



“El Principio Precautorio y la Nulidad de los Actos Administrativos en el Fallo Mamani de la C.S.J.N. ”

Carrera: Abogacía

Alumno: CORTÉS FUNES MARTA INÉS

Legajo: ABG 10347

DNI: 23.195.245

Tutor: Carlos Isidro Bustos

Opción de trabajo: Comentario a fallo

Tema elegido: Derecho Ambiental

Tema Seleccionado: Derecho Ambiental.

Fallo: CSJ 318/2014 (50-M)/CS1 Recurso de Hecho en autos caratulados Mamani, Agustín pío y otros c/ Estado Provincial- Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/recurso. (340:1193)

Sumario.

1. Introducción. - 2. Cuestiones Procesales, 2.1 Historia Procesal, 2.2 Hechos, 2.3 Decisión del Tribunal. - 3. Ratio Decidendi. - 4. Antecedentes. - 5. Postura del Autor. - 6. Conclusión. - 7. Listado final de bibliografía, 7.1 Doctrina, 7.2 Legislación, 7.3. jurisprudencia.

1. Introducción.

El fallo en comentario, ha tenido discusión y diferentes posturas doctrinarias para analizar el mismo. El presente Trabajo de Graduación Final, se basa en el problema de relevancia detectado y, a través de su análisis, pretende poner de manifiesto la importancia de un fallo innovador que da Supremacía al control de legalidad y complementariedad que el órgano judicial entiende debe realizar.

El fallo, llega más allá de la formalidad y los planteos realizados por las partes que impetran nulidad, para detener la mirada en los aspectos sustanciales o de fondo del análisis de riesgos ambientales, y dar paso a fundamentos que establecen en qué casos puede apartarse del principio de congruencia procesal. Allí la Corte Suprema da puntapié inicial a una nueva doctrina, donde se arroga el derecho, discutible o no, de ir más allá y controlar el proceso administrativo completo, sus condiciones de legitimidad, analizando los posibles vicios que puedan presentarse y el tipo de nulidad que acarreará, hayan sido señalados como nulos o no por las partes, sin desvíos técnicos. La autoridad que en materia de interpretación judicial detenta la Corte Suprema de Justicia de la Nación determina que este precedente cobre particular relevancia, en tanto los tribunales inferiores encontrarán en el mismo una referencia jurisprudencial contundente e innovadora.

Esto, basado en que la ley es de orden público y tiene supremacía constitucional. Es clara la posición que, si bien las Provincias pueden dictar sus propias normas en temas ambientales, no pueden, ya sea en el fondo, o en el procedimiento de aplicación, ir en contra de normas de garantía constitucional.

El resultado, es la nulidad de las Resoluciones Administrativas 271-DPPA y RN-2007 y 239-DPPA que autorizan los desmontes, convirtiendo esta Sentencia de la Corte en un antecedente jurisprudencial de suma relevancia.

2. Cuestiones Procesales

2.1 Historia Procesal:

El órgano administrativo Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales dicta las resoluciones 271-DPPA y RN-2007 y 239-DPPA y RN-2009. Se entabla demanda de Acción Colectiva de Amparo Ambiental – Medida Cautelar Innovativa- ante la Sala II del Tribunal Contencioso Administrativo de Jujuy. La sentencia de dicho Tribunal es apelada por la demandada ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Jujuy, requiriendo la declaración de inconstitucionalidad de las resoluciones administrativas. El Tribunal hace lugar al recurso. Dicha resolución es objeto de recurso extraordinario por parte del actor, el cual al ser denegado, motiva el recurso de queja ante la C.S.J.N. La Corte declara admisible el recurso y en sentencia de fecha 05/09/2017 decide el fondo del asunto. La presente nota a fallo analizará dicho pronunciamiento.

2.2 Hechos.

En el abril de 2010 comparecieron ante la Sala II del Tribunal Contencioso Administrativo de la Provincia de Jujuy el Sr. Mamani, Agustín Pío y otros e interpusieron demanda de Acción Colectiva de Amparo Ambiental – Medida Cautelar Innovativa en contra del Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A., solicitando la nulidad de los actos administrativos resoluciones 271-DPPA y RN-2007 y 239-DPPA y RN-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, por contener fallas e irregularidades en el procedimiento para su aprobación.

Manifestaron que, la aprobación de dichos actos administrativos, violaban el derecho de la comunidad a ser consultada mediante audiencia pública, no solo con carácter previo a las autorizaciones de desmonte, sino también a la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial para la Protección de los Bosques Nativos. Cuestionando a

su vez, la clasificación adjudicada al área, correspondiendo a esta zona la categoría en la cual está vedada la deforestación.

Fundan el derecho en las leyes nacionales N° 25.675, 26.331 y en la ley provincial N° 5.063 y su Decreto reglamentario N° 5.980/2006.

Por su parte ambas codemandadas se opusieron a tales pretensiones, afirmando que se había dado la debida publicidad y que no se acreditaba que las actividades autorizadas pudieran generar daño al ambiente en sí mismo, ni a la salud de los pobladores de la zona.

El citado tribunal Contencioso Administrativo resuelve hacer lugar a la demanda y anular las resoluciones administrativas, en atención a las falencias de los procedimientos administrativos, conforme lo dispuesto por el ordenamiento jurídico nacional y provincial, cuyo fin inmediato es garantizar el derecho de la comunidad a gozar de un ambiente sano y de ser consultada e informada.

Declaró la nulidad de las autorizaciones de desmonte en atención a las falencias acaecidas durante el procedimiento administrativo y sosteniendo que, en materia ambiental, el principio de prevención no exige la acreditación exhaustiva del daño y del impacto negativo de la actividad en la zona, sino que basta con la prueba de la posibilidad de su existencia.

Dicha resolución es apelada por la demandada ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Jujuy, requiriendo la declaración de inconstitucionalidad de las resoluciones administrativas, quien procede a revocar la sentencia de la instancia anterior. Argumentando que la manda constitucional no obliga por sí sola a admitir, automáticamente, la pretensión sino sólo cuando esté acreditada la existencia o inminencia de un daño ambiental. De allí, que resulta absurda la declaración de nulidad de los actos administrativos sin que el juzgador se hubiese expedido –a tenor de sus propias expresiones- sobre la acreditación del daño y del impacto negativo de la actividad en la zona. Agrega que el citado fallo no se ajustaba a la realidad de los hechos.

Posteriormente la accionante interpuso recurso extraordinario y posterior queja, al cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación hace lugar, siendo la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación la que motiva la presente nota a fallo.

2.3 Decisión del Tribunal.

Por voto mayoritario del tribunal de la Corte Suprema de Justicia de la Nación compuesto por los Dres. Ricardo Luis Lorenzetti, Elena I Highton de Nolasco, Juan

Carlos Maqueda, Horacio Rosatti y Carlos Fernando Rosenkrantz (en disidencia parcial), disponen hacer lugar a la queja interpuesta por la actora, declarar formalmente procedente el recurso extraordinario, y declarar la nulidad de las resoluciones de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales de la Provincia de Jujuy que autorizaban el desmonte de los bosques nativos en cuestión.

A nivel procesal, la C.S.J.N., optó por decidir el fondo del asunto, en lugar de proceder al reenvío de la causa al Tribunal de origen. Así, hizo uso de la facultad prevista por el art. 16, segunda parte de la Ley 48 que prevé “*cuando la Corte Suprema revoque, hará una declaratoria sobre el punto disputado, y devolverá la causa para que sea nuevamente juzgada; o bien resolverá sobre el fondo.* En este sentido, se pronunció en relación a la nulidad del procedimiento administrativo y al análisis del riesgo ambiental, dando fin al litigio y generando los efectos de cosa juzgada.

Por el contrario, en su Disidencia parcial, el Sr. Ministro Doctor Carlos Fernando Rosenkrantz, dispuso hacer lugar a la queja, declarar formalmente procedente el recurso extraordinario y dejar sin efecto la sentencia apelada, pero ordenando al Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy el dictado un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo resuelto.

3. Ratio Decidendi.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación difiere con el a-quo. En el fallo realiza un análisis detallado de los argumentos elaborados por el inferior en su dictamen, entre los que podemos encontrar:

A) No consideró que estuviese acreditado el daño, debido a que en los antecedentes de la resolución administrativa solo constaban *simples sugerencias o recomendaciones* realizadas por el personal técnico para mitigar o evitar posibles daños futuros.

B) Consideró que el terreno pertenecía a una categoría que permitía desmontes.

C) Desconoció el derecho federal aplicable, al denegar el recurso extraordinario.

