



Trabajo Final de Graduación

**LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LOS PROCESOS
AMBIENTALES**

Nota a fallo - Medio Ambiente

Fallo: “GREMO, MARIA TERESA Y OTROS C/ CORP. INTERCOMUNAL PARA LA GESTION SUSTENTAB. DE LOS RESID. DEL AREA METROP CBA. S.A (CORMECOR S.A) - AMPARO AMBIENTAL - CUERPO DE COPIAS”. Expte. TSJC SAC N° 3326232. Tribunal Superior de Justicia de Córdoba. Año 2017.

JUAN IGNACIO CÓRDOBA DE FEO

Abogacía

Universidad Siglo 21

2021

Sumario

I. Introducción. – II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal. – III. Ratio decidendi. – IV. Análisis conceptual. – V. Postura del autor. – VI. Conclusión. – VII. Bibliografía.

I. Introducción

El proceso judicial que culmina con el fallo que se analiza, inició con un recurso de amparo interpuesto por un grupo organizado de vecinos de la localidad de Villa Parque Santa Ana, con la intención de rechazar la instalación de un basural en las cercanías a la localidad.

Este fallo, dictado por el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba, al resolver sobre la ejecución de una obra con altos riesgos de contaminación, tiene como base al derecho ambiental; el que, en nuestro ordenamiento jurídico, se ve plasmado en el artículo 41 de la Constitución Nacional, al expresar que “todos los habitantes de la nación gozamos 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”, al mismo tiempo que establece el deber de preservarlo.

Al estar reconocido el derecho a un ambiente sano en el citado artículo 41, nuestra Carta Magna promete también herramientas para llevar a cabo dicha protección. De esta manera, existen la Ley 4915, que regula el amparo clásico tradicional y los artículos 43 de la Constitución Nacional, 30 in fine de la Ley General del Ambiente y la Ley Provincial N° 10.208 que regulan el amparo ambiental.

En este sentido, surge del texto del fallo que, en el sistema jurídico de la provincia de Córdoba, se da cierta resistencia entre la normativa mencionada precedentemente. Por lo que, para resolver este caso, el Tribunal debió decidir primero sobre este conflicto de normas que denota un *problema jurídico de relevancia*, ya que este se da toda vez que no esté claramente determinada la norma que deba aplicarse al caso concreto (Moreso y Vilajosana, 2004).

Es inconmensurable la cantidad de conflictos ambientales que se generan a raíz de basurales a cielo abierto. Es por ello que en los últimos años se han sancionado leyes nacionales y provinciales para regular la gestión sustentable de los residuos sólidos urbanos. No obstante ello, la contaminación a causa de los basurales sigue aumentando y el fallo que se analiza en este trabajo, es un claro ejemplo. De allí, la importancia que tiene en sí mismo y en este análisis, en donde se pone de manifiesto el valioso rol del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba como custodio de la Constitución y en defensa del derecho a un ambiente sano, consagrado en su artículo 41, como bien se dijo precedentemente.

II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal

El caso que da lugar al fallo aquí analizado se origina con el reclamo de vecinos de Villa Parque Santa Ana y productores agropecuarios dueños de terrenos colindantes a donde se instalaría una planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos (RSU) de propiedad de la Corporación Intercomunal para la Gestión Sustentable de los Residuos

del Área Metropolitana de Córdoba S.A (Cormecor S.A). A raíz de esto, los ciudadanos y los productores realizaron varias presentaciones judiciales a fin de evitar tal instalación.

Así, los vecinos de la localidad interponen un amparo contra los dueños de los terrenos que serían expropiados para instalar en ellos la planta de tratamiento. Tras ello, el municipio de Villa Parque Santa Ana, también presenta un amparo contra la misma demandada. Y por último, los mencionados productores agropecuarios también demandaron a CORMECOR.

Por lo mencionado precedentemente, la corporación ve sus obras paralizadas por lo que decide apelar la decisión y el TSJ decide rechazar parcialmente el recurso de apelación, ratificando parcialmente la medida ordenada respecto de que se abstenga de emprender obras civiles que impliquen la ejecución del proyecto ambiental objeto del conflicto, hasta que se realicen las evaluaciones de impacto ambiental necesarias y se culmine con el procedimiento previsto por la normativa del derecho ambiental (Ley General del Ambiente N° 25.675 y Ley de Política Ambiental de la provincia de Córdoba N°10.208). Permitiéndole, sin embargo, avanzar en todos aquellos actos necesarios para el desarrollo del proceso ambiental no comprendidos en la medida precautoria.

