

### **Hechos y decisión:**

La actora solicitó la nulidad de los actos administrativos que denegaron el pedido de habilitación de una curtiembre y ordenaron dejar sin efecto cualquier actividad relacionada con la industria y/o comercialización del rubro declarado.

El Tribunal Superior de Justicia afirmó que la Municipalidad que dispuso esas medidas es titular de un poder de policía en materia urbanística, de salubridad y ambiental, y posee potestad jurídica para limitar el ejercicio de determinados derechos individuales para asegurar el interés general, entendiéndose que las infracciones por parte de la curtiembre al medio ambiente, constituyeron un elemento esencial en la motivación de los actos administrativos impugnados.

### **Sumarios:**

- Conforme el art. 186 de la Constitución provincial, el control del desarrollo de las actividades industriales, comerciales y de servicio que impactan sobre el ejido municipal, está plenamente comprendido dentro de las materias que debe atender el municipio en ejercicio de su poder de policía, desde que involucran aspectos, no sólo urbanísticos, edilicios, de salubridad y de seguridad, sino también ambientales. El ejercicio racional de dicho poder exige que se adopten las medidas administrativas pertinentes en vista a la preservación del ambiente. Así, tiene el deber constitucional de llevar a cabo todas las acciones conducentes a promover un armónico desarrollo urbanístico, atendiendo de un modo especial a las circunstancias fácticas que produjeron o pudieran producir un daño ambiental en su ejido, para que, en el caso de comprobarse una lesión efectiva o una situación de peligro grave e irreversible, se propicien las gestiones necesarias para proteger los bienes y derechos fundamentales en juego.

### **SENTENCIA NÚMERO: CIENTO CINCUENTA Y CUATRO**

En la ciudad de Córdoba, a los treinta y un días del mes de agosto de dos mil diecisiete, siendo las doce y quince horas, se reúnen en Acuerdo Público los Señores Vocales integrantes de la Sala Contencioso Administrativa del Excmo. Tribunal Superior de Justicia, Doctores Domingo Juan Sesin, Sebastián López Peña y María Marta Cáceres de Bollati, bajo la Presidencia del primero, a fin de dictar sentencia en estos autos caratulados: "JORCUER S.R.L. C/ MUNICIPALIDAD DE ALTA GRACIA - PLENA JURISDICCIÓN - RECURSO DE CASACIÓN" (Expte. N° 1456819), con motivo del recurso

de casación interpuesto por la parte actora (fs. 610/625vta.), fijándose las siguientes cuestiones a resolver:

PRIMERA CUESTIÓN: ¿Es procedente el recurso de casación?

SEGUNDA CUESTIÓN: ¿Qué pronunciamiento corresponde?

Conforme al sorteo que en este acto se realiza los Señores Vocales votan en el siguiente orden: Doctores Domingo Juan Sesin, Sebastián López Peña y María Marta Cáceres de Bollati.

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR VOCAL DOCTOR DOMINGO JUAN SESIN, DIJO:

1.- Con fundamento en las causales previstas en el artículo 45 incisos a) y b), Ley 7182, la parte actora interpone recurso de casación (fs. 610/625vta.) en contra de la Sentencia Número Ciento veintinueve, dictada por la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación el cuatro de noviembre de dos mil quince (fs. 588/609vta.), mediante la cual se resolvió: "*1.- Rechazar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por JorCuer S.R.L. en contra de la Municipalidad de Alta Gracia. II. Imponer las costas a la actora vencida...*".

2.- En aquella Sede se corrió traslado del recurso a la demandada (fs. 626), el que no fue contestado en el plazo fatal previsto (art. 386, primer párrafo, C.P.C. y C.). Por tal motivo se dio por decaído el derecho dejado de usar (fs. 631).

3.- Concedida la impugnación planteada a través del Auto Interlocutorio Número Ochenta y dos del catorce de marzo de dos mil dieciséis (fs. 632/633), se elevaron las actuaciones a este Tribunal (fs. 636) y se dio intervención al Señor Fiscal General de la Provincia (fs. 637), expidiéndose por la desestimación del recurso interpuesto por la actora (Dictamen CA Nro. 308 del veintiséis de abril de dos mil dieciséis, fs. 638/640vta.).

4.- A fs. 641 se dictó el decreto de autos, el que firme (fs. 642 y vta.) deja la causa en estado de ser resuelta.

5.1.- Con base en el motivo formal de casación (art. 45, inc. b), Ley 7182), la recurrente denuncia el quebrantamiento de las formas establecidas para dictar la sentencia.

Señala que el decisorio impugnado está incurso en el vicio de incongruencia. Verificada a partir de la lectura de la demanda incoada, que nunca fue materia de debate la violación por su parte a alguna norma específica ambiental (constitucional, nacional, provincial y/o municipal).

Acusa que no fue imputada dentro de un procedimiento sancionatorio por la comisión de contravenciones, faltas o delitos contra el medio ambiente ni gozó de la posibilidad de contradecir aseveraciones de ese tenor y ofrecer sus pruebas de descargo, no habiéndose defendido ante la acusación de cometer supuestas faltas o delitos.

Explica que la solicitud génesis de los actos administrativos impugnados nunca fue cursada al ente público en el Expediente Número 512-I-2008 y que jamás existió tal

petición porque JORCUER S.R.L. desempeñaba su actividad industrial desde el año mil novecientos noventa y dos con habilitación municipal.

Indica que afirmó en la demanda que, bajo la apariencia de rechazar una solicitud de habilitación -no formulada- se le impuso la sanción de clausura sin que exista el debido proceso administrativo y, para mayor agravio, el Municipio arbitrariamente intimó a la sociedad a cesar toda actividad productiva en su planta en el ínfimo plazo de dos días, plazo irrazonable para una industria.

Alega que al contestar la demanda entablada, la Municipalidad de Alta Gracia jamás invocó una violación concreta a alguna normativa ambiental por su parte.

Observa que no existió ninguna referencia, ni en la demanda ni en la contestación de la demanda, sobre la comisión por parte de JORCUER S.R.L. de alguna falta, contravención o delito de índole ambiental.

Reconoce que el tema medioambiental se encuentra presente al comienzo de las actuaciones administrativas en tanto el Estado Municipal procura que su parte presente un estudio de impacto ambiental y adecue su funcionamiento a las disposiciones del Código de Protección Ambiental de Alta Gracia, habiendo cumplido cada una de las exigencias.

Entiende que la Administración se abstiene de valorar sus presentaciones, proponiendo en cambio un nuevo tema, el de la falta de autorización del uso del suelo para la actividad en la zona.

Explica que por ello la demanda refiere a cuestiones que no son atinentes al medio ambiente, sino a si la firma estaba o no habilitada y si el plazo otorgado para cesar su actividad era razonable.

Arguye que la cuestión a elucidar es si podía ser obligada a cesar su actividad o no en el plazo de cuarenta y ocho horas y, si a esos efectos, eran razonables, legales y constitucionales los argumentos referidos a la inexistencia de habilitación esbozados por la Municipalidad de Alta Gracia.

Afirma que las defensas que la demandada sostiene alternativamente durante el proceso consisten en denunciar que su parte estaba habilitada; que no lo estaba pero funcionaba como si estuviera habilitada; que estaba habilitada pero que el acto era nulo por haber sido dictado por autoridad incompetente; y finalmente que estaba habilitada pero la Administración revocó esa habilitación por razones de interés público.

Argumenta que luego de fijar los términos en que la *litis* fue presentada por las partes, la Juzgadora no se sintió constreñida por las alegaciones contenidas en la demanda y su contestación, y ha transgredido los límites fácticos que las partes impusieron en la causa, habiendo impregnado su sentencia con el vicio de incongruencia.

Sostiene que la Cámara *a quo*, en lugar de analizar las reales motivaciones de la Administración para decidir como lo ha hecho en los actos impugnados, las reemplaza por cuestiones ambientales en la búsqueda de razones para justificar lo resuelto, manifestándose en el decisorio con un discurso ambientalista absolutamente ausente en el acto administrativo impugnado y en la contestación de la demanda.

Cuestiona que el Tribunal *a quo* se afane en suplir los vicios del acto administrativo original, introduciendo cuestiones de índole ambiental inexistentes que no fueron planteadas por las partes ni en la demanda ni en la contestación.

Perfila que no debió el Tribunal de Mérito justificar *a posteriori* el accionar de la Administración, sino que debió ceñirse a verificar si la conducta de la Administración era o no legítima.

Entiende que si se analiza el tema desde su inicio, tenemos que la controversia principia como un tema medioambiental en el procedimiento administrativo: el Estado pretende que se readeque al Código de Procedimiento Ambiental sancionado por la Municipalidad de Alta Gracia en el año dos mil siete a los efectos de evitar el volcamiento de residuos industriales en cursos de agua.

Sin embargo, refiere que la Administración culmina el expediente administrativo en otras cuestiones atinentes a la zonificación de la ciudad y al uso del suelo, rechazando habilitar la firma porque la zona de la ciudad en la que se encuentra localizada la curtiembre está categorizada como residencial. Reitera planteos de la demanda.

Denuncia que la Sentenciante retoma al fallar las cuestiones ambientales con las que se inicia el expediente administrativo, las que no fueron ingresadas en el proceso judicial.

Remarca que el vicio de incongruencia en el que incurre el resolutorio impugnado es dirimente dado que de haberse ceñido el Tribunal a las alegaciones propuestas por las partes, hubiese fallado en la ilegalidad de los actos administrativos denunciados.

Aduce que la conclusión a la que arriba la Cámara *a quo* es consecuencia inexorable del error lógico, constitucional y legal de infringir los límites que ella misma había reconocido como *tema decidendum*.

Observa que existen profundas y nucleares diferencias entre el objeto del conflicto determinado por las partes y lo que el Tribunal resuelve.

Insiste en que lo planteado por las partes es la legitimidad o no del acto que niega la habilitación de la curtiembre, emplazando su cese y, no obstante ser negado por la demandada, asegura poseer habilitación de larga data.

Además, puntualiza que el error no se agota en la mera retórica sino que la trasciende ya que si el objeto del debate era la existencia o no de habilitación para el emprendimiento industrial por la Municipalidad de Alta Gracia, con el reconocimiento de "alguna repartición municipal" sobre la existencia de esa habilitación a favor de su parte, la causa quedaba concluida correspondiendo declararse ilegítimo el acto que negó una habilitación, no peticionada y existente.

Denuncia que no ha sido ponderado por el Tribunal *a quo* el reconocimiento de una habilitación que le fuera otorgada por parte de determinados órganos del propio Estado Municipal, sino que se limitó a menospreciarlo sin dar razón suficiente del porqué de tal prescindencia.

Estima que el Tribunal de Mérito debió valorar dichos reconocimientos como prueba y explicar porqué aquéllos resultaban inidóneos para acreditar la habilitación que autorizaba el funcionamiento de la empresa accionante.

Esgrime que surge del expediente administrativo que la propia Administración Municipal reconoce en cuatro oportunidades que la citada empresa estaba habilitada desde el año mil novecientos noventa y dos.

Manifiesta que la Municipalidad de Alta Gracia acreditó que a la fecha en que se inició el procedimiento para la habilitación del emprendimiento, no se regía por expedientes, resultando evidente que no se dictaba una resolución formal habilitante que culminase con éste.

Detalla que la Secretaría General reconoce la existencia de la habilitación y dentro de ésta, la propia Área de Gestión Ambiental inicia el expediente y es la Dirección de Recursos Tributarios quien fija que su parte estaba habilitada.

Cuestiona que aun cuando pudiera pensarse que tales elementos carecían de fuerza probatoria suficiente para fijar la existencia de la habilitación, lo cierto es que imponían al Tribunal de Mérito una especial atención y meritación, justificándose su descalificación.

Indica que la decisión del Tribunal *a quo* constituye un oxímoron, resultado de una violación al principio de congruencia que priva de conocer cuáles son las razones jurídicas que eventualmente enervarían la pretensión de su parte, violándose así el precepto de la debida motivación.

Razona que se transgredieron las reglas de la lógica que garantizan la correcta construcción de la sentencia, pues la conclusión a la que se arribare debía ser el resultado de la consideración razonada de todas las pruebas incorporadas a la causa que fueren de carácter dirimente respecto de la controversia planteada.

Denuncia que se produjo un evidente quiebre lógico del discurrir sentencial y explica que las partes dirigen sus esfuerzos discursivos y probatorios a dilucidar si la Empresa había sido habilitada y si es legítimo el rechazo de una solicitud de habilitación jamás cursada.

Estima probada la existencia de una habilitación previa a tenor de los instrumentos dimanados de la propia Administración Municipal, pese a lo cual, el Tribunal *a quo* teniendo a la vista la realidad -la del acto, su procedimiento previo y sus considerandos- confirma la decisión cuestionada y evita reconocer la ilegitimidad del actuar estatal.

Considera que el resolutorio cuestionado evidencia por un lado la existencia de habilitación de la firma para funcionar y por otro lado, el deseo de los Vocales de evitar que la sociedad vuelva a la actividad por sus potenciales consecuencias disvaliosas para el medio ambiente.

Enfatiza que se denegó su demanda, sus derechos y los vicios denunciados, aún cuando dejan trasuntar razones que justificaban sobradamente tener por cierta la habilitación.

Esgrime que en realidad la Municipalidad de Alta Gracia le impone la sanción de clausura con fundamento en los acuses de incumplimientos o infracciones a la

normativa ambiental, habiéndose afectado su derecho de defensa en tanto no haberse dispuesto la apertura de sumario administrativo ni habiéndosele otorgado la posibilidad de ser oído y de ofrecer pruebas (arts. 18 y 75 inc. 22, C.N. y 8, Pacto de San José de Costa Rica).

Estima que la Administración podía investigar, imputar irregularidades, punirlo mediante sumario con respeto al debido proceso adjetivo, o disponer el cierre definitivo por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, esto último no como sanción sino como resultado de una evaluación de carácter socio político o urbanístico que hubiera resultado ajeno a todo control judicial.

Añade que si se hubiera consumado esta última alternativa, debería haberse reparado -simultáneamente- los daños que importaba el cese de la actividad para su operador o propietario.

Precisa que al proceder como ha validado la Cámara *a quo*, la Municipalidad de Alta Gracia culmina cargando sobre el patrimonio de su parte un cese de actividades dispuesto en beneficio de la colectividad circundante -vecinos- por la eventual posibilidad de un riesgo ambiental.

5.2.- Con fundamento en el motivo sustancial de casación (art. 45 inciso a), Ley 7182), la recurrente aborda como segundo agravio, la inobservancia de la ley sustantiva y de la doctrina legal.

Afirma que el decisorio recurrido presenta una serie de razonamientos que intentan justificar -extemporánea e improcedentemente- los actos administrativos dictados por la Municipalidad de Alta Gracia.

5.2.1.- Cuestiona el decisorio de la Cámara *a quo* por justificar racionalmente que el cobro de tributos no implica que el sujeto pasivo cuya actividad se grava al considerarse un hecho imponible, quede por tal circunstancia habilitado para funcionar, y por procurar diferenciar el poder fiscal del poder de policía.

Agrega que si bien el pago de tributos no demuestra la existencia de la habilitación administrativa para el funcionamiento de la sociedad como curtiembre, sí pone de manifiesto que no funcionó en la clandestinidad o con desconocimiento de la Municipalidad de Alta Gracia.

Aduce que la contraprestación de la citada Municipalidad al percibir el tributo era justamente verificar que la actividad industrial se desarrollara dentro de las pautas que establecía la normativa de policía municipal, entre ellas, contar con la habilitación pertinente.

Postula que la demandada o no cumplió durante quince años con su contraprestación por cobrar la tasa por servicios de inspección general e higiene y abstenerse de ejercer el poder de policía -lo que le hubiere permitido conocer el funcionamiento de un establecimiento industrial en un área no apta para ese uso de suelo- o entendió haber dado la habilitación en el marco de los mecanismos informales aludidos precedentemente conforme los cuales la habilitación de un emprendimiento industrial no se regía por expedientes.

Reitera que el cobro de tributos a pesar de no acreditar la habilitación del establecimiento industrial, demuestra incontrastablemente la tolerancia de su

funcionamiento, la que no puede considerarse contra *legem* sin prueba contundente que lo ponga de manifiesto (actas de infracción, intimaciones previas de cualquier índole, etc.) dimanada del ente público municipal con fecha anterior al expediente administrativo génesis de los actos impugnados.

5.2.2.- También objeta el argumento del Tribunal de Mérito que sostiene que la habilitación administrativa para ejercer una determinada industria no trasciende de permitir su funcionamiento regular.

Advierte que el yerro del tal razonamiento reside en que ninguna de las conductas que le fueron atribuidas y tipificadas como infracciones en reemplazo de la Municipalidad de Alta Gracia, fueron oportunamente consideradas causales de inicio de un procedimiento sancionatorio con las garantías de la ley ni fueron acreditadas en un proceso judicial.

Postula que el discurrir sentencial demuestra que la Municipalidad de Alta Gracia lo sancionó con clausura aunque habiendo inobservado el debido proceso adjetivo que imponía al Estado que, de constar alguna infracción, se le comunicara la imputación formulada, se le permitiere ejercer su derecho de defensa, controlar las pruebas a producirse y ofrecer consultores técnicos de contralor.

Especifica que no se la citó en forma previa a recabar cada uno de los elementos de prueba (recolección de muestras, análisis químicos, inspecciones oculares, etc.) que constataron los supuestos incumplimientos suyos a la normativa ambiental. Es decir, arguye que si hubo una sanción, tiene razón su parte en petitionar la nulidad de los actos administrativos en tanto se produjo una violación a su derecho de defensa.

5.2.3.- Respecto del argumento de la Cámara *a quo* que sostiene que aun existiendo habilitación, el Municipio puede revocarla por razones sobrevinientes como nuevas exigencias que legalmente se impongan, entiende que se incurre en una falacia que contradice el expediente administrativo que culmina en este juicio. Cita jurisprudencia de este Tribunal referida por la Cámara.

Explica que el Estado Municipal procura que su parte presente el estudio de impacto ambiental realizado por un profesional idóneo en la materia porque su industria es una curtiembre categorizada como fuente fija de contaminación grado I y para realizar volcamiento de líquidos debe contar con autorización de DIPAS conforme el Decreto Número 415/99 del Poder Ejecutivo Provincial.

Refiere sobre la existencia de una nueva reglamentación (el Código de Protección Ambiental Municipal) y la iniciación de un expediente administrativo para que la firma se adecue a tal reglamentación.

Afirma que la conclusión de tal expediente era considerar adecuada o no la explotación industrial a la normativa de aplicación y, en base a eso, dictar un acto que podría haber sido impeditivo de la continuidad de la explotación, lo que no estaba vedado al ente.

Esgrime que lo prohibido para la Administración es no explicitar su motivación y esconderla: la Municipalidad de Alta Gracia desarrolla un procedimiento con el fin de que la industria se reconvierta y efectúe inversiones para evitar eventuales daños al

ambiente, para finalmente terminar revocando la habilitación otorgada por razones de interés público, lo que recién reconoce al contestar la demanda.

5.2.4.- Rebate que la Cámara *a quo* considerara que no existió revocación de una habilitación pre-existente por las razones expresadas en el decisorio impugnado y remarca que la Municipalidad demandada no llegó tan lejos en su defensa.

Detalla que la demandada sostuvo alternativa y sucesivamente que estaba o que no estaba habilitada.

Razona que en el mejor de los supuestos el Ente Municipal esconde una revocación de la habilitación fundada en razones de interés público, lo cual es igualmente ilegítima en tanto se efectúa sin otorgarle plazo alguno para trasladarse ni reconocerle ningún resarcimiento.

Añade que la revocación de la autorización para funcionar no tiene reparos si con ella se pretende brindar satisfacción al interés público, sin perjuicio de lo cual corresponde el pago de una indemnización.

Opina que la facultad que tiene el poder público de revocar una habilitación previamente acordada no es ni absoluta ni puede ser ejercida arbitrariamente. Cita jurisprudencia local.

Aprecia que los Camaristas han reemplazado a la demandada, en contra de la división de poderes y urdiendo un juicio de conveniencia para utilizar un principio que no estaba invocado en la *litis*, violando su derecho de propiedad.

5.3.- Finalmente requiere que, si se rechazaran los dos primeros motivos casatorios, se impongan las costas por el orden causado a raíz de las razones expuestas precedentemente, las que ameritan apartarse del principio objetivo de la derrota.

Insiste en que pudo creerse con derecho para litigar por la prueba rendida en autos (en particular documentación que acredita que aún para la Administración, la firma JORCUER S.R.L. estaba habilitada para funcionar), los vaivenes, lo confuso y contradictorio del procedimiento administrativo previo.

Enfatiza que la documental obrante en autos demuestra que la sociedad se consideraba habilitada incluso por alguna repartición municipal tal como lo señala la Cámara *a quo*.

