



**Sandoval Cristhian Emanuel**

**Legajo: VABG38266**

**DNI: 34.177.270**

**Año: 2019**

**Tema: Medio Ambiente – Principio Precautorio**

**Fallo: CSJ 318/2014 (50-M) / CS1**

**“Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial –  
Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos  
Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso.”**

**05 de Septiembre 2017**

**Suprema Corte de Justicia de la Nación**

**Sumario:** I- Introducción. II- Tema y problema de investigación. III- Justificación y relevancia del Análisis del Fallo. IV- Plataforma Fáctica. V- Historia Procesal del caso. VII- Decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. VIII- Ratio Decidendi. IX- Análisis Conceptual y Antecedentes del caso. X- Postura y Conclusión.

## **I-Introducción**

El Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Jujuy dio lugar al Recurso de Inconstitucionalidad invocada por CRAM S.A. y la Provincia de Jujuy declarando abusiva la sentencia del tribunal anterior que declaró nulos los Actos administrativos que autorizaron los desmontes en una finca ubicada en la localidad de Palma Sola, Provincia de Jujuy. El TSJ de la Provincia de Jujuy al revocar la sentencia del tribunal de primera instancia no tuvo en cuenta los lineamientos y los principios básicos de Precaución y Precautorio que si los recepcionó el tribunal que declaró la nulidad de las autorizaciones de desmontes. En este sentido se debe destacar que Los Bosques Nativos en la República Argentina están protegidos mediante la ley 26.331, la cual dispone los presupuestos mínimos de protección Ambiental de los Bosques Nativos, en esta ley están receptados los principios básicos de protección al Medio Ambiente anteriormente descriptos como ser el principio Precautorio y el Preventivo en materia ambiental y protección del medio ambiente. Asimismo, la Ley 25.675 “Ley General de Medio Ambiente” exige ciertos procedimientos a cumplir por parte del Estado cuando deban emitirse autorizaciones o legislar sobre temas en los cuales se pueda ver afectada la sociedad o las personas cercanas al lugar en donde se éste previsto realizar acciones que puedan desencadenar algún tipo de perjuicio al medio ambiente. Dicho lo anterior, y teniendo en cuenta la sentencia del TSJ de la Prov. de Jujuy, la actora interpuso recurso extraordinario, el cual fue denegado por ese Tribunal, lo que derivó en la interposición de un recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por sentencia arbitraria del TSJ de la Provincia de Jujuy, dicho esto, la Corte Suprema admite el recurso de queja y mediante la sentencia que se analiza a continuación ratifica estos principios y procedimientos básicos e imprescindibles para el cuidado del Medio ambiente y las personas que habitan en el lugar, declarando nuevamente la nulidad de los actos que autorizaban los desmontes.

## **II-Tema y problema de investigación:**

El tema principal del fallo se basa en los principios esenciales del Derecho Ambiental previstos en la normativa Nacional y Provincial como es el caso a analizar

sobre desmontes de Bosques Nativos que fueron autorizados mediante resoluciones administrativas que contenían vicios en su procedimiento.

El análisis del fallo tiene como objetivo analizar la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante la cual ratifica los principios fundamentales que rigen en materia medio ambiental, como ser el Precautorio y el Preventivo. El caso tenía como problema de fondo una autorización de la provincia de Jujuy a través de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales mediante la cual otorgó a una Sociedad Anónima “Cram S.A.” autorizaciones para a realizar desmontes de Bosques Nativos en una zona protegida, con el agravante de que hubo irregularidades en los procedimientos previos a la autorización, los cuales fueron tenidas en cuenta por el Tribunal de primera instancia que falló considerando nula la autorización para efectuar estos desmontes. Sin embargo, luego del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por las demandadas ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Jujuy, el mismo consideró que la decisión del Tribunal anterior de anular las autorizaciones de desmontes no tenía fundamentos ya que no había certeza de que estos actos podrían derivar en un perjuicio al medio ambiente, por lo que decidió revocar esa sentencia de primera instancia. Luego de esto, los actores interpusieron un recurso extraordinario que fue denegado por el TSJ de Jujuy, lo que conllevó a presentar recurso extraordinario de queja ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cuál fue admitida y en su decisión la Corte Suprema ratificó la sentencia de primera instancia que anulaba éstas autorizaciones considerando que el Tribunal Superior de Justicia de Jujuy no tuvo en cuenta los principios fundamentales que rigen en materia medioambiental.

### **III-Justificación y relevancia del análisis del fallo:**

La relevancia de las consideraciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sientan jurisprudencia respecto a los principios precautorios y preventivos, al ratificar en sus considerandos la importancia de los principios Precautorio y Preventivo previstos en la Ley N° 26.331 que rige en la materia ambiental, principios que no fueron adoptados por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy al hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad impuesto por la Provincia de Jujuy y por Cram S.A. a la sentencia de primera Instancia que declaraba nula las autorizaciones de desmontes. En este sentido la CSJN tuvo entre sus argumentos lo previsto en la Ley 25.675 “Ley General del Ambiente” respecto a que todas las personas tienen el derecho a ser consultadas y a opinar en lo que refiere a procedimientos administrativos que se relacionen con la

preservación del medio ambiente según lo dispuesto en los Art. 19<sup>1</sup>, 20<sup>2</sup> y 21<sup>3</sup> de la mencionada Ley. Asimismo, destaco las irregularidades respecto al proceso de elaboración del Estudio de Impacto Ambiental el cual no fue realizado correctamente, basándose en ese estudio los Actos Administrativos que luego autorizaron los desmontes. También entre las irregularidades, se destacó la falta de realización de audiencias públicas previstas por la normativa vigente.

#### **IV-Plataforma fáctica**

La demanda de los actores Mamaní, Agustín Pío y otros es el resultado de dos resoluciones emitidas por la Dirección Provincial de Políticas Ambientales de la provincia de Jujuy en las cuales se autorizaron desmontes en un área de Bosques Nativos, y en dichas resoluciones no cumplieron los procedimientos previos previstos por la normativa ambiental tanto nacional como provincial.

#### **V-Historia Procesal**

En primer lugar, ante el Tribunal Contencioso Administrativo se interpuso una acción colectiva con el fin de que dicte una medida cautelar y ordene a la Provincia de Jujuy y a CRAM S.A. abstenerse de realizar tareas de desmontes y toda tarea que pueda generar un daño en el ambiente y la salud de las personas, tareas que fueron autorizadas por las resoluciones 271/2.007 y N° 239/2.009 de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales. El Tribunal Contencioso Administrativo de Jujuy dio lugar a la medida solicitada y declaro nulas las resoluciones que autorizaban los desmontes.

El segundo acto procesal realizado fue de las partes demandadas que interpusieron recurso de Inconstitucionalidad ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de

---

<sup>1</sup> ARTICULO 19. — Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.

<sup>2</sup> ARTICULO 20. — Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.

La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública.

<sup>3</sup> ARTICULO 21. — La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

Jujuy por la resolución emitida por el Tribunal de instancia anterior que declaraba nulas las resoluciones, el cual hizo lugar a la medida solicitada y revoco la sentencia del tribunal considerando que fue abusiva la nulidad declarada por ese Tribunal.

Luego del anterior pronunciamiento, los actores interpusieron recurso extraordinario ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy por la resolución de éste, el cual fue rechazado.

Finalmente, ante el rechazo del STJ de la Provincia de Jujuy, los actores interpusieron el recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de La Nación, la cual dio lugar y finalmente dicto el fallo en análisis.

## **VI-Decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar al recurso de queja impuesto por la actora, y en su sentencia falló a favor de la misma, declarando la nulidad de las Resoluciones que autorizaban los desmontes considerando que las irregularidades constatadas en los procedimientos para la elaboración de la Evaluación del Impacto Ambiental, revestían de suficiente gravedad para declarar la nulidad de las resoluciones.

## **VII-Ratio Decidendi**

En primer término, los jueces de la CSJN argumentaron y basaron su sentencia en los principios Precautorio y de Prevención, haciendo mención a diversos fallos y jurisprudencia al respecto dictados por esa misma Corte Suprema de Justicia de la Nación que el Tribunal Superior de la Provincia de Jujuy no tuvo en consideración en su sentencia.

La CSJN también consideró el hecho de que en la sentencia recurrida no se había tomado en cuenta las observaciones que resultaron luego de realizar las inspecciones en el predio donde se realizaron los desmontes como así tampoco se hizo mención a que las autorizaciones de desmontes implicaban una superficie mayor a la declarada en el Estudio de Impacto Ambiental elaborado.

Por otra parte, la CSJN remarcó que del expediente no surgía que se hayan realizado las audiencias públicas correspondientes previas a la autorización otorgadas para realizar el desmonte. Dicho procedimiento tiene sustento según lo previsto en la propia Constitución Nacional que asegura que todos los habitantes tienen el derecho a

gozar de un ambiente sano y el acceso a la información ambiental en su Art. 41<sup>4</sup>. Asimismo, y en concordancia con lo anterior la Ley General de Ambiente N°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 según el Art. 19<sup>5</sup>.

Por todo lo expuesto la Corte consideró que los actos administrativos que autorizaron los desmontes no respetaban ni estaban acordes a lo previsto por la Constitución Nacional, normativa vigente, Jurisprudencia y doctrina en materia ambiental, por lo que declaró la nulidad de los mismos. Pero más allá de hacer mención a que los actos administrativos deben respetar la normativa vigente, la CSJN vuelve a dejar un claro precedente de que todos los actos administrativos emitidos por las administraciones tanto provinciales como locales deben ser acordes a los derechos y garantías reconocidos en nuestra Constitución Nacional, ratificando la importancia de que los mismos respeten los principios Precautorio y de Prevención en materia ambiental.

### **VIII- Análisis Conceptual y Antecedentes del caso**

#### **Los Principios de Prevención y Precautorios en el Derecho Ambiental Argentino**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en sus considerandos, fundamento su decisión en que el Tribunal de Justicia de Jujuy desconoció los principios de Prevención y de Precaución elementales en el Derecho Ambiental, también destacó que no se pudo constatar que efectivamente se realizaron las Audiencias Públicas previstas por la ley para este tipo de autorizaciones o resoluciones administrativas, por lo que, la sentencia que derivo en la queja ante la Corte, calificaría como arbitraria.

---

<sup>4</sup> Artículo 41.- 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. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.  
Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.  
Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

<sup>5</sup> ARTICULO 19. — Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.

En ese sentido, al hacer referencia a los principios desconocidos por ese Tribunal, debemos destacar la postura de la Corte Suprema por cuanto se ha pronunciado en fallos como ser “Salas Dino” fallos: 332:663 sobre el principio precautorio<sup>6</sup>, y el fallo “Cruz” fallos: 339:142 sobre el principio de Prevención y de Precaución previstos en el Art. 4 de la Ley General del Ambiente<sup>7</sup> ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos e imprevisibles, también el caso “Mendoza” fallos: 329:2316 que se basa en que cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro”, queda claro así que estos principios fueron receptados y ratificados en diferentes fallos por la Corte.

La Constitución Nacional por su parte expresa 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” (Artículo 41 C.N.). A partir de la reforma constitucional de 1994 el art. 41 (consagrando el derecho al ambiente sano) y el art. 43 (otorgando la acción de amparo para tutelar los derechos de incidencia colectiva, entre los que se destaca el derecho al ambiente) permiten sostener que la prevención tiene rango constitucional” (NELSON G. A. COSSARI, DANIEL GERMÁN LUNA 2005 Id SAJ: DACC050081).

Por otra parte, cabe mencionar a nivel Nacional La Ley General del Ambiente 25.675, que mediante su Art. 4 enumera los principales principios que rigen en el Derecho Ambiental, estos son el Principio de Prevención y el Principio Precautorio, en concordancia con lo dispuesto constitucionalmente, denotando así la clara intención de preservación del medio ambiente de cualquier daño que pueda sufrir el mismo.

Asimismo, la Ley 26.331 establece los “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”, en la cual tiene como objetivo “Hacer prevalecer los

---

<sup>6</sup> ARTICULO 4º — La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:  
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

<sup>7</sup> ARTICULO 4º — La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:  
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.

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” (Ley 26.331 Art. 3, inc. d)

En este sentido, una de las medidas preventivas del daño ambiental y quizás una de las más importantes es la Evaluación de Impacto Ambiental, adoptada por la mayoría de los estados Nacionales y por la comunidad Internacional, la misma fue receptada en el Art. 11 de la Ley General de Ambiente<sup>8</sup>.

En línea con lo que hasta ahora se mencionó, se destaca que la diferencia entre Principio de Prevención y el Principio Precautorio es “así como el principio de prevención tiende a evitar un daño futuro pero cierto y mensurable, el principio de precaución introduce una óptica distinta: apunta a impedir la creación de un riesgo con efectos todavía desconocidos y por lo tanto imprevisibles. Opera en un ámbito signado por la incertidumbre. (Introducción al Derecho Ambiental, Cafferatta Néstor A. 2003, Facultad de Derecho Buenos Aires)

Entonces por lo antes dicho, tal como se cita a continuación,

“Podemos afirmar que tres son los elementos que caracterizan al principio de precaución: a) la incertidumbre científica: principal característica de este principio que lo diferencia del de prevención; b) evaluación del riesgo de producción de un daño: se presenta aquí una situación paradójica, ya que se debe evaluar la posibilidad de la producción de efectos nocivos tal vez desconocidos; c) el nivel de gravedad del daño: el daño debe ser grave e irreversible y sólo en este caso juega el principio de precaución. “La hipótesis de precaución nos pone en presencia de un riesgo no mensurable, es decir, no evaluable.” (Introducción al Derecho Ambiental, Cafferatta Néstor A. 2003, Facultad de Derecho Buenos Aires).

---

<sup>8</sup> ARTICULO 11. — Toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución,

En otros fallos, la Corte dijo “Que la aplicación del principio precautorio establece que, cuando haya peligro de daño grave e irreversible, 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 medio ambiente, lo que no puede confundirse con la idoneidad de la acción meramente declarativa”.(CSJN voto del Dr. Ricardo LORENZETTI, Fallo: A.1032 XLII)

Continuando con los fallos de la CSJN, otra doctrina sobresaliente de la Corte, es la relativa al rol “activo” de los jueces en el proceso colectivo ambiental. Se destaca el pronunciamiento del tribunal en la emblemática causa del saneamiento del río Matanza Riachuelo, “Mendoza”, un litigio estructural o mega- causa, que presupone una demanda de vecinos afectados, contra un grupo de empresas industriales radicadas en la Cuenca, y los tres estados jurisdiccionales, encabezados por el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, más el organismo de Cuenca (ACUMAR)” (Fallos: 326:2316)

En este orden de ideas, es importante volver a mencionar a los Actos administrativos que autorizan llevar a cabo acciones que puedan perjudicar el medio ambiente, tal como paso en el fallo en análisis, nos remitimos a lo receptado en el fallo “Mendoza” en el cual la Corte dijo “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 manifiestan. Por el contrario, 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”. (Fallos: 329:2316).

### **El acceso a la Información Ambiental**

El acceso a la información por parte de las personas tiene raigambre constitucional mediante el Art. 41 de la Constitución Nacional<sup>9</sup> “Quien proyecte afectar el ambiente ajeno debe informarlo oportunamente. Es una obligación ética y también jurídica, tanto entre los individuos como entre los Estados. También hay que tener en cuenta que el Estado tiene un acceso privilegiado a información que el individuo necesita para

---

<sup>9</sup> Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

protegerlo y protegerse contra riesgos, daños y perjuicios ambientales. El derecho al ambiente implica también el derecho a acceder a toda esa información” (Derecho Ambiental 3ª Edición 2016 Valls Mario F.)

Tal como se dijo anteriormente, se considera que “la audiencia pública, previa a la toma de decisiones de repercusión ambiental, constituye una aplicación muy difundida de la participación ciudadana.” (Derecho Ambiental 3ª Edición 2016 Valls Mario F.)

En virtud de esto, la Ley General de Ambiente dispone en su Artículo 20 que “Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.” y continúa “La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública”.

Por último y respecto al tema del acceso a la Información Ambiental, la misma ley también dispone que “La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados” (Ley 25675, Art. 21).

## **IX-Postura y Conclusión**

En la actualidad la protección del medioambiente ha cobrado relevancia y es un tema de suma importancia, tanto en la sociedad como políticamente, la sociedad está tomando conciencia y mayor participación en consideración de la importancia del cuidado del medio ambiente para la calidad de vida, reconociendo que poder contar con un ambiente sano y apto para vivir es un derecho receptado en nuestra Constitución Nacional como así también reconocido como un derecho de tercera generación según las Naciones Unidas.

En este sentido personalmente, mi postura se basa en los distintos fallos de la CSJN en los cuales sienta jurisprudencia respecto al Principio precautorio que rige en materia ambiental, tomando como ejemplo el fallo “Mendoza” en el cual la Corte dijo 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 manifiestan. Por el contrario, 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”, básicamente en este fallo la Suprema Corte ratificó la importancia del Principio precautorio por cuanto el funcionario público debe tener en cuenta los posibles daños que pueda sufrir el medioambiente antes de autorizar cualquier actividad de manera precautoria y no una vez que el daño ya se haya llevado a cabo, aunque no haya certezas concretas de que ocurra el daño, el sólo hecho de ser posible el daño, es pasible de tomar medidas para evitarlo.

En nuestro país, la doctrina del principio Precautorio que rige en Derecho Ambiental ha sentado jurisprudencia gracias los distintos fallos de la Corte y de los Tribunales a nivel Nacional y provincial, sin embargo, no está totalmente adoptada esta doctrina, como es el caso que analizamos, en el cual el TSJ de la Provincia de Jujuy omitió este principio y basó su fallo en una falta de certeza del daño por parte de la actora, ratificando la validez de los actos administrativos que fueron declarados nulos por los vicios detectados por el tribunal de primera instancia, lo que derivó en que la sentencia encuadre en una sentencia arbitraria.

Mediante los distintos fallos de la Corte Suprema de Justicia se ha sentado jurisprudencia al respecto a los principios elementales de Derecho Ambiental, la misma tiene una postura firme en cuanto a la protección del ambiente, receptando en sus fallos el principio de Prevención, el principio precautorio, el acceso a la información ambiental, la obligación de realizar audiencias públicas previas, entre los principios más importantes, lo que ratifica básicamente la supremacía Constitucional del Derecho a un ambiente sano.

Sin embargo, en mi opinión personal, y a modo informativo y de ejemplificar la importancia de contar con un Estudio de Impacto ambiental adecuado, la Corte Suprema al declarar la nulidad de los Actos Administrativos que autorizaron los desmontes, debió solicitar a los organismos intervinientes que elaboren un nuevo Estudio de Impacto Ambiental actualizado y adecuado, con el fin de evaluar, si el ambiente en la propiedad donde se iniciaron estos desmontes hubo un daño en el ambiente y/o en las personas, producto de no contar justamente con un Estudio de Impacto Ambiental previo acorde y adecuado, y de resultar positivo la constatación de un daño, los demandados recompongan, de ser posible, a su estado anterior o aplicando una multa equivalente al daño provocado.

Concluyendo el análisis, podemos afirmar que la decisión de la Corte de anular los actos administrativos que autorizaban los desmontes en la Ciudad de Palma Sola Provincia de Jujuy, ratifica la jurisprudencia vigente en lo relacionado con uno de los principios esenciales del derecho ambiental como es el Principio precautorio, que no fue tenido en consideración por el Supremo Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy al no considerar en su fallo la cuestión principal y alegar que no se acreditó la certeza del futuro daño, lo que derivó en una sentencia arbitraria que revocó la sentencia de primera instancia, decisión que la Corte Suprema tomó nota y se expidió al respecto en sus considerandos. Pero, además, cabe destacar que el presente fallo sienta jurisprudencia sobre la importancia de contar con un adecuado Estudio de Impacto ambiental respetando los procedimientos previstos por la normativa vigente, siendo esto un requisito indispensable para autorizar cualquier acto que conlleve a la posibilidad de un daño futuro, cierto o incierto. Por otro lado, otro de los principios o norma fundamental en la cual la Corte hizo énfasis es en el acceso de la ciudadanía de la información ambiental, tan importante como que se realicen audiencias públicas previas a cualquier acto o autorización administrativa. En este sentido destaco la doctrina de Valls Mario Francisco el cual en su Libro de Derecho Ambiental 3ª Edición 2016 Abeledo Perrot nos dice que “Quien proyecte afectar el ambiente ajeno debe informarlo oportunamente. Es una obligación ética y también jurídica, tanto entre los individuos como entre los Estados”.

Sin dudas el presente fallo de la CSJN demuestra lo importante y crítico que resulta tener un correcto análisis de los riesgos y posibles daños que puedan ocasionarse al medio ambiente por consiguiente daños a la salud y bienestar de las personas, como de las generaciones futuras.

## Referencias

- NELSON G. A. COSSARI, DANIEL GERMÁN LUNA 2005 Id SAIJ: DACC050081
- Introducción al Derecho Ambiental, Cafferatta Néstor A. 2003, Facultad de Derecho Buenos Aires
- Derecho Ambiental 3ª Edición 2016 Valls Mario F.
- Constitución Nacional Argentina
- Ley N° 26.331 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.
- Ley N° 25.675 Ley General de Ambiente
- Ley N° 5063 "LEY GENERAL DE MEDIO AMBIENTE" de la Provincia de Jujuy.
- “Salas, Dino” Fallos: 332:663
- “Cruz” Fallos: 339:142
- “Mendoza” Fallos: 329:2316

Recurso de Hecho

Mamaní, 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, 05 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.

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).

4°) 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.

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, (artículo 3°, 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 – CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ –

DISIDENCIA 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 desmote 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.

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 desmote (fs. 440/444 vta.), sino también a la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial para la Protección de los Bosques Nativos (fs. 444 vta./445 y 447/452).

6°) Que, como se puso de resalto anteriormente, la sentencia apelada no solo resuelve revocar el pronunciamiento recurrido, sino también rechazar la demanda. Sin embargo, como resulta de los considerandos precedentes, los motivos expuestos en el fallo dictado por el tribunal superior están dirigidos exclusivamente a refutar las consideraciones que sirvieron de sustento al pronunciamiento de primera instancia y resultan ajenos al principal argumento de la demanda para solicitar la nulidad de los actos administrativos que aprobaron los desmontes que, como se ha visto, está referido a la nula implementación de algún mecanismo de participación de la comunidad afectada.

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

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