



TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

ABOGACIA

**ACTIVIDAD FORESTAL: LA NECESIDAD DE CONTAR CON UNA
DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**

Nota a Fallo. Medio Ambiente

Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires, 11 de Febrero de 2016

Autos “Cabaleiro Luis Fernando contra Papel Prensa S.A. s/ Amparo”

Expediente N° C 117.088

María Celeste Cardinaux

2019

Actividad Forestal: La necesidad de contar con una Declaración de Impacto Ambiental

Sumario: I. Introducción.- II. Hechos y Recorrido jurisdiccional de la causa.- III. La decisión del Máximo Tribunal provincial y sus razones.- IV. Derechos Fundamentales: derecho a un ambiente sano.- V. Principios ambientales: ante la duda, gana el ambiente.- V. Conclusión.- VI. Referencias Bibliográficas.-

I. Introducción

En un reciente fallo, del 11 de Febrero de 2016, el Máximo Tribunal provincial, se expidió en los autos “Cabaleiro Luis Fernando contra Papel Prensa S.A. s/ Amparo” (C 117.088), haciendo lugar parcialmente a un recurso extraordinario de inaplicabilidad de la ley. El fallo que se analiza pone en tela de juicio un establecimiento netamente forestal, que funciona desde el año 1978. No obstante, a pesar de su trayectoria, se cuestiona si genera impacto negativo en el ambiente y si utiliza insumos necesarios para llevar adelante su producción, que tengan por consecuencia lesionar el mismo.

El análisis del fallo versa sobre un problema jurídico del tipo de interpretación de la norma o lingüístico. En primera instancia, las normas invocadas por la parte actora fueron interpretadas de una manera literal, sobre el impacto negativo que pudieran ocasionar los arboles implantados, de esta forma se arribó en una arbitrariedad de criterios, no ordenando un acto administrativo, vinculado con la Declaración de Impacto Ambiental. Asimismo, el Máximo Tribunal provincial, en su sentencia pone en real situación de aplicabilidad varias normativas ambientales, entre ellas: ley general del ambiente, ley integral del medio ambiente y los recursos naturales y ley de agroquímicos.

Por lo expuesto, la relevancia del fallo que se analiza versa sobre cuestiones constitucionales, el goce del derecho a un ambiente sano, reconocido en el artículo 41

de nuestra Carta Magna, que implica un derecho personalísimo en relación intrínseca con otros derechos. Además, una gran cantidad de problemas ambientales se deben canalizar por la vía del amparo. Para que esta vía procesal sea idónea en la defensa del derecho mencionado supra, es menester alejarse de su interpretación clásica, en especial el requisito de existir un daño actual o inminente. Así que, llegado el caso al Máximo Tribunal provincial, este nos hace profundizar sobre el análisis de los derechos ambientales aplicados en la provincia de Buenos Aires.

II. Hechos y recorrido jurisdiccional de la causa

Para dar inicio a la descripción de los hechos se torna necesario comentar que la parte demandada es un establecimiento forestal del año 1978. Allí se lleva a cabo la plantación de especies arbóreas de álamos y sauces, que una vez que son cultivados se trasladan a otra planta que la empresa posee.

El señor Cabaleiro Luis Fernando, inicia acción de amparo contra Papel Prensa S.A. para que suspenda su actividad. Sustenta su petitorio en los siguientes antecedentes fácticos y jurídicos: manifiesta que la demandada lleva adelante su actividad sin haber obtenido estudios de impacto ambiental como lo establecen las leyes provinciales n° 11.723 y n° 12.442 y sus decretos reglamentarios; además, manifiesta la falta de actas de trabajo sobre la utilización de agroquímicos y sobre la disposición final de los envases de los productos utilizados; asimismo la empresa utiliza agua subterránea para riego y uso de plaguicidas. Invoca que es aplicable la ley n° 25.080 sobre inversiones forestales y la ley n° 11.723 donde se le exige un estudio de impacto ambiental. Por último, manifiesta que la empresa posee una conducta omisiva respecto a los principios de prevención y precautorio enunciados en la ley n° 25.675.

La sentencia de primera instancia rechaza *in limine*, la procedencia de la acción de amparo. Apelado el pronunciamiento, la Cámara manifiesta los siguientes puntos a)

en relación al uso del agua subterránea no se comprobó, en actas, que el establecimiento hiciera uso para desarrollar su actividad forestal y que ello comportará un daño actual o inminente vinculado con el objeto del amparo. b) en cuanto al aprovechamiento de los bosques, partiendo de la ley n° 11.723, estimó que la norma se refería a la deforestación de bosques naturales o implantados que pudieran provocar un daño al ecosistema, como los de Cariló, pero no en este emprendimiento ubicado en la pampa húmeda. c) por último, la acción intentada no se basa en la tala de bosques sino en la contaminación por el uso de agroquímicos y el empleo indiscriminado de agua subterránea, donde las autoridades de control han desestimado dichos hechos. Por tanto, concluyen que la acción de amparo ambiental no es distinta o especial en relación a lo postulado en el artículo 43 de la Constitución Nacional y artículo 20 de la Constitución Provincial. Se pronuncian, que el amparo ambiental no habilita a alejarse de las exigencias clásicas de procedencia en cuanto a sus requisitos de existir un daño actual o inminente y en este caso no se encuentra probado.

