



La causa “Mamami” y un decisorio ajustado a la norma ambiental

Abogacía

Cristo, Ulises

DNI N° 36.049.186

Legajo VABG 57482

Tutor: Baena, César Daniel

Modelo de Caso - Medio ambiente

CSJN, (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"

Año 2020

SUMARIO: I. Introducción. II. Descripción de la premisa fáctica, historia procesal y resolución del Tribunal. III. Análisis de la *ratio decidendi*. IV. Análisis y postura del autor. IV. A) Marco conceptual ambiental. IV. B) Postura del autor. V. Conclusiones. VI. Referencias. VI. A) Legislación. VI. B) Doctrina. VI. C). Jurisprudencia.

I. Introducción

El cuidado ambiental es una cuestión de relevancia nacional e internacional, sobre todo desde la reforma constitucional del año 1994, donde se incorporó el art. 41 a la Constitución Nacional Argentina. El mismo brinda a la ciudadanía una contundente base sólida y perdurable a los derechos humanos de tercera generación, significando un paso sumamente relevante pero sin que ello implique haber logrado una integral protección ambiental a nivel federal (Nonna, 2017).

Más tarde, la sanción de la Ley General del Ambiente N° 25.675 –LGA- (2002), donde una marcada tendencia mayoritaria entiende que la misma tiene pretensión de vigencia en todas las jurisdicciones, dado que la referida ley ha instaurado un régimen jurídico integrado por disposiciones sustanciales y procesales (Pino Miklavec, 2016).

Sin embargo, un sector minoritario de la doctrina entiende que solo se está facultando al Estado Nacional a fijar los niveles mínimos de contaminación, e interpreta que los preceptos procesales previstos por la norma, rigen únicamente para los tribunales nacionales y no para las provincias que en tal caso están facultadas a dictar sus propias normas procesales y de procedimiento (Valls, 2003).

Resulta ser evidente que Argentina es poseedora de una abundante legislación ambiental, y que en tren de acentuar el Derecho Ambiental Nacional, es que existe una marcada tendencia a llevar los conflictos ambientales a la Justicia (Cafferatta, 2013), y que consecuentemente, ésta es una de esas causas que ha llegado a la Máxima Orbita Judicial para enarbolar el ejercicio y la aplicación de estas normas, al llevar a la justicia a resolver a cerca de una conflicto donde se discute nada menos que la tala de árboles, y donde se vislumbra claramente a una sociedad entera que se levanta y pone en el eje de discusión la idoneidad de las decisiones judiciales, juzgadas desde los propios principios.

Estas circunstancias, de algún modo, imponen a la CSJN, la evidente necesidad de producir decisorios desde esta nueva perspectiva ambiental, dentro de un nuevo paradigma que ejerce una contundente presión jurídica, doctrinaria, legislativa e incluso

social a la hora de emitir resoluciones que respeten y adecuen sus fundamentos a esta nueva conciencia pro ambientalista.

Centrándonos ahora en la problemática jurídica que afecta a sentencia bajo análisis, es factible visualizar una cuestión evidentemente axiológica, toda vez que de la lectura de las páginas de la referida sentencia, se puede vislumbrar la presencia de dos resoluciones dictadas por Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales.

Mediante las mismas, se había autorizado el desmonte de 1470 hectáreas en la finca "La Gran Largada" ubicada en la Provincia de Jujuy, en total oposición con los principios ambientales dispuestos por la Ley de Política Ambiental Nacional (N° 25.675), más concretamente con los principios precautorios precautorio y preventivo, considerados por la doctrina como los más importantes en materia ambiental (Kemelmajer de Carlucci, 2014).

Vale aclarar que este tipo de problemáticas, desde la óptica de Alchourrón y Bulygin, consisten en incompatibilidades jurídicas, o ausencias de propiedades relevantes que debieron haberse tenido en cuenta en la formulación de reglas, que van a desencadenar un enfrentamiento entre reglas y principios (Alchourrón & Bulygin, 2012).

Claro queda entonces, la importancia y relevancia que envuelven a esta causa, y que llevan al lector a despertar un particular interés por el análisis de una problemática que pondrá al descubierto la preponderancia de la normativa ambiental que rige a nivel nacional, y el adecuado tratamiento que conlleva la misma.

