



“El Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y la Declaración de Impacto Ambiental en las actividades mineras: El fallo “Agua Rica” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”

Carrera: Abogacía

Alumno: Torres, Tamara Stefanía

Legajo: ABG09371

DNI: 34.788.214

Tutor: Carlos Isidro Bustos

Opción de trabajo: Comentario a fallo

Tema elegido: Derecho Ambiental

Sumario: 1. Introducción. 2. Reconstrucción de la premisa fáctica. 3. Historia procesal. 4. Descripción de la decisión del Tribunal. 5. Análisis de la ratio decidendi. 6. Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. 6.1 El daño ambiental y la actividad minera. 6.2 El Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y la Declaración de Impacto Ambiental en la LGA y en el Código de Minería. 6.3 Antecedentes jurisprudenciales sobre la EIA. 7. Postura de la autora. 8. Conclusión. 9. Listado de referencias bibliográficas. 9.1. Listado de referencia de leyes. 9.2. Listado de referencia de jurisprudencia.

1. Introducción.

En el presente trabajo se analizará el fallo “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suc. Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo”, del año 2016, emitido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Como introito destacaremos que, en el presente fallo, los magistrados de la Corte aplican y analizan acabadamente el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental al que deberán sujetarse, previa a su ejecución, 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.

El fallo que se analizará presenta un problema de tipo lógico. En virtud de la existencia de una contradicción normativa entre la resolución 35/09 de la Secretaría de Estado de Minería de Catamarca que aprobó la Declaración de Impacto Ambiental del emprendimiento minero “Agua Rica” en forma condicionada haciendo caso omiso a lo establecido por los arts. 11 y 12 de la Ley General de Ambiente N° 25.675 y los arts. 251, 254 y 255 del Código de Minería de donde se desprende que la Declaración de Impacto Ambiental no puede expedirse bajo condición alguna.

El fallo “Agua Rica” es de interesante análisis y presenta gran relevancia debido a que a través de él se podrá analizar en profundidad el instituto de Evaluación de Impacto Ambiental y la participación ciudadana, sus características y relevancia en proyectos que pueden dañar al medio ambiente. Por tal motivo, es necesario hacer un análisis de los daños presentes y futuros que provoca la megaminería, en este caso, en el municipio de Andalgalá, provincia de Catamarca.

La corrección de la sentencia de la Corte es destacable pues marcó un punto de inicio sobre la valoración de la institución del procedimiento de Evaluación de Impacto

Ambiental. Además, sienta jurisprudencia sobre la imposibilidad que rige para las autoridades competentes de dictar condicionadamente el acto administrativo de la Declaración de Impacto Ambiental.

1. Reconstrucción de la premisa fáctica.

En la localidad de Andalgalá Provincia de Catamarca se reunieron un grupo de vecinos para interponer acción de amparo contra la mencionada localidad, la provincia de Catamarca y la empresa Minera Agua Rica LLC Sucursal Argentina, Yamaha Gold Inc. El objetivo de dicha acción fue que cesaran las actividades del emprendimiento minero ya que lesionaba el derecho fundamental que tiene toda persona de gozar a un ambiente sano y equilibrado, a la salud, vida, integridad física como así también a las propiedades de todos los integrantes de la localidad. Asimismo, solicitaron la anulación de la resolución 35/09 de la Secretaría de Minería de la Provincia de Catamarca ya que la misma había emitido en forma condicionada la Declaración de Impacto Ambiental.

2. Historia procesal.

Los actores interpusieron acción de amparo ante el Juzgado de Control de Garantías 2ª circunscripción judicial de la Provincia de Catamarca, admitiendo de esta manera la acción interpuesta y requirió la emisión de informes a diferentes entidades estatales. Subsiguientemente los jueces decidieron rechazar la acción presentada por los actores explicando que se requería mayor debate y prueba. La Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Minas y Trabajo de Segunda Nominación confirma la decisión del *a quo* y sustentó que es necesaria otra acción que otorgue mayor amplitud probatoria como a su vez que existen otras vías administrativas previas. A causa de esta nueva resolución, los actores llegan ante la Corte de Justicia de la Provincia de Catamarca por medio de recurso de casación que, del mismo modo, declaró la inadmisibilidad de la acción por no cumplir con el requisito de sentencia definitiva. Disconforme con la resolución los actores interpusieron recurso extraordinario federal, que al ser denegado motivó el recurso de queja.

