



## **NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES PROVINCIALES POR IRREGULARIDADES EN EL PROCEDIMIENTO DE IMPACTO AMBIENTAL**

**Fallo:** C.S.J.N., “Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Mamani, Agustín Pío otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso” sentencia del 5 de septiembre de 2017

**Alumna:** Quiroga Menzio, Ivana del Carmen

**Legajo:** Vabg72827

**DNI:** 20.643.720

**Temática:** Medio Ambiente

**Módulo IV**

**Tutora:** Caramazza María Lorena

**Año:** 2020

## **Sumario**

I. Introducción. – 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. La descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. – V. La postura de la autora. –VI. Conclusión. – VII. Referencias

### **I. Introducción**

La protección de los bosques nativos, se ha convertido en una necesidad a nivel mundial, en especial a través de sucesos naturales, como lo ocurrido con las amazonas de la Republica de Brasil, en febrero del año 2019.

En virtud de ello, analizaremos un fallo de vital importancia emitido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “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”. En esta sentencia se afirma la necesidad de ponderar los principios precautorios y preventivos, la elaboración correcta de los Estudios de Impacto Ambiental y la participación ciudadana mediante la realización de audiencias públicas.

El fallo reviste importancia en cuanto define por primera vez en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental.

En este fallo, se cuestiona si las resoluciones N° 271/2007 y N° 239/2009 de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales por las que se autoriza el desmonte de un total de 1470 hectáreas, incumple con los presupuestos mínimos de protección ambiental y participación ciudadana, que encuentra su fuente legal en el Art. 41 de la Constitución Nacional.

Incumple también con las etapas de procedimiento de evaluación de impacto ambiental que rigen en la ley Provincial 5063, cuando señalan que no se celebraron las audiencias públicas previas, y las inspecciones realizadas sobre el terreno fueron sobre menos del cincuenta por ciento del área originalmente solicitada para el desmonte.

“El problema ambiental afecta la vida de las personas de manera directa; y los más afectados son los vulnerables” (Lorenzetti, 2015, p.1).

En el fallo bajo análisis suscita un problema axiológico donde se declara la nulidad de dos resoluciones (decretos), las cuales colisionan con el principio precautorio.

Denominaremos problemas axiológicos a aquellos que se suscitan respecto de una regla de derecho por la contradicción con algún principio superior del sistema o un conflicto entre principios en un caso concreto.

Según lo expresado por Ronald Dworkin (2004), se entiende que, en los estados de derecho en la actualidad, junto con normas que establecen una naturaleza precisa de aplicación, llamadas reglas también existen pautas jurídicas que funcionan de una manera diferente a las primeras y que también son utilizadas por el juez al momento de argumentar sus decisiones. Estos son los denominados principios jurídicos.

En el fallo también suscita un problema de relevancia donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación realiza un análisis profundo de las normas para verificar que norma aplicar al conflicto y así poner fin a la controversia. Estos fueron los actos administrativos contrarios a la Ley General de Medio Ambiente n° 25675 y la Ley de Ordenamiento de Bosques Nativos n° 26331.

“El problema de relevancia jurídica es concebido como el problema de la determinación de la norma a un caso. Este problema implica la necesaria distinción entre la pertinencia de una norma a un sistema jurídico y su aplicabilidad” (Moreso y Vilajosona, 2004).

En la presente nota a fallo quiero destacar los puntos importantes que componen la misma, como lo son la reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del tribunal, seguidamente, se procederá a gestar un análisis de la ratio decidendi en la sentencia desembocando en la realización de una descripción del análisis conceptual junto con sus antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales, hasta llegar así en los comentarios por parte de la autora para cerrar con una conclusión.

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

En este fallo, se cuestiona que las resoluciones N° 271/2007 y N° 239/2009 de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales por las que se autoriza el desmonte de un total de 1470 hectáreas, incumple con los presupuestos mínimos de protección ambiental para bosques nativos (Ley 26.331) y con mecanismos de acceso a la información ambiental y participación ciudadana, que encuentra su fuente legal en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

La Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales dicta las resoluciones N° 271/2007 y N° 239/2009, mediante las cuales dicho organismo había

autorizado el desmonte de 380 y 1090 hectáreas, respectivamente, a realizarse en la finca “la Gran Largada”, propiedad de la empresa CRAM S.A., ubicada en la localidad de Palma Sola, departamento Santa Bárbara, provincia de Jujuy.

Se interpone amparo colectivo, a fines de que se conceda una medida cautelar por la que se ordene a la provincia de Jujuy y a la empresa CRAM S.A. a realizar actividades de desmonte derivadas de las resoluciones anteriormente nombradas, acusando de resultar violatorias del procedimiento de evaluación de impacto ambiental establecido en leyes nacionales y provinciales y violentar el principio precautorio. El Tribunal Contencioso Administrativo de Jujuy concedió parcialmente la cautelar.

La empresa Cram S.A., peticiona la autorización de desmonte y mediante dos resoluciones administrativas da curso a la misma. Contra esta autorización Agustín Mamani y otras personas, en protección del medio ambiente, demandan a la empresa adjudicataria y a la provincia de Jujuy, ante el fuero Administrativo, donde en segunda instancia la Cámara de Apelaciones de esa provincia, dispuso la nulidad de dichas autorizaciones para operar. Dicha sentencia es apelada ante la Corte Suprema de la provincia de Jujuy, por el estado y la empresa Cram S.A., quienes hicieron lugar a la misma y sentenciaron que haber fulminado de nulidad tales actos administrativos por parte de ese órgano colegiado aparecía como abusivo, pues entendió que se debió 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 y 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. Ante este fallo de la corte Suprema Provincial, la actora (o sea Agustín Mamani y otros) presenta recurso extraordinario Federal, el cual fue denegado, por lo que se presenta en Queja ante el máximo órgano republicano de Justicia (CSJN), quien admitió el recurso y entendió que: La corte provincial había valorado de manera

equivocada los actos administrativos que dieran lugar a la autorización de operar, motivo por el cual revoca el fallo y declara la nulidad de las resoluciones administrativas, y remite los autos para que el tribunal de origen dicte nuevo pronunciamiento con arreglo a lo resuelto.

Por decisión mayoritaria el Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Jujuy revocó la sentencia de la instancia anterior que declaraba la nulidad de las resoluciones 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009. Decidió de esta forma al considerar abusiva la declaración de nulidad de los actos que autorizaron el desmonte evaluando que el a quo no se expidió sobre la acreditación del daño y el impacto negativo en la zona.

La CSJN, por mayoría, declara procedente el recurso extraordinario, y se declara la nulidad de las resoluciones 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009.

### **III. Análisis de la ratio decidendi de la sentencia**

Asiste razón a la recurrente en cuanto afirma que el a quo no consideró las constancias de la causa que daban cuenta de la existencia de irregularidades relevantes en torno al procedimiento de 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.

Cabe recordar que el principio precautorio es uno de los principios fundamentales de la política ambiental. La ley 26.331 establece los presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos, enumera como sus objetivos, hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos (artículo 3 inciso d).

La ley general del ambiente 25.675, establece que el principio precautorio supone 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 (artículo 4).

Obiter dicta: Este tribunal ha tenido oportunidad de enfatizar la importancia y gravitación que reviste el principio precautorio en el precedente “Salas, Dino” publicado en Fallo: 332:663. Allí, estableció que “el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público.

Las irregularidades del procedimiento de evaluación de impacto ambiental que caracterizaron este pedido de desmote 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.

Obiter dicta; Al igual que en la oportunidad de fallar en el caso “Mendoza” (Fallos: 329:2316), en cuestiones de medio ambiente, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro. Para ello, como se sostuvo en “Martinez” (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.

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), que, entre otros aspectos dan cuenta de la existencia de sectores colinados con una pendiente superior a 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 recursos de agua.

Resulta claro y manifiesto que se autorizó el desmote de una cantidad de hectáreas superior a las comprendidas en el estudio de impacto ambiental, 380 hectáreas según 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 que se fiscalizaron 600 hectáreas, lo cual significa que ni siquiera se inspeccionó el 50% del área originalmente solicitada para el desmote, además de hacerlo sin contar con planos, subdivisiones, medidas exactas, ni determinaciones reales de las pendientes superiores.

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).

En disidencia parcial, el Dr. Rosenkrantz, C. F., vota por hacer lugar a la queja, dejar sin efecto la sentencia y devolver el expediente al Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy para que se dicte un nuevo pronunciamiento, en base a los argumentos: 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".

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.

#### **IV. La descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales**

Pondremos bajo análisis los puntos centrales de la sentencia que giran en torno a la nulidad de las resoluciones que perjudican al ambiente, se viola el principio precautorio establecido en la ley general del ambiente, las irregularidades en la evaluación de impacto ambiental y la falta de audiencia pública.

Conforme el art. 41 de la CN, los arts. 19 a 21 de la Ley General del Ambiente (LGA), garantizan la participación ciudadana en los procedimientos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, previendo instancias obligatorias de consultas o audiencias públicas, y remarcando expresamente que tal participación ciudadana "deberá asegurarse" principalmente, en los procedimientos de EIA, lo que no resulta abastecido con la mera publicación en el Boletín Oficial, de las resoluciones cuestionadas. Asimismo, la ley 26.331 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, señala en forma específica que, para los proyectos de desmonte, cada jurisdicción deberá garantizar el cumplimiento estricto de las disposiciones de la LGA antes referidas (art. 26). (Morales Lamberti, 2017, pág. 1)

El principio precautorio es el principio esencial del derecho ambiental tal como dice Monzón Capdevila (2018), que dicho principio al igual que el de prevención operan sobre las causas y las fuentes de los problemas ambientales de una manera íntegra y totalizadora.

El Principio Precautorio requiere de una nueva forma de pensar acerca de las decisiones que deben llevarse a cabo frente a la incertidumbre, las probabilidades o la escasez de datos científicos. En efecto, también se pueden aplicar otros métodos, que no sean necesariamente la redacción de normas precautorias, sino que se parta de que quienes desean comenzar una actividad con sustancias, equipamientos, o cualquier herramienta peligrosa o potencialmente nociva, eventualmente piensen, monitoreen, averigüen y actúen en pos de prever impactos negativos. (Alonso, 2017, pág. 2)

En cuanto al recurso extraordinario federal dice Rodríguez Saiach (1996), que estos son los remedios que la ley procesal pone a disposición de las partes para que una providencia judicial sea modificada o dejada sin efecto.

## **V. Postura de la autora**

En cuanto a mi postura quiero sostener que la Corte Suprema realizó una correcta aplicación del derecho en materia ambiental tendiente a garantizar una justicia justa y fomente la transparencia e igualdad en la sociedad.

La Corte declaró nulas las resoluciones dictadas por la administración por no ajustarse a estándares básicos exigidos en las normas provinciales y nacionales, por lo que fueron emitidos mediante un procedimiento irregular, contrario a la legislación vigente en materia de procedimientos de impacto ambiental.

Cabe recordar lo sucedido en el caso C.S.J.N., “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y otros s/ amparo ambiental, sentencia 21 de diciembre del 2016. Donde la Corte sostuvo que si la acción de amparo ambiental promovida está destinada a impedir el comienzo de la construcción de dos represas y modificar el ecosistema de toda la zona, se requiere medir adecuadamente sus consecuencias teniendo en cuenta las alteraciones que puedan producir tanto en el agua, en la flora, en la fauna, en el paisaje, como en la salud de la población actual y de las generaciones futuras, por lo que se hace necesario asegurar la



sustentabilidad del desarrollo que se emprende y en consecuencia, el ejercicio del control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado.

El procedimiento de impacto ambiental carece de todo sustento legítimo por ser llevado a cabo de una manera irregular. Cuando es el medio ambiente el que se encuentra comprometido, la realización de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de cualquier actividad adquiere total relevancia y debe ser realizado en lo posible con participación ciudadana con la intención de prevenir un daño futuro.

Entiendo que los presupuestos mínimos pretenden crear una tutela ambiental común para todo el territorio nacional, y no pueden las normativas locales proveer una protección menor al piso indicado por leyes nacionales. La Corte Suprema es el encargado de defender el orden federal para que las provincias no violen estos presupuestos mínimos y así lo resuelve en esta sentencia declarando procedente el recurso extraordinario.

## **VI. Conclusión**

Para concluir con la nota a fallo es menester destacar que la Corte dio una ejemplar sentencia al declarar la nulidad de las resoluciones de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales de la provincia de Jujuy que habrían aprobado el desmonte. La Corte concluyó que los actos administrativos impugnados exhiben una clara contradicción frente a los antecedentes de hecho y derecho que precedieron su dictado.

No surge de las constancias de la causa que se hayan celebrada las audiencias públicas antes del dictado de las resoluciones cuestionadas. 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).

Todos los ciudadanos no sólo tenemos derecho a vivir en un ambiente sano y sustentable, sino también el deber de protegerlo. Así lo establece nuestro texto constitucional en su artículo 41. Para cumplir con dicha normativa necesitamos contar con información adecuada y suficiente, por ello, es clave el rol de la información ambiental y las audiencias públicas para entablar un debate robusto acerca de si estamos dispuestos a admitir los impactos y daños ambientales que implicará la deforestación.

## **VII. Referencias**

### **Doctrina**

Alonso, V. (2017). Principio precautorio. *Thomson reuters - La Ley*, 1-7.

Dworkin, R. (2004). *Los derechos en serio*. Madrid: Ariel. Recuperado el 18 de abril de 2020 de <https://siglo21.instructure.com/courses/7635/pages/modelo-de-caso#lectura1>

Lorenzetti, R. L. (2015). Discurso Ricardo Lorenzetti en la Corte Suprema por el acto del día Mundial del Ambiente. Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://www.cij.gov.ar/nota-16475-Lorenzetti---El-problema-ambiental-afecta-la-vida-de-las-personas-de-maneradirecta--y-los-m-s-afectados-son-los-vulnerables-.html>

Morales Lamberti, A. (2017). Audiencias públicas en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. *Thomson reuters - La Ley*, 1-2.

Monzón Capdevila, M. (2018). La importancia de la participación ciudadana en la protección del medio ambiente. SAIJ: DACF180085

Rodriguez Saiach, L. (1996). *Sistema Argentino de Información Jurídica*. Obtenido de [http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf000097-rodriuez\\_saiach%20recurso.htm](http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf000097-rodriuez_saiach%20recurso.htm)

## **Legislación**

Constitución Nacional Argentina; (Const. Nac. 1994)

Ley general del ambiente N° 25.675 (B.O. del 28/11/2002)

## **Jurisprudencia**

C.S.J.N., “Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Mamani, Agustín Pío otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso” Fallos 340:1193 (2017)

C.S.J.N., “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y otros s/ amparo ambiental, sentencia 21 de diciembre del 2016