



**Principios de Política Ambiental y Nulidad de Resoluciones Provinciales sobre
Bosques Nativos**

Fallo Comentado: “Mamani, Agustín Pio y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la empresa Cram. S.A s/ Recurso de hecho” Expediente CSJ318/2014 - Corte Suprema de Justicia de la Nación, 05 de septiembre del año 2017.

Carrera: Abogacía

Alumno: Carlos Alfredo Difilippo Paletti

Legajo: VABG80064

DNI: 34629202

Tutor: Carlos Isidro Bustos

Año: 2020

Sumario: I. Introducción – II. Premisa fáctica – III. Historia Procesal – IV. Descripción de la decisión del tribunal – V. Descripción de la ratio decidendi – VI. Los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental – VII. La Importancia del Acceso a la Información Pública Ambiental - VIII. Posición personal del autor - IX. Conclusión.

I. Introducción

El fallo que se comenta en este documento pertenece al derecho ambiental, y trata sobre el desmonte de Bosques Nativos en la Provincia de Jujuy. Tema que nos compete a todos los ciudadanos, ya que el artículo 41 de nuestra Constitución no solo nos habla del derecho a gozar de un ambiente sano, sino también del deber de preservarlo para las generaciones futuras y recomponerlo en caso de daño.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación el 5 de septiembre de 2017, declaró, en este fallo, la nulidad de dos resoluciones de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales de la provincia de Jujuy, que autorizaban el desmonte en Bosques Nativos en la localidad de Palma Sola, departamento Santa Bárbara, en dicha provincia.

Ley General del Ambiente, Ley N° 25.675, establece en su artículo 4, una serie de principios que deben cumplirse en cuanto se ejecute la Política Ambiental. Las resoluciones mencionadas anteriormente colisionaban con el principio precautorio suscitando, en esta contraposición, un problema axiológico.

Se vulneró, además, la participación ciudadana y el acceso a la información ambiental, al no haber constancia de que se hubieran celebrado audiencias públicas antes del dictado de las resoluciones en cuestión, como manda la Ley Provincial 5.063, en su artículo 45.

El fallo reviste importancia en cuanto al definirse por primera vez en la jurisprudencia de la Corte Suprema las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental.

Abordaré en esta nota las falencias que tuvo el fallo en cuanto a temas como los presupuestos mínimos de protección ambiental, el acceso a la información pública en materia

ambiental y la participación ciudadana, entendiendo las razones de la Corte para declarar la nulidad de las resoluciones.

II. Premisa fáctica

En este fallo, se cuestiona si las resoluciones N° 271/2007 y N° 239/2009 de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales por las que se autoriza el desmote de un total de 1470 hectáreas, incumplen con los presupuestos mínimos de protección ambiental para bosques nativos (Ley 26.331), y con mecanismos de acceso a la información ambiental y participación ciudadana, que encuentra su fuente legal en el art. 41 de la CN.

Incumplen también con las etapas de procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental que rigen en la Ley Provincial 5.063, cuando señalan que no se celebraron las audiencias públicas previas, y las inspecciones realizadas sobre el terreno fueron sobre menos del cincuenta por ciento del área originalmente solicitada para el desmote.

III. Historia procesal

Se interpone amparo colectivo, a fines de que se conceda una medida cautelar por la que se ordene a la provincia de Jujuy y a la empresa CRAM S.A. a abstenerse de realizar actividades de desmote derivadas de las resoluciones 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009 acusando de resultar violatorias del procedimiento de evaluación de impacto ambiental establecido en leyes nacionales y provinciales. El Tribunal Contencioso Administrativo de Jujuy concedió parcialmente la cautelar. Sin embargo, el Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Jujuy, por mayoría, revocó la sentencia de la instancia anterior, al considerar abusiva la declaración de nulidad de las resoluciones argumentando que no se expidió sobre la acreditación del daño y el impacto negativo en la zona, siendo las observaciones del personal técnico simples sugerencias o recomendaciones, pero no constituían un obstáculo para autorizar la deforestación.

IV. Descripción de la decisión del tribunal

La CSJN, por mayoría, declara procedente el recurso extraordinario, y se declara la nulidad de las resoluciones 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009.

V. Descripción de la ratio decidendi

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, con una mayoría integrada por: Lorenzetti, R., Highton de Nolasco, E., Rosatti, H., Maqueda, J. C., al hacer uso de la facultad que le confiere el artículo 16, segunda parte, de la Ley 48, para declarar nulidad de las resoluciones cuestionada, se valió de los siguientes argumentos, entre otros, para arribar a la decisión:

- a) Una aprobación condicionada o tal como lo justifica el fallo del superior tribunal “con sugerencias o recomendaciones” no se ajusta al marco normativo aplicable.
- b) Al igual que en la oportunidad de fallar en el caso “Mendoza”, en cuestiones de medio ambiente, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro.
- c) 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, arts. 18, 22 y ss.; Ley 25.675, arts. 11 y 12).
- d) Que la autorización de desmonte comprende una superficie mayor a la detallada en el estudio de impacto ambiental.
- e) 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.
- f) Que no surge de las constancias de la causa que se hayan celebrado las audiencias públicas antes del dictado de las resoluciones cuestionadas.

- g) La Constitución Nacional asegura a todos los habitantes el derecho a gozar de un ambiente sano y el acceso a la información ambiental (art. 41).
- h) 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 (art. 19).
- i) La Ley de Presupuestos Mínimos en Materia de Bosques Nativos señala 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.
- j) 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" (art. 12, inc. 1); 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" (art. 45; ambas citas de la Ley General de Medio Ambiente, 5.063).

En disidencia parcial, el Dr. Rosenkrantz, C. F., vota por hacer lugar a la queja, dejar sin efecto la sentencia y devolver el expediente al Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy para que se dicte un nuevo pronunciamiento, en base a los argumentos:

- a) 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".
- b) 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.

VI. Los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental

Se analiza un fallo en materia ambiental, donde se tratan presupuestos mínimos contenidos en nuestro derecho federal para la protección ambiental, este punto reviste de novedad al definirse por primera vez en la jurisprudencia de nuestra Corte Federal la configuración jurídica de las normas de estos presupuestos (Esain, 2017). Tal es la importancia de los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental que la Constitución Nacional, en su artículo 41, tercer párrafo, le da a la Nación la tarea de dictar las normas que los contengan y a las provincias, las necesarias para complementarlas. Para este fin y en la materia de este fallo encontramos las leyes 25.675 “Ley General del Ambiente” y 26.331 “Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”.

Dentro de los Presupuestos Mínimos tenemos el de Evaluación Ambiental, del cual “se pone a consideración el emprendimiento en un doble sentido: a la autoridad administrativa competente y a la sociedad. Esto último a través de mecanismos de participación ciudadana, como puede ser la audiencia pública u otras formas de consulta institucional” (Berros, 2010). “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” (CSJN, 02/03/2016, “Martínez”).

Las irregularidades con respecto a este principio en el fallo a comentar “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” (Dirección General de Información Jurídica y Extensión, 2017, p.68). Tomando el fallo “Cruz” (2016),

la Corte Suprema de Justicia de la Nación deja sin efecto la sentencia donde el tribunal *a quo* omitió valorar las pruebas como el peritaje oficial que demuestra el daño y la contaminación del medio ambiente alegados. Esto en concordancia con lo establecido en la ley 25.675 (2002):

“Toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución” (art. 11).

“Las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. Las autoridades competentes determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados” (art. 12).

Otros principios fundamentales en política ambiental, son los que nos indica la Ley 26.331 (2007) cuando reza: “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” (art. 3, inc. d). “El principio precautorio es el principio básico, esencial del derecho ambiental. Dicho principio, al igual que el de prevención opera sobre las causas y las fuentes de los problemas de manera integral, holística, totalizadora” (Monzón Capdevila, 2018).

“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” (CSJN, (26/03/2009), “Salas, Dino y otros”).

Luis Facciano, un especialista del derecho agrario, citado en Cafferatta (2004), nos enumera los elementos del principio de precaución: “a) la incertidumbre científica; b) la evaluación del riesgo de producción de un daño; c) el nivel de gravedad del daño: el daño debe ser grave e irreversible y sólo en este caso juega el principio de precaución” (p. 7).

VII. La Importancia del Acceso a la Información Pública Ambiental

“Las autoridades proveerán [...] a la información y educación ambientales...” (Constitución Nacional, 1994, art. 41), subrayamos acá el derecho de acceso a información pública en materia ambiental, el mismo que “constituye un presupuesto necesario para la efectiva participación ciudadana, la que adquiere de este modo un rol protagónico en el ejercicio del control social” (Monzón Capdevila, 2018). La Participación Ciudadana, es también otro principio fundamental en política ambiental. Dispone la ley General del Ambiente (2002) “Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general” (art. 21).

En cuando a estas audiencias públicas la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) indica que, como se cita en López Alfonsín, Berra y Sparaccarotella (2018 p. 98):

Las audiencias públicas son consideradas como una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones, donde la autoridad competente habilita un espacio institucional para que quienes puedan verse afectados o tengan algún interés particular expresen su opinión al respecto de forma escrita u oral. A los fines de la gestión pública, se erigen en verdaderos espacios de encuentro entre vecinos, organizaciones sociales especializadas, el sector privado, las instituciones técnicas y las autoridades gubernamentales. Este contexto se presenta como el oportuno para plantear las diferentes posturas sobre problemas comunes y encarar los programas tendientes a solucionarlos.

VIII. Posición personal del autor

La protección del medio ambiente se encuentra dentro de los derechos de tercera generación que son reconocidos en el siglo XX. Estos derechos fueron incorporados en nuestra constitución en la reforma del 94, durante estos años avanza a pasos agigantados y son muchos los movimientos alrededor del mundo que buscan la concientización sobre el cuidado del medio ambiente.

En el fallo comentado, la Corte Federal en cuanto al desconocimiento de los procedimientos básicos incluidos en los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental, no encuentra obstáculos en la pertenencia de los hechos al derecho público provincial, al tratarse de dos resoluciones de la dirección de políticas ambientales de la provincia, y permite la procedencia del recurso interpuesto, para no desconocer lo que llama “Derecho Federal Aplicable”, que de otro modo sufriría una frustración inevitable.

Es importante distinguir la postura de la Corte Suprema, que en diferencia a la del Superior Tribunal de la Provincia de Jujuy, considera las irregularidades en el estudio de impacto ambiental y la ausencia de audiencias públicas, reconociendo de este modo la participación ciudadana y el derecho de acceso a la información pública ambiental.

Se destaca como la Corte no se limita a declarar procedente el recurso extraordinario al que recurren los actores, sino que brinda una solución y resuelve la sentencia declarando la nulidad de las resoluciones 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009, que daban aprobación por parte de la administración pública para realizar trabajos de desmonte dañinos para el medio ambiente. Resoluciones dictadas con irregularidades que no tenían en cuenta el procedimiento de evaluación de impacto ambiental sancionados por la Legislatura de Jujuy.

Sorprende la lectura de que una causa hubiera llegado hasta la Corte Suprema, cuando evidentemente las resoluciones iban en contra de principios arraigados en leyes superiores, y no debería haber trascendido, por lo que la arbitrariedad de la decisión del Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Jujuy, revocara la sentencia anterior, haciendo lugar a recursos

de inconstitucionalidad en una dirección opuesta a la que parece ser tan evidente, fue una de las razones principales para el desarrollo del escrito del presente.

Si bien hay un voto disidente, el cual estaría correcto, es acertada la decisión por no limitarse a devolver la causa sino darle una solución de fondo. Y es loable que en este ámbito se resuelva de esta forma, ya que no es la preservación del ambiente sano una obligación exclusiva de la provincia, si no que la comparte con la nación.

IX. Conclusión

Para concluir, se debe entender que los presupuestos mínimos pretenden crear una tutela ambiental común para todo el territorio nacional, y no pueden las normativas locales proveer una protección menor al piso indicado por los primeros. Es la Suprema Corte, en este fallo, quien controla y defiende el orden federal para que las provincias no violen estos presupuestos mínimos y así lo resuelve en esta sentencia declarando procedente el recurso extraordinario.

Si entendemos al medio ambiente como todo lo que nos rodea, donde vivimos y nos desarrollamos y que este influye en la vida de todos los seres vivos, comprenderemos que preservarlo no es importante sino necesario.

Terminando esta lectura, se puede reflexionar con una frase que cita, y usa como título de su artículo, Pablo Galán: “Respetar el medio ambiente debería ser el objetivo de cualquier política” (Robert F. Kennedy Jr.).

Referencias:

A) Doctrina

Berros, M. V. (2010). Evaluación de impacto ambiental, una mirada como dispositivo jurídico. *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, 68-83.

Cafferatta, Néstor A. (2004). El principio precautorio. *Gaceta Ecológica*, (73). Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=539/53907301>.

Dirección General de Información Jurídica y Extensión. (2017, octubre). *Carta de Noticias de la Procuración General* (51).

Esain, J. A. (2017). El control de complementariedad en materia ambiental. Los presupuestos mínimos ambientales. LA LEY2017-E, 409.

López Alfonsín, M., Berra, E. y Sparaccarotella, S. (2018). La Incorporación de los Derechos de Incidencia Colectiva en el Proceso Judicial.

Monzón Capdevila, M. (2018). La importancia de la participación ciudadana en la protección del medio ambiente. SAIJ: DACF180085

B) Legislación

Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994).

Ley N° 48 (1863). Jurisdicción y Competencia de los Tribunales Nacionales.

Ley N° 25.675 (2002). Ley General del Ambiente.

Ley N° 26.331 (2007). Presupuestos Mínimos De Protección Ambiental De Los Bosques Nativos

C) Jurisprudencia

CSJN, (26/03/2009) “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo”. Fallos: 332:663.

CSJN, (23/02/2016) “Cruz, Felipa y otros c/ Minera Alumbreira Limited y otros s/ sumarísimo”. Fallos: 339:142.

CSJN, (02/03/2016) “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suc. Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo”. Fallos: 339:201.

D) Otras Referencias

Galán, P., (15/05/2017) “Respetar el medio ambiente debería ser el objetivo de cualquier política”. Recuperado de: “<https://www.laregion.es/articulo/foro-region/robert-f-kennedy-jr-respetar-medio-ambiente-deberia-ser-objetivo-cualquier-politica/20170515080644708382.html>”.