Elevada las actuaciones a la Suprema Corte de Justicia provincial, hacen lugar parcialmente al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley, por tanto, se revoca la sentencia de la Cámara y se ordena el cese de la actividad forestal, hasta que acredite haber obtenido la Declaración de Impacto Ambiental por parte de la autoridad competente. Además ordena la gestión de los envases que contuvieran agroquímicos.

III. La decisión del Máximo Tribunal provincial y sus razones

Con el voto del Doctor Genoud, al que adhirieron los Doctores Hitters, Pettigiani, Soria, Kogan, de Lázzari y Negri, con algunas observaciones, votaron todos ellos por la afirmativa en “que le asiste razón al recurrente en que la Cámara ha aplicado erróneamente las leyes n°25.675 y n° 11.723” para arribar a dicha sentencia.

Los magistrados estimaron que la sentencia de la Cámara “es dogmática”, sin

fundamentación, ya que conjeturaron que los árboles implantados de la pampa húmeda no producen alteración del ambiente ni es exigible para ello la Declaración de Impacto Ambiental. Asimismo, advirtió el Doctor Genoud, que el establecimiento forestal cuenta con 1954 hectáreas. Por tanto “se encuentra contemplada la actividad forestal en el inc 3 del art. 8 [Ley 11.723] y por lo tanto sujeta a control que establece el inc. b. del art.5”, vale decir, debe contar con una evaluación de impacto ambiental. Además, afirma que encuadra en la resolución 1392/2001 en tanto la misma establece que “los proyectos mayores a cien (100) hectáreas de superficie a forestar deberán presentar ante la Secretaría de Política Ambiental y previo al inicio del emprendimiento un estudio de impacto ambiental”. En tanto, el Doctor Hitters, agrega que si bien no es el mismo impacto ambiental que se produce en la deforestación de bosques originarios, ello no representa la ausencia de impacto ambiental. Por lo tanto, suma su apreciación al recordar lo dispuesto en el artículo 23 de la ley n°11.723, en cuanto si un proyecto funcionara sin haber obtenido la Declaración de Impacto Ambiental, debe ser suspendido por la autoridad provincial o municipal y si estas omitieran hacerlo, cualquier autoridad judicial podrá requerirlo.

Otro punto que destaca el magistrado, es sobre la disposición y tratamiento de los residuos de agroquímicos. Se estableció que la “demandada utiliza -efectivamente- herbicidas, ya que fue detectado por el controlador ambiental en su inspección, como también la existencia de los envases que los contienen”. De esta manera, la sentencia ordena que se gestione los envases que contienen agroquímicos, respetando los lineamientos de las leyes provinciales n° 10.699 y n° 11.720, así como la Ordenanza 1690/2008 que regula la utilización de los mismos en el partido de Alberti, normativa desconocida por la Cámara en su sentencia.

En cuanto a la defensa planteada por la demandada, que el proyecto al ser

anterior a ley n°11.723 sería inaplicable al caso, el Doctor Soria manifiesta que la legislación no conllevaría una acción lesiva de derechos de la demandada, sino que la aplicación de la misma se funda en un interés público, y esto se da en concordancia con el artículo 7 del actual Código Civil y Comercial.

En defensa del medio ambiente, la acción de amparo interpuesta debe verse o correrse de las exigencias clásicas -daño inminente o daño actual-. En este sentido, el Doctor Genoud al explicar los principios de Congruencia, Prevención y Precautorio emanados de la ley n° 25.675, afirma que “se desprende que la norma permite adoptar conductas preventivas para evitar el acaecimiento de un hecho que tenga la entidad de provocar un daño al ambiente”, cuando se trate de actividades lucrativas y, de esta forma, admitir la vía intentada. A esta interpretación adhiere el Doctor Hitters, y adiciona que en materia de amparo ambiental y en virtud del principio precautorio la falta de certeza, por no contar con información científica, sobre la causa y la conducta denunciada “no puede erigirse en una valla para el progreso de esa vía procesal urgente, en la medida en que tal grado de incertidumbre se relacione con el peligro inminente de producirse un daño grave al medio ambiente”.

