



LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL COMO HERRAMIENTA PREVENTIVA DEL DAÑO.

Análisis del fallo “Complejo Ambiental de Tratamiento, Valoración y Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos de Córdoba y Otros - Cuestión Ambiental”. Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación de Córdoba. (30 de diciembre de 2019)

Veliz, Evangelina

DNI: 30481498

Legajo: VABG29462

Tutora: Lozano Bosch, Mirna

Abogacía - 2020

Sumario

I- Introducción. II- Hechos relevantes del caso e historia procesal. III- Análisis de la ratio decidendi. IV- Descripción del Análisis Conceptual, Antecedentes Doctrinarios y Jurisprudenciales. V- Postura del Autor. VI- Conclusión. VII- Referencia Bibliográfica.

I - Introducción

En el fallo escogido, la Corporación Intercomunal para la Gestión Sustentable de los Residuos Sólidos Urbanos del Área Metropolitana de Córdoba (CORMECOR), presentó un proyecto para la instalación de una planta de valoración, disposición y tratamiento final de residuos sólidos urbanos (RSU), en una localidad cercana a la ciudad de Córdoba. Este hecho generó la reacción adversa de los vecinos que temían ante posibles daños en el ambiente y cuestionaban la regularidad en el proceso de selección del predio y la obtención de la licencia ambiental.

Tal como lo señalan Schejtman e Irurita (2012), uno de los principales inconvenientes que enfrentan estos entes de cooperación es “la resistencia de las poblaciones a ocupar territorios cercanos a sus domicilios para la creación de un relleno sanitario (lo que se denomina efecto NIMBY según sus siglas en inglés “not in my back yard” o “no en mi patio trasero”), por lo que es muy difícil llegar a acuerdos sobre su localización” (p.37).

Se plantearon en este juicio dos hipótesis contradictorias, por un lado la esgrimida por las demandadas en virtud de la cual sostienen que la Evaluación de Impacto Ambiental siguió al pie de la letra todos los pasos y requerimientos administrativos presentes en la legislación vigente, contando además con la experticia de quien llevo adelante el Estudio de Impacto Ambiental. Y por el otro, los vecinos que afirman diametralmente lo opuesto, es decir, que todo el procedimiento estuvo teñido de irregularidades.

En este caso se presenta un problema jurídico de prueba, que el Tribunal deberá

dilucidar mediante el razonamiento y valoración sobre la misma. Ya que si bien en principio, la secuencia en cuanto al procedimiento para otorgar la licencia se hizo siguiendo las etapas establecidas en el marco normativo provincial, se deberá evaluar si en el marco de dicho procedimiento se ha cumplimentado con las previsiones normativas vigentes. Esto es, si los elementos de prueba que sustentaron la aprobación de la Licencia Ambiental, fueron suficientes de manera tal de asegurar la no producción de un daño a la salud y al medio ambiente.

Este examen tiene una relevancia inusitada si se tiene en cuenta la importancia que fue adquiriendo la Evaluación de Impacto Ambiental, como herramienta fundamental para garantizar el derecho a gozar de un medio ambiente sano y equilibrado.

A lo largo de la presente nota a fallo se hará una reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y la descripción de lo que decidió el tribunal. Luego se analizarán los argumentos esgrimidos por los jueces para fundamentar su decisión y la consecuente resolución del conflicto.

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

En el año 2015, CORMECOR presenta el proyecto para la instalación de una planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos (RSU) en cercanías de Villa Parque Santa Ana, a 25 km de la ciudad de Córdoba.

Este hecho generó un fuerte rechazo de los vecinos de esa localidad que fue materializada en diversas presentaciones judiciales, poniendo en tela de juicio dos hechos fundamentales: en primer lugar, el Estudio de Impacto Ambiental (EstIA) que sirvió de base para la obtención de la Licencia Ambiental. Y en segundo, la legitimidad del procedimiento llevado a cabo por CORMECOR para la obtención de la misma, en lo que respecta a

garantizar la participación ciudadana en el proceso.

Este fallo se tramitó en la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación de la ciudad de Córdoba, que en virtud del Auto N° 204 de fecha 30/05/2017 ordenó la unificación de las causas por compartir identidad de objeto colectivo, quedando como partes demandadas CORMECOR, la Municipalidad de Córdoba y el Gobierno de la Provincia de Córdoba. La única medida cautelar que continuó vigente fue aquella por la que CORMECOR debía abstenerse de emprender obras en el predio, hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo.

El Tribunal oficia a la Universidad Nacional de Córdoba, específicamente al ISEA, que fue el instituto encargado de producir el informe técnico según el cual CORMECOR, habría basado la elección del sitio para la planta de tratamiento. Se le instó a que informe si el mismo estaba debidamente ubicado según sus recomendaciones, y si el Estudio de Impacto Ambiental tuvo en cuenta las particularidades que el lugar elegido impone para que la instalación no tenga incidencia en el ambiente.

Una vez presentado el informe final por parte de la Universidad, el Tribunal convoca a un Cuerpo Oficial de Peritos (CPO), los que consideraron conveniente realizar un informe pericial que aborde de manera unificada e interdisciplinaria todos los aspectos controvertidos que fueron cuestionados por los demandantes.

Con respecto al Estudio de Impacto Ambiental, concluyeron que el que realizó CORMECOR, “no sigue la recomendación impartida por el ISEA, en cuanto a la distancia del predio del Complejo Ambiental al borde urbano de la localidad de Villa Parque Santa Ana” (Complejo Ambiental de Tratamiento Valoración y Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos de Córdoba y Otros-Cuestión Ambiental, 2019, p.195). Y en lo relativo a la Licencia Ambiental, se determinó que no se cumplimentó lo estipulado en el art. 29 de la Ley

10208, y tampoco se tuvieron en cuenta las acciones recomendadas por ISEA tendientes a minimizar los efectos sociales de la instalación.

El tribunal, coincidió con las conclusiones a las que arribó el CPO, por lo que decidió hacer lugar al amparo.

III - Análisis de la ratio decidendi.

Tal como se adelantó, la Cámara resolvió hacer lugar al amparo determinando que el predio elegido no era apto socio ambientalmente para la instalación del Complejo Ambiental de Tratamiento Valoración y Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos de Córdoba.

Las razones por las cuales el Tribunal falló de esta manera fue, en primer lugar, porque el EstIA, que fue el elemento sostén por el cual obtuvo la Licencia, no siguió la recomendación de ISEA en cuanto a la distancia entre el predio y el borde urbano de Villa Parque Santa Ana. De manera tal que “no puede garantizarse la no afectación por diversos peligros, principalmente respecto a emisiones gaseosas y malos olores” (Complejo Ambiental de Tratamiento Valoración y Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos de Córdoba y Otros-Cuestión Ambiental, 2019, p.196).

Este hecho es fundamental ya que “la realización de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de las actividades no significa una decisión prohibitiva del emprendimiento en cuestión, sino bien una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana” (Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suco Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. Y otros, 2016).

En segundo lugar, la Resolución N° 10/2017 de la Secretaria de Ambiente mediante la cual se otorga la licencia ambiental no expone las razones de manera fundada, por las cuales la autoridad se apartó de las recomendaciones y observaciones formuladas por los

concurrentes a la Audiencia Pública. Esto violó lo estipulado por el artículo 29 de la Ley 10208. La Cámara puntualizó en la importancia de la participación ciudadana mediante la referencia al Auto Interlocutorio N°43 de 2017, del Tribunal Superior de Justicia que decía lo siguiente:

El legislador ha introducido una exigencia vital para garantizar la validez formal y sustancial de la mencionada habilitación, consistente en la obligación de exponer y fundar los motivos por los cuales arriba a tal decisión cuando la misma resultare contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública, especialmente en el caso de las opiniones u objeciones formuladas por quienes participaron en ella.

Como quedó de manifiesto, esta omisión afectó la regularidad de la Resolución N° 10/2017 toda vez que no contemplo un requisito vital impuesto por el ordenamiento vigente sobre la materia.

Jugaron un rol preponderante en este decisorio los elementos probatorios aportados por las partes, así como también el análisis pericial ordenado por el Tribunal. Si bien fue necesario realizar una valoración integral de todo lo incorporado al expediente, en virtud del objeto del proceso, la más importante fue la prueba pericial. Al respecto el Tribunal aclaró que “la circunstancia de hacer expresa referencia a las pruebas que han servido más decididamente para fundar la sentencia, no supone ni permite afirmar que las otras no hayan sido computadas” (“Baigorria, Julio c/ Goyeneche, Alejandro”, 1997).

Si bien las pruebas incorporadas muestran que la secuencia procedimental por la que se obtuvo la licencia ambiental fue realizada agotando todas las etapas establecidas en la normativa aplicable, la valoración de la misma arrojó como resultado que los elementos probatorios aportados por las demandadas, entre ellos el EstIA, no lograron corroborar la

hipótesis en la cual, en caso de instalarse el complejo en el predio seleccionado, podría realizarse sin que se generaran daños graves al ambiente y se vea afectada la calidad de vida de los habitantes de la localidad.

IV - Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

Tal como lo explica Nieva (2010), “valorar la prueba supone percibir los resultados de la actividad probatoria que se realiza en un proceso” por lo tanto “lo único que es necesario es que el Juez perciba los resultados que arroje cada medio de prueba”. Es por esto, que si bien la más importante fue la pericial, el Tribunal consideró cada uno de los elementos incorporados, lo que le permitió luego cumplir con la exigencia de motivar de manera fundada la decisión a la que arribó. En igual sentido, Ferrer (2017) nos señala que “uno de los aspectos fundamentales que debe analizarse en la justificación de las decisiones probatorias es el peso del conjunto de elementos de juicio disponibles” (p.8).

Con la sanción de la Ley General del Ambiente, quedaron establecidos presupuestos o estándares mínimos de calidad ambiental y de carácter procedimental, cuya aplicación es obligatoria en todo el territorio de la Nación independientemente de la Provincia en el que se lleve a cabo el proyecto, entre los que se encuentran: el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, la audiencia pública y el sistema de información ambiental, que se integran funcionalmente con el primero.

Conceptualizada por Espinoza (2007), la Evaluación de Impacto Ambiental “es un proceso de advertencia temprana que verifica el cumplimiento de las políticas ambientales. Es la herramienta preventiva mediante la cual se evalúan los impactos negativos y positivos de las acciones humanas que pueden generar sobre el ambiente, y se proponen las medidas para ajustarlos a niveles de aceptabilidad” (p. 22). En nuestro ordenamiento provincial, el

artículo 17 de la Ley 10.208 la define como un procedimiento técnico-administrativo imprescindible previo iniciación de una obra o actividad susceptible de generar un daño en el ambiente, y además explicita que esta Evaluación tiene como sustento al Estudio de Impacto Ambiental, y estudios y opiniones surgidas de las Audiencias Públicas u otros mecanismos de participación.

En este sentido pueden mencionarse algunos fallos que marcan la importancia de este estudio, así como también de la realización de las Audiencias Públicas como forma de garantizar el derecho de la sociedad a opinar responsablemente y a ser escuchada por las autoridades de manera que las opiniones sean incluidas efectivamente en el proceso de toma de decisiones.

En autos “Arce María Daniela y otros c/Gobierno de la Provincia de Córdoba y Otros – Acción de amparo”, se sostuvo la obligatoriedad del procedimiento administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental, previo al otorgamiento de la Licencia Ambiental, y mecanismos que aseguren la participación ciudadana. En igual sentido, en el fallo Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz s/ Amparo Ambiental del año 2016, la Corte Suprema de Justicia hizo lugar al amparo por el cual se suspendió el avance dos grandes represas sobre el río Santa Cruz, llamadas, "Néstor Kirchner" y "Jorge Cepernic" , ubicadas en las estancias "Cóndor Cliff" y "La Barrancosa" de la Provincia de Santa Cruz, por la ausencia de realización de una evaluación de impacto ambiental y consultas populares.

