es decir, que logre el equilibrio entre todos los valores jurídicos. En el caso el resultado de la ponderación es casi obvia: ¿Con que fundamento un tribunal rechaza una medida cautelar que apareja una solución concreta a un daño actual y también futuro pero cierto? Claramente argumentando que, decidiendo por la procedencia de la medida cautelar se resuelve el fondo de la cuestión, no se brinda un fundamento valorativo práctico válido, mucho menos sin tener en cuenta los argumentos contundentes de la actora sobre la prueba y sobre el principio protectorio.

La lógica así lo determina, cuanto más el derecho debe proteger a los damnificados ante las arbitrariedades de la administración pública y de las empresas privadas que se benefician económicamente de obras como las aquí cuestionadas. Todo ello en menoscabo del derecho a un ambiente sano, a la salud y el derecho a un ecosistema sustentable de las generaciones futuras.

De allí que no puede optarse por otra postura que aquella que resulte beneficiosa al ambiente sano. Ello quiere decir que se debe partir de la LGA para observar las facultades que le brinda la normativa al juez de trámite -cualquiera sea este- para tomar medidas preventivas en cualquier etapa del proceso.

B. La prueba y sus requisitos

En cuanto a la prueba los art. 74 y 33 LGA le brinda facultades amplias al Juez para tomar medidas de oficio, mejor proveer y la tramitación de las diligencias. En cuanto al objetivo de la prueba es detectar la verdad real, jurídica objetiva. En cuanto a las cargas probatorias las mismas son dinámicas y el juez puede tomar medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso para proteger interés general, aunque no hayan sido expresados por el particular damnificado.

En cuanto a los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental, agregados al proceso tendrán la fuerza probatoria de los informes periciales Derecho de las partes para impugnar.

Luego ¿El no cumplimiento de los requisitos procesales exhaustivos podrían ser impedimentos para la procedencia de la medida? La respuesta deviene automáticamente en negativa. No, no puede valorarse dogmáticamente y sin fundamentación las normas procesales por sobre normas constitucionales que protegen bienes jurídicos colectivos como el medio ambiente sano y bienes jurídicos individuales como la vida y la salud.

En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. No se exigen examen de certeza ni verosimilitud del derecho. El juez puede disponerlas sin petición de parte.

C. La interpretación axiológica y la dogmática

El principio precautorio impone una interpretación práctico valorativa de las normas ambientales por sobre cualquier cuestión de forma. El tribunal *a quo*, directamente no aplica ni principios ambientales ni normas procesales, descartando un análisis hermenéutico y valorativo de las normas en juego.

Ante esa falta de análisis, erra en la elección de la norma, sobreponiendo las normas de forma por sobre el plexo normativo ambiental, omitiendo toda la normativa en materia ambiental y olvidando el paradigma que pretende sostenerse desde la doctrina y jurisprudencia nacional.

VI. Conclusión

El amparo a nivel nacional como el amparo ambiental a nivel provincial facultan al juez a resolver medidas consideradas precauteles y cautelares a los fines de evitar daños

futuros al medio ambiente, y si ello equivale a suspender ejecuciones de obras, cuando todavía restan realizar los respectivos estudios de impacto ambiental, la resolución debe ser favorable al actor.

Ambos problemas jurídicos, axiológico y de prueba, se relacionan en cuanto a la determinación la acción judicial apta para lograr los objetivos de la LGA. Se observo, a lo largo del análisis que los problemas jurídicos presentados a la Corte configuran un problema jurídico de tipo axiológico y otro de prueba, o sea un caso difícil donde se deben ponderar principios del derecho ambiental y principios del derecho procesal. Ello requiere una tarea práctico valorativa por parte del tribunal, que con acierto eleva a los principios del derecho ambiental de la LGA sobre las normas provinciales y los principios probatorios, sobre todo respecto a las medidas cautelares y precautelares.

Un proceso policéntrico que permite aplicar herramientas efectivas y eficientes con consecuencias jurídica y socialmente positivas. Se logra la evitación de daños futuros conservando el medio ambiente para las generaciones futuras y descartando la vulneración actual que repercute en la utilización de los recursos hídricos. La *ratio decidendi* de la Corte comprende el lineamiento establecido por su doctrina elaborada respecto a los procesos ambientales. La aplicación de las facultades del art. 32 de a LGA; la consideración del derecho de incidencia colectiva sobre los derechos individuales, como lo establece el CCyCN, y la ponderación de los principios de ambiente por sobre las normas procesales excesivamente formales.

VII. Listado de revisión bibliográfica

VII.1 Doctrina

- **Atienza, M.** (2005) Las Razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica. 2da.Ed. Universidad Nacional de México.
- **Camps, C. E.** (2014), Teoría cautelar ambiental y principio precautorio. RDAMB, N° 39, Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- **Cueto Rua, J.C.** (1998) *La axiología jurídica y la selección de métodos de interpretación.* Recuperado el 02/10/2020 de <http://www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/la-axiologa-juridica-y-la-seleccin-de-mtodos-de-interpretacin-0/>

- **Falbo A.** (2017). La medida cautelar ambiental en el proceso colectivo ambiental. Derecho Ambiental. AÑO XXIV N°1. La Ley
- **Lorenzetti R.L.** (2010) Teoría del derecho ambiental. Bs. As. Ed. Aranzadi.
- **Sabsay, D.** (2014) *El estado de la cuestión ambiental a 20 años de la Reforma.* Sup. Const. 2.014 (octubre), 143- Editorial LL. 2014-E, 1173.

VII.2 Legislación

Constitución Nacional Argentina

Código Civil y Comercial de la Nación

Ley Nacional N° 26.675. Ley General de Ambiente

Ley Provincial N° 4915. Amparo

Ley Provincial 10.208. Amparo ambiental

VIII.3 Jurisprudencia

CSJN. "Gremio, María Teresa Y Otros C/ Corp. Internacional para la gestión sustentable de los residuos del área METROP CBA. S.A. (CORMECOR S.A.) – Amparo (Ley 4915) – Cuerpo de copias – Recurso de Apelación” (2017)