



Trabajo Final de Graduación
Abogacía

**El cuidado de los recursos naturales, la protección del ambiente por sobre
derechos individuales**

C.S.J.N. (2 de julio de 2020) “Asociación Civil Protección Ambiental del Río Paraná
Control de Contaminación y Restauración del Hábitat y otro c/ Carboquímica del
Paraná S.A. y otro s/ incidente de medida cautelar”.

Autor: Lucas Nicolás Olivera Sáenz

DNI: 36.839.548

Legajo: VABG66473

Tutor: Nicolás Cocca

Tucumán, Marzo 2021.-

Sumario: **I.** Introducción. – **II.** Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal. – **III.** La ratio decidendi – **IV.** Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. – **IV. I.** Principio precautorio. – **IV. II.** Evaluación de impacto ambiental. – **IV. III.** El derecho al agua, un derecho humano fundamental. – **V.** Postura del autor. – **VI.** Conclusión. – **VII.** Referencias.– **VIII.** Anexo.

I. Introducción

El cuidado de los recursos naturales y el medio ambiente, representa un interés fundamental para el resguardo del derecho a la vida, cuyo cumplimiento se ha devenido obligatorio con el avance normativo y jurisprudencial. Por lo tanto, con el análisis de este fallo, veremos si lo resuelto por el Máximo Tribunal es concordante al respecto.

En el presente, se analizarán las distintas herramientas que a lo largo del tiempo se fueron incorporando al ordenamiento jurídico para la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. En ese sentido, la reforma constitucional de 1994 cambia el paradigma ambiental en Argentina, toda vez que se tutela explícitamente el derecho a un ambiente sano y equilibrado, y se asumen obligaciones a través de la firma de tratados internaciones que reconocen este derecho humano fundamental.

Asimismo, en el 2002, se sanciona la Ley Nacional 25.675 que dispone los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable del ambiente y establece los principios que aplican en la política ambiental.

En ese marco, la causa “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” inscribe un importante precedente jurisprudencial, ya que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN)le ofrece al ciudadano una herramienta más para la defensa del medio ambiente, ante actividades posiblemente dañosas.

Su análisis resulta relevante ya que el Máximo Tribunal es contundente al reafirmar la preeminencia de los derechos colectivos por sobre los derechos individuales en materia de derecho ambiental. Insiste en que un acto administrativo del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (en adelante OPDS) y la mera valoración del perjuicio que podría ocasionarle al personal de la empresa el cese de su actividad, no

son razón suficiente para revocar el fallo de primera instancia y en consecuencia la medida cautelar, como resolvió la Cámara oportunamente.

Además, el cimerio Tribunal recuerda el mandato del Art. 11 de la Ley General del Ambiente sobre la importancia de que los estudios de impacto ambiental sean previos a la ejecución de toda obra o actividad susceptible de degradar el ambiente, de alguno de sus componentes o afectar la calidad de vida de la población.

Más adelante, se estudiará detenidamente el problema jurídico de tipo axiológico al que se enfrenta la CSJN para resolver el caso. Estos conflictos son aquellos en los que una regla del derecho entra en contradicción con algún principio superior del sistema (Dworkin, 2004). Para resolver este problema, el Tribunal realiza el juicio de ponderación al que obliga la aplicación del principio precautorio y lo hace prevalecer por sobre la disposición 1743/2015 del OPDS, mediante la cual se dispuso el levantamiento de la clausura de la empresa Carboquímica permitiéndole continuar con sus actividades sin el estudio de impacto ambiental previo.

En conclusión, la Corte marca una importante línea jurisprudencial respecto a los procesos en los que el bien jurídico protegido sea el medio ambiente y pondera el art. 4° de la Ley 25675 que introduce en la materia los principios de prevención y precaución ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos.

En el análisis del presente fallo, podremos ver con claridad la preponderancia de una norma constitucional y los principios de orden público, por sobre una regla de un órgano administrativo que solo tuvo en cuenta un derecho individual.

II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal

La Asociación Civil “Protección Ambiental del Río Paraná Control de Contaminación y Restauración del Hábitat” demanda a la empresa “Carboquímica del Paraná S.A., al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y al Siderar SAIC. Para eso, utilizó la vía más rápida e idónea a los fines de proteger al medio ambiente y los recursos naturales, de un posible e irreparable daño por contaminación.

