



**ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE RESOLUCIONES
ADMINISTRATIVAS QUE PUEDAN PONER EN PELIGRO EL
MEDIO AMBIENTE PARA FUTURAS GENERACIONES.**

ALUMNA: MARIA BELEN BANEGAS

TUTOR: CÉSAR DANIEL BAENA

CARRERA: ABOGACIA

LEGAJO: ABG09331

DNI: 38.482.323

Sumario: I. Introducción. – II. Historia procesal y decisión del tribunal III. *Ratio decidendi*. - IV. Descripción del Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. - IV.A Medio ambiente. - IV.B Principio de prevención y precautorio. - IV.C Evaluación de impacto ambiental. – V. Postura de la autora. – VI. - Conclusión VII. Índice Bibliográfico.

I.- Introducción

La elección del fallo aduce a que el mismo es de una instancia de máxima jerarquía, como es la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN, en adelante), y sobre uno de los temas de mayor desarrollo en materia de derechos humanos para las generaciones actuales y las futuras: el medio ambiente. Es que, con razón a ello, debe partirse del hecho de que el medio ambiente es uno, y será el que una a las generaciones actuales y las venideras, logrando, en la mayor medida de lo posible, una cohesión intergeneracional.

La tutela ambiental a nivel nacional está plasmada en presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, mediante la ley general del ambiente N° 25.675 (en adelante LGA). En lo que respecta a la investigación que se propone, interesa particularmente el principio precautorio, fundamental en política ambiental. Así la ley 26.331 en su art 3 inc. d fijando como uno de sus objetivos “hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos (...)”, conforme al punto neurálgico de la misma constituyen los bosques nativos.

Desde hace 30 años, los diferentes niveles de gobierno, han comenzado a darle más importancia a los asuntos sobre el medio Ambiente. Siendo una temática debatida desde vieja data, al efecto no le quita mérito de su vigencia. Nos centraremos en lo concerniente a Bosques Nativos, y en la LGA, que son las herramientas más adecuadas a fin de insertarnos y analizar el presente fallo.

Nuestro objetivo es realizar un análisis de lo resuelto por el tribunal, tomando en cuenta la importancia de un correcto estudio de impacto ambiental en lo concerniente a autorizaciones de desmontes en áreas de extensas hectáreas.

En el presente fallo se observa un problema axiológico en donde se suscitan respecto de una regla de derecho por la contradicción con algún principio superior del sistema, o un conflicto entre principios en un caso concreto. En este caso en concreto,

puede observarse como se analiza o se realiza un examen de constitucional de una resolución dictada por autoridad administrativa (Alchourron, C & Bulygin, E, 2012). Debe partirse del hecho de que el control de constitucionalidad es el mecanismo destinado a mantener la integridad de los derechos y cuidar a los mismos de ataques, ya sea de actos administrativos, legales o de sentencias judiciales (Bidart Campos, 2004). El control de constitucionalidad es la herramienta judicial que se pone como idónea para la salvaguarda, en última instancia, de la integridad de los derechos fundamentales, como es el caso del medio ambiente.

A pesar de que la condición relevante de que las hectáreas autorizadas a desmonte se trataban de bosques correspondientes a una zona verde o de categoría III, según el Ordenamiento Territorial de Masas Boscosas, no es directamente inconstitucional, pero su aplicación al caso concreto violaría el principio protegido por la LGA, produciendo un impacto ambiental a futuro. procurando así, salvaguardar los bosques nativos.

Pondremos el foco en la importancia de prevenir a futuro un impacto ambiental, entre estos, se va a destacar la LGA, y su importancia a la hora proceder ante autorizaciones y resoluciones. Las normas propiamente ambientales como son las leyes generales de ambiente dictadas e las provincias han considerado a los bosques nativos incluidos en la temática de “la flora” que, entre las provincias, surge la provincia de Jujuy.

II. Historia procesal y decisión del tribunal

En primera instancia, el Juez de la Sala II del Tribunal Contencioso Administrativo de la Provincia de Jujuy hizo lugar a la demanda promovida por los accionantes, declarando la nulidad de las resoluciones de la autoridad administrativa que permitía el desmonte en cuestión. Por su parte, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy (en adelante STPJ), por mayoría absoluta, ha hecho lugar al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la demandada, revocando así la sentencia de la instancia anterior y manteniendo la integridad, y por ende la constitucionalidad de dichas resoluciones atacadas.

El tribunal del STPJ ha señalado que resulta ineludible acreditar la existencia o inminencia de un daño ambiental para que fuera procedente la vía seleccionada.

Continuó y consideró abusiva la declaración de nulidad de los actos administrativos que autoriza el desmonte. Sostuvo 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.

La actora interpuso recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación demandando la nulidad de los actos administrativos que autorizan los desmontes, y ha desconocido en forma expresa la aplicación del principio precautorio que rige la materia. La CSJN revisa la sentencia del Superior Tribunal de Justicia de Jujuy, el cual, por mayoría, hizo lugar a los recursos de inconstitucionalidad deducidos por esa provincia y por Cram S.A. y, en consecuencia, revoco la sentencia de la instancia anterior que había declarado la nulidad de las resoluciones 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” (provincia de Jujuy).

Que de las constancias de la causa de donde surge que se ha interpuesto recurso de hecho deducido por la actora en autos caratulados: “Mamani, Agustín Pio y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso” en donde se trae a foco, las resoluciones 271-DPPAyRN2007 y 239-DPPAyRN-2009 de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales, mediante las cuales se habían autorizado el desmonte de 1.470 hectáreas en la finca “La Gran Largada” ubicada en la localidad de Palma Sola, departamento Santa Bárbara, de la Provincia de Jujuy, en donde se observa que el terreno, en controversia, está sobre zona verde o categoría III del Ordenamiento Territorial de Masas Boscosas, única categoría de terrenos que permite la realización de desmontes.

Que, aunque su zona es apta para el fin solicitado, las extensas hectáreas podrían producir Impacto Ambiental a futuro, que en razón de ello se da cuenta de las irregularidades relevantes en torno al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, como así también la ausencia de la celebración de audiencia pública destinada a su aprobación, ambos derechos fundamentales.

La CSJN ha hecho lugar al recurso, ha expuesto que las resoluciones cuestionadas en el caso omiten la mención de las observaciones que surgen de las

inspecciones previas realizadas en el predio, las cuales dan cuenta de la existencia de sectores que no figuran en el plano presentado con el estudio de impacto ambiental. La necesidad de replanteo de 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. En resumen, la autorización comprende una superficie mayor, en virtud de lo mencionado ut supra.

La CSJN se pronuncia haciendo lugar a la queja, declarando 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.

III.- *Ratio decidendi*

A lo largo de este apartado se ponen de manifiestos aquellos argumentos propuestos por el tribunal. Hasta el momento se ha presenciado la permanencia de un problema axiológico en donde se ve un conflicto por una norma (teniendo a esta como regla jurídica administrativa, en este caso) en la cual autoriza los desmontes en un determinado sector, pero en virtud a la cantidad de hectáreas que se pretende en el presente caso, y ante la falta de una adecuada y útil evaluación de impacto ambiental y un debido proceso de audiencia pública al efecto, se pone en controversia con un principio de orden constitucional.

En el caso analizado se pone en realce la cuestión constitucional que representa el derecho fundamental al ambiente sano y la preservación de dicho derecho colectivo ante el ataque que puede sufrir de actos legislativos, administrativos y judiciales cuando no ponen en valor la integridad del medio ambiente como principio jurídico que atiende a las generaciones presentes y las futuras. De esta forma, la CSJN procede a determinar que “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 (...)” (considerando 5). De esta forma, la CSJN, avanza de manera definitiva por la violación al principio precautorio del derecho ambiental, el cual es la piedra angular de la protección del ambiente para evitar la degradación del mismo. Siguiendo en este orden, la CSJN avanza indicando 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).

El tribunal manifiesta que las irregularidades del procedimiento de evaluación de impacto ambiental que caracterizan este pedido de desmante revisten carácter de suficiente gravedad para justificar la nulidad de las autorizaciones. Resaltan que aquellos 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, art. 18, 22 y ss; ley 25.675, art. 11 y 12) El tribunal 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 controvertidas.

IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

A- Medio ambiente

Se define al medio ambiente haciendo referencia tanto a la cantidad como a la calidad de los recursos naturales, incluyendo el paisaje, el agua, el aire y la atmósfera. Manifiesta que el medio ambiente es un determinante de la cantidad, la calidad y la sustentabilidad de las actividades humanas y de la vida en general. Concluye que, de esta forma, la degradación del ambiente tiene que ver con su disminución en cantidad y el deterioro de su calidad (Theodore, 1994)

Nuestro ordenamiento jurídico pone al medio ambiente como un bien jurídico constitucional. Es decir, los ciudadanos, actuales y las generaciones venideras, gozan de un derecho al ambiente. Este derecho, si bien tiene construcciones anteriores, fue reconocido en nuestra constitución en la reforma de 1994, donde en el artículo 41 se indica que “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo (...). De esta manera, el derecho al ambiente es un principio jurídico o derecho fundamental (Rodríguez Sala, 2006).

La Ley General de Ambiente (LGA) ley 25.675, entre muchas de las disposiciones de importancia en relación al medio ambiente, indica dos importantes a destacar en este trabajo. Por un lado, la inclusión en el artículo 4 de los Principios de la política ambiental, entre los cuales se destacan el precautorio, el preventivo y sustentabilidad para las generaciones futuras. Por otro lado, el artículo 32 se dota de una serie de competencias al juez para disponer medidas que considere pertinentes en resguardo de estos principios, en principal el precautorio.

La ley 26.331 de Presupuestos Mínimos De Protección Ambiental De Los Bosques Nativos en su art. 3 inc. d alude a esta temática preventiva cuando indica que se debe “Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos cuyos beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad”

Siguiendo la línea de las normativas que se ejercen sobre a provincia de Jujuy encontramos la ley 5063 Ley General de Medio Ambiente en su Art. 1 establece, con carácter de orden público, las normas tendientes a garantizar la protección, preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, promoviendo una política de desarrollo sustentable y compatible con esos fines, que hagan posible una óptima calidad de vida para las generaciones presentes y futuras que habiten en el territorio de la Provincia de Jujuy.

B- Principio de prevención y precautorio

El principio precautorio, esta explícitamente regulado en el artículo 4 de la LGA al indicar que “Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”

La ley de bosques nativos N°26.331 (en adelante LBN) en su artículo 3 reza:

Son objetivos de la presente ley: (...) b) Implementar las medidas necesarias para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes, tendiendo a lograr una superficie perdurable en el tiempo; c) Mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que benefician a la sociedad; d) Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos cuyos beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no puedan demostrarse con las

técnicas disponibles en la actualidad; e) Fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración mejoramiento y manejo sostenible de los bosques nativos.

El énfasis precautorio constituye uno de los caracteres por rasgos peculiares del derecho ambiental. Ya que se manifiesta una necesidad que éste se genere, le interesa que cese a la brevedad posible y que se restablezcan las condiciones anteriores a su ocurrencia. Se dice al respecto que se le da “una importancia superior a la que tiene otorgada en otros ámbitos, ya que la agresión al medio ambiente se manifiesta en hechos que provocan, por su mera consumación, un deterioro cierto” (Caferatta, 2002, pág. 34).

La jurisprudencia de la CSJN señala que (...) desde una moderna concepción de las medidas necesarias para la protección del medio ambiente, pues el art. 4° de la ley introduce en la materia los principios de prevención del daño ambiental y de precaución ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos y por tanto imprevisibles (Fallo 339:142)

La CSJN en razón del principio de precautorio reza (...) el administrador que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo, debe actuar precautoriamente, y obtener previamente la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios, pues la aplicación de aquél principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo mediante un juicio de ponderación razonable, no debiendo buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que su tutela no significa detener el progreso sino hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras (Fallo 332:663)

“Las víctimas potenciales o reales tienen derecho a que se eviten los daños injustos que las amenazan y que se indemnicen aquellos que experimentan” (Zavala de Gonzalez, 2015, pág. 17)

C- Evaluación de impacto ambiental.

LGA en su art. 21, pone énfasis en la participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio.

La CSJN, manifiesta que se evidencia lo significativo que es que los proyectos de desmontes, las evaluaciones correspondientes y las autorizaciones al efecto, cumplan con las leyes antes referidas.

En razón a la evaluación de impacto ambiental en el territorio de la provincia de Jujuy se lo define como “el procedimiento destinado a identificar, interpretar, prevenir, evitar o disminuir las consecuencias o efectos que tengan, sobre los elementos que integran al ambiente natural y humano, los proyectos de obras o actividades públicas o privadas”(Ley 5063:art 41)

Las estructuras de la LGA establecen la política nacional ambiental y los instrumentos para su aplicación, entre los cuales prevalecen los instrumentos de carácter preventivo, como es en el caso de la evaluación de impacto ambiental, y otros específicamente ambientales, incluyendo también instrumentos generales de la política de desarrollo (Cafferata, 2004).

D. Conflictos Normativos y Control de Constitucionalidad

Sin lugar a dudas, la piedra angular de todo ordenamiento jurídico que este compuesto no solo reglas jurídicas sino también de principios (derechos fundamentales) se basa en dotar a dicho sistema de un mecanismo que mantenga la integridad de estos principios en caso de encontrarse decisiones administrativas, reglas jurídicas o aplicaciones jurisprudenciales arbitrarias que menoscaben la integridad de los derechos en el caso en concreto. Para ser más precisos, el control de constitucionalidad viene a ser el guardián de la integridad de los derechos fundamentales y actúa declarando la inconstitucionalidad de todas aquellas decisiones (administrativas, legales y judiciales) que no respeten la integridad de un derecho, que en el caso en concreto tenga mayor peso (Amaya, 2015).

Se puede indicar que la fórmula de peso, atribuida a Alexy es la clave de todo proceso de determinación de la constitucionalidad de una norma, en general tomada. De esta manera, se indica que el examen de constitucionalidad es la aplicación de un test, donde se pone bajo la lupa constitucional a la norma para ver si esta lo sobrepasa o no (Pizarro & Vallespinos , 2014). Se indica que cuando existen problemas jurídicos o normativos, como es el caso de la colisión de una regla (acto administrativo apoyado en legislación ordinaria) con un principio (derecho al ambiente sano, con jerarquía

constitucional) la regla debe ceder por una cuestión de peso argumentativo de las cuales estas últimas carecen (Dworkin, 1989).

V. Postura de la autora

En postura personal entiendo que existen dos caminos a seguir. Por un lado, la postura que determina que, ante el dictado de una regla administrativa con uso de su zona de habilitación, es decir, su competencia, no caben más remedio que la validez de la misma y la aplicación sin poder el poder judicial entrar en análisis del contenido por ser una zona de discreción política. Esta postura, que podría ser tenida como de positivismo jurídico, donde se procura la menor posibilidad de interpretación judicial de las decisiones, es contraria a la postura que entiendo correcta a seguir.

De esta manera, la otra posición, y desde donde inicio mi argumento, es aquella que parte de la conformación del ordenamiento jurídico no solo de reglas sino también de principios. De esta manera, todas aquellas decisiones que pongan en juego al medio ambiente, no solo para las actuales generaciones, sino también para las futuras, deben ser examinados con el máximo de certeza, y tomando todos los recaudos en cumplimiento de los principios de derecho ambiental. Por ello, la autorización de un desmonte no puede darse sin un completo y acabado proceso que va desde la completa evaluación de impacto ambiental a la celebración de audiencias públicas para tratar dicho tema. Fundo mi postura en razón de que se debe priorizar el derecho a un ambiente sano tutelado constitucionalmente, y cuando nos encontramos con un conflicto entre algo que está prohibido y otro que está permitido, uno de los principios tiene que ceder ante el otro (Alexy, 2009).

VI.- Conclusión

A lo largo de este trabajo se ha analizado los principales argumentos del fallo “Mamani, Agustín Pio y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso” en donde se cuestiona dos resoluciones que autorizan el desmonte de una cantidad preocupante de hectáreas de bosques nativos. Las autorizaciones, sobre 1470 hectáreas ubicadas en la provincia de Jujuy, se basan en que el terreno se encuentra sobre zona verde o categoría III, la cual permite la realización de desmontes.

El tribunal se ha tenido que pronunciar sobre un caso en donde se presentaba un conflicto entre una norma y un principio constitucional. También se ve de manifiesto a lo largo de este análisis, la imposibilidad de determinar un real impacto ambiental de la

situación, en virtud a la omisión de la audiencia pública y a una deficiente evaluación de impacto ambiental, de donde surge que no se ha tomado en cuenta la cantidad exacta de hectáreas a efectos del desmonte.

Considero que el fallo examinado es significativo, en razón a la preservación del medio ambiente en vista a las generaciones futuras, de donde surge que hay que poner en foco la importancia de los principios, la protección del medio ambiente en toda su extensión y la necesidad de una correcta evaluación de impacto ambiental a fin de resguardar el patrimonio, el medio ambiente y la vida.

Califico a la sentencia dictada por nuestro máximo tribunal como correcta y en coherencia con un sistema de protección del medio ambiente, como un derecho fundamental y colectivo del cual no solo debe pensarse en las generación y provecho actual, sino en sustentabilidad de las generaciones futuras.

Por esta razón, la importancia de esta decisión, es sentar las bases o piso mínimo para que una resolución administrativa tenga validez y razón de ser, ya que nuestra praxis judicial demuestra que ante estudios incompletos y sin el respaldo de audiencias públicas, no se puede llegar a otro resultado que la nulidad de las mismas por ser inconstitucionales.

VII. Índice Bibliográfico

Bibliografía

- Alchourron, C, & Bulygin, E. (2012). *Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*". Buenos Aires: Astrea.
- Alexy, R. (2009). Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*. Obtenido de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25294.pdf>
- Amaya, J. (2015). *Control de constitucionalidad* . Buenos Aires: Astrea.
- Bidart Campos, G. (2004). *Compendio de derecho constitucional* . Buenos Aires: Ediar.
- Brañes Ballesteros, R. (2001). El derecho para el desarrollo sostenible en la América Latina de nuestros días. *Revista de Derecho Ambiental* , 19-31.
- Caferatta, N. (2002). *Ley 25.675 General de Ambiente. Comentada, interpretada y concordada* . Buenos Aires: Dijesto Jurídico.

- Cafferata, N. (2004). *Introducción al derecho ambiental*. Buenos Aires: (INE-SEMARNAT).Ed. Instituto Nacional de Ecología.
- Dworkin, R. (1989). *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.
- Pizarro, R., & Vallespinos, C. (2014). *Compendio de derecho de daños*. Córdoba : Hammurabi.
- Rodríguez Sala, A. (2006). *El derecho ambiental y la Ley General del Ambiente de Mendoza*. Mendoza: Ediciones Universidad de Congreso.
- Theodore, P. (1994). *Ecología, medio ambiente y desarrollo. Debate, crecimiento versus conservación*,. México: Gernika.
- Zavala de Gonzalez, M. (2015). *Responsabilidad civil en el nuevo Código*. Alveroni.

Jurisprudencia

- CSJN, “Mamani, Agustín Pio y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso” 318/2014. Recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJS.P.html?idDocumento=7392782&cache=1506816015000>
- CSJN, “Salas, Dino y otros C/ Salta, provincia de y otro”, 26 de marzo de 2009 - Fallos: 332:663. Recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJS.P.html?idDocumento=6641951&cache=1562269171268>

Legislación

- Constitución Nacional Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Ley 26.331 Presupuestos Mínimos De Protección Ambiental De Los Bosques Nativos. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136125/norma.htm>

- Ley 5063 Ley General De Medio Ambiente de la provincia de Jujuy Recuperado de <http://www.ambientejujuy.gob.ar/wp-content/uploads/2017/08/B-5063-LEY-GENERAL-DE-MEDIO-AMBIENTE-1.pdf>
- Ley 25.675 General de Ambiente. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>