



Carboquímica S.A: La importancia de la aplicabilidad del Derecho Ambiental vigente en materia preventiva de daños ambientales.

Corte Suprema de Justicia de la Nación “Asociación Civil Protecc. Ambiental del Río Paraná Ctról. Contam. y y Restauración del Hábitat y otro c/ Carboquímica del Paraná S.A y otro s/ incidente de medida cautelar” (2020).

Carrera: Abogacía

Alumno: Perrone Fogliatto, Gabriel Fernando

Legajo: ABG09344

DNI: 37315870

Tutor: Carlos Isidro Bustos

Opción de trabajo: Comentario a fallo

Tema elegido: Derecho Ambiental

Sumario: 1. Introducción – 2. Aspectos procesales – a) Reconstrucción de la premisa fáctica – b) Historia procesal – c) Descripción de la decisión del tribunal – 3. Análisis de la *ratio decidendi* de la sentencia – 4. Antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales – 5. Postura del autor – 6. Conclusión – 7. Listado final de bibliografía

1. Introducción.

En el presente estudio de caso analizaremos una muy reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación bajo los autos “Asociación Civil Protecc. Ambiental del Río Paraná Ctról. Contam. y Restauración del Hábitat y otro c/ Carboquímica del Paraná S.A y otro s/ incidente de medida cautelar” del 2 de julio de 2020. En esta pieza jurisprudencial, los magistrados de la Corte ponen de resalto diversas instituciones del Derecho Ambiental, como la Evaluación de Impacto Ambiental, los principios ambientales y la normativa ambiental constitucional e infraconstitucional aplicable al caso.

En el caso bajo examen se identifica un problema jurídico de relevancia. Ello en virtud de que existen normas jurídicas pertenecientes a nuestro sistema jurídico tal como la Ley General de Ambiente 25.675 arts. 4,11, 12 y 13; art. 10 de la Ley provincial 11.723 y su anexo II y el art. 15 de la ley 11.459 que regulan los principios ambientales y el procedimiento de evaluación de impacto ambiental tanto a nivel nacional como en la provincia de Buenos Aires. Por su parte, la disposición 1743/2015 de la OPDS dispuso el levantamiento de la clausura preventiva total de la empresa Carboquímica del Paraná S.A. y la sentencia de Cámara avaló tal disposición desconociendo la aplicabilidad del derecho vigente mencionado *supra*, al no tener en cuenta que la industria no contaba con la Evaluación de Impacto Ambiental y la consecuente Declaración de Impacto Ambiental priorizando de esta manera intereses particulares de la industria sobre los intereses colectivos en juego.

La relevancia del análisis del presente caso radica en la puesta en relieve que realizan los magistrados de la Corte del proceso de Evaluación, Estudio y Declaración de Impacto Ambiental que deben cumplir las actividades humanas que sean capaces de provocar daños ambientales de muy difícil o imposible reparación ulterior, como en este caso la actividad y los procesos industriales.

Asimismo, en consonancia con el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y equilibrado (art. 41 de la CN) se destaca que deben primar en

problemas ambientales, la aplicación de los principios de orden público preventivo y precautorio regulados en la ley 25.675 General del Ambiente (art. 4°).

2. Aspectos Procesales:

a) Reconstrucción de la premisa fáctica.

La Asociación Civil Protección Ambiental del Río Paraná Control de Contaminación y Restauración del Hábitat inicia acción de amparo contra la empresa Carboquímica del Paraná S.A., OPDS (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible) y Siderar SAIC, en razón de que la actividad industrial de la empresa estaba causando daños en el ambiente y en la salud de la población a fin de solicitar el cese, recomposición o indemnización sustitutiva de dicho daño teniendo en cuenta que la empresa no contaba con la evaluación de impacto ambiental y la correspondiente declaración de impacto ambiental, ambos requisitos contemplados en la normativa ambiental vigente. En su proceso industrial, la industria producía emanaciones de efluentes gaseosos y líquidos vertidos sobre el río Paraná, enterramiento de residuos peligrosos y utilización de alquitrán de hulla como insumo principal cuyo proceso de destilado genera residuos altamente concentrados y tóxicos. Asimismo, estos hechos dieron lugar a la apertura de una causa penal "FRO 13.943/2014". Ante el descubrimiento de que la empresa se encontraba incumpliendo la normativa ambiental la OPDS dictó la clausura preventiva total de la misma y la prohibición de generación de residuos de cualquier tipo mediante el dictado de la disposición 1907/2014. Posteriormente, luego de realizadas determinadas tareas, según las pautas de saneamiento establecidas con motivo de la clausura, el mencionado organismo ordenó su levantamiento mediante el dictado de la disposición 1743/2015.

b) Historia Procesal.

