



**MONSANTO EN MALVINAS ARGENTINAS  
EVALUACION DE IMPACTO DE IMPACTO AMBIENTAL**

**Carrera: Abogacía**

**Alumno: MAMONDES FEDERICO AGUSTIN**

**Legajo: ABG04366**

**DNI: 36.148.005**

**Tutor: Carlos Isidro Bustos**

**Opción de trabajo: Comentario a fallo**

**Tema elegido: DERECHO AMBIENTAL**

**Sumario:** 1. Introducción nota a fallo 2. Reconstrucción de los hechos, la historia procesal y la decisión del tribunal 3. Ratio decidendi 4. Marco teórico. Antecedentes. 4.1 Amparo ambiental 4. 2. Evaluación de impacto ambiental 4.3 Antecedentes jurisprudenciales 5. Postura del autor 6. Conclusión Final 7. Bibliografía

## **1. INTRODUCCIÓN DE LA NOTA A FALLO**

El Fallo elegido para realizar esta nota a fallo es “Club de Derecho (Fundación Club de Derecho Argentina) y otros c. Municipalidad de Malvinas Argentinas s/ amparo (ley 4915) Expte: 218019/37” de la Cámara del Trabajo de Córdoba, Sala 2, con fecha 08 de Enero de 2014. La importancia del caso reside en la prevalencia que se le brindó a la protección del medio ambiente ante el ejercicio de la cierta industria que podría generar un impacto o daño ambiental. Y, por su lado, la relevancia jurídica del mismo radica en la interpretación que hace la Cámara con respecto a la Evaluación de Impacto Ambiental y su respectiva presentación a la hora de la prevención de futuros daños ambientales.

Por su parte, el fallo muestra un problema jurídico de tipo axiológico ya que entran en conflicto dos principios jurídicos pertenecientes a nuestro sistema jurídico argentino. Por un lado, el principio de preservación de un ambiente sano y el derecho a la salud; por el otro lado, el derecho de industria lícita de Monsanto. Todo ello, fundado en la discrepancia presentada en las resoluciones – de primera y segunda instancia - en donde se dan distintos razonamientos en torno al acceso a la industria de un emprendimiento que todavía no ha generado impacto y está en etapas preparatorias.

## **2. RECONSTRUCCION DE LOS HECHOS, LA HISTORIA PROCESAL Y LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL**

### **2. A - Hechos:**

Un conjunto de vecinos de la localidad de Malvinas Argentinas conjuntamente con una Fundación deciden interponer un recurso de amparo contra la Municipalidad donde ellos residen. El motivo de dicha acción se funda en la solicitud de que la

Municipalidad se abstenga de emitir un permiso de construcción de obra y factibilidad a la empresa Monsanto S.A, quien tenía intenciones de edificar una Planta Secadora de Granos en la ruta A188 km 91/2 de la ciudad antes mencionada, entendiéndose que para que se pudiera llevarse a cabo dicho proyecto debía cumplimentarse con los procedimientos establecidos en la ley 25.675 (Ley General del Ambiente).

Aquí se hace referencia al art. 11 de la Ley 25.675, que establece que toda obra que pudiera degradar el ambiente o afectar la vida de la población quedara sujeta a una Evaluación de Impacto Ambiental, es por ello que consideran que tal empresa debería haber cumplimentado dicho requerimiento normativo ya que la misma por ejemplo: produciría una semilla de maíz (MON810) la cual segrega una sustancia tóxica durante su ciclo de vida o también podría mencionarse que no se especifica el destino final de los residuos líquidos altamente tóxicos que generaría la actividad industrial de la empresa.

La Municipalidad, por su parte, manifestó que dicha obra no produciría de manera inminente un menoscabo a los derechos de los actores, ya que la empresa no se encuentra en su etapa operativa. También declara que no ha autorizado a la firma Monsanto a realizar la obra de construcción, sino que fue la Secretaria de Ambiente de la Provincia de Córdoba quien aprobó el proyecto de la etapa 1 por medio de la resolución 595/2012, dejando la ejecución condicionada a la realización de un Estudio de Impacto Ambiental. Por lo que entiende que la acción debió haber sido dirigida en contra de la Autoridad de Aplicación y no en contra del Municipio.

## 2. B - Historia Procesal:

La interposición del Recurso de Amparo se realiza ante un juzgado de primera instancia, recurso que es confirmado parcialmente (dando lugar al recurso para que la empresa presente la EIA a la hora de querer ponerse en funcionamiento y lo rechazó para la etapa de la construcción) por la Jueza de Conciliación de Cuarta Nominación. Esta decisión es apelada por la parte actora y la cámara de apelaciones, después de realizar el examen de admisibilidad correspondiente, le da lugar al recurso y por voto dividido resuelven dar lugar a la pretensión de la parte actora.

Por su parte, la Cámara de Apelaciones estaba integrada por 3 (tres) jueces: Dra. Silvia Díaz, Dr. Luis F. Farias y Dr. Miguel Azar. Los dos primeros fueron quienes coincidieron en la decisión de hacer lugar al pedido de los actores y el último fue quien

voto en forma disidente.

## 2. C- Resolución:

El Tribunal por mayoría resuelve declarar la arbitrariedad e inconstitucionalidad de la Resolución 595/2012 dictada por la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba, y de las Ordenanzas Municipales 808/2012 y 821/2013 sancionadas por el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Malvinas Argentinas, en los términos ya señalados. Por tanto, Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la Fundación Club de Derecho Argentina. Firman la sentencia los Vocales Silvia Díaz, Luis F. Farías y Miguel A. Azar, aunque el mismo cuenta con la disidencia de este último.

## 3. RATIO DECIDENDI

El eje central de este fallo es determinar si corresponde que la empresa Monsanto S.A realice la Evaluación de Impacto Ambiental para poder iniciar con la etapa 1 del proyecto de construcción de la Planta Secadora de Granos, tal como lo solicita la parte actora.

La parte actora hace referencia a la preminencia del Derecho de Preservación de un Ambiente sano (haciendo referencia a la EIA que debía presentar la demandada) tal como lo indica nuestra constitución nacional en su artículo 41 y la cámara resuelvo, de manera dividida, a favor de la supremacía de éste principio por sobre el derecho a la industria lícita, bajo los siguientes fundamentos:

Se trata de un procedimiento administrativo ambiental básicamente preventivo, es una herramienta con la que cuenta el Estado para actuar en la etapa del pre daño ambiental, conforma un análisis a futuridad de especial significación, en la medida que constituye un instrumento que cumple un rol básico en la anticipación de las consecuencias negativas, ambientales y sociales de un emprendimiento. En esta perspectiva es de insoslayable consideración que la Evaluación de Impacto Ambiental, aparece como una forma de prevenir el menoscabo del ambiente, y a la vez como un presupuesto para el otorgamiento del acto habilitante para realizar el emprendimiento.

Luego, el argumento continúa citando el art. 11 de la ley 25.675, que disponen los postulados de prevención y protección del ambiente.

A su vez, el Tribunal sostuvo que hay que considerar al proyecto como “uno sólo, y bajo ese criterio de unicidad debe ser objeto de evaluación de impacto ambiental previa a su ejecución, analizando tanto sus etapas constructivas como operativas y de cierre luego de su finalización de vida operativa”.

Por otra parte, el fundamento del juez disidente fue:

En mi concepto se comete el error de no advertir que el presente se trata de un aviso de proyecto de una "obra civil" (primera etapa o pre factibilidad) la que una vez concluida previo a la puesta en funcionamiento deberá presentar el pertinente Estudio de Impacto Ambiental, pero mis pares ya consideran que estamos en presencia de un menoscabo al medio ambiente y que la actividad a ejercer desgasta al mismo, contamina y produce un daño ambiental, entre otros por la utilización de líquidos residuales altamente peligrosos. Es decir que sin ninguna pericia técnica idónea que lo demuestre llega a una conclusión falsa y carente de asidero legal.

De esta manera vemos que el juez disidente considera que estos son actos previos, de índole civil, por lo que no es pertinente frenar esta etapa.

## **4. MARCO TEORICO. ANTECEDENTES**

### **4.1 Amparo ambiental**

El amparo ambiental está regulado por la ley 4915, Ley de Amparo de la Provincia de Córdoba. Debemos considerar al amparo como la pretensión formal que se interpone contra el Estado (o cualquier particular) para que por sus órganos jurisdiccionales se depre tutela a una pretensión material mediante vía sumaria y expeditiva (Bidart Campos, 1961)

Por su parte, el artículo 41 de nuestra Constitución, agregado en la última reforma constitucional de 1994, consagra el amparo ambiental. Menciona textualmente:

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. 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. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

De esta manera, los legisladores en la última modificación de 1994 de la carta magna incorporaron herramientas para el cuidado y la protección del medio ambiente, y también dispusieron de un recurso para hacer valer ese derecho que tenemos todos los habitantes del territorio argentino de gozar de un medio ambiente sano y equilibrado, estableciéndolo como un derecho de raigambre constitucional (Aguilar, 2010).

Ahora bien, cuando referimos a amparo ambiental, es necesario comenzar por sostener qué se entiende por ambiente. Se considera medio ambiente no solo es ese conjunto de elementos o fenómenos naturales con los cual el ser humano interactúa, sino que estamos insertos en él y nuestra actividad tiene gran incidencia en la calidad del mismo. (Morello y Cafferata, 2004)

Por su parte, y en pos de conservar el medioambiente, el sistema jurídico argentino ha consagrado la herramienta de Evaluación de Impacto ambiental que veremos a continuación.

#### **4. 2. Evaluación de impacto ambiental**

El Estudio de Impacto Ambiental es un instrumento legal con el que cuenta el estado para prevenir futuros daños ambientales. El mismo establece que deben realizarse una serie de estudios, en la cual se establezcan los posibles daños al medio ambiente y la manera de reducir o subsanar los mismos y el dicho informe deberá ser aprobado por la autoridad de control. (Esain, 2003)

La Licencia Ambiental es el resultado de la aprobación del EIA y su otorgamiento, sin haber cumplido con lo establecido en los presupuestos mínimos vulnera el deber constitucional de protección establecido en la Carta Magna. Esto pudo deberse al desconocimiento de la intención del legislador al momento del dictado de este procedimiento previo. (Echechuri, *et al*, 2002)

Por su parte, Art 11 de la Ley 25.675 indica:

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, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución

A su vez, el Art 13 de la Ley 25.675, reza:

Los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos.

Así, cuando la ley 25.675 en su art. 11 refiere previo a su ejecución, está prescribiendo la necesidad de que la Evaluación de Impacto Ambiental, que es un proceso y un producto, y una herramienta para la toma de decisiones. Esta más que claro que la Evaluación de Impacto Ambiental es el instrumento con el que la autoridad de control toma decisiones con respecto a futuras obras u actividades (Morales Lamberti y Novak, 2006).

En este caso en particular el estudio de impacto ambiental presentado por la empresa Monsanto S.A. fue aprobado por la autoridad de control, Secretaria de Ambiente de la Provincia de Córdoba, pero dicha autorización fue otorgada teniendo en cuenta la fase de “Construcción” de la Planta Secadora de Granos, en la cual no se produciría en absoluto algún daño o menoscabo al medio ambiente. De esta manera, se obvió el tener en cuenta la futura actividad a desarrollar por la empresa y allí sería el momento en el cual se empezarían a producir daños ambientales.

La firma Monsanto S.A. desea construir una planta Secadora de Granos y a posterior la puesta en funcionamiento de la misma. La Municipalidad de Malvinas Argentinas autorizo la empresa a realizar tareas preliminares y a la primera etapa de la obra en construcción de la Planta.

Por su parte, los proyectos que deban presentar una evaluación de Impacto Ambiental deberán tener en consideración que el mismo conformara un solo proyecto

independientemente de sus etapas o fases (Informe de la Universidad Nacional de Córdoba).<sup>1</sup>

Podemos destacar que la implementación de la EIA ha sido de gran ayuda en cuanto a la gestión y política ambiental llevada a cabo por el Estado, pero también debemos reconocer que tal como es utilizada hoy descuida de alguna manera el impacto acumulativo que tienen algunas actividades (Del Favero y Katz, 1996).

### **4.3 Antecedentes Jurisprudenciales**

El Fallo que se cita como antecedente al nuestro es “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo” con fecha 26 de Marzo de 2009 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En el fallo antes mencionado se dispuso el cese provisional de desmonte y talas de bosques nativos en los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria, autorizados por la Provincia de Salta a finales del año 2007.

Dicha medida se funda en el Principio Precautorio (art 4) de la Ley General del Ambiente y también porque queda claro que dicha actividad produciría daños irreparables e irreversibles en la zona de desmontes. También se debe mencionar que las autorizaciones habían sido otorgadas teniendo en cuenta el impacto que producirían de manera individual y sin tener en consideración un Estudio de Impacto Ambiental que determinara el efecto acumulativo de las mismas, omitiendo así anticipar el daño que causaría dicha actividad. Esto se debe a que quien dio la autorización no obtuvo la información necesaria para adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios. Es por todo ello que el tribunal resolvió Suspender todas las autorizaciones de tala y desmonte y su ejecución en los cuatro departamentos descriptos hasta tanto se efectúe el estudio requerido.

La coincidencia entre ambos fallos es que los recursos interpuestos son en contra de la autoridad de contralor que emitió autorizaciones para realizar actividades que

---

<sup>1</sup> Ver Nota Periodística <https://www.lavoz.com.ar/politica/universidades-cuestionan-autorizacion-monsanto> [13/06/2020]



posiblemente producirían daño en el medio ambiente y también encuentro coincidencia en la resolución del tribunal en cuanto a suspender dichas actividades hasta tanto no se presenten y aprueben los correspondientes Estudios de Impacto Ambiental y la Audiencia pública, requisitos establecidos en la Ley 25.675 en los Art.11, 12, 13, 19, 20 y 21.

## **5. POSTURA DEL AUTOR**

En el fallo elegido he detectado un problema jurídico de tipo Axiológico ya que entran en conflicto dos principios jurídicos pertenecientes a nuestro sistema jurídico argentino. Por un lado, el principio de preservación de un ambiente sano y el derecho a la salud; por el otro lado, el derecho de industria lícita de una industria como es Monsanto. Todo ello, fundado en la discrepancia presentada en las resoluciones – de primera y segunda instancia - en donde se dan distintos razonamientos en torno al acceso a la industria de un emprendimiento que todavía no ha generado impacto y está en etapas preparatorias.

El Tribunal de la causa ha resuelto, por mayoría, declarar la arbitrariedad e inconstitucionalidad de la Resolución 595/2012 dictada por la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba, y de las Ordenanzas Municipales 808/2012 y 821/2013 sancionadas por el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Malvinas Argentinas, en los términos ya señalados.

A su vez, el fallo cuenta con la disidencia del Vocal Azar. Repasando lo dicho hasta ahora, el argumento principal de la mayoría fue hacer lugar al recurso de amparo presentado en contra de las ordenanzas emitidas por la Municipalidad de Malvinas Argentinas, teniendo en cuenta que el proyecto que desea realizar la empresa es uno solo en su conjunto, tanto la fase inicial como la puesta en funcionamiento de la planta.

Por su parte, el Juez disidente no cree que deban tenerse las fases de un proyecto como un todo mismo y considera que la fase preliminar debería ser analizada por separado, y sostiene que esta etapa no produciría daño ambiental alguno por lo cual no requiere la presentación de la EIA.

En mi opinión, la decisión del tribunal ha resuelto el problema jurídico que se presenta en el caso, haciendo prevalecer el Derecho que tenemos como ciudadanos del

acceso a un medio ambiente sano y equilibrado y brindando protección a los intereses colectivos puestos en juego. Considero también que se ha puesto de manifiesto la plena voluntad de legislador en el voto de la mayoría ya que realizan una interpretación más amplia de la norma con respecto al voto del disidente.

Para cerrar, entonces, cabe mencionar lo expuesto por José Alberto Esaín (2003) en cuanto advierte que la prevención ambiental es quizás el aspecto más importante del derecho instituido en el art. 41 de la Constitución Nacional y que de él se desprenden la obligación jurídica de respetar los principales mecanismos de prevención de daños ambientales como lo es el Estudio de Impacto Ambiental.

## **6. CONCLUSIÓN FINAL**

El Fallo bajo análisis resuelve un conflicto respecto a la EIA desde el momento en que una parte cree que el proyecto debe ser considerado como un “todo” en su conjunto, teniendo en consideración cada una de sus etapas ya sean estas previas o netamente operativas y, de esta manera, sostiene que lo que llevará adelante la demandada debe presentar una EIA, así sean actos civiles o preparatorios. Sin embargo, la parte contraria alega cada parte debiera analizarse por separado, admitiendo que las etapas netamente constructivas no debieran ser susceptibles de ser frenadas ante una presentación de EIA, ya que no genera menoscabo alguno al medio ambiente.

De esta manera, y a la luz de dicha diferencia entre posturas, el problema jurídico de tipo axiológico que se ha detectado hace que entren en choque dos principios jurídicos pertenecientes a nuestro sistema jurídico argentino, a saber: por un lado, el principio de preservación de un ambiente sano y el derecho a la salud; por el otro lado, el derecho de industria lícita de Monsanto. El tribunal ha resuelto el problema jurídico teniendo en cuenta al proyecto como una unidad integral y, a la luz de hacer valer el principio precautorio, obligar a la ejecución de la evaluación desde un comienzo.

Tal como he sostenido, desde mi perspectiva fue una resolución de suma practicidad ya que una decisión contraria a la tomada hubiese generado seguramente un nuevo conflicto en el futuro cuando la empresa iniciara su etapa operativa.

Para concluir el presente análisis, considero que la importancia de esta nota a fallo fue destacar el rol fundamental del Estado en la tutela de los derechos de incidencia colectiva por sobre el acceso a la industria lícita, interpretando de manera acertada la presentación de la evaluación de impacto ambiental a tiempo, haciendo efectiva la prevención de futuros daños ambientales.

## **7. BIBIOGRAFÍA**

### **Doctrina**

1. AGUILAR, M. J., (2010) El amparo y la justicia Ambiental, Ed. Cathedra Jurídica, Buenos Aires.
2. BIDART CAMPOS, G. (1961). Derecho de Amparo, Ed. Alveroni. Buenos Aires.
3. DEL FAVERO, G. Y KATZ, R. (1996) "La evaluación ambiental estratégica (EAE) y su aplicación a políticas, planes y programas", Estudios Públicos, nro. 64. Recuperado de [www.laleyonline.com](http://www.laleyonline.com)
4. ECHECHURI, H; FERRARO, R. y BENGEOA, G. (2002) Evaluación de impacto ambiental: entre el saber y la práctica, Espacio Editorial, Buenos Aires.
5. ESAIN, J. A., (2003). De la prevención ambiental, los estudios de impacto ambiental y las medidas autosatisfactivas en el derecho ambiental provincial. Recuperado de LLBA en [www.laleyonline.com](http://www.laleyonline.com)
6. MORALES LAMBERTI y NOVAK, (2006) Instituciones de Derecho Ambiental. MLG Editor. Buenos Aires
7. MORALES LAMBERTI, A. (2005) Federalismo Ambiental y Fiscal. Conflictos jurisdiccionales en la gestión de recursos energéticos, M.E.L. Editor.
8. MORELLO, A. M. y CAFFERATTA, N. A., (2004) Daño Ambiental de Incidencia Colectiva, Ed. Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires.

### **Jurisprudencia**

- “Club de Derecho (Fundación Club de Derecho Argentina) y otros c. Municipalidad de Malvinas Argentinas s/ amparo (ley 4915)” Expte: 218019/37 de la Cámara del Trabajo de Córdoba, sala 2, con fecha 08 de Enero de 2014. Recuperado de la [www.laleyonline.com](http://www.laleyonline.com)
- “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo.”. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fecha: Septiembre, 2009. Recuperado de la [www.laleyonline.com](http://www.laleyonline.com)

**Leyes:**

- CONSTITUCION NACIONAL.
- CONSTITUCION PROVINCIA DE CÓRDOBA
- LEY NACIONAL N°25.675 (LEY GENERAL DEL AMBIENTE)
- LEY PROVINCIAL N°4915
- LEY PROVINCIAL N°7343
- LEY PROVINCIAL N°9841
- LEY PROVINCIAL N°9855