Dice que de entenderse legítimo el acto que deniega la habilitación -no solicitada jamás- debe atenderse que tanto su parte como importantes reparticiones de la Municipalidad de Alta Gracia consideraban que la curtiembre sí estaba habilitada para funcionar desde el año mil novecientos noventa y dos, circunstancia ésta que impone reconocer la existencia de un *fumus bonis iuris* a su favor que requería la intervención judicial.

Colige ser razonable que se haya creído con mejor derecho para litigar en el entendimiento de posesión del derecho subjetivo desconocido por la sentencia recurrida, a lo que agrega la imprecisión de la demandada respecto de su situación jurídico-subjetiva y las oscilaciones y oscuridades del expediente administrativo.

Razona que la controversia principia como un tema medioambiental, donde el Estado insta la readecuación del procedimiento productivo de la sociedad al Código de



Procedimiento Ambiental Municipal, habiendo culminado el expediente administrativo con la denegación de la habilitación por razones de oportunidad, mérito y conveniencia atinentes a la zonificación de la ciudad y al uso del suelo, y rechazado habilitarla porque el lugar en donde se encontraba estaba categorizado como residencial.

Insiste en la existencia de documentación que acreditaba estar habilitada para funcionar y la configuración del derecho reclamado, razones por las cuales la imposición de costas debía ser por el orden causado dado que pudo creerse con derecho a litigar, lo que se deduce del propio fallo y de la prueba rendida en autos.

Adiciona que la imposición de costas a su parte es infundada ya que en ninguno de los considerandos de la resolución recurrida explica porqué corresponde asignárselas.

Concluye en que el propio fallo concede (aunque confusamente) que tenía alguna suerte de visto bueno para litigar, así como también que en el expediente administrativo la Administración consiente que a la época en la que JORCUER S.R.L. comenzó su explotación, las habilitaciones no se otorgaban por actos administrativos formales ni se tramitaban por expediente y que la sociedad trabajó públicamente con conocimiento de la Administración durante más de dieciséis años, a lo que agrega que la demandada recibió sin protesta alguno todos los pagos municipales.

Por todo ello considera que pudo creerse con mejor derecho para litigar, debiendo aquellas cuestiones ser valoradas por la Cámara *a quo*.

Por último, hace la reserva del caso federal (art. 14, Ley 48).

6.- La instancia extraordinaria local ha sido interpuesta en tiempo oportuno, en contra de una sentencia definitiva y por quien se encuentra procesalmente legitimada a tal efecto (arts. 45, C.P.C.A., 385 y 386, C.P.C. y C., por remisión del art. 13, Ley 7182).

Por ello, corresponde analizar si la vía impugnativa intentada satisface las demás exigencias legales atinentes a su procedencia formal y sustancial.

7.- Mediante el pronunciamiento recaído en autos, el Tribunal de Mérito rechazó la demanda de plena jurisdicción incoada por JORCUER S.R.L., confirmando la validez de los actos administrativos instrumentados a través de los Decretos Número 1479 de fecha veinte de noviembre de dos mil nueve (fs. 205/207) y su confirmatorio, Número 0580 del veinticinco de junio de dos mil diez (fs. 242/245vta.), ambos dictados por el Intendente de la Municipalidad de Alta Gracia de la Provincia de Córdoba, mediante los cuales se rechazó la solicitud de habilitación de la parte actora y se ordenó dejar sin efecto en el término de cuarenta y ocho horas cualquier actividad relacionada con la industria y/o comercialización del rubro declarado de curtiembre.

Para así decidir, el Tribunal ponderó que:

a) La discusión de las partes se centra en la legitimidad del acto que niega habilitación de la actividad de curtiembre y la emplaza para su cese (cfr. fs. 592);

b) La actividad de curtiembre no se encuadra dentro de los usos permitidos en la zona que se localiza la empresa JORCUER S.R.L. (cfr. fs. 606);

c) La parte actora incumple normativa provincial y municipal (cfr. fs. 606vta./607);

d) Aún para el caso que la sociedad actora hubiere tenido habilitación expresa, el otorgamiento de tal permiso generaba a favor del titular responsable un derecho subjetivo condicionado al cumplimiento de los requisitos establecidos legal y reglamentariamente (cfr. fs. 607vta.);

e) La sociedad no contaba con habilitación para su ejercicio (cfr. fs. 607vta.);

f) No existió revocación de una habilitación pre-existente ya que ésta nunca existió ni se aplicó sanción alguna puesto que se trató de que el responsable de la actividad industrial no removió los obstáculos para el ejercicio de un derecho y, al no hacerlo, no se dieron los presupuestos básicos para que la Administración, en ejercicio de su función de policía, tenga por cumplidas las condiciones reglamentarias a tal efecto (cfr. fs. 608vta.);

g) La actividad de la sociedad actora se encuentra localizada en zona no permitida para su desarrollo, no posee habilitación, carece del certificado de factibilidad de vuelco del organismo provincial competente y de generación de residuos peligrosos y está calificada como fuente fija contaminante que trata con productos tóxicos (cfr. fs. 608vta.);

h) La parte actora ha sido sancionada por autoridades de jurisdicción provincial y municipal por hallarse los efluentes que vuelca al arroyo en infracción a los valores máximos permitidos o tolerables por las normas específicas de sustancias químicas vertidas (cfr. fs. 608vta.);

i) El acto administrativo que deniega la habilitación y emplaza a la actora a cesar la actividad es legítimo (cfr. fs. 608vta./609).

8.- Contra tales consideraciones y en el intento por demostrar los errores *in iudicando* e *in procedendo* denunciados, la recurrente endilga a la Sentenciante haber inobservado las formas establecidas para dictar la sentencia, la ley sustantiva y la doctrina legal.

9.- De acuerdo a la exposición de los agravios efectuada en la casación, es dable inferir que el cuestionamiento a la sentencia dictada se apoya en las siguientes premisas: a) La Cámara *a quo* suple los vicios del acto administrativo impugnado y, de este modo, incurre en una violación al principio de congruencia porque el tema ambiental no fue introducido en el proceso judicial; b) La curtiembre se encontraba habilitada, por lo que nunca fue solicitada y el acto administrativo impugnado es ilegítimo; c) El acto administrativo cuestionado es sancionatorio por lo que la Municipalidad demandada debió tramitar el correspondiente sumario a los fines de garantizarle el debido procedimiento previo administrativo y la certeza respecto a la antijuridicidad de su obrar; d) Si el cierre definitivo en lugar de ser una sanción se motivó en razones de oportunidad, mérito o conveniencia, debieron indemnizarse los perjuicios que ocasionó el cese de la actividad a su operador o propietario; e) Los actos administrativos recurridos contienen vicios en la motivación, la causa de derecho, el objeto y en el plazo; f) Las costas deben ser impuestas por el orden causado.

A los fines de resolver el presente pleito, se examinarán los agravios en el orden en el que han sido planteados.

10.- Como es sabido y a los fines de analizar la viabilidad de la impugnación incoada es dable señalar que por el carril del motivo formal de casación es posible cuestionar la motivación de una decisión "...ya sea porque la misma esté ausente o bien cuando estando presente aparezca como irrazonable..." (cfr. cita Nro. 212 efectuada por DE LA RÚA, Fernando, *El recurso de casación*, Ed. Zavalía, Buenos Aires, 1968, pág. 153).

Por otra parte "...El tribunal de juicio tiene el deber de suministrar las razones que justifican su fallo. Debe enunciar el porqué de su decisión. Debe en una palabra, fundamentar la sentencia y justificar la decisión jurisdiccional. Esto constituye la motivación..." (autor y obra citada, pág. 156).

La debida motivación lógica y legal de todo pronunciamiento judicial se erige en un principio constitucional que por una parte se dirige a lograr el convencimiento de las partes en el proceso respecto a la corrección y justicia de la decisión judicial y, por la otra, permite el control de la actividad jurisdiccional por vía de recurso. En ese orden de conceptos, la justificación del decisorio debe mostrar el esfuerzo del Tribunal por lograr una aplicación del derecho vigente, libre de toda arbitrariedad (cfr. entre otras, Sentencias Nro. 76/2000 "Bencivenga, Tulio..."; Nro. 15/2000 "Mondino, José Víctor..."; Nro. 78/2001 "Stiberman, Gregorio...").

11.- Con esa proyección, en forma previa y a los fines de discernir la entidad anulatoria de los agravios expuestos por la recurrente, es atinente recordar que las circunstancias fácticas dirimientes que subyacen en la causa fueron puestas de manifiesto acabada y ordenadamente por la Cámara *a quo*, en una reseña a la cual cabe remitirse (cfr. fs. 592vta./598vta.).

12.- Un examen detenido de la línea argumental expuesta en el fallo atacado, confrontado con las constancias de autos y las consideraciones vertidas en el escrito recursivo, permiten concluir -por las razones que a continuación se exponen- que la censura planteada con sustento en el motivo formal de casación deviene inatendible.

En efecto, la recurrente denuncia -pese a reconocer que el expediente administrativo se inició por un conflicto ambiental- que la Juzgadora incurre en el vicio de incongruencia al examinar tal problema en el proceso judicial, argumentando que la violación a las normas ambientales no fue la materia de debate en las actuaciones *sub examine* por no haber sido introducida en la demanda. Cuestiona asimismo, que se justifique lo resuelto en la presunta comisión de contravenciones contra el medio ambiente que no le fueron imputadas y en la falta de autorización del uso del suelo para la actividad de una curtiembre en una zona donde aquélla ya se encontraba localizada.

Sin embargo, dichas apreciaciones hacen caso omiso de las constancias de autos, de las cuales se infiere que las infracciones por parte de la curtiembre al medio ambiente, constituyeron un elemento esencial en la motivación de los actos administrativos impugnados (cfr. copia del Expte. Adm. Nro. 6710/08 y fs. 18/21vta. y 31/33vta.).

Es que, de las actuaciones administrativas labradas surge que el veintitrés de septiembre de dos mil ocho la Municipalidad demandada labró el Acta Número 174 y clausuró preventivamente el establecimiento ubicado en la calle Constantinopla 976

de la ciudad de Alta Gracia -domicilio donde JORCUER S.R.L. tenía sede social y desarrollaba su actividad como curtiembre- por las siguientes causales: a) falta de autorización de Dirección Provincial de Agua y Saneamiento (DIPAS); b) falta de inscripción en la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba como generadora de residuos peligrosos; c) incumplimientos a ordenanzas municipales vigentes como el Código de Protección Ambiental de la ciudad de Alta Gracia y d) taponamiento de un caño de PVC de cuatro pulgadas por medio del cual se realizaba el desagüe al cauce del arroyo de los líquidos contaminantes de la curtiembre (cfr. fs. 3, copia del expte. adm. cit.).

