

Hechos y decisión:

El caso versa sobre la situación de un criadero de cerdos de propiedad del actor, situado en el ejido municipal de la localidad de Ataliva Roca a dos mil metros del centro del pueblo.

En la demanda contenciosa, el actor manifiesta que luego del resultado negativo del estudio de impacto ambiental dispuesto por la autoridad de aplicación procedió a la colocación de la tecnología para mejorar la explotación del criadero y la eliminación total de los olores y el aprovechamiento de las heces de los cerdos como energía y fertilizantes, siendo autorizado por el Concejo Deliberante para la construcción de un biodigestor.

El STJ desestima el planteo haciendo mérito de la inexistencia de un estudio de impacto aprobado para la explotación. A la vez, constata que el emprendimiento continuaba funcionando así en forma irregular, por lo que instruye a la autoridad administrativa provincial a que disponga las medidas necesarias para la suspensión de la actividad.

Sumarios:

- *La exigencia de una declaración de impacto ambiental, como autorización puntual y expresa, procura evitar la afectación de los recursos naturales causada por emprendimientos o actividades con capacidad para modificar o directa o indirectamente el ambiente, exigencia que, indudablemente, participa de los fines públicos a los que la reforma constitucional de 1994 ha destinado la cláusula ambiental.*
- *La Declaración de Impacto Ambiental es un acto administrativo emanado de la autoridad ambiental provincial para la aprobación de la realización de la obra o desarrollo de la actividad con base en la evaluación de impacto ambiental y en los dictámenes técnicos que la verifican, de carácter obligatoria, dada su exigencia normativa, cuya ausencia no puede ser subsanada o tolerada más allá de la incidencia que pudiera producir la actividad en el entorno. En ese marco normativo, la autorización emitida por el Concejo Deliberante de Ataliva Roca resulta insuficiente para procurar un nuevo examen de la evaluación de impacto ambiental presentada por el actor, pues esta fue rechazada dada su cercanía con el poblado y no por ausencia de autorización municipal (disp. n° 267/11, fs. 257-259, Exp. Adm.).*
- *Si bien el principio de congruencia marca los límites de resolución del órgano jurisdiccional, la protección o preservación del ambiente habilitan cierta flexibilidad para que la decisión judicial no sea solamente formal y producto del examen de los planteos de las partes, sino también eficaz.*

STJ Sala C, 13/06/2019. Andreatta, Fortunato c/ Provincia de La Pampa s/ Demanda Contencioso-Administrativa (expte. N° A-1084/14)

Texto de la Sentencia

En la ciudad de Santa Rosa, capital de la Provincia de La Pampa, a los trece días de junio de dos mil diecinueve, se reúne la Sala C del Superior Tribunal de Justicia integrada por su presidente, Dr. José Roberto Sappa, y por su vocal, Dr. Eduardo D. Fernández Mendía, a efectos de dictar sentencia en los presentes autos caratulados: “Andreatta, Fortunato c/ Provincia de La Pampa s/ Demanda Contencioso-Administrativa”, Expte. nº A-1084/14, registro del Superior Tribunal de Justicia, del que

Resulta:

I. Fortunato Andreatta, por su propio derecho, interpone una demanda contencioso-administrativa contra el Estado provincial por la que pretende que se declare la nulidad del decreto nº 91/14, que rechazó el recurso jerárquico contra la disposición nº 420/13 de la Subsecretaría de Ecología (fs. 44-55 vta.).

Narra que es titular de una granja en el ejido municipal de Ataliva Roca, donde posee un emprendimiento –iniciado ocho años antes de la interposición de la demanda– que tiene por objeto la cría de porcinos, emprendimiento que tiene habilitación municipal.

Explica que la granja se encuentra distante dos mil metros del centro del pueblo, en la zona de quintas, sector en el que se ejerce la actividad rural.

Dice que para mitigar los supuestos olores derivados por la actividad y que llegaban hasta el centro del pueblo, realizó modificaciones en las instalaciones, tales como la instalación de una pileta para el tratamiento de los residuos líquidos y sólidos.

Relata que con la finalidad de eliminar totalmente los olores, ya que aquella modificación había significado solamente su disminución, desarrolló un proyecto de alto contenido ecológico, consistente en la instalación de biodigestores con los que, además del tratamiento de los residuos, generarían biogás y fertilizantes orgánicos y naturales.

Expresa que si bien el emprendimiento estaba habilitado por el Municipio, inició un procedimiento para la realización de un estudio de impacto ambiental para la colocación de la tecnología que permitiera mejorar la explotación del criadero y la eliminación total de los olores y el aprovechamiento de las heces de los cerdos como energía y fertilizantes.