El expediente se inicia en el Juzgado Civil, Comercial, Conciliación y Familia de la ciudad de Alta Gracia. Allí, la jueza se declara incompetente por ser CORMECOR una entidad compuesta por municipios, debiendo entender la Cámara en lo Contencioso Administrativo. Habiendo impugnado la medida, remite las actuaciones a la Cámara de Apelaciones de Sexta Nominación. Esta Cámara confirma la decisión de la jueza y remite las actuaciones a la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Primera Nominación, pero antes, decide dictar como medida cautelar la suspensión de las obras hasta tanto se acredite el acabado cumplimiento del proceso de EIA. Una vez remitida a la Cámara

Contencioso Administrativa mencionada, CORMECOR apela la medida dictada por la Cámara Civil, apelación que es concedida con efecto suspensivo, lo que significó que los efectos de la medida -paralización de obra- debían levantarse hasta que se decida sobre esta impugnación.

A causa de ello, los amparistas solicitan el cambio de efectos de la apelación, y el TSJ hace lugar al pedido, ordenando la paralización, hasta que se acredite la existencia de una licencia ambiental sobre el proyecto. Esto es, que mientras TSJ decidía si la cautelar estaba bien o mal dada, las obras debían continuar paralizadas. En consecuencia, CORMECOR le solicita al Tribunal una decisión respecto de la cautelar dictada. Lo que desemboca en el fallo que estamos analizando aquí, en donde se decide mantener la cautelar en sus aspectos esenciales.

III. Ratio decidendi

El Tribunal, se basa en ciertas cuestiones para fundamentar su decisión. En primer lugar, hace consideraciones respecto de la medida cautelar solicitada por la actora y siguiendo a Rivas (2007) expresa que la cognición cautelar no depende de un conocimiento exhaustivo del tema controvertido, sino de un análisis de probabilidad acerca de la presencia de un derecho controvertido. Afirmando al mismo tiempo que las medidas cautelares son medios o arbitrios que permiten evitar los perjuicios o riesgos que podrían sobrevenir durante la sustanciación del recurso, en este sentido, el TSJ también sigue y cita a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En segundo lugar, el Tribunal hace una diferenciación entre el amparo tradicional y el amparo ambiental, resolviendo así, respecto del problema jurídico de relevancia

detectado en el caso. Se refiere a que existe una particular relevancia en diferenciar con claridad las acciones mediante las cuales habrá de requerirse la tutela judicial efectiva de tan esenciales derechos de raigambre constitucional. Afirma el Tribunal que el *amparo tradicional* (Ley 4915) será procedente ante una situación de ilegalidad manifiesta e ineficacia de las vías reparatoras ordinarias. Mientras que el *amparo ambiental* es una figura contemplada en la legislación específica de la materia, tanto a nivel nacional (Ley General del Ambiente N° 25.675, art. 30) como provincial (Ley de Política Ambiental N° 10.208, art. 71). Y, que respecto de este último, el TSJ sostiene siguiendo a Calderón (2015) que existe una flexibilización del requisito de antijuridicidad, ya que en el régimen ambiental sub examine no se exige que la arbitrariedad y la ilegalidad resulten manifiestas, atento a que el amparo ambiental posee una procedencia preventiva, autorizándose su disposición en aquellos casos en los que exista la amenaza concreta a intereses difusos o en el goce de derechos colectivos, cuando ello se debe a hechos u omisiones arbitrarias o ilegales, autorizando el ejercicio de acciones de prevención. Ello en el marco de los principios ambientales reconocidos en la LGA N° 25.675, art. 4 y en la LPA N° 10.208, art. 4.

En tercer lugar, el TSJ analiza el proceso y las licencias ambientales otorgadas de acuerdo a la evaluación de impacto ambiental, los procesos de difusión e información pública y la participación ciudadana, notando que las exigencias de la LPA N° 10.208 para las licencias ambientales no fueron cumplidas por CORMECOR.

Además, este Tribunal, analizó el rol del Poder Judicial en el proceso ambiental señalando que el legislador provincial le ha otorgado competencia para entender en estas acciones, sin mayores requerimientos ni restricciones procesales o formales y temporales confiriéndole 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 (art. 72, LPA).

Finalmente, el Tribunal 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.

IV. Análisis conceptual

Para el desarrollo de la presente nota a fallo, resultó oportuno el análisis de determinados conceptos y antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. De esta manera, el concepto de Derecho Ambiental se hace imprescindible atento al bien jurídico en litigio en el caso en tratamiento. Así, siguiendo a Menéndez (2000), puede decirse que se trata del conjunto de principios y normas jurídicas que regulan las conductas individuales y colectivas con incidencia en el ambiente. En el mismo sentido, Zarim (1996) lo define como un conjunto de normas encargadas de regular las relaciones de derecho público y de derecho privado, destinadas a preservar el medio ambiente y a mejorarlo en caso de estar afectado.