Asimismo consta que el Tribunal Administrativo de Faltas Municipal, además de aplicarle a la Empresa una multa por los hechos constatados, invocando el principio precautorio que *"...implica que todo daño a la salud de las personas o al medio ambiente debe ser evitado o minimizado mediante eficaces medidas que impidan la degradación del mismo..."*, clausuró temporalmente el inmueble mediante Resoluciones Número 1973/08 (Copia del Expte. Adm. Nro. 6710/08, fols. 3/5 y 95/100) y su rectificatoria, Número 2008/08 (fols. 111/117 ib.).

De acuerdo con los antecedentes de hecho constatados, se puede vislumbrar que la parte actora no sólo fue oportunamente intimada, sino que además, se le clausuraron de manera preventiva sus instalaciones empresariales -localizadas en Zona Residencial Mixta, espacio territorial en donde no está permitido el uso del suelo para la actividad de una curtiembre conforme la Ordenanza Número 2151 y sus modificatorias- hasta tanto regularizara su situación.

Es dable señalar -por otra parte- que no son de recibo los agravios esgrimidos invocando que, la cuestión referida a la falta de autorización del uso del suelo para la actividad de curtiembre en la zona, es un "nuevo tema" introducido por la Administración en el acto administrativo recurrido.

Por el contrario, a tenor del Informe de la Sección Obras Privadas del Municipio, la curtiembre -desde el inicio- se ubicó en una zona residencial mixta, donde no estaba permitida su instalación.

Tal obstáculo, fue omitido por el Secretario de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad de Alta Gracia cuando aconsejó que se aceptara el pedido de la actora para desarrollar su actividad supeditado al *"...cumplimiento de las Ordenanzas que regulan horarios de trabajo, ruidos molestos, etc. que regulan la actividad"*, no obstante reservarse *"...el derecho de cancelar dicha autorización si las normas generadas o a generarse así lo requiriesen y fuera necesario"* (cfr. fs. 44).

Consecuentemente, los extremos referidos a la zona en que se ubicó la curtiembre considerados expresamente en el acto administrativo base (fs. 206), lejos de exhibirse como un "tema nuevo" o un incumplimiento desconocido, se refieren a un impedimento originario y persistente en el desarrollo de la actividad de la sociedad recurrente.

La Empresa conocía, tanto las objeciones que suscitaba el desarrollo de sus actividades, tal como surge del Acta de Constatación labrada por la Secretaría General y de Coordinación Administrativa - Gestión Ambiental (cfr. Acta del 1/8/2008, fs. 44), como que la propia Municipalidad de Alta Gracia junto con los vecinos y la Provincia de

Córdoba la denunciaron e intimaron para que regularizara el vertido de líquidos al arroyo de Alta Gracia y Chicamtoltina frente a la detección de contaminación en tales cursos de agua, todo lo cual surge de los expedientes administrativos traídos a la controversia judicial.

Estos antecedentes explican y justifican que la Sentenciante, luego de realizar un repaso de las constancias de la causa y del marco normativo aplicable (cfr. fs. 592vta./606), señale que la actividad desarrollada por la actora, vulneraba gravemente los principios ambientales vigentes y conculcaba los valores máximos permitidos o tolerables por las normas específicas de sustancias químicas vertidas (cfr. fs. 608vta.).

A lo expuesto cabe agregar que si bien la actora no expone cuando comparece en juicio cuestiones atinentes al medio ambiente, si lo hace la Municipalidad al interponer excepciones, contestar la demanda y presentar alegatos (cfr. fs. 264/265, 548/550, 553vta., 575/576 y 578), etapas procesales donde precisa todas las gestiones cumplidas a fin de que la Empresa adecuara sus actividades a las normas ambientales a fin de que fuera posible habilitar su funcionamiento.

De este modo, no es dable predicar que la cuestión ambiental estuvo desligada o resultó ajena a los términos de la *litis*, ni que los argumentos sentenciales introducen un tema nuevo, desconocido o extraño a la controversia suscitada entre las partes en la Sede Administrativa. Por el contrario, la inobservancia de los presupuestos ambientales exigibles fue estimada dirimente por la Municipalidad al dictar los actos impugnados.

13.- Las razones expuestas que alcanzan para rechazar la denunciada falta de congruencia en que habría incurrido la Cámara *a quo*, reciben una mayor apoyatura a poco que se examine que, tal como prescribe el artículo 32 de la Ley General de Ambiente -aplicable al caso bajo estudio por su fecha de entrada en vigencia- "...en su Sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente su consideración por las partes" y "En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia" pudiendo el magistrado "...asimismo, disponerlas, sin petición de parte" (énfasis agregado).

En tal orden de ideas, es oportuno traer a colación lo expresado por este Tribunal Superior de Justicia en pleno a través de su Sala Electoral y de Competencia Originaria (conf. Auto Nro. 224 del 27/10/2016, *in re* "ADARSA (ASOCIACIÓN AMIGOS RÍO SAN ANTONIO) C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA Y OTRO - RECURSO DIRECTO" al sostener que "...dentro de los procesos ambientales y en función del principio preventivo que los preside, es indispensable que se tomen los recaudos necesarios a los fines de garantizar lo que la Corte Suprema ha denominado facultades instructorias del juez en materia ambiental (art. 32 de la Ley n° 25.675)" y agregar que -aunque no haya estado vigente al momento de los hechos traídos a juicio- lo previsto en el artículo 74 de la Ley 10.208 "...muestra la orientación que asume el ordenamiento jurídico local y sirve de base de interpretación y sustento en orden a lo que aquí se decide y faculta al juez a ordenar de oficio la producción de medidas de prueba no propuestas por las partes o complementarias de ellas, decretar las que estime necesarias para mejor proveer en cualquier estado de la causa y dictar todas las providencias pertinentes en torno a las diligencias a practicarse".

Es que a tenor de lo establecido en el artículo 5 de la mentada ley provincial "*El diseño, formulación y aplicación de las políticas ambientales deben asegurar la efectiva aplicación de las siguientes premisas:...* j) *El carácter transversal de la gestión ambiental, por lo cual las cuestiones y problemas ambientales deben ser considerados y asumidos integral e intersectorialmente al más alto nivel, no pudiendo ninguna autoridad eximirse de tomar en consideración o de prestar su concurso a la protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales*", postulado del cual se infiere que los Magistrados intervinientes no sólo pueden, sino que deben sopesar los antecedentes y las proyecciones de implicancia ambiental que se deriven de las causa sometidas a su consideración.

En definitiva, el principio *iura novit curia* que faculta al Magistrado para calificar autónomamente los hechos de la causa en las normas jurídicas que los rigen con independencia de las alegaciones de las partes y del derecho invocado, porque los Jueces deben resolver los conflictos sobre la base de las normas legales vigentes sin obligada sujeción a las que hubieran invocado los litigantes en sus escritos, asume una insoslayable trascendencia decisional cuando la premisa legal constitutiva del silogismo judicial, no puede prescindir de las normas de naturaleza ambiental.

Ello acontece en el caso *sub examine*, toda vez que pese a lo alegado por la casacionista, está acreditado que la controversia suscitada sólo puede discernirse y resolverse a la luz de los principios y reglas ambientales.

14.1.- Como se ha indicado, la curtiembre se encontraba en funcionamiento cuando la Administración consideró que a los fines de evitar la continuación de actividades riesgosas o peligrosas, resultaba procedente confirmar la clausura preventiva del Establecimiento, y mediante la Resolución Número 1973/2008 y su rectificatoria, dictadas por el Tribunal Administrativo de Faltas se dispuso que "*...la medida de tiempo estará sujeta a la obtención de todas las autorizaciones, acciones, laboreos y/o estudios específicos pertinentes para que legalmente proceda el ejercicio de la actividad (curtiembre) según lo Resuelva la Secretaría General y de Coordinación Municipal, Área de Gestión Ambiental...*" (cfr. fs. 95/100 y 111/117 de la copia del Expte. Adm. Nro. 6710/08).

La parte actora, a fin de reiniciar sus actividades, solicitó al Municipio una excepción a lo establecido por la Ordenanza Número 1294 en lo referido al Uso del Suelo (instalación de curtiembre) en una Zona Residencial Mixta para la habilitación de la curtiembre (conf. fs. 177) y la autorización para la realización de obras de remediación del tratamiento de sus efluentes industriales (conf. fs. 187). No obstante su solicitud, el Departamento Ejecutivo (conf. fs. 179) y la Secretaría de Obras, Servicios Públicos y Medio Ambiente (conf. fs. 189/191), ambos de la Municipalidad de Alta Gracia recomendaron no hacer lugar al pedido de excepción de localización. De ahí que el Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Alta Gracia decretó no autorizar el uso del suelo para la instalación de una curtiembre en los inmuebles donde funcionaba JORCUER S.R.L. (ver Decreto Nro. 004/09 HCD obrante a fs. 195/195vta.).

Tampoco se removieron otros obstáculos puestos al ejercicio de la actividad empresarial, ya que no se obtuvo el Certificado de Factibilidad de Vuelco del

organismo provincial competente ni el Certificado de Generación de Residuos Peligrosos.

Consecuentemente, la casacionista no puede alegar que desconocía las consecuencias que se derivaban del incumplimiento de los requerimientos que se le habían realizado a fin de que cesara la clausura preventiva ordenada y pudiera volver a funcionar la curtiembre, ni tampoco que se haya restringido su derecho a proponer los argumentos y defensas que estimara pertinentes para resistir los actos administrativos dictados.

14.2.- La actuación administrativa cuestionada por la Empresa actora se inscribió en el ejercicio autorizado de las atribuciones que se derivan del poder de policía.

La Constitución Nacional en su artículo 14 establece que "*Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender*" (el subrayado es propio).

La doctrina tradicional ha definido al poder de policía como una potestad reguladora del ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, como atribución perteneciente al órgano legislativo (cfr. MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, T. IV, Abeledo Perrot, Bs. As., 1973, pág. 514) o bien, como la facultad o potestad jurídica por parte de la Administración Pública de establecer limitaciones y ejercer coactivamente su actividad, con el fin de regular el uso de la libertad personal y promover el bienestar general (cfr. BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, J. Lajouane & Cía. Ed., Bs. As., 1921, pág. 71).