II. Descripción de la premisa fáctica, historia procesal y resolución del Tribunal

Esta causa surgió ante el dictado de dos resoluciones (N° 271/2007 y N° 239/2009) por parte de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales (D.P.P.A. y R.N.), por medio de las cuales se autorizó a la firma CRAM S.A. a realizar un importante trabajo de desmonte de bosques nativos en la Provincia de Jujuy.

Tras lo cual, un conjunto de ciudadanos darían inicio ante el Tribunal en lo Contencioso Administrativo, a una Acción Colectiva de Amparo Ambiental – Medida Cautelar Innovativa. La premisa en cuestión fue un pedido con el fin de se declare la nulidad de las referidas resoluciones por haber sido efectuadas sin respetar el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), previsto en las leyes

nacionales y provinciales, para que a consecuencia de ello, se ordene a las codemandadas abstenerse de realizar toda actividad que derive de las mismas. Pero ante tales hechos, las demandadas, se opusieron a tales pretensiones afirmando que se ha dado la debida publicidad, y que no se acreditaba en autos la existencia de actividades que pudieren generar un daño ambiental en sí mismo, o a la salud de los pobladores de la zona.

En una primer instancia, la Sala II del Tribunal en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Jujuy, resolvió hacer lugar a la acción de amparo interpuesta y acto seguido declarar la nulidad las Resoluciones N° 271/2007 y N° 239/2009 de la D.P.P.A. y R.N. por medio de las cuales se había autorizado la actividad de desmonte.

Ante tales circunstancias, las codemandadas interpondrían sendos recursos de inconstitucionalidad, elevando la causa al Superior Tribunal de Justicia (STJ), quien en total oposición con lo resuelto por el a quo, resolvería hacer lugar a los recursos deducidos, dejando sin efecto la sentencia de la instancia anterior por considerarla abusiva.

En esta oportunidad los magistrados consideraron que a pesar de ser idónea la vía procesal invocada, era necesaria la inevitable acreditación de daño ambiental, cosa que en los hechos no se había configurado, y entendiendo además que habían tenido lugar. Esto motivaría a la actora a interponer un recurso extraordinario, pero que al ser denegado, desembocaría en la interposición de un recurso de Queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El resolutorio, por voto mayoritario, zanjaría la cuestión declarando procedente el recurso de queja, y resolviendo en favor de la nulidad de las resoluciones N° 271-DPPAyRN-2007 y N° 239-DPPAyRN-2009; a su vez este decisorio contaría con la disidencia parcial del Dr. Rosenkrantz fundada en que se debió hacer lugar a la queja, dejar sin efecto la sentencia apelada, y devolver el expediente al Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy para que dicte un nuevo pronunciamiento argumentando la falta de participación de la comunidad potencialmente afectada por los actos administrativos que aprobaron la factibilidad ambiental de los desmontes, de modo previo a cualquier decisión.

III. Análisis de la *ratio decidendi*

En primer término, la Corte refirió a que el artículo 16 de la Ley n° 48, confiere a la misma, la competencia necesaria para atender a la cuestión de fondo, y la existencia de importantes irregularidades en torno al desenvolvimiento procesal que dio lugar a las cuestionadas resoluciones, entre otras cosas, debido a la evidente falta de consumación de audiencias públicas y del inconvenientes concernientes al correspondiente Estudio de Impacto Ambiental.

Concretamente, respecto a las audiencias públicas, los magistrados hicieron mención a los arts. 19, 20 y 21 de la Ley General del Ambiente N° 25.675, donde se verifica que todo ciudadano tiene derecho tanto a ser consultado y opinar respecto de procedimientos administrativos relacionado con la protección y preservación ambiental, debiendo en consecuencia, establecerse criterios para generar procedimientos de consulta pública, y con especial consideración de aquellos procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

La Corte hizo especial hincapié en las graves irregularidad del EIA, en clara alusión de que si una aprobación quedaba sujeta a sugerencias y/o recomendaciones, no correspondía ser considerada como requisito de cumplimiento efectivo del proceso, en un sentido formal, mucho menos aún, cuando se verifica que las dimensiones sometidas a estudio fueron menores que las que se pretendían desmontar, configurando una grave omisión que justificaba la nulidad de ambas resoluciones.

No menos importante fueron los argumentos referidos a que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy, había hecho lugar a los recursos de inconstitucionalidad y revocando la sentencia anterior, aludiendo la no existencia de un daño ambiental inminente demostrable, sin hacer recato alguno del principio precautorio, un elemento contundente en este tipo de procesos, en análogo rango de importancia que ley 26.331 cuyas disposiciones establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos, y donde en el mismo sentido, se resaltan como objetivos el hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo.