En primera instancia se resolvió dar lugar a la medida cautelar solicitada por la parte actora y se ordenó la suspensión de toda actividad industrial de la empresa; luego la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario, Sala B, revocó de manera parcial la sentencia de la instancia anterior y dejó sin efecto la medida cautelar solicitada por la parte actora.

Por último, contra la disposición 1743/2015 de la OPDS, la Asociación interpuso recurso extraordinario, cuya denegación dio origen a la queja bajo examen de la Corte Suprema Nacional.

c) Descripción de la decisión del tribunal.

La Corte resolvió de manera concordante con lo dictaminado por la Procuradora Fiscal, hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y dejar sin efecto la sentencia apelada. Asimismo, mandó a que vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo resuelto.

3. Análisis de la *ratio decidendi* de la sentencia.

Los jueces Ricardo Lorenzetti, Elena Highton de Nolasco, Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti, en voto conjunto, para resolver el caso en la forma en que lo hicieron sostuvieron que las circunstancias excepcionales y los agravios de la quejosa suscitan cuestión federal suficiente para habilitar la vía extraordinaria, pues lo resuelto no constituye derivación razonada del derecho vigente con particular y pormenorizada aplicación a las circunstancias de la causa.

Los miembros de la Corte entendieron que la Cámara omitió considerar que del texto de la disposición 1743/2015 se desprendía que la empresa demandada aún no había cumplido con la presentación del estudio de impacto ambiental, y que a ese fin el OPDS le había otorgado un plazo de treinta días corridos a partir de la fecha de la notificación. Es así que argumentaron que la Ley General del Ambiente 25.675, en sus arts. 11 a 13, exige el cumplimiento del procedimiento de impacto ambiental con carácter previo a la ejecución de “toda obra o actividad que en el territorio de la Nación sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, de forma significativa”.

Por su parte y en el mismo sentido, la ley provincial 11.723 establece que “todos los proyectos consistentes en la realización de obras o actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente de la Provincia de Buenos Aires y/o sus recursos naturales, deberán obtener una Declaración de Impacto Ambiental expedida por la autoridad ambiental provincial o municipal según las categorías que establezca la reglamentación de acuerdo a la enumeración enunciativa incorporada en el anexo II de la presente ley” (art. 10). En el anexo II de la citada norma provincial se incluye a los establecimientos industriales clasificados en la tercera categoría en los términos del art. 15 de la ley local 11.459 de Radicación Industrial, que contempla a aquellos “que se consideren peligrosos porque su funcionamiento constituye un riesgo para la seguridad, salubridad e higiene de la población u ocasiona daños graves a los bienes y al medio ambiente”.

Concretamente, el *a quo* no consideró que de la causa penal surge que la empresa demandada produce, mediante la destilación de alquitrán de hulla, sustancias que en algunos casos son calificadas como sometidas a control por la Ley de Residuos Peligrosos 24.051. Tampoco tuvo en cuenta que de los informes técnicos elaborados por el Departamento de Delitos Ambientales surge que la empresa presentaba irregularidades ambientales y que la tierra estaba mezclada con alquitrán, brea o derivados del petróleo. Del mismo modo, omitió considerar que las muestras de residuos sólidos y líquidos oportunamente obtenidas del predio industrial y de los lindantes fueron examinadas por el Centro de Investigaciones Medio Ambientales (CIMA) de la Universidad de La Plata, y que este confirmó la presencia en ellas de residuos que podrían resultar peligrosos.

Es así que al omitir toda referencia a la prueba aludida, el tribunal no realizó el juicio de ponderación al que obliga la aplicación del principio precautorio, según el cual, cuando haya peligro de daño grave e irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del ambiente.

Asimismo, dejaron en claro que en nada modifica estas conclusiones la presentación de la demandada del recurso directo, mediante la cual acompaña una copia del “Certificado de Aptitud Ambiental”, otorgado por el Coordinador Ejecutivo de Fiscalización Ambiental del OPDS. Ello es así, pues de su lectura se desprende que tal instrumento fue otorgado en forma condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos, circunstancia que demuestra la existencia, al momento de su emisión, de una serie de observaciones, cuyo cumplimiento la empresa no ha acreditado con posterioridad.

Es así que, en tales condiciones, lo resuelto por la Cámara no constituye una derivación razonada del derecho vigente, con arreglo a las constancias de la causa y, en consecuencia, afecta de modo directo e inmediato el derecho al debido proceso adjetivo (art. 18 de la Constitución Nacional). Por tal motivo, corresponde su descalificación como acto jurisdiccional en los términos de la doctrina de esta Corte sobre arbitrariedad de sentencias.

4. Antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales.

Se puede afirmar que el desarrollo y la actividad industrial presentan grandes beneficios sociales y económicos dentro de un territorio. No obstante ello, también puede producir grandes modificaciones en el área donde se sitúa la industria, variadas formas de contaminación, degradación y agotamiento de recursos de la naturaleza

(Suárez Tamayo y Molina Esquivel, 2014). Siguiendo las enseñanzas de Bustamante Alsina (1995) podemos decir que dentro de las principales causas de alteración del medio ambiente se encuentra la actividad industrial. Mediante ella se producen resultados riesgosos de diversos procesos de emisión e inmisión, se desprenden agentes contaminantes y se pueden producir variados daños ambientales tanto de incidencia colectiva como particulares.

La Ley N° 25.675 General del Ambiente, brinda un concepto legal de daño ambiental de incidencia colectiva en su art. 27 como “toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos” (Vals, 2016, p. 172). Es decir, el daño no se produce concretamente en el patrimonio del afectado, sino en el patrimonio colectivo, el agravio se produce en un interés prurindividual (incidencia colectiva) y habilita la solicitud de recomposición (Esain, 2006)

Ahora bien, autores como Suárez Tamayo y Molina Esquivel (2014) enseñan que se deben implementar estrategias eficaces de integración de desarrollo sostenible en miras de la prevención de daños y riesgos ambientales derivados de la contaminación de la actividad industrial. Una de las medidas más eficaces para la minimización de las consecuencias negativas de este tipo de actividad es la Evaluación de Impacto Ambiental -E.I.A-. La E.I.A, mediante un análisis científico identificará los impactos y consecuencias en el medio ambiente y permitirá la adopción de medidas de control y prevención para maximizar los efectos positivos y minimizar los negativos de la actividad industrial, en este caso.

No existe una forma unívoca de definir la E.I.A. Se sostiene que es un proceso o un procedimiento multidisciplinario que tiene en miras la predicción, identificación, análisis y evaluación de impactos y consecuencias ambientales negativas y positivas. La evaluación de impacto ambiental es una herramienta que busca lograr un equilibrio entre las actividades desarrolladas por el hombre y los intereses ambientales. Así también suministra información de calidad para la toma de decisiones en relación a la autorización de realización de proyectos y tiene en miras prevenir problemas sociales y ambientales (Rodríguez, 2014).

Asimismo, la Evaluación de Impacto Ambiental es considerada un proceso y un producto. Un proceso pues mediante ella se trata de predecir los diversos resultados, potenciales y reales, que un determinado proyecto tendrá en el medio ambiente en el que se ejecuta. Un producto pues el resultado de la E.I.A es un documento cuyo

contenido es información importante y necesaria sobre la actividad humana y el medio ambiente. También contiene medidas de mitigación de daños y predicciones científicas de impactos ambientales (Farinella, 1998).

Marchesi (2014) con similar criterio enseña que la E.I.A es un procedimiento administrativo compuesto por etapas necesarias y obligatorias que deben ser cumplidas para su validez. La Declaración de Impacto Ambiental es un acto administrativo que da fin al procedimiento de E.I.A. El procedimiento deberá ser previo y una resolución administrativa aprobará, impondrá condiciones de modificación o no aprobará la obra. Si el proyecto o actividad se realiza sin considerar estas consideraciones o no respeta la resolución que no aprueba o impone modificaciones al proyecto o actividad, el acto está viciado y se convierte en ilegítimo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso “Pueblo Saramaka v. Surinam”¹ sostuvo que el Estudio Previo de Impacto Social y Ambiental (EISA) –entre nosotros Evaluación de Impacto Ambiental- sirve para evaluar el impacto o daño posible que un proyecto o actividad humana de inversión o desarrollo puede acarrear sobre la propiedad y comunidad en cuestión. Los estudios deben realizarse de acuerdo con los estándares internacionales y buenas prácticas fijadas al respecto, y deben ser realizados y culminados de forma previa al otorgamiento de la concesión del proyecto o actividad.

Dentro de la jurisprudencia de nuestro país, la Corte Suprema se ha pronunciado sobre las características de la E.I.A. Así, en el fallo “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC suc. Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo”² la Corte sostuvo que la Declaración de Impacto Ambiental debe ser previo al inicio de cualquier obra, actividad o proyecto y que la administración es la encargada de aprobar o no aprobar los estudios de impacto ambiental presentados, no teniendo la prerrogativa de aprobarlos de manera condicionada. En el fallo “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”³ la Corte reiteró esta doctrina.

¹Corte IDH, “Caso del Pueblo Saramaka v. Surinam”, sentencia del 12/8/2008, serie C, nro. 185, párr. 40 y 41

² C.S.J.N., “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC suc. Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo” (2016), cons. 6º.

³C.S.J.N., “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental” (2019), cons. 9º

5. Postura del autor.

Luego del análisis de forma y fondo del presente fallo, estamos en condiciones de expresar nuestra adhesión a la sentencia comentada. En el caso ni la resolución de la OPDS ni la sentencia de Cámara tuvieron en cuenta el derecho vigente en la materia ambiental al disponer el levantamiento de la clausura de la empresa que no contaba con la Evaluación de Impacto Ambiental y la consecuente Declaración de Impacto Ambiental, priorizando de esta manera intereses particulares de la industria sobre los intereses colectivos en juego.

La legislación ambiental vigente es clara y no presenta mayores dificultades interpretativas. En primer término, la Ley Nacional General del Ambiente N° 25.675 regula el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en tres artículos: 11, 12 y 13. Allí expresa que dentro del territorio de la República Argentina toda actividad u obra que pretenda realizar el hombre y que sea capaz, en forma significativa, de ocasionar una degradación en el ambiente, sus componentes, afectar la calidad de vida de las personas, deberá, previamente a su ejecución o inicio, estar sujeta a un procedimiento denominado Evaluación de Impacto Ambiental (art. 11). Seguidamente, impone la obligación a los titulares de los proyectos de presentar una declaración jurada donde se exprese el grado de afectación que tendrán en el ambiente (art. 12). Por su parte, la normativa remarca que los estudios de impacto ambiental deberán ser portadores mínimamente de una detallada descripción de la obra que se realizará, las consecuencias ambientales que ésta generará y las acciones a tomar para mitigar las consecuencias y efectos negativos (art. 13).

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, la Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales N°11.723, Capítulo III: Instrumentos de la Política Ambiental, artículos 10 a 25, regula el impacto ambiental y reza de manera muy similar a la norma nacional que todos los proyectos humanos que puedan producir algún efecto negativo al ambiente de la provincia y sus recursos naturales, deberán obtener una Declaración de Impacto Ambiental que será expedida por la autoridad ambiental provincial o municipal (art. 10). Asimismo, impone la obligación a los titulares del proyecto u obra de presentar una Evaluación de Impacto Ambiental (art. 11) y determina que quien expedirá la Declaración de Impacto Ambiental es la autoridad provincial o municipal (art. 12), la cual es un acto administrativo que expresa la aprobación total, en forma condicionada, sujeta a cambios o la oposición a la realización de la obra o actividad solicitada (art. 20).

Específicamente en materia de industrias, la ley 11.459 de Radicación Industrial en su art. 3° impone la obligatoriedad del Certificado de Aptitud Ambiental con el que deben contar todos los establecimientos industriales para que autoridad correspondiente les otorgue las correspondientes habilitaciones. Las industrias pertenecientes a la Categoría III, como la empresa en el fallo analizado, son establecimientos industriales considerados peligrosos porque su funcionamiento importa un riesgo para la población o pueden ocasionar graves daños al ambiente.

Es así que la OPDS al dictar la disposición 1743/2015 que ordenó el levantamiento de la clausura y la sentencia de Cámara que avaló tal acto no tuvieron en cuenta este cúmulo normativo que claramente es aplicable al conflicto en virtud de que la industria no contaba con la Declaración de Impacto Ambiental requisito mínimo e indispensable para el otorgamiento de su habilitación para funcionar.

Por otro lado, no debe olvidarse que el art. 4° de la Ley General de Ambiente reza que su interpretación y aplicación como así también de toda norma por la cual se ejecute la política ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los diez principios que regula en su seno. Entre ellos se encuentra el principio precautorio que postula que la ausencia de certeza o información científica ante peligro de daño grave o irreversible no debe constituirse en excusa para no adoptar medidas o acciones eficaces para impedir que el ambiente se degrade en función de los costos. Es así que ni la disposición ni la sentencia de Cámara valoraron la amenaza o el peligro para el ambiente que la actividad de la empresa estaba produciendo en virtud de las emanaciones de efluentes gaseosos y líquidos vertidos sobre el río Paraná, el enterramiento de residuos peligrosos como alquitrán de hulla y fallaron teniendo en cuenta los intereses particulares sobre el interés colectivo ambiental.

Es así que la disposición de la OPDS que levantó la clausura debía haber respetado el art. 3° y 15 de la ley de radicación industrial N° 11.459, concordante con las disposiciones de la Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales N° 11.723 que deben ser interpretados de manera armónica con la regulación de la Ley de Presupuestos Mínimos General de Ambiente, los principios de política ambiental, puntualmente el principio precautorio, y el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

6. Conclusión.

El problema jurídico de relevancia en el presente caso fue resuelto por la Corte aplicando el derecho vigente y correspondiente, a saber: la ley General de Ambiente

25.675, la ley provincial 11.723 y su anexo II y la ley 11.459, haciendo caso omiso a la disposición administrativa de la OPDS y la sentencia de Cámara.

La legislación ambiental es clara y no presenta mayores dificultades interpretativas. Debe realizarse una Evaluación de Impacto Ambiental ante cualquier actividad que sea capaz de producir daños ambientales en virtud de los principios ambientales de orden público preventivo y precautorio, ponderando los intereses colectivos por sobre los individuales.

7. Listado final de bibliografía:

a) Doctrina

Bustamante Alsina, J. (1995) “Derecho Ambiental. Fundamentación y normativa”. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Esain, J. A., (2006) El amparo ambiental y las diferentes acciones derivadas del daño ambiental de incidencia colectiva. La Ley. Cita online: AR/DOC/1652/2006

Farinella, F., (1998) El impacto ambiental y la normativa referida a emisiones en el Derecho Argentino. SAIJ. Recuperado de www.saij.gob.ar/doctrina/dacf000061-farinella-impacto_ambiental_normativa_referida.htm

Marchesi, G., (2014) La difícil misión de poner en marcha un procedimiento: La Evaluación de Impacto Ambiental. La Ley. Cita Online: AR/DOC/5079/2014

Rodríguez, M. C., (2014) Evaluación de Impacto Ambiental. Concepto y Alcance. Cuaderno de Derecho Ambiental N°VI. Evaluación de Impacto Ambiental. Córdoba: IJ Editores.

Suárez Tamayo, S., y Molina Esquivel, E., (2014) El desarrollo industrial y su impacto en el medio ambiente. Revista Cubana de Higiene y Epidemiología, 52 (3), pp. 357-363. Recuperado de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1561-30032014000300008#:~:text=El%20desarrollo%20industrial%20induce%20una,otros%20problemas%20ambientales%20y%20sociales.

Vals, M. F. (2016) Derecho Ambiental. 3ª Ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

b) Legislación.

Ley General del Ambiente N° 25.675

Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales N° 11.723 Provincia de Buenos Aires.

Ley de Radicación Industrial N° 11.459 Provincia de Buenos Aires.

c) Jurisprudencia

Corte IDH, “Caso del Pueblo Saramaka v. Surinam”, sentencia del 12/8/2008, serie C, nro. 185

C.S.J.N., “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental” (2019).

C.S.J.N., “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC suc. Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo” (2016)