



Una laguna axiológica donde no hay lagunas normativas: análisis
del fallo “Mamani”

NOTA A FALLO / MANUSCRITO CIENTÍFICO

Autor: Sergio Gabriel Quintana

D.N.I.: 16.474.500

Legajo: VABG70853

Prof, Director: Dr. CÉSAR DANIEL BAEN

San Salvador de Jujuy, 2021.

SUMARIO:

1 - Introducción. 2 - Premisa Fáctica, Historia Procesal, Descripción del Tribunal. 3 – Análisis de la *ratio decidendi*. 4 - Análisis del autor y descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. 4.1 - Postura del autor. 5 - Referencias. 5.1 - Bibliográfica. 5.2 - Doctrina. 5.3 - Jurisprudencia. 5.4 - Legislación. 6 – Conclusión.

1 – Introducción

Ciudadanos de la Localidad de Palma Sola, Provincia de Jujuy, interpusieron una Acción Colectiva de Amparo Ambiental en contra de las Resoluciones Administrativas 271-DPPA y RN-2007 y 239-DPPA y RN 2009, de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos.

Estas resoluciones autorizaban a la Empresa Cram S.A. a la deforestación de bosques autóctonos, con Clasificación III (Verde), según el Ordenamiento Territorial de Masas Boscosas de la Provincia de Jujuy, en un total de 1470 hectáreas de la finca denominada “La Gran Largada”.

El mencionado Amparo se impetruó en el Tribunal Contencioso Administrativo, el cual les hizo lugar a lo planteado y ordenó el cese de la deforestación y declaró la nulidad de dichas Resoluciones Administrativas arguyendo que las mismas contenían vicios sustanciales.

Los demandados, Cram S.A. y el Estado Provincial, plantearon Recurso de Inconstitucionalidad ante el Superior Tribunal de Justicia. Este Tribunal hizo lugar a dicho recurso y sentenció dejar sin efecto la sentencia atacada e imponer costas.

A raíz de dicha sentencia los Actores plantearon recurso extraordinario federal, el mismo fue denegado, arguyendo que los recurrentes solo se limitaron a discrepar con los argumentos brindados por el Superior Tribunal de Justicia.

Es por lo que los Sres. Agustín Pío Mamani, Armando Ortega, Normando Agapito Mamani, Gloria Isabel Mamani, Santiago Felipe Palma y Silvia Cecilia Cavezas (actores), presentaron recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN), la que hace lugar a la queja impetrada, declarando la nulidad de las resoluciones mencionadas ut-supra.

El problema jurídico que debe resolver la CSJN es el fallo del STJ, el que pondera las exigencias políticas y económicas, las necesidades del Estado Provincial de generar recursos y puestos de trabajo, y los intereses comerciales de la empresa Cram S.A., por sobre el respeto a las normas y en particular, el interés de los ciudadanos de conservar el medio ambiente.

La importancia del fallo de la CSJN, es que ratifica la defensa de los derechos difusos sobre el medio ambiente, la obligación del Estado de brindar información pública ambiental, y permitir la participación ciudadana cuando la norma así lo exige y por sobre todo, aplicando el principio precautorio (Ley 25675, en su Art. 11).

2 – Premisa Fáctica, Historia Procesal, Descripción del Tribunal.

La CSJN debe resolver si el recurso de queja interpuesto por los vecinos de Palma Sola es admisible o no, dado que los quejosos consideran que la sentencia del STJ es arbitraria. Los fundamentos esgrimidos por los recurrentes se basaron en que la sentencia del STJ se había pronunciado sobre la falta de acreditación del daño y del impacto ambiental negativo de las actividades en la zona de desmonte, desconociendo de esta forma, el principio precautorio garantizado en el Art 41 de nuestra Constitución Nacional (1994).

Así también, consideran que la sentencia del STJ no refutó de manera adecuada los fundamentos del Tribunal Contencioso Administrativo, que actuó en primera instancia, soslayando con su decisorio el cumplimiento de los mecanismos de acceso a la información y participación ciudadana que la Ley 25.675 dispone en sus Artículos 19, 20 y 21. Critican, en el planteo del recurso, que tampoco se tuvo en cuenta las recomendaciones técnicas y sugerencias del Estudio de Impacto Ambiental (en adelante EIA).

El decisorio del STJ, convalidó la conducta de la Administración Provincial, desviando el objeto del reclamo, al sostener las resoluciones administrativas mencionadas *ut supra*, generando un problema axiológico, tal como lo definen Alchourrón y Bulygin (1987), el problema jurídico axiológico se presenta cuando existe un conflicto entre reglas y principios.

Dworkin (1989), opina que los jueces no deben tomar el trabajo del legislador y confundir los argumentos de principios con los argumentos políticos, es decir, que no se deberían invertir las necesidades político-económicas por encima de las normas.

El conflicto comienza cuando la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales emite las resoluciones administrativas 271-DPPA y RN-2007 y 239-DPPA y RN 2009, con las cuales autorizan a la Empresa Cram S.A. a la deforestación de bosques autóctonos por un total de 1470 Hectáreas, de la finca La Gran Largada.

Ante el inicio de la deforestación, los vecinos de la localidad de Palma Sola de la Provincia de Jujuy entablaron un amparo en la Sala II del Tribunal Contencioso Administrativo, este Tribunal sentencia la nulidad de las resoluciones administrativas que habían autorizado los desmontes, a causa de que adolecían de vicios sustanciales, ya que no se habían observado los recaudos establecidos por las leyes nacionales 25.675 y 26.331 y la ley provincial 5063, que rigen las etapas del procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental, tal como lo transcribe el dictamen del Procurador General.

A causa de dicha sentencia el Estado Provincial y la Empresa Cram S.A. interpusieron, en conjunto, un recurso de inconstitucionalidad ante el STJ, al cual le hace lugar y sentencia dejando sin efecto lo resuelto por el Tribunal Contencioso, considerando abusiva la declaración de nulidad de los actos administrativos. Ante dicho pronunciamiento el grupo de vecinos accionantes interpusieron recurso extraordinario federal ante el STJ, el cual fue denegado, arguyendo que los recurrentes solo se limitaron a discrepar con los argumentos brindados por el STJ.

Cabe destacar, que el STJ, basó su decisión en que no se habían acreditado la existencia o inminencia de un daño ambiental, y tal como lo describe la Procuración General de la Nación en el dictamen del presente caso, sobre esa base consideró abusiva la declaración de nulidad de los actos administrativos, en tanto estimó que la sentencia del a quo no se había expedido sobre la acreditación de daño y el impacto negativo de la actividad en esa zona. Así también el STJ, arguyó que dicha finca pertenece a zona con Calificación III, la cual puede ser desmontada. Por tal dictamen, es que esta CSJN decide hacer lugar a la queja interpuesta por los accionantes.

3 – Análisis de la *ratio decidendi*.

La CSJN hace lugar al recurso de queja, tal como lo define el dictamen del Procurador General de la Nación, calificando a la resolución del STJ, como un supuesto de sentencia arbitraria.

El fundamento del fallo de la CSJN, analiza el problema axiológico configurado por la sentencia recurrida, restableciendo el objeto del reclamo inicial de los recurrentes, afirmando que no es necesaria la acreditación o inminencia de los daños ambientales para aplicar el principio precautorio, tal como la misma CSJN lo expresa en el precedente “Salas, Dino” donde se estableció que el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público.

Otra irregularidad que observa la CSJN es la falta de realización de audiencia pública por parte del órgano administrativo, del cual emanaron las resoluciones administrativas en cuestión, el que solo concretó una publicación en el Boletín Oficial, dándose por satisfecho el derecho de acceso a la información pública, incumpliendo la aplicación del Art 20 de la Ley de Política Ambiental Nacional 25675 (2002)

Otro fundamento del fallo es que se realizó un EIA insuficiente, sobre la superficie a desmontar, con un procedimiento irregular, en clara violación de los Art 12 y 13 de la Ley 25675 (2002), dado que el EIA se hizo por un total de 1200 hectáreas, mientras que las resoluciones cuestionadas autorizaban a desmontar un total de 1400 hectáreas, y sumado a eso sólo se fiscalizaron 600 hectáreas del total.

La CSJN concluye que estos actos administrativos impugnados exhiben una clara contradicción frente a los antecedentes de hecho y de derecho que precedieron a su dictado, por lo que decide considerar procedente el recurso de queja interpuesto, y ordena revocar la sentencia apelada y devolver los autos para que el STJ pronuncie una nueva sentencia.

Pero además, la CSJN va un paso más allá y hace uso de la facultad que le confiere el Art 16 de la Ley 48 para declarar la nulidad de las resoluciones cuestionadas, declarando formalmente procedente el recurso extraordinario, y directamente sentenciando la nulidad de las resoluciones 271-DPPA y RN-2007 y 239-DPPA y RN 2009 dictadas por la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales de la Provincia de Jujuy. Con el Voto de los Drs. Ricardo Luis Lorenzetti, Elena I. Highton de Nolasco, Juan Carlos Maqueda, Horacio Rosatti. Con respecto al voto en disidencia parcial del Dr. Carlos Fernando Rozenkrantz, el mismo vota por hacer lugar a la queja, se declare formalmente procedente el recurso extraordinario y se deje sin efecto la sentencia apelada y que la misma vuelva al STJ para que dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo resuelto.

4 – Análisis del autor y Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

Teniendo en cuenta las consideraciones vertidas en este fallo notamos que la sentencia recurrida se aparta de los principios y reglas que rigen esta materia ambiental, haciendo prevalecer las necesidades por sobre las normas, según Alchourrón y Bulygin (1987, pp. 178-179) para la existencia de una laguna axiológica es necesario que el caso tenga una solución. De lo contrario se trataría de una laguna normativa.

Observamos dos puntos claves en los que se basaron los Ministros de la CSJN para justificar el fallo, el primero se trata de la violación a el principio precautorio y preventivo, y el segundo en la ineficaz aplicación del derecho al acceso a la información pública.

En relación a los principios precautorio y preventivo, la Declaración de Rio (UN, 1992), en su Principio 15 define el criterio de precaución estableciendo que cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

Nuestra Carta Magna en su Art. 41 garantiza que todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano y que las autoridades proveerán a la protección de este derecho, el que se encuentra regulado en la Ley marco N° 25.675 (2002), ley que sienta los presupuestos mínimos en Política Ambiental Nacional, cuyo Art. 4 párrafo 4° establece las bases del Principio Precautorio, haciéndose eco de la Declaración de Rio (1992).

Así también en la Constitución de la Provincia de Jujuy (1986), en su Art. 22, titulado Derecho a un Medio Ambiente Sano y Ecológicamente Equilibrado, no solo se garantiza el derecho a gozar de un medio ambiente sano sino que faculta a los ciudadanos a defenderlo, declarando de interés público todos los elementos y lugares que por su función o características mantienen o contribuyen a mantener la organización ecológica del modo más conveniente.

En la legislación provincial de Jujuy se cuenta con la Ley General de Medio Ambiente N° 5063 (1998), que en su Art. 3 reza que todos los habitantes de la provincia tienen derecho a obtener de las autoridades administrativas y jueces competentes una

efectiva protección del ambiente, sea ésta preventiva o correctiva. Como podemos apreciar el principio precautorio está presente en toda la esfera política-jurídica.

En cuanto a los antecedentes jurisprudenciales la CSJN cita el caso Mendoza (Fallo: 329:201), en el que resolvió que la tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tienen respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera. Poniendo también en cabeza de los ciudadanos la responsabilidad de tutelar la inobservancias de los funcionarios en cuanto al cuidado y protección del medio ambiente.

En consonancia con la valoración que merece el Principio Precautorio la CSJN cita el precedente Salas, Dino (2009), en el que enfatiza 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. 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 (CSJN, 2009).

El segundo punto clave abordado por la CSJN es el Derecho al Acceso a la Información Pública Medioambiental, cuyo primer paso para la tutela del medioambiente se encuentra garantizado y plasmado en el Art. 41 de nuestra Carta Magna, el que establece que todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano y al acceso a la información ambiental. La Ley Nacional marco de presupuestos mínimos N° 25.831 y la ley Provincial N° 5.063 regulan el derecho a la información de todos los ciudadanos, creando un Sistema Provincial de Información Ambiental de carácter público.

En la esfera Latinoamericana la Declaración de Rio (1992), en su Principio 10 enfatiza:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el

plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Por ello la CSJN hace especial énfasis que los procedimientos de consulta o audiencias públicas, son de carácter obligatorio para la autorización de actividades relativas al medioambiente, citando a Cosentino G. M. (s. f.) que opina que el Estado es uno solo que se manifiesta en sus tres funciones, la Legislativa, Ejecutiva y Judicial, por lo tanto también es deber de los Jueces la aplicación del principio de información ambiental al suscitarse conflictos concretos llevados a sus debates.

4.2 – Postura del autor

Al analizar el fallo de la CSJN, así también como el dictamen del Fiscal General, coincido plenamente con el decisorio del alto cuerpo en relación a hacer lugar a la queja impetrada por los ciudadanos de Palma Sola (Jujuy), es decir de hacer lugar al planteo de declarar la sentencia del STJ como arbitraria por haber lesionado derechos fundamentales sobre el cuidado del medioambiente y haber vulnerado los derechos de los habitantes de Palma Sola.

Además con la declaración de nulidad de las resoluciones administrativas que provenían de procesos viciados y que autorizaban un desmonte sin haber realizado un EIA coherente con la preservación del ecosistema de la localidad nombrada, pretensión que el STJ no tuvo en cuenta, poniendo su foco en la falta de prueba de los supuestos daños.

Es de notar que este problema jurídico estaba perfectamente enmarcado y normado en nuestro sistema jurídico el cual tenía una solución normativa, tal como lo plasmo la CSJN en su fallo.

Con voto en disidencia del Dr. Rosenkrantz, que focaliza su mirada en que hubo aparentemente un exceso al declarar la nulidad de las resoluciones administrativas impugnadas, sin embargo creo que el camino saneador elegido por la mayoría de los Jueces era necesario dado que los ciudadanos reclamaron como medida precautoria y de urgente despacho el principio de protección preventivo, no tenido en cuenta por el STJ, restableciendo de esta manera el orden publico lesionado por ambas resoluciones administrativas que adolecían de nulidad absoluta.

Considero que la nulidad declarada por la CSJN tuvo como base el análisis del procedimiento administrativo que originaron las resoluciones, esto es, que en dichas actuaciones no se llevaron a cabo las exigencias que marcan las leyes del cuidado del medioambiente, entre ellas, brindar la información a la comunidad afectada por los desmontes, celebrar audiencia pública y escuchar la opinión de los ciudadanos.

5 – Conclusión

En el recorrido del fallo de la CSJN, nos deja un sentido de recomposición armoniosa del derecho, haciendo justicia tanto con el medio ambiente como con los habitantes de la localidad de Palma Sola. Dejando un precedente indiscutible.

Queda claro que la anomia no es el camino en el que deben transitar las entidades políticas ni judiciales provinciales, no es la forma en que la sociedad pretende existir, este desapego del fallo recurrido a la Constitución Nacional y las leyes que de ella derivaran, es a lo que me refiero cuando digo que, la CSJN con su fallo genero una recomposición armoniosa del derecho.

No podemos dejar de pensar que el desapego a las regulaciones y normas que derivaron en la aprobación de las resoluciones cuestionadas, es tan aberrante como el fallo que derivo en queja ante esta CSJN, así también expresar el pensamiento de los autores mencionados acerca de la existencia de lagunas axiológicas solo cuando los casos tengan una solución en la aplicación de la norma (Alchourrón y Bulygin. 1987). En este caso podemos apreciar que la norma es muy precisa y clara.

Es lamentable que en el siglo XXI se sigan ponderando situaciones económicas o políticas en vez de hacer cumplir las normas, y priorizar nuestro medio ambiente, poniendo en peligro nuestro futuro.

5 – Referencias.

5.1 – Bibliografía.

Alchourrón y Bulygin (1987), *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*. Astrea

COSENTINO, Gabriela M.. (s.f.) El rol de los jueces en la implementación del principio de información ambiental. SAIJ. Id SAIJ: DACF130322. Recuperado: <http://www.saij.gob.ar/gabriela-cosentino-rol-jueces-implementacion-principio-informacion-ambiental-particular-referencia-ley-glaciares-ambiente-periglacial-dacf130322/123456789-0abc-defg2230-31fcanirtcod?q=%28moreLikeThis%28id-infojus%2C%20numero-norma%5E4%2C%20tipo->

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. UN. Recuperado: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

Dworkin Ronald (1989), *LOS DERECHOS EN SERIO* (2 ed.). Barcelona: Ariel S.A.

Fundación Pro Yungas. Ordenamiento Territorial de Masas Boscosas de la Provincia de Jujuy. (julio 2014). Recuperado: https://www.researchgate.net/publication/237680201_Ordenamiento_Territorial_de_las_Areas_Boscosas_de_la_Provincia_de_Jujuy_un_equilibrio_entre_desarrollo_y_conservacion_de_la_naturaleza

5.2 – Doctrina.

Alchourrón y Bulygin (1987), Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales. Astrea

5.3 – Jurisprudencia.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (5 de Setiembre de 2017) Sentencia **318/2014**.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (22 de Marzo de 2009) Sentencia S1144XLI.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (8 de Julio de 2008) Sentencia: Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros. (2008). Recuperado: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-rio-matanza-riachuelo-fa08000047-2008-07-08/123456789-740-0008-0ots-eupmocsollaf>

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (26 de marzo de 2009) Sentencia: Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo.. (2009). Recuperado: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-salas-dino-otros-salta-provincia-estado-nacionalamparo-fa09000029-2009-03-26/123456789-920-0009-0ots-eupmocsollaf>

5.4 – Legislación.

Legislatura de la Provincia de Jujuy. (B.O. 04 de Setiembre de 1998), LEY GENERAL DE MEDIO AMBIENTE, (Ley 5.063 de 1998). Recuperado: <http://boletinofticial.jujuy.gob.ar/?p=52413>

Constitución Nacional (1994). *Art. 41*. Sistema Jurídico de Información Jurídica.

Constitución de la Provincia de Jujuy (1986). *Art. 22. Derecho a un Medio Ambiente Sano y Ecológicamente Equilibrado*

Congreso de la Nación Argentina (27 de Noviembre de 2002). *Ley General de Medio Ambiente. [Ley 25.675 de 2002].*

Congreso de la Nación Argentina (19 de Diciembre de 2007). *Ley de PRESUPUESTOS MINIMOS DE PROTECCION AMBIENTAL DE LOS BOSQUES NATIVOS. [Ley 26.331 de 2007].*

Congreso de la Nación Argentina (14 de Setiembre de 1963). *JURISDICCION Y COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES NACIONALES. [Ley 48 de 1963].*

Congreso de la Nación Argentina (14 de Setiembre de 2004). *REGIMEN DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA AMBIENTAL. [Ley 25.831 de 2004].*

Anexo.

CSJ 318/2014 (50-M)/CS1
RECURSO DE HECHO
Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial
- Dirección Provincial de Políticas Ambientales
y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/
recurso.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 5 de septiembre de 2017

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

CSJ 318/2014 (50-M)/CS1
RECURSO DE HECHO
Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial
- Dirección Provincial de Políticas Ambientales
y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/
recurso.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

CSJ 318/2014 (50-M)/CS1
RECURSO DE HECHO
Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial
- Dirección Provincial de Políticas Ambientales
y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/
recurso.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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-.

CSJ 318/2014 (50-M)/CS1
RECURSO DE HECHO
Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial
- Dirección Provincial de Políticas Ambientales
y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/
recurso.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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-

CSJ 318/2014 (50-M)/CS1
 RECURSO DE HECHO
 Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial
 - Dirección Provincial de Políticas Ambientales
 y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/
 recurso.


Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

CSJ 318/2014 (50-M)/CS1

RECURSO DE HECHO

Mamani, Agustín Pio 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

-//-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 anulado 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

CSJ 318/2014 (50-M)/CS1

RECURSO DE HECHOMamani, 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

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, dejen 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

CSJ 318/2014 (50-M)/CS1
RECURSO DE HECHO
Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial
- Dirección Provincial de Políticas Ambientales
y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/
recurso.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

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

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

Para acceder al dictamen de la Procuración General de la Nación ingrese a:

<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumento.html?idAnalisis=739278&interno=1>