Que, respecto al principio precautorio, era dable comprender que de su definición se deducía que su aplicabilidad se entendía en miras de circunstancias en las cuales existían peligros de daño grave o irreparable (en concordancia con lo sentenciado en la causa (CSJN, (2009). "Salas, Dino y otros c/Salta, Provincia de y Estado Nacional

s/Amparo") Aun ante la ausencia de certeza científica; imponiendo en tales casos, la imposibilidad de postergar la adopción de medidas eficaces tendientes a impedir la degradación ambiental; marcando de este modo la ponderación efectuada respecto de la prevalencia del principio precautorio por sobre otras cuestiones de segunda importancia, aunque se tratara nada menos que de dos resoluciones provinciales.

Por último, la Corte arribó a la conclusión de que el principio precautorio implicaba una tutela ambiental armonizada en pro de un desarrollo sustentable, que requiere por parte del juzgador, de un juicio de ponderación razonable, lo cual no debe ser interpretado como una oposición de elementos, sino como una complementariedad entre ellos, para de este modo dar cumplimiento a los objetivos planteados por el art. 41 de la Constitución Nacional, lo cual requería de la aplicación de una concepción más moderna, como la instaurada en el fallo (CSJN, (2016). "Cruz, Felipa y otros c/ Minera Alumbrera Limited y otro s/ sumarísimo") orientada conducentemente al cumplimiento de los principios preventivo y precautorio.

IV. Análisis y postura del autor

IV. A) Marco conceptual ambiental

El derecho ambiental constituye una herramienta relativamente nueva en el mundo jurídico. La doctrina habla de una actualidad donde el derecho ambiental se ha tornado denso y complejo, y cuyo progreso no sólo ha provocado grandes transformaciones en el resto del sistema jurídico, sino que además ha evolucionado constantemente buscando su cauce en el campo de la lucha por el derecho a gozar de un ambiente sano (Valls M. F., 2016).

En este plano, Nonna refiere a la existencia de un nuevo consenso ambiental ha emergido en el país, que requiere de la implementación de acuerdos por medio de planificación de políticas públicas, así como de la fijación de metas cumplibles enfocadas en el esclarecimiento de deberes y competencias, y acorde a un presupuesto suficiente destinado a alcanza objetivos precisos y comunes (Nonna, 2017).

Y ese pareciera al menos ser el rol que la legislatura ha puesto en los hombros de la norma ambiental n° 25.675 – Ley General del Ambiente (2002); un material digno del proteccionismo ambiental invocado por el art. 41 de la Constitución Nacional Argentina – Ley n° 24.430.

Esta norma (LGA), entre su contenido más difundido y reconocido en las órbitas judiciales, se encuentra la enunciación y correspondiente definición de principios ambientales entre los cuales se encuentran y definen el principio precautorio y el principio preventivo.

Al respecto de ello, Drnas de Clément expuso que si bien la norma invoca una serie de “principios de política ambiental”, debilitando en apariencia el rol normativo de esos principios, lo cual resulta ser meramente aparente, ya que los mismos coinciden ampliamente con los Principios Generales del Derecho Ambiental Internacionales, fuente básica e indiscutible del derecho positivo nacional (Drnas de Clément, 2017).

“Los principios ambientales, en cuanto jurídicos, están dotados de una función axiológica y generan -en el sistema jurídico- espacios para las transformaciones sociales y ecológicas de la sociedad” (Olivares Gallardo, 2016, pág. 436), este hecho, repercute directamente al generar en los Estados, obligaciones de cumplimiento en favor de su reconocimiento con el carácter de ‘naciones civilizadas’ (Maes, 2007).

Téngase presente, que la Ley General del Ambiente (2002) define a los principios precautorio y preventivo (art. 4) del siguiente modo:

Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.

Principio precautorio: 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.

Y desde esta perspectiva, se hace evidente la necesidad de preservar ciertas zonas, de la degradación que produce la intervención de la mano del hombre, como una estrategia destinada a salvaguardar los ecosistemas naturales, y mantener con vida aquellos procesos ecológicos que no son aptos para subsistir en entornos terrestres o marítimos con alto grado de intervención humana (López Alfonsín, 2016).