IV. Derechos Fundamentales: derecho a un ambiente sano

En nuestro país, con la última reforma constitucional, se incorporaron dos artículos relacionados con la cuestión ambiental. El artículo 41, hace referencia al derecho a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las generaciones futuras. Además, se impone el deber a preservarlo no solo al Estado sino a cualquier habitante de la nación; y el artículo 43 que consagra la acción de amparo, como vía procesal rápida y expedita para actos que afecten derechos fundamentales y sean contrarios a la ley, es decir se convierte en “un instrumento o medio en virtud del

cual se pone en ejercicio la garantía de protección judicial de los derechos básicos previstos implícita o explícitamente” (Maraniello, 2011) en la constitución.

El señor Cabaleiro interpone un amparo contra un emprendimiento forestal, si su quehacer afecta y/o genera un riesgo para el ambiente, la actividad debe ser controlada, evaluada y autorizada. De esta manera, la Evaluación de Impacto Ambiental juega un papel básico en la anticipación de las consecuencias ambientales tal como nos recuerdan Hutchinson, T. y Falbo, A. (2011) dicha evaluación es un procedimiento administrativo que persigue identificar los intereses ambientales en juego y el impacto sobre los mismos. Por tanto, el Estado cuenta con esta herramienta para actuar en la etapa del pre-daño ambiental y no posteriormente cuando ya se ha lesionado el mismo. La empresa Papel Prensa S.A., no contaba con los antecedentes referidos a la habilitación ambiental, exigidos en la ley n° 11.723 en su artículo 10 (Declaración de Impacto Ambiental). La empresa se eximió de tal hecho, argumentando que la ley es posterior a su emprendimiento, situación que nos confirmaría que funcionaba sin habilitación. En este punto es necesario señalar, por su relevancia con nuestro problema jurídico, que el juez de la Cámara fundó su interpretación de la norma mencionada supra, que los bosques implantados no generarían impacto, porque luego de ser talados son sustituidos por otros y por tanto, la norma haría referencia a las situaciones como de la costa atlántica (Cariló o Pinamar) en donde solo se produce deforestación. En este argumento se evidencia que su razonamiento lleva cierta subjetividad y no un carácter científico, ya que asume que no hay impacto porque vuelven a plantar otros árboles y por ello se puede prescindir de una Declaración de Impacto Ambiental.

V. Principios ambientales: ante la duda, gana el ambiente

La ley General del Ambiente n° 25.675, en su artículo 4 establece principios que claramente marcan el rumbo en la interpretación de los problemas ambientales, entre

ellos el principio de congruencia, preventivo y precautorio que “viene a instalar en forma definitiva una manera de entender los problemas ambientales y, por lo tanto, de comprender el funcionamiento del sistema jurídico, político e institucional ambiental” (Juliá, 2015, p.165). Así la ley “es enfática en afirmar su supremacía como marco interpretativo de la legislación referida a cuestiones ambientales” (Lago, 2018, p.5). En nuestro caso, el Supremo Tribunal ha realizado una valoración de los hechos y pruebas tomando los principios rectores de Prevención y Precaución y de la política ambiental provincial, leyes n°11.723, n°11.720 y n°10.699, revocando la decisión de la Cámara y ordenando la Declaración de Impacto Ambiental, como imperativo necesario para su funcionamiento, como así la gestión de los envases de agroquímicos. En este sentido, Lago (2018) afirma que el bien jurídico ambiental es de tal importancia que la prevención adquiere una particular relevancia.

A partir de la constitucionalización de la acción de amparo, este se hace procedente como medida de tutela urgente ambiental, no solo ante daños consumados sino ante la posibilidad de que se vea afectado. También así lo ha entendido el mismo Tribunal, al decir en “D., J. E. F. Acción de amparo. Actor M., M. C. y otro” que “en materia de amparo ambiental es un yerro jurisdiccional que se exija la acreditación de un daño concreto, cuando se debe ponderar si realmente existe una situación de peligro eminente o daño potencial para la salud y lesiva al medio ambiente”. En provincia de Buenos Aires la ley marco de Medio Ambiente es la ley n° 11.723, que regula una serie de políticas ambientales, el artículo 6 reza “el Estado Provincial y los Municipios tienen la obligación de fiscalizar las acciones antrópicas que puedan producir un menoscabo al ambiente, siendo responsables de las acciones y de las omisiones en que incurran” (Cafferatta, 2007). En nuestro fallo, el señor Cabaleiro utilizó como vía procesal la acción de amparo. El Juzgado de primera instancia consideró que la omisión de la

declaración de impacto ambiental exigida por el art. 10 de la ley n° 11.723, no constituye una arbitrariedad que permite la apertura de esta vía excepcional. La jurisprudencia del Tribunal Supremo en la causa "Rodoni, Juan Pablo y otros contra Municipalidad de Bahía Blanca. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley" menciona que “no toda obra o actividad ha de estar precedida de la mentada declaración, pues ésta resulta imperativa sólo respecto de aquéllas que ‘produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente de la Provincia de Buenos Aires y/o sus recursos naturales’, extremo que también es exigido por la ley 25.675 en aquellos casos en que la obra o actividad ‘sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población en forma significativa’”

V. Conclusión

Es de suma importancia comprender la normativa existente en nuestro país para la defensa del medio ambiente. Actualmente, la cuestión ambiental se presenta como un desafío para el derecho público, ya que es la misma Carta Magna la que ordena el cuidado del medio ambiente a todo órgano estatal y todo ciudadano con el deber de preservarlo, tanto para el presente como para las generaciones futuras. Repasando lo mencionado podemos decir que “la acción de amparo es un mecanismo que puede utilizarse para la protección frente al daño ambiental tanto en el ámbito nacional como en el provincial.” (Lago, 2018).

Los conflictos que surgen en la sociedad deben encontrar una forma de ser resueltos. En nuestro fallo analizado, se pone en evidencia que la correcta interpretación de cualquier normativa que afecte el derecho a gozar de un ambiente sano, debe ser interpretada a la luz de los principios ambientales mencionados en la ley General del Ambiente n° 25.675.

VI. Referencias Bibliográficas

- Cafferatta, N.** (2007). Municipio y medio ambiente en la provincia de Buenos Aires. *Thomson Reuters L.L.BA2007* (abril)251. AR/DOC/114/2007
- Hutchinson, T. y Falbo, A.** (2011). *Derecho administrativo ambiental en la provincia de buenos aires*. La Plata: platense.
- Juliá, M. S.** (2015). Introducción al nuevo orden jurídico ambiental y sus manifestaciones políticas e institucionales. En E. E. Gloria, & 1 (Ed.), *política, territorio y medio ambiente* (pág. 231). Ciudad autónoma de Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Recuperado de: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1555>
- Lago, D. H.** (2018). Daño ambiental, prevención y recomposición: vías procesales y sus límites. *Thomson Reuters*. AP/DOC/328/2018.
- Ley N° 11.720.** (1995). Generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales. Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11720.html>
- Ley N° 11.723.** (1997). Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/Ley%20%2011723.pdf>
- Ley N° 24.430.** (1994). Constitución Nacional. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Ley N° 25.675.** (2002). General del Ambiente. Honorable Congreso de la Nación Argentina: Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/7500079999/79980/norma.htm>
- Maraniello, P.** (2011). El amparo en Argentina. Evolución, rasgos y características especiales. *Rev. IUS vol.5 no.27 Puebla*. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472011000100002#nota
- SCJ de Buenos Aires, “Cabaleiro, Luis Fernando c/ Papel Prensa S.A. s/Amparo.”** Expediente C 117.088, sentencia del 11/02 / 2016. Recuperado de: <https://juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=130581>
- SCJ de Buenos Aires, “D., J. E. F. Acción de amparo. Actor M. , M. C. y otro.”** Expediente C. 111.706, sentencia del 08/08/2012. Recuperado de: <https://juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=65299>
- SCJ de Buenos Aires, “Rodoni, Juan Pablo y otros contra Municipalidad de Bahía Blanca. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”** Expediente A. 68.965 sentencia del 03/03/2010. Recuperado de: www.scba.gov.ar/falloscompl/SCBA/2010/03-03/A68965.doc

ANEXO E – FORMULARIO DESCRIPTIVO DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O GRADO A LA UNIVERIDAD SIGLO 21

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

Autor-tesista <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i>	Cardinaux María Celeste
DNI <i>(del autor-tesista)</i>	29.647.152
Título y subtítulo <i>(completos de la Tesis)</i>	Actividad forestal: La necesidad de contar con una Declaración de Impacto Ambiental Nota a Fallo. Medio ambiente. Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires, 11 de Febrero de 2016, Autos “Cabaleiro Luis Fernando contra Papel Prensa S.A. s/ Amparo”
Correo electrónico <i>(del autor-tesista)</i>	celestecx@hotmail.com
Unidad Académica <i>(donde se presentó la obra)</i>	Universidad Siglo 21

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

Texto completo de la Tesis <i>(Marcar SI/NO)^[1]</i>	SI
Publicación parcial <i>(Informar que capítulos se publicarán)</i>	

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

Lugar y fecha: _____

Firma autor-tesista

Aclaración autor-tesista

Esta Secretaría/Departamento de Grado/Posgrado de la Unidad Académica:

_____ certifica que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

Firma Autoridad

Aclaración Autoridad

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado

[1] Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63. Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.