Narra que, a ese efecto, encargó la realización de un informe de impacto ambiental, el que fue incorporado a las actuaciones administrativas.

Dice que la Subsecretaría de Ecología, mediante la disposición nº 278/10, dispuso la no eximición de la presentación de una evaluación de impacto ambiental y que en febrero de 2011 presentó la evaluación que incluía la propuesta de instalación de los biodigestores.

Añade que, en el expediente administrativo, vecinos de la localidad hicieron una presentación en la que expresaban que en los días de viento noroeste “se [sentía] el olor del criadero” (fs. 45).

Dice que para el tratamiento de los cambios tecnológicos propuestos para el criadero, la autoridad administrativa fijó una audiencia pública, la que fue celebrada el 20 de abril de 2011, oportunidad en la que el vecindario expresó que “si no se eliminaban en forma definitiva los olores, el emprendimiento debería cesar” (fs. 50 vta.).

Luego de dar precisiones sobre el contenido de notas y dictámenes de distintas reparticiones públicas, destaca que el único fundamento que motivó el rechazo de la evaluación del impacto ambiental era la cuestión relativa al uso del suelo.

Agrega que, debido a que el Municipio había decidido permitir el desarrollo del proyecto, se impone que la Subsecretaría de Ecología realice un nuevo análisis de la cuestión con intervención

de los organismos técnicos que correspondan (Comisión Técnica y Ente de Políticas Ecológicas) (fs. 51).

Afirma que el Estado al dictar la disposición nº 420/13 y el decreto nº 91/14 ha interpretado erróneamente los antecedentes de la disposición nº 267/11, hecho que determina la nulidad del acto administrativo por vicio en sus antecedentes (fs. 51 vta.).

Entiende que la decisión contenida en la disposición nº 420/13, confirmada mediante el decreto nº 91/14, en cuanto rechaza la petición de que se analice nuevamente el asunto resuelto por la disposición nº 267/11, carece de fundamentación suficiente, pues luego del dictado de esta última disposición, el Municipio varió sustancialmente su postura y autorizó o consideró viable la explotación condicionándola a la realización de la obra del biodigestor.

Para reforzar su pretensión procesal, expone que además de la Provincia, los municipios tienen participación en la toma de decisiones respecto del impacto ambiental conforme lo disponen los artículos 2, 4 y 5 de la ley nº 1914 y artículos 2, 3 y 4 del decreto nº 2139/03.

Añade que su parte ha hecho una gran inversión monetaria con la expectativa que el Estado provincial estudie el tema y no que resuelva la cuestión sin más fundamentos que la supuesta falta de modificación de las condiciones de hecho y de derecho aplicables.

Finalmente, asevera que su propuesta es ecológicamente intachable, deviniendo en irrazonable y arbitrario lo decidido por la Subsecretaría de Ecología y ratificado por el Poder Ejecutivo.

Por último, refiere sobre el agotamiento de la vía administrativa, funda en derecho su pretensión, ofrece la prueba, hace reserva del caso federal y solicita que se haga lugar a la demanda y se declare la nulidad del decreto nº 91/14 y de la disposición nº 420/13, con costas.

II. Dispuesto el traslado de la demanda (fs. 61), comparece al proceso el Estado provincial, contesta la demanda y solicita su rechazo, con costas a la parte actora (fs. 71-105 vta.).

Precisa que el objeto de la demanda ha sido delimitado al decreto nº 91/14 sin que se hubieran efectuado críticas respecto de la disposición nº 420/13.

Recuerda que el decreto nº 91/14 rechazó el recurso de reconsideración contra la disposición nº 420/13 que había rechazado la pretensión de realizar un nuevo tratamiento y aprobación del estudio de impacto ambiental que había sido rechazado por la disposición nº 267/11.

Respecto de la disposición nº 420/13, fechada el 11 de noviembre de 2013, expresa que el actor no efectuó crítica ninguna, ni ha fundamentado autónomamente los reproches contra ese acto antecedente (y acto base).

Afirma que el actor intenta renovar una cuestión decidida mediante la disposición nº 267/11 y el decreto nº 3062/11, actos que se encuentran firmes, pues no interpuso demanda contencioso-administrativa.

Entiende que es inviable que con la demanda contra el decreto nº 91/14, que rechazó el recurso jerárquico contra la disposición nº 420/13, se pretenda variar una decisión administrativa de la Subsecretaría de Ecología que se encuentra firme.

Agrega que la disposición nº 267/11 había dispuesto el rechazo de la Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto "Granja modelo de producción porcícola con planta de biogás" en la localidad de Ataliva Roca".

Razona que resulta imposible volver contra los propios actos y habilitar el tratamiento de cuestiones firmes.