Más allá del amplio reconocimiento en términos legislativos y su incorporación como instrumento obligatorio para la aprobación de proyectos susceptibles de dañar al ambiente, muchas veces su implementación presenta defectos y no resulta eficaz para integrar mejoras ambientales. Pérez Cubero y Goldner (2018) explican que una de las razones “obedece a que

al no contarse con una norma nacional que regule específicamente el tema, el procedimiento de EIA se encuentra regulado muy dispersamente” (p.168). El contenido de esta regulación está diseminado en diversas resoluciones y decretos de organismos administrativos estatales, además de lo estipulado en la ley. Por esta razón, muchas veces le resulta dificultoso al proponente recabar toda esa información, para cumplimentar de manera acabada con todos los requisitos.

También debe señalarse, que tal como sucedió en el fallo analizado, la mayoría de estos conflictos se deben a la realización de procesos de participación ciudadana deficientes, en los cuales no se le otorga una posibilidad real a la población de involucrarse en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental. En este sentido, Calle Valladares (2016) considera que “la participación ciudadana, como derecho y procedimiento debe ser fortalecido, de manera que la comunicación e intercambio de opiniones entre los titulares de proyectos de inversión, los ciudadanos y el Estado puedan establecerse de manera más armoniosa y compatible, respetando los derechos sustantivos y adjetivos de las partes (p.2).

V - Postura de la autora.

Tal como afirma Ferrer (2017), “el resultado de la valoración de la prueba es siempre contextual, esto es referido a un determinado conjunto de elementos del juicio. Si cambia el conjunto, por adición o sustracción de algún elemento, el resultado puede ser perfectamente otro” (p.156). Esto es lo que sucedió cuando se incorporó al expediente el informe pericial del CPO, en él se valoraron uno a uno todos los puntos controvertidos en la causa, desde los más técnicos referidos a distancia, emisiones gaseosas, posible afectación de aguas subterráneas, hasta los aspectos sociales del proyecto. Esto determinó que la balanza se inclinara a confirmar lo que con tanto énfasis sostuvieron los vecinos: el procedimiento

administrativo tuvo presentes varias irregularidades. De manera tal que se considera correcta y atinada la decisión de la Cámara en hacer lugar al amparo, sin lugar a dudas su razonamiento está justificado sobre la base de las pruebas aportadas y a través de criterios racionales de valoración.

Si se realiza el análisis aislado de la sentencia podría pensarse que, la aplicación de las normas de protección al medio ambiente, cumplió su rol preponderante y lograron evitar la producción de un daño futuro. Sin embargo, es importante destacar que este proyecto encabezado por CORMECOR surgió 2015 en virtud de que el centro de disposición anterior llegó a su capacidad máxima por lo cual, redujo de manera significativa la recepción de residuos de municipios y comunas que conforman el “Gran Córdoba”. Esto evidenció como primer consecuencia, el crecimiento de basurales a cielo abierto o con sistemas de enterramiento de dudoso control ambiental.

Y si además tenemos en cuenta que transcurrieron cuatro años, desde las primeras presentaciones judiciales hasta la sentencia, se entiende que la respuesta judicial a este problema lejos de encontrar solución a la cuestión ambiental respecto del tratamiento y disposición de los residuos empeoró de manera significativa su situación.

Otro factor que también colaboró en la demora en la resolución del caso, es el hecho de que no existe en la Provincia de Córdoba un registro judicial de procesos colectivos de las causas ambientales, y por esta razón durante casi tres años se tramitaron de forma paralela en diversos juzgados de la Provincia expedientes que compartían el mismo objeto colectivo, perdiéndose un tiempo valioso para encontrar vías alternativas de solucionar el conflicto.

VI – Conclusión.

Se han analizado en este trabajo, los principales argumentos del fallo “Complejo Ambiental de Tratamiento, Valoración y Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos de Córdoba y Otros - Cuestión Ambiental”. Como se evidenció, el cumplimiento estricto de todas las previsiones normativas estipuladas respecto de la Evaluación de Impacto Ambiental es indispensable para la obtención de la Licencia y de modo tal de garantizar el derecho de la población a gozar de un medio ambiente sano. La ley provincial 10208 es muy clara al respecto, y establece como elementos esenciales del procedimiento, al Estudio de Impacto Ambiental y a la realización de audiencias públicas u otros mecanismos que permitan la participación ciudadana.