Así, decía BIELSA que "*...condición esencial para la conservación de la sociedad es, pues, el orden público. Sin él no hay seguridad en las personas ni en las cosas. Sin él no existe la libertad ni el goce de los derechos que las instituciones jurídicas positivas consagran...*" (autor y op. cit. pág. 83).

En igual sentido se pronuncia Segundo V. LINARES QUINTANA cuando explica que "*...la potestad jurídica en cuya virtud el Estado, con el fin de asegurar la libertad, la convivencia armónica, la seguridad, el orden público, la moralidad, la salud y el bienestar general de los habitantes, impone, por medio de la ley y de conformidad con los principios constitucionales, limitaciones razonables al ejercicio de los derechos individuales, a los que no puede alterar ni destruir, y si bien incumbe la apreciación y la valoración de los fines y la elección de los medios, corresponde en definitiva al Poder Judicial decidir si las limitaciones encuadran o no en el marco de la Constitución, salvaguardando los derechos individuales...*" (Tratado de la ciencia del derecho constitucional, Buenos Aires, Plus Ultra, Segunda Edición, T. IV, pág. 154).

El poder de policía comprende la potestad de dictar normas reglamentarias de los derechos (reglamentación), de controlar su cumplimiento (policía preventiva) y de aplicar sanciones a quienes las infrinjan (policía represiva).

Ahora bien, en el marco de nuestra organización constitucional, el ejercicio del poder de policía no ha sido consagrado como potestad de regulación incondicionada, sino que debe ejercerse "conforme" a los valores, principios y al texto constitucional. Reglamentar un derecho, ha dicho la Corte Suprema es limitarlo, es hacerlo compatible con el derecho de los demás dentro de la comunidad y con los intereses superiores de esta última, pero esa facultad reguladora tiene un límite que surge de los artículos 14 y 28 de la Constitución Nacional (Fallos 136:161, 28/04/1922, "Don Agustín Ercolano c. Julieta Lanteri Renshaw").

Además de los principios de legalidad (art. 14, C.N.) y reserva (art. 19, C.N.), el poder de policía se encuentra limitado por el principio de razonabilidad (art. 28, C.N.).

FIORINI postula como límites razonables del poder de policía que: 1) La limitación debe ser justificada y fundada; 2) El medio utilizado debe ser adecuado al fin deseado; 3) El medio y el fin utilizado deben manifestarse proporcionalmente; 4) Todas las medidas deben ser limitadas. La razonabilidad se expresa con la justificación, adecuación, proporcionalidad y restricción de las normas que se sancionen.

La razonabilidad de las formulaciones jurídicas de carácter infraconstitucional - reglamentarias de los derechos consagrados en la Constitución Nacional- opera, en verdad, como una garantía sustancial a favor de la armonización y la uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de esos derechos.

Es así que, el poder de policía es asumido como una potestad jurídica para limitar la libertad de acción o el ejercicio de determinados derechos individuales con la finalidad de asegurar el interés general, y en la medida en que la promoción del bienestar general lo haga conveniente o necesario dentro de los límites constitucionales, asegurando que todos los individuos gocen de la efectividad de sus derechos en igual forma y extensión. Se trata, en definitiva, de armonizar el ejercicio de los derechos, reglamentándolos de manera tal que no se obstruyan y entorpezcan los unos con los otros, para asegurar la normal convivencia en la comunidad (cfr. doctrina reiterada de este Tribunal Superior de Justicia, Sala Civil y Comercial, Sent. Nro. 119/2000 "Municipalidad de Pampayasta Sud c/ Eduardo Zheiri - Ejecutivo - Recurso Directo - Hoy Recurso de Revisión e Inconstitucionalidad"; en sentido coincidente Sala Cont. Adm., Sent. Nro. 197/2000 "Srur, Julio Daniel..."; Sent. Nro. 189/2001 "Colombo, Elsa Marta..."; Sent. Nro. 20/2004 "Aguas Cordobesas S.A..."; Sent. Nro. 35/2008 "Monticas S.A...."; Sent. Nro. 86/2013 "Benatti, Víctor Hugo...", entre otros).

De lo expuesto se infiere que el Estado, en todos sus niveles, está investido del poder de policía y que el ejercicio de tal prerrogativa puede ser juzgado por los Tribunales, quienes se pronunciarán sobre su legitimidad. Tal juicio debe indagar si la limitación está justificada y fundada, si el medio utilizado se adecua al fin deseado y si el medio y el fin utilizados son proporcionales.

En efecto, toda restricción a una libertad tiene un límite sustancial que se deriva de los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad (arts. 14, 19, 28 y 75 inc. 30, Const. Nac.).

El examen de la razonabilidad alude a la "...constitucionalidad o legalidad de los motivos o razones que se alegan para justificar una desigualdad o trato diferenciado.



*En términos de control de la actividad administrativa, se refiere a la justificación objetiva y razonable de la misma a la vista del Ordenamiento jurídico. Actuación administrativa razonable, equivale a decisión administrativa legalmente fundada, legalmente aceptable...*" (LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio, El principio general de proporcionalidad en Derecho Administrativo, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla Nro. 52, 1988, pág. 117).

En cambio el examen de la proporcionalidad se vincula con "... *la relación medios-fines; significa por tanto la adecuación de la actividad administrativa al fin que determina el ordenamiento jurídico. La proporcionalidad se refiere a la justificación teleológica de la medida administrativa adoptada...*" autorizando la distinción de trato en razón de los objetivos que con ella se persiguen (autor y op. cit.).

En sentido similar, puede afirmarse que "...*la razonabilidad se expresa con la justificación, adecuación, proporcionalidad y restricción de las normas que se sancionen*" (Fiorini, Bartolomé A., *Poder de Policía*, Ed. Alfa, Buenos Aires, 1958, págs. 149 y ss.).

Como la libertad configura un valor superior dentro del ordenamiento jurídico, la elección de los modos de incidir sobre ella limitándola, no puede considerarse constitucionalmente indiferente, dado el distinto grado de intensidad que puede asumir cada tipo de limitación (conf. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Ed. Civitas, Madrid, 1995, pág. 116).

Consecuentemente, el poder de policía como potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales del individuo, para asumir validez constitucional, debe reconocer un principio de razonabilidad que disipe toda iniquidad y que relacione los medios elegidos con los propósitos perseguidos (conf. doctrina de la C.S.J.N., Fallos 319:1934 "Irizar, José M. c/ Provincia de Misiones", Nota a fallo de Germán Bidart Campos, LA LEY, 1997-C, pág. 683; T.S.J., Sent. Nro. 7/2000 "Caradaghian..."; Fallos 98:20; 147:402; 150:89; 160:247; 171:349; 200:450; 243:98; FIORINI, Bartolomé A., "El poder de policía en el Estado Moderno", LA LEY, T. 22, Secc. Doct., págs. 33 y ss.; BIELSA, Rafael, "Régimen jurídico de policía", LA LEY, T. 83, págs. 772 y ss. y HARO, Ricardo, *Constitución, Gobierno y Democracia*, Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba, pág. 244).

14.3.- Con ajustada claridad conceptual, Jesús Abad Hernando enseña que "...*El ejercicio del poder de policía llamado "el poder de policía comunal" es de la esencia del gobierno municipal...*", para luego agregar que "...*en los hechos, la actividad municipal se resuelve en este "ejercicio"...*" (*El Poder de Policía Comunal*, Ed. Universidad Nacional de Córdoba, Dirección General de Publicaciones Córdoba (R.A.) 1963, pág. 50).

En consonancia con este concepto de la naturaleza y fin del Municipio, el artículo 186 de la Constitución Provincial al reglar sobre la competencia material municipal, enumera entre las funciones, atribuciones y finalidades inherentes a dicha competencia: "1. *Gobernar y administrar los intereses públicos locales dirigidos al bien común; (...)* 7. *Atender las siguientes materias: salubridad; salud y centros asistenciales; higiene y moralidad pública; (...)* planes edilicios; (...) *diseños y estética; (...)* protección del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y polución ambiental; (...) *10. Establecer restricciones, servidumbres y calificar los casos de expropiación por*

*utilidad pública con arreglo a las leyes que rigen la materia; 11. regular y coordinar planes urbanísticos y edificios...".*

En virtud de ello las Municipalidades, dentro de la esfera de competencia que le es propia, son titulares de un poder de policía municipal -en el caso, en materia urbanística, de salubridad y ambiental-, es decir de una potestad jurídica para limitar la libertad de acción o el ejercicio de determinados derechos individuales con la finalidad de asegurar el interés general y en la medida en que la promoción del bienestar general lo haga conveniente o necesario dentro de los límites constitucionales, asegurando que todos los individuos gocen de la efectividad de sus derechos en igual forma y extensión; así lo ha sostenido este Tribunal en pleno en autos "Acción de Amparo interpuesta por María Julia Cataldi y Otra - Recursos de Casación e Inconstitucionalidad" (Sent. Nro. 68/1997).

En este orden, es dable indicar que se aplica a la esfera municipal, el juicio de ponderación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, según el cual el Estado se encuentra facultado para intervenir en el ejercicio de ciertas industrias y actividades a efectos de restringirlas o encauzarlas en la medida que lo exijan la defensa y el afianzamiento de la salud, la moral y el orden público, como así también, cuando estén en juego intereses económicos vitales (conf. MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo* -Tomo IV, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1981, pág. 521; Fallos 136:161; 7:150; 199:483; 247:128 y T.S.J., Sala Civil, Sent. Nro. 57/1999).

De conformidad al marco conceptual y normativo expuesto debe concluirse que el control del desarrollo de las actividades industriales, comerciales y de servicio que impactan sobre el ejido municipal, está plenamente comprendido dentro de las materias que debe atender el Municipio de Alta Gracia en ejercicio de su poder de policía, desde que involucran aspectos, no sólo urbanísticos, edificios, de salubridad y de seguridad, sino también ambientales.

El ejercicio racional del poder de policía municipal en materia urbanística, de salubridad y ambiental, exige que los estados locales adopten las medidas administrativas pertinentes en vista a la preservación del ambiente.

En efecto, el ya citado artículo 41 de la Constitución Nacional dispone que *"...Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales..."*.

Por su parte, el artículo 11 de la Constitución Provincial establece que *"El Estado Provincial resguarda el equilibrio ecológico, protege el medio ambiente y preserva los recursos naturales"* y, como ya fue señalado, del artículo 186 ib. se infiere que los Municipios deben gestionar sus políticas urbanísticas, protegiendo el medio ambiente, el paisaje, el equilibrio ecológico y evitar la polución ambiental.