Afirma que la disposición nº 267/11 –confirmado mediante el decreto nº 3062/11– fue el acto primigenio que rechazó la evaluación de impacto ambiental.

Así, llega a la conclusión que el respeto del principio de congruencia y del debido proceso inhibe al Tribunal de ingresar en el tratamiento de decisiones administrativas firmes y consentidas.

Añade que, ante la hipotética revocación del decreto nº 91/14 y de la disposición nº 420/13 no abarcaría lo resuelto en el expediente administrativo nº 14247 por cuanto no fue recurrido judicialmente el acto base –resolución nº 267/11– ni el decreto nº 3062/11.

También dice que ha sido deficiente la impugnación de los actos administrativos, pues impugna el decreto nº 91/14 sin pretender la declaración de nulidad de la decisión nº 420/13.

Asevera que ello deja en claro que el agravio expresado contra el decreto nº 91/14 en nada modificará la disposición nº 267/11 toda vez que, reitera, no ha sido objeto de agravio ni ha efectuado crítica concreta de la disposición nº 420/13.

Seguidamente, ingresa en la contestación de la demanda, niega específicamente los hechos alegados por el actor, desconoce la documental que no le es atribuible y rechaza que tanto el decreto nº 91/14 como la disposición nº 420/13 contengan vicios en su causa.

En el capítulo referido a la pretensión de nulidad, expresa que la Administración ha dictado los actos administrativos en el marco jurídico de sus facultades.

Recuerda que el cumplimiento regular de una obligación legal no puede tornar ilegítima la actuación de la Administración.

Expresa que el decreto nº 91/14 rechazó el recurso jerárquico contra la disposición nº 420/13 de la Subsecretaría de Ecología que había decidido que no procedía un nuevo tratamiento del Estudio de Impacto Ambiental porque no existía una modificación de las condiciones fácticas y jurídicas.

Argumenta que la autorización municipal para la instalación de un biodigestor no reviste la calidad de modificación sustancial o hecho nuevo, pues el Municipio no puede ir contra normas jerárquicamente superior y autorizar un emprendimiento que pudiere afectar el equilibrio ecológico sin cumplir con la exigencia legal de la declaración de impacto ambiental que expide la Subsecretaría de Ecología.

Luego de reseñar los considerandos del decreto nº 91/14, expresa que no existe vicio que provoque la nulidad reclamada.

Afirma que el actor ha participado en las actuaciones administrativas y que después de dos años de haber sido rechazado el proyecto pretende innovar en una situación fáctica que no varió, pues permanece en la misma ubicación.

Añade que la alegada autorización municipal o convenios –de dudosa legalidad– suscriptos con el Concejo Deliberante no varían la esencia o sustancia de la cuestión (fs. 89 vta.).

Manifiesta que el actor no puede obviar lo decidido en la disposición nº 420/13, cuya simple lectura indica que la Administración ha actuado conforme a derecho.

Expone que los asuntos que el actor pretende reeditar ante el Poder Judicial han sido debidamente analizados por la Administración en el marco de sus facultades y competencias.

Agrega que con el dictado de la disposición nº 267/11 y el decreto nº 3062/11, que habían rechazado el estudio de impacto ambiental, correspondía el cierre del emprendimiento, pues toda obra realizada después del 5 de agosto de 2011 debió ser considerada como una violación a lo dispuesto en los artículos 3º y 4º de la ley nº 1914.

Precisa que en los considerados de la disposición nº 420/13 se expuso que dado el rechazo adoptado y concluido en la instancia administrativa mediante el decreto nº 3062/11, la nota presentada por el Sr. Andreatta a fs. 302-303 era extemporánea.

Agrega que el convenio celebrado con el Concejo Deliberante de Ataliva Roca resultaba contrario a derecho y que el mismo municipio debió proceder al cierre del establecimiento, pues había declarado que el proyecto era inviable (fs. 90 vta.).

Dice que, precisamente, la disposición nº 420/13 señala que debido a lo constatado en el acta de inspección efectuada en el criadero de cerdos propiedad de Fortunato Andreatta, la Subsecretaría de Ecología había remitido una nota al Sr. Intendente (nota nº 54/13) para que indique cuál era la causa por lo que permanecía en funcionamiento a pesar que, como era de conocimiento de la misma autoridad municipal, la Evaluación de Impacto Ambiental del emprendimiento había sido rechazada desde hacía dos años por el Ente de Políticas Ecológicas con recomendación de su erradicación.

Expone que tanto el decreto nº 91/14 como la disposición nº 420/13 contienen las razones de hecho y de derecho que dieron base al rechazo de la presentación del Sr. Andreatta, circunstancia que acredita que están debidamente motivadas y ausentes de todo vicio.

Dice que la parte actora no solo no ha logrado demostrar cuál es el elemento esencial del que carece el acto administrativo, tal como lo dispone el artículo 61 del Código Contencioso Administrativo (fs. 93), sino que además el decreto nº 91/14 contiene cada uno de los presupuestos que la ley administrativa exige para su legitimidad.

Párrafos más adelante, expone que, si bien la sola lectura del acto impugnado bastaría para el rechazo de la demanda, la actuación de la Administración está debidamente documentada en el expediente administrativo de donde surgen los antecedentes que dieron motivo al dictado tanto del decreto nº 91/14 como de la disposición nº 420/13.

Así, expresa que la disposición nº 267/11 relata los antecedentes fáctico-jurídicos que dieron sustento al acto que ahora se cuestiona y que su causa fue que “el convenio suscripto con el Concejo Deliberante de Ataliva Roca resultaba contrario a derecho ya que se encontraba firme el rechazo de Evaluación de Impacto Ambiental presentado por el Sr. Andreatta y que, además, el Municipio había declarado que era inviable el emprendimiento siendo su deber proceder a su cierre y de toda otra obra que realice con posterioridad al 5 de agosto de 2011, fecha del rechazo de la evaluación de impacto ambiental debiendo considerarse una violación a lo establecido en los artículos 3 y 4 de la ley nº 1914 y concordantes y susceptibles de sanción” (fs. 100).

Con fundamento en el artículo 46 de la Ley de Procedimiento Administrativo, recuerda que los actos dictados por los agentes estatales hacen plena fe de su contenido mientras no se pruebe lo contrario.

Expone que el actor no efectuó una contraprueba idónea que desvirtuara las observaciones de los organismos técnicos ni los redarguyó de falsos conforme al procedimiento legal aplicable.

Así, concluye que no se advierte la existencia de vicio respecto de la causa.

Afirma que resulta improcedente alegar que el acto carece de causa, cuando expresamente ha sido señalada en el decreto en cuestión y además explicitadas debidamente las actuaciones administrativa que le dan sustento (fs. 101).

Asevera que carecen de sustento fáctico-jurídico los reproches dirigidos contra los actos administrativos impugnados por el actor.

Por ello, niega, resiste y rechaza que tanto el decreto nº 91/14 como la disposición nº 420/13 hayan vulnerado el derecho o garantías constitucionales, sino que su dictado importó el ejercicio razonable de una facultad propia de la Administración.

Finalmente, funda en derecho su defensa, mantiene el caso federal, manifiesta desinterés en la producción de la prueba pericial – tasador y pericial (ingeniero agrónomo o medio ambiente) por inconducentes, ofrece la prueba que hace a su derecho y solicita el rechazo de la demanda, con costas.

III. Ordenado el traslado de la contestación de la demanda, en los términos establecidos en el artículo 37 del código adjetivo, el actor solicita la apertura a prueba, debido a la existencia de hechos controvertidos (fs. 109-109 vta.).

IV. El Tribunal dispuso la apertura a prueba del proceso (fs. 111-112) y, luego de producida la ordenada, decretó la clausura del período probatorio (fs. 305).

Seguidamente, puso los autos en la oficina para alegar, acto que fue cumplido tanto por la parte demandada como por la parte actora (fs. 317-324 y 325-329, respectivamente).

V. Remitidas las actuaciones en vista (art. 48, CPCA), la Procuración General emite su dictamen pronunciándose por el rechazo de la demanda contencioso-administrativa (fs. 331-333 vta.).

Para ello, entiende que la pretensión deducida por el actor no se dirige a impugnar el acto primigenio, esto es, aquel que dispuso el rechazo de la Evaluación de Riesgo Ambiental y el decreto que denegó el recurso jerárquico, sino que su única finalidad ha sido la de reeditar el planteo en la instancia administrativa.

Referente al vicio en la causa, precisa que tanto en la disposición nº 420/13 como en el decreto nº 91/14 se hizo referencia a todos los antecedentes y circunstancias de hecho y derecho señalados que demuestran que no contienen vicios que causen su nulidad.

Así, concluye que el titular del emprendimiento no produjo prueba que desvirtúe la gravedad de la transgresión alegada, motivo por el que se pronuncia por el rechazo de la demanda.

Finalmente, el Tribunal llama autos para sentencia (fs. 334).-

Considerando:

1º) En el caso traído a consideración de este Superior Tribunal de Justicia, la parte actora pretende la declaración de nulidad del decreto nº 91/14 que rechazó el recurso jerárquico contra la disposición nº 420/13, de la Subsecretaría de Ecología, que había rechazado la presentación de fojas 302-303.