En este caso, ambos elementos fueron fallidos, lo que derivó en que el resultado al que arribaron los jueces fuera contundente: de la valoración de las pruebas se evidenció que la instalación de una planta de tratamiento de residuos en ese sitio podría afectar el ambiente pero sobretodo la calidad de vida de los habitantes cercanos.

En los últimos años se ha observado la proliferación de legislación ambiental, pero este incremento se hizo de manera dispersa y fragmentada, lo que favorece de algún modo el desconocimiento e inobservancia de este derecho. En el caso puntual de la Evaluación de Impacto Ambiental, si bien es una herramienta indiscutida a la hora de prevenir los futuros daños al ambiente, no escapa a esta realidad: existen múltiples leyes, decretos, resoluciones de órganos administrativos, tanto nacionales, provinciales como municipales sin que ello logre mejorar los procesos ambientales y la relación entre los proponentes y destinatarios de los proyectos.

Por último, pero no menos importante, este fallo interpela a la población en su totalidad a reflexionar y tomar conciencia sobre la importancia del cuidado del medioambiente. La sociedad de consumo en la que se está inmerso, lleva a que se produzcan

por día miles de toneladas de residuos que, tal como explica el fenómeno NIMBY, ningún vecino desea tener cerca de su casa. Estos problemas atraviesan a la comunidad de manera transversal, de modo tal que si no se trabaja mancomunadamente entre Estado, sociedad y asociaciones civiles proteccionistas, la solución al problema de la basura seguirá lejos de encontrar solución.

VII – Referencias bibliográficas.

- Arce María Daniela y otros c/Gobierno de la Provincia de Córdoba y Otros – Acción de amparo. Juzgado de Control N°6, Córdoba. (30 de diciembre de 2015). Recuperado de <https://www.justiciacordoba.gob.ar>.
- Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y Otros/ Amparo Ambiental. Corte Suprema de Justicia de la Nación (21 de diciembre de 2016). Recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar>
- Calle, Isabel y Ryan, Daniel (2016). “*La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en 6 países de Latinoamérica*”. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Lima
- Complejo Ambiental de Tratamiento, Valoración y Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos de Córdoba y Otros - Cuestión Ambiental. Cámara Cont. Adm. de 1° Nom., Córdoba. (30 de diciembre de 2019). Recuperado de [justiciacordoba.gob.ar](https://www.justiciacordoba.gob.ar).
- Espinoza, Guillermo (2007). “*Gestión y fundamentos de evaluación de impacto ambiental*”, Santiago de Chile, Chile: Banco Interamericano de Desarrollo, Centro de estudios para el desarrollo.
- Ferrer Beltran, J. (2017). “*La prueba es libertad pero no tanto: Una teoría de la prueba cuasi-Benthamiana*”. Recuperado de <http://www.dialnet.unirioja.es>
- Ferrer Beltran, J. (2017). “*El control de la valoración de la prueba en segunda instancia*”, Revus, n° 33. Recuperado de <https://journals.openedition.org/revus/4016>
- Ley 25.675 Ley General del Ambiente (BO, 2016). Recuperado en www.infoleg.gob.ar
- Ley Provincial 10.208 de política ambiental (BO, 2015). Recuperado en

www.infoleg.gob.ar

- Nieva Fenoll, J. (2010) *“La correcta valoración de la prueba”*. Madrid/Buenos Aires/Barcelona. Marcial Pons.
- Perez Cubero y Goldner (2018) *“Algunas consideraciones sobre la Evaluación de Impacto Ambiental”*, en *“La investigación jurídica en Políticas Públicas Ambientales III”*, pag.159-177. Ed. Advocatus, Córdoba.
- Schejtman L. e Irurita, N. (2012), *“Diagnóstico sobre la gestión de los residuos sólidos urbanos en municipios de la Argentina”*. Recuperado de <https://www.cippecc.org/>