

UNIVERSIDAD
SIGLO 21



**Los principios preventivo y precautorio en relación a las explotaciones
agropecuarias**

ABUD, Facundo Salim

VABG65741

D.N.I: 38.898.070

Año 2019

Abogacía

Sumario: 1- Introducción. 2- Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal. 3- Análisis de la ratio decidendi. 4- Los principios preventivo y precautorio que inspiran el derecho ambiental. 5- Postura del autor. 6- Conclusiones. 7- Referencias: Doctrina, Legislación, Jurisprudencia.

1. Introducción

La protección del medio ambiente es una cuestión que a la fecha ya no se encuentra en discusión; así como tampoco lo tiene su consideración como derecho humano el acceso a un medio ambiente sano y equilibrado.

Sucede en la realidad, en variadas circunstancias, una contraposición de derechos constitucionales donde la intervención de los tribunales sucede al efecto de determinar cuál de los derechos en juego debe prevalecer. Esta situación es la que sucede en el caso “Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso”, resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, dado que se encuentran en juego el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado versus el derecho a ejercer una industria, en este caso más precisamente una explotación agropecuaria.

Un grupo de vecinos de la localidad de Palma Sola en la provincia de Jujuy inician una acción judicial contra la provincia de Jujuy y contra la empresa Cram S.A. tendiente a declarar la nulidad de actos administrativos que autorizan el desmonte de 1470 hectáreas de la finca “La Gran Largada”.

Luego de atravesado el camino judicial, la Suprema Corte provincial desconoció principios protectorios del medio ambiente que poseen jerarquía constitucional, al exigir la necesidad de acreditar un daño concreto para demorar la ejecución de las obras, desconociendo el contenido de los principios preventivo y precautorio que rigen el derecho ambiental. Asimismo, se desconoce el perjuicio social que provoca un desmonte de superficies protegidas, así como un daño a las economías regionales que obtienen gran parte de sus recursos de dichos espacios.

El problema jurídico del caso es de relevancia dado que se dictaron dos resoluciones administrativas que autorizan una acción que afecta el medio ambiente en

clara violación a la Constitución Nacional que lo protege en su artículo 41 y a las distintas leyes nacionales que amplían dicha protección; y la resolución del fallo del tribunal superior jujeño le otorgó validez a las resoluciones administrativas que son de rango inferior y violatoria de toda protección constitucional.

2. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal

Los vecinos encabezados por el Sr. Mamani, residentes de Palma Sola, localidad del interior de la provincia de Jujuy inician demanda de nulidad de dos resoluciones administrativas que autorizan el desmonte de un campo de 1470 hectáreas de la zona. La demanda es iniciada contra el Estado Provincial jujeño - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. El fundamento de la demanda recae en las irregularidades del procedimiento para obtener la pertinente autorización, es decir que las mismas fueron otorgadas sin el estudio de impacto ambiental adecuado ni las audiencias públicas exigidas por ley. No formulan ninguna referencia en relación a potenciales daños que pudiera causar la explotación.

El juzgado de primera instancia interviniente hace lugar a la petición y declara la nulidad de las dos autorizaciones administrativas dictadas por la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales, dado que considera que se encuentran debidamente acreditados los incumplimientos en relación al trámite exigido por ley.

La provincia de Jujuy y la empresa Cram S.A. interponen recurso de inconstitucionalidad ante el Superior Tribunal de Justicia local. Se hace lugar al mismo y se deja sin efecto la sentencia de la instancia anterior por considerarse absurda la declaración de nulidad de las autorizaciones sin acreditación de posible daño futuro. Asimismo, consideró que el desmonte se autorizó sobre zona verde, es decir que es terreno permitido para dicha actividad y, por último, que el personal que realizó el informe de impacto ambiental formuló sugerencias, y esto no es causal para desestimar el trámite. Se puede vislumbrar algo de desconocimiento por parte del Tribunal Superior jujeño en relación a la normativa aplicable a este tipo de cuestiones y que luego la Corte Suprema de Justicia de la Nación las determina como de aplicación incondicional.

Tal es así que, una vez aceptado el recurso de queja por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ante la denegación del recurso extraordinario federal, la misma se encarga de confirmar la declaración de nulidad de las actuaciones administrativas, en lugar de devolver las actuaciones al Superior Tribunal local para que dicte nueva sentencia.

La CSJN determinó la nulidad de las actuaciones administrativas basándose en las irregularidades del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en virtud de que el mismo se encontraba con observaciones, y la norma aplicable no admite la aprobación de desmonte si existen sugerencias u observaciones. El informe presentado hace caso omiso de las observaciones formuladas, desconociendo la presencia de ciertos espacios que deben ser protegidos. Asimismo, y agravando aún más la irregularidad, destaca la Corte que el pedido de desmonte es por 1200 hectáreas, el estudio de impacto ambiental por 600, y la autorización para desmontar por 1470. Otro de los incumplimientos a la legislación aplicable fue la omisión de la celebración de las audiencias públicas que exige la ley, previo al dictado de las resoluciones administrativas que autorizan el desmonte.

El Ministro de la Corte Suprema Dr. Rosenkrantz vota en disidencia por entender que se deben remitir las actuaciones nuevamente al juzgado de origen para que se dicte una nueva resolución acorde a todo lo expresado por la CSJN.

3. Análisis de la ratio decidendi

La CSJN funda su resolución aplicación los principios que rigen el derecho ambiental que son el principio precautorio y preventivo, remarcando una vez más que no es exigible la presencia de daño o potencial daño para exigir el cumplimiento de la normativa vinculada a ciertas actividades que podrían afectar el medio ambiente.

La CSJN cita sus antecedentes “Salas”, “Cruz” y “Mendoza”. En el primero, explicó que la autorización de actividades sin conocer el efecto de las mismas no cumple con la ley y es responsabilidad del funcionario público. En el segundo, se refirió a que las actividades con impacto ambiental crean riesgos que son desconocidos e imprevisibles. Y en el tercero, la importancia de la prevención de daño futuro cuando se trata de bienes colectivos.

Por último, en relación a la norma aplicable, la CSJN cita el artículo 41 de la Constitución Nacional, donde se contempla el derecho a un medio ambiente sano; la Ley General del Ambiente que prevé la consulta pública para que los ciudadanos puedan expresar sus dudas y opiniones en relación a la protección y preservación del medio ambiente, principalmente en la realización de la evaluación de impacto ambiental y los programas de ordenamiento ambiental de territorio. También cita legislación provincial que establece la audiencia pública para este tipo de casos.

En síntesis, la CSJN basa su decisión en la aplicación de los principios preventivo y precautorio que rigen el derecho ambiental y la aplicación de la legislación que prevé la presentación de estudios de impacto ambiental sin observaciones y la realización de audiencias públicas.

4. Los principios preventivo y precautorio que inspiran el derecho ambiental

La Ley General de Ambiente establece que "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"¹. En cumplimiento de esta norma es que, para la realización de una explotación agropecuaria, como la del caso analizado, se requiere la realización de estudios de impacto ambiental que expliciten que no existirán riesgos de contaminación ni de afectación al ecosistema local y la realización de audiencias públicas que permitan tomar conocimiento a los vecinos sobre el sentido de la explotación.

Expresa Lloret (2011) que la finalidad de la Ley 27265 consiste en el "logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable".

La Ley General de ambiente ha definido qué entiende por principio precautorio expresando que "cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la

¹ Ley General de Ambiente N° 25675, artículo 11

adopción de medidas eficaces, en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”².

En relación a la potencialidad para medir las consecuencias de una actividad, Ferla (2016) formula que “es imperioso, de parte del legislador y del regulador la exigencia de que frente a una determinada actividad se le exija al promotor de dicha actividad un estudio profundo de las acciones a desarrollar, un análisis en base a pruebas científicas, modelos de predicción y toda otra medida adecuada de acuerdo a la actividad que se pretenda desarrollar, a efectos de proveer un base cierta sobre la cual diseñar políticas regulatorias”.

Esta exigencia, con rigor científico, debe ser profunda dado que de otro modo es sumamente dificultoso determinar la posibilidad de causar un daño. Esto es lo que sucede en el caso analizado en virtud de que se autorizó la realización de una explotación con un informe de impacto ambiental observado. Esto además de encontrarse prohibido por la legislación aplicable, resulta temeroso para el resguardo del ecosistema, dado que no se puede proteger aquello que no se sabe a ciencia cierta si será dañado y la medida de ese daño.

Cossari- Luna (2005) citan a Andorno (s/f) para precisar otro de los principios que rige el derecho ambiental, la prevención. “En el caso de la ‘prevención’, la peligrosidad de la cosa o actividad es ya bien conocida, y lo único que se ignora es si el daño va a producirse en un caso concreto” (pág. 3).

En el mismo, la CSJN en la resolución del caso “Mendoza” expresó que “la presente causa tendrá por objeto exclusivo la tutela del bien colectivo. En tal sentido, tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro, ya que —según se alega— en el presente se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación...”³

Por último, sintetizando, expresa Lloret (2011) que “la distinción entre el principio precautorio y el de prevención ambiental puede resumirse que uno responde a la noción de riesgo potencial y el otro de riesgo verificado. La precaución apunta a la posibilidad

² Ley 25675, artículo cuarto

³ Corte Suprema de Justicia de la Nación, 20/06/2006, “Mendoza, Beatriz S. y otros c. Estado Nacional y otros”.

de que hipótesis, que aún no fueron científicamente comprobadas al momento de realizarlas, sean correctas. Vale decir, constituye un remedio que prescribe el Derecho para enfrentar la incertidumbre científica. En la prevención en cambio, el peligro ha sido verificado científicamente y solo resta aguardar a que se concrete” (pág. 8)

Estas distinciones son relevantes en virtud que el daño ambiental, una vez que se ha causado, impide que el ecosistema pueda regenerarse (Sabsay- Di Paola, 2003), y allí ya no podría evitarse, sino que se abordaría desde la reparación, con la dificultad que implica dado que, en muchos supuestos, el daño es irreversible.

5. Postura del autor

Este autor presenta total conformidad con la declaración de nulidad de los actos administrativos realizada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación por varios motivos.

En primer lugar, se destaca la necesidad de aplicar rigurosamente los principios preventivos y precautorios que inspiran el derecho ambiental, dado que si las actividades de explotación no se controlan el daño al medio ambiente o la agravación del mismo será inminente, y por tanto se producirá el incumplimiento de la premisa constitucional que obliga a resguardar y proteger el medio ambiente no sólo para las generaciones actuales sino también para las futuras.

En segundo lugar, sí existe una legislación que regula un proceso para aprobar ciertas explotaciones potencialmente generadoras de daño ambiental, que exige la presentación de un estudio de impacto ambiental sin observaciones y la realización de audiencias públicas, dicha norma debe ser cumplida, exigiéndose el cumplimiento de los principios preventivos y precautorios.

Por último, coincido en que la CSJN haya decidido ser ella quien resolvió el fondo del asunto mediante la declaración de nulidad de los actos, por el excesivo desconocimiento de las normas ambientales que demostró el Tribunal Superior Jujeno, quien exigió la demostración del daño para ordenar el cese de la actividad, cuando en derecho ambiental ese no es un requisito para analizar una situación que es o podría ser dañina con el ecosistema.

6. Conclusiones

Luego de haber estudiado en profundidad el caso elegido, se han obtenido las siguientes conclusiones:

1- La realización de estudios de impacto ambiental es condición determinante para la autorización de cualquier explotación. El informe de impacto ambiental debe ser sin condiciones ni sugerencias. Es decir que debe expresar con claridad que la explotación no es riesgosa para el ecosistema. Asimismo, también es obligatoria la realización de audiencias públicas con la finalidad de que los vecinos conozcan el sentido de la explotación.

2- El principio precautorio se aplica en aquellos casos donde la ausencia de información o certeza científica impide determinar la gravedad del daño. En esos supuestos, esa falta de datos no debe utilizarse como motivo para postergar la toma de decisiones.

3- En cambio, el principio preventivo se aplica cuando ya se conoce el riesgo que puede causar una actividad, y sólo falta saber si el daño ocurrirá en el caso concreto.

7. Referencias

Doctrina

- Cossari, N. G- Luna, D. G. (2005) “El principio de prevención y la evaluación de impacto ambiental”. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/nelson-cossari-principio-prevencion-evaluacion-impacto-ambiental-dacc050081-2005/123456789-0abc-defg1800-50ccanirtcod#>
- Ferla, N. (2016) “El principio precautorio en el Derecho Ambiental”. Recuperado de <https://www.abogados.com.ar/el-principio-precautorio-en-el-derecho-ambiental/17761>
- Lloret, E. M. (2011) “El principio preventivo y precautorio en el derecho ambiental”. ¿a qué principio responde la evaluación de impacto ambiental?” Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4283316>

- Peluffo, M. L. (2009) “Las acciones ambientales en el derecho argentino. Amparo ambiental y acción popular”. Recuperado de <https://www.redalyc.org/html/720/72001602/>
- Rossetti, A. (2010) “Derecho procesal constitucional americano y europeo” Recuperado de <http://www.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2018/12/2010-Rossetti-Supremacia-y-control-de-constitucionalidad.pdf>.
- Sabsay, D. A.- Di Paola, M. E. (2003) “El daño ambiental colectivo y la nueva Ley General de Ambiente”. Recuperado de <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/art17.pdf>

Legislación

- Constitución Nacional argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Ley General de Ambiente, 25675. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>
- Ley Nacional de Amparo, 16986. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/46871/norma.htm>

Jurisprudencia

- CSJN “Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso” sentencia de fecha 5 de septiembre de 2017. Recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7392782&cache=1506816015000>
- CSJN, 20/06/2006, “Mendoza, Beatriz S. y otros c. Estado Nacional y otros”. Recuperado de <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2016/10/Mendoza-Beatriz-S.-y-Otros-c-EN-y-Otros-s-Da%C3%B1os-y-Perjuicios.pdf>



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 5 de septiembre de 2017

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Mamani, Agustín Pío y otros 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.

2°) Que contra este pronunciamiento la actora interpuso recurso extraordinario que, al ser denegado, motivó la presente queja.

3°) 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,

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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 quo* 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, manteniendo bosques nativos (...)" (artículo 3°, inciso d).

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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).

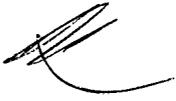
En ese mismo sentido, en el citado caso "Cruz" la Corte dejó sin efecto la sentencia que había omitido el análisis

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.

8°) 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-.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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%.

9°) 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 Pro-

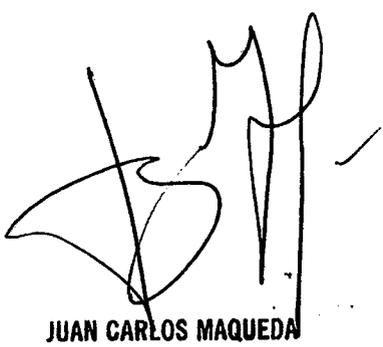
Corte Suprema de Justicia de la Nación

vincia de Jujuy otorgó las autorizaciones de desmonte cuestionadas.

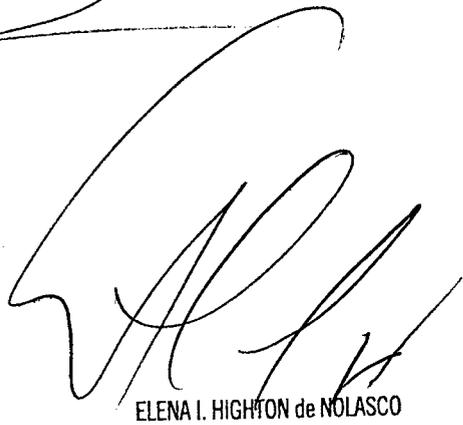
Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario, y se declara la nulidad de las resoluciones 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009 de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales de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



RICARDO LUIS LORENZETTI



JUAN CARLOS MAQUEDA

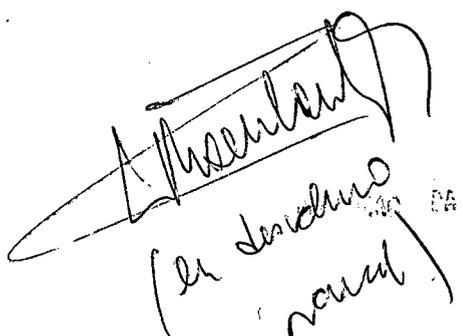


ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



HORACIO ROSATTI

DISI-//-



CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-DENCIA 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 desmonte de 380 y 1090 hectáreas, a realizarse en la finca denominada "La Gran Largada", propiedad de la empresa Cram S.A., ubicada en la localidad Palma Sola, departamento Santa Bárbara. De ese modo, el tribunal superior dejó sin efecto la sentencia de la anterior instancia que había hecho lugar a la demanda y anuló 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 desmonte (fs. 440/444 vta.), sino también a la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial para la Protección de los Bosques Nativos (fs. 444 vta./445 y 447/452).

6°) Que, como se puso de resalto anteriormente, la sentencia apelada no solo resuelve revocar el pronunciamiento


Corte Suprema de Justicia de la Nación

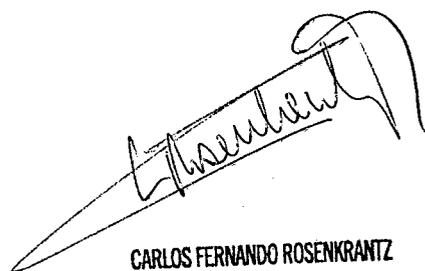
recurrido, sino también rechazar la demanda. Sin embargo, como resulta de los considerandos precedentes, los motivos expuestos en el fallo dictado por el tribunal superior están dirigidos exclusivamente a refutar las consideraciones que sirvieron de sustento al pronunciamiento de primera instancia y 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

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

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

Tribunal que intervino con anterioridad: **Sala II del Tribunal Contencioso Ad-
ministrativo de la Provincia de Jujuy.**