Todo ello a fin de solicitar el cese de la actividad de la empresa y la recomposición del ambiente, causado por emanaciones de efluentes gaseosos y líquidos vertidos por la Carboquímica sobre el río Paraná, así como por el enterramiento de residuos peligrosos. Estos hechos también dieron lugar a una causa penal.

El juez de primera instancia dispone la suspensión de toda actividad industrial de la empresa hasta tanto no exhiba u obtenga la pertinente autorización administrativa de OPDS, Autoridad de Agua, Dirección de Residuos Especiales y el predio industrial y sus alrededores comiencen a ser saneados.

La Cámara Federal de apelaciones de Rosario revoca parcialmente la sentencia de primera instancia y deja sin efecto la medida cautelar mediante la cual se había dispuesto la suspensión de la actividad industrial. El tribunal *a quo* prepondera (por sobre el principio precautorio valorado por el tribunal inferior), el perjuicio irremediable que podría causarle a la demandada la suspensión de sus actividades.

Asimismo, considera las actuaciones administrativas en las que el OPDS había dispuesto la clausura preventiva del establecimiento, pero que luego de realizadas las tareas de saneamiento, el mencionado organismo autorizó el levantamiento de la clausura mediante la disposición 1743/2015. Es por ello que el *a quo* valora la competencia del organismo y concluye que la pretensión cautelar carecía de sustento al tiempo de su dictado.

Ante dicho pronunciamiento, la actora interpone recurso extraordinario, el cual fue formalmente declarado inadmisibles, por lo que a través de la vía del recurso de la queja, dan intervención a la CSJN, que resuelve finalmente revocar la sentencia apelada, devolviendo los autos al tribunal de origen a los fines de dictar un nuevo pronunciamiento.

III. Análisis de la *ratio decidendi*

La CSJN funda su decisión principalmente en el art. 41 de la Constitución Nacional y en la ley 25.675 General del Ambiente, la cual establece los principios generales que rigen en materia ambiental y dispone la imperativa de cumplir con un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a la ejecución toda obra o actividad que sea susceptible de degradar el ambiente.

En ese sentido, la Corte señala que el tribunal *a quo* omitió considerar que del texto de la disposición 1743/2015 se desprende 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.

En este punto, el Máximo Tribunal recuerda que el art. 11 de la Ley General del Ambiente exige, como requisito ineludible, el cumplimiento del procedimiento de impacto ambiental antes de la realización de procesos que puedan ser contaminantes.

Insiste en que la Cámara, al resolver como lo hizo, omitió considerar que la demandada en su proceso industrial, utilizaba como insumo principal alquitrán de huella, que es un sub producto de la industria siderúrgica que cuyo proceso de destilado generan residuos altamente concentrados y tóxicos, riesgosos para el medio ambiente y la salud de la población.

Señala que el *a quo* tampoco tuvo en cuenta el informe de Gendarmería Nacional del 30 de noviembre de 2016, donde advertía las deficiencias de las instalaciones y el posible daño ambiental ante su puesta en funcionamiento. Tampoco valoró que, de los informes técnicos elaborados por el Departamento de Delitos Ambientales, surge que la tierra estaba mezclada con alquitrán, brea o derivados del petróleo.

La Corte entiende que la Cámara, al revocar el fallo de primera instancia sobre la base de un acto administrativo que presentaba irregularidades atenta contra la Constitución Nacional y torna ilusorios los principios de orden público de precaución y de prevención previstos en el art. 4 de la Ley 25.675, al privilegiar el interés particular por sobre el colectivo. Concluye que es una sentencia arbitraria ya que prescinde de la legislación aplicable y omite valorar pruebas trascendentes para la resolución del caso.

De esta manera, la Corte resuelve el problema axiológico al reafirmar la importancia de realizar el juicio de ponderación al que obliga la aplicación del principio precautorio y al hacer prevalecer los derechos colectivos por sobre los individuales; en este caso, el derecho a gozar un ambiente sano y libre de contaminación, por sobre el derecho a trabajar de la empresa y su personal.

IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

IV. I. Principio Precautorio

La Ley General del Ambiente, en su art. 4, recepta los principios que rigen en materia de derecho ambiental. El principio precautorio establece que “cuando haya peligro de daño grave o 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 medio ambiente” (Art. 4, Ley 25.675).

Como bien lo analizamos en el apartado de la *ratio decidendi*, la Corte Suprema pondera el principio precautorio para resolver el problema jurídico que se suscita en el caso en estudio. El Máximo Tribunal reafirma la preeminencia de este principio

superior por sobre la resolución de la OPDS y sobre el posible perjuicio que el cese de la actividad podría traer aparejado al personal de la empresa.

Argentina cuenta con numerosos antecedentes jurisprudenciales de similares características, en donde se ha prevalecido el derecho a un ambiente sano sobre intereses individuales de empresas. Un ejemplo de ello es el caso “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental” donde la Corte Suprema insiste que los jueces deben considerar los principios que surgen de la ley general del ambiente, como así también los principios *in dubio pro aqua* y *el in dubio pro natura*.

El principio *in dubio pro natura* que establece que “en caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales” (UICN, 2016).

Asimismo, el principio *in dubio pro aqua* ordena que, en caso de incerteza, las controversias ambientales y de agua “deberán ser resueltas en los tribunales, y las leyes de aplicación interpretadas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos” (UICN, 2018).

Otro antecedente jurisprudencial de relevancia es el caso “Cruz, Felipa y otros e/ Minera Alumbrera Limited y otro s/ sumarísimo” donde la Corte Suprema afirma que el juicio de ponderación al que obliga la aplicación del principio precautorio, exige al juez considerar que todo aquel que cause daño ambiental es responsable de restablecer las cosas al estado anterior a su producción.

En ese sentido, la Corte ha sostenido en la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios” que el reconocimiento de *status* constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, no configuran una mera expresión de buenos propósitos para las generaciones futuras, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, sino la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente.

En ese orden de ideas, resulta oportuno mencionar que la incorporación de los derechos de incidencia colectiva al Código Civil y Comercial ha sido de gran utilidad para una mayor y mejor protección del ambiente. Antes de la reforma del código en agosto del 2015, leyes especiales, locales, tratados bilaterales, y la acogida constitucional del derecho al ambiente y su protección en la última reforma, convivían

en constante colisión con los principios del derecho privado clásico contenidos en el Código de Vélez.

El nuevo código, además de reconocer expresamente los derechos colectivos, nos presenta nuevas herramientas en concordancia con el avance internacional en materia ambiental, como la carga dinámica de la prueba, la acción preventiva y la interpretación integral de todo el ordenamiento. Además, incorpora el concepto de consumo sustentable, de vital importancia, puesto que representa un factor primordial en la producción de la contaminación ambiental. Todo esto estableció una mirada más amplia del derecho ambiental, concediéndole la estabilidad y vigorosidad que representa el derecho común frente a leyes especiales o interpretaciones judiciales (Tolosa, 2006).

Atento a lo expuesto mediante las citas *ut-supra* mencionadas, se puede decir que el principio precautorio un principio rector, no solo contemplado en nuestra legislación, sino también reafirmado en numerosas oportunidades por la doctrina y la jurisprudencia.

La incertidumbre como ausencia de conocimiento o de información comenzó a ser jurídicamente reconocida. Eventos ampliamente dañinos daban cuenta de que no todo podía ser previsto científicamente, por lo que se requería una respuesta normativa. La necesaria anticipación del daño ambiental dio lugar a este principio particular del derecho ambiental, que exige adoptar medidas cuando no exista certeza científica, pero se presumen graves efectos (Rodríguez Salas, 2020).

IV. II. Evaluación de impacto ambiental

En la causa “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo”, la Corte Suprema argumenta que el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público.

Afirma que no se cumple con la ley general del ambiente si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten.

El Tribunal insiste que el administrador que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo, debe actuar precautoriamente y obtener de manera previa la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios. La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón, afirma el Máximo Tribunal, no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad.

“La tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras”.

