

SANTA FE - Séptima Región S.A c. Provincia de Santa Fe (2020). Potestades municipales. Facultades concurrentes entre Provincia y Municipios. Principio precautorio. "In dubio pro ambiente".

HECHOS Y DECISION

La actora planteaba la inconstitucionalidad de la ordenanza que clausura la planta de tratamiento de líquidos sépticos que posee la firma en el ámbito del Municipio de la ciudad de Pérez y establece multas y, en definitiva, prohíbe dentro del Distrito Pérez las operaciones de recepción, tratamiento y disposición final de líquidos y residuos industriales de cualquier naturaleza.

Además de diversos problemas y errores probatorios relacionados con la causa, la empresa plantea la incompetencia del municipio para legislar en materia ambiental.

La Corte provincial rechaza el recurso, coincidiendo con la Cámara en que -con base en el principio precautorio "in dubio pro ambiente"- se presentaban razones fundadas para sostener la probabilidad de un daño a la salud o al medio ambiente en la concepción amplia que sobre el mismo debe adoptarse, probabilidad que en el caso resulta razonablemente adecuada a la prohibición dispuesta por la autoridad provincial y municipal.

SUMARIO

- *En relación al poder de policía municipal, esta Corte en otros precedentes sobre la materia determinó que si la cuestión excedía el ámbito comunal y se encontraba regulada por otra instancia estadual -en el caso, la Provincia-, el municipio conservaba su Poder de Policía local en cuanto al cumplimiento de los fines que le asigna la Constitución provincial y la Ley Orgánica de municipalidades, debiendo coordinar su ejercicio; vale decir que, en las materias de sus respectivas competencias, el Poder de Policía se ejerce en forma concurrente en todo el ámbito de sus respectivos territorios.*
- *Lo expuesto al respecto por la Cámara resulta acorde al principio general "in dubio pro ambiente", que enseña que ante la duda en la interpretación de una norma o para el tema específico que abordamos de una prueba, debe prevalecer aquella que privilegie los intereses de la sociedad, esto es, la defensa del ambiente y la salud, cobrando este principio vital importancia ante las situaciones de incertidumbre científica, ya que su fundamento radica en la precaución, como método de evitar posibles consecuencias dañosas -muchas de ellas irreversibles- y es una proyección*

procesal de la tutela constitucional establecida en el artículo 41 de nuestra Carta Magna.

TEXTO SENTENCIA

Carátula: SEPTIMA REGION S.A. c/ PROVINCIA DE SANTA FE -RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - s/ QUEJA POR DENEGACION DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Reg.: A y S t 298 p 455/467.

Santa Fe, 11 de junio del año 2020.

VISTA: La queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la actora contra la resolución 228 del 3 de mayo de 2017, dictada por la Cámara de lo Contencioso Administrativo N°2 de la ciudad de Rosario en autos "SEPTIMA REGION S.A. contra PROVINCIA DE SANTA FE - RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - (EXPTE. 114/12 CUIJ 21-17454181-4)" (Expte. C.S.J. CUIJ N°: 21-00511797-3); y,

CONSIDERANDO:

1. Mediante pronunciamiento número 228 de fecha 3 de mayo de 2017 la Cámara de lo Contencioso Administrativo N°2 de la ciudad de Rosario declaró improcedente el recurso interpuesto por SÉPTIMA REGIÓN S.A. -titular de la planta de tratamiento de residuos líquidos ubicada en el ámbito del municipio de la ciudad de Pérez- tendiente a resolver si la empresa puede o no proseguir con su actividad de tratamiento de residuos líquidos generados en la zona.

De los hechos de la causa surge que Séptima Región S.A. adecuó las acciones de amparo oportunamente interpuestas a los términos de la ley 11330, y dedujo los siguientes recursos contencioso administrativos: "SÉPTIMA REGIÓN S.A. contra PROVINCIA DE SANTA FE sobre RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", Expte. C.C.A. 2 N°114, año 2012, persiguiendo la anulación de la decisión del Director Provincial Zona Sur de la Secretaría de Medio Ambiente del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, emitida dentro del Expte. Adm. N°02102-0006870-0, que le impidió ejecutar la actividad de saneamiento ambiental que venía desarrollado la empresa respecto de los residuos líquidos de la zona; "SÉPTIMA REGIÓN S.A. contra MUNICIPALIDAD DE PÉREZ sobre RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", Expte. C.C.A. 2 N°115, año 2.012; tendente a la anulación de la Ordenanza N°2504/10 de la Municipalidad de Pérez mediante la que se dispuso prohibir dentro del Distrito Pérez las operaciones de recepción, tratamiento y disposición final de líquidos y residuos industriales de cualquier naturaleza y, por último, "SÉPTIMA REGIÓN S.A. contra MUNICIPALIDAD DE PÉREZ sobre RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", Expte. C.C.A. 2 N°116, año 2.012, tendente a obtener la declaración de ilegalidad e inconstitucionalidad de la Ordenanza N°2522/10, en tanto clausura la planta de

tratamiento de líquidos sépticos que posee la firma en el ámbito del Municipio de la ciudad de Pérez y establece multas y, en definitiva, prohíbe dentro del Distrito Pérez las operaciones de recepción, tratamiento y disposición final de líquidos y residuos industriales de cualquier naturaleza.

Asimismo surge que por auto N°515 del 22.09.16 se dispuso la acumulación de las distintas causas a los fines de dictar una única sentencia, lo que fuera consentido por las partes.

Contra dicha sentencia -resolución número 228 de fecha 3 de mayo de 2017 de la Cámara de lo Contencioso Administrativo N°2 que declaró improcedente el recurso interpuesto por la empresa- interpone la accionante su recurso de inconstitucionalidad (fs. 38/83), fundando su impugnación en el artículo 1, inciso 3 de la ley 7055.

Afirma que el pronunciamiento cuestionado efectúa un esquema erróneo del sistema de competencias ambientales que impera en la Provincia de Santa Fe, en tanto extiende los preceptos del artículo 41 de la Constitución nacional a los Municipios sin contemplar que las ordenanzas impugnadas fueron dictadas por el ente municipal sin competencia y sin publicidad.

Aduce que la sentencia atacada vulnera el derecho constitucional de protección del medio ambiente, al avalar que líquidos cloacales e industriales sean arrojados en zanjas de la ciudad de Pérez o en el arroyo Ludueña o en el río Paraná o donde quieran y puedan los camiones atmosféricos, sin analizar la respectiva ordenanza, ni valorar quién debía recibir los líquidos a partir de la clausura de Séptima Región S.A., es decir, cuál era la solución que se le brindaba a la población. En tal sentido, sostiene que el fallo cuestionado debió determinar las condiciones de la clausura y los requisitos administrativos para el levantamiento de la misma.

Considera que el decisorio es incongruente en cuanto autoriza a verter los líquidos en el ente regulador de un puerto y no en una planta con aptitud para hacer inocuos ese tipo de residuos.

Argumenta que la resolución atacada efectúa una valoración incorrecta de las pruebas rendidas en la causa a fin de concluir que la actividad de la actora habría afectado el medio ambiente, utilizando -según dice- pruebas selectivas fundadas en simples sospechas.

Indica que no se valoró la distancia que separa el emprendimiento de la actora con la ciudad de Pérez ni se acreditó que se hubieren percibido olores, sólo se sintieron olores en las inmediaciones de las lagunas y no a cuatro kilómetros de distancia.

Arguye que los conflictos que motivaron el caso tienen un importante impacto institucional ante la superposición de competencias y funciones entre la autoridad de aplicación del régimen legal ambiental de la Provincia (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable) y la Municipalidad de Pérez, circunstancia que afecta de manera grave la seguridad jurídica y el orden público ambiental, como así también, los derechos constitucionales que enuncia.

Con cita de la normativa local que menciona, enfatiza que las medidas adoptadas por el Municipio devienen ilegítimas y su convalidación por esta Cámara trasunta una indudable "gravedad institucional", en tanto pasa por alto lo decidido por la autoridad de aplicación, que sólo dispuso el cierre de algunas lagunas de estabilización (sin que ello afectase la continuidad de la planta).

Al hilo de tal argumentación, esgrime que el conflicto de competencia invocado, da cuenta de que la Municipalidad de Pérez ha incurrido en un claro exceso de poder al arrogarse facultades que no le competen.

Considera vulnerados los principios y derechos constitucionales del debido proceso, legalidad, razonabilidad, igualdad y propiedad, entre muchos otros.

En orden a la procedencia sustancial del recurso, sostiene que la resolución en crisis incurre en arbitrariedad por aplicación de normas no publicadas en el boletín oficial y por tanto carentes de valor jurídico.

Manifiesta que el fallo comienza exponiendo un esquema erróneo acerca del sistema de competencias ambientales que impera en la Provincia de Santa Fe, desconociendo las diferencias y características que en materia ambiental califican las competencias entre Nación, Provincia y Municipio.

Tras sostener que los Municipios carecen de competencia ambiental, se extiende en consideraciones acerca de la jurisdicción ambiental y la autonomía municipal.

Con sustento en el artículo 41 de la Constitución nacional y en las leyes números 25675, 11717 y 11220, sus decretos reglamentarios y demás disposiciones relacionadas con la protección ambiental, deslinda la jurisdicción ambiental entre Nación y Provincia y desarrolla el tema de las jurisdicciones y competencias ambientales, haciendo expresa mención al régimen municipal santafesino. Asevera que, a las Comunas y a los Municipios sólo les competen facultades delegadas y residuales, propias e inherentes a las diversas cuestiones ambientales "divisibles jurisdiccionalmente".

En este orden de ideas, explica que, a partir de la sanción de la ley marco de protección ambiental en la Provincia de Santa Fe número 11717 y su reglamentación, sólo asiste a los Municipios una competencia delegada y residual, atento a la designación de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable como autoridad de aplicación con competencia en todo el territorio provincial, agraviándose centralmente del fallo impugnado en cuanto al esquema jurisdiccional.

Plantea arbitrariedad fáctica del fallo por tergiversar -según afirma- las constancias rendidas en la causa y por hacer un uso selectivo de las pruebas científicas y técnicas producidas. Niega haber incumplido con la presentación del Estudio de impacto ambiental afirmando que el hecho de que el mismo no hubiera sido inmediatamente aprobado, no autoriza a sostener que no haya sido presentado, acotando que, era lógico que no se aprobara en forma inmediata dado que la autoridad de aplicación precisaba que las lagunas comenzaran a funcionar para poder tomar muestras y ejercer los respectivos controles.

Arguye que la sentencia cuestionada omite la valoración de pruebas decisivas para la resolución de la causa, refiriendo expresamente a los estudios de olores y emanaciones en la planta, sustentando su decisión en la queja de vecinos y en la comprobación que dice haber realizado el personal de la Secretaría sin los equipos ni los elementos necesarios a tales efectos.

Alega que la sentencia tampoco tuvo en cuenta las numerosas actas elaboradas en los procedimientos realizados por los inspectores de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable que daban cuenta de que la actora estaba cumpliendo las medidas que le indicaban las autoridades procurando los niveles exigidos en la reglamentación técnica aplicable y, acota que, en aquellas pocas que pudieron constatar irregularidades con motivo de la ampliación del sistema de tratamiento de residuos líquidos inmediatamente se hicieron las correcciones requeridas.

Se agravia del decisorio impugnado por haber realizado -a su juicio- una incorrecta valoración de la prueba sobre impacto ambiental de las lagunas y del estudio de impacto ambiental presentado el 03.09.10 ante la Secretaría de Medio ambiente.

Insiste en sostener que en noviembre de 2010 se presentó el estudio de impacto ambiental y que el "informe ambiental de cumplimiento" fue presentado con posterioridad a raíz del pedido formulado por la Secretaría de Medio Ambiente, siendo necesario que las lagunas estén funcionando para que la autoridad de aplicación pudiera evaluar cuál era el impacto ambiental de las mismas.

Argumenta que la actividad de la empresa fue previa a la legislación ambiental; que la actividad de la misma fue controlada sin que la Secretaría de Medio Ambiente la haya intimado por falta de habilitación, ni ordenado su clausura; que el Municipio no tenía facultades para disponer la clausura; que el mismo pidió asesoramiento a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; que quedó probado que los líquidos de grandes generadores que se recibían no tenían características de peligrosidad; que también quedó probada la realización de monitoreos de calidad del aire con resultados por debajo de las concentraciones máximas admisibles; que los vientos predominantes son Este Noreste por lo que si hubiera impacto de olores en Pérez su efecto debería ser esporádico y que el cuadrante N/O (donde se ubica la actora) presenta menos del 5% de los casos totales de vientos de superficie en la región.

En cuanto a los residuos sólidos, explica que, en el caso de SICAMAR, se recibió un informe técnico en el que se hizo saber que los residuos industriales no eran peligrosos y que la Provincia recién reguló dichos residuos en 2004 (Dec. N° 2151/14). Dice que los excedentes de efluentes se usaban para riego en área de relleno sanitario y aclara que no había volcamiento en el arroyo Ludueña.

Reconoce que inició la construcción de la ampliación de las lagunas antes de la aprobación formal del estudio de impacto ambiental, de lo que estaba al tanto la autoridad de aplicación.

En base a dichas consideraciones, entiende que, el Tribunal se habría desentendido de las circunstancias relevantes comprobadas en la causa, lo que incide en el encuadramiento normativo de los hechos y resultó decisivo para resolver el caso como lo hizo.

2. Por auto 14 del 15 de febrero de 2018 la Cámara denegó la concesión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por entender, en síntesis, que la recurrente no había podido rebatir los extensos fundamentos dados por el Tribunal respecto a que las ordenanzas impugnadas o lo dispuesto por la autoridad provincial, no aparecían arbitrarias sino "coherentes en razón del interés público a tutelar", tratándose -en la especie- del ejercicio del poder de policía concurrente entre los distintos niveles de gobierno "que se exhibe congruentemente ensamblado" en materia de protección de medio ambiente y salud de los habitantes (fs. 85/94).

Ello motivó la presentación en queja ante esta Corte (fs. 103/119).

3. En primer lugar entiendo que para arribar a una solución ajustada a derecho en esta controversia, debe tenerse especialmente en cuenta, que se encuentran en debate en estos autos, normas y acciones destinadas a la preservación del ambiente y la salud, que implican una interacción entre el derecho administrativo y el derecho ambiental y traen aparejadas como necesaria consecuencia la inevitable ponderación de la cuestión ventilada en autos, conforme los principios que rigen el llamado "paradigma ambiental".

Ello sobre todo a partir de la reforma constitucional de 1994 por la que ha cobrado relevancia la visualización del mismo, que reconoce que ante el peligro de estos bienes jurídicamente tutelados debe validarse la limitación de derechos individuales en pos de su protección.

Dicho modelo ha operado desde entonces como un metavalor, en el sentido de que es un principio organizativo de todos los demás, reconociendo como una de sus características que en el conflicto entre bienes pertenecientes a la esfera colectiva e individuales se debe dar preeminencia a los primeros y que el derecho de dominio encuentra una limitación en la tutela del ambiente ya que no es sustentable la permanencia de un modelo dominial que no tenga en cuenta el ambiente (confr. Lorenzetti, Ricardo; "Teoría de la decisión Judicial. Fundamentos de derecho", 1° Edición, Rubinzal -Culzoni Editores, Santa Fe, 2006, págs. 426/427).

Por otro lado, en razón del carácter público de estos bienes -salud y medio ambiente- su tutela corresponde, por lo general, a los poderes públicos, pero la peculiar naturaleza de los bienes protegidos y el riesgo de un inmediato e irreparable deterioro de los mismos por causas de acciones perturbadoras -de individuos o colectivos- hace que el Estado intervenga y asuma la iniciativa en dicha protección.

En este marco, la Administración pública resulta la encargada, en cada caso, de imponer las limitaciones administrativas en materia de medio ambiente y salubridad y exterioriza esta facultad a través de diferentes actos administrativos en ejercicio de una potestad administrativa. Nótese que es precisamente en cumplimiento de dicha tarea donde se patentizan numerosos conflictos que resultan atravesados por el paradigma ambiental, y que al judicializarse, arriban cada vez con mayor frecuencia ante esta Corte (cfr. "Sanitek"; "Matassa"; "Bolatti"; "Peralta"; "Municipalidad de Reconquista"; "Wettstein c/ Comuna de Candiotti"; "Lamas"; "Supermercados Mayoristas Yaguar"; "Ridley"; "Huespenina"; "Speedagro").

Por supuesto la complejidad de la materia requiere que las competencias ambientales y su incidencia en los distintos niveles de gobierno en un país federal sean acordadas, consensuadas y cumplidas en armonía, ya que la superposición normativa, en algunos casos genera situaciones confusas.

El tema fue precisado con la reforma constitucional de 1994 al artículo 41, que reconoció a todos los habitantes el derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, imponiendo también el "deber de preservarlo". En los términos de dicho precepto normativo el Estado federal dicta normas mínimas que conforman un piso, y las provincias quedan habilitadas a colocar un techo más alto para complementarlas.

En el marco expuesto, debe recordarse lo encomendado por el Alto Tribunal de la Nación a los jueces en lo relativo a la protección del medio ambiente: "La tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos, que son el correlato que tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras. 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 constitucionales" (C.S.J.N. "Mendoza, Beatríz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios", del 20.6.2006).

Coronando todo este desarrollo jurisprudencial y doctrinario, se destaca su reciente regulación en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (arts. 1, 2, 3, 14, 204, C.C.C.N y cc.) que establece límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes, exhibiendo una vez más su marcado apego a lo colectivo, y manda a que el ejercicio de los derechos individuales sea compatible con los derechos de incidencia colectiva, que no se afecte la sustentabilidad de los ecosistemas, de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje; y asimismo regula el deber preventivo a cumplir por aquellas personas que desarrollen una actividad que sea previsible de producir un daño. Del mismo modo debe destacarse que el nuevo digesto otorga facultades al magistrado para que, a petición de parte, aplique una sanción pecuniaria a quien actúe con grave menosprecio hacia los derechos de incidencia colectiva.

Estos parámetros de ponderación judicial actuarán como norte o guía orientadora en la consideración de los agravios desarrollados por Séptima Región S.A ante este Cuerpo.

4. Sentado ello, y dando por satisfechos los recaudos formales de la presente impugnación, corresponde ingresar al análisis de los planteos de la recurrente.

En dicha tarea, y teniendo como norte la profunda reestructuración del sistema desarrollada en el punto anterior, que modifica la lectura del ordenamiento, y enseña que debemos partir de un análisis del caso que tenga en miras la protección general del ambiente, cabe concluir que los argumentos expuestos al respecto por el Tribunal A quo lucen suficientes y resultan acordes a esta tutela, por lo que no puede prosperar el remedio interpuesto por Séptima Región S.A. habida cuenta que, al penetrar en el ámbito de lo sustancial -con las limitaciones propias de este estadio- del memorial

introdutorio del recurso en confrontación con lo resuelto en la sentencia impugnada, se advierte que los planteos que la compareciente intenta encuadrar en hipótesis conculcatorias de garantías constitucionales carecen de consistencia y no alcanzan a demostrar la configuración de los pretendidos vicios imputados.

Concretamente, los reproches formulados al pronunciamiento impugnado - realizar un esquema erróneo del sistema de competencias en materia ambiental, tergiversar las constancias de la causa; valorar incorrectamente la prueba rendida en los expedientes judiciales y falta de fundamentación- denotan el disenso en torno a la tesis sostenida por los Sentenciantes, quienes analizaron la situación planteada en autos y llegaron a la conclusión de que lo actuado por la autoridad pública en sus respectivos ámbitos -provincial y municipal-, resultaba legítimo.

En efecto, frente a la insistencia de la actora de continuar la operatoria de la planta en beneficio de la comunidad para la disposición de los residuos sólidos y líquidos, la Cámara realizó un extenso análisis de los principios y la normativa aplicable al caso, la materia ambiental, el esquema competencial de los distintos niveles del estado para intervenir en la tutela ambiental, la situación jurídica de la actora y las pruebas obrantes en la causa, llegando a la determinación de que las ordenanzas impugnadas y lo dispuesto por la autoridad provincial, no aparecían arbitrarias y resultaban coherentes en razón del interés público a tutelar, entendiendo -centralmente- que resultaba legítimo el ejercicio del poder de policía en materia de salud y medio ambiente siendo su causa o motivación, adoptar medidas que tiendan a evitar daños a la salud y al medio ambiente, probabilidad que, en el sub lite, resultaba razonablemente adecuada a la prohibición dispuesta.

Respecto de los agravios de la quejosa en orden al esquema de competencias desarrollado en el fallo impugnado y a la falta de atribuciones por parte de la Municipalidad de Perez para limitar su derecho a ejercer la actividad y prohibir que opere en el tratamiento de líquidos cloacales e industriales, la Cámara juzgó que la presente cuestión se enmarcaba en las limitaciones a los derechos individuales en razón del interés público, denominado poder de policía, (preámbulo y arts. 14, 17, 18, 19, 28, 33 y 41 de la C.N.) está a cargo de los gobiernos locales y puede ser de competencia federal o nacional, provincial, municipal, o comunal y concluyó que "...a los Municipios se les reconoce el 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, que su ejercicio pueda ser concurrente con el Estado nacional o Provincial, dentro de sus respectivas competencias" (f. 23v.).

Frente a tal razonamiento, el fundamento de la compareciente se circunscribe a señalar que no correspondería a la Municipalidad el ejercicio del poder de policía en materia de salud, opuesto al de la Cámara, que rebatió tales reproches destacando que, en el caso, complementando la normativa nacional y provincial y con fundamento en la Resolución 145/07 de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable y en La Ley General del Ambiente "...en ejercicio de su competencia concurrente propia en materia de poder de policía, la Municipalidad de Pérez dictó la Ordenanza N° 2504/10 reglamentando los requerimientos a los que deberán ajustarse quienes se dediquen al transporte, operación, vuelco, tratamiento y disposición de líquidos de origen sanitario

provenientes del desagote de pozos absorbentes por medio de camiones atmosféricos, prohibiendo dentro del Distrito las operaciones de recepción, tratamiento y disposición final de líquidos y residuos industriales, de cualquier naturaleza, y la Ordenanza N° 2522/10 que con fundamento en la normativa ambiental dispuso la clausura de la planta de tratamiento de líquidos sépticos de Séptima Región S.A. en el ámbito del Municipio" (f. 24) determinando que dichas ordenanzas se encuadraban en los principios constitucionales, legales, y jurisprudenciales que los Sentenciantes habían desarrollado, estando en presencia "...de una gestión concurrente de intereses comunes, pero en jurisdicción propia, fundada en poderes propios de la Municipalidad de Pérez" (f. 29v.).

Siguiendo ese orden de argumentos, el Tribunal recordó que tanto las provincias como los municipios pueden establecer mayores niveles de protección, esto es, estándares más rigurosos o severos para conseguir así la "optimización de la protección ambiental" y destacó que las autoridades provinciales o municipales tienen incumbencia para legislar sobre su jurisdicción atento lo cual se encuentran facultadas para prohibir o restringir una actividad en el ámbito de su competencia, en salvaguarda del interés público de todos sus habitantes.

Especialmente, en cuanto al ejercicio del Poder de Policía municipal en la materia, los Camaristas señalaron que dicha potestad era ejercida para atender los problemas del ambiente municipal, en general, "problemas de contenido urbano, ruidos, residuos domiciliarios, residuos tóxicos o peligrosos" no resultando un ejercicio arbitrario y revistiendo atribuciones y competencias para "proteger la salud y el medio ambiente", disponiendo la Municipalidad de Pérez, limitaciones y prohibiciones con tal objeto sobre determinada actividad en su distrito dentro de los límites de su competencia y jurisdicción, y destacaron asimismo las atribuciones reconocidas al Concejo Municipal conferidas en la Ley Orgánica de Municipalidades N°2756, "...pudiendo dictar todas las Ordenanzas en materia ambiental que no interfieran con la regulación nacional de contenidos mínimos exigibles o la ley provincial de similar naturaleza, por resultar ello compatible con las prescripciones de la Constitución" (f. 28v.).

Al respecto del poder de policía municipal, esta Corte en otros precedentes sobre la materia determinó que si la cuestión excedía el ámbito comunal y se encontraba regulada por otra instancia estadual -en el caso, la Provincia-, el municipio conservaba su Poder de Policía local en cuanto al cumplimiento de los fines que le asigna la Constitución provincial y la Ley Orgánica de municipalidades, debiendo coordinar su ejercicio; vale decir que, en las materias de sus respectivas competencias, el Poder de Policía se ejerce en forma concurrente en todo el ámbito de sus respectivos territorios.

Tal concurrencia, al margen de que pueda, eventualmente y frente a casos concretos, generar conflictos respecto de la dilucidación de sus concretos alcances, basta, se reitera, para disipar el agravio genéricamente planteado en el presente recurso.

Más específicamente en cuanto a las atribuciones medioambientales, cabe mencionar el precedente "Sanitek" (A. y S. T. 183, págs. 189/225, 29.10.2002), en el cual este Tribunal, con cita de Pedro Frías, sostuvo que "los municipios como autoridades de gobierno local tienen suficientes facultades para el dictado de una legislación local con

validez territorialmente circunscripta para dictar normas en orden a una eficaz protección del derecho a gozar de un ambiente sano que titularizan no sólo la población actual (en este caso del Municipio) sino también las generaciones futuras". Y que "esto último, sumado a las claras facultades que el ordenamiento reconoce al Municipio como órgano de gobierno local ('Rivademar', Fallos: 312:326; arts. 5, 41, 75 inciso 30, 123, C.N.) y las que se inscriben en el marco del poder de policía local (reconocido incluso en circunstancias en que se haga valer la jurisdicción federal en establecimientos de utilidad nacional, art. 75, inc. 30, C.N.) predicando que existe suficiente fuente constitucional y legal para las respectivas competencias locales, en tanto no se opongan ni obstaculicen o resulten claramente incompatibles con otros poderes del gobierno" (v. C.S.J.N., Fallos:320:621, "Telefónica de Argentina c. Municipalidad de Chascomús").

De tal modo, la postura de la perdedora en este punto no alcanza a persuadir que lo decidido resulte irrazonable y desborde los límites interpretativos con que el Tribunal contaba.

Luego de que los Sentenciantes desarrollaran sus argumentos en torno al esquema competencial, pasaron al análisis de razonabilidad de los actos ahora impugnados.

Al respecto, los Jueces consideraron, por un lado, que no podía sostenerse la ilegitimidad o inconstitucionalidad de las normas municipales en cuanto regulan el transporte, recepción y tratamiento de líquidos de origen industrial o la que -por aplicación de los principios de prevención y precautorio- dispone la clausura de la planta de tratamiento de líquidos sépticos de la actora, por aplicación de la normativa nacional, provincial y municipal en la materia.

Por otro lado, juzgaron los Camaristas que tampoco podía achacarse ilegitimidad alguna a la disposición del Director Provincial Zona Sur de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable que resuelve que no podrá seguir operando toda actividad relacionada con la recepción de líquidos para su tratamiento, debiendo presentar en un plazo no mayor de 15 días un Plan de Cierre y Remediación del sistema de tratamiento de líquidos, debiendo en lo inmediato minimizar la generación de olores ofensivos provenientes del sistema mencionado.

Para así resolver, la Cámara expresó los fundamentos que tuvo en cuenta la Autoridad Provincial al tomar dicha decisión, a saber: la Clausura dispuesta por Ordenanza N° 2522/10; el incumplimiento a lo dispuesto por el Decreto 0101/03 en lo referente a la presentación en tiempo y forma de estudios ambientales referidos a la ampliación y modificación del sistema de tratamiento existente y al Estudio de Impacto Ambiental correspondiente a la recepción de líquidos industriales para su tratamiento; la corroboración por Acta de Fiscalización N° R1529 del estado de total colapso del sistema de tratamiento de líquidos y el riego por aspersion con un líquido fuera de especificación (cfr. f. 30v./31).

Entendieron asimismo los Sentenciantes que "...conforme se señalara, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable es la autoridad de aplicación de la ley 17117 encontrándose entre sus facultades las de controlar el cumplimiento de la ley (art. 4) y entre ellas el exigir informe de evaluación de impacto ambiental con

carácter previo y realizar auditorias ambientales (art. 18 y ss.), disponer, entre otras sanciones, la suspensión de obras o actividades sin contar con el permiso correspondiente o suspender la concesión, licencia y/o autorización de instalación o de funcionamiento otorgada o su caducidad (art. 27), por infracciones a la ley. Por tanto, ante las verificaciones señaladas, no puede entenderse ilegítima la decisión de la autoridad de aplicación de disponer que la planta no pueda seguir operando toda actividad relacionada con la recepción de líquidos y otorgar un plazo para presentar un Plan de Cierre y Remediación" (f. 31).

Y agregaron que "...dicha disposición se adoptó con fundamento en verificaciones informadas con anterioridad, en el caso, y contrariamente a lo sostenido por el actor, en la evaluación preliminar de la presentación efectuada, informando el Coord. Gral. de Inv. y Desarrollo de la Secretaría el 26.10.10 a la empresa que las nuevas lagunas fueron construidas sin la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, que la documentación presentada no cumple con las exigencias que puntualiza y demás deficiencias señaladas debiendo abstenerse de recibir camiones con líquidos residuales industriales y proceder al riego por aspersión, hasta tanto la Secretaría de Medio Ambiente continúe la evaluación, la cual estará condicionada a la presentación de lo solicitado, todo bajo apercibimiento de iniciar las acciones legales y administrativas correspondientes" (fs. 31/v.).

Luego de ello, el Tribunal valoró especialmente las constancias de la causa que daban cuenta de que el Coordinador General de Investigación y Desarrollo del MASPyMA de la Secretaría de Medio Ambiente que elevó a su consideración el proyecto de resolución referido al rechazo del "Informe Ambiental de Cumplimiento" para el funcionamiento del sistema de lagunas de tratamiento de líquidos cloacales e industriales por los motivos que expone, destacándose los líquidos que recibe de origen industrial, los que al poseer "alta carga orgánica", desestabilizan el funcionamiento del sistema colmatándolo y produciendo olores debido a la generación de gas sulfídrico según actas de fiscalización, el avance de obras sin la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental y el estado de las lagunas y que el riego por aspersión que realiza según muestra se encuentra fuera de límites en los parámetros Aceites y Grasas, incumpliendo la Resolución 10892/82, ratificando así la legitimidad de la decisión adoptada.

Por último, los Sentenciantes argumentaron "...sumado ello a las demás constancias obrantes en las actuaciones administrativas permiten sostener que la autoridad de aplicación actuó con suficiente fundamento y por aplicación de la normativa vigente" (cfr. f. 31v.).

Lo expuesto al respecto por la Cámara resulta acorde al principio general "in dubio pro ambiente", que enseña que ante la duda en la interpretación de una norma o para el tema específico que abordamos de una prueba, debe prevalecer aquella que privilegie los intereses de la sociedad, esto es, la defensa del ambiente y la salud, cobrando este principio vital importancia ante las situaciones de incertidumbre científica, ya que su fundamento radica en la precaución, como método de evitar posibles consecuencias dañosas -muchas de ellas irreversibles- y es una proyección procesal de la tutela constitucional establecida en el artículo 41 de nuestra Carta Magna.

En efecto, al tratar la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos impugnados, los Camaristas puntualizaron, sobre la base del principio precautorio de jerarquía legal (art. 4, ley 25675) que en el caso "...no puede dejar de señalarse que conforme a la prueba rendida en autos, sobran razones fundadas para sostener la probabilidad de un daño a la salud o al medio ambiente en la concepción amplia que sobre el mismo debe adoptarse, probabilidad que en el caso resulta razonablemente adecuada a la prohibición dispuesta por la autoridad provincial y municipal", brindando de tal modo respuesta suficiente que avala la prohibición dispuesta y añadiendo a este respecto que "...Por ello no sólo resulta el Estado jurídicamente competente para disponerlo, sino que, ante la información disponible, constituye una obligación de la autoridad, pues comparando los intereses en juego, no puede caber duda alguna de 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 intereses productivos" (fs. 34v./35), por lo que no puede considerarse que a la luz de tal razonamiento la Cámara respalde la aludida conculcación de principios constitucionales a los que refiere la actora.

Es que las alegaciones de la empresa no resultan decisivas para conmovir el resultado de la causa ni logran rebatir desde el plano constitucional el núcleo argumental del fallo impugnado, el que determinó que la prohibición de operar dispuesta resultaba razonable en tanto se encontraba probado que la actora no contaba con la habilitación respectiva para recepcionar y tratar líquidos industriales, ni había adecuado la planta existente a las exigencias legales, habiéndose constatado la producción de olores nauseabundos y el volcamiento de líquidos no permitidos, en exceso a los límites autorizados.

En suma, las alegaciones de la quejosa insistiendo en la necesidad de que continúe la operatoria de la planta en beneficio de la comunidad para la disposición de los residuos sólidos y líquidos, evidencian la mera discrepancia con el criterio con que el Tribunal en ejercicio de funciones propias, analizó las circunstancias fácticas de la litis conforme las constancias de autos y aplicó las normas pertinentes (Ley General del Ambiente N° 25675, ley provincial 11717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, artículo 8 del Decreto Reglamentario N° 0011/03, ley 25612 de Residuos Industriales; ley orgánica de municipalidades de la Provincia de Santa Fe N°2756; arts. 5, 31, 75 inc. 12, 123, 124 y concordantes de la Const. nacional y 106 y 107 de la Const. provincial), ámbito que resulta ajeno a esta instancia extraordinaria ya que -más allá del grado de acierto o error en lo decidido- no se acredita que en tal faena los Juzgadores hubieran excedido los cánones interpretativos que confieren, ni que hubieran omitido dar suficientes fundamentos para rechazar el planteo de la actora, de manera tal de configurarse una cuestión constitucional.

De allí que, pretender abrir los estrados de esta Corte a una instancia ordinaria que revea lo decidido por ese Tribunal implicaría desconocer la naturaleza del remedio extraordinario intentado, que tiene por objeto únicamente el control de la adecuación de las sentencias al orden jurídico fundamental.

Por todo ello, la Corte Suprema de Justicia de la Provincia **RESUELVE:** Rechazar la queja interpuesta. Declarar perdido para la recurrente el depósito efectuado (art. 8, ley 7055).

Regístrese, hágase saber y oportunamente remítanse copias al Tribunal de origen.

FDO.: GUTIÉRREZ - ERBETTA - FALISTOCCO - GASTALDI - NETRI - FERNÁNDEZ Riestra (SECRETARIA)

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUEJA. INADMISIBILIDAD. MUNICIPALIDAD. PODER DE POLICIA. ESTADO. FACULTADES CONCURRENTES. PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE. RESIDUOS CLOACALES E INDUSTRIALES

Respecto de los agravios de la quejosa en orden al esquema de competencias desarrollado en el fallo impugnado y a la falta de atribuciones por parte de la Municipalidad para limitar su derecho a ejercer la actividad y prohibir que opere en el tratamiento de líquidos cloacales e industriales, la Cámara juzgó que la presente cuestión se enmarcaba en las limitaciones a los derechos individuales en razón del interés público, denominado poder de policía, que está a cargo de los gobiernos locales y puede ser de competencia federal o nacional, provincial, municipal, o comunal y concluyó que a los Municipios se les reconoce el 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, lo que no obsta que su ejercicio pueda ser concurrente con el Estado nacional o Provincial, dentro de sus respectivas competencias. - REFERENCIAS NORMATIVAS: Constitución nacional: preámbulo y artículos 14, 17, 18, 19, 28, 33 y 41.

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUEJA. INADMISIBILIDAD. SENTENCIA SUFICIENTEMENTE FUNDADA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA NACIONAL Y PROVINCIAL. CRITERIO RECTOR. PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE. ESTADO. FACULTADES CONCURRENTES. MUNICIPALIDAD. PODER DE POLICIA

En relación al poder de policía municipal, esta Corte en otros precedentes sobre la materia determinó que si la cuestión excedía el ámbito comunal y se encontraba regulada por otra instancia estadual -en el caso, la Provincia-, el municipio conservaba su Poder de Policía local en cuanto al cumplimiento de los fines que le asigna la Constitución provincial y la Ley Orgánica de municipalidades, debiendo coordinar su ejercicio; vale decir que, en las materias de sus respectivas competencias, el Poder de Policía se ejerce en forma concurrente en todo el ámbito de sus respectivos territorios. Y en cuanto a las atribuciones medioambientales, cabe mencionar el precedente "Sanitek" , en el cual este Tribunal, con cita de Pedro Frías, sostuvo que los municipios como autoridades de gobierno local tienen suficientes facultades para el dictado de una legislación local con validez territorialmente circunscripta para dictar normas en orden

a una eficaz protección del derecho a gozar de un ambiente sano que titularizan no sólo la población actual (en este caso del Municipio) sino también las generaciones futuras; y que esto último, sumado a las claras facultades que el ordenamiento reconoce al Municipio como órgano de gobierno local y las que se inscriben en el marco del poder de policía local (reconocido incluso en circunstancias en que se haga valer la jurisdicción federal en establecimientos de utilidad nacional) predicen que existe suficiente fuente constitucional y legal para las respectivas competencias locales, en tanto no se opongan ni obstaculicen o resulten claramente incompatibles con otros poderes del gobierno. Por ello, cabe concluir que la postura de la perdedora en este punto no alcanza a persuadir que lo decidido resulte irrazonable y desborde los límites interpretativos con que el Tribunal contaba. - CITAS: CSJN: Telefónica de Argentina c. Municipalidad de Chascomús, Fallos 320:621; Rivademar, Fallos 312:326; CSJStaFe: Sanitek, AyS T 183, p 189/225. - REFERENCIAS NORMATIVAS: Constitución nacional, artículos 5, 41, 75 inciso 30, 123.

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUEJA. INADMISIBILIDAD. SENTENCIA SUFICIENTEMENTE FUNDADA. ACTO ADMINISTRATIVO. LEGALIDAD. PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE. PRINCIPIO PRECAUTORIO.

Al tratar la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos impugnados, los Camaristas puntualizaron, sobre la base del principio precautorio de jerarquía legal que conforme a la prueba rendida en autos, sobran razones fundadas para sostener la probabilidad de un daño a la salud o al medio ambiente en la concepción amplia que sobre el mismo debe adoptarse, probabilidad que en el caso resulta razonablemente adecuada a la prohibición dispuesta por la autoridad provincial y municipal, brindando de tal modo respuesta suficiente que avala la prohibición dispuesta y añadiendo a este respecto que no sólo resulta el Estado jurídicamente competente para disponerlo, sino que, ante la información disponible, constituye una obligación de la autoridad, pues comparando los intereses en juego, no puede haber duda alguna de 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 intereses productivos, por lo que no puede considerarse que a la luz de tal razonamiento la Cámara respalde la aludida conculcación de principios constitucionales a los que refiere la actora. - REFERENCIAS NORMATIVAS: Ley 25675, artículo 4.

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUEJA. INADMISIBILIDAD. MERA DISCREPANCIA. MUNICIPALIDAD. HABILITACION MUNICIPAL. RESIDUOS SOLIDOS Y LIQUIDOS

Las alegaciones de la quejosa insistiendo en la necesidad de que continúe la operatoria de la planta en beneficio de la comunidad para la disposición de los residuos sólidos y líquidos, evidencian la mera discrepancia con el criterio con que el Tribunal en ejercicio de funciones propias, analizó las circunstancias fácticas de la litis conforme las constancias de autos y aplicó las normas pertinentes; y no logran acreditar que los Juzgadores hubieran excedido los cánones interpretativos que confieren, ni que hubieran omitido dar suficientes fundamentos para concluir que la prohibición de operar dispuesta resultaba razonable en tanto se encontraba probado que la actora no contaba con la habilitación respectiva para recepcionar y tratar líquidos industriales, ni había adecuado la planta existente a las exigencias legales, habiéndose constatado la producción de olores nauseabundos y el volcamiento de líquidos no permitidos, en exceso a los límites autorizados. - REFERENCIAS NORMATIVAS: Constitución nacional, artículos 5, 31, 75 inc. 12, 123 y 124; Constitución provincial, artículos 106 y 107; Leyes nacionales 25675 y 25612; Leyes provinciales 2756 y 11717; Decreto Reglamentario 11/03.