3. Descripción de la decisión del Tribunal.

Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió conforme a lo dictaminado por la Procuración General dando lugar a la queja y declarando procedente el recurso extraordinario y dejando sin efecto la sentencia apelada. Dictaminó que vuelvan los autos al Tribunal de origen para que se pronuncie nuevamente, conforme a lo establecido.

4. Análisis de la *ratio decidendi*.

Los magistrados en mayoría declararon procedente el recurso extraordinario y dejaron sin efecto la sentencia apelada volviendo los autos al tribunal de origen para que se dicte un nuevo pronunciamiento. Fundamentaron que es cierto que para habilitar dicha instancia es necesario que deba darse una sentencia firme pero que esto no obsta para admitir el recurso federal cuando el problema es de difícil o imposible reparación ulterior. Expresaron que la Provincia demandada admitió en la Declaración de Impacto Ambiental la existencia de problemas ambientales que la empresa debía solucionar antes del inicio de los trabajos.

De esta manera la Corte habilitó el recurso federal sin antes decir que, si bien les corresponde a los tribunales provinciales decidir acerca de los recursos de orden local, procede la excepción de la revisión federal en los actos donde se incurre en omisión o cuando se provoque la degradación o contaminación de recursos ambientales. Específicamente los magistrados se refirieron a que el Superior Tribunal de Catamarca, aplicó un excesivo rigor formal en materia de amparo ambiental. Indicó que el Tribunal desconoció la normativa vigente en materia ambiental, específicamente lo establecido en la Ley 25.675 en su art. 11° y 12° que expresa, que toda obra o actividad que sea capaz de degradar el ambiente o alguno de sus componentes, o afecte a la calidad de vida de una comunidad en forma significativa, estará sujeta a realizar una Evaluación de Impacto Ambiental, previo a su ejecución. Del mismo modo es obligación de las autoridades competentes emitir una declaración de impacto ambiental en la que manifieste la aprobación, o no, de los estudios realizados. Así el art 251° del Código de Minería establece que “deberán presentar ante la autoridad de aplicación, y antes del inicio de cualquier actividad especificada en el Artículo 249 un Informe de Impacto Ambiental...” y el art 254° “La autoridad de aplicación se expedirá aprobando o rechazando en forma expresa el Informe de Impacto Ambiental...”.

La Corte expresó que la acción de amparo no tiene como finalidad sustituir los medios ordinarios pero su exclusión no puede basarse en una apreciación estrictamente ritualista e insuficiente de lo solicitado por las partes, ya que dicha acción tiene por objeto la efectiva protección de derechos más que a obedecer a ritualismos procesales y deben ser interpretadas con un razonamiento amplio. El Máximo Tribunal de Justicia de la Nación terminó fundamentando que, en cuestiones de medio ambiente, cuando lo que se

protege es un bien colectivo, tiene prioridad la prevención del daño presente y futuro, consagrado en los principios de precaución y prevención de la ley 25.675.

5. Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.

5.1. Daño ambiental y la actividad minera.

La Ley General de Ambiente N° 25675, en su art. 27 define al daño ambiental como “toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas o los bienes o valores colectivos”. Valls (2016) sostiene que este artículo hace referencia al daño ambiental de incidencia colectiva, como un daño no común o igual al resto de los daños. Por su parte, Falbo (2009) expresa que, si bien la Ley General de Ambiente otorga una definición jurídica de daño ambiental, son muchos los autores que se abstienen de definirlo en virtud de sus características sobresalientes. Así, el daño ambiental es dinámico, de constante mutabilidad y redefinición, la incertidumbre de sus consecuencias opera con rasgos diferentes en cada realidad. En consecuencia, se presenta con suma dificultad definir el daño ambiental de manera abstracta, rígida y definitiva.

Ahora bien, una de las actividades que producen daños ambientales, es la actividad minera. A nivel mundial se cuestionan duramente las actividades desplegadas por la megaminería a cielo abierto. Ello es así, pues mediante grandes explosiones y excavaciones, con la finalidad de obtener el metal oculto, se producen serios impactos ambientales (Bellotti, 2010).

Como los procesos operativos mineros pueden ocasionar diversos daños al ambiente, el Código de Minería teniendo esto en cuenta, ha establecido distintas exigencias, según la naturaleza, características e intensidad de los trabajos que se pretenden desarrollar. Es así que, establece la obligación a todos los responsables de emprendimientos mineros y demás sujetos comprendidos en la ley, a que, con anterioridad al inicio de cualquier actividad regulada por la misma, presenten ante la autoridad correspondiente un informe de impacto ambiental. Posteriormente, la autoridad de aplicación emitirá una declaración de impacto ambiental, que apruebe o rechace el informe de impacto ambiental (Catalano, 1999).