También la Carta Orgánica de la Ciudad de Alta Gracia (año 1999) dispone en su artículo 33 que *"...El Estado Municipal desarrolla políticas tendientes a procurar para los vecinos un ambiente sano, equilibrado y apto. Para ello se compromete a:*

- 1. Proteger el ecosistema evitando todo tipo de elemento contaminante que pueda afectarlo, así como toda actividad que signifique un riesgo potencial o real para el mismo.*
- 2. Propender a que las actividades humanas satisfagan las necesidades*

*presentes sin comprometer el ambiente, la flora, la fauna, los animales domésticos y el paisaje para las generaciones futuras. 3. Proteger a la ciudad de toda contaminación química, biológica, física o nuclear. 4. Efectuar la evaluación de impacto ambiental, social y cultural de proyectos públicos y privados de envergadura. 5. Establecer la obligatoriedad de los estudios de impacto ambiental en todo proyecto público o privado que por su naturaleza, escala o características implique riesgo de contaminación o modificación del ambiente. 6. Dictar normas tendientes al estricto control de las sustancias tóxicas de cualquier naturaleza, origen o características que puedan provocar riesgos a la salud humana, flora, fauna, aire, agua, suelo y subsuelo. 7. Preservar, mejorar, garantizar y controlar el uso común de los espacios existentes y/o proyectados que contribuyan a mantener el equilibrio ecológico de la ciudad, en especial los correspondientes a las márgenes del arroyo, Tajamar, parques, plazas, paseos, balnearios municipales y zonas de resguardo de instituciones locales otorgadas según ordenanzas. 8. Promover programas educativos de asesoramiento, investigación y contralor para la preservación y defensa del medio ambiente. 9. Propender a la formación de un cuerpo propio de guardafaunas y guardaparques y coordinar con la Provincia, las acciones conjuntas que pudieren realizar los mismos. 10. Prohibir la instalación de zoológicos. 11. Alentar la delimitación de espacios o reservas naturales que permitan o contribuyan a mantener el equilibrio ecológico y preservar especies autóctonas, garantizando el uso común de los mismos. 12. Promover el uso de energía alternativa proveniente de recursos naturales renovables".*

De las reglas transcritas se infiere que, en el marco de las atribuciones propias del poder de policía municipal, la demandada tenía el deber constitucional de llevar a cabo todas las acciones conducentes a promover un armónico desarrollo urbanístico, atendiendo de un modo especial a las circunstancias fácticas que produjeron o pudieran producir un daño ambiental en el ejido de la ciudad de Alta Gracia, para que en el caso de comprobarse una lesión efectiva o una situación de peligro grave e irreversible, se propiciaran las acciones necesarias para proteger los bienes y derechos fundamentales en juego.

15.- A tenor de las razones expuestas en los considerandos previos, no son de recibo los argumentos planteados por la casacionista al sostener que si el cese definitivo de la actividad fue una sanción debieron tramitarse las actuaciones sumariales pertinentes para que pudiera ejercer debidamente su derecho de defensa y que si dicho cese se motivó en razones de oportunidad, mérito o conveniencia tiene un derecho subjetivo a una indemnización a raíz de la presunta existencia de una habilitación para funcionar como curtiembre.

Las objeciones así planteadas carecen de validez pues traducen el desacuerdo de la recurrente con lo fundadamente decidido por el Tribunal y no logran rebatir las premisas esenciales del fallo según las cuales no "...se aplicó sanción alguna, puesto que se trató de que el responsable de la actividad industrial en cuestión, no removió los obstáculos puestos al ejercicio de un derecho, y al no hacerlo no se dieron los presupuestos básicos para que la Administración, en ejercicio de su función de policía, tenga por cumplidas las condiciones establecidas reglamentariamente a tal efecto..." ni "...existió revocación de una habilitación pre-existente, ya que ésta nunca existió..." (fs. 608vta.).

15.1.- No obstante las razones expuestas en la casación incoada, subsisten indemnes los argumentos sentenciales, en virtud de los cuales la Cámara *a quo* concluye que la orden de cesar con las actividades que desarrollaba estuvo sólidamente justificada en el incumplimiento de los requisitos que, mediante actos firmes, consentidos y dictados en el marco de actuaciones administrativas realizadas de acuerdo a las disposiciones procedimentales vigentes, se impusieron como condiciones necesarias para el levantamiento de la clausura preventiva.

Al respecto es dable señalar que de la firma de una socia gerente de JORCUER S.R.L. en el Acta que clausuró preventivamente el establecimiento, puede colegirse que la recurrente tomó conocimiento de lo actuado, pudiendo efectuar con posterioridad el descargo correspondiente, el cual fue ampliado luego (cfr. fols. 3/5, 85, 87/91 y 96 de la copia del expte. adm. cit.).

En este sentido, es oportuno indicar que el derecho de defensa de la parte actora fue ejercido en Sede Administrativa, entre otras oportunidades, el veinte de octubre de dos mil ocho, cuando al presentar su descargo contra la clausura preventiva (cfr. fs. 169/170), se manifiesta sabedora, no sólo de que la clausura estaba relacionada "*...al volcamiento de efluentes...*", sino también que se le había conferido la posibilidad de adecuar su actuación a los cánones normativos vigentes.

Asimismo, de la carta documento cursada a la Empresa (cfr. fol. 58 ib.) surge que se le notificó la multa, los hechos imputados, el pedido de cese de vertido de efluentes y la posibilidad de formular las presentaciones que juzgase pertinentes.

Se vislumbra con claridad que el riesgo al ambiente y a la salud pública no era eventual como expresó la recurrente (cfr. fs. 618vta.), sino -por el contrario- real, denunciado por los vecinos y puesto en conocimiento de la interesada (conf. Expte. Adm. Nro. 2912/10 en copia), quien, habiendo sido notificada de todos los actos dictados (cfr. fs. 101/102, 109/110, 118/119 y 127/128 del expte. adm. cit. y 30 del expte. ppal.), pudo adecuar su actuación, formular descargos, presentar recursos (cfr. fs. 96, 146/147vta., 173/174vta. y 193/199 del expte. adm. cit.) y adjuntar la documentación necesaria junto a un plan de tareas a ejecutar tendiente al cumplimiento de la normativa local (cfr. fs. 149/151 del expte. adm. cit.), diligencias que tuvieron debida respuesta de la Administración Pública Municipal (cfr. Resolución Nro. 2138/08, fs. 159/165, 175 y 183/185 del expte. adm. cit.).

En efecto y tal como expresó la Sentenciante, los actos administrativos impugnados, se integran con las actuaciones previas sustanciadas en el expediente y, en especial, con los informes técnicos que se referenciaron y que le sirvieron de sustento (cfr. fs. 606vta. *in fine*/607), de modo que es dable concluir que han sido suficientemente explicitadas las razones fundantes del proceder estatal, al haberse expuesto con claridad los motivos basales de la Resolución Número 236 dictada por la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Provincia de Córdoba -sanción de multa-; la nota de la Directora de Epidemiología del Ministerio de Salud de la Provincia; el Informe de ensayo de laboratorio de aguas efluentes de la Agencia Córdoba Ciencia S.E. Unidad Ceprocór; el Informe de Área de Gestión Ambiental de la Municipalidad de Alta Gracia donde se advirtió de la denuncia pública de los vecinos por efluentes que la curtiembre volcaba al arroyo Chicamtoltina y se sugirió proceder a la clausura de la actividad; la Resolución Número 2008/08 del Tribunal Administrativo de Faltas de la

ciudad de Alta Gracia; el Informe del Área de Obras Privadas de dicha ciudad; Ordenanza 4/09 del Concejo Deliberante de Alta Gracia; el Acta de Constatación Número 0092/09 del Área de Gestión Ambiental de la citada municipalidad y el Informe de Obras Privadas del mismo organismo.

En definitiva, la Empresa incumplió las normas que regulan el uso del suelo y el derecho a la salud y a gozar de un ambiente sano, conocía las conductas que se le imputaban y pudo participar en las actuaciones administrativas cumplidas, planteando las defensas que consideraba pertinentes.

No se advierte, entonces, violación alguna al debido procedimiento, menos aún al derecho de defensa, cuando de la lectura de los expedientes administrativos surge que los actos atacados fueron dictados dentro de un procedimiento reglado previa vista a la interesada, quien al evacuarla ejerció debida y ampliamente su defensa, pudiendo interponer los recursos administrativos pertinentes, que resueltos, fueron traídos a revisión en Sede Judicial.

Por último, debe destacarse que no obstante el pleno conocimiento de los requisitos exigidos para continuar con sus actividades hasta tanto regularizase su situación ante los organismos públicos competentes, la actora continuó funcionando (cfr. considerandos de la Res. Nro. 1479/09, fs. 206).

Consecuentemente, se exhibe provisto de suficiente motivación, el fallo en cuanto afirma que *"Si la actividad se halla localizada en zona no permitida para su desarrollo; si no posee habilitación; si carece del Certificado de Factibilidad de Vuelco del organismo provincial competente; si carece del Certificado de Generación de Residuos Peligrosos (más allá de que los hubiera solicitado, no le fueron otorgados); si el 'Manifiesto de Impacto Ambiental', presentado, no puede ser evaluado por hallarse supeditada esta actividad a la localización de la actividad en zona apta para ello; si está calificada como fuente fija contaminante que trata con productos tóxicos y ha sido sancionada por autoridades de jurisdicción provincial y municipal por hallarse los efluentes que vuelca al arroyo en infracción a los valores máximos permitidos o tolerables por las normas específicas de sustancias químicas vertidas, va de suyo que el acto administrativo que deniega habilitarla y la emplaza para cesar la actividad, resulta absolutamente legítimo"* (fs. 608vta.).

En definitiva, el incumplimiento de las condiciones impuestas a la actora para autorizar la continuidad de sus actividades, obsta que pueda aducir algún agravio respecto del acto administrativo impugnado.

15.2.- Tampoco son de recibo los cuestionamientos realizados al pronunciamiento en cuanto niega la pre-existencia de la habilitación invocada por la actora, ya que no se ha probado en autos que la Empresa fuera titular de una autorización formalmente expedida para ejercer su actividad como curtiembre.

Como es sabido, la prohibición de la continuidad de una actividad por considerarla contaminante, se exhibe como la última alternativa con que cuenta la Administración si la actividad se encontrare autorizada (cfr. Sent. Nro. 3/2012 "Benatti...").