Del análisis anterior, deviene de forma inseparable a dicho principio, la declaración de impacto ambiental. En el ordenamiento jurídico argentino, se encuentra integrado a través de diversos acuerdos internacionales, como por ejemplo la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible.

Asimismo, se encuentra regulado en la ley general del ambiente en el art. 11, el cual reza:

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. (art. 11, LGA)

La Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante EIA), se vincula con la etapa previa a la toma de decisiones, por medio de la cual se busca predecir e identificar los diferentes impactos que los proyectos, actividades, emprendimientos públicos o privados, podrían producir en el ambiente. Las autoridades públicas se valen esta herramienta para aceptar, modificar o rechazar los proyectos (Núñez, 2020).

En la causa de la Carboquímica, queda en evidencia la postura de la Corte Suprema, al dejar en claro la importancia del cumplimiento del art. 11 de la ley 25.675, remarcando la imperativa de realizar las pruebas de impacto ambiental con antelación al comienzo de cualquier obra potencialmente peligrosa para el ambiente y los recursos.

Es así que se puede afirmar que el acceso a la justicia y los conflictos en el ámbito del poder judicial en materia ambiental, constituyen un tema de radical importancia en relación al ejercicio del derecho a vivir en un medio ambiente sano y equilibrado. En este sentido cumplen un rol preponderante las diferentes acciones que sirven para la satisfacción y resguardo de estos derechos, que sumado a estas acciones se cuenta con herramientas jurisprudenciales de gran aporte como el presente fallo.

Entonces, teniendo en cuenta el mandato de la legislación existente en cuanto al estudio de impacto ambiental previo, se puede concluir el tribunal *a quo* resolvió de manera arbitraria al levantar la medida cautelar que fue dispuesta preventivamente para evitar un daño ambiental. No se puede pasar por alto que uno de los principios

fundamentales del derecho ambiental es el de prevención, por lo que se han elaborado diferentes mecanismos para evitar eventuales daños, como los es la EIA.

Siguiendo a Núñez (2020), se puede afirmar que “entre los mecanismos creados para garantizar el efectivo desarrollo de la EIA se imbrica la participación ciudadana”. La ley general del ambiente establece un sistema amplio de participación al postular como objetivo, el de fomentar la participación social en los procesos de toma de decisiones (Art. 2, inc. C, LGA).

En armonía con ello, los 19, 20 y 21 establecen que toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente. Así, las autoridades deben institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.

Finalmente, se indica que deberá asegurarse la participación ciudadana en las etapas de planificación y evaluación de resultados de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental (Núñez, 2020).

V. Postura del autor

Tras el análisis detallado del presente fallo de la CSJN podemos concluir que este pronunciamiento se suma a una amplia y progresiva jurisprudencia y doctrina, que tiene como eje principal la prevención y protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Este fallo se traduce en una herramienta más para que cualquier individuo de la sociedad o colectivo social, pueda asumir el compromiso de controlar actividades que pongan en riesgo el ecosistema.

Todo ello, en pos de la defensa y la protección del medio ambiente, derecho humano fundamental. Si no se garantiza el derecho a un medio ambiente sano, difícilmente se puede ejercer otros derechos inherentes al hombre.

Por lo que, esta postura es en total concordancia con lo resuelto por el Máximo Tribunal, que sostuvo la preponderancia del principio precautorio como base para decidir.

Asimismo, fundamentó su decisión sobre la base del art. 11 de la Ley General del Medio Ambiente, que prevé sin excepción alguna el estudio previo de impacto ambiental antes de cualquier puesta en marcha o ejecución alguna de obras que por su

propia actividad o residuos provocasen un daño irreversible o significasen un peligro al medio ambiente o los recursos.

Uno de estos recursos es el agua, derecho humano fundamental. El mismo es un derecho esencial para el pleno disfrute de la vida, un recurso necesario para la subsistencia. Además, es limitado y no renovable, por lo cual merece una tutela preferencial.

Por todo lo expuesto, resaltamos el aporte de gran valor positivo que nos deja la Corte al resolver en este sentido, ya que marca un camino que, por el principio de progresividad, no se podrá desandar.