Ahora bien, si se tiene presente que se está ante un conflicto de tipo axiológico, resulta oportuno incorporar material proveniente de manos de Alexy, quien oportunamente ha explicado cómo se debe proceder antes este tipo de circunstancias.

Según el autor, ante la colisión de principios, uno de ellos, el de menor peso tiene que ceder ante el otro, lo cual no significa que el principio desplazado resulte invalidado,

en consecuencia, lo que entra en cuestión aquí no es lo que habitualmente se reconoce como dimensión de validez, sino que se evaluar la dimensión del peso (Alexy, 1993).

A lo cual agrega, que esta manera de proceder, no significa que la tarea de aplicación de las reglas sea pura cuestión o de subsunción, mientras que los principios requieren una operación de tipo valorativo o de ponderación; esto no es así, sino que lo que ocurre es que los principios no permiten por sí mismos alcanzar una solución, ya que éstos, a diferencia de las reglas, son sólo razones '*prima facie*', pero no definitivas; no pueden, pues, servir como fundamento de una decisión, sino que ineludiblemente necesitan ser concretados en reglas, lo que tiene lugar precisamente a través de la ponderación (Alexy, 1993).

En cuanto a la perspectiva jurisprudencial, se puede observar un nuevo plano en el que se vislumbra un papel activo, dinámico en el que los magistrados han tenido un rol fundamental en el crecimiento y consolidación de la disciplina (Esain, 2015).

Ello se ha podido observar recientemente en causas como "Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/acción" (2019), donde la Corte Suprema ha tenido que dirimir un conflicto en que intrínsecamente se debió ponderar entre el derecho de todo ciudadano a ejercer una actividad lícita y el correspondiente derecho a gozar de un ambiente sano, impuesto por la Norma Fundamental y sustentado por la Ley General del Ambiente.

En esta causa, los magistrados reafirmaron que cuando se presentan causas en las que se ven involucrados derechos de incidencia colectiva tendientes a la protección del ambiente, una controversia de elementos no puede ser atendida como una mera colisión de derechos subjetivos; ya que la caracterización del ambiente como un bien colectivo y comunitario, lleva a que no solo deba atenderse a las pretensiones de las partes, sino que exige:

Una consideración de intereses que exceden el conflicto bilateral para tener una visión policéntrica, ya que son numerosos los derechos afectados. Por esa razón, la solución tampoco puede limitarse a resolver el pasado, sino, y fundamentalmente, a promover una solución enfocada en la sustentabilidad futura, para lo cual se exige una decisión que prevea las consecuencias que de ella se derivan. (CSJN, (2019). "Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad").

Se puede concluir de este modo, que la perspectiva de los entes jurídicos recae, casi indefectiblemente, en la ponderación (casi obligada) de los derechos de incidencia colectiva, entre los que se vislumbra el derecho a gozar de un ambiente sano.

IV. B) Postura del autor

Personalmente, considero a este fallo de un estándar sumamente elevado en materia ambiental, no solo por su contenido eficazmente argumentado, sino por la relevancia de estarse evaluando nada menos que una posible situación de tala de bosques nativos.

La Corte ha dicho en esta sentencia que “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)” pero además, que “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” (CSJN, (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") y desde esta perspectiva, me resulta imposible contradecir la postura de la Corte, quien idóneamente ha argumentado la prevalencia no solo de derechos colectivos, sino también de la norma 25.675, acompañada de una serie de principios que a su vez también fueron incorporados por la Ley n° 26.331 de presupuestos mínimos, al enumerar entre sus objetivos al hecho de hacer los principios precautorio y preventivo.

Pero a la vez no dejando lugar a la duda de que cobraba 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” (CSJN, (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").

No menos importante fue la consideración respecto de que “la autoridad de aplicación de cada jurisdicción deberá garantizar el cumplimiento estricto de las disposiciones de la Ley General del Ambiente antes referidas” (CSJN, (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") dando de este modo una evidente prevalencia a lo normado en materia ambiental.

Ahora, sí me veo en la obligación de exponer mi postura respecto del voto en disidencia parcial del Dr. Rosenkrantz.

Este magistrado, en uso de sus facultades, esgrimió un criterio donde no solo omitió su deber impuesto por el art. 32 de la LGA que a pesar de “facultar” y no “obligar” a Juez a actuar en consecuencia, resulta ser una clara facultad relacionada con el “deber” precautorio que la norma le impone a la justicia, y que en este caso, éste votante omitió.

Por otro lado, considero que merece también especial atención, el argumento del sentenciante respecto de su intención de dejar sin efecto la sentencia apelada, y devolver el expediente para el dictado de un nuevo pronunciamiento argumentando la falta de participación de la comunidad potencialmente afectada por los actos administrativos que aprobaron la factibilidad ambiental de los desmontes. Aquí puntualmente, creo que se ha omitido totalmente dar participación al principio precautorio y al preventivo; lo cual debió al menos ser acatado en honor a la gravedad de los posibles daños ambientales que podrían producirse a raíz de la tala de montes nativos; pareciera ser que el magistrado Rosenkrantz hubiera invocado una excusa para relegar el decisorio al paso del tiempo, y de este modo priorizar la actividad política de turno, no siendo a mi criterio, la resolución que ameritaban los hechos, en honor a las posibles consecuencias devenidas de estas circunstancias.

El nuevo paradigma ambiental exige una mirada ambiental, tal y como la expuso el voto mayoritario al que se adhiere plenamente, y como lo argumenta la doctrina en manos de Nonna (2017) y Cafferatta (2013); y no una minúscula aseveración fundada con un criterio evidentemente endeble que en modo alguno ha tenido presente los principios que han de ser primordiales a la hora de ponderar los derechos y valores en juego.

V. Conclusiones

Una discusión respecto al cuidado ambiental, llegó una vez más al terreno judicial para ser discernida; en este caso, se trató de un enfrentamiento de partes provocado ante el dictado de dos resoluciones por medio de las cuales se autorizó a una empresa a realizar un importante trabajo de desmonte de bosques nativos en la Provincia de Jujuy.

Tras lo cual, y mediante una acción colectiva de amparo ambiental, se solicitó se declare la nulidad de las referidas resoluciones por haber sido efectuadas sin respetar el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), hecho que se confirmaría mediante una resolución que por voto mayoritario resolvió en favor de la nulidad de las resoluciones, pero con más la disidencia parcial del Dr. Rosenkrantz fundada en que se debió hacer lugar a la queja, dejar sin efecto la sentencia apelada, y devolver el expediente para que dicte un nuevo pronunciamiento.

Se evidencia de este modo un resolutorio mayormente enfocado en la norma general ambiental, y sostenido por la doctrina mayoritaria, en total concordancia y respeto por el cuidado del hábitat natural.

VI. Referencias

VI. A) Legislación

Ley n° 24.430, (1994). Constitución Nacional Argentina. (15 de diciembre de 1994). Infoleg. Recuperado el 19/07/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley n° 25.675, (2002). Política Ambiental Nacional - Ley General del Ambiente. (06 de noviembre de 2002). Infoleg. Recuperado el 19/07/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

Ley n° 26.331, (2007). Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos. (28 de noviembre de 2007). Infoleg. Recuperado el 19/07/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136125/norma.htm>

VI. B) Doctrina

Alchourrón, C., & Bulygin, E. (2012). Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales. Buenos Aires: Astrea.

Alexy, R. (1993). Teoría de los Derechos fundamentales. El Derecho y la Justicia, 241-246.

Cafferatta, N. A. (01 de noviembre de 2013). Perspectivas del Derecho Ambiental en Argentina. Recuperado el 13 de 05 de 2020, de Planeta Verde:

http://www.planetaverde.org/archivos/biblioteca/archivo_20131101100031_4499.pdf

- López Alfonsín, M. A. (2016). El sistema nacional de áreas protegidas en Argentina. Buenos Aires: JusBaires.
- Maes, F. (2007). Los principios de Derecho Ambiental, su naturaleza y sus relaciones con el Derecho Internacional marítimo. Un cambio para los egisladores nacionales. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, 189-225.
- Nonna, S. (2017). La protección del ambiente. Esquema Constitucional y de Presupuestos mínimos en Argentina. Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP. Año 14, 39-68.
- Olivares Gallardo, A. (2016). Los principios ambientales en la actividad del Tribunal Constitucional. Universidad de Talca, 435-460.
- Pino Miklavec, N. (2016). Argentina. Ley General del Ambiente N° 25.675. Actualidad Jurídica Ambiental n°60, 1-8.
- Valls, M. (2003). La ley 25675 General del Ambiente. Una miscelánea de medidas protectoras del ambiente uniformes que sigue dispersando la legislación ambiental federal. Buenos Aires. Argentina: Jurisprudencia Argentina.
- Valls, M. F. (2016). Derecho Ambiental. Tercera edición. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

VI. C) Jurisprudencia

- CSJN, (2009). "Salas, Dino y otros c/Salta, Provincia de y Estado Nacional s/Amparo", Fallo: 332:663. Recuperado el 08 de 05 de 2020, de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJS.html?idDocumento=6641951&cache=1588981090773>
- CSJN, (2016). "Cruz, Felipa y otros c/ Minera Alumbreira Limited y otro s/ sumarísimo", Fallo:339:142. Recuperado el 08 de 05 de 2020, de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7283852&cache=1588981860262>
- CSJN, (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", Fallo: CSJ318/2014(50-M)/CS1. Recuperado el 13 de 05 de 2020, de

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

CSJN, (2019). "Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", Fallo: FA19000057. Obtenido de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJP.html?idDocumento=6930872&cache=1563814399523>

Texto completo del fallo:

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 el Estado Provincial Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. si 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-DPPAyRN2007 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 111 del Ordenamiento Territorial de Masas Boscosas, única categoría de terrenos que permite la realización de desmontes.

2º) Que contra este pronunciamiento la actor a interpuso recurso extraordinario que, al ser denegado, motivó la presente queja.

3º) Que aun cuando el juzgamiento del caso imponga al Tribunal la reconsideración de puntos de hecho o de derecho local ajenos a la jurisdicción extraordinaria, en el caso ello no es óbice a la procedencia del recurso interpuesto, porque resulta necesario para no desconocer el derecho federal aplicable, cuya frustración sería de otra manera inevitable (conf. doctrina de Fallos: 192:104).

4º) Que asiste razón a la recurrente en cuanto afirma que el a qua 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.

5º) 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, (artículo 3º, inciso d). Manteniendo bosques nativos (...)"

De su lado, la Ley General del Ambiente 25.675, establece que el principio precautorio supone que "[c]uando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la

adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente" (artículo 4°).

En este sentido, este Tribunal ha tenido oportunidad de enfatizar la importancia y gravitación que reviste el principio precautorio en el precedente "Salas, Dino", publicado en Fallos: 332: 663. Allí, estableció que "... el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten (...) La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón, no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras (considerando 2°) .

También esta Corte en "Cruz" (Fallos: 339: 142) ha señalado que en materia ambiental el caso debe ser analizado desde una moderna concepción de las medidas necesarias para la protección del medio ambiente, pues el citado artículo 4° de la Ley General del Ambiente introduce los principios de prevención del daño y de precaución ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos y por tanto imprevisibles.

6°) Que, por lo tanto, procedería revocar la sentencia apelada en lo que ha sido materia del recurso y devolver los autos para que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy pronuncie una nueva sentencia con arreglo a lo expuesto. Pero, por las circunstancias a las que se hará referencia en el curso de este pronunciamiento, este Tribunal hará uso de la facultad que le confiere el artículo 16, segunda parte, de la ley 48 para declarar la nulidad de las resoluciones cuestionadas (confr. Fallos: 189:292).

7°) Que las irregularidades del procedimiento de evaluación de impacto ambiental que caracterizaron este pedido de desmonte revisten carácter de suficiente gravedad para justificar la nulidad de las autorizaciones. En primer término, una aprobación condicionada o tal como lo justifica el fallo del superior tribunal "con sugerencias o recomendaciones" no se ajusta al marco normativo aplicable.

Esta Corte ha establecido, en oportunidad de fallar el caso "Mendoza" (Fallos: 329:2316), que en cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro. Para ello, como se

sostuvo en "Martínez" (arg. Fallos: 339: 201) cobra especial relevancia la realización de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de las actividades, que no significa una decisión prohibitiva, sino antes bien una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana.

En efecto, los estudios de evaluación de impacto ambiental y su aprobación deben ser previos a la ejecución de la obra o actividad, al tiempo que no se admite que la autorización estatal se expida en forma condicionada (ley 26.331, artículos 18, 22 Y ss; ley 25.675, artículos 11 y 12).

En ese mismo sentido, en el citado caso "Cruz" la Corte dejó sin efecto la sentencia que había omitido el análisis de las normas aplicables al caso que, por un lado, exigían la emisión de la declaración de impacto ambiental en forma previa al inicio de las obras y por el otro, disponían en forma expresa que la administración debía aprobar o rechazar los estudios presentados, pero no incluían la potestad de admitir tales evaluaciones en forma condicionada.

Las resoluciones cuestionadas en el caso omiten la mención de las observaciones que surgen de las inspecciones previas realizadas en el predio (fs. 166/168, 177/178, 182/184, 196/197 Y 199 del expediente administrativo), y que -entre otros aspectos- dan cuenta de la existencia de sectores colinados con una pendiente superior a 9%, un bañado que no figura en el plano presentado con el estudio de impacto ambiental, la necesidad de replanteo del plano de ubicación, dimensiones de lotes y cortinas y la especificación de zonas de reserva, la necesidad de proponer medidas de mitigación, la delimitación de nuevos lotes y pendientes y advierten sobre el peligro de erosión si no se respetan las cortinas de los cursos de agua.

8o) Que, en segundo término la autorización de desmonte comprende una superficie mayor a la detallada en el estudio de impacto ambiental.

Resulta claro y manifiesto que se autorizó el desmonte de una cantidad de hectáreas superior a las comprendidas en el estudio de impacto ambiental -380 hectáreas según la resolución 271-DPPAyRN-2007 más las 1090 hectáreas de la resolución 239-DPPAyRN-2009, lo que suma en total 1470 hectáreas frente a las 1200 hectáreas objeto del estudio de impacto ambiental-.

También de la prueba reunida surge que únicamente se fiscalizaron 600 hectáreas, lo cual significa que ni siquiera se inspeccionó el 50% del área originalmente

solicitada para el desmonte, además de hacerlo sin contar con planos, subdivisiones, medidas exactas, ni determinaciones reales de las pendientes superiores al 2%.

9o) Que, finalmente, no surge de las constancias de la causa que se hayan celebrado las audiencias públicas antes del dictado de las resoluciones cuestionadas, sino que únicamente existe prueba de la publicación realizada en el Boletín Oficial provincial, en oportunidad del dictado de la resolución 239-DPPAyRN-2009.

Al respecto, la Constitución Nacional asegura a todos los habitantes el derecho a gozar de un ambiente sano y el acceso a la información ambiental (artículo 41). De su lado, la Ley General del Ambiente 25.675 establece que toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente (artículo 19); al tiempo que para concretar ese derecho, la norma regula el deber de las autoridades para institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de actividades que puedan tener efectos negativos sobre el ambiente (artículo 20), haciendo especial énfasis en la participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio (artículo 21).

Asimismo, la ya mencionada ley de presupuestos mínimos en materia de bosques nativos señala -en forma específica para la materia objeto de estas actuaciones- que para los proyectos de desmonte, la autoridad de aplicación de cada jurisdicción deberá garantizar el cumplimiento estricto de las disposiciones de la Ley General del Ambiente antes referidas (artículo 26) .

En consonancia con ello, las normas de la Provincia de Jujuy fijan como principio de política ambiental el "...fomento de la participación de los habitantes de la provincia en las actividades de protección, conservación y defensa del ambiente" (artículo 12, inciso 1); también aseguran la debida difusión de los estudios de impacto ambiental mediante "audiencias públicas. con el objeto de someter el proyecto a consulta de la comunidad involucrada" (artículo 45; ambas citas de la Ley General de Medio Ambiente, 5063). La norma reglamentaria de la provincia instrumenta la audiencia pública previa a la emisión del dictamen de factibilidad ambiental como forma para canalizar la participación ciudadana (artículo 22 del decreto 5980/2006)-.

10) Que con el cuadro de situación descripto se concluye que los actos administrativos impugnados exhiben una clara contradicción frente a los antecedentes de hecho y derecho que precedieron su dictado, pues se apartan ostensiblemente de las constancias obrantes en las actuaciones administrativas. En consecuencia, corresponde declarar la nulidad de las resoluciones 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009 mediante las cuales la Dirección de Políticas Ambientales y Recursos Naturales de la Provincia de Jujuy otorgó las autorizaciones de desmonte cuestionadas.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario, y se declara la nulidad de las resoluciones 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009 de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales de la Provincia de Jujuy (artículo 16, segunda parte, de la ley 48). Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente remítase.