En la referida presentación, y en el marco del expediente administrativo nº 14247/10, Fortunato Andreatta solicitaba la aprobación del estudio de impacto ambiental con fundamento en una comunicación del Concejo Deliberante de la localidad de Ataliva Roca, de fecha 25 de junio de 2013, en la que autorizaba la construcción de un biodigestor en el criadero de cerdos de su propiedad.

En la misma comunicación se otorgaba un plazo de ciento ochenta días corridos para construcción, instalación y puesta en funcionamiento del referido biodigestor, con más la suspensión de cualquier tipo de clausura del establecimiento.

El Estado provincial, en la oportunidad de contestar la demanda, además de defender la legitimidad de los actos administrativos impugnados, alega, como cuestión preliminar, la falta de cuestionamiento del acto base, esto es, la disposición nº 267/11 y el decreto nº 3062/11, actos que están firmes y consentidos, circunstancia que determina la improcedencia del reclamo judicial.

2º) Del expediente administrativo, caratulado: “Secretaría General de la Gobernación – Secretaría de Ecología s/ presentación de documentación referente al impacto ambiental del proyecto ‘Granja modelo de producción porcícola con planta de biogás’ en Ataliva Roca, La Pampa. 1ª etapa”, Expte. nº 14247 año 2010, surge que la Subsecretaría de Ecología, con base en la opinión tanto de la Comisión Asesora como de lo resuelto por el Ente de Políticas Ecológicas, dispuso no eximir al actor de autos de la presentación de una evaluación de impacto ambiental en virtud de la proximidad del proyecto con el área urbanizada de la localidad de Ataliva Roca (conf.: disposición nº 278/10, fs. 64).

Una vez presentada la Evaluación de Impacto Ambiental (fs. 65-142), cumplida la audiencia pública, en los términos de la Ley Ambiental Provincial (fs. 212-214), presentada las correcciones a la EIA (fs. 215-233), emitido un informe por la Comisión Asesora (fs. 238) y la opinión desfavorable del Ente de Políticas Ecológicas (fs. 239-241), la Subsecretaría de Ecología rechazó la Evaluación de Impacto Ambiental (disposición nº 267/11, fs. 257-259).

Contra esa disposición, Fortunato Andreatta, mediante apoderado, interpuso un recurso jerárquico (fs. 261-262 vta.) el que fue rechazado por el decreto nº 3062/11, fechado el 7 de diciembre de 2011 (fs. 283-284).

El 25 de octubre de 2013, Fortunato Andreatta solicita a la Subsecretaría de Ecología la aprobación del estudio de impacto ambiental (fs. 302-303 vta.).

Expresa que a partir de una comunicación, fechada el 25 de junio de aquel año (fs. 295), el Concejo Deliberante de Ataliva Roca había autorizado la construcción de un biodigestor en el criadero de cerdos “por si se hace”, dándole un plazo de ciento ochenta días corridos. Agrega que se le hizo saber que aquella decisión sería comunicada al Departamento Ejecutivo para que fuera suspendida cualquier tipo de clausura del establecimiento.

Explica que aquella determinación del Concejo Deliberante implicaba un cambio en la situación de hecho y de derecho que había motivado el dictado de la disposición nº 267/11, circunstancia que habilitaba dar un nuevo tratamiento y decisión, pues no existía “motivo alguno para no aprobar el estudio de impacto ambiental oportunamente presentado” (fs. 303).

La Subsecretaría de Ecología, con base en el dictamen de la Asesoría Letrada Delegada, rechazó la presentación en cuanto al nuevo tratamiento y aprobación de la Evaluación de Impacto Ambiental (disposición nº 420/13, fs. 312-317).

Para ello, consideró que la presentación devenía extemporánea, pues se encontraba firme el rechazo a la Evaluación de Impacto Ambiental, siendo contrario a derecho el convenio otorgado por el Concejo Deliberante y que el mismo municipio había declarado inviable el emprendimiento, circunstancia que motivaba su cierre y que toda obra realizada con posterioridad al 5 de agosto de 2011 debía ser considerada como una violación a lo establecido en los artículos 3, 4 y concordantes de la ley nº 1914 y susceptible de sanción.

Finalmente, el Poder Ejecutivo rechazó el recurso jerárquico interpuesto contra la disposición nº 420/13 por considerar improcedente un nuevo tratamiento del estudio de impacto ambiental porque no existía una modificación de las circunstancias fácticas y jurídicas por las que había sido rechazado oportunamente (decreto nº 91/14, fs. 331-332).