Esta resolución, además, nos brinda una base más sólida como punto de partida para la protección de un derecho esencial, como lo es el de vivir en un ambiente sano y el acceso a recursos naturales libres de contaminación. El derecho a la vida tiene preeminencia sobre cualquier otro, ya que es el primer y más importante de los derechos humanos.

VI. Conclusión

Es así que por todo lo expuesto y lo analizado a lo largo del presente trabajo, podemos concluir en una reflexión positiva respecto a la resolución de la CSJN. Este pronunciamiento deviene en una posición coincidente con la doctrina y la jurisprudencia que reafirma la protección, prevención, el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.

Así es que, partiendo de la denuncia realizada por parte de la Asociación Civil Protección Ambiental del Río Paraná en contra de la Carboquímica del Paraná S.A., frente a un inminente daño al medio ambiente por la producción de desechos químicos producidos por esta última, es que, en una primera instancia, el juez natural falló a favor de la actora.

El Tribunal suspendió toda actividad de la accionada hasta tanto de efectivo cumplimiento con las medidas preventivas de control de impacto ambiental, tal como lo prevé la ley 25.675 fundamentándose en el principio precautorio.

Sentencia que es apelada por la demandada pasando los autos para resolución a la Sala B de la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario. El *a quo* revocó esa resolución, valorando por encima de la prevención al daño ambiental, al posible perjuicio que la suspensión de actividades podría acarrear a la Carboquímica.

Asimismo, es que, por medio del recurso de queja, la causa llega a la CSJN para que se expida sobre este problema axiológico. La máxima autoridad judicial de la Nación debió resolver ponderando, por un lado, el principio precautorio y por otro el posible daño económico y perjuicio a los empleados de la accionada.

Finalmente, la Corte resuelve el conflicto axiológico, en pos del cuidado al medio ambiente y los recursos naturales, haciendo prevalecer el principio precautorio por sobre de cualquier otra norma o regla. Siguiendo la contundente jurisprudencia, la amplia doctrina, leyes especiales, pactos internacionales y por sobre todo a nuestra Constitución Nacional, deja en claro una vez más la prevalente importancia que tiene el cuidado y la prevención de daños a nuestro ambiente.

El cimero Tribunal insiste en que resulta imperativo un desarrollo sustentable para la vida sana y el cumplimiento del derecho humano de acceder a recursos naturales como el agua y el aire libres de contaminación. Por ello, es que este fallo viene a sumarse a una importante línea de pensamiento que reconoce que el cuidado del medio ambiente es el cuidado a la vida, nuestro primer y más valioso derecho, sin el cual no habría otros.

VII. Referencias

Doctrina

Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza – UICN. (21 de marzo de 2018). Octavo Foro Mundial del Agua. Declaration of Judges on Water Justice. Brasilia. Brasil.

Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza – UICN. (abril de 2016). Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN. Río de Janeiro. Brasil.

Dworkin, R. (2004). *Los derechos en serio*. Madrid: Ariel.

Núñez, J. (2020). *El medio ambiente también se discute. Estudio de impacto ambiental y participación ciudadana: su control judicial*. La Ley Online. Cita Online: AR/DOC/2756/2020.

Rodríguez Salas, A. (2020). *Los principios de derecho ambiental desde la concepción de Robert Alexy*. La Ley Online. Cita Online: AR/DOC/123/2020.

Tolosa, N. (2006). *La regulación de los derechos de incidencia colectiva en materia*. Lecciones y Ensayos, Nro. 96, pp. 227-240. Recuperado de: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/96/la-regulacion-de-los->

[derechos-de-incidencia-colectiva-en-materia-ambiental-en-el-nuevo-codigo-civil-y-comercial-de-la-nacion.pdf](#)

Jurisprudencia

- C.S.J.N. (2 de julio de 2020) “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”.
- C.S.J.N.(11 de julio de 2019) “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”.
- C.S.J.N. (23 de febrero de 2016) “Cruz, Felipa y otros cl Minera Alumbreira Limited y otro s/ sumarísimo”.
- C.S.J.N. (8 de julio 2008) “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”.
- C.S.J.N. (26 de marzo 2009) “Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/ amparo”.

