



**LA PROTECCION DE LOS BOSQUES NATIVOS: ANALISIS  
DE LA ARBITRARIEDAD Y EL PRINCIPIO  
PRECAUTORIO EN EL FALLO “MAMANI”**

**TRABAJO FINAL DE GRADO- NOTA A FALLO**

Autor: Varela Juan Manuel

DNI: 30.421.693

Legajo: VABG56708

Prof. Directora: Dra. Lozano Bosch, Mirna

**Tandil, 2019**

## *Agradecimientos*

*A mis padres, Julio y Mirta que son y han sido siempre mi inspiración y mis ejemplos a seguir. A mi hermana Celeste, que me motivo a iniciar juntos este camino universitario. A mi compañera de vida Maby, que es el pilar que me sostiene con amor y paciencia y la persona que elijo todos los días. A mis amigos, los que están y los que no, pero que nos alientan a superarnos desde alguna estrella.*

**Tema:** Medio Ambiente

**Fallo:** C.S.J.N “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 SA s/ recurso” Fallos 340: 1193 (2017)

**SUMARIO:** 1.- Introducción.- 2. Antecedentes del caso.- 2.1-Reconstrucción de la premisa fáctica.- 2.2- Historia Procesal. 3.- Análisis de la Ratio Decidendi.- 4.- El principio Precautorio en el centro del debate.- 5.- La Importancia de los estudios de Impacto Ambiental y la participación ciudadana. 6.- Conclusiones. 7.- Referencias.- 8.- Anexo

## **I. Introducción**

El pronunciamiento dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en el caso que analizamos en este trabajo constituye un antecedente jurisprudencial que pone el centro del debate principios e instrumentos fundamentales establecidos en la Constitución Nacional (Art 41º) como así también en Ley General de Ambiente (Ley 26.675) como lo son; el principio precautorio, la participación ciudadana a través de las audiencias públicas y la obligatoriedad de estudios de impacto ambiental (EIA) previos a la ejecución de una obra u actividad.

Durante las últimas décadas se ha profundizado el avance de planes, proyectos y emprendimientos de carácter público y privado que han avanzado., a través de actividades de deforestación, sobre bosques nativos en nuestro territorio nacional. Los últimos informes ambientales realizados en torno a esta problemática indican que Argentina, “*ocupa el noveno lugar en el listado de países con mayor pérdida de cobertura forestal en el período 2001-2014; específicamente casi 5 millones de hectáreas de bosques*”. (Minaverry, 2018)

En el caso que exponemos la CJSN resolvió revocar lo decidido por el máximo tribunal de la Provincia de Jujuy, quien había hecho lugar a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Provincia, y la empresa “Cram S.A.”, nulificando lo decidido en primera instancia y, en consecuencia, haciendo lugar a dos resoluciones del organismo ambiental local, por las que se autorizó 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.

Consideramos que el problema jurídico en el fallo surge de una arbitraria sentencia del Tribunal Superior de Jujuy que desconoció el principio precautorio al exigir a la parte actora un pronunciamiento sobre el impacto negativo de la actividad en la zona, en lugar de ponderar la sentencia de la Sala II del Tribunal Contencioso Administrativo, que había concluido que existía la posibilidad de que se produjeran daños al medio ambiente como consecuencia de las diferentes actividades que llevaba adelante la empresa como: el desmonte, tala, extracción de madera, pulverizaciones con sustancias químicas o biológicas de uso agropecuario. Por otra parte, el decisorio no tuvo en cuenta las irregularidades en los estudios de evaluación de impacto, como tampoco que este tipo de procedimientos contempla una instancia de información ambiental y participación ciudadana.

De este problema intentaremos responder los siguientes interrogantes: 1) ¿La emisión de una licencia ambiental condicionada de un proyecto o emprendimiento por parte de la provincia contradice principio precautorio? 2) ¿Cuáles son los criterios para la aplicación de las evaluaciones de impacto ambiental que utilizaron las diferentes instancias judiciales? 3) ¿Qué importancia adquiere la participación ciudadana en los casos que involucran bienes colectivos?

El presente estudio desarrollara los argumentos procesales que fundaron la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la nación así como el posible encuadre de la actividad cuestionada dentro de los alcances del principio de precaución. Finalmente, daremos cuenta de los lineamientos más significativos expuestos por la Corte Suprema en relación a la causa analizada y las conclusiones a las que arribamos.