Si bien la Empresa denuncia que la Cámara omite ponderar los reconocimientos realizados por la Municipalidad de Alta Gracia en el sentido de que estaba habilitada a

funcionar como curtiembre desde el año mil novecientos noventa y dos, surge de la sentencia que el Tribunal de Mérito no se abstuvo de valorar las actuaciones administrativas ni lo alegado por la parte actora, ya que tuvo en cuenta que la sociedad aseguraba "*...hallarse localizada, en funcionamiento y habilitada por la Municipalidad desde el año 1992*" y que ello fue admitido también por "*...alguna repartición municipal...*" (fs. 607).

Sin perjuicio de ello, la Sentenciante puntualiza que la actora no logra demostrar su habilitación para funcionar cuando invoca los certificados expedidos por la Dirección de Ingresos Públicos de la Municipalidad de Alta Gracia del veintitrés de septiembre de dos mil ocho (fs. 35) y del veinticinco de septiembre de dos mil ocho (fs. 100), referenciados también en la demanda (ver. fs. 2 y 616vta./617), de los que surgía respectivamente que JORCUER S.R.L. se encontraba inscrita bajo el rubro curtiembre desde el primero de febrero de mil novecientos noventa y dos y registrada como contribuyente.

Estas aseveraciones subsisten indemnes a la crítica impugnativa que procura descalificar el decisorio dictado mediante reparos que se hacen cargo de modo insuficiente de los argumentos esgrimidos por el Tribunal *a quo* (cfr. fs. 616/617), ya que soslayan los motivos explicitados en la sentencia atacada al señalar, con apoyo en la prueba aportada por las partes, que la actora "*...se halla inscrita en el municipio demandado a los fines tributarios desde el 09/03/92, lo cual en manera alguna equivale a una "habilitación" para el desarrollo de la actividad...*", diferenciando el Poder Fiscal del Poder de Policía, lo que -a contrario sensu de lo alegado por la casacionista en sus agravios- se perfila de manera acertada.

Es que acierta la Cámara *a quo* cuando niega que pueda "*...aceptarse que la inscripción de una actividad a los fines del cobro de tributos implique la tácita admisión y por tanto autorización del ejercicio de la actividad por la que se tributa. Y que para evitar tal 'tácita autorización', la actividad irregular no deba ser admitida al pago de impuestos, con lo que sólo se harían efectivas obligaciones tributarias para aquellas empresas que cumplen con la ley, quedando las restantes fuera de tal obligación. Ello, a manera de 'premio' a la inobservancia legal y a la irregularidad*" (fs. 607).

En definitiva, tal como lo sostuvo Cámara *a quo*, el hecho de encontrarse inscrita la firma en el Municipio a los fines tributarios, no equivale formalmente a una habilitación para el desarrollo de su actividad (cfr. fs. 607).

15.3.- Discernida tal cuestión, se impone examinar si resulta procedente la indemnización que pretende la actora con sustento en una alegada analogía entre las circunstancias juzgadas en el *sublite* y las resueltas *in re* "Benatti...".

Sobre este punto, es dable señalar que en el precedente citado, estaba probado que el actor contaba con la autorización necesaria para que el crematorio de su propiedad funcionara. Por el contrario y tal como se ha reseñado, en el caso bajo examen no se acreditó que Jorcuer S.R.L. haya estado formalmente autorizada para funcionar legítimamente. Por el contrario, sólo ha podido invocar un permiso tácito e informal sin otro sustento más que un dato fáctico -no normativo- como es la prolongación en el tiempo del ejercicio de su actividad.

Como es sabido "*...mientras que la autorización otorga una facultad de obrar, dentro de una esfera determinada, que incluso puede hacerse valer frente a los demás administrados, el permiso se da como una exención especial respecto de una prohibición general, tolerándose la realización de algo determinado...*". VILLAR PALASÍ, coincide al decir que "*...La autorización de policía no concede a quien se beneficia con ella ningún derecho nuevo o diferente, que a éste no le correspondiera, sino que permite su ejercicio conforme al interés público, removiendo los obstáculos que pudieran oponerse a ello. Por eso, se ha dicho que la autorización no crea derechos, sino que influye en su ejercicio, asegurando su eficacia*" (conf. Julio Rodolfo COMADIRA, Héctor Jorge ESCOLA y Julio Pablo COMADIRA, *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012, Tomo I, pág. 668).

Por su parte la Corte ha señalado que "*el carácter precario del permiso y la circunstancia de responder, en el caso, en razón de su objeto, al ejercicio de facultades discrecionales de la Administración, obstan a que los derechos que de él se deriven se incorporen definitivamente al patrimonio de su titular y, por tal motivo, quedan privados de la protección del art. 17 de la Constitución Nacional. La subsistencia de tales prerrogativas está subordinada a la permanencia de los criterios de oportunidad o conveniencia que permitieron su nacimiento y pueden ser extinguidas en cualquier momento sin generar derecho a reparación alguna*" ("Eduardo Jayat v. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires" Fallos 311:2117 y sus citas, énfasis agregado). En igual sentido se pronunció en el precedente D. 439. XXXIII. ORI "Distribuidora Química S.A. c/ Estado Nacional s/ acción declarativa" del veinticuatro de mayo de dos mil once. Allí, recuerda la Corte, citando a Miguel S. MARIENHOFF y con todo acierto, la necesidad de tener presente que "*...la atribución o facultad que el permiso de uso le confiere al permisionario es simplemente precaria, `no constituye para él un derecho subjetivo, ni una propiedad en el sentido constitucional-legal del término´; su situación se concreta en una mera tolerancia por parte de la Administración Pública, susceptible de ser revocada en cualquier momento por ésta...*". A lo que agrega que "*...si no existe de por medio un derecho subjetivo, ni una ´propiedad´ en el sentido constitucional-legal, va de suyo que no cuadra indemnizar lo que no existe*" (*Permiso especial de uso de bienes del dominio público. Régimen jurídico. La precariedad*, Edit. Abeledo Perrot, 1996, págs. 28, 34 y 51).

Consecuentemente, los actos administrativos impugnados no se fundaron en cambios circunstanciales sobrevinientes que justifiquen la revocación de una autorización previa por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, porque no existía una habilitación previa. Consecuentemente, no estando acreditado el supuesto fáctico necesario, no es de recibo el reclamo indemnizatorio formulado.

En definitiva, la recurrente ha soslayado los motivos del rechazo de la solicitud de habilitación y del cese de actividades dispuesta por el Intendente Municipal, no correspondiendo el pago de la indemnización solicitada en esta instancia dado que la demandante sólo tenía -respecto del inmueble que ocupaba para funcionar- un permiso de uso que revestía el carácter de precario y revocable por la administración municipal en cualquier momento.

De este modo, que el Acto Administrativo Número 1479/09 haya sido dictado alegando razones de oportunidad, mérito o conveniencia como sugirió interpretarlo la parte actora en su recurso de casación, supuesto que eventualmente también

consideró la Municipalidad en los actos administrativos impugnados (cfr. fs. 18, 20 y 32vta.) y en la contestación de demanda (cfr. fs. 267vta./268, 269vta., 548/549vta. y 553/553vta.), en nada modifica la solución del caso donde la sociedad recurrente no tenía derecho a indemnización alguna por la situación subjetiva administrativa en la que se encontraba.

16.- Definidos los antecedentes que motivaron el dictado de los actos impugnados y el alcance de lo que en ellos se determinó, ha devenido inoficioso el planteo de la parte actora dirigido a cuestionar el plazo de cuarenta y ocho horas establecido por la Administración para que cese en sus actividades.

En efecto, se encontraba involucrado el bien jurídico a gozar de un ambiente sano y la premura que tal protección requiere para evitar daños irreversibles, siendo la tutela de tal bien la finalidad pública última que subyace alrededor de los actos administrativos cuestionados, situación que fue correctamente vislumbrada por el Tribunal de Mérito y puesta de manifiesto en el Acto Administrativo Número 1479/09 cuando expone que "*...el Municipio de Alta Gracia debe velar por el interés general de sus habitantes que está por encima de cualquier otro interés particular de cualquier ciudadano, máxime cuando lo que se trata es el derecho a la salud y a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano que tienen los habitantes de la ciudad de Alta Gracia...*" (cfr. fs. 32vta./33).

Los argumentos expuestos brindan sustento suficiente al decisorio impugnado y no han sido eficazmente rebatidos en el remedio interpuesto, en el que la parte actora, a través de la denuncia de la existencia de una serie de vicios formales y sustanciales, intenta insistir en su postura vinculada a la falta de motivación, vicio en el procedimiento administrativo, vicio en el objeto y en el plazo del Acto Administrativo Número 1479/09, sin cuestionar que las clausuras del establecimiento y la decisión de que dejara sin efecto cualquier actividad relacionada con la industria y/o comercialización del rubro declarado de curtiembre, se realizaron en razón de los incumplimientos de la empresa a las intimaciones de la autoridad administrativa para regularizar su situación, verificados a razón de denuncias de vecinos y por autoridades administrativas, encontrándose la curtiembre en infracción conforme a la legislación aplicable y con un presunto permiso otorgado en violación a las normas que regulan el uso del suelo.

17.- Con relación a los agravios planteados en contra de la forma en que se impusieron las costas corresponde señalar que, por regla general, la potestad de distribuir los gastos causídicos es una facultad privativa del Tribunal de Juicio, que sólo puede ser controlada en los supuestos de arbitrariedad (cfr. Sala Cont. Adm., Sent. Nro. 78 del 04/08/1998, "Arcidiácono, Clotilde N. s/ Amparo por Mora - Recurso de Casación", entre muchas).

Para que no se configure un supuesto de ejercicio arbitrario de la potestad, ésta debe ejercerse dentro del marco normativo constituido por disposiciones cuya naturaleza no es exclusivamente adjetiva, aunque puedan estar ubicadas dentro de ordenamientos procesales (T.S.J., Sala Penal, Sent. Nro. 3/1998 "Magri, Carlos Julio p.s.a. homicidio culposo y lesiones culposas - Rec. de casación", Rev. Foro de Cba. Nro. 44, pág. 232). La excepción a la regla general impone la concurrencia de circunstancias especiales que justifiquen propiciar una modificación en el criterio de distribución



observado por el Tribunal *a quo*, máxime en aquellos supuestos donde se mantiene lo resuelto en cuanto al fondo de la cuestión litigiosa.

En el caso *subexamine*, donde como bien señaló la recurrente, la Empresa "...no funcionó en la clandestinidad o con desconocimiento de la Municipalidad de Alta Gracia" y sus actividades fueron toleradas por varios años (cfr. fs. 619), resultaba complejo definir si existía una habilitación suficiente, si la Administración había ejercido una potestad sancionatoria o una atribución propia del poder de policía ambiental y si correspondía un resarcimiento económico de carácter indemnizatorio. Consecuentemente, la parte actora pudo creerse con mejor derecho para litigar.

En virtud de las razones expuestas, cabe propiciar la modificación del criterio de distribución de los gastos del juicio, y en consecuencia, corresponde hacer lugar al recurso interpuesto, sólo en el punto referido a las costas, debiendo imponerse las mismas por su orden en ambas instancias (arts. 130 y 132 del C.P.C. y C., aplicables por remisión del art. 13 de la Ley 7182).

Así voto.

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR VOCAL DOCTOR SEBASTIAN LÓPEZ PEÑA, DIJO:

Considero que las razones dadas por el Señor Vocal preopinante deciden acertadamente la presente cuestión y, para evitar inútiles repeticiones, voto en igual forma.

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA LA SEÑORA VOCAL DOCTORA MARÍA MARTA CÁCERES DE BOLLATI, DIJO:

Comparto los fundamentos y conclusiones vertidos por el Señor Vocal Doctor Domingo Juan Sesin, por lo que haciéndolos míos, me expido en idéntico sentido.

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR VOCAL DOCTOR DOMINGO JUAN SESIN, DIJO:

Corresponde: I.- No hacer lugar en cuanto al fondo al recurso de casación interpuesto (fs. 610/625vta.) en contra de la Sentencia Número Ciento veintinueve, dictada por la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación el cuatro de noviembre de dos mil quince (fs. 588/609vta.).

II.- Casar parcialmente la sentencia respecto de la imposición de costas, imponiéndolas por su orden en todas las instancias (art. 130, C.P.C. y C., aplicable por remisión del art. 13, Ley 7182).

III.- Disponer que los honorarios profesionales de los Doctores Jorge Horacio Gentile y Federico Javier Bossi -parte actora- por los trabajos realizados en la presente instancia, sean regulados por la Cámara *a quo*, si correspondiere (arts. 1 y 26, Ley 9459), en conjunto y proporción de ley, previo emplazamiento en los términos del artículo 27 ib., en el treinta y uno por ciento (31%) del mínimo de la escala del artículo 36 de la Ley Arancelaria (arts. 40 y 41 ib., Ley 9459), teniendo en cuenta las pautas establecidas en el artículo 31 ib..

Así voto.

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR VOCAL DOCTOR SEBASTIÁN LÓPEZ PEÑA, DIJO:

Estimo correcta la solución que da el Señor Vocal preopinante, por lo que adhiero a la misma en un todo, expidiéndome en consecuencia, de igual forma.

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA LA SEÑORA VOCAL DOCTORA MARÍA MARTA CÁCERES DE BOLLATI, DIJO:

Voto en igual sentido que el Señor Vocal Doctor Domingo Juan Sesin, por haber expresado la conclusión que se desprende lógicamente de los fundamentos vertidos en la respuesta a la primera cuestión planteada, compartiéndola plenamente.

Por el resultado de los votos emitidos, previo acuerdo, el Excmo. Tribunal Superior de Justicia, por intermedio de su Sala Contencioso Administrativa,

RESUELVE:

I.- No hacer lugar en cuanto al fondo al recurso de casación interpuesto (fs. 610/625vta.) en contra de la Sentencia Número Ciento veintinueve, dictada por la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación el cuatro de noviembre de dos mil quince (fs. 588/609vta.).

II.- Casar parcialmente la sentencia respecto de la imposición de costas, imponiéndolas por su orden en todas las instancias (art. 130, C.P.C. y C., aplicable por remisión del art. 13, Ley 7182).

//RRESPONDE: A los autos caratulados: "JORCUER S.R.L. C/ MUNICIPALIDAD DE ALTA GRACIA - PLENA JURISDICCIÓN - RECURSO DE CASACIÓN" (Expte. N° 1456819).

III.- Disponer que los honorarios profesionales de los Doctores Jorge Horacio Gentile y Federico Javier Bossi -parte actora- por los trabajos realizados en la presente instancia, sean regulados por la Cámara *a quo*, si correspondiere (arts. 1 y 26, Ley 9459), en conjunto y proporción de ley, previo emplazamiento en los términos del artículo 27 ib., en el treinta y uno por ciento (31%) del mínimo de la escala del artículo 36 de la Ley Arancelaria (arts. 40 y 41 ib., Ley 9459), teniendo en cuenta las pautas establecidas en el artículo 31 ib..

Protocolizar, dar copia y bajar.-

**DERECHO AMBIENTAL. PRINCIPIO IURA NOVIT CURIA: aplicación de normas de naturaleza ambiental. Alcances. Facultad-deber de los jueces. PODER DE POLICIA. PODER DE POLICIA MUNICIPAL: medio ambiente. Acciones tendientes a su preservación**

**DATOS DE LA CAUSA**

**Sede:** Ciudad de Córdoba

**Dependencia:** Tribunal Superior de Justicia (Sala Contencioso Administrativa)

**Autos:** "Jorcuer SRL c/ Municipalidad de Alta Gracia - Plena jurisdicción - Recurso de casación", expediente n.º 1456819

**Resolución:** Sentencia n.º 154

**Fecha:** 31/8/2017

**Jueces:** Domingo Juan Sesin, Sebastián López Peña y María Marta Cáceres de Bollati

**Análisis documental:** María Beatriz Calas (redactora), Andrea Molina (supervisora) y Virginia Casella (tutora)

### **SÍNTESIS DE LA CAUSA**

La parte actora interpuso recurso de casación en contra de la sentencia dictada por la Cámara Contencioso Administrativa que rechazó la demanda de plena jurisdicción incoada. Había solicitado la nulidad de los actos administrativos que denegaron el pedido de habilitación de una curtiembre y que ordenaban dejar sin efecto cualquier actividad relacionada con la industria y/o comercialización del rubro declarado. La recurrente cuestionó el pronunciamiento por inobservancia del principio de congruencia, en virtud de que el tema ambiental no fue introducido en el proceso judicial. Sostuvo, además, que el establecimiento se encontraba habilitado, debiendo indemnizar la demandada los perjuicios que ocasionó el cese de la actividad. Se agravó finalmente por la imposición de costas, las que propició fueran impuestas por el orden causado. El Tribunal Superior de Justicia (TSJ) casó parcialmente la sentencia respecto de las costas, imponiéndolas por su orden en todas las instancias.

### **SUMARIOS:**

**DERECHO AMBIENTAL. PRINCIPIO IURA NOVIT CURIA: aplicación de normas de naturaleza ambiental. Alcances. Facultad-deber de los jueces**

El principio *iura novit curia* faculta al magistrado para calificar autónomamente los hechos de la causa en las normas jurídicas que los rigen, con independencia de las alegaciones de las partes y del derecho invocado. Así, deben resolver los conflictos sobre la base de las normas legales vigentes sin obligada sujeción a las que hubieran invocado los litigantes en sus escritos. Ello asume mayor trascendencia cuando la premisa legal constitutiva del silogismo judicial, no puede prescindir de las normas de naturaleza ambiental. En ese marco y teniendo en cuenta las previsiones del art. 5, inc. j de la Ley de Política Ambiental Provincial n.º 10208, se infiere que los jueces no sólo

pueden, sino que deben sopesar los antecedentes y las proyecciones de implicancia ambiental que se deriven de las causas sometidas a su consideración.

**PODER DE POLICIA. PODER DE POLICIA MUNICIPAL: medio ambiente. Acciones tendientes a su preservación**

Conforme el art. 186 de la Constitución provincial, el control del desarrollo de las actividades industriales, comerciales y de servicio que impactan sobre el ejido municipal, está plenamente comprendido dentro de las materias que debe atender el municipio en ejercicio de su poder de policía, desde que involucran aspectos, no sólo urbanísticos, edilicios, de salubridad y de seguridad, sino también ambientales. El ejercicio racional de dicho poder exige que se adopten las medidas administrativas pertinentes en vista a la preservación del ambiente. Así, tiene el deber constitucional de llevar a cabo todas las acciones conducentes a promover un armónico desarrollo urbanístico, atendiendo de un modo especial a las circunstancias fácticas que produjeron o pudieran producir un daño ambiental en su ejido, para que, en el caso de comprobarse una lesión efectiva o una situación de peligro grave e irreversible, se propicien las gestiones necesarias para proteger los bienes y derechos fundamentales en juego.

**ESTABLECIMIENTO COMERCIAL Y/O INDUSTRIAL: ausencia de habilitación formal. Permiso de uso precario. Clausura del establecimiento: incumplimiento de intimaciones tendientes a su regularización. Derecho a indemnización: improcedencia**

El hecho de que un establecimiento comercial se encuentre inscripto a los fines tributarios, no equivale formalmente a una habilitación para el desarrollo de su actividad. Tampoco lo es el permiso de uso respecto del inmueble que ocupa, que reviste el carácter de precario y revocable por la Administración en cualquier momento. En ese contexto y no estando acreditado el supuesto fáctico necesario de que exista una habilitación previa, la decisión tomada por aquella en orden a dejar sin efecto cualquier actividad relacionada con industria y/o comercialización del rubro declarado, en razón de los incumplimientos de la firma comercial a las intimaciones de la autoridad administrativa para regularizar su situación, no da lugar a reclamo indemnizatorio alguno.

**IMPOSICIÓN DE COSTAS: criterio de distribución de costas: facultad privativa del tribunal de juicio. Supuestos de excepción. Costas por el orden causado. Fundamentos**

Por regla general, la potestad de distribuir los gastos causídicos es una facultad privativa del tribunal de juicio, que sólo puede ser controlada en los supuestos de

arbitrariedad. La excepción a dicha regla impone la concurrencia de circunstancias especiales que justifiquen propiciar una modificación en el criterio de distribución observado por aquel, máxime en aquellos supuestos donde se mantiene lo resuelto en cuanto al fondo de la cuestión litigiosa. En ese marco y teniendo en cuenta las particularidades del caso, en que la empresa no funcionó en la clandestinidad o con desconocimiento del municipio y sus actividades fueron toleradas por varios años, resulta complejo definir si existía una habilitación suficiente, si se había ejercido una potestad sancionatoria o una atribución propia del poder de policía ambiental y si correspondía un resarcimiento económico de carácter indemnizatorio por ordenar el cese de la actividad; motivo por el cual la actora pudo creerse con mejor derecho para litigar. Por ello, cabe propiciar la modificación del criterio de distribución de los gastos del juicio, correspondiendo imponerse las costas por su orden en ambas instancias (arts. 130 y 132, CPCC, aplicables por remisión del art. 13, Ley 7182).