D) No consideró las constancias de la causa, que daban cuenta de las irregularidades relevantes en torno a la evaluación del impacto ambiental, como así tampoco el trámite previo a las autorizaciones.

E) Modificó la pretensión al exigir acreditación o inminencia del daño ambiental

F) Desconoció en forma expresa el principio precautorio que rige en la materia.

A partir del considerando quinto, la CSJN aborda el tema del principio precautorio a los fines de esclarecer su interpretación en relación a la acreditación del daño. Para ello hace mención de la norma aplicable al caso: Cita la Ley de Presupuestos Mínimos Ley 26.331 de bosques Nativos y Ley General del Ambiente N° 25.675, haciendo hincapié en los Principios que tratan ambas leyes: Precautorio y de prevención, también menciona el deber de los funcionarios públicos contenida en la L.G.A. Explica que, la aplicación de dichos principios, implica armonizar la tutela ambiental con el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable, no buscando oposición entre ambos sino su complementariedad. Cita jurisprudencia de los casos “Salas Dino” publicado en Fallos: 332:663 y “Cruz” (Fallos: 339:142) y por último indica que en base a lo desarrollado correspondería revocar la sentencia apelada “pero”, conforme lo autoriza el art. 16 segunda parte de la Ley 48 y teniendo en cuenta las **irregularidades del procedimiento de evaluación de impacto ambiental**, es que considera que reviste carácter de suficiente gravedad para justificar la nulidad de las resoluciones administrativas que autorizaban los desmontes, basando esto en los siguientes aspectos:

Aspecto 1) Aprobación Condicionada: Manifiesta que no se ajusta al marco normativo aplicable, ya que la Ley 26.331 en sus arts. 18, 22 y ss y ley 25675 arts. 11 y 12; no admiten la autorización en forma condicionada. Menciona la tutela del bien colectivo como prevención de Daño futuro. Señala, también que para dicha autorización no se tiene en cuenta el análisis del Expediente Administrativo.

Aspecto 2) Autorización de desmonte: Advierte que comprende una superficie mayor a la detallada en el estudio de impacto ambiental, ya que se autoriza al desmonte de 1470 hectáreas, mientras que el objeto del estudio fueron 1200 hectáreas, y que se fiscalizaron solo 600 hectáreas, menos del 50%, sin contar con planos, ni subdivisiones, ni medidas exactas.

Aspecto 3) Audiencias Públicas: Advierte que no surgen constancias de la realización de las audiencias públicas previo a la aprobación de las resoluciones, sólo consta la Publicación en el Boletín Oficial Provincial en oportunidad del dictado de una de las resoluciones en cuestión. En relación a este tema, cita el art. 41 de la C.N. y arts. 19, 20 y 21 de la Ley General del Ambiente 25.675; como así también el art. 26 de la Ley de presupuestos mínimos en materia de bosques nativos.

Con este cuadro de situaciones descriptas 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, declarando finalmente la nulidad de las resoluciones cuestionadas.

4. Descripción del Análisis Conceptual, Antecedentes Doctrinarios y Jurisprudenciales.

Para realizar la siguiente nota a fallo y teniendo en cuenta que el problema detectado es de relevancia jurídica, en cuanto no se aplica una norma con jerarquía constitucional, consideré necesario hacer un análisis general de Derecho Ambiental, Derecho Constitucional, Teoría General del Proceso y Derecho Administrativo y procesal Administrativo; para luego concentrarme en el tema particular de la aplicación de la Norma Ambiental con rango Constitucional, por sobre una regla técnica procesal.

Aclarado esto, dado que el tema elegido para la presente nota a fallo es Ambiental, elegí el autor Cafferatta (2004).

Utilicé la bibliografía de los autores Bidart Campos (2008) y Sagües (2007) para realizar el análisis sobre la supremacía y control constitucional referido en el tema ambiental, la cual se ve afectada por la reforma del año 1994 y que en su art. 41 impone la protección del medio ambiente, dotando de rango constitucional a las respectivas normas de presupuestos mínimos complementarias dictadas. Otra cuestión a estudio fue, la arbitrariedad de las sentencias como cuestión constitucional.

En materia procesal, a los autores Ferreyra de de la Rúa y González de la Vega de Opl (2009), revisando lo relativo a las formalidades intrínsecas de la Sentencia, actividad del juez, valoración de la prueba, el proceso de subsunción, principio de congruencia, recurso de inconstitucionalidad, sentencias arbitrarias entre otros.

Luego, del estudio en particular me pareció de suma importancia efectuar el análisis desde la instancia administrativa, ya que desde allí se inicia el problema en cuestión.

Comenzando, por el estudio de la revisión del Control de legalidad de los actos administrativos. Entre otras lecturas me pareció que se ajustaba al caso el siguiente Sumario de Fallo de fecha 7/03/2007 titulado Control de legalidad, acto administrativo ya que cita : “el órgano judicial es el que debe efectuar el control de legalidad de un acto administrativo, desentrañando los motivos y los hechos que le sirvieron de origen,

valorando objetivamente los antecedentes que se encuentran en la causa y fueron la motivación de su dictado, para resolver si corresponde o no la modificación de la decisión dictada” Id SAIJ: SUQ0018674.

Asimismo, comparto la opinión de Atienza (2010) en cuanto manifiesta:

La Administración, por su parte, participa de algunas de las características señaladas de la actividad judicial: no sólo aplica permanentemente el derecho, sino que resuelve motivadamente en muchos casos, conflictos con los ciudadanos como instancia previa a la judicial. En esa medida, puesto que la actividad de la Administración debe ser motivada en su mayor parte, y puesto que esa motivación debe realizarse siempre por referencias a normas jurídicas, cabría hablar de una argumentación Jurídico-administrativa, en parte similar, pero en parte distinta de la argumentación legislativa y de la argumentación judicial (p.72/73).

Para el análisis de los casos en los cuales una resolución administrativa se la considera arbitraria, realicé el estudio de cuáles son los elementos indispensables que debe contener un acto administrativo, para luego considerar cuáles son los vicios que la tornan nula. Para ello consulté la siguiente bibliografía: Gordillo (2013) y el autor Hutchinson (1985) Ley Nacional de Procedimientos Administrativos Ley 19549 comentada, anotada y concordada con las normas provinciales.

En concordancia de lo expuesto, el Procurador del Ministerio Público, en su dictamen al referirse al S.T.J de Jujuy afirma que “La sentencia debe reputarse arbitraria por cuanto no ponderó, de manera adecuada, la totalidad de los vicios atribuidos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, que fueron la base sobre la cual el tribunal contencioso se había pronunciado en favor de las peticiones de los accionantes” (Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público Fiscal, 318/2014, 2016).

Continuando en el mismo orden de ideas, tal como lo especifica el juez de 1ra instancia en lo Contencioso Administrativo que entendió en la causa, en su resolución luego de un minucioso estudio de las actuaciones administrativas, hace hincapié en tener presente los antecedentes jurisprudenciales expedidos por la C.S.J.N en cuanto expresa: “...entendida la “causa” del acto administrativo como las circunstancias y antecedentes de hecho y de derecho –motivación- que justifican su dictado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en causas anteriores ya había sentado el criterio de considerarlo como elemento insoslayable para su validez” (JCA, “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” 2012).

En coincidencia con el concepto descripto precedentemente, la Corte en la presente causa a estudio se expide de igual manera, disponiendo en el considerando número 10) 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.” Fallos: 340:1193 (2017). Declarando en consecuencia la nulidad de las resoluciones administrativas que autorizaban los desmontes; conforme la facultad que le confiere el art.16, segunda parte de la ley 48. (conf. Doctrina de Fallos: 192:104) Lo resuelto, se encuentra argumentado en base a la falta de aplicación del Principio precautorio que rige en la materia, Ley General del Ambiente N° 25.675, como así también en la ley de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos N° 26.331, conforme a lo dispuesto en el art. 41 en su tercer párrafo de la C.N. entre otros temas.

En este punto, es necesario analizar el conflicto suscitado entre la regla técnica procesal del Principio de Congruencia, y la aplicación de la normativa que rige en materia ambiental de rango constitucional.

Aquí es donde nos encontramos ante la necesidad de profundizar en el tema de la tarea realizada por el juzgador denominada “la valoración objetiva de los antecedentes” que, ante la problemática ambiental, es necesario que se incorpore y aplique la flexibilización del principio de congruencia, tal como lo explica Mario Maciotra en su publicación titulada: “Ductibilidad y flexibilización del principio de congruencia” considera que:

(...) Esta postura tiende a impedir la rigidez de las estructuras procesales que generan inevitables y nocivos excesos rituales, por cuanto el fin último de las mismas "no es otro que lograr la más efectiva realización del Derecho". En tal sentido, el Maestro MORELLO afirmó que el principio de congruencia no constituye un esquema rígido con límites infranqueables y que debe ser compatibilizado, en una armonización funcional frente a valores superiores.

La flexibilización de la congruencia que reclamamos se fundamenta en los principios de raigambre superior de la eficaz prestación de los servicios de justicia y de tutela efectiva de los derechos consagrados en los arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pero especialmente en la

manda de "afianzar la justicia" contenida en la CN que obliga a los magistrados al pronunciamiento de sentencias "justas" (Id SAIJ: DACF190132).

La Corte, se refirió al respecto en el caso "Salas" (332:663), en su considerando 9) dice: "que, por otro lado, la Ley General del Ambiente, 25.675 ha instaurado un régimen jurídico integrado por disposiciones sustanciales y procesales, y ha consagrado principios ordinarios y procesales aplicables al caso, y que deben ser estrictamente cumplidos, resguardando y concretando así la vigencia del principio de legalidad que impone a ciudadanos y autoridades la total sujeción de sus actos a las previsiones contenidas en la ley".

5. Postura de la autora.

5.1 Las diferentes posturas.

El fallo en comentario, ha tenido discusión y diferentes posturas en relación al problema jurídico detectado para su análisis. En este fallo, la Corte Suprema decide fijar un nuevo precedente, sin dejar a dudas de que en materia ambiental se debe priorizar ante todo el principio precautorio que rige con supremacía constitucional, recalcando, la obligatoriedad de la aplicación del mismo, por ser la última ratio de interpretación legal de la norma, convirtiéndose éste en un antecedente jurisprudencial de suma importancia.

A diferencia de anteriores precedentes jurisprudenciales, este fallo en particular, va más allá de la revocatoria de la resolución recurrida, para controlar y expedirse directamente sobre el proceso administrativo completo, sus condiciones de legitimidad, posibles vicios y consecuentes nulidades, con independencia a si fueron señalados como nulos o no por las partes, sin desvíos técnicos.

Para ello, la Corte en la ratio decidendi, conforme las irregularidades detectadas en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, consideró que revestían carácter de suficiente gravedad. Como consecuencia, decide expedirse directamente sobre el objeto de la demanda, ya que en vez de revocar la Sentencia del inferior y hacer el reenvío para que se dicte una nueva sentencia, decide anular las resoluciones administrativas que autorizaban el desmonte, conforme lo dispone el art. 16 segunda parte de la ley 48. (confr. Fallos: 189:292) y la "doctrina de la arbitrariedad de la sentencia" elaborada por la propia Corte, la cual habilita este recurso cuando la decisión pese a versar sobre cuestiones de pruebas, derecho procesal, derecho local, infiera un agravio constitucional por no constituir -en los términos de la Corte- "una derivación

razonada del derecho vigente con arreglo a las circunstancias comprobadas de la causa” (Ferreyra de de la Rúa & González de la Vega de Opl 2009. p. 399).

El Alto Cuerpo, en primer lugar, se expide fundamentando el por qué se debe revocar la Sentencia del Superior Tribunal de Justicia de Jujuy detectando sus yerros, tanto en la valoración de los antecedentes de la Resolución Administrativa, como en la categorización de los terrenos, el cual afirmó erróneamente que pertenecían a una categoría que si permitía los desmontes.

En segundo lugar, señala los defectos del acto administrativo de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales para declararlo nulo, el cual considera –sin decirlo expresamente, pero dejándolo entrever en su interpretación- arbitrario por la falta de fundamentación externa, ya que funda su decisorio desconociendo o inaplicado la norma ambiental. Aquí radica parte de lo que hace novedosa a la decisión de la Corte, ya que se trata de un precedente de suma trascendencia.

Esto, atento a que el principio precautorio y las disposiciones de raigambre constitucional en materia de ambiente, no han sido tenidas en cuenta por el ente administrativo y el alto cuerpo Provincial.

5.2 Las Dos Aristas del Fallo.

Como se dijo precedentemente, el fallo en comentario tiene dos aristas bien marcadas. Una que refuta el fallo del Superior Tribunal de Justicia de Jujuy y el otro que ingresa en el análisis la resolución administrativa para declararla nula.

Respecto del fallo del *a quo* la corte advierte que, dicho tribunal afirmó “*que no estaba acreditado el daño debido a que, en los antecedentes de la resolución administrativa, solo constaban simples sugerencias o recomendaciones realizadas por personal técnico dirigidas a mitigar los posibles daños*” (340:1193). En este punto, considero necesario preguntarnos: ¿se encontraba acreditado en los antecedentes el posible daño? Aquí es donde la CSJN se ve obligada a revisar si el inferior realizó un debido Control de legalidad de los actos administrativos, esclareciendo los motivos y los hechos que le sirvieron de origen, si valoró objetivamente los antecedentes que se encontraban en la causa y fueron la motivación de su dictado, para luego resolver en consecuencia. (SAIJ: SUQ0018674).

La Corte, revisando los antecedentes del expediente administrativo, advierte que el S.T.J. de Jujuy no tuvo en cuenta la totalidad de los elementos probatorios que

surgían de éste, vinculados a sus defectos formales, que violan el ordenamiento normativo, lo que me lleva a la conclusión de que el a-quo en el proceso de control de legalidad comete el error u omisión de la valoración de la prueba, incurriendo en el proceso de subsunción, a aplicar incorrectamente la norma -en el caso Ley General de Ambiente 25.675 y de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos Ley 26.331 ambas con jerarquía Constitucional, conforme lo dispuesto por el art. 41 de la C.N.; como así también evade la aplicación de las normas ambientales y constitucionales provinciales. Considerándose, no obligado a priorizar el principio precautorio que impone dicha ley.

De acuerdo al razonamiento dado, concluyo que el fallo impugnado vulneró las garantías constitucionales del debido proceso, el derecho de defensa en juicio y la supremacía de la constitución Nacional y de las leyes dictadas en su consecuencia (Arts. 16, 17, 18, 31, 41 de la Constitución Nacional). Y la Corte en sus recientes fallos que comprenden la llamada doctrina de la sentencia inicua ha dicho entre otras cosas que “No debe prescindirse de las consecuencias que naturalmente derivan de un fallo porque su consideración es uno de los índices más seguros para verificar la razonabilidad de la interpretación que se efectúa y la congruencia con el resto del sistema en que está engarzada la disposición que se trata de aplicar” (Fallos 300-659). En igual sentido señaló: La función judicial no se agota en la aplicación de la letra de la ley con olvido de la efectiva y eficaz realización del derecho.

Y se agrava al omitir el S.T.J. de Jujuy el tratamiento de cuestiones decisivas propuestas por la accionante tanto clara como oportunamente, cayendo entonces en arbitrariedad por un claro vicio de incongruencia, por los siguientes motivos: 1. El decisorio recurrido encuentra basamento en la interpretación errada de la normativa aplicable. 2. Ha omitido reparar en que ha quedado demostrado claramente cuáles son las garantías constitucionales que se ven afectadas por la falta de aplicación de la normativa ambiental. 3. Se ha apartado de la letra de la ley por cuanto omite aplicar principios de carácter precautorio de supremacía constitucional, resolviendo no sólo contra legem sino, además, en una ineficaz formulación voluntarista. Con tales y ostensibles irregularidades el decisorio conculca las reglas constitucionales que garantizan el debido proceso y la defensa en juicio.

Tal como se dijo precedentemente, la defensa de este soporte constitucional está vinculada con la garantía de defensa en juicio, pues un pronunciamiento que exhibe

gruesas anomalías no es en realidad una sentencia que satisfaga los requisitos del debido proceso adjetivo. Esto habilita la competencia y resolución de la Corte Suprema como lo hizo, mediante el recurso en la garantía constitucional del art. 18, ya que un pronunciamiento judicial arbitrario, no es una sentencia judicial a los fines de este preconcepto.

En una primera aproximación, el Superior Tribunal de Justicia de Jujuy debió entonces mantener la resolución de primera instancia y declarar la nulidad del acto, como bien estableció la C.S.J.N. en el fallo.

Ahora bien, entrando al análisis de la cuestión administrativa que la Corte resuelve declarar nula, consideré necesario hacer la siguiente pregunta ¿Qué fundamentos utiliza la Corte para declarar la nulidad de las resoluciones administrativas en cuestión?

En primer lugar puntualiza los ejes que considera relevantes, entre los que encontramos los siguientes: a) no se tuvieron en cuenta las constancias de las actuaciones administrativas ya que omiten la mención de inspecciones previas realizadas en el predio; b) advierte que la autorización de desmonte comprende una superficie mayor a la detallada en el estudio de impacto ambiental y; c) por último señala el incumplimiento en priorizar el principio precautorio que rige en la materia ambiental como así también la falta de realización de las audiencias públicas las cuales se encuentran contempladas tanto en las propias normas y Constitución provinciales, cita el art. 41 de la C.N. y arts. 19, 20 y 21 de la Ley General del Ambiente 25.675; como así también el art. 26 de la Ley de presupuestos mínimos en materia de bosques nativos.

Este último punto determina la existencia de un vicio tanto en la causa como en la motivación del acto administrativo en tanto, el art. 7 de la Ley 19.549 exige para la validez de los actos administrativos que se sustente “en los hechos y antecedentes que le sirven de causa y en el derecho aplicable” (causa) y que el acto se encuentre “motivado, expresándose en forma concreta, las razones que inducen a emitir el acto consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b)” (refiriéndose a la causa del acto indicada anteriormente). En este sentido, la violación de la ley aplicable transgrede el requisito de motivación y causa exigidos por la normativa aplicable. Asimismo, el hecho de que no se tuvieran en cuenta las constancias de las actuaciones administrativas al omitir la mención de inspecciones previas realizadas en el predio; y la autorización de desmonte

por una superficie mayor a la detallada en el estudio de impacto ambiental provocan un vicio en la causa del acto, pues los hechos y antecedentes tenidos en cuenta para su dictado no se corresponden con los acaecidos en el procedimiento administrativo.

Estos vicios, al nacer ante la falta del cumplimiento de requisitos que resultan esenciales a los actos administrativos, justifican la declaración de su nulidad en los términos del art. 14 inc. b) de la Ley 19.549.

Estos aspectos llevan a la Corte a considerar 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 expediente administrativo” (340:1193).

En concordancia con lo fallado, y conforme a lo ya explicitado, la Ley 19.549 regula los casos en los cuales una resolución administrativa se la considera arbitraria por contener vicios que la tornan nula. En este caso se trataría de un vicio de tipo subjetivo ya que el Administrador prescinde de la sujeción de la ley y de la prueba. (Gordillo, 2013).

Quedado encuadrados dichos vicios en el art. 7°, inc. b) de la ley 19.549/72; “*Actos que prescinden de los hechos*”, que refiere a cuando el acto desconoce hechos acreditados en el expediente, o se funda en hechos o pruebas inexistentes o carece de todos modos de una situación de hecho que los justifique.

El supuesto encuadra también, como ya se adelantara, en el art. 7°, inc. e) de la ley 19.549 “*Actos que prescinden de toda fundamentación normativa seria o cometen un total e inexcusable error de derecho*” el cual exige que el acto “deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto”. (Gordillo, 2013)

Entonces encontramos que el fallo, menciona la arbitrariedad en ambas resoluciones, judicial y administrativa; al ser la arbitrariedad una construcción pretoriana de la misma Corte Suprema, surgida principalmente para los fallos o sentencias judiciales en revisión por el alto cuerpo, y también lo extiende a la “arbitrariedad de las resoluciones administrativas”, que si bien no es de pacífica doctrina, creemos que si puede configurarse al crear relaciones jurídicas entre los particulares y el estado.

Es razonable entonces pensar que todo acto administrativo resultante de un proceso legítimo, contenga principios lógicos y reglas técnicas que permitan la

obtención de actos administrativos que cumplan con los requerimientos fácticos y principios normativos que rigen las peticiones llevadas a ese ámbito. Contrario sensu, cualquier desviación a estos requisitos, constituye arbitrariedad, ya que la administración incurre en un desvío de poder, intencional o no, que para este ámbito de estudio excede la resolución práctica del caso. El resultado es la nulidad que la Corte Suprema ha declarado.

6. Conclusión

Esta Sentencia es un antecedente jurisprudencial de suma importancia, porque la Corte Suprema al pronunciarse sobre la cuestión de fondo tan relevante y de tanta actualidad como es la materia ambiental, produce el efecto colateral de que los tribunales inferiores unifiquen la “pluralidad” de criterios interpretativos del plexo jurídico que podría poner en riesgo la seguridad jurídica tan reclamada en los últimos tiempos. Frente a ello, la Corte no solo se yergue como la herramienta idónea para el logro de la unidad jurídica, por su potestad uniformadora de la jurisprudencia, sino que tiene como finalidad morigerar el dictado de resoluciones judiciales con criterios dispares -o eventualmente contradictorios- entre los distintos tribunales sobre idénticas normas jurídicas. Y esa función “uniformadora” no solo la lleva a los Tribunales Inferiores, sino que, al entrar a decidir la nulidad de la resolución administrativa, envía un claro mensaje para que la normativa ambiental y los principios en ella contenidos sean aplicados por los otros poderes del estado. Si bien el fallo es sólo aplicable al caso en particular que origina la contienda, la autoridad de la Corte tiene el efecto de influir en las futuras decisiones administrativas del poder ejecutivo, al establecer como requisito de éstas en cuanto a materia ambiental se trata, que quede inconfundiblemente esclarecida y comprobada la “ausencia de daño ambiental”, priorizando el principio precautorio y otorgando rango superior interpretativo a la normativa con supremacía constitucional aplicable a la materia.

Por último, la Corte zanja la discusión que se suscita cuando el principio de congruencia entra en conflicto con el de legalidad, teniendo en cuenta no sólo la supremacía de la norma Constitucional por sobre la provincial, sino también el objeto de juicio en el que se prioriza el cuidado del medio ambiente. Caso contrario, como consecuencia lógica de lo expuesto será: ***“la nulidad que recaerá directamente sobre el acto administrativo”***.

7. Listado Final de Bibliografía.

7.1 Doctrina.

Atienza, M. (2010) Las razones del derecho. Sobre la Justificación de las decisiones judiciales. Biblioteca Virtual Universal

Bidart Campos, G. J. (2008) Compendio de Derecho Constitucional. Buenos Aires. Ediar

Cafferatta, N. A. (2004). Introducción al derecho ambiental. México: Instituto Nacional de Ecología.

Ferreira de la Rúa y González de la Vega de Opl (2009) Teoría general del proceso. Córdoba. Advocatus

Gordillo, A. (2013) Teoría General del Derecho Administrativo. Buenos Aires. Fundación de Derecho Administrativo.

Hutchinson, T. (1985) Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Ley 19549 comentada, anotada y concordada con las normas provinciales. Tomo I. Buenos Aires. Astrea

Masciotra, M. (2019) Jurisprudencia Argentina, número especial "El Derecho en evolución", en memoria de Augusto M. Morello, Parte I. pág. 113. Id SAIJ: DACF190132 (20/05/2020)

Sagües N. P. (2007) Manual de Derecho Constitucional. Buenos Aires. Astrea

7.2 Legislación.

Congreso de la Nación Argentina, (25 de Agosto de 1963) Jurisdicción y Competencia de los Tribunales Federales. [Ley 48 de 1963]

Congreso de la Nación Argentina, (6 de Noviembre de 2002) Ley General de Medio Ambiente. [Ley 25.675 de 2002]

Congreso de la Nación Argentina, (28 de Noviembre de 2007) Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos [Ley 26.331 de 2007]

Constitución de la Nación Argentina, [Const.] (1994)

Constitución de la Provincia de Jujuy, [Const.] (1986)

Sala de Sesiones, San Salvador de Jujuy, (14 de julio de 1998) Ley general de Medio Ambiente. [Ley 5.063 de 1998]

7.3 Jurisprudencia.

Sumario de Fallo, 7 de Marzo de 2007, Control de legalidad, acto administrativo. Id SAIJ: SUQ0018674 (20/05/2020) Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/control-legalidad-acto-administrativo-suq0018674/123456789-0abc-defg4768-100qsoiramus>

Juzgado en lo Contencioso Administrativo, (27 de junio de 2012) “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”

Corte Suprema de Justicia de la Nación, (5 de septiembre de 2017) “Mamani, Agustín pío y otros c/Estado Provincial-Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa CRAM S.A. s/recurso”. (340:1193) [Lorenzetti, Maqueda, Rosatti, Rosenkrantz]

Corte Suprema de Justicia de la Nación, (26 de Marzo de 2009), Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo., 332:663. [Highton, Maqueda, Lorenzetti, Fayt, Petracchi, Zaffaroni]

Corte Suprema de Justicia de la Nación, (04 de noviembre de 2016) Dictámen Ministerio Público Fiscal. M. 318. L. RHE. [MPF Abramovich Víctor].