## **2- Antecedentes del caso**

### **2.1 Reconstrucción de la premisa fáctica.-**

En la localidad de Palma Sola, al este de la provincia de Jujuy, seis familias que pertenecen al “*movimiento campesino aborigen*” han ocupado desde hace más de 105 años un terreno de 1000 hectáreas. Pobladores ancestrales del territorio que han dedicado su vida a la ganadería, de la misma forma que han logrado con el paso de los años la construcción de algunas obras como una escuela y una sala de primeros auxilios. A pesar de haber

realizado varios reclamos por “Prescripción Adquisitiva de Dominio” ante los organismos provinciales no consiguieron nunca la titularidad de las tierras.

En el año 2006, Mediante Escritura Pública N° 60, CRAM S.A. adquirió la propiedad del inmueble rural individualizado como Lote 12, padrón F36, ubicado en el Departamento Santa Bárbara Distrito Arroyo del Medio.-La venta del bien es efectuada por La Gran Largada S.A.

Con posterioridad el Estado Provincial por intermedio de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales D.P.P.A. y R.N, en el expte. administrativo N° 0646-166/2007, emite la Resolución N° 271- DPPAyRN/2007 en la que autoriza a realizar trabajos de desmonte de 380 has. a la firma CRAM S.A. en la Finca La Gran Largada durante el período comprendido entre diciembre 2007 y diciembre 2008, aprobándose la solicitud de factibilidad ambiental y estableciéndose un monitoreo periódico de las actividades, la primer resolución caduco 31/12/08; y la Resolución N° 239/2009 DPPAyRN por la que se autoriza el desmonte de 1.090 has., y donde se emitiera el dictamen de factibilidad ambiental dando por concluido el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

En el año 2009 la empresa CRAM SA, comenzó a realizar tareas de desmonte en las cercanías de la tierra que estas familias ocupan, generándose varios hechos de violencia entre los empleados de la empresa y los pobladores de la zona. Esta situación determino que las familias recurrieran a la justicia para resolver el conflicto.

## **2.2 Historia Procesal.-**

El día 24 de abril de 2010 la Dra. María José Castillo en nombre y representación de Agustín Pío Mamani, y otros presento una Acción Colectiva de Amparo Ambiental en contra del Estado Provincial –Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales D.P.P.A. y R.N.- y la empresa CRAM S.A. Dicha acción pretendía que, *“se declare la nulidad absoluta e insanable de las Resoluciones N° 271/2007 y N° 239/2009 de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales (D.P.P.A. y R.N.) por las que se autorizó el desmonte de un total*

*de 1.470 has, en la Finca La Gran Largada en la localidad de Palma Sola, Depto. Santa Bárbara, Provincia de Jujuy.” (Amparo)*

*El argumento esgrimido por la actora reside en que las resoluciones “violan los procedimientos de evaluación de impacto ambiental establecido en las leyes nacionales N° 25.675 y 26.331 y en la provincial N° 5.063 y su Decreto reglamentario N° 5.980/2006, que imponen como requisito previo a la autorización de actividades que pudieran generar daños al ambiente, la realización de audiencias públicas, y por no haberse tenido en consideración los principios precautorio y preventivo ni cumplir con los objetivos establecidos en la ley nacional N° 26.331; y que en consecuencia, se ordene a las demandadas a abstenerse en adelante de realizar toda actividad derivada de dichas autorizaciones: desmonte, tala de bosque, siembra y cosecha, y demás actividades afines.*

La Sala II del Tribunal en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Jujuy en una minuciosa sentencia resolvió -con fecha 26 de junio de 2012- hacer lugar a la acción de amparo interpuesta por la actora, y en consecuencia declarar la nulidad de las resoluciones cuestionadas, por las que se autorizó la actividad de desmonte a la empresa.

Por su parte, la codemandada CRAM S.A interpone un recurso de Inconstitucionalidad ante el Tribunal Superior de Jujuy que fue resuelto- con fecha 18 de septiembre de 2013- favorablemente revocando la sentencia de la instancia anterior que había declarado nulas las resoluciones que habilitaban el desmonte.

La actora, contra este pronunciamiento interpuso un recurso extraordinario, que fue denegado por el tribunal superior lo que motivo la presentación de un recurso de queja ante la Corte Suprema de la Nación.

El procurador fiscal ante la Corte Suprema de Justicia, Víctor Abramovich, dictaminó - Con fecha 4 de Noviembre de 2016- en favor de la procedencia de un recurso de queja interpuesto por los habitantes de la población. En este sentido, calificó como “arbitraria” la decisión, ya que se “apartó del principio precautorio que rige a la materia bajo análisis y que debe prevalecer cuando se trata de la protección de bosques nativos”.

Asimismo, recordó que la Sala II del tribunal en lo Contencioso Administrativo había indicado la “relevancia de la zona boscosa en conflicto, al ser un nexo entre las

yungas y el chaco salteño, y había señalado la ausencia de planificación y determinación de corredores ecológicos en el diagrama del desmonte con el objeto de preservar la biodiversidad existente”.

La Corte Suprema, en línea con lo dictaminado por el Procurador, hace lugar al recurso de queja. Los ministros Ricardo Lorenzetti, Elena Highton de Nolasco, Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti -Carlos Rosenkrantz votó en el mismo sentido pero con una disidencia parcial hicieron lugar al recurso interpuesto por el actor contra la sentencia del Superior Tribunal de Justicia de Jujuy que había revocado la nulidad de ambas resoluciones por considerar que ello fue “abusivo” porque debía acreditarse “la existencia o inminencia” de daño ambiental.

### **3. Análisis de la Ratio Decidendi.-**

El Superior Tribunal de Justicia de Jujuy revoco una sentencia anterior de Sala II del Tribunal en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Jujuy y de esta manera rechazó la demanda de la parte actora por considerar “*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*”. (Considerando 1°).

Por su parte, la CSJN resolvió “*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*” (considerando 4°).

En este orden, también recordó la importancia que el máximo tribunal ha acordado al principio precautorio en otras sentencias ambientales aplicables al caso: “En este sentido, este Tribunal ha tenido oportunidad de remarcar la importancia y gravitación que reviste el principio precautorio en el precedente ‘Salas, Dino’ (Fallos: 332: 663). Allí, dispuso 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 recurre al precedente “Cruz” (Fallos: 339: 142) donde 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”* (considerando 5°).

Luego, en lugar de revocar y reenviar, asumió competencia positiva para resolver el fondo del asunto sobre la base de la urgencia del caso e invocando “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)” (considerando 6°).

Sobre estas premisas avanzó sobre el procedimiento previo al otorgamiento de los permisos y consideró 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”*.

El voto en disidencia parcial de Rosenkrantz también resolvió revocar la sentencia por considerarla arbitraria, pero en lugar de asumir competencia positiva dispuso reenviar el caso al tribunal de origen para que dicte un nuevo pronunciamiento.

#### **4. El principio Precautorio en el centro del debate.-**

Esto tiene relación con la pregunta que nos formulamos en la introducción, sobre si efectivamente la emisión de una licencia ambiental condicionada (un acto administrativo netamente provincial) de un proyecto u emprendimiento por parte de la provincia contradice principio precautorio. Coincidimos con el planteo que realizó la Corte Suprema en el fallo que una aprobación condicionada o tal como lo justifica el fallo del Superior Tribunal de Jujuy “con sugerencias o recomendaciones” no se ajusta al marco normativo aplicable”. Cita el precedente “Mendoza” (Fallos 329:2316) donde el mismo tribunal estableció que,…”En cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro”. De la misma manera que en el fallo “Martínez” (arg. Fallos: 33:201) cobra especial relevancia el estudio de impacto ambiental previo al inicio de las actividades, que no significa una decisión prohibitiva sino antes bien una instancia de análisis reflexivo.

La corte hace hincapié en el decisorio en el principio precautorio, tal como como sostiene (Litoffsky, 2017) *“El principio de precaución impone, en caso de duda científica razonable sobre la posibilidad de que determinada actividad pueda producir un daño grave o irreversible al medio ambiente, 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”*. Este se corresponde con la idea de “buen gobierno”, entendido como gestión que se adelanta oportuna y prudentemente a los hechos, incluso en caso de incertidumbre

De esta manera entendemos que el principio precautorio, como el conjunto de los principios generales del derecho ambiental (PGDA) enunciados en el Art 4° de Ley 25675 son interpretados por la corte como guías ineludibles para la acción y deben ser aplicados en la configuración de las decisiones, la formulación de políticas y la gobernanza en general. Coincidimos con el planteo que realiza (Cafferata, 2004) *“No creemos correcto sostener que, por su naturaleza, los PGDA sean meras ideas germinales, inacabadas, simples criterios orientadores, meras aspiraciones políticas, lineamientos directrices o funcionales, mandatos de optimización de acción o simples instrumentos hermenéuticos, si bien, también pueden jugar ese rol en ciertas circunstancias de su aplicación.*

Como se ha desarrollado con antelación, tanto el Estado Provincial como el Tribunal superior de Jujuy desconocieron el principio precautorio. Por un lado, Estado Provincial, a través de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales, desconoció este principio, en el acto de emitir licencias ambiental de manera condicionada (luego del estudio de impacto, solo se limitó a una serie de sugerencias a la empresa en cuestión), lo que le permitió realizar trabajos en la zona sin contar con las certeza que estos no perjudicaban el medio ambiente. En tanto que, el Tribunal Superior pudo haber resuelto razonable y justamente si hubiera hecho lugar al fallo de primera instancia, paralizando el trabajo de desmonte que la empresa venía realizando.

## **5. La Importancia de los Estudios de Impacto Ambiental y la Participación Ciudadana.-**

Consideramos que el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) constituyo una pieza clave y determinante en el acto resolutorio, ya que en las irregularidades detectadas en el procedimiento, la Corte encontró elementos que revestían la gravedad suficiente para anular las resoluciones que habían autorizado el desmonte. Quizás la más importante que surge del fallo tenga que ver con la discordancia entre el proyecto y las obras. La autorización de desmonte en el caso comprendió una superficie mayor a la detallada en el (EIA). De las 1470 has autorizadas por la provincia, 1200 has fueron objeto de estudio de impacto ambiental. Por otra parte la fiscalización ambiental fue sobre 600 de esas hectáreas.

En concordancia con lo que habían resuelto en otras causas como “Martínez” (fallos:339:2001) la Corte caracterizo al (EIA) como: *a) Previo: Vale decir, no como una ratificación del proyecto presentado, sino previos a la ejecución de la obra u actividad, vedando como surge en este caso la emisión de la autorización estatal en forma condicionada b) Instancia de participación: No es una decisión prohibitiva, sino “un instituto de análisis reflexivo”, realizado sobre bases científicas.*

En cuanto al interrogante que nos formulamos en la introducción sobre la importancia que adquiere la participación ciudadana en los casos que involucran bienes colectivos. La corte interpretó -correctamente- la carencia de audiencias públicas como otra de las irregularidades que no solo iban en contra de lo establecido en bloque ambiental

federal (La Constitución Nacional, Ley general del ambiente, Ley de bosques nativos) sino que a su vez, iban en contra mismo del ordenamiento provincial, principalmente la constitución local.

En torno a esta última cuestión, la mayoría sostuvo que “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 (Constitución Nacional art. 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)”

## **6. Conclusiones.-**

En el desarrollo de este trabajo comprobamos que el caso que analizamos reviste una gran trascendencia en la reafirmación de los Principios Generales del Derecho Ambiental, y sienta un precedente en la materia para futuros casos que revistan una situación similar. Por otra parte, interpretamos estos principios no solo como meras ideas o conceptos, sino como guías ineludibles para la acción y la gobernanza. Por otro lado confirmamos que el principio precautorio, la participación ciudadana a través de las audiencias públicas y la obligatoriedad de estudios de impacto ambiental previos a la ejecución de una obra u actividad se constituyeron en los pilares de la decisión de los magistrados.

La Corte al revisar un procedimiento de instancia netamente local, vale decir no delegadas al gobierno federal, como lo es el procedimiento administrativo de impacto ambiental puede generar ciertas posturas que podrían argumentar que es un avasallamiento a las autonomías locales. Nuestra postura al respecto es que en tanto en materia ambiental como en otras ramas del derecho las soluciones deben ser superadoras. Entendemos que la

autonomía subnacional como sostiene (Figuroa, 2007) “... puede ser una fuente de innovación en materia de protección ambiental.” En ese sentido las provincias podrían desentenderse de los estándares nacionales pero para aumentarlos, ya sea por desconfianza a las agencias federales o por la necesidad de dar respuesta a una crisis ambiental que afecte a una jurisdicción en particular.”

Por último creemos que lo única situación que la corte podría haber profundizado más en el análisis está dada en que los pobladores que iniciaron el amparo pertenecían al movimiento campesino indígena, que viven de la tierra tal como se expresó en el amparo y que hacía más de 100 años habitaban el territorio. La misma ley 26.331 Ley de bosques en su Anexo advierte los Criterios de sustentabilidad ambiental para el ordenamiento territorial de los Bosques Nativos dentro de los cuales en su punto 10. *”Valor que las Comunidades Indígenas y Campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura.”*

A modo de cierre, consideramos que es necesario seguir profundizando sobre la protección y preservación de los Bosques Nativos en nuestro país, y particularmente en la provincia de Jujuy, ya que más allá que la CSJ puso fin a una situación específica, es importante advertir que en los últimos años estos conflictos continuaron siendo una problemática que sigue afectando al medio ambiente y a las poblaciones de este territorio.

## 7. Referencias.-

**“Acción Colectiva de Amparo Ambiental – Medida Cautelar Innovativa: Mamaní Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial –Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales- y la empresa CRAM S.A”.** (2012) (TCA).  
**Recuperado** de [http://www.justiciajujuy-juris.gov.ar:8081/frm\\_resultado\\_out\\_sentencias.aspx?id=182552](http://www.justiciajujuy-juris.gov.ar:8081/frm_resultado_out_sentencias.aspx?id=182552)

**Cafferata, Néstor A. (2004)** Introducción al derecho ambiental, Secretaría de Medio.

**Constitución de la Nación Argentina** (Const.) (1994). Artículo 41 (Parte Primera). 2da Ed. Elegis.

**Ambiente y Recursos Naturales** (SEMARNAT) Instituto Nacional de Ecología (INE) Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Méjico, 2004, p. 26-27.

“**Cruz, Felipa y otros c/ Minera Alumbreira Limited y otros/ sumarísimo**” (CSJN 2016). Recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7283852>

**Figueroa, Lucas M. (2017)** *¿Estándares federales alterados?. Análisis comparativo de la implementación de la Ley de Bosque en las provincias argentinas. (2007-2015)* en Revista Sociedad y Ambiente, año 5, núm. 13, marzo-junio, ISSN: 2007-6576, pp. 105 a 128.

**Ley 48 (1863).** *Jurisdicción y Competencia de los Tribunales Nacionales.* Congreso de la Nación Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000119999/116296/texact.htm>

**Ley 26331 (2007).** *Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de los Bosques Nativos.* Honorable Congreso de la Nación Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000139999/136125/norma.htm>

**Ley 25675 (2002).** *Ley general del Ambiente.* Honorable Congreso de la Nación Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

**Listoffsky, Adriana (2017)** *Principio de precaución como PGDA. Dos casos Jurisprudenciales Paradigmáticos.* Publicado en “Cuadernos de Derecho Ambiental”.

Principios generales del Derecho Ambiental. Academia Nacional de derecho y ciencias Sociales de Córdoba.

**“Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de. Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram SA s/ recurso” (CSJN 2017).**

Recuperado de

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7392782&cache=1506816015000>

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

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7283852>

**"Mendoza Beatriz Silvia y Otros C/ Estado Nacional y Otros S/ Daños y Perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)"**

**(Fallos 329:2316) (CSJN 2016)** Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-rio-matanza-riachuelo-fa06000248-2006-06-20/123456789-842-0006-0ots-eupmocsollaf>

**Minaverry, C. M. (2018).** *El Derecho Ambiental en la Gestión de los Bosques Nativos (Espinal) en Argentina.* Sociedad y Ambiente, 157-177.

**“Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto en Expte. N° B-229.276/10 (Sala II - Tribunal Contencioso Administrativo) Acción colectiva de amparo ambiental – medida cautelar innovativa: Mamani, Agustín Pío y otros c/Estado Provincial Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales – y la empresa CRAM S.A.”,** recuperado de [http://www.justiciajujuy-juris.gov.ar:8081/frm\\_resultado\\_out\\_sentencias.aspx?id=211030](http://www.justiciajujuy-juris.gov.ar:8081/frm_resultado_out_sentencias.aspx?id=211030)

**Rodríguez Salas, Aldo (2016).** *El derecho ambiental y la Ley General Del Ambiente de Mendoza. Ley N° 5.961* 1ª Edición. Ediciones Universidad de Congreso.

**“Salas, Dino y Otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/amparo” (fallos: 332:663) (CSJN 2010).** Recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarSumariosFallo.html?idSumario=144844>

## 8. Anexo.-

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 “[h]acer 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 “[c]uando 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 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 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.

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

3º) 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.

4º) 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.

5º) 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).

7°) 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.**