Legislación

- Ley 24.430 (1994). Constitución Nacional Argentina. Honorable Congreso de la Nación. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Ley 25.675 (2002). Política Ambiental Nacional. Honorable Congreso de la Nación. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>
- Ley Nº 26.994 (2014). Código Civil y Comercial de la Nación. Honorable Congreso de la Nación. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>
- Ley Nº 27.520 (2019). Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. Recuperado de: <https://informacionlegal-com-ar.ebook.21.edu.ar/>

VIII. Anexo

CSJ 3570/2015/1/1/RH1

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.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 2 de julio de 2020

Vistos los autos:“Recurso de hecho deducido por la actora en la causa 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”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que a fs. 363/374 de los autos principales, la Sala B de la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario, al revocar parcialmente la sentencia de primera instancia, resolvió en cuanto al caso interesa, dejar sin efecto la medida cautelar mediante la cual se había dispuesto la suspensión de la actividad industrial de la empresa "Carboquímica del Paraná S.A.", demandada -junto con el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y Siderar SAIC- en el amparo iniciado por la asociación actora a fin de solicitar el cese y recomposición o indemnización sustitutiva del daño ambiental, causado por emanaciones de efluentes gaseosos y líquidos vertidos sobre el río Paraná, así como por el enterramiento de residuos peligrosos.

Los hechos expuestos también dieron lugar -según surge de la sentencia- a la causa penal identificada como FRO 13.943/2014, cuyo legajo de copias certificadas corre como agregado al presente.

Para decidir del modo en que lo hizo, el tribunal a quo consideró que, si bien la medida cautelar dictada por el juez de grado no podía ser tachada de ilegítima en virtud del principio precautorio previsto en el art. 4º de la ley 25.675, tampoco debía olvidarse la situación puntual de autos, toda vez que el cese provisorio de la actividad podría ocasionar a la demandada un perjuicio de imposible o muy difícil reparación ulterior.

Consideró que tanto de las actuaciones administrativas, como de la causa penal FRO 13.943/2014, se desprendía que, en razón de la detección de ciertos

incumplimientos de la normativa ambiental, el OPDS había dispuesto la clausura preventiva total del establecimiento y prohibido la generación de residuos de cualquier tipo (disposición 1907/2014). Y destacó que, luego de realizadas determinadas tareas, según las pautas de saneamiento establecidas con motivo de la clausura, el mencionado organismo ordenó su levantamiento (disposición 1743/2015).

Sobre la base de lo expuesto, el a quo valoró que el organismo competente en la materia había tenido una participación activa después de realizada la denuncia penal, y concluyó que la pretensión cautelar "carecería de sustento al tiempo de su dictado". Por otra parte, señaló que la actora no había acreditado que fuesen falsas o infructíferas las medidas tomadas por la demandada.

En cuanto al peligro en la demora en la concreción del daño al ambiente, la cámara sostuvo que este había quedado desvirtuado ante la realización -bajo la dirección del organismo de contralor- de las tareas de saneamiento antes mencionadas.

Finalmente, tuvo en cuenta el perjuicio que el cese de la actividad podría traer aparejado al personal de la empresa.

2º) Que contra tal pronunciamiento, la actora interpuso recurso extraordinario, cuya denegación (fs. 426/426 vta.), dio origen a la queja bajo examen.

La recurrente se agravia porque entiende que, al resolver del modo en que lo hizo, la cámara omitió considerar que en el expediente quedó demostrado que la demandada utiliza, en su proceso industrial, alquitrán de hulla como insumo principal, y que este es un subproducto de la industria siderúrgica, en cuyo proceso de destilado se generan residuos altamente concentrados y tóxicos, riesgosos para el medio ambiente y para la salud de la población.

Señala que el tribunal a quo tampoco tuvo en cuenta que la Gendarmería Nacional -a través de la constatación del día 30 de noviembre de 2016 obrante en el expediente- advirtió sobre las deficiencias de las instalaciones y sobre el posible daño ambiental ante su puesta en funcionamiento.

Sostiene que, al concluir que el simple levantamiento de la clausura dictado por el Director de Controladores del OPDS era suficiente para el levantamiento de la medida cautelar, en consecuencia, equivalente a la Declaración de Impacto Ambiental prevista en el art. 11 de la ley 25.675, desconoció la normativa aplicable, en tanto dicho artículo establece tal requisito', como presupuesto mínimo de orden público para el ejercicio de una actividad como la de autos. En este sentido, indica que la ausencia de

tal declaración fue señalada por el juez de primera instancia al otorgar la medida cautelar, que la empresa demandada no cuenta aún con dicho instrumento, y que tampoco obra en autos documento alguno que cumpla con las previsiones del art. 13 de la ley 25.675, que regula el contenido de la evaluación de impacto ambiental.

Advierte que la cámara dispuso levantar la medida cautelar en cuestión sobre la base de un acto administrativo del OPDS, sin considerar que su sola lectura llevaba a concluir que el Estudio de Impacto Ambiental no había sido presentado por "Carboquímica del Paraná S.A.". Según afirma, tampoco valoró que dicho organismo es codemandado en autos, en el carácter de responsable del daño ambiental invocado.

En tales condiciones, alega que la decisión apelada atenta contra el art. 41 de la Constitución Nacional y torna ilusorios los principios de orden público de precaución y de prevención previstos en el art. 40 de la ley 25.675, al privilegiar el interés particular por sobre el interés colectivo, y concluye que es una sentencia arbitraria pues, mediante afirmaciones dogmáticas, prescinde de la legislación aplicable y omite valorar pruebas trascendentes para la resolución del caso.

3º) Que, en primer término, cabe recordar que las resoluciones que se refieren a medidas cautelares, ya sea que las ordenen, modifiquen o extingan, no autorizan el otorgamiento del recurso extraordinario ya que no revisten -como regla- el carácter de sentencias definitivas, principio que -en casos como el presente- admite excepción cuando la medida dispuesta es susceptible de producir un agravio al medio ambiente que, por magnitud y circunstancias de hecho, puede ser de tardía, insuficiente o imposible reparación ulterior (Fallos: 339:142).

En ese sentido, no puede dejar de señalarse que en el particular ámbito de las demandas encuadradas en las prescripciones de la Ley General del Ambiente, la interpretación de la doctrina precedentemente enunciada debe efectuarse desde una moderna concepción de las medidas necesarias para protección del medio ambiente, pues el art. 4º de esa introduce en la materia los principios de prevención del daño ambiental y de precaución ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos y por tanto imprevisibles (Fallos: 339:142; 340:1193).

Es a la luz de estos principios que debe interpretarse el último párrafo del art. 32 de la Ley General del Ambiente en cuanto en él se dispone que en cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, que el juez también podrá disponer sin petición de parte, aun sin audiencia de

la parte contraria, prestándose debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse (Fallos: 339:142).

4°) Que las referidas circunstancias excepcionales se verifican en el sub lite y, además, los agravios de la quejosa suscitan cuestión federal suficiente para habilitar la vía extraordinaria, toda vez que lo resuelto no constituye derivación razonada del derecho vigente con particular y pormenorizada aplicación a las circunstancias de la causa.

En efecto, al conceder la medida cautelar solicitada la ley por la actora, el juez de primera instancia dispuso "la suspensión de toda actividad industrial de la empresa 'Carboquímica del Paraná S.A.' hasta tanto no exhiba u obtenga la pertinente autorización administrativa de OPDS, Autoridad de Agua, Dirección de Residuos Especiales y el predio industrial y sus alrededores comiencen a ser saneados..." (fs. 197/198), y para revocar dicha decisión, la cámara se limitó a citar los considerandos de la disposición 1743/2015, mediante la cual el OPDS -codemandado en autos- dispuso el levantamiento de la clausura del establecimiento industrial (v. copia de la disposición 1743/2015 a fs. 220 y siguientes de los autos principales y a fs. 1301/1303 del legajo de copias certificadas de la causa penal FRO 13.943/2014, solicitada *ad effectum videndi* a fs. 358/359, que corre agregado al presente), según los cuales "Carboquímica del Paraná S.A." había cumplido con los puntos requeridos en los sucesivos actos administrativos de autorización temporaria (fs. 19/19 vta.).

De ese modo, el tribunal a quo 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 (fs. 220/221 de los autos principales).

En este punto cabe recordar que la Ley General del Ambiente 25.675 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" (arts. 11, 12 y 13 y Fallos: 339:201).

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 DECLARACION 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".

De acuerdo con el certificado emitido por la Dirección Provincial de Evaluación y Recursos Naturales que, en copia, obra a fs. 683 de la causa FRO 13.943/2014 (v. legajo de copias certificadas que corre agregado al presente), esta condición es cumplida por la actora, circunstancia que tampoco fue valorada por la cámara.

5°) Que el tribunal a quo no consideró, concretamente, que de la causa penal que tuvo a la vista (fs. 427) y cuyo legajo de copias certificadas corre agregado a la presente, surge que la empresa demandada produce -mediante la destilación de alquitrán de hulla (fs. 683)- sustancias que en algunos casos son calificadas como "sometidas a control" por la Ley de Residuos Peligrosos 24.051 (v. puntos YII e Y39 del Anexo I de la ley y las constancias de la causa penal, especialmente, el informe del Instituto Nacional de Tecnología Industrial •a fs. 688, el informe del Centro Nacional de Intoxicaciones - Servicio de Toxicología del Hospital Nacional Alejandro Posadas a fs. 865, el informe de laboratorio elaborado por el Centro de Investigaciones del Medio Ambiente del Departamento de Química de la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de La Plata a fs. 1208/1209; y la prueba testimonial obrante a fs. 1350/1351).

Tampoco tuvo en cuenta el tribunal que de los informes técnicos elaborados por el Departamento de Delitos Ambientales - División Operaciones de la Policía Federal Argentina, que obran en dicha causa penal, surge que la empresa presentaba irregularidades ambientales y que la tierra estaba mezclada con alquitrán, brea o derivados del petróleo (v. informes técnicos 36/14 y 202/2014, obrantes a fs. 263/275 y 308/336, respectivamente). Del mismo modo, omitió considerar que las muestras de residuos sólidos y líquidos oportunamente obtenidas del predio industrial y de los lindantes por el mencionado cuerpo (fs. 338/348 y 378/380) 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 (v. fs, 1208/1209 y 688).

6°) 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.

7°) Que en nada modifica estas conclusiones la presentación de la demandada obrante a fs. 96/100 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 demandada no ha acreditado con posterioridad y, en consecuencia, la subsistencia del peligro en la demora.

En este sentido, es importante señalar que del mencionado certificado surge que el OPDS: a) permitió a la empresa demandada tratar los efluentes líquidos como residuos líquidos "hasta la aprobación por parte de la ADA" (v. fs. 97 vta.), lo que implica el reconocimiento del organismo demandado de que "Carboquímica del Paraná S.A." no contaba con el permiso de la Autoridad del Agua (v. art. 104 de la ley provincial 12.257); b) admitió la existencia de tanques soterrados de almacenamiento de hidrocarburos, y concedió un plazo para su cegado (v. fs. 97 vta.); c) asumió la existencia de residuos especiales generados por la actividad de la empresa demandada, y estableció que esta deberá adecuarse a lo normado por el decreto 806/97, reglamentario de la ley 11.720 de "Generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales" y que "...las características de los depósitos de materias primas e insumos, incluyendo sistemas de contención de derrames, deberán ser las adecuadas de acuerdo al tipo de sustancias almacenadas..." (v. fs. 98), lo cual permite concluir que las instalaciones no eran las adecuadas para este tipo de residuos.

8°) 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.

Que el juez Lorenzetti suscribe la presente en la localidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, y el juez Rosatti lo hace en la localidad de Santa Fe, provincia homónima, en virtud de las medidas de aislamiento social preventivas dispuestas por las autoridades nacionales.

Por ello, en atención al estado de las presentes actuaciones se resuelve:

1) Habilitar días y horas inhábiles del día de la fecha exclusivamente a los fines del dictado de la presente sentencia.

2) Concordemente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal ante esta Corte, hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y dejar sin efecto la sentencia apelada. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo resuelto. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.