3º) Lo hasta aquí considerado permite precisar que la pretensión de la parte actora no tiene por objetivo la declaración de nulidad de la disposición nº 267/11 ni del decreto 3032/11, actos que por cierto revisten el carácter de firmes y consentidos, sino la revisión judicial de los actos administrativos que han denegado un nuevo examen de la Evaluación de Impacto Ambiental a partir del acto de autorización emitido por el Concejo Deliberante de Ataliva Roca.

La cuestión, entonces, radica en determinar si aquella autorización del Concejo Deliberante resulta suficiente para cambiar el criterio respecto de una Evaluación de Impacto Ambiental, cuyo motivo de desaprobación había sido –hecho no controvertido– la cercanía del emprendimiento porcícola al poblado de Ataliva Roca por fuera de las disposiciones de la Ley Ambiental Provincial, ley a la que el mismo municipio está adherido mediante la ordenanza nº 13/09, promulgada el 12 de mayo 2009.

4º) Para dar respuesta a la cuestión que antecede, es válido señalar que la complejidad de los problemas que causan la protección del ambiente requieren del compromiso y participación de la sociedad en su conjunto y del Estado en sus distintos niveles –nacional, provincial, municipal– y funciones de gobierno –ejecutiva, legislativa y judicial–.

Ahora bien, cuando el Poder Judicial es llamado a resolver un conflicto de naturaleza ambiental, su intervención tiene una incidencia cardinal, pues debe procurar que la protección del ambiente sea efectiva.

La Constitución provincial, en consonancia con la Constitución nacional (art. 41), proclama el derecho de todo habitante a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y el deber de preservarlo (art. 18), y pone en cabeza tanto del Estado como de toda la comunidad su protección y la utilización racional de los recursos naturales para el mejoramiento de la calidad de vida.

La Ley General de Ambiente (ley 25.675, BO. 28/11/2002), define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos (conf. art. 27, última parte).

Este Superior Tribunal de Justicia, con otra integración, ha dicho que el daño ambiental lesiona no solo la calidad de vida o la salud de los seres humanos, sino que además puede afectar el desarrollo de una comunidad y puede comprometer, seriamente, sus intereses económicos, presentes y futuros (conf.: STJ, sala A, “Petroquímica Comodoro Rivadavia”, Expte. 751/06, sentencia: 13/6/2008).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, a su turno, ha precisado que el ambiente es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que el órgano judicial debe actuar para hacer efectivos (los) mandatos constitucionales (conf.: CSJN, “Mendoza”, Fallos: 329:2316, consid. 18).

La Ley Ambiental Provincial establece como principio de política ambiental, entre otros, la necesidad de que todo emprendimiento, público o privado, cuyas acciones u obras sean susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente, debe contar con una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) previa.

También dispone que el Poder Ejecutivo, a través de sus organismos competentes, y los municipios, deben fiscalizar todas las acciones que puedan producir un menoscabo al ambiente, a la utilización racional de los recursos naturales y a la preservación del patrimonio natural y la diversidad biológica y que procederán a ejecutar, según el caso, acciones de carácter preventivo (conf. ley 1914, art. 2, BO. 2/2/2001).

Esa naturaleza esencialmente preventiva que reviste la regulación ambiental, autoriza a las autoridades a exigir que toda planificación del desarrollo agropecuario, urbano e industrial, deberá tener en cuenta, entre otras cuestiones, los límites físicos del área, la situación socioeconómica de la región y el impacto ambiental de las acciones a emprender, exigencia que tienden a evitar –o minimizar– el deterioro de la atmósfera, del suelo y del subsuelo.

En ese sentido, la Ley Ambiental Provincial, menciona la actividad económica del actor como una de las que deberán cumplimentar la evaluación de impacto ambiental, ya que se la considera

capaz “de modificar directa o indirectamente el ambiente del territorio provincial” (conf. art. 3, ley nº 1914).

5º) Como se ha precisado, el régimen jurídico aplicable, esto es, la Ley Ambiental Provincial y su decreto reglamentario, dispone que emprendimientos como el del actor, capaces de modificar directa o indirectamente el ambiente del territorio provincial, deberán obtener la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), la que será expedida por la Subsecretaría de Ecología, previa resolución del Ente de Políticas Ecológicas de la Provincia.

Agrega la citada norma jurídica que la Declaración de Impacto Ambiental será exigida por los organismos centralizados o descentralizados de la Administración pública provincial o municipal con competencia en la obra o acción, quedando prohibida en el territorio provincial, la autorización administrativa y la ejecución de acciones que no cumplan con la referida declaración, bajo la pena de aplicación de las sanciones previstas por la Ley y sin perjuicio de la nulidad de las actuaciones administrativas que se hubiesen iniciado haciendo responsable al funcionario autorizante bajo tales circunstancias.

Las ampliaciones o cambios de actividad o los traslados a otras localizaciones, establece la reglamentación, serán consideradas nuevas actividades y por lo tanto susceptibles de exigencia de una nueva Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

Cuando se produzca el rechazo de cualquiera de los niveles de estudios ambientales exigidos, significará que toda nueva presentación comenzará su tramitación en los plazos y con las exigencias de una nueva presentación de estudio ambiental (art. 21, decreto nº 2139/03, decreto reglamentario de la ley nº 1914).

6º) Como puede apreciarse, la exigencia de una declaración de impacto ambiental, como autorización puntual y expresa, procura evitar la afectación de los recursos naturales causada por emprendimientos o actividades con capacidad para modificar o directa o indirectamente el ambiente, exigencia que, indudablemente, participa de los fines públicos a los que la reforma constitucional de 1994 ha destinado la cláusula ambiental.

Por ello, en tanto las actividades o acciones signifiquen una real o potencial degradación de las cualidades de aguas, aire, suelo o subsuelo, la biodiversidad o del entorno ambiental en general, la intervención estatal se erige en una barrera protectoria, configurando un esquema normativo cuya fuerza obligatoria debe observarse sin fisuras.

Lo dicho permite considerar que la Declaración de Impacto Ambiental es un acto administrativo emanado de la autoridad ambiental provincial para la aprobación de la realización de la obra o desarrollo de la actividad con base en la evaluación de impacto ambiental y en los dictámenes técnicos que la verifican, de carácter obligatoria, dada su exigencia normativa, cuya ausencia no puede ser subsanada o tolerada más allá de la incidencia que pudiera producir la actividad en el entorno. En ese marco normativo, la autorización emitida por el Concejo Deliberante de Ataliva Roca resulta insuficiente para procurar un nuevo examen de la evaluación de impacto ambiental presentada por el actor, pues esta fue rechazada dada su cercanía con el poblado y no por ausencia de autorización municipal (disp. nº 267/11, fs. 257-259, Exp. Adm.).

Con base en lo que antecede y en consonancia con lo dictaminado por la Procuración General (fs. 332 vta.) este Superior Tribunal de Justicia considera que los actos administrativos impugnados, tanto la disposición nº 420/13, como su consecuente, el decreto nº 91/14, no contienen el vicio que el actor les ha endilgado (ausencia de causa, fs. 53 vta.), sino que, por el contrario, reflejan los antecedentes de hecho y de derecho que se han sido reseñados y que fueron tenidos en cuenta para su dictado (conf.: art. 41, LPA), conclusión que conduce al rechazo de la demanda contencioso-administrativa interpuesta por Fortunato Andreatta.

7º) Párrafo aparte merece la situación comprobada en autos, esto es, el funcionamiento de un emprendimiento de producción porcícola sin un estudio de impacto ambiental aprobado conforme lo establecido por la Ley Ambiental Provincial.

Si bien el principio de congruencia marca los límites de resolución del órgano jurisdiccional, la protección o preservación del ambiente habilitan cierta flexibilidad para que la decisión judicial no sea solamente formal y producto del examen de los planteos de la partes, sino también eficaz.

En este último sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido que en los asuntos concernientes a la tutela del daño ambiental las reglas procesales deben ser interpretadas con un criterio amplio, revalorizando las atribuciones del tribunal al contar con poderes que exceden la tradicional versión del juez espectador (conf.: Fallos 329:3493; 339:201).

Y ello es así, pues el órgano jurisdiccional encarna la función de garante de los derechos que en materia ambiental proclaman tanto la Constitución nacional como la Constitución provincial, esto es, vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y apto para el desarrollo humano (conf.: art 41, Const. Nal.; art. 18, Const. Prov.).

Ello se traduce en la obligación del Estado de realizar las acciones necesarias para prevenir daños conservando las condiciones que aseguren el efectivo ejercicio del derecho constitucional, debiendo las autoridades públicas cumplir con sus cometidos dada la relevancia de los bienes comprometidos.

En el contexto de estas actuaciones, la Subsecretaría de Ecología conocía perfectamente la situación irregular del funcionamiento del emprendimiento, de hecho mediante la disposición nº 267/11 desaprobo la Evaluación de Impacto Ambiental.

Más aún, en los considerandos de la disposición nº 420/13 dejó constancia que “toda obra que se realice con posterioridad a fecha 5 de agosto de 2011 (...) ha de ser considerada una violación a lo establecido en el artículo 3º, 4º y concordantes de la Ley 1914 y susceptible de sanción”.

Estas circunstancias quedaron corroboradas con la prueba producida en estas actuaciones.

En efecto, Claudio Guillermo Gigena, agente de la Subsecretaría de Ecología, y quien, a la fecha de su declaración cumplía funciones como coordinador de la Comisión Técnica Asesora del Ente de Políticas Ecológicas, expresó que “el proyecto tenía muy pocas consideraciones técnicas respecto de lo ambiental” y que “la actividad en general tiene un alto impacto ambiental por los residuos que se generan por su volumen y por los olores que generan”. También dijo que “principalmente las deficiencias se centran en el tratamiento de los residuos y que están vinculados con los olores y la contaminación de suelos y aguas subterráneas” (fs. 146-148 vta.).

El funcionamiento del emprendimiento en forma irregular no puede ser soslayado por este Superior Tribunal de Justicia debido a la potencial afectación del medioambiente. Por ello se entiende que la referida autoridad administrativa debió disponer las medidas necesarias para la suspensión de la actividad, disposición para la que tiene competencia dada su condición de autoridad de aplicación de la Ley Ambiental Provincial (conf.: art. 34, ley nº 1914).

Por lo antedicho, y con arreglo a las facultades que la ley procesal otorga a este Tribunal, se dispone requerir a la Subsecretaría de Ecología que informe a este Tribunal, en el plazo de 60 días corridos, las medidas inmediatas que se implementarán a fin de hacer cesar la actividad del emprendimiento porcícola propiedad del señor Fortunato Andreatta.

8º) Las costas del juicio deben ser soportadas por la parte actora vencida, en tanto que no existe mérito para apartarse del principio general de la derrota (arts. 69 y 70, CPCA). -

9º) A los efectos de la regulación de los honorarios profesionales el Tribunal tendrá en consideración la naturaleza y complejidad del proceso, el resultado obtenido, el mérito de la labor profesional, apreciada por la calidad, eficacia, extensión del trabajo; la actuación profesional con respecto a la aplicación del principio de celeridad procesal; y la trascendencia jurídica tanto moral como económica que tuviere el asunto o proceso para casos futuros, para el cliente y para la situación económica de las partes (arts. 6, 9, 10, 38 y concordantes de la Ley de Aranceles).

Respecto de los peritos intervinientes, se considerarán las labores desarrolladas y que conserven una proporción razonable con aquellos que se determinen a los abogados que han actuado en el proceso (conf.: art. 453, CPCC).

Por ello, el Superior Tribunal de Justicia, sala C:

Resuelve:

1º) Rechazar la demanda contencioso-administrativa interpuesta por Fortunato Andreatta contra la Provincia de La Pampa.

2º) Requerir a la Subsecretaría de Ecología que informe a este Tribunal, en el plazo de 60 días corridos, las medidas inmediatas que se implementarán a fin de hacer cesar la actividad del emprendimiento porcícola propiedad del señor Fortunato Andreatta.

3º) Imponer las costas a la parte actora vencida (arts. 69 y 70, CPCA).

4º) Por su actuación profesional en autos, regular los honorarios del Dr. José Alejandro Vanini –Fiscal de Estado–, Dra. Marina E. Álvarez –apoderada– y Dr. Raúl Alberto Reyes –apoderado– en forma conjunta, en la cantidad de cuarenta y nueve mil pesos (\$ 49.000) (arts. 6, incs. b), c) y d); 9, 10, primera parte, y 38, Ley de Aranceles); y los de los Dres. Mariano Alomar, letrado patrocinante, en la cantidad de catorce mil ochocientos setenta y cinco pesos (\$ 14.875) (1 y ½ etapas) y los de la Dra. Ligia I. Melchior, letrada patrocinante, en la cantidad de catorce mil ochocientos setenta y cinco pesos (\$ 14.875) (1 y ½ etapas) (arts. 6, incs. b), c) y d); 10, segunda parte, 38 y concordantes, Ley de Aranceles).

5º) Por las tareas desarrolladas, regular los honorarios de los peritos Carlos Eduardo Rojas, ingeniero agrónomo, en la cantidad de doce mil doscientos cincuenta pesos (\$ 12.250); y los de la perito tasadora Mariana Liz Díaz en la cantidad de doce mil doscientos cincuenta pesos (\$ 12.250) (conf.: art. 453, CPCC).

A las sumas indicadas en los puntos 4º y 5º se le adicionará el porcentaje de IVA, de así corresponder.

6º) Por Secretaría, regístrese, notifíquese, ofíciase y, oportunamente, devuélvase el expediente administrativo, a su procedencia.

Fdo. Dr. Jose Roberto Sappa, Presidente de Sala C, STJ

Dr. Eduardo Fernández Mendía, Vocal de Sala C, STJ

Dr. Sergio Javier Díaz, Secretario de Sala, STJ.