

# **TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN**

## **ABOGACÍA**



**EL ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA AMBIENTAL: “Mamani,  
Agustín Pío Y Otros C/ Estado Provincial - Dirección Provincial De Políticas  
Ambientales Y Recursos Naturales Y La Empresa Cram S.A. S/ Recurso”**

**Lorena Noelia Caro**

**2020**

## **Sumario**

I.- Introducción.- II.- Hechos relevantes del caso e Historia Procesal.- III.- Análisis de la ratio decidendi.- IV.- Tutela ambiental, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. V.- Fundamentos y Postura del autor. VI.- Conclusión final.- VII.- Referencia Bibliográfica.

### **I.- Introducción**

La protección ambiental a nivel mundial ha alcanzado en las últimas décadas mayor relevancia en pos del cuidado y de los recursos naturales que conforman el ambiente. Argentina no quedo al margen de los acontecimientos y en el orden interno resguarda la tutela ambiental en la Constitución Nacional; así mismo y en consonancia con la protección ambiental, la normativa específica sobre la materia se encuentra receptada en la Ley General del Ambiente<sup>1</sup>. El mencionado cuerpo normativo, define el daño ambiental como: “toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.”<sup>2</sup> .

El fallo bajo análisis procede de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y data del año 2017. El eje central de la cuestión abordada se motiva en la pretensión de la parte actora que se opone al desmonte en la provincia de Jujuy por haberse otorgado autorizaciones sin el debido control en relación al informe y estudio de impacto ambiental.

El hombre a través de las actividades individuales, económicas e industriales es el sujeto que degrada los recursos naturales que conforman el ambiente, es por ello que resulta de vital importancia abordar la tutela ambiental y analizar los casos resonantes que resuelven sobre la problemática abordada.

---

<sup>1</sup> Ley 25.675 Política Ambiental Nacional. Presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Principios de la política ambiental. Presupuesto mínimo. Competencia judicial. Instrumentos de política y gestión. Ordenamiento ambiental. Evaluación de impacto ambiental. Educación e información. Participación ciudadana. Seguro ambiental y fondo de restauración. Sistema Federal Ambiental. Ratificación de acuerdos federales. Autogestión. Daño ambiental. Fondo de Compensación Ambiental. Sancionada: Noviembre 6 de 2002- Promulgada parcialmente: Noviembre 27 de 2002

<sup>2</sup> Artículo 27- Ley 25.675

Es por ello que a los fines de desarrollar un análisis ordenado del caso elegido, se pretende estudiar como primera instancia la historia procesal del fallo elegido, para abordar de modo minucioso la ratio decidendi del tribunal. Así mismo, reviste gran importancia el análisis de los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales que posibiliten la comprensión de la tutela ambiental, el principio precautorio, el principio de prevención y el régimen de libre acceso a la Información Pública Ambiental<sup>3</sup>, principalmente en lo que refiere a autorizaciones de desmontes desmedidos, como es el caso de la provincia de Jujuy.

## **II-Hechos relevantes del caso e historia procesal**

La causa se origina cuando un grupo de vecinos de la localidad de Palma Sola deciden recurrir a la justicia, motivados por una autorización de desmonte que le había otorgado a la empresa CRAM S.A la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales de la provincia de Jujuy que habilitaba el derribe de 1470 hectáreas en la finca La Largada de dicha localidad.

Los mismos aducían de que el Estudio del Impacto Ambiental estaba mal confeccionado, ya que las inspecciones realizadas sobre el terreno habían sido efectuadas sobre una superficie menor al cincuenta por ciento del área originariamente solicitada para desmonte y que la autorización para esa actividad comprendía una cantidad de hectáreas superior a la requerida en el Estudio de Impacto Ambiental. Así mismo, la parte actora sostenía que dicha zona donde realizaban los desmontes había sido clasificada de modo inexacto como zona verde o Categoría III en el Ordenamiento de Masas Boscosas, única categoría de terrenos sobre la cual se pueden ejecutar desmontes (arts. 9 y 14, ley 26.331). Los actores cuestionaron esa calificación y sostenían que la zona debía ser categorizada como zona amarilla o Categoría II, en la cual está vedada la deforestación.

La demanda se interpone primeramente en la Sala II del Tribunal contencioso Administrativo de la Provincia de Jujuy la cual había declarado la nulidad de las resoluciones 271/2007 y 239/2009 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, de la localidad de

---

<sup>3</sup> Ley 25.916 Acceso a la Información Pública

Palma Sola, de esa provincia (fs. 256/262 del expte. 9101/12). Luego el Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Jujuy hizo lugar a los recursos de inconstitucionalidad deducidos por el Estado provincial y por la firma CRAM S.A. y, en consecuencia, dejó sin efecto la sentencia de grado.

### **III.-Análisis de la ratio decidendi del tribunal**

Si bien el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy, por mayoría rechazó la demanda de nulidad de las resoluciones 271-DPPA y RN-2.007 y 239-DPPA y RN-2.009 dictadas por la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales mediante los cuales ese organismo había autorizado al 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 de Palma Sola Departamento de Santa Bárbara, el Tribunal Superior dejó sin efecto la sentencia que se había dictado anteriormente haciendo lugar a la demanda presentada y anuló la citadas resoluciones.

La parte actora interpone así un recurso extraordinario el cual fue rechazado por el Superior Tribunal y se presentó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, para pedir que se descalificara la sentencia arbitraria del Superior Tribunal Provincial ya que la misma se aparta de la pretensión de nulidad efectivamente planteada en la demanda por qué no se fundó en la existencia del daño ambiental y que se detectaron falla e irregularidades en ellos, donde la parte actora afirmó que la Autoridad Administrativa omitió convocar a una audiencia pública y aprobó la realización de un proyecto cuyo Estudio de Impacto Ambiental no había sido sometido al control ciudadano como lo exige la ley. Ya que estas resoluciones violan el derecho que tiene toda comunidad a ser consultada mediante audiencias públicas (art. 45 Ley General de Medio Ambiente 5.063) no solo con carácter previo a las autorizaciones de desmontes (fs.440/444 vta) si no también a la aprobación que incluye el Plan de Ordenamiento Territorial para la Protección de los Bosque Nativos (fs.444 vta /445 y 447/452).

Es así que la Corte Suprema hace lugar a la queja y se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada ya que la misma violaba el “... fomento de la participación de los habitantes de la provincia en las actividades de protección, conservación y defensa del ambiente” (art. 12 inc. 01 Ley

General de Medio ambiente 5.063). Con costas (art. 68 CPCCN). Para que vuelvan los autos al tribunal de origen y se dicte así un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo resuelto.

Vale decir entonces que la Corte tuvo en miras a su resolutorio final, el análisis sobre la validez o nulidad de las resoluciones que autorizaron los respectivos desmonte de 1400 hectáreas en la provincia de Jujuy. Por otro lado, el tribunal fundamenta la sentencia en la normativa específica sobre ley de desmontes y la ley de protección ambiental, complementando lo dicho con los principios preventivos y precautorios que tienden a la evitación del daño. Tal situación es la que acontece al otorgarse autorizaciones de desmonte cuando se desconoce el efecto de las mismas.

(...) “no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto...” (Mamaní, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso, 2017)

#### **IV. Tutela Ambiental, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales**

Entendemos por medio ambiente todo aquello que nos rodea, que comprende tanto factores físicos como biológicos que influyen en lo que es el desarrollo, la vida y comportamiento de los seres vivos y por ende, de la sociedad.

La importancia del mismo es innegable y es por ello que en Argentina con la reforma constitucional de 1994 se recoge y consagra la voluntad común de proteger el ambiente a través del artículo 41<sup>4</sup> de la Constitución Nacional y los diversos tratados internacionales suscriptos por la nación.

El hombre es parte de la Naturaleza y debe vivir en armonía con ella. Esto significa que las actividades humanas deben desenvolverse de tal manera que ellas sean compatibles con el mantenimiento y el mejoramiento del entorno ecológico, que lo sustenta y lo condiciona, y, además, con el respeto y el progreso de los

---

<sup>4</sup> CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA Ley N° 24.430 Ordénase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994). Sancionada: Diciembre 15 de 1994. Promulgada: Enero 3 de 1995.

factores culturales que son el fruto de su conciencia moral y de su ser racional. (Bustamante Alsina, 1995)

El Derecho Ambiental es un derecho de supervivencia, donde el hombre se protege de sí mismo para poder seguir habitando éste mundo en un entorno más o menos saludable. Un medio ambiente sano, es condición indispensable de la vida animal y vegetal por lo que la defensa de nuestro entorno debe ser consustancial a la propia vida. En este sentido, el Derecho Ambiental tiende fuertemente a la protección de las bases no únicamente sociales sino que alcanza a la supervivencia de organismos más o menos complejos. (Castañón del Valle, 2005, pág. 15)

El daño ambiental es toda aquella actividad humana o natural que produzca alguna alteración que repercute en cierta forma sobre la salud o nivel de vida de la gente y la estructura de los ecosistemas. Sin embargo, ante esta perspectiva, según Cafferatta (2004), no cualquier alteración a la naturaleza puede considerarse como un daño. Dado que existen diversas formas en las cuales el ambiente puede ser alterado, también pueden ser muchos los individuos afectados por dicho daño, ya que éste actúa tanto dentro del ámbito de los derechos de los particulares o del interés jurídico, como en el ámbito de los llamados derechos colectivos o difusos.

Lo que debe perseguirse es la evitación del daño, puesto que en cuestiones ambientales, la recomposición suele ser en la mayoría de los casos imposible de lograrse. Es por ello que se deben arbitrar todos los medios tendientes a la protección o evitación dañosa, y si la misma se ha producido, debe perseguirse el cese.

En efecto, cuando el bien protegido es el medio ambiente, se torna indispensable contar no sólo con una garantía que haga cesar la lesión una vez que ésta se ha ocasionado, sino que cobran vital importancia las políticas preventivas y la participación ciudadana, así como la información y la educación ambiental (Basterra, 2013)

Una de las formas en que se produce el daño al medio ambiente es por medio de los desmontes ilegal como el caso Mamani bajo análisis, que tiene lugar a lo largo del país. Según el art 4 de ley 26.331 se entiende por desmonte a toda actuación antropológica que haga perder al “bosque nativo” su carácter de tal...- Como se sostuvo, el desmonte es una práctica que se realiza con muy poco control y la misma perjudica la no solo al ambiente en sí, sino también a los habitantes de la zona, la fauna y la flora.

Lo primero es prevenir, y si no obstante, ocurre el daño, lo siguiente será indemnizar (resarcir) o en el caso del daño ambiental colectivo, recomponer (o compensar ambientalmente), y disuadir mediante sanciones pecuniarias disuasivas, para que aquellas conductas con grave menosprecio hacia los derechos de incidencia colectiva. (Cafferatta, 2015,)

Por su parte, la jurisprudencia ha contribuido con sentencias criteriosas que persiguen la tutela ambiental tanto desde la función preventiva y precautoria, como resarcitoria.

(...) “la recomposición y prevención de daños al ambiente obliga al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces” (“Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios” (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo), 2016)

Siguiendo el criterio de los magistrados, oportunamente la Corte resolvió una sentencia con fundamentos en los principios precautorios y preventivos, ante la creación de un riesgo desconocido e inminente. (“Cruz, Felipa y Otros c/ Minera Alumbra Limited y Otro / Sumarísimo” , 2016)

#### **V.- Fundamentos y postura del autor.**

En el fallo analizado, el actor interpone acción de amparo demandando la nulidad de las autorizaciones para desmonte de una zona de la Provincia de Jujuy, por entender que no se cumplimentaron debidamente los requisitos establecidos en la normativa vigente para la protección del mismo.

Resulta indispensable considerar que la temática relacionada con la conservación del ambiente, reviste trascendental importancia en la vida cotidiana de los ciudadanos de la nación; especialmente considerando que las consecuencias que afectan el ambiente muchas veces son irreversibles. Es por eso que se establecen distintos mecanismos los cuales se encuentran amparados en distintas leyes y en nuestra constitución, para que todo ciudadano, en la medida de nuestras posibilidades pueda estar legitimado a denunciar y a pedir el cese de estos actos perjudiciales que atentan contra nuestro entorno natural. Ya que la degradación del mismo lleva un proceso extenso y complejo para revertir lo acontecido, y mientras ello sucede el daño ocasionado continúa perjudicando a los afectados.

La herramienta más valiosa con la que cuenta el ordenamiento jurídico es el principio precautorio y la noción de prevención del daño, cuestiones que en el caso en estudio han sido menospreciadas, aprobando el desmonte conociendo las autoridades aún, las posibles consecuencias de tal acción.

Se considera que en aquellas cuestiones en que el ambiente es susceptible de ser menoscabado, deben extremarse las medidas de cuidado, a fin de minimizar las posibilidades de que tanto las generaciones actuales como las futuras vean lesionados sus derechos a un ambiente sano e íntegro, constitucionalmente amparado.

Mucho se dice respecto del desarrollo sustentable pero poco se hace. En oportunidades como esta, en las que se pone en riesgo un bien colectivo jurídicamente protegido, en beneficio de unos pocos individuos que pretenden lucrar con su actividad comercial, se considera indispensable el máximo rigor posible de todos los estamentos responsables de controlar y autorizar tal acción, con un criterio estrictamente restringido. Ante la duda, la respuesta debe ser no; máxime si se considera una mínima posibilidad de daño a nuestro medio ambiente y sociedad, lo cual será una consecuencia que perjudica a generaciones futuras completas.

## **VI.- Conclusiones finales**

Es preciso en este apartado desarrollar las reflexiones finales a las que se arribaron luego del análisis del fallo seleccionado. Es por ello que resulta necesario retomar las causas que inician el litigio.

Tal como se detalló oportunamente, el caso en análisis consiste en el reclamo realizado por el actor ante irregularidades evidenciadas en el proceso de aprobación de desmonte de una zona de la provincia de Jujuy, al considerar que no se habían cumplido los recaudos pertinentes en la vía administrativa, tales como determinar mediante el estudio de evaluación del impacto ambiental, las posibles consecuencias del mismo, como así también se omitió celebrar las audiencias públicas pertinentes, entre otros aspectos.

En primera instancia resulta relevante remitirse a los principios preventivo y precautorio, analizados anteriormente, los cuales determinan la importancia y necesidad de agotar las vías existentes a fin de evitar la lesión irreversible de un

medio que, como bien jurídicamente tutelado, consiste en un derecho de incidencia colectiva perteneciente no solo a las generaciones presentes, sino a las venideras también.

Posteriormente resultó observable la circunstancia en que el Superior Tribunal de Jujuy omitió valorar prueba aportada en la causa en la que se acreditaba las irregularidades en torno a la evaluación del impacto ambiental. Al mismo tiempo exigió la acreditación de la existencia o inminencia del daño ambiental como requisito para declarar la nulidad de las resoluciones atacadas, confirmando su validez.

Considera la Corte Suprema en su resolutorio que el Tribunal inferior desconoció expresamente la aplicación del principio protectorio rector en materia ambiental, criterio al que se adhiere.

Esta parte razona en coincidencia con los Magistrados de la Corte Suprema que determinaron por mayoría la nulidad de las resoluciones en crisis. Cabe destacar que el Dr. Rosenkratz votó en disidencia, fundado en argumentos que radican en una cuestión meramente procedimental; acompañando, sin perjuicio de ello, a la mayoría en sus consideraciones respecto de la aplicación del principio precautorio y la necesidad de profundizar la protección al medio ambiente.

Los vecinos de esta provincia recurrieron a la justicia debido a la gravedad de una sentencia arbitraria en contra del reclamo pretendido. El máximo tribunal hace prevalecer el principio precautorio que es uno de los principios fundamentales de la política ambiental, amparada en la Ley 26.331 que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos.

Por último, el autor concluyo que los tribunales en general deben tener un criterio unánime en pos de la protección ambiental. Se entiende que la degradación del medio ambiente resulta poco probable de ser revertida, es por ello que en miras a un futuro sostenible, la utilización de los recursos actuales debe ser racional, de modo que permita satisfacer intereses presentes, sin comprometer las necesidades de las generaciones venideras, que al igual que la población mundial actual, tienen derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado.

## **VII.- Referencia Bibliográfica**

## **Legislación**

Ley Nacional 17454. Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Ley Provincial 5.063. Ley General de Medio Ambiente.

Ley 25.675. Ley General del Ambiente

Ley 25.831. Ley de Régimen de libre acceso a la Información Pública Ambiental

Ley N° 26.331 (Noviembre 2007) Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos

## **Doctrina**

BASTERRA, M. I. (2013). El Amparo Ambiental. *SJA*.

BUSTAMANTE ALSINA, J. (1995). Derecho ambiental: fundamentación y normativa. Buenos Aires. : Abeledo Perrot.

CASTAÑÓN DEL VALLE, Manuel; Valoración del Daño Ambiental, Pág. 15. PNUMA. México, 2006.

CAFFERATA, Néstor A., "Principio precautorio (o la certeza de la incerteza)", en AA.VV., "Biodiversidad, biotecnologías y derecho", Ed. Aracne, Roma, 2010, ps. 49-67

CAFFERATA, Nestor A. (2004) Introducción al Derecho Ambiental pag. 11.

<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma->

## **Jurisprudencia**

“Cruz, Felipa y Otros c/ Minera Alumbrera Limited y Otro / Sumarísimo” (Corte Suprema de Justicia de la Nación 2016).

“Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios” (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo), (329:2316) (CSJN 2016).

“Mamaní, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso”  
(CSJN 2017)

**MAMANI, AGUSTÍN PÍO y Otros c/ ESTADO PROVINCIAL - DIRECCIÓN PROVINCIAL de POLÍTICAS AMBIENTALES y RECURSOS NATURALES y la EMPRESA CRAM S.A. s/ Recurso**

*MEDIO AMBIENTE*

Las irregularidades del procedimiento de evaluación de impacto ambiental que caracterizaron el pedido de desmonte revisten carácter de suficiente gravedad para justificar la nulidad de las autorizaciones ya que en cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro y cobra especial relevancia la realización de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de las actividades, que no significa una decisión prohibitiva, sino una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana.

*MEDIO AMBIENTE*

Corresponde declarar la nulidad de las resoluciones mediante las cuales la provincia otorgó las autorizaciones de desmonte cuestionadas si omiten la mención de las observaciones que surgen de las inspecciones previas realizadas en el predio, comprenden una superficie mayor a la detallada en el estudio de impacto ambiental y no surge de las constancias de la causa que se hayan celebrado las audiencias públicas antes del dictado de las mismas.

*SENTENCIA ARBITRARIA*

Corresponde descalificar la sentencia si los motivos expuestos en ella 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 está referido a la nula implementación de algún mecanismo de participación de la comunidad afectada (Disidencia parcial del Dr. Carlos Fernando Rosenkrantz).

## Dictamen de la Procuración General

Suprema Corte:

-I-

El Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Jujuy hizo lugar a los recursos de inconstitucionalidad deducidos por el Estado provincial y por la firma CRAM S.A. y, en consecuencia, dejó sin efecto la sentencia de grado que había declarado la nulidad de las resoluciones 271/2007 y 239/2009 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, de la localidad de Palma Sola, de esa provincia (fs. 256/262 del expte. 9101/12, al que me referiré en adelante salvo aclaración en contrario).

El máximo tribunal provincial entendió que si bien la vía de amparo era idónea para proteger el medio ambiente, para que resulte procedente debía acreditarse la existencia o inminencia de un daño ambiental. 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 del daño y el impacto negativo de la actividad en la zona.

Arguyó que las observaciones formuladas por el personal técnico, que obran en las actas de fiscalización previas al dictado de los actos que autorizaron los desmontes, no poseían entidad para declarar su nulidad, puesto que si bien era cierto que la resolución había hecho referencia a las graves irregularidades en el procedimiento administrativo, la lectura de las actuaciones revelaba, a su juicio, que se trataba de simples sugerencias o recomendaciones dirigidas a mitigar o evitar daños que pudieran surgir como consecuencia de la ejecución del desmonte, pero que de ninguna manera constituían un obstáculo para la deforestación en sí.

Luego, señaló que, en el caso de la primera resolución impugnada, esa conclusión se encontraba reforzada por el acta de inspección de trabajos forestales (obrante a fs. 177 del expediente administrativo), en la cual el funcionario interviniente aconsejaba la autorización de las tareas de desmonte. En relación con la segunda, apuntó que bastaba leer el informe de

la ingeniera perteneciente a la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales para verificar que dicha profesional tampoco se opuso a la desforestación.

Además, destacó que las recomendaciones o sugerencias formuladas por los inspectores y por el perito interviniente podían ajustarse al momento de concluirse los trabajos, esto es, al presentar el diseño final de desmonte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la resolución 239/2009. Por esa razón, entendió que debía exhortarse a la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales para que, en esa oportunidad, verifiquen el cumplimiento de las medidas sugeridas o recomendadas por los inspectores y por el perito para su ejecución.

Finalmente, precisó que el terreno sobre el cual se habían autorizado los desmontes se encontraba ubicado en la zona verde o Categoría III del Ordenamiento Territorial de Masas Boscosas, según lo dispuesto por el decreto 2187 -PMA- 2008 y el decreto acuerdo 7465 -P- 11, aprobados por la ley 5676, por lo que los desmontes se encuentran permitidos.

-II-

Contra dicho pronunciamiento, los accionantes –grupo de vecinos de la Localidad de Palma Sola- interpusieron recurso extraordinario

#### FALLOS DE LA CORTE SUPREMA

1196 (fs. 267/282), que denegado (fs. 310/311), dio origen a la presentación directa en examen (fs. 49/51 del cuaderno respectivo). Sostienen que la sentencia del superior tribunal provincial es arbitraria y afecta el derecho de defensa en juicio contemplado en el artículo 18 de la Constitución Nacional.

Criticán que el pronunciamiento impugnado partió de la base de que no se había demostrado el daño en el ambiente o el impacto negativo, cuando lo requerido en el escrito inicial era la nulidad de las resoluciones que habían autorizado los desmontes por haber sido dictadas en el marco de un procedimiento que adolecía 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, y su decreto reglamentario 5980/06, que rigen las etapas del procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental. Con relación a ese procedimiento, en el relato de los antecedentes señalan que no se celebraron las audiencias públicas previas exigidas en la ley.

Puntualizan que la Sala II del Tribunal en lo Contencioso Administrativo había ponderado que las inspecciones realizadas sobre el

terreno habían sido efectuadas sobre una superficie menor al cincuenta por ciento del área originariamente solicitada para desmonte y que la autorización para esa actividad comprendía una cantidad de hectáreas superior a la requerida en el Estudio de Impacto Ambiental.

Aducen que la sentencia consideró como no probada la posibilidad de que se produzca un daño ambiental, cuando los magistrados de la anterior instancia habían relatado pormenorizadamente las falencias del procedimiento que no permiten descartar la producción de ese daño. Por el contrario, afirman que ello implica la posibilidad de que el daño ocurra y que ese extremo fue debidamente ponderado en la resolución de grado.

Argumentan que el a quo redujo arbitrariamente las sendas irregularidades producidas en el procedimiento administrativo, analizadas por el tribunal contencioso, las cuales, a su modo de ver, no son simples irregularidades ni meras sugerencias. En particular, afirman que desconoció que ese tribunal había señalado que las actas agregadas al expediente administrativo contenían observaciones de importancia, a los efectos de mitigar el potencial daño que generarían los desmontes, que no fueron consideradas por la autoridad administrativa al momento de aprobar las resoluciones.

Sostienen que la afirmación del superior tribunal relativa a que las recomendaciones técnicas pueden ser ajustadas en el momento de la presentación del diseño final del desmonte implica degradar los procedimientos de Estudio de Impacto Ambiental legalmente establecidos y deja al libre arbitrio el cumplimiento de las sugerencias realizadas por los profesionales técnicos a la autoridad administrativa de aplicación.

Alegan que la legitimidad y legalidad del Ordenamiento Territorial de Masas Boscosas, conforme el cual la zona controvertida pertenece a la Categoría III, habían sido puestas en debate, pero el a quo pasó por alto todas y cada una de las consideraciones vertidas en ese punto.

Como corolario, concluyen que el superior tribunal provincial realizó una nueva y arbitraria interpretación de los hechos y de la prueba, que habían sido debidamente ponderados por el tribunal contencioso, cuestión que entienden vedada a su ámbito de conocimiento.

-III-

En mi entender, el recurso extraordinario es formalmente admisible toda vez que la resolución del a quo resulta descalificable de conformidad con la doctrina de arbitrariedad en tanto no constituye una derivación razonada del derecho vigente, con aplicación a las

circunstancias de la causa (Fallos: 291:382, “González”; 301:108, “López Cabañas”; 311:948, “Martínez”; 315:2969, “Fiscal”; 321:1909, “Benzadon”; entre muchos otros)

Tal como expondré a continuación, en primer lugar, la resolución apelada al exigir un pronunciamiento sobre la acreditación del daño y del impacto ambiental negativo de la actividad en la zona, desconoció el principio precautorio que rige la materia.

En segundo lugar, el superior tribunal revocó la sentencia de grado sin refutar de manera adecuada y suficiente los fundamentos brindados por el tribunal contencioso que se orientaban a demostrar que el procedimiento de Estudio de Impacto Ambiental contenía irregularidades que justificaban la invalidez de los actos que habían autorizado los desmontes. Específicamente, soslayó el incumplimiento de los mecanismos de acceso a la información ambiental y de participación ciudadana, que la autorización de desmonte comprendía una superficie mayor a la detallada en el Estudio de Impacto Ambiental y que las inspecciones ejecutadas por el personal técnico habían tenido un alcance parcial. A su vez, no analizó correctamente las observaciones que se habían efectuado a partir de esas inspecciones.

Por lo tanto, el recurso de queja es procedente.

#### -IV-

En relación con el primer punto, entiendo que la sentencia apelada, al dejar sin efecto la resolución de grado con sustento en que no se había pronunciado sobre la acreditación del daño o impacto negativo de la actividad, se apartó del principio precautorio que rige la materia bajo análisis y que debe prevalecer cuando se trata de la protección de bosques nativos (art. 3, inc. d, Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos 26.331).

Cabe señalar que el tribunal contencioso administrativo provincial había sostenido que la nulidad de las autorizaciones de desmonte se dictaba sin que ello implicase expedirse respecto de la acreditación exhaustiva de daño y del impacto negativo que la actividad pudiese tener en la zona, sino solo con relación a la posibilidad de su existencia y, en particular, en atención a las falencias de los procedimientos administrativos.

Además, dicho tribunal había indicado la relevancia de la zona boscosa en conflicto, al ser un nexo entre las yungas y el chaco salteño, y había señalado la ausencia de planificación y de determinación de

corredores ecológicos en el diagrama del desmonte con el objeto de preservar la biodiversidad existente.

Tales características especiales del área, que eran relevantes para ponderar los riesgos ambientales en juego, no fueron tenidas en cuenta por el superior tribunal. Además, este reforzó su posición en favor de la validez de las autorizaciones argumentando que había sido clasificada como zona verde o Categoría III en el Ordenamiento de Masas Boscosas, única categoría de terrenos sobre la cual se pueden ejecutar desmontes (arts. 9 y 14, ley 26.331), pasando por alto que los actores habían cuestionado esa clasificación y sostenido que debía ser categorizada como zona amarilla o Categoría II, en la cual está vedada la deforestación.

A fin de examinar el estándar de prueba utilizado por el a quo, es importante recordar que el principio precautorio dispone que en caso de que exista peligro de daño grave e irreversible la ausencia de información o certeza científica no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del ambiente

(art. 4, Ley General del Ambiente 25.675, citado por la Corte Suprema en los precedentes registrados en Fallos 332:663, “Salas”, considerado 2° y en Fallos: 339:142, “Cruz”, considerando 6°).

Bajo esas premisas, para hacer lugar a la demanda, no se requería un pronunciamiento sobre la acreditación de daño. En función del deber genérico de prevención y del principio precautorio, bastaba con acreditar la posibilidad o el peligro de que el daño o el impacto ambiental negativo se produjera como resultado del desmonte.

En la especie, a su vez, el peligro de daño ambiental grave no podía descartarse sin analizar si el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, que había precedido a los actos impugnados, se ajustaba a los requisitos que exige la normativa nacional y local que lo regula.

La importancia del correcto desarrollo de ese procedimiento radica en que el Estudio de Impacto Ambiental tiene como principal objetivo evitar la degradación del ambiente y de sus componentes, así como también prevenir la afectación de la calidad de vida de la población en forma significativa, por lo que debe realizarse con anterioridad a la ejecución de la obra o actividad cuya autorización se pretende (art. 11, ley 25.675).

En esa línea, la Corte Suprema ha enfatizado que la realización de un Estudio de Impacto Ambiental previo al inicio de las actividades no significa una decisión prohibitiva del emprendimiento en cuestión, sino

antes bien una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana. Ello, en razón de que en cuestiones ambientales, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro (Fallos: 339:201, “Martínez”, considerando 8° y su cita).

En este escenario, resulta descalificable la sentencia del superior tribunal pues, apartándose del mencionado principio precautorio, exigió un pronunciamiento sobre la acreditación del daño ambiental sin ponderar que el tribunal contencioso había concluido que existía la posibilidad de que ese daño se produjera como consecuencia del desmonte. Precisamente, la existencia de vicios en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental implica que no existió un análisis adecuado de las potenciales consecuencias de la actividad forestal y, por ende, determina la imposibilidad de descartar el riesgo de daño ