



“Nuestra manera de proteger los recursos naturales. Ley General del Ambiente”

Paola Alejandra Fumarco

DNI: 25.471.330

Legajo: VABG74094

Año: 2020

Opción elegida: Modelo de caso, medio ambiente.

Tutora: María Lorena Caramazza

Carrera: Abogacía.

Fallo: Corte Suprema de Justicia de la Nación (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.

Sumario I. Introducción de la nota a fallo. II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del tribunal. III. Análisis de la ratio decidendi de la sentencia. IV. Fundamentación del tribunal. V. Análisis conceptual. VI. Reflexiones personales. VII. Referencias.

I. Introducción de la nota a fallo.

En el análisis del caso procederé a analizar el fallo 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 el cual tendremos que detenernos a analizar los requisitos y condiciones para que la evaluación de impacto ambiental cumpla su objetivo de protección del medio ambiente.

Comenzaremos por ver la importancia que en este presenta la correcta Evaluación de impacto ambiental y las audiencias públicas. En el caso se había realizado una evaluación de impacto ambiental donde no se encontraba correctamente realizado el estudio, ya que, se habían tomado en cuenta menor número de hectáreas que las que iban a ser desforestadas. Se debe tener en cuenta que la evaluación de impacto ambiental sirve para valorar y registrar de forma global el daño que este puede causarle al medioambiente. La Ley General del Ambiente N° 25.675 señala que unos de los instrumentos de la política y la gestión ambiental será la evaluación de impacto ambiental, conceptualizándolo en los artículos subsiguientes. A su vez, la Ley nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26.331, además de instar en su artículo art 6 a las jurisdicciones a dictar su propia ley de ordenamiento territorial de bosques nativos, señala en su art 22 que para el otorgamiento de la autorización de desmonte la autoridad de aplicación de cada jurisdicción deberá someter el pedido de autorización a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Con este instrumento válido para que se otorgue una autorización podemos prevenir los diferentes daños que se puedan causar. Debe destacarse en este caso en particular que son las jurisdicciones locales las encargadas de aplicar en sus territorios este instrumento. En tal sentido, la Ley N° 5063 General del Medio Ambiente sancionada por la Provincia de Jujuy define y regula este procedimiento estableciendo su obligatoriedad.

El problema jurídico que se presenta en el fallo es de carácter axiológico, ya que, existen controversias con el principio precautorio, el cual es un concepto que respalda la adopción de medidas protectoras ante sospechas fundadas de un posible riesgo grave al medio ambiente, en este caso por el bajo nivel de la evaluación de impacto ambiental, siendo que esta solo se había realizado a un 50% del área a desmontar. Además, No surge la constancia de que se hayan celebrado las audiencias públicas que se exige en la ley 25.675 ambiental en su artículo 19, sino, que fueron publicadas en el Boletín Oficial provincial, al respecto la Constitución Nacional en el artículo 41 asegura que los habitantes deben tener el derecho a gozar de un ambiente sano y deben tener el acceso a la información ambiental.

Otra de las causas que no se respeto es que se había procedido a realizar la evaluación de impacto ambiental sobre 1200 hectáreas, las cuales no eran las que se iban a desmontar realmente, sino que en realidad eran 1470. En las pruebas que se reunieron surge que solo 600 hectáreas fueron fiscalizadas, es decir, que no se inspecciono ni siquiera el 50% del área a desmontar, no se contaba con planos, subdivisiones, medidas exactas ni determinaciones pendientes superiores al 2%.

Habiéndoles brindado un pantallazo introductorio acerca del fallo a analizar y su problema jurídico, a continuación, iniciare una reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del tribunal, luego veremos las razones que se tuvieron en cuenta para que el tribunal superior de justicia de la nación fallara de determinada manera (ratio decidendi), y al final les brindare junto con la conclusión una breve opinión al respecto.

II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del tribunal.

En este proceso judicial se cuestiona el procedimiento administrativo realizado por la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales del Gobierno Provincial de Jujuy por el cual se autorizó, mediante las resoluciones administrativas 271/2007 y 239/2009, el desmonte de 1470 hectáreas por parte de la Empresa CRAM S.A..

En primera instancia se interpuso ante la Sala II del Tribunal en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Jujuy una Acción Colectiva de Amparo Ambiental caratulada: “Acción Colectiva de Amparo Ambiental – Medida Cautelar Innovativa: Mamaní Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales- y la empresa CRAM S.A.”. El objetivo de dicha acción era que se declare la nulidad de las Resoluciones N° 271/2007 y N° 239/2009 de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales (D.P.P.A. y R.N.) por las que se autorizó el desmonte de 1.470 has., en la Finca La Gran Largada en la localidad de Palma Sola, Departamento Santa Bárbara, argumentando que las mismas violan los procedimientos de evaluación de impacto ambiental establecidos en las leyes nacionales N° 25.675 y 26.331 y en la provincial N° 5.063 y su Decreto reglamentario N° 5.980/2006, que imponen como requisito previo a la autorización de actividades que pudieran generar daños al ambiente, la realización de audiencias públicas, y por no haberse tenido en consideración los principios precautorio y preventivo ni cumplir con los objetivos establecidos en la ley nacional N° 26.331. en esta instancia el tribunal resuelve hacer lugar a la acción de amparo interpuesta en contra del Estado Provincial y de la empresa CRAM S.A., declarando la nulidad las Resoluciones administrativas cuestionadas por las que se autorizara la actividad de desmonte.

Ante esta resolución, la Provincia y Cram S.A. deducen un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Superior de Justicia de Jujuy el que hace lugar al reclamo y revoca la sentencia de la instancia anterior. Para fundamentar esta decisión, el tribunal manifestó, entre otros motivos, que las observaciones del personal técnico que intervino en las tareas de fiscalización y obran en las actas que sirvieron de antecedente para el dictado de los actos administrativos carecían de entidad suficiente para declarar su nulidad. El Superior tribunal aduce que los cuestionamientos realizados por personal a cargo de las inspecciones consistían en “simples recomendaciones o sugerencias” para mitigar o evitar daños que pudieran surgir como consecuencia de las tareas de desmonte, pero constituían obstáculos para autorizar la deforestación.

Contra este pronunciamiento la parte actora interpuso un recurso extraordinario, que, al ser denegado por el Tribunal Superior, motivó la presentación de un recurso de queja (directo) ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La corte, con el voto de la mayoría y la disidencia parcial de uno de sus miembros, decide revocar la sentencia del a quo y devolverle los autos para que dicte un nuevo pronunciamiento de acuerdo a los fundamentos vertidos en los considerandos del fallo. Además, declara la nulidad de las resoluciones cuestionadas.

Para arribar a este pronunciamiento el tribunal señaló, entre otras causas, las irregularidades relevantes producidas en torno al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, violando el principio precautorio reconocido en la Ley General del Ambiente N°25.675 que establece en su artículo 4 que “cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”.

III. Análisis de la ratio decidendi de la sentencia.

Uno de los motivos que llevaron al tribunal a decidir por la nulidad de las resoluciones administrativas cuestionadas en la litis haciendo lugar al recurso extraordinario planteado consiste en que el a quo modificó la pretensión al exigir acreditación o inminencia de daño ambiental, cuando lo que la parte actora había solicitado era la nulidad de los actos administrativos que autorizaron los desmontes. De esta manera, se desconoció en forma expresa la aplicación del principio precautorio que rige la materia. En tal sentido, señala en el considerando 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 hacer prevalecer los principios precautorios y preventivo, manteniendo bosques nativos (...) (artículo 3°, inciso d)”. Además, menciona el tribunal que la Ley General del Ambiente 25.675 establece en su artículo 4° que “cuando haya peligro de daño grave e irreversible la ausencia de información o certeza científica no debería utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”. Para terminar de fundamentar su posición sobre este punto el tribunal menciona dos precedentes jurisprudenciales en los cuales ya se manifestó al respecto. En el fallo “Salas Dino” Fallos: 332:663, estableció que el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a

cargo del funcionario público. Y agrega, que no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten.

En el fallo “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.

En cuanto al procedimiento de evaluación ambiental, el tribunal consideró que existieron irregularidades con suficiente gravedad para justificar la nulidad de las resoluciones que autorizaron los desmontes. En este punto, también cita jurisprudencia de la misma corte: en el fallo “Mendoza”, en el cual señala que “en cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro. En este sentido, considera lo sostenido en el fallo “Martínez” (Fallo: 339:201) diciendo que “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”.

Sobre este punto, la Corte es determinante al decir que los estudios 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). Agrega en este sentido, que 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.

Por último, el tribunal señala en el considerando 5º “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”. Seguidamente, menciona las disposiciones legales que

regulan el derecho a la información ambiental y a la participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. Ellas son:

Artículo 41 de la Constitución Nacional, que “asegura a todos los habitantes el derecho de gozar de un ambiente sano y el acceso a la información ambiental.

La Ley General del Ambiente N° 25.675 establece en el artículo 19 que “toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente”. En tanto que en el artículo 20 señala que para que se pueda concretar ese derecho, la norma regula el deber de las autoridades de institucionalizar procedimientos de consulta o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de actividades que puedan tener efectos negativos sobre el ambiente. Por último, el tribunal señala que en el artículo 21 se determina que se debe hacer 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.

En cuanto a la materia específica de las actuaciones en autos, la Corte menciona en forma ya más específica, lo expresado en la ley mencionada ut supra en el artículo 26 en cuanto a 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.

En cuanto a este punto, por último, el tribunal se apoya en la normativa provincial que regula el derecho al acceso a la información en materia ambiental. Señala que la Ley General de Medio Ambiente N° 5063 fija como principio de política ambiental en el artículo 12 inciso 1 que el fomento de la participación de los habitantes de la provincia en las actividades de protección, conservación y defensa del ambiente. Además, en el artículo 45 sostiene que se debe asegurar 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”. Además, menciona el que la norma reglamentaria de la provincia de Jujuy instrumenta la audiencia pública previa a la emisión del dictamen de factibilidad ambiental como forma de canalizar la participación ciudadana artículo 22 del decreto 5980/2006.

Las razones de derecho y jurisprudenciales expresas anteriormente corresponden al voto unánime y mayoritario de los jueces Ricardo Luis Lorenzetti, Elena Highton de Nolasco, Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti.

En tanto que el juez Carlos Fernando Rosenkrantz votó en disidencia parcial, haciendo lugar a la queja dejando sin efecto la sentencia del a quo y devolviendo el expediente al Superior tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy para que dicte un nuevo pronunciamiento.

Fundamenta su disidencia diciendo que, de acuerdo a decisiones anteriores de la Corte, la sentencia apelada no es un acto jurisdiccional válido ya que omitió el tratamiento de cuestiones oportunamente planteada por la parte actora. Más precisamente, el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Jujuy no dio respuesta alguna a la ausencia de participación comunitaria en los actos administrativos que aprobaron las resoluciones de desmontes violando el derecho a la información y participación en materia ambiental.

IV. Fundamentación del tribunal.

Con el fin de impedir situaciones graves hacia el medio ambiente que perduren en el tiempo, el tribunal superior dejó sin efecto la sentencia de la anterior instancia que había hecho lugar a la demanda y anulado las citadas resoluciones. Ya que, se encontraron errores graves dentro de la evaluación de impacto ambiental y fallas en los actos administrativos que conllevan a dar una autorización sin conocer realmente el daño que se puede producir.

V. Análisis conceptual.

Nos valdremos de los aportes doctrinarios de Bustamante Alsina, 1995 y del aporte doctrinario de Marcelo C. Quaglia “Daño ambiental (2005)” para concientizar sobre la gravedad que significa un daño ambiental y el error que puede causar las decisiones erróneas de las administraciones y funcionarios públicos, además con esto lograremos coincidir con la ratio decidendi de este tribunal, ya que vemos de suma importancia que en cuestiones de medio ambiente tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro, como ya hemos visto en diferentes decisiones de la corte, por ejemplo:

"Salas, Dino”, publicado en Fallos: 332: 663. Donde se establece 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°).

"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.

"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.

"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).

El poder judicial siempre debe adecuar su competencia para cumplir con los mandatos de la Constitución Nacional y las leyes, manteniéndose en la esfera de su jurisdicción, sin menoscabar las facultades que les incumben a otros departamentos de gobierno.

El reclamo se vio fundado principalmente en dos sistemas normativos, uno es el artículo 41 de la Constitución Nacional el cual proclama el derecho de todos los

habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras y Ley nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26.331.

VI. Reflexiones personales. Conclusión.

Desde primera instancia nos podemos percatar de importancia del fallo al tener como objetivo la tutela ambiental, buscando protegerlo de un inminente riesgo, entendiendo a este como, la posibilidad de que se produzca un daño o catástrofe en el medio ambiente debido a una acción humana la cual podría ser evaluada y prevenida con antelación.

Un causal tradicional en este problema, se presenta cuando se cometen errores de competencia, lo que causa la nulidad de prueba, dificultando el proceso. En el fallo analizado se visibilizan los errores procesales que se mantienen en los procedimientos administrativos con respecto a la evaluación de impacto ambiental, por lo cual se niega la deforestación pidiendo que se realizara correctamente la misma, es decir, se debían tomar las hectáreas correctas para analizar la deforestación, y realizar las consultas populares que se exigen en la Ley del medio ambiente. Con acierto la Corte Suprema alerta que no se está cumpliendo con los permisos competentes que debían cumplirse para que la deforestación se lleve a cabo.

En virtud del análisis realizado a lo largo del trabajo y de las consideraciones aquí expuestas coincidimos con la voluntad del tribunal, puesto que actuó en conformidad con la ley, y esta tiene por propósito la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general a fin de proteger la vida en su sentido más vasto, asegurando a las generaciones actuales y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica.

VII. Referencias.

Doctrina.

Bustamante Alsina, Jorge, (1995). Derecho ambiental: fundamentación y normativa, Buenos Aires: Abeledo-Perrot. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/122037692/DERECHO-AMBIENTAL-JORGE-BUSTAMANTE-ALSINA-pdf>

Quaglia Marcelo C. (2005). Daño ambiental. Recuperado de http://www.sajj.gob.ar/doctrina/dasa050092-quaglia-dano_ambiental.htm

Legislación.

Constitución de la Nación Argentina (1994). Ley N° 24.430. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley N° 5063 (1973). Ley General del Medio Ambiente. Poder legislativo de la Provincia de Jujuy. Recuperado de <http://www.ambienteforestalnoa.org.ar/userfiles/legislacion/pdf/Leyprovincial5063.pdf>

Ley N° 25675 (2002). Ley General del Ambiente. El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación. Recuperado de <http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/LEY%2025675.pdf>

Ley N° 26331 (2007). Ley nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/academica/derecho-abierto/archivos/Ley-26331.pdf>

Jurisprudencia.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”. 329:2316, (2016). Recuperado de <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-río-matanza-riachuelo-fa08000047-2008-07-08/123456789-740-0008-0ots-eupmocsollaf>

Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suco Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo”. 339:201, (2016) Recuperado de

<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7285524>

Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Cruz, Felipa y otros e/ Minera Alumbra Limited y otros s/ sumarísimo”. 339:142, (2016). Recuperado de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7283852>

Otros.

Páginas de internet consultadas:

Argentina, ambiente y desarrollo sustentable:
<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/sustentabilidad/evaluacion-ambiental/impacto>