Este fallo tiene lugar a raíz de la interposición de un recurso de apelación por parte de CORMECOR, en contra de la resolución de la Cámara de Apelaciones, la que en instancia anterior dispuso ordenar a la demandada que se abstenga de ejecutar toda obra

de instalación de la planta de tratamiento de residuos domiciliarios, en el marco de una medida cautelar. Este tipo de medidas, son medios que tienden a evitar los perjuicios o riesgos que podrían sobrevenir durante la sustanciación del recurso en caso de retardarse la decisión definitiva sobre la petición deducida (TSJ. “Gremio y otros c/CORMECOR. Expte. 3326232. 18/05/2017).

Las medidas cautelares, implican “el prevenir y poner los medios necesarios para evitar o impedir un riesgo o peligro para actuar por anticipación cuando se advierte un peligro actual de que el objeto del proceso se modifique” (Ramírez, 2005, p.37).

Al respecto, la CSJN en el fallo 335:1200 (2012) considera que el dictado de medidas cautelares permite al juez adoptar una decisión anticipada y provisoria sin que sea menester un examen exhaustivo y minucioso de la cuestión de fondo. En el mismo sentido, Rivas (2007) considera 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. De la misma manera, la CSJN (Fallo 306:2060. “Albornoz, Evaristo Ignacio c/ Nación Argentina” 20/12/1984) afirmó que las medidas cautelares “no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud.”

En la introducción del presente, se mostró el problema jurídico del caso que da lugar al fallo en tratamiento. Se trata de un problema jurídico de relevancia, el que según Moreso y Vilajosana (2004) se da toda vez que no esté claramente determinada la norma que deba aplicarse al caso concreto. En esta situación el problema jurídico de relevancia tiene que ver con la resistencia existente entre la Ley 4915, que regula el amparo clásico tradicional y los artículos 43 de la Constitución Nacional, 30 in fine de la Ley General del Ambiente y la Ley Provincial N° 10.208 que regulan el amparo ambiental. A razón

de esto, el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba debió resolver determinando la norma aplicable al caso, pero antes, en sus fundamentos hizo una diferenciación entre el amparo tradicional y el amparo ambiental, lo que resulta propicio analizar a los fines de este trabajo.

El amparo tradicional, dice Palacio (1995) implica un proceso constitucional autónomo, caracterizado como una vía procesal expedita y rápida, condicionada a que el acto u omisión impugnado, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace el derecho o garantía constitucional, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, lo que necesariamente deberá aparecer como algo ostensible e inequívoco.

Por su parte, el amparo ambiental tiene procedencia preventiva, de manera que su interposición tendrá lugar en aquellas situaciones en que exista una concreta amenaza a intereses difusos o al goce de derechos colectivos. Lo que denota una flexibilización del antijuridicidad, al no exigirse que la arbitrariedad y la ilegalidad resulten manifiestas (Calderón, 2015). En este sentido, el amparo ambiental se ve íntimamente ligado al *principio precautorio*, el que representa uno de los pilares fundamentales del Derecho Ambiental. La LGA y la LPA, lo consagran en su artículo número 4 al decir respecto del mismo que “cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del ambiente”.

En cuando a la figura de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), de acuerdo a la Ley General del Ambiente N° 25.675, la misma posee una destacada importancia en materia ambiental, debido a que se presenta como una herramienta de prevención en miras a la preservación del ecosistema, a través de estudios que se llevan a cabo a fin de poder identificar los posibles peligros ambientales que una obra podría aparejar.

Según surge del texto del fallo en análisis, las EIA revisten la calidad de proceso por encontrarse conformadas por una importante sucesión de procedimientos administrativos consistentes en diversas fases, las que tienen por objeto la consecución de la adecuada Licencia Ambiental. La que, de acuerdo a la LPA, será emitida por la autoridad de aplicación correspondiente, resultando destacable que en ningún caso podrá considerarse como válida la aprobación ficta, siendo siempre exigible un acto administrativo expreso por parte de aquella autoridad.

V. Postura del autor

Habiendo analizado la decisión judicial objeto de esta nota a fallo, su *ratio decidendi* y habiendo trabajado la conceptualización precedente, es posible afirmar que fue correcta y oportuna la decisión del Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba al rechazar el recurso de apelación interpuesto por la demandada CORMECOR.

Las medidas cautelares dictadas por la Cámara de Apelaciones y ratificadas parcialmente por el TSJ, también resultan correctas y oportunas. Teniendo en cuenta que las mismas son medios tendientes a evitar riesgos o perjuicios que podrían sobrevenir durante la sustanciación del proceso judicial, en este caso y dadas las circunstancias expuestas con anterioridad, las medidas cautelares vienen a representar un remedio prácticamente infalible. Respecto de esto, también se está de acuerdo con el Tribunal, ya que citando a Rivas (2007), puede afirmarse que la cognición cautelar no depende de un conocimiento profundo de la materia controvertida, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho debatido.

Al iniciar este trabajo, se anunció la existencia de un problema jurídico de relevancia, por no encontrarse determinada la norma aplicable al caso. El TSJ, al sentenciar, resuelve dicho problema determinando que la normativa aplicable a este caso concreto son los artículos 43 de la Constitución Nacional, 30 in fine de la Ley General del Ambiente y la Ley Provincial N° 10.208 ya que regulan el amparo ambiental. Esto, también se considera sensato conforme la procedencia preventiva que posee tal instituto jurídico, lo que se ve justificado en una situación como esta, en la que existe una concreta amenaza a intereses difusos. Esto puede afirmarse teniendo en cuenta el principio precautorio el que, tal como fue mencionado con anterioridad, representa uno de los pilares fundamentales del Derecho Ambiental (art. 4, LGA y la LPA).

Es necesario hacer mención al rol del poder judicial en el proceso ambiental. El cual se considera verdaderamente relevante y especial en esta materia, atento a que puede decirse que el juez, en estas situaciones, no es un mero espectador o árbitro objetivo debido a que cuando se daña al ambiente, también el magistrado se ve afectado, por tratarse del medio que él también habita. En este sentido, los jueces cordobeses poseen competencia para entender en estas acciones sin mayores requerimientos ni restricciones procesales o formales y temporales. Además, tienen amplias facultades en relación a la valoración de la magnitud de los daños o amenazas a los intereses difusos y derechos colectivos comprometidos (art. 72, LPA).

En este contexto, es importante recordar que el poder judicial es el custodio de la Constitución y que de acuerdo a la LGA el magistrado interviniente tendrá la competencia para disponer de todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger el interés general que todos tenemos sobre el medio que habitamos.

VI. Conclusión

En la presente nota a fallo se analizó la sentencia del TSJ de Córdoba, correspondiente a los autos caratulados “Gremio, María Teresa y Otros c/ Cormecor S.A” (2017), en la que se resuelve respecto de un problema jurídico de relevancia aplicando la normativa contemplada en la Ley General del Ambiente y en la Ley de Política Ambiental de la provincia de Córdoba.

La decisión del TSJ de utilizar esa normativa como base en su resolución se considera atinada ya que la misma regula la figura del amparo colectivo, el que en este caso particular es una herramienta fundamental en pos de la protección del derecho a un ambiente sano. Lo que lleva a poder afirmar que tanto el fallo estudiado como su análisis poseen gran relevancia en material medioambiental.

VII. Bibliografía

i. Doctrina

Calderón, M. (2015). *El amparo ambiental en la provincia de Córdoba. Breves anotaciones a la ley 10.208*. Foro de Córdoba, Suplemento de Derecho Procesal N° 28, Córdoba.

Menéndez, A. (2000) *La Constitución Nacional y el Medio Ambiente*. Edic. Jurídicas Cuyo. Mendoza.

Moreso, J. y Vilajosana, J. (2004). *Introducción a la teoría del derecho*. Madrid, ES: Marcial Pons.

Ramírez, J.O (2005) *Función Precautelar*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

Rivas, A. (2007). *Medidas Cautelares*. Bs. As. Lexis Nexis.

Zarim, H. (1996) *Constitución Argentina - Comentada y Concordada*. Edit. Astrea. Buenos Aires.

ii. Legislación

Ley N° 24.430, 14/12/1994, Constitución de la Nación Argentina.

Ley N° 4915, 9/01/1967, Ley de Amparo.

Ley N° 25.675, 6/11/2002, Ley General del Ambiente.

Ley N° 10.208, 11/06/2014, Política Ambiental Provincial - Córdoba.

iii. Jurisprudencia

CSJN. Fallo 335:1200. “Petrobras Energía S.A. c/ La Pampa, Provincia de s/ acción de amparo.” 28/06/2012.

CSJN. Fallo 306:2060. “Albornoz, Evaristo Ignacio c/ Nación Argentina” 20/12/1984.

TSJ de Córdoba. Expte. TSJC SAC N° 3326232. “Gremio, María Teresa y Otros c/ Corp.

Intercomunal para la gestión sustentab. De los resid. Del área metrop. Cba. S.A.

(CORMECOR S.A) - Amparo ambiental.” 18-05-2017.