

## TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN



**EL PRINCIPIO PRECAUTORIO EN LA TUTELA DEL MEDIO AMBIENTE: LA IMPORTANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.**

**RODRIGO PIQUERAS**

**LEGAJO: VABG5039**

**DNI: 35.637.878**

**TUTORA: FORADORI, MARÍA LAURA**

**ABOGACÍA**

**UNIVERSIDAD SIGLO 21**

**Sumario: I. Introducción.- II. La tutela del medio ambiente y las obligaciones del Estado.- III. Reconstrucción de los hechos, decisión de la medida cautelar de primera instancia y del STJ.- IV. Recurso de queja ante la CSJN, resolución y fundamentos.- V. El principio precautorio y la importancia del estudio de impacto ambiental.- VI. Breves consideraciones ante el fallo de la CSJN.- VII. Reflexiones finales.-**

## **I. Introducción**

La normativa en materia ambiental se apoya en una serie de principios muy importantes que son la base desde donde parte la misma. Unos de los pilares fundamentales es el **Principio Precautorio** (en adelante PP), el mismo respalda la adopción de una serie de medidas protectoras para así reducir la posibilidad de producir daños ambientales, aún cuando no se tenga certeza científica de que dicho daño pueda llegar a producirse.<sup>1</sup>

Resulta claro que en materia ambiental “No hay mejor reparación de un perjuicio que su propia evitación” (Vazquez Ferreyra, 1993, pág. 235).

El avance de la industria y el interés personal que impera en la actualidad, en obtener cada vez más ganancias económicas, provoca situaciones inciertas para el futuro. Lo que crea nuevos escenarios y al mismo tiempo con el desconocimiento de las consecuencias que puedan llegar a producir.

En los términos antes planteados, la problemática actual es grave. En ciertas ocasiones poco visibilizada, pudiendo generar daños irreparables en el medio ambiente.

En el presente trabajo se le presentará al lector el problema jurídico que presenta el caso Mamani, Agustín Pío y otros c/Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/recurso de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) del año 2017, identificando los hechos que generaron la controversia, las etapas judiciales por las que fue transitando, hasta llegar a la resolución definitiva, analizando cuáles fueron los argumentos jurídicos de los que se sirvió el tribunal para llegar a dicha decisión.

Se intentará demostrar la importancia del cumplimiento de los procedimientos administrativos, que deben llevarse a cabo antes de la emisión de autorizaciones, para

---

<sup>1</sup> (Art. 4 Ley 25.675. Ley General del Ambiente, 2002).

aquellas acciones que puedan llegar a perjudicar al medio ambiente. Siendo deber del estado hacer cumplir estos procedimientos, para así poder ejercer una correcta protección del mismo y de los derechos colectivos.

## **II. La tutela del medio ambiente y las obligaciones del Estado**

En relación a lo expuesto, el PP cumple un rol fundamental en la tutela del medio ambiente, es por ello que es deber del Estado adoptar las medidas necesarias que reduzcan la posibilidad de sufrir daños ambientales, aun cuando se carezca de la certeza de las futuras consecuencias.

La CSJN expresa que este principio “(...) produce una obligación de previsión extendida y anticipatorio a cargo del funcionario público. (...) no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten...” (Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo, 2009, consid. 2°).

En el presente fallo se observa un problema axiológico entre dicho principio y el incumplimiento de reglas administrativas, ya que el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Jujuy (en adelante STJ) falla autorizando el desmonte de 1470 hectáreas de bosques nativos violando una serie de procedimientos establecidos en las leyes 26.331 y 25.675. A saber:

- Ausencia de participación ciudadana (potencialmente afectada), a través de audiencias públicas, a efectos de la emisión de la licencia ambiental (considerando 9° del presente fallo), conforme la Ley establece que “Las autoridades deberán 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...” (Ley 25.675 Ley General del Ambiente, 2002, art. 20).

- Graves irregularidades en la evaluación del impacto ambiental (en adelante EIA), tanto por error como por omisión. Se autoriza el desmonte de una superficie mayor a la fiscalizada y detallada. (considerando 8° del presente fallo) y se omiten datos de relevamiento de planos, riesgo de erosión y la fiscalización se realizó en un área inferior al cincuenta por ciento de la superficie total (seiscientas hectáreas sobre un total de un mil cuatrocientas setenta).

- El TSJ falla argumentando que debía acreditarse la existencia o inminencia de daño ambiental, posición que no acuerda la CSJN ya que atenta contra el PP. “Son objetivos de la presente ley: (...) Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos cuyos beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad...” (Ley 26.331 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, 2007, art. 3).

### **III. Reconstrucción de los hechos, decisión de la medida cautelar de primera instancia y del STJ**

La parte actora, conformada por un grupo de vecinos, persigue que se declaren nulas las resoluciones que autorizan a la empresa CRAM S.A. a realizar un desmonte, aduciendo graves irregularidades en los procedimientos del EIA. En primer término, manifiesta que se autorizó el desmonte de una superficie mayor a la detallada en dicho estudio, y como segundo término que no hay registros de que se hayan llevado a cabo las audiencias públicas obligatorias que establecen los Artículos 19, 20 y 21 de la Ley 25.675.

En primera instancia, interpone una acción colectiva de amparo ambiental (Medida Cautelar Innovativa) en contra del Estado Provincial –Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la empresa CRAM S.A. (Expte. N° B-229.276/10). En esta oportunidad el Tribunal en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Jujuy (Sala II) el día 27 de junio de 2012 resuelve hacer lugar a la acción de amparo interpuesta declarando la nulidad de las resoluciones que autorizaban el desmonte argumentando graves irregularidades en el EIA.

Posteriormente el TSJ hace lugar al recurso interpuesto por el Estado Provincial y la empresa CRAM S.A. (Expte. N° 9101/12), y el día 18 de septiembre de 2013 en fallo dividido resuelve dejar sin efecto la sentencia anterior rechazando la demanda (Expte. 9101, 2012), considerando que debía demostrarse la existencia o inminencia de un daño ambiental para que fuera procedente la acción interpuesta en primera instancia, manifestando que el fallo anterior no se ajustaba a la realidad de los hechos y que la autorización se había otorgado sobre una zona permitida según la categorización que hace la Ley 26.331 en su artículo 9°.

#### **IV. Recurso de queja ante la CSJN, resolución y fundamentos**

Finalmente, la actora interpone un recurso extraordinario ante el STJ, que al ser rechazado acude como última instancia a la CSJN presentando un recurso de queja (Expte. 318/2014) donde el día 5 de septiembre de 2017 el alto tribunal por mayoría resuelve hacer lugar a la queja, declarando formalmente procedente el recurso extraordinario y la nulidad de las resoluciones.

Todo esto considerando la importancia del PP, las graves irregularidades cometidas en el EIA (falta de audiencias públicas, errores y omisiones con respecto al área de superficie detallada) y que una aprobación condicionada con sugerencias o recomendaciones no se ajusta al marco normativo actual (cons. 7° del presente fallo).

Para tomar esta decisión en primer término hace hincapié en el PP, argumentando que en caso de que haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá ser utilizada como razón para postergar la toma de medidas eficaces (consid. 5° del presente fallo).

Luego manifiesta que si bien sería procedente revocar la sentencia del STJ y devolver los autos a dicho tribunal, para que dicte nueva sentencia en base a lo resuelto (solución propuesta por el Ministro Rosenkrantz en disidencia parcial), decide declarar la nulidad de las resoluciones cuestionadas suprimiendo los permisos a la empresa antes mencionada, apoyándose en las facultades que otorga el artículo 16, segunda parte, de la ley 48 (Jurisdicción y Competencia de los Tribunales Nacionales).

En cuanto a jurisprudencia hace mención a los fallos “Salas, Dino” (332:663) y “Cruz” (339:142) poniendo de manifiesto la importancia de los deberes de los funcionarios públicos, en los procedimientos que deben llevar a cabo, antes de otorgar autorizaciones. En concordancia al PP, que establece una serie de medidas con el fin de prevenir daños y no actuar una vez que los mismos se hayan producido, cuestión a la que también se refiere citando al fallo “Mendoza” (329:2316).

Con respecto al EIA cita al fallo “Martínez” (339:201) marcando la importancia de los estudios previos al otorgamiento de autorizaciones y a la participación que se le debe dar a la sociedad consagrada en los artículos 19, 20 y 21 de la ley 25.675 y artículos 12 y 45 de la Ley 5063 (Ley General de Medio Ambiente de la Provincia de Jujuy), “(...) los estudios de evaluación de impacto ambiental y su aprobación deben ser previos a la ejecución de la obra o actividad, al tiempo que no se admite que la

autorización estatal se expida en forma condicionada...” (Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso, 2017, consid. 7º, párr. 3º).

En los recursos que tratan los dos artículos anteriores, cuando la Corte Suprema revoque, hará una declaratoria sobre el punto disputado, y devolverá la causa para que sea nuevamente juzgada; o bien resolverá sobre el fondo, y aun podrá ordenar la ejecución especialmente si la causa hubiese sido una vez devuelta por idéntica razón.<sup>2</sup>

## **V. El principio precautorio y la importancia del estudio de impacto ambiental**

El PP como base en materia ambiental es “una herramienta de vital importancia para dirimir aquellas circunstancias en que el regulador se enfrenta a un posible daño ambiental (grave o irreversible) y que en virtud de la incertidumbre o la falta de información se torna dificultosa una decisión”. (Ferla, 2016, párr. 5º). El mismo “(...) apunta a impedir la creación de un riesgo con efectos todavía desconocidos y por lo tanto imprevisibles. Opera en un ámbito signado por la incertidumbre” (Cafferatta y Morello, 2004, p. 77).

En cuanto a la protección del medio ambiente, este principio debería aplicarse cuando existe una incertidumbre acerca de la naturaleza y magnitud del peligro y/o daño; los motivos de incertidumbre sean plausibles o científicamente defendibles; el riesgo tenga consecuencias poco conocidas y los peligros sean inaceptables. (UNESCO, 2005, pág. 13)

La CSJN menciona en el fallo “Salas, Dino” que este principio “produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público (...) no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten” (Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo, 2009, consid. 2º).

Es por ello que no es requisito para que sea viable “(...) la acreditación de un daño concreto, debiéndose ponderar (...) si esa conducta representa una situación de

---

<sup>2</sup> (Art. 16 Ley 48. Jurisdicción y Competencia de los Tribunales Nacionales, 1963).

peligro inminente o daño potencial para la salud de los actores, y si la misma es también potencialmente- lesiva al medio ambiente” (ASHPA s/ Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley, 2016, pág. 17).

El principal mecanismo de control del riesgo ambiental “proviene del establecimiento de medidas o instrumentos preventivos, esto es, la exigencia de ciertos requisitos, autorizaciones o permisos otorgados por la autoridad pública, previos a la realización de una actividad riesgosa” (Durán Medina, 2001, pág. 3).

Aquí cobra especial relevancia el EIA, que puede definirse como “... un procedimiento jurídico administrativo cuyo objeto es identificar, predecir e interpretar los impactos ambientales de un proyecto o actividad sobre el medio ambiente, a los efectos de su aceptación, modificación o rechazo por parte de la autoridad de aplicación”, es por ello que “...la eventual inobservancia de este recaudo, cuando resulta exigido por el ordenamiento, constituye un vicio esencial en el procedimiento de formación de la voluntad estatal que conduce a su invalidez” (Cámara Argentina de Pescadores de Monte Hermoso y otro contra Fisco de la Provincia de Buenos Aires y otro. Acción de amparo -recurso de inaplicabilidad de ley, 2012, pág 16 y 17). Por lo tanto, se podría caracterizar como un procedimiento participativo para considerar de forma anticipada las consecuencias ambientales de una prevista decisión de Derecho Público(Martín Mateo, 1995).

La comunicación y consulta con grupos de interés, ya que podrían ser potencialmente afectados, “son fundamentales para el éxito de todos los proyectos. Estos mecanismos permiten (...) la participación de la población en el manejo de los distintos programas socio ambientales que acompañan a la actividad”. Es por ello que la audiencia pública “(...) es una fase del proceso de evaluación de los proyectos y no la oportunidad de participación ciudadana sólo después de establecerse consecuencias disvaliosas para el ambiente”, siendo el objetivo de la misma de que “(...) el responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados” (Mendioroz, Bautista José s/ amparo , 2014, análisis y solución del caso, párr. 19, 29 y 31).

## **VI. Breves consideraciones ante el fallo de la CSJN**

Como eje principal claro está, el derecho de todos los habitantes de la Nación a gozar de un ambiente sano y el deber impuesto por la ley de preservarlo, precepto impuesto por la Carta Magna en su artículo 41.

Frente a ciertas actividades signadas por la incertidumbre de las consecuencias que puedan producir, resulta necesaria la adopción del PP, que impone al Estado atender una serie de medidas a fin de minimizar posibles daños y riesgos. Desde este punto de vista, puede considerarse acertada la decisión del Tribunal donde explicita que la ausencia de información o certeza científica, no es una razón para postergar la adopción de medidas eficaces, tal como lo impone la Ley 25.675 en su artículo 4°.

Para llevar a cabo esta tarea obligatoria y previamente a otorgar autorizaciones o permisos debe realizarse un EIA, importante herramienta jurídica administrativa con la que cuenta el Estado por medio de la cual se intenta corroborar, anticipar, analizar posibles daños ambientales de ciertas actividades o proyectos, a fin de aceptarlas, modificarlas o rechazarlas. Este procedimiento cuenta además con la participación ciudadana por medio de consultas o audiencias públicas, instancia obligatoria que consagra el derecho constitucional de acceso a la información ambiental; a efectos de evaluar el proceso de proyecto de una actividad que posiblemente pueda impactar sobre el medio ambiente. Indudablemente este mecanismo forma parte del proceso de formación de la voluntad estatal a la hora de tomar una decisión.

Las resoluciones del TSJ evidenciaban contradicción frente a los antecedentes de hecho y de derecho, ya que la autorización comprendía una superficie mayor a la detallada en el EIA, los estudios realizados muestran errores y omisiones, además de carecer constancia de las correspondientes audiencias.

Si bien es acertada la decisión que las autorizaciones otorgadas debían ser declaradas nulas antes las graves irregularidades administrativas expuestas a lo largo del fallo, podría considerarse que la CSJN no posee jurisdicción para fallar sobre el fondo de la cuestión, ya que la problemática que plantea el mismo no involucra a otras provincias, en cuyo caso sí sería de competencia federal (Ley 25.675 Ley General del Ambiente, 2002, art. 7°). Siendo una problemática netamente local de la provincia de Jujuy hubiera sido procedente devolver los autos para que el TSJ pronuncie una nueva

sentencia en base a lo resuelto por el alto tribunal, solución propuesta por el Ministro Rosenkrantz en disidencia parcial.

## **VII. Reflexiones finales**

En el presente trabajo se han analizado los argumentos esgrimidos por la CSJN para revocar los permisos otorgados a la empresa CRAM SA, marcando especial interés en el Principio Precautorio, pieza crucial en la tutela del medio ambiente y de los derechos colectivos. Resulta claro que el actuar del TSJ atenta contra la normativa que rige en la materia al incumplir con los procedimientos obligatorios que impone la misma, con total ausencia en la participación que se le debe dar a la ciudadanía, y sin tomar dimensión de la importancia del EIA el cual permite predecir de forma anticipada las posibles consecuencias que pueda generar una actividad sobre el medio ambiente y las personas.

Es por ello que queda evidenciada la correcta posición que toma la Corte, resolviendo de forma razonable y comprometida con los valores que se están reclamando (derecho a un medio ambiente sano y al acceso a la información ambiental), en coincidencia con la corriente ideológica internacional que impera en la materia, dilucida que en caso de que haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá ser utilizada como razón para postergar la toma de medidas eficaces y la importancia de la participación ciudadana en cuestiones ambientales ya que este mecanismo impacta de forma directa al proceso de formación de la voluntad del funcionario público a la hora de tomar una decisión.

Una vez más la CSJN deja clara su postura como lo viene haciendo en estos últimos años, haciendo especial hincapié en la importancia de los deberes de los funcionarios públicos en los procedimientos que deben llevar a cabo antes de otorgar autorizaciones, donde continúa marcando un lineamiento a seguir en cuestiones ambientales.

Si bien el Estado omitió su participación en la primera fase del proceso de evaluación, que es un derecho que le asiste y debía proteger, sin embargo, continuó con su reclamo en cada una de las instancias, hasta lograr que le sea atendido su derecho. Puesto que uno de los causales es la no participación ciudadana. Principio básico de la democracia.

## **BIBLIOGRAFIA**

ASHPA s/ Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley, A 72642 (Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires 17 de Junio de 2016). Obtenido de <https://juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=126263>

Cafferatta, Néstor A. / Morello, Augusto Mario (2004). *Visión Procesal de Cuestiones Ambientales*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.

Cámara Argentina de Pescadores de Monte Hermoso y otro contra Fisco de la Provincia de Buenos Aires y otro. Acción de amparo -recurso de inaplicabilidad de ley, A 71.421 (Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires 03 de Octubre de 2012). Obtenido de [www.scba.gov.ar/falloscompl/SCBA/2012/10-03/A71421.doc](http://www.scba.gov.ar/falloscompl/SCBA/2012/10-03/A71421.doc)

Durán Medina, V. (2001). *Revista de Derecho Ambiental*. Obtenido de <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/index>

Ferla, Nicolás. (12 de Febrero de 2016). *Abogados.com.ar*. Obtenido de <https://www.abogados.com.ar/el-principio-precautorio-en-el-derecho-ambiental/17761>

Ley 25.675 Ley General del Ambiente. (06 de Noviembre de 2002). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina: Cámara de Senadores y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Obtenido de <http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/LEY%2025675.pdf>

Ley 26.331 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. (28 de Noviembre de 2007). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina: Cámara de Senadores y Cámara de Diputados de la República Argentina. Obtenido de <http://www.derecho.uba.ar/academica/derechoabierto/archivos/Ley-26331.pdf>

Ley 48 Jurisdicción y Competencia de los Tribunales Nacionales. (25 de Agosto de 1963). Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina: Cámara

de Senadores y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-48-116296>

Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso, 318/2014 (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 05 de Septiembre de 2017). Obtenido de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7392782&cache=1506816015000>

Martín Mateo, Ramón. (1995). *Manual de Derecho Ambiental*. Madrid: Aranzadi.

Mendioroz, Bautista José s/ amparo , 42330 (Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Rio Negro 21 de Julio de 2014). Obtenido de <https://informacionlegal-com-ar.ebook.21.edu.ar/maf/app/searchfromlink/run>

Roberto A. Vazquez Ferreyra. (1993). *Responsabilidad por daños (elementos)*. Buenos Aires: Depalma.

Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo, 322:663 (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 26 de Marzo de 2009). Obtenido de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarSumariosFallo.html?idSumario=144844>

UNESCO. (2005). *Comisión Mundial de Ética del Conocimiento y la Tecnología. Informe del Grupo de Expertos sobre el principio precautorio*. Paris. Obtenido de [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139578\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139578_spa)

**Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso.**

**FALLO DE LA CORTE SUPREMA**

Buenos Aires, 5 de septiembre de 2017.

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy, por mayoría, hizo lugar a los recursos de inconstitucionalidad deducidos por esa provincia y por Cram S.A. y, en consecuencia, revocó la sentencia de la instancia anterior que había declarado la nulidad de las resoluciones 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009 de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales, mediante las cuales se había autorizado el desmonte de 1470 hectáreas en la finca “La Gran Largada” ubicada en la localidad de Palma Sola, departamento Santa Bárbara, de la Provincia de Jujuy.

Para decidir de esa forma, el a quo señaló que resultaba ineludible acreditar la existencia o inminencia de un daño ambiental para que fuera procedente la vía seleccionada. Sobre tal aserto, consideró abusiva la declaración de nulidad de los actos administrativos que autorizaron el desmonte, en tanto la sentencia de primera instancia no se había expedido sobre la acreditación del daño y el impacto negativo de la actividad cuestionada.

Sostuvo el superior tribunal que las observaciones que obran en las actas de fiscalización que sirvieron de antecedente para el dictado de los actos administrativos carecen de entidad suficiente para declarar su nulidad, ya que –según manifestó– los cuestionamientos anotados por el personal técnico importaron simples sugerencias o recomendaciones dirigidas a mitigar o evitar daños que pudieran surgir como

consecuencia de la ejecución del desmonte, pero no constituían obstáculos para autorizar la deforestación.

Agregó que el fallo de la anterior instancia no se ajustaba a la realidad de los hechos y que, bajo tales circunstancias, la nulidad de los actos administrativos resultaba absurda.

Finalmente, señaló que el terreno sobre el cual se había autorizado el desmonte se encontraba ubicado en la zona verde o categoría III del Ordenamiento Territorial de Masas Boscosas, única categoría de terrenos que permite la realización de desmontes.

2º) Que contra este pronunciamiento la actora interpuso recurso extraordinario que, al ser denegado, motivó la presente queja.

3º) Que aun cuando el juzgamiento del caso imponga al Tribunal la reconsideración de puntos de hecho o de derecho local ajenos a la jurisdicción extraordinaria, en el caso ello no es óbice a la procedencia del recurso interpuesto, porque resulta necesario para no desconocer el derecho federal aplicable, cuya frustración sería de otra manera inevitable (conf. doctrina de Fallos: 192:104).

4º) Que asiste razón a la recurrente en cuanto afirma que el a quo no consideró las constancias de la causa que daban cuenta de la existencia de irregularidades relevantes en torno al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, como así también en el trámite anterior al otorgamiento de las autorizaciones.

También correctamente afirma que la sentencia apelada modificó la pretensión al exigir acreditación o inminencia del daño ambiental, cuando en rigor la actora demandó la nulidad de los actos administrativos que autorizaron los desmontes. Con ello, además, desconoció en forma expresa la aplicación del principio precautorio que rige la materia.

5º) Que en este punto cabe recordar que el principio precautorio es uno de los principios fundamentales de la política ambiental. Así, la ley 26.331 -que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos- enumera como uno de sus objetivos “hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos (...)” (artículo 3º, inciso d).

De su lado, la Ley General del Ambiente 25.675, establece que el principio precautorio supone 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” (artículo 4°).

En este sentido, este Tribunal ha tenido oportunidad de enfatizar la importancia y gravitación que reviste el principio precautorio en el precedente “Salas, Dino”, publicado en Fallos: 332:663. Allí, estableció que “...el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten (...) La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón, no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que 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” (considerando 2°).

También esta Corte en “Cruz” (Fallos: 339:142) ha señalado que en materia ambiental el caso debe ser analizado desde una moderna concepción de las medidas necesarias para la protección del medio ambiente, pues el citado artículo 4° de la Ley General del Ambiente introduce los principios de prevención del daño y de precaución ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos y por tanto imprevisibles.

6°) Que, por lo tanto, procedería revocar la sentencia apelada en lo que ha sido materia del recurso y devolver los autos para que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy pronuncie una nueva sentencia con arreglo a lo expuesto. Pero, por las circunstancias a las que se hará referencia en el curso de este pronunciamiento, este Tribunal hará uso de la facultad que le confiere el artículo 16, segunda parte, de la ley 48 para declarar la nulidad de las resoluciones cuestionadas (confr. Fallos: 189:292).

7°) Que las irregularidades del procedimiento de evaluación de impacto ambiental que caracterizaron este pedido de desmonte revisten carácter de suficiente gravedad para justificar la nulidad de las autorizaciones. En primer término, una aprobación condicionada o tal como lo justifica el fallo del superior tribunal “con sugerencias o recomendaciones” no se ajusta al marco normativo aplicable.

Esta Corte ha establecido, en oportunidad de fallar el caso “Mendoza” (Fallos: 329:2316), que en cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro. Para ello, como se

sostuvo en “Martínez” (arg. Fallos: 339:201) cobra especial relevancia la realización de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de las actividades, que no significa una decisión prohibitiva, sino antes bien una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana.

En efecto, los estudios de evaluación de impacto ambiental y su aprobación deben ser previos a la ejecución de la obra o actividad, al tiempo que no se admite que la autorización estatal se expida en forma condicionada (ley 26.331, artículos 18, 22 y ss; ley 25.675, artículos 11 y 12).

En ese mismo sentido, en el citado caso “Cruz” la Corte dejó sin efecto la sentencia que había omitido el análisis de las normas aplicables al caso que, por un lado, exigían la emisión de la declaración de impacto ambiental en forma previa al inicio de las obras y por el otro, disponían en forma expresa que la administración debía aprobar o rechazar los estudios presentados, pero no incluían la potestad de admitir tales evaluaciones en forma condicionada.

Las resoluciones cuestionadas en el caso omiten la mención de las observaciones que surgen de las inspecciones previas realizadas en el predio (fs. 166/168, 177/178, 182/184, 196/197 y 199 del expediente administrativo), y que -entre otros aspectos- dan cuenta de la existencia de sectores colinados con una pendiente superior a 9%, un bañado que no figura en el plano presentado con el estudio de impacto ambiental, la necesidad de replanteo del plano de ubicación, dimensiones de lotes y cortinas y la especificación de zonas de reserva, la necesidad de proponer medidas de mitigación, la delimitación de nuevos lotes y pendientes y advierten sobre el peligro de erosión si no se respetan las cortinas de los cursos de agua.

8°) Que, en segundo término la autorización de desmonte comprende una superficie mayor a la detallada en el estudio de impacto ambiental.

Resulta claro y manifiesto que se autorizó el desmonte de una cantidad de hectáreas superior a las comprendidas en el estudio de impacto ambiental -380 hectáreas según la resolución 271-DPPAyRN-2007 más las 1090 hectáreas de la resolución 239-DPPAyRN-2009, lo que suma en total 1470 hectáreas frente a las 1200 hectáreas objeto del estudio de impacto ambiental-. También de la prueba reunida surge que únicamente se fiscalizaron 600 hectáreas, lo cual significa que ni siquiera se inspeccionó el 50% del área originalmente solicitada para el desmonte, además de hacerlo sin contar con planos,

subdivisiones, medidas exactas, ni determinaciones reales de las pendientes superiores al 2%.

9°) Que, finalmente, no surge de las constancias de la causa que se hayan celebrado las audiencias públicas antes del dictado de las resoluciones cuestionadas, sino que únicamente existe prueba de la publicación realizada en el Boletín Oficial provincial, en oportunidad del dictado de la resolución 239-DPPAyRN-2009.

Al respecto, la Constitución Nacional asegura a todos los habitantes el derecho a gozar de un ambiente sano y el acceso a la información ambiental (artículo 41). De su lado, la Ley General del Ambiente 25.675 establece que toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente (artículo 19); al tiempo que para concretar ese derecho, la norma regula el deber de las autoridades para institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de actividades que puedan tener efectos negativos sobre el ambiente (artículo 20), haciendo especial énfasis en la participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio (artículo 21).

Asimismo, la ya mencionada ley de presupuestos mínimos en materia de bosques nativos señala –en forma específica para la materia objeto de estas actuaciones– que para los proyectos de desmonte, la autoridad de aplicación de cada jurisdicción deberá garantizar el cumplimiento estricto de las disposiciones de la Ley General del Ambiente antes referidas (artículo 26).

En consonancia con ello, las normas de la Provincia de Jujuy fijan como principio de política ambiental el “...fomento de la participación de los habitantes de la provincia en las actividades de protección, conservación y defensa del ambiente” (artículo 12, inciso I); también aseguran la debida difusión de los estudios de impacto ambiental mediante “audiencias públicas con el objeto de someter el proyecto a consulta de la comunidad involucrada” (artículo 45; ambas citas de la Ley General de Medio Ambiente, 5063). La norma reglamentaria de la provincia instrumenta la audiencia pública previa a la emisión del dictamen de factibilidad ambiental como forma para canalizar la participación ciudadana (artículo 22 del decreto 5980/2006).

10) Que con el cuadro de situación descripto se concluye que los actos administrativos impugnados exhiben una clara contradicción frente a los antecedentes de hecho y derecho que precedieron su dictado, pues se apartan ostensiblemente de las constancias obrantes en las actuaciones administrativas. En consecuencia, corresponde declarar la nulidad de las resoluciones 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009 mediante las cuales la Dirección de Políticas Ambientales y Recursos Naturales de la Provincia de Jujuy otorgó las autorizaciones de desmonte cuestionadas.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario, y se declara la nulidad de las resoluciones 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009 de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales de la Provincia de Jujuy (artículo 16, segunda parte, de la ley 48). Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

Ricardo Luis Lorenzetti - Elena i. Highton de Nolasco - Juan Carlos Maqueda - Horacio Rosatti - Carlos Fernando Rosenkrantz (en disidencia parcial).

#### DISIDENCIA PARCIAL DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Considerando:

1º) Que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy, por mayoría, rechazó la demanda de nulidad de las resoluciones 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009 dictadas por la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales mediante las cuales dicho organismo había autorizado, respectivamente, el desmonte de 380 y 1090 hectáreas, a realizarse en la finca denominada “La Gran Largada”, propiedad de la empresa Cram S.A., ubicada en la localidad Palma Sola, departamento Santa Bárbara. De ese modo, el tribunal superior dejó sin efecto la sentencia de la anterior instancia que había hecho lugar a la demanda y anulado las citadas resoluciones.

2°) Que contra este pronunciamiento, la actora interpuso recurso extraordinario y, luego de su rechazo por el tribunal superior, se presentó directamente ante esta Corte.

3°) Que, para revocar el fallo recurrido y rechazar la demanda, el tribunal superior sostuvo que resultaba absurda la declaración de nulidad de los actos administrativos sin que el juzgador se hubiera expedido sobre la acreditación del daño ambiental y del impacto negativo de la actividad en la zona. Agregó que las supuestas “graves irregularidades” en que se había fundado el tribunal de la anterior instancia para declarar las nulidades no eran tales, sino que se trató de simples sugerencias o recomendaciones dirigidas a mitigar o evitar daños que pudieran surgir, pero que en modo alguno eran obstáculo para la deforestación. Por último, recordó que se trataba de bosques correspondientes a una zona verde o de categoría III, según el Ordenamiento Territorial de Masas Boscosas.

4°) Que al interponer el recurso extraordinario y también posteriormente al hacer su presentación directa ante esta Corte, la parte actora ha sostenido que la sentencia del tribunal superior debe ser descalificada por arbitraria principalmente porque se aparta de la pretensión de nulidad efectivamente planteada en la demanda que no se fundó en la existencia de daño ambiental.

5°) Que en el escrito de demanda que dio inicio a las actuaciones, luego de describirse el trámite de los expedientes administrativos en que se dictaron las resoluciones impugnadas, con mención de las fallas o irregularidades que se detectan en ellos, la parte actora afirma que “la Autoridad Administrativa omite convocar a audiencia pública y aprueba la factibilidad ambiental de un proyecto cuyo Estudio de Impacto Ambiental no había sido sometido al control ciudadano como exige la ley”. Este punto es desarrollado en sucesivos capítulos IV.A.2, IV.A.3, IV.A.4, IV.A.5 del escrito, en los cuales se sostiene que las resoluciones violan el derecho de la comunidad a ser consultada mediante audiencias públicas no solo con carácter previo a las autorizaciones de desmonte (fs. 440/444 vta.), sino también a la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial para la Protección de los Bosques Nativos (fs. 444 vta./445 y 447/452).

6°) Que, como se puso de resalto anteriormente, la sentencia apelada no solo resuelve revocar el pronunciamiento recurrido, sino también rechazar la demanda. Sin embargo, como resulta de los considerandos precedentes, los motivos expuestos en el

fallo dictado por el tribunal superior están dirigidos exclusivamente a refutar las consideraciones que sirvieron de sustento al pronunciamiento de primera instancia y resultan ajenos al principal argumento de la demanda para solicitar la nulidad de los actos administrativos que aprobaron los desmontes que, como se ha visto, está referido a la nula implementación de algún mecanismo de participación de la comunidad afectada.

Mayor relevancia adquiere la omisión señalada, si se tiene en cuenta que la sentencia dictada por el tribunal de inferior instancia había declarado que, si bien a su entender la legislación nacional –y tampoco la provincial- establecían una obligación inflexible de realizar audiencias públicas como las solicitadas en la demanda, el derecho de la comunidad a ser consultada e informada, garantizado por el ordenamiento jurídico nacional y provincial, no había sido atendido por las autoridades con la mera publicación en el Boletín Oficial de las características principales del proyecto y del lugar en que podía consultarse el estudio de impacto ambiental (cfr. fs. 1306/1311 del expediente principal, o fs. 52/57 del recurso de queja y fs. 241/242 del expediente administrativo B-229.276/10).

7º) Que, de acuerdo con coincidentes y numerosas decisiones de esta Corte, no debe ser aceptado como acto jurisdiccional válido la sentencia que omite toda consideración de una cuestión oportunamente propuesta en la causa y que resulta conducente para la solución del litigio. En especial, así lo ha resuelto respecto de sentencias dictadas por tribunales de alzada que, como en el caso, dejan sin efecto el fallo apelado y deciden el pleito soslayando, sin fundamento para ello, puntos oportunamente alegados por la parte que había triunfado en la instancia anterior (cfr. Fallos: 234:307; 247:111; 253:463; 256:434; 265:201; 268:48; 266:246, y más recientemente, Fallos: 308:656; 324:1429; 327:3925).

Por ello, oído el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Vuelvan los autos al tribunal de origen para que se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo resuelto. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ.