



**CASO MAMANI UN ANALISIS DEL PRINCIPIO
PRECAUTORIO COMO EJE PRIMORDIAL DE POLÍTICA
AMBIENTAL**

Nulidad de las autorizaciones de desmonte de bosques nativos

Alumno: Rosana Noelia Guanuco

Tema: Derecho ambiental

Legajo: VABG74756

Tutora: María Belén Gulli

Fecha de entrega: 22/11/2019

Carrera: Abogacía

Entrega: Nro. 4

2019

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".

TRIBUNAL: Corte Suprema de Justicia de la Nación.

FECHA DE RESOLUCIÓN: 5 de septiembre de 2017.

SUMARIO -I. Introducción. - II. Plataforma fáctica, historia Procesal y descripción de la decisión del tribunal. - III. Ratio Decidendi del Tribunal.-IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.IV.1. El principio precautorio como eje primordial.IV.2. Marco jurídico, normativo y jurisprudencial-V. Postura de la autora. - VI. Referencias bibliográficas.

I-INTRODUCCIÓN

La Argentina es uno de los diez países que más desmontaron en los últimos 25 años. Se arrasaron 7,6 millones de hectáreas de bosques nativos, lo que equivale a la superficie de Entre Ríos. (Parrilla, 2017)

La Provincia de Jujuy forma parte de las millones de hectáreas de desmonte, antes mencionadas. Aunque 1470 hectáreas podrían parecer una cantidad menor, se trata de un ejemplo entre cientos y cientos de casos en todo el norte del país en los que los permisos de desmonte se otorgan prácticamente con los ojos cerrados.

A modo de introducirnos en el conocimiento de la problemática planteada, se puede mencionar que la localidad de Palma Sola, situada en la Provincia de Jujuy, está poblada por pueblos originarios y criollos mestizos, cuya sociedad es de escasos recursos económicos y para su subsistencia viven de la caza, pesca, explotación maderera del monte y actividad agropecuaria a pequeña escala. Es decir que los derechos que los protegen como seres humanos, dependen de su entorno natural.

El sitio geográfico donde se autorizaron los desmontes, se ubica dentro de la Finca "La Gran Largada" a 10 kilómetros de la localidad de Palma Sola, Departamento de Santa Bárbara. Es un delicado núcleo de diversidad biológica, sus innumerables arroyos y ríos vuelcan sus aguas al sistema fluvial del Río de la Plata, primeramente por el Río San

Francisco continuándose en el Río Bermejo. Sus selvas y montes albergan numerosas especies arbóreas como Cebiles, Pacaráes, Quebrachos Blancos, Quebracho Colorados, Algarrobos, Mistoles, Chañares, Yuchanes, Palo Amarillo, Laureles, Pinos del Cerro y altísimos pastizales de montaña. Respecto a su fauna autóctona se encuentran numerosos ejemplares, muchos de ellos en peligro de extinción como ser Antas, Pecarie, Corzuelas, Mayuatos, Yaguareté, Puma, Gato Onza, Mono Tití, entre otros, y más de 280 especies de aves como el Cóndor, el Loro Alisero, el Guacamayo, las Pavas del monte, sólo para mencionar algunos.

En la actualidad el derecho ambiental se encuentra en formación, tal es así que recién en el año 1994 se incorpora a nuestra Constitución Nacional a través de los nuevos derechos y garantías, de esa forma garantiza a todos los habitantes el derecho a gozar de un ambiente sano y el acceso a la información ambiental, conforme a lo establecido en el artículo 41 de la Carta Magna (Gelli, 2004).

El Derecho Ambiental es una disciplina jurídica en pleno desarrollo y evolución. Constituye un conjunto de normas regulatorias de relaciones público o privado tendientes a disciplinar las conductas en orden al uso racional y conservación del medio ambiente en cuanto a la prevención de daño al mismo, a fin de lograr el mantenimiento del equilibrio natural, lo que redundará en una optimización de la calidad de vida (Cafferatta, 2004).

El problema a dilucidar en este caso, consiste en determinar el contenido y alcance del principio precautorio en materia ambiental, autorización de desmonte, que se encuentra ratificado por la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, como eje principal de política ambiental.

Asimismo, el artículo 4º de la Ley General del Ambiente, prescribe 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”.

La relevancia del análisis del fallo sienta un importante precedente en materia ambiental puesto que el máximo tribunal se inmiscuyó en una decisión del foro local para autorizar desmontes, resalta la importancia de la preservación del medio ambiente en base al principio precautorio y de prevención, leyes nacionales, leyes provinciales, decretos, ordenanzas municipales.

Así también, se considera relevante la realización de estudios correspondientes, con la participación de las personas de la zona en todas las cuestiones ambientales, puesto que así se podrá evitar que se dicten medidas que afecten o provoquen un grave peligro al medio ambiente.

II-PLATAFORMA FÁCTICA, HISTORIA PROCESAL, Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

En fecha 5 de septiembre de 2017, la Corte Suprema de la Nación dictó sentencia definitiva en el fallo “Mamani, Agustín Pío y otros contra el Estado Provincial y la Empresa Cram S.A.”, para resolver el conflicto planteado ante la autorización de 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.

El 27 de junio del año 2012, la Sala II del Tribunal en lo Contencioso Administrativo de Jujuy, concede parcialmente una cautelar en una acción colectiva ambiental, en la cual se solicitaba se ordene a la Provincia y a la firma explotadora abstenerse de realizar las actividades de desmonte derivadas de las resoluciones 271/2.007 y 239/2.009 de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y aquéllas susceptibles de generar un daño en el ambiente y en la salud.

No obstante las observaciones del caso, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy, hace lugar al Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Estado Provincial y por la empresa Cram S.A declarando la nulidad de tales resoluciones.

Amén de lo resuelto, Agustín Pío Mamani y otros actores en autos, representados por la Dra. María José Castillo, resuelve interponer Recurso Extraordinario; sostienen que la sentencia del Superior Tribunal Provincial es arbitraria y afecta el derecho de defensa en juicio contemplado en el artículo 18 de la Constitución Nacional.

Denegado el mismo procede Recurso de Queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación para su examen. La misma dictaminó que la sentencia apelada es arbitraria por apartarse del principio precautorio, valiéndose de un estudio de impacto ambiental en el que se detectó una serie de irregularidades debido a que no cumplía con las bases científicas y las formalidades exigidas por la ley.

Además agregó que el fallo de la anterior instancia no se ajustaba a la realidad de los hechos y que, bajo estas circunstancias, la nulidad de los actos administrativos resulta

absurda. 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.

Por lo tanto considera que 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.

III-RATIO DECIDENDI

Con 4 votos de 5 de sus ministros, la Corte Suprema de la Nación frenó la autorización de desmonte concedida por el Superior Tribunal de la Provincia de Jujuy a la empresa Cram S.A.

La valoración a la que arribaron los jueces no fue tomada en forma conjunta. La primera fue llevada a cabo por el Dr. Ricardo Lorenzetti, la Dra. Helena Highton de Nolasco, el Dr. Horacio Rosatti y el Dr. Juan Carlos Maqueda, quienes expresaron “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”. Asimismo, 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. En este orden, también recordó la relevancia que el tribunal ha acordado al principio precautorio en el contexto de otras sentencias ambientales que invocó como precedentes aplicables al caso.

Consideraron que las irregularidades del procedimiento de estudio de impacto ambiental, que caracterizaron el pedido de desmonte revisten suficiente gravedad para justificar la nulidad de las autorizaciones. Para resolver de ese modo, estimó que las resoluciones cuestionadas omiten la mención de las observaciones que surgen de las inspecciones previas realizadas en el predio, y que dan cuenta, por ejemplo, de un bañado que no figura en el plano presentado con el Estudio de Impacto Ambiental.

Los letrados precisaron que tal resolución tampoco consideró la advertencia sobre el peligro de erosión si no se respetan las cortinas de los cursos de agua. En consecuencia señalaron, que las autorizaciones de desmonte comprenden una superficie de 1470 hectáreas frente a las 1200 objeto del Estudio de Impacto Ambiental y que solamente se fiscalizaron 600 hectáreas, es decir, menos del 50% del área autorizada para el desmonte.

El Dr. Carlos Rosenkrantz, en disidencia parcial, votó por hacer lugar a la queja, dejar sin efecto la sentencia apelada, y devolver el expediente al Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy para que se dicte un nuevo pronunciamiento. Puso de resalto que la sentencia de dicho tribunal había resuelto rechazar la demanda sin dar respuesta a uno de los principales fundamentos, más precisamente, la ausencia de participación de la comunidad potencialmente afectada por los actos administrativos que aprobaron la factibilidad ambiental de los desmontes antes de que aquellos fueran dictados. Por tal razón, y a la luz de la jurisprudencia del tribunal se considera arbitrarios los pronunciamientos que omiten el tratamiento de la cuestión oportunamente planteada.

IV-DESCRIPCIÓN DEL ANÁLISIS CONCEPTUAL, ANTECEDENTES DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES

IV.1. El Principio precautorio como eje primordial.

Desde un punto de vista teórico el derecho ambiental fue incorporado con la reforma constitucional del año 1994, en el capítulo nuevos derechos y garantías. Generalmente al explicar el plexo de derechos humanos se establece que está compuesto por tres categorías, instituyéndose de esa forma que el derecho ambiental se refiere a un derecho de tercera generación.

Como toda rama del derecho abarca, principios generales que son rectores del derecho ambiental, son ideas directrices, que sirven de justificación racional de todo el ordenamiento jurídico; son pues, pautas generales de valoración jurídica. Las líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directa o indirectamente una serie de soluciones por lo que pueden servir para promover y encauzar la aprobación de nuevas normas, orientar la interpretación de las existentes y resolver los casos no previstos. (Cafferratta, 2004)

Entonces resulta menester afirmar que “En materia ambiental los principios han tenido una profusa recepción en los tratados internacionales, constituciones, leyes nacionales, declaraciones académicas y sentencias judiciales” (Lorenzetti & Lorenzetti, 2019)

La primera expresión del principio de precaución surgió en Alemania en los años 70 con el Vorsorgeprinzip en el campo del derecho alemán del medio ambiente. En la misma década de 1970, se extendió luego al Derecho internacional delineándose el mismo en la Conferencia de Estocolmo del Medio Ambiente de 1972 (Cafferatta, 2004).

“El principio de precaución se considera principio eje para el logro del desarrollo sustentable, sostenible, durable. Su desconocimiento en grado extremo puede resultar letal para el planeta y el género humano” (Clement, 2017). A través de lo denotado se puede mencionar al mismo como tópico de investigación porque resulta determinante a la hora de afrontar los críticos cambios climáticos globales de nuestro tiempo y por ser punto de inflexión de la más alta sensibilidad al momento de definir los límites del desarrollo científico, tecnológico, económico y las relaciones entre comercio y ambiente.

Se trata de un antiguo principio, si bien, de joven aplicación en el derecho de medio ambiente, tiene su origen en un antiguo canon del comportamiento humano, correspondiéndose a una visión renovada de la ancestral concepción de prudencia ante lo incierto, lo desconocido.

El principio de precaución impone que en caso de duda científica razonable sobre la posibilidad de que determinada actividad pueda producir un daño grave o irreversible al medio ambiente, se puede demorar, limitar o impedir transitoriamente la actividad propuesta hasta adquirir seguridades científicas sobre la existencia o no de tales peligros o sobre la capacidad de responder frente a la eventualidad de su existencia.

IV.2. Marco jurídico, normativo y jurisprudencial

En cuanto a antecedentes doctrinarios se debe tener en cuenta todo lo referido al estudio del derecho ambiental. Corresponde aclarar que se trata de una disciplina jurídica de reciente aparición y como tal presenta numerosos problemas de contenido predominantemente social, aunque a la par es considerado un derecho personalísimo y que, a su vez, constituye un derecho subjetivo público y privado, con base constitucional.

A partir de la conferencia de Naciones Unidas celebrada en Estocolmo en el año 1972, se incrementó la conciencia mundial acerca de las responsabilidades gubernamentales y de los deberes personales y sociales sobre el progreso de la calidad ambiental para las generaciones presentes y futuras. La conferencia declaró formalmente el derecho humano a un medio ambiente adecuado para vivir con dignidad y consecuente deber de protegerlo y cuidarlo (Gelli, 2004).

La reforma de 1994 incluyó en la Constitución el artículo 41, un verdadero decálogo ambiental, que reconoce derechos e impone deberes a los habitantes; encomienda al Estado proveer distintas prestaciones ambientales, amplía las atribuciones del gobierno federal para la protección ambiental y prohíbe introducir al país residuos actual o potencialmente peligrosos (Valls, 2016).

En cuanto a la doctrina judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina en diversos casos ambientales se resalta la consolidación del principio paradigmático del derecho ambiental, que no es otro que el principio precautorio.

El 28 de noviembre de 2007 fue sancionada y el 19 de diciembre del mismo año promulgada, la Ley Nacional N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos, que establece uno de los principios fundamentales de la política ambiental. Lo enumera como uno de sus objetivos, hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, protegiendo los bosques nativos.

La necesidad del este régimen normativo se debe a la emergencia forestal que atraviesa el país, ante políticas tendientes a aumentar la producción de granos, lo cual genera una expansión en la frontera agropecuaria sobre los bosques nativos. Esta ley está conformada por doce capítulos, cuarenta y cuatro artículos y un anexo complementario.

A la par la ley General del ambiente lo instauró, al expresar 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.

En el plano provincial la ley 5063, sancionada en 1998, en sus artículos primero, tercero y cuarto, garantizan la preservación, protección, defensa del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. Así como también el uso racional de los recursos naturales y prohíbe además actividades susceptibles tendientes a degradar el ambiente

humano y natural. Como se puede observar se hace uso del principio de precaución de manera abarcativa.

El desacato hacia las políticas ambientales, los principios y los instrumentos impuestos por estas leyes, para la protección del ambiente, es una situación normal en cada jurisdicción de la región de nuestro país. La emergencia forestal es una problemática presente cada día y en cada momento, no sólo está afectando a los territorios argentinos, sino que está volviéndose de relevancia global.

La emergencia forestal, está dada por los fenómenos de deforestación y degradación que constituyen amenazas constantes para los boques nativos de la región del NOA. La deforestación, consiste en la disminución o pérdida total de la cubierta boscosa, sin garantizar su mantenimiento, y la degradación refiere a la calidad del estado de la superficie del bosque, simboliza la imposibilidad del espacio para volver a sustentar vida (Czubaj, 2019).

Los procesos de desmonte, deforestación y degradación van de la mano, siendo que deforestar un bosque, mediante desmonte, causa su destrucción, provocando la degradación del mismo y en múltiples casos causando la muerte del territorio. La magnitud con la que se producen estos fenómenos, provocan el estado de emergencia forestal.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha tenido oportunidad de enfatizar la importancia y gravitación que reviste el principio precautorio en el precedente jurisprudencial Salas-Dino¹. Allí se estableció que el mismo 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.

¹<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=664195&cache=1506716615503>

También tiene en cuenta como antecedente la sentencia Cruz² y señala que en materia ambiental el caso debe ser analizado desde una moderna concepción de las medidas necesarias para la protección del medio ambiente, conforme el citado artículo 4° de la Ley General del Ambiente.

En cuanto a las irregularidades del procedimiento de evaluación de impacto ambiental que caracterizaron este pedido de desmonte, se menciona como antecedentes el caso Mendoza³, que establece que en cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro.

Y también el caso Martínez⁴, en el que cobra especial relevancia la realización de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de las actividades, que no significa una decisión prohibitiva, sino una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana. Introduce los principios de prevención del daño y de precaución ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos y por tanto imprevisibles.

V-POSTURA DE LA AUTORA

En cuanto a los fundamentos jurídicos expresados por la mayoría de los magistrados, considero que se trata de un valioso precedente del máximo tribunal del país, que en correcta interpretación y aplicación del principio precautorio, avanza en la resolución de una causa en la que los vicios existentes en el procedimiento administrativo evidenciaban la vulneración del derecho de los habitantes a un ambiente sano y del derecho a opinar y participar en los procedimientos administrativos que se relacionan con la preservación y protección del ambiente.

En efecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no solo revocó la sentencia del Superior Tribunal de provincia que consideraba válidas las autorizaciones de desmonte de bosque, sino que en vistas a la ostensible contradicción con los antecedentes

² <https://classactionsargentina.com/2016/03/11/medida-cautelar-innovativa-principio-precautorio-y-necesidad-de-ponderacion-en-otro-fallo-de-la-csfn-sobre-tutela-al-medio-ambiente-fed/>

³ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=84489>

⁴ <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7285524&cache=1572054700568>

de hecho y derecho que precedieron a su dictado, se pronuncia sobre el fondo de la cuestión y declara la nulidad de las mismas.

Estimo tal como aseguran los jueces mayoritarios, 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, y que en lugar de reenviar el expediente para que el Superior Tribunal de Justicia jujeño dictara un nuevo fallo, propuesta de Rosenkrantz, directamente se anularon las resoluciones.

En cuanto a lo expresado por el Dr. Rosenkrantz puedo apreciar que los argumentos de su valoración, acentúan la participación de la comunidad potencialmente afectada por los actos administrativos que aprobaron la factibilidad ambiental de los desmontes lo cual me parece destacable e importante.

A raíz de lo expuesto vale destacar que en nuestra carta magna, el derecho a la información ambiental y a la participación ciudadana, previa a la aprobación de proyectos, constituye una garantía fundamental, cuya omisión debe traer aparejada la nulidad de los mismos.

Pero no coincido con la medida adoptada por el magistrado Rosenkrantz de reenviar el expediente al tribunal Provincial para que dicte un nuevo fallo, considero que al hacerlo plantea un tema federal de relevancia, que es la primacía de una decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por sobre lo que decida la administración pública provincial (en el caso, una licencia ambiental)

De lo expuesto por este juez, al no asumir la competencia positiva, según mi valoración se proyecta el siguiente interrogante a resolver ¿Puede la Corte Suprema de Justicia de la Nación interpretar el alcance de un presupuesto mínimo e interferir en el derecho local?

En cuanto a mi apreciación personal sobre esta cuestión, por un lado estimo que sí, pues para eso están los presupuestos mínimos y es un poco alterar la formalidad propia del derecho tradicional. Por otro, puede decirse que implica una desconfianza hacia el derecho local, puesto que las administraciones locales conceden licencias ambientales bajo ciertas condiciones y esto para el máximo tribunal estaría mal, al considerar que transgrede la ley general de ambiente, que es de orden público.

Finalmente en base a todo lo expuesto en este precedente, considero que todos los patrimonios nacionales deben preservarse, conservarse y protegerse, ya que forman parte de las características que identifican a un país. Argentina necesita otorgar la importancia a su patrimonio nacional llamado bosque nativo. Se debe ponderar relevante la participación ciudadana en las evaluaciones de los estudios de impacto ambiental, puesto que para conceder autorizaciones para desmonte, es un requisito legal.

Asimismo, tal como lo exponen las normas referida a la materia, considero relevante, que los funcionarios públicos deben contar con información previa suficiente sobre el riesgo de daños antes de adoptar una decisión y cuando se trate de la protección de bosques nativos, debe prevalece el mismo.

Y en cuanto se presenten casos en los que resulte inevitable la vulneración de los principios en el derecho ambiental, se espera que los tribunales ya sean nacionales como provinciales, estén a la altura de las circunstancias y sean criteriosos a fin de hacer valer lo que la ley manda.

Después de haber analizado con detenimiento el paradigmático fallo no tengo más que manifestar mi conformidad y palabras de elogio hacia el mismo puesto que considero que se trató de una decisión contundente, razonable y decisoria que se compromete con los valores supremos en juego, que no es otro que el cuidado del medio ambiente, a través del dictado del mismo marca claras pautas que deben seguir futuros casos relacionados en materia de desmonte.

VI- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Legislación

- Ley N° 25.675 General del Ambiente. (2002). Honorable Congreso de la Nación Argentina. Recuperado el 25/10/2019 de:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/7500079999/79980/norma.htm>
- Ley General del Medio Ambiente de la Provincia de Jujuy N° 5063. Legislatura de la Provincia de Jujuy. Recuperado el 25/10/2019:
<http://www.ambienteforestalnoa.org.ar/userfiles/legislacion/pdf/Leyprovincial5063.pdf>
- Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, (2007). Honorable Congreso de la Nación. Recuperado el 25/10/2019 de:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000139999/136125/norma.htm>
- Artículo N° 41. Constitución de la Nación Argentina. (Reforma 1994). Ed Grupo cautivo Editor. Congreso General Constituyente.

Jurisprudencia

- Corte Suprema de Justicia de la Nación. “RECURSO DE HECHO: 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). Disponible en:
<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7392782&cache=1506816015000>
- Fallo 339:201, “Martínez”. Disponible en:
<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7285524&cache=1572054700568>
- Fallo 332:663, “Salas, Dino”. Disponible en:
https://classactionsargentina.files.wordpress.com/2015/10/2009-03-26-csjn_salas-dino-desmontes-en-salta-cautelar-suspende-premisos-y-ordena-eia-acumulado.pdf

- Fallo 339:142, “Cruz”. Disponible en:
<https://classactionsargentina.com/2016/03/11/medida-cautelar-innovativa-principio-precautorio-y-necesidad-de-ponderacion-en-otro-fallo-de-la-csjn-sobre-tutela-al-medio-ambiente-fed/>
- Fallo 329:2316, “Mendoza”. Disponible en:
<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.htm?idDocumentoSumario=84489>

Doctrina

- Cafferatta, N. (2004). *Introducción al Derecho Ambiental*. México. Del deporte.
- Gelli, M. A. (2004). *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada* (2ªed). Buenos Aires. La Ley.
- Parilla, Juan (5 de Septiembre de 2017).La Corte Suprema frenó un desmonte en Jujuy por las groseras irregularidades del proceso.Infobae.Recuperado de:
<https://www.infobae.com/sociedad/2017/09/05/la-corte-suprema-freno-un-desmonte-en-jujuy-por-las-groseras-irregularidades-del-proceso/>
- Clement, Z.D. (2017).*Cuaderno de derecho ambiental. Principios de derecho ambiental*.Cordoba.Editores información Jurídica.
- Czubaj, F. (7 de Febrero de 2019). Deforestación un relevamiento alerta sobre la pérdida de bosques protegidos. La Nación. Recuperado de:
<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/deforestacion-relevamiento-alerta-perdida-bosques-protegidos-nid2217968>
- Lorenzetti, R. & Lorenzetti, P. (2019). *Principios e Instituciones del derecho ambiental*.España.Wolters Kluwer.
- Valls, M.F. (2016).*Derecho ambiental*. Buenos Aires.Abeledoperrot.
- <https://www.greenpeace.org/archive-argentina/es/informes/emergencia-forestal-resumen/>
- <https://www.greenpeace.org/archive-argentina/es/campanas/bosques/>

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.

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

3°) 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).

4°) 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.

5°) 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 3°, 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 colindados 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 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” (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 descrito 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.

Recurso de queja interpuesto por **Agustín Pío Mamani y otros, actores en autos,** representados por la **Dra. María José Castillo.**

Tribunal de origen: **Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Sala II del Tribunal Contencioso Administrativo de la Provincia de Jujuy.**