5.2. El Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y la Declaración de Impacto Ambiental en la LGA y en el Código de Minería.

La Ley General de Ambiente regula el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. Se debe destacar, que la Evaluación de Impacto Ambiental tiene fundamento

constitucional -art. 41-, en virtud del deber que tiene toda persona de preservar el ambiente (Petracca, 2014). La EIA, es un instrumento de gestión y política ambiental consistente en un proceso administrativo, que puede ser controlado o impugnado judicialmente (Rodríguez, 2012).

La evaluación de Impacto Ambiental concluye con el dictado del acto administrativo de Declaración de Impacto Ambiental, que debe cumplimentar con los requisitos de validez estipulados de cualquier acto administrativo. Sin embargo, se constituyen como requisitos insoslayables de este acto, las audiencias públicas, o al menos, la previa y pública difusión de cualquier procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, y el dictamen técnico. No obstante, el Código de Minería en sus arts. 251 y 256 regula, como hemos desarrollado *supra*, un régimen determinado para el otorgamiento de la Declaración de Impacto Ambiental, que no tiene en cuenta la difusión al público de los emprendimientos mineros, como así también las audiencias públicas. Es así que, en las provincias donde se ejerce la actividad minera, rigen dos institutos diferentes de DIA. Que serán aplicados, según que el emprendimiento corresponda a cualquier actividad productiva, o a la actividad minera, que se constituye como un procedimiento de excepción, que no reúne todos los requisitos exigidos en los demás casos (González Acosta, 2015).

Asimismo, el Código de Minería en sus arts. 241 y 254 no prescribe la posibilidad de que el DIA sea otorgado de manera condicionada, éste solo podrá ser aprobado o no. Sostener que las DIA pueden otorgarse de manera condicionada implica asentar acciones que pueden tener consecuencias dañosas sobre el ambiente. Los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental tampoco prevén esta forma de otorgamiento del DIA de manera expresa. No obstante, existen algunas legislaciones provinciales, como la Provincia de Buenos Aires¹, que sí admiten el otorgamiento de DIA de manera condicionada. Es por ello que los órdenes locales no pueden crear esta tercera categoría, en virtud de que no complementarían la normativa de los PMPA, sino que implica “proteger menos”, o la relativización del piso básico normativo de la nación (Esain, 2016).

En la misma línea de pensamiento Hutchinson y Falbo (2012), sostiene que en todo el territorio de nuestro país impera por la LGA la exigencia del procedimiento previo de EIA para todas obras o actividades que puedan degradar el medio ambiente en forma significativa. La Ley 25.675 ha regulado los requisitos y las exigencias básicas y mínimas

¹ Ley N° 11.723 Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Buenos Aires.

del procedimiento, en sus arts. 11 a 13, donde no se regula, la aprobación de manera condicionada. En virtud de ello, lo establecido por la ley es inderogable y operativo para todos los órdenes de gobierno: nacional, provincial y municipal.

5.3. Antecedentes jurisprudenciales sobre la EIA.

En el presente fallo, sostiene Esain (2016) que la Corte por primera vez reflexiona acabadamente y de manera pormenorizada sobre el procedimiento de impacto ambiental, su objetivo, contenido y naturaleza. No obstante, en el fallo “Villivar”, la Corte sostuvo que el art. 11 de la ley nacional 25.675 reitera, como presupuesto mínimo común de aplicación obligatoria en todo el territorio de la república para toda actividad susceptible de degradar el ambiente, o afectar la calidad de vida de la población de manera significativa, la sujeción a un procedimiento de evaluación ambiental previo a su ejecución. Asimismo, en su art. 20 añade que las autoridades de aplicación nacionales y provinciales deben institucionalizar procedimientos de audiencias públicas obligatorias previas a la autorización de dichas actividades².

En Córdoba, la Cámara del Trabajo, sala 2ª, en el fallo “Club de Derecho c/ Municipalidad de Malvinas Argentinas”³ se sostuvo 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”. Asimismo, la Cámara sostuvo que en concordancia con los postulados de protección y prevención ambiental se regularon las disposiciones de los arts. 11 y 12 de la ley General de Ambiente⁴.

6. Postura de la autora.

Este fallo de la Corte Suprema configura una pieza jurídica de especial importancia, pues como lo mencioné anteriormente, el máximo tribunal por primera vez ahonda sobre la institución de la Evaluación de Impacto Ambiental y la forma en que su último tramo debe expedirse con cierto grado de detalle. La Declaración de Impacto Ambiental es un acto administrativo que tiene por objeto la aprobación o no de las

² C.S.J.N “Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros”, según el voto de los jueces Lorenzetti, Fayt y Petracchi, consid. 7, Fallos: 330: 1791 (2007).

³ Cam.Trab, Sala 2 Córdoba, “Club de Derecho (Fundación Club de Derecho Argentina) y otros c. Municipalidad de Malvinas Argentinas s/ amparo (ley 4915)” (2014).

⁴ Cam.Trab, Sala 2 Córdoba, “Club de Derecho (Fundación Club de Derecho Argentina) y otros c. Municipalidad de Malvinas Argentinas s/ amparo (ley 4915)” (2014), del voto de la jueza Díaz, consid. III.

actividades que pueden ocasionar daños en el ambiente. La Ley General de Ambiente ni el Código de Minería disponen que puede ser otorgado de manera condicionada.

Es así que, en el presente caso, las autoridades correspondientes omitieron la aplicación de la normativa ambiental vigente. No respetaron los lineamientos establecidos por el Código de Minería, la Ley General de Ambiente ni el Derecho a un ambiente sano resguardado por la Constitución Nacional, en su art. 41. La actividad minera, produjo una enorme vulneración a los derechos de los habitantes del municipio de Andalgalá, Catamarca.

La resolución 35/09 de la Secretaría de Estado de Minería de la Provincia de Catamarca se constituye así en un acto ilegal e ilegítimo por aprobar de forma condicionada la Declaración de Impacto Ambiental. La Secretaría no tuvo en cuenta que el instituto tiene una finalidad preventiva y el grave daño que la actividad minera producía al medio ambiente.

Sin embargo, la Corte valoró el agravio que la actividad minera es susceptible de producir y, de hecho, produjo, en el medio ambiente y la salud de los habitantes del municipio. Los magistrados dejaron sentado que del análisis de la legislación que regula la Declaración de Impacto Ambiental, es decir la Ley General de Ambiente y el Código de Minería, en primer término, debe ser siempre anterior al inicio de toda obra o actividad y, además, que la autoridad de aplicación de manera expresa debe aprobar o no los estudios de impacto ambiental (EsIA), lo que no incluye la posibilidad de aprobar las evaluaciones en forma condicionada.

Que las obras y actividades sean susceptibles de ocasionar un grave daño ambiental, no implica, como lo ha sostenido la Corte en el presente fallo, la prohibición de la actividad considerada en sí misma. Su finalidad es la prevención de los daños futuros que dichas actividades pueden ocasionar.

Creo que la Corte debió haber ahondado un poco más sobre la imposibilidad de la aprobación de la DIA en forma condicionada, brindando más argumentos jurídicos y no solo hacer una interpretación de la letra de la ley. Es decir, así como se desarrolló *supra*. Podría haber expresado que la DIA al estar regulada en el marco de una ley de presupuestos mínimos que las provincias y sus autoridades deben complementar aumentando la protección del ambiente y no disminuyéndola, no pueden autorizar actividades de magnitud tal, sujeta a cualquier tipo de condición, que provoque daños en el medio ambiente. Asimismo, tampoco brindó argumentos precisos sobre el valor que tiene la participación ciudadana en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.

Como vimos, la Provincia de Buenos Aires es una de las legislaciones que permiten la DIA en forma condicionada, creemos que debería legislarse una ley nacional que brinde las pautas a todo el país sobre la realización de todo el proceso de evaluación de impacto ambiental, con la finalidad de prevenir todos estos tipos de conflictos.

Sostengo que, a pesar de los pocos argumentos brindados, esta sentencia es correcta y marcó un punto de inicio sobre la valoración de la institución del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Dejando en claro que la Declaración de Impacto ambiental debe ser aprobada o no, sin otra posibilidad para las autoridades competentes que tienen el trabajo del dictado del acto administrativo.

Es así como, a mi criterio, el problema jurídico del presente fallo ha sido resuelto de una manera en la que me encuentro de acuerdo y de fácil comprensión. Pues la resolución 35/09 de la Secretaría de Estado de Minería de la Provincia de Catamarca mediante la cual se aprobó condicionadamente el DIA se encuentra en contradicción con lo estipulado por la Ley General de Ambiente y el Código de Minería. Así el Máximo Tribunal Nacional resolvió dejar sin efecto la sentencia de la Corte de Justicia de la Provincia de Catamarca y que se dicte un nuevo pronunciamiento de acuerdo a lo establecido por ella.

Finalmente, no puedo dejar de destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación resaltó y calificó de arbitraria la sentencia de la Corte de Justicia de Catamarca por no aceptar la acción de amparo como la vía idónea para la resolución de la controversia. Ello se constituyó en una vulneración al derecho de acceso a la justicia de los actores y al derecho a un ambiente sano y equilibrado, como así también afectó su derecho a la salud.

No puede imperar el espíritu en nuestros jueces de la aplicación excesiva de los requisitos de ley, cayendo en un excesivo rigor formal. Pues ellos son los custodios de los derechos de los ciudadanos y la garantía, que, ante un determinado conflicto, decidirán con equidad y justicia. Más aún, en temas tan delicados como los vinculados con el cuidado del medio ambiente y las consecuencias dañosas que el obrar del hombre produce en él.

7. Conclusión.

En el fallo analizado encontramos la presencia de un problema de tipo lógico. Puesto que, se deslumbró la existencia de una contradicción normativa entre la resolución 35/09 dictada por la Secretaría de Estado de Minería de Catamarca. La mencionada

resolución aprobó la Declaración de Impacto Ambiental del emprendimiento minero “Agua Rica” en forma condicionada. De esta manera no se respetó lo establecido por los arts. 11 y 12 de la Ley General de Ambiente N° 25.675 y los arts. 251, 254 y 255 del Código de Minería de donde se desprende que la Declaración de Impacto Ambiental no pueden expedirse bajo condición alguna.

La Corte resolvió valorando los procedimientos de E.I.A y remarcó que la D.I.A no puede ser aprobada de manera condicionada, puesto que las autoridades administrativas competentes tienen el deber del correcto dictado del acto administrativo. Sostengo que, seguramente, la doctrina elaborada por esta sentencia, será citada y profundizada en los precedentes venideros de la Corte en relación a estas herramientas preventivas del daño ambiental. Asimismo, es necesario resaltar que los magistrados calificaron la sentencia de la Corte de Justicia de Catamarca como arbitraria por no aceptar la acción de amparo como la vía idónea para la resolución de la controversia. Adhiero con lo expresado por la Corte Suprema de Justicia, que resaltó que ello constituía una vulneración al derecho de acceso a la justicia de los actores y al derecho a un ambiente sano y equilibrado, como así también afectó su derecho a la salud.

8. Listado de referencias bibliográficas:

Bellotti, M. L., (2010) “El derecho al agua y al saneamiento, derechos humanos fundamentales”. Cuaderno de Derecho Ambiental. N° II. P. 105-123 Córdoba: ADVOCATUS.

Catalano, E. F., (1999) “Curso de Derecho Minero” 5ª Ed. Buenos Aires: Zavalía.

Esain, J. A., (2016) La Corte y el conflicto por la minería en Catamarca. Principio de congruencia e imperatividad de los presupuestos mínimos de protección ambiental. La Ley, Cita Online: AR/DOC/779/2016

Falbo, A. J. (2009) Derecho Ambiental. La Plata: Librería Editora Platense.

González Acosta, G., (2015) “Conflicto Normativo entre las Leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental respecto del Código de Minería de la República Argentina”. Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, (16). Recuperado de <http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/2015/07/Doctrina1443.pdf>

Hutchinson, T., y Falbo, A. J., (2012) “El procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental”. La Ley. Cita Online: AR/DOC/8264/2012

Petracca, M. E. (2014) “Evaluación de Impacto Ambiental como instrumento de desarrollo sostenible”. Cuaderno de Derecho Ambiental. Nº IV. P. 253-298 Córdoba: ADVOCATUS.

Rodríguez, C. A., (2012) “Ley General del Ambiente 25.675 y la Evaluación del Impacto Ambiental”. La Ley. Cita Online: AR/DOC/8672/2012

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

9.1.Listado de referencia de leyes.

Código de Minería

Constitución Nacional

Ley 11.723, Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Buenos Aires.

Ley 25.675 General de Ambiente

9.2.Listado de referencia de jurisprudencia.

CamTrab, Sala 2 Córdoba, “Club de Derecho (Fundacion Club de Derecho Argentina) y otros c. Municipalidad de Malvinas Argentinas s/ amparo (ley 4915)” (2014). Recuperado de: <http://www.clubdederecho.org/PINSTANCIA.pdf>

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) Recuperado de: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumento.html?idAnalisis=728552&interno=4>

C.S.J.N “Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros” Fallos 330: 1791 (2007). Recuperado de: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=624963&cache=1563816631463>