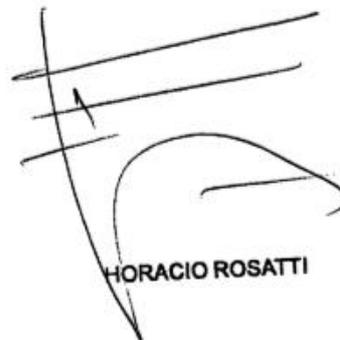
RICARDO LUIS LORENZETTI



JUAN CARLOS MAQUEDA

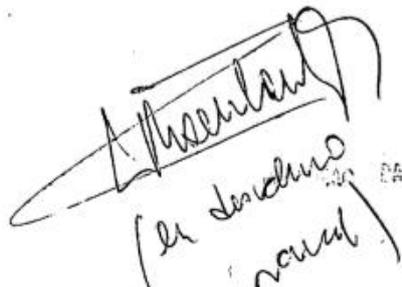


ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



HORACIO ROSATTI

DISI-//-



CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

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

Considerando:

10) 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 anulando las citadas resoluciones.

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

30) 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 111, según el Ordenamiento Territorial de Masas Boscosas.

4º) Que al interponer el recurso extraordinario y también posteriormente al hacer su presentación directa ante esta Corte, la parte actora ha sostenido que la sentencia del tribunal superior debe ser descalificada por arbitraria principalmente porque se aparta de la pretensión de nulidad efectivamente planteada en la demanda que no se fundó en la existencia de daño ambiental.

5º) Que en el escrito de demanda que dio inicio a las actuaciones, luego de describirse el trámite de los expedientes administrativos en que se dictaron las

resoluciones impugnadas, con mención de las fallas o irregularidades que se detectan en ellos, la parte actora afirma que "la Autoridad Administrativa omite convocar a audiencia pública y aprueba la factibilidad ambiental de un proyecto cuyo Estudio de Impacto Ambiental no había sido sometido al control ciudadano como exige la ley". Este punto es desarrollado en sucesivos capítulos IV.A.2, IV.A.3, IV.A.4, IV.A.5 del escrito, en los cuales se sostiene que las resoluciones violan el derecho de la comunidad a ser consultada mediante audiencias públicas no solo con carácter previo a las autorizaciones de desmonte (fs. 440/444 vta.), sino también a la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial para la Protección de los Bosques Nativos (fs. 444 vta./445 y 447/452).

60) Que, como se puso de resalto anteriormente, la sentencia apelada no solo resuelve revocar el pronunciamiento recurrido, sino también rechazar la demanda. Sin embargo, como resulta de los considerandos precedentes, los motivos expuestos en el fallo dictado por el tribunal superior están dirigidos exclusivamente a refutar las consideraciones que sirvieron de sustento al pronunciamiento de primera instancia y resultan ajenos al principal argumento de la demanda para solicitar la nulidad de los actos administrativos que aprobaron los desmontes que, como se ha visto, está referido a la nula implementación de algún mecanismo de participación de la comunidad afectada.

Mayor relevancia adquiere la omisión señalada, si se tiene en cuenta que la sentencia dictada por el tribunal de inferior instancia había declarado que, si bien a su entender la legislación nacional -y tampoco la provincial- establecían una obligación inflexible de realizar audiencias públicas como las solicitadas en la demanda, el derecho de la comunidad a ser consultada e informada, garantizado por el ordenamiento jurídico nacional y provincial, no había sido atendido por las autoridades con la mera publicación en el Boletín Oficial de las características principales del proyecto y del lugar en que podía consultarse el estudio de impacto ambiental (cfr. fs. 1306/1311 del expediente principal, o fs. 52/57 del recurso de queja y fs. 241/242 del expediente administrativo B-229.276/10).

7º) Que, de acuerdo con coincidentes y numerosas decisiones de esta Corte, no debe ser aceptado como acto jurisdiccional válido la sentencia que omite toda consideración de una cuestión oportunamente propuesta en la causa y que resulta conducente para la solución del litigio. En especial, así lo ha resuelto respecto de sentencias dictadas por tribunales de alzada que, como en el caso, dejan sin efecto el fallo

apelado y deciden el pleito soslayando, sin fundamento para ello, puntos oportunamente alegados por la parte que había triunfado en la instancia anterior (cfr. Fallos: 234:307; 247:111; 253:463; 256:434; 265:201; 268:48; 266:246, y más recientemente, Fallos: 308:656; 324:1429; 327:3925).

Por ello, oído el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Vuelvan los autos al tribunal de origen para que se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo resuelto. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, remítase.



CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

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

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

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