



“Principio precautorio, participación ciudadana y evaluación de impacto ambiental bajo la normativa de la Ley N° 25.675”

Nombre y Apellido: Marianela Romina Carelli

D.N.I. N°: 31.413.918

Legajo: VABG26137

Año: 2019

Tutor: Cocca, Nicolás

Tema: Modelo de caso (Nota a fallo). Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso”, de fecha 05 de septiembre de 2017.

•**SUMARIO TENTATIVO:** I. Introducción de la nota al fallo – II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del tribunal – III. Análisis de la ratio decidendi en la sentencia – IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales – V. Reflexiones finales – VI. Conclusión - VII. Bibliografía

I.- INTRODUCCIÓN DE LA NOTA AL FALLO

El fallo en análisis, a saber “Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso”, de fecha 5 de septiembre de 2017 fue seleccionado debido a que en el mismo se controvierten ciertas cuestiones que no sólo cuestionan temas ambientales sino también cuestiones procesales, jurisdiccionales y constitucionales, a raíz de la incorporación de la protección de los derechos ambientales como derechos de incidencia colectiva, en la reforma constitucional de 1994.

En un primer momento se cuestionan una serie de irregularidades en cuanto al procedimiento por el cual las demandadas obtuvieron la autorización para proceder al desmonte de hectáreas en una zona determinada. Dichas irregularidades versaban no sólo en cuanto al procedimiento de evaluación ambiental sino también en cuanto al trámite anterior al otorgamiento de las autorizaciones donde se había omitido la realización de las audiencias públicas prescriptas por la legislación a los fines de obtener dichas autorizaciones, en un claro desmedro de la legislación nacional referente en la materia.

Asimismo, el pleito versa también sobre la necesidad de acreditación fehaciente de la inminencia de un daño ambiental a los fines de prohibir cierta actividad, con clara aplicación del principio precautorio que debe predominar en la materia y que se encuentra establecido en la Ley N° 26.331 y la Ley General del Ambiente N° 25.675.

Si bien lo que resuelve la Corte Suprema de Justicia de la Nación es el recurso de queja interpuesto por el actor, resulta sumamente importante el análisis y comentario del presente fallo en virtud de las distintas consideraciones y fundamentos que exponen los diversos estamentos judiciales, desde la Sala Contencioso Administrativa de Jujuy, pasando por el Superior Tribunal y llegando a los fundamentos expuesto por la Corte a los fines de hacer lugar al recurso de queja planteado. Dichas controversias permitirán un análisis y exposición crítica del fallo en cuestión.

En el caso en cuestión los problemas que se plantean son principalmente axiológicos referidos a la interpretación jurídica de las normas, tanto de fondo como de forma, existiendo un claro conflicto de principios. El problema jurídico central recae en la nulidad de la autorización de desmonte sobre cierta área protegida de la Provincia de Jujuy, en virtud de la falta de cumplimiento de los trámites administrativos previos, así como también el no haber tenido en cuenta uno de los ejes y pilares fundamentales en materia ambiental, como lo es el principio precautorio.

En el caso en cuestión, la Sala II del Tribunal Contencioso Administrativo de la Provincia de Jujuy había declarado la nulidad de ciertas resoluciones que permitían 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. Ante esta resolución, la provincia de Jujuy y Cram S.A. interpusieron recurso de inconstitucionalidad ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy. Dicho tribunal revocó la sentencia de la instancia anterior, por considerar abusiva la declaración de nulidad de los actos administrativos que autorizaron el desmonte.

Ante tal situación, la actora interpone recurso extraordinario, que al ser denegado, motiva un recurso que queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

No es hasta la reforma constitucional de 1994, que en la República Argentina comienza a considerarse al medio ambiente como un objeto de protección y como un verdadero derecho al que brindar una normativa jurídica específica. Es así que con la mencionada reforma, en el artículo 41 aparece el derecho de que todos los habitantes gocen del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, y que las actividades productivas que se realicen sobre el ambiente no comprometan su utilización por parte de las generaciones futuras. Asimismo, se delegaba a la Nación la tarea de dictar aquellas normas que sirvieran como presupuesto mínimo a la hora de proteger el ambiente.

Así las cosas, uno de los principales ejes protectorios a nivel nacional versó sobre los denominados Bosques Nativos, entendiendo por tales, y conforme lo resuelve la Ley N° 26.331, a los ecosistemas forestales naturales que se componen principalmente por árboles, y las diversas clases de flora y fauna que se encuentran asociadas, todo ello en conjunto con el medio que lo rodea, como ser, suelo, clima, atmósfera, recursos hídricos, etc. En este sentido,

se encuentran comprendidos en la definición tanto los bosques nativos de origen primario, donde no intervino el hombre, como aquellos de origen secundario formados luego de un desmonte, así como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias.

En el fallo en cuestión el eje principal atraviesa tanto cuestiones puramente ambientales, como así también cuestiones procesales y administrativas que ponen de manifiesto diversas opiniones en cuanto a la viabilidad o no de una solicitud de desmonte de un bosque nativo situado en la provincia de Jujuy.

El objetivo principal del análisis versa en la exposición de los diferentes criterios adoptados por los distintos magistrados y el entendimiento de la importancia que ha alcanzado la protección del medio ambiente en la actualidad, cuestión que unas décadas atrás ni siquiera ingresaba en un plano posible de discusión.

II.- RECONSTRUCCIÓN DE LA PREMISA FÁCTICA, HISTORIA PROCESAL Y DESCRIPCIÓN DE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Un grupo de vecinos de la Localidad de Palma Sola, Provincia de Jujuy (en adelante Mamani y otros), deduce acción colectiva de amparo ambiental en contra del Estado provincial y la empresa CRAM S.A. solicitando se declare la nulidad absoluta e insanable de las resoluciones donde se autorizaba el desmonte de 1.470 hectáreas en la Finca La Gran Largada, argumentando que tales resoluciones violan los procedimientos de evaluación ambiental establecidos en las leyes nacionales N° 25.675 y 26.331 y provincial N° 5.063, que imponen como requisito previo al otorgamiento de dichas autorizaciones, la realización de audiencias públicas; y así como también se discute el no haber tenido en cuenta los principios precautorio y preventivo que son base elemental del derecho de protección ambiental.

En este sentido, el Tribunal en lo Contencioso Administrativo declara la nulidad de las resoluciones mencionadas y el cese de las actividades de desmonte. Contra esta resolución, tanto el Estado provincial como la empresa CRAM S.A. deducen recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Jujuy, el cual dejó sin efecto la sentencia de grado por entender que, si bien el amparo era viable, por tratarse de un medio idóneo para proteger el medio ambiente, en el caso de marras no se había logrado

probar la existencia o inminencia de un daño ambiental, considerando de tal forma abusiva la declaración de nulidad de los actos administrativos .

En virtud de dicho pronunciamiento, Mamani y otros interponen recurso extraordinario solicitando la letrada, que se revoque la sentencia atacada y se preserve, así, “la posición jurídica lograda por sus mandantes en primera instancia” (sic) y, por lo tanto, que se impida la continuación de las actividades de desmonte. El Superior Tribunal deniega el recurso extraordinario federal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Contra dicho pronunciamiento, los accionantes interponen recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quienes, con voto en disidencia del Dr. Rosenkrantz, declaran la nulidad de las resoluciones de la Provincia de Jujuy en virtud de las cuales se había autorizado el desmonte, por considerar que el procedimiento llevado a cabo a los fines del estudio del impacto ambiental, resultaban lo suficientemente graves para justificar dicha nulidad. Asimismo, destacó la falta de celebración de las audiencias públicas previas a otorgar las autorizaciones correspondientes. En este sentido, la Corte Suprema hace lugar al recurso interpuesto pero entiende, que si bien lo que debería seguir al pronunciamiento es devolver los autos al Superior Tribunal de Jujuy a los fines de que pronuncie una nueva sentencia con arreglo a las pautas que plantea la Corte, la misma hace uso de la facultad que le confiere el artículo 16 de la ley 48 y procede a declarar directamente las nulidad de las resoluciones cuestionadas.

III.-ANÁLISIS DE LA RATIO DECIDENDI EN LA SENTENCIA

En el caso en cuestión la Corte Suprema hace lugar a la queja y declara la nulidad de las resoluciones cuestionadas en base a ciertos criterios que a continuación se exponen.

En primer lugar, se toma en consideración las irregularidades que existieron a lo largo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, teniendo como eje principal el criterio de que en cuestiones de medio ambiente, se debe priorizar la prevención del daño futuro. En este orden de ideas, la Corte señaló que se tuvo en cuenta que la autorización de desmonte comprende una superficie mayor a la detallada en el estudio de impacto ambiental, la misma se realizó por un total de 1470 hectáreas, cuando en realidad el estudio había versado sobre

1200 hectáreas, y que no obstante la cantidad de hectáreas que debían fiscalizarse, dicho acto sólo se llevó a cabo en 600 hectáreas.

Asimismo, tampoco surge de las constancias de la causa que se hayan llevado a cabo las audiencias públicas previstas como parte integrante del procedimiento, menoscabando a todas luces lo restablecido en la ley N°25.675 en donde se dispone que toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, “ello en razón de que en cuestiones ambientales, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro” (Fallos 339:201, “Martínez”, considerando 8° y su cita¹). Por su parte, la Ley N° 25.675, en su artículo 21 dispone que la participación ciudadana debe asegurarse en los procedimientos en donde deba evaluarse el impacto ambiental, especialmente, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

Por último, cabe destacar que la Corte sostuvo que la sentencia cuestionada "desconoció en forma expresa la aplicación del principio precautorio que rige en la materia", que "es uno de los principios fundamentales de la política ambiental", tal como lo establece el artículo 3°, inciso d, de la ley 26.331. En tal sentido el Tribunal entiende que cuando se trata del principio precautorio “la ausencia de información o certeza científica no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del ambiente” (citado por la Corte Suprema en precedentes registrados en Fallo 332:663 “Salas”, considerando 2°² y en Fallos 339:142, “Cruz”, considerando 6°³).

Como corolario, el Tribunal, haciendo uso de la facultad conferida por el artículo 16, 2° parte de la Ley N° 48, en vez de sólo limitarse a revocar la sentencia y devolver los autos para que el Tribunal Superior de Justicia de Jujuy, pronuncie una nueva sentencia, procede a él

¹ Corte Suprema de Justicia de la Nación, (02/03/2016), “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suco Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros 5/ acción de amparo”. Extraído de: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7285524>

² Corte Suprema de Justicia de la Nación. (26/03/2009). “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo”. Extraído de: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=664195&cache=1506716615503>

³ Corte Suprema de Justicia de la Nación (23/02/2016), “Cruz, Felipa y otros e/ Minera Alumbrera Limited y otro s/ sumarísimo”. Extraído de: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7283852>

mismo a declarar la nulidad de las resoluciones cuestionadas. Dicha interpretación fue votada con la disidencia del Dr. Rosenkrantz quien entendía, que si bien debía hacerse lugar a la queja y dejar sin efecto la sentencia apelada, entendía que las actuaciones tenían que volver al tribunal de origen para que se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo resuelto.

IV.- DESCRIPCIÓN DEL ANÁLISIS CONCEPTUAL, ANTECEDENTES DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES

El eje conceptual sobre el que se apoya el decisorio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación está compuesto por tres nociones claramente identificables dentro de la sentencia, a saber: Audiencias Públicas, principio precautorio y daño ambiental futuro. Es en este marco teórico, que el Tribunal Superior expone sus argumentos a los fines de fundamentar la decisión arribada en autos.

En primer lugar debe tenerse en cuenta que en la Constitución Nacional Argentina, más específicamente en su artículo 41, señala que todos los habitantes de la Nación gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, que sea apto para el desarrollo humano, haciendo énfasis en que tal desarrollo no sólo incumbe a las generaciones presentes sino a las futuras, con clara alusión al principio de desarrollo sustentable.

Al decir de Cafferatta (2004, p. 38) el desarrollo sustentable “es la unión o el lazo entre el medio y el desarrollo, cuya finalidad es buscar un nuevo modo de desarrollo basándose en una sana utilización de los recursos para la satisfacción de las necesidades actuales y futuras de la sociedad”. En un importante caso relativo a las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay, controversia entre Argentina y Uruguay que fuera resuelta por sentencia de la Corte Internacional de Justicia del 20 de abril de 2010, se plantea de forma directa el enfrentamiento sobre desarrollo sostenible al colisionar las exigencias de desarrollo económico de uno de los Estados con los derechos de protección del medio ambiente y la salud del otro Estado frente a los riesgos de daño transfronterizo resultante de actividades industriales que afectan a un recurso natural compartido como es el caso del Río Uruguay⁴.

En consonancia con el concepto de desarrollo sustentable, se encuentra uno de los principios elementales del derecho ambiental, y que la Corte Suprema remarca en sendas

⁴ Corte Internacional de Justicia, 20/04/2010, “Argentina vs. Uruguay”. Extraído de: <https://www.icj-cij.org/en/case/135/judgments>

oportunidades a los fines de fundamentar su posición y que hace referencia al principio precautorio, que se encuentra enumerado como presupuesto mínimo dentro de la Ley N° 25.675 y en consonancia, la Ley N° 5.063 o Ley General del Ambiente de la Provincia de Jujuy.

Dicho principio posee raigambre internacional en la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo” de 1992⁵, donde se impone que con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Es decir, que ante la posibilidad de un daño actual o futuro, las autoridades deberán prevenir el daño, priorizando la prevención y no la reparación del mismo, que las más de las veces, en cuestiones ambientales, resulta irreparable el daño causado.

En suma, y en consonancia con lo establecido por el Tribunal Superior de la Provincia de Córdoba en autos “Castellani Carlos E. y otros s/Acción de Amparo”⁶ y la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos “Cruz Felipa y otros c/Minera Alumbreira Ltd”⁷, el principio precautorio impone, en caso de duda 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.

Por último, la ratio decidendi del Tribunal ejerce presión sobre la imperiosa necesidad de la celebración previa de audiencias públicas a los fines de otorgar la debida participación ciudadana a aquellos sujetos que puedan verse afectados por, en este caso, el desmonte. Dicho requisito se encuentra plasmado en el artículo 21 de la Ley N° 25.675 donde se establece que debe asegurarse la participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impacto

⁵ Declaración de Río sobre el medioambiente y desarrollo (14/06/1992). Extraído en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

⁶ Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, (11/03/2003) “Castellani Carlos E. y otros s/Acción de Amparo”. Cita online: AR/JUR/1813/2003. Recuperado en www.laleyonline.com

⁷ Corte Suprema de Justicia de la Nación, (23/02/2016), “Cruz Felipa y otros c/Minera Alumbreira Ltd” Fallos: 339:142. Extraído de: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=7283857&cache=1513209740001>

ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

La participación ciudadana implica la necesidad de brindar a toda persona el acceso a la información, la participación en los procesos de toma de decisión y, por último, el acceso a la justicia (Sabsay y Di Paola, 2003). En este sentido y para brindar mayor seguridad ciudadana, es que la Ley N°25.675 impone la necesidad de acudir a procedimientos de consultas o audiencias públicas para autorizar actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente, cuestión que no fuera tenida en cuenta por el grupo CRAM en el fallo en cuestión y que fuera uno de los fundamentos principales tomados por el Tribunal Superior al momento de dejar sin efecto las resoluciones que autorizaban el desmonte.

V. – REFLEXIONES FINALES

En conclusión, respecto a la decisión tomada por el Tribunal Superior estimo, en primer lugar, y a diferencia del voto en disidencia del Dr. Rosenkrantz, que resulta sumamente acertado la decisión de no sólo declarar procedente la queja y anular las resoluciones que autorizaban el desmonte, sino también el dictado de un nuevo pronunciamiento por parte del Superior Tribunal, sin necesidad de que lo haga el Tribunal de origen. Dicha opinión encuentra su fundamento principal en la necesidad de una actuación ágil y transparente a los fines de evitar un daño ambiental que puede resultar irreparable.

Tal criterio, actúa en consonancia con la importancia que en los últimos tiempos ha adquirido la necesidad de prevenir, en contraposición con el deber de reparar, sobre todo en materia ambiental. El entendimiento a nivel internacional de que necesariamente, en cuestiones ambientales se debe buscar la protección como prioridad a los fines de evitar daños irreparables. En este sentido, y de manera sumamente acertada, la Corte Suprema entiende que, si bien el daño causado por el desmonte, puede producirse a largo plazo, en un futuro, ello no obsta a que las medidas tendientes a evitar ese daño se tomen de manera urgente y actual.

Dicha decisión, se encuentra estrechamente ligada con la necesidad de preservar el ambiente para generaciones futuras y que no es necesario, como bien lo expone la Corte Suprema, la inminencia del daño ambiental, sino sólo la posibilidad de que ese daño ocurra,

entendiendo que el funcionario público debe actuar con previsión y anticipación, incumpliendo la ley en el caso de que, como lo hizo el Tribunal Superior de Jujuy, se otorguen autorizaciones desconociendo los efectos que pueden causar las mismas, con la finalidad de actuar una vez que dichos daños se manifiesten. Al decir del pronunciamiento de la Corte “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”.

En este orden de ideas, y conforme quedara expuesto a lo largo del presente análisis la Corte con un criterio sumamente acertado y actualizado logró poner fin a las autorizaciones de desmonte que inevitablemente causarían un daño ambiental irreparable y que, además habían pasado por alto cuestiones de forma y de fondo obligatorias en el procedimiento ambiental, subsanando, de esta forma errores que podrían haber sido catastróficos e irreparables.

VI.- CONCLUSIÓN

Del análisis del presente fallo se desprende la importancia que el Tribunal le asigna a la necesidad de protección del principio precautorio en materia ambiental y a la relevancia que adquiere el cumplimiento de las prerogativas previas, referidas a la participación ciudadana y a la celebración e audiencias públicas con el objetivo de responder a la viabilidad o no de un determinado proyecto en donde directa o indirectamente se vean involucradas cuestiones de carácter ambiental, cuyo daño, las más de las veces es a largo plazo.

En este sentido, el Superior Tribunal entiende que el desmonte que había comenzado a realizarse, debía ser suspendido y por lo tanto, dejar sin efecto las resoluciones que habían permitido las actividades de desmonte.

En virtud, del análisis realizado a lo largo del presente análisis y de las consideraciones aquí vertidas, el fallo analizado deja en clara evidencia la importancia que la jurisprudencia le asigna al cumplimiento de los trámites administrativos previos al otorgamiento de cualquier autorización que se vincule con cuestiones ambientales.

VII.- BIBLIOGRAFÍA

Doctrina:

- BERNAL, M., PIZZOLO, C. Y ROSSETTI, A. (2015), *Que veinte años no es nada!. Un análisis crítico a veinte años de la reforma constitucional de 1994 en Argentina*. Buenos Aires, Argentina, Editorial Eudeba;
- BIDART CAMPOS, G., J., (1997), *Manual de la Constitución reformada. Tomo II*, Buenos Aires, Argentina, Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera;
- CAFFERATTA, N., A., (2004), *Introducción al derecho ambiental*”, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología (INE), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), México D. F.;
- GELLI, M., A., (2001), *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*”, Buenos Aires, Argentina, Editorial La Ley;
- PASTORINO, L. F., (2005), *El daño al ambiente*, Buenos Aires, Argentina, Lexis Nexis;
- PIGRETTI, A., E., (1993), *Derecho Ambiental*, Buenos Aires, Argentina, Depalma;
- SABSAY, D. A. y otros, (2000), *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*, Buenos Aires, Argentina, Editorial La Ley.
- SABSAY, D., A., y DI PAOLA, M., E., (2003), “*La participación pública y la nueva Ley General del Ambiente*”, publicado en: Anales de Legislación Ambiental. Boletín Informativo. Año 2003, N°14, Buenos Aires, La Ley.

Páginas web:

- Declaración de Río sobre el medioambiente y desarrollo (14/06/1992. Extraído en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

Legislación:**- Nacional**

- *Ley N° 7.343, Principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente*. Sancionada el 29/08/1985, (2006), Córdoba, Argentina, Editorial La Cañada;

▪ *Suplementos La Ley. Normas Ambientales*, (2008), Buenos Aires, Argentina Editorial La Ley;

▪ *Ley N° 25.675*

▪ *Ley N° 5.063*

Jurisprudencia:

- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (26/03/2009). “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo”. Extraído de: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=664195&cache=1506716615503>

- Corte Suprema de Justicia de la Nación (23/02/2016), “Cruz, Felipa y otros e/ Minera Alumbra Limited y otros s/ sumarísimo”. Extraído de: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7283852>

- Corte Suprema de Justicia de la Nación, (02/03/2016), “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suco Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros 5/ acción de amparo”. Extraído de: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7285524>

- Corte Internacional de Justicia, 20/04/2010, “Argentina vs. Uruguay”. Extraído de: <https://www.icj-cij.org/en/case/135/judgments>

- Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, (11/03/2003) “Castellani Carlos E. y otros s/Acción de Amparo”. Cita online: AR/JUR/1813/2003. Recuperado en www.laleyonline.com

- Corte Suprema de Justicia de la Nación, (23/02/2016), “Cruz Felipa y otros c/Minera Alumbra Ltd” Fallos: 339:142. Extraído de: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=7283857&cache=1513209740001>

• **FALLO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “MAMANI, AGUSTÍN PÍO Y OTROS C/ ESTADO PROVINCIAL – DIRECCIÓN PROVINCIAL DE POLÍTICAS AMBIENTALES Y RECURSOS NATURALES Y LA EMPRESA CRAM S.A. S/ RECURSO”, DE FECHA 05 DE SEPTIEMBRE DE 2017.**

CSJ 318/2014 (50-M)/CS1
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.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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,

CSJ 318/2014 (50-M)/CS1
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.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

CSJ 318/2014 (50-M)/CS1

RECURSO DE HECHOMamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial
- Dirección Provincial de Políticas Ambientales
y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/
recurso.*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

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-.

CSJ 318/2014 (50-M)/CS1

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.


Corte Suprema de Justicia de la Nación

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 Pro-

CSJ 318/2014 (50-M)/CS1

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.

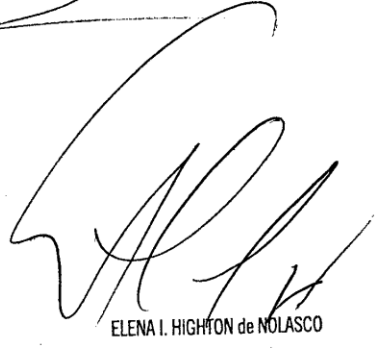
Corte Suprema de Justicia de la Nación

vincia 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


 JUAN CARLOS MAQUEDA


 ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

DISI-/-


 HORACIO ROSATTI


 CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

CSJ 318/2014 (50-M)/CS1

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.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-DENCIA PARCIAL DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS FERNANDO
ROSENKRANTZ

Considerando:

1°) 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

CSJ 318/2014 (50-M)/CS1

RECURSO DE HECHOMamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial
- Dirección Provincial de Políticas Ambientales
y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/
recurso.
Corte Suprema de Justicia de la Nación

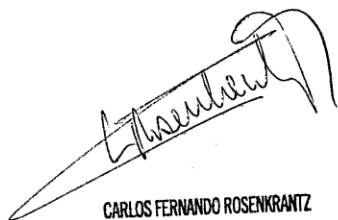
recurrido, sino también rechazar la demanda. Sin embargo, como resulta de los considerandos precedentes, los motivos expuestos en el fallo dictado por el tribunal superior están dirigidos exclusivamente a refutar las consideraciones que sirvieron de sustento al pronunciamiento de primera instancia y 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

CSJ 318/2014 (50-M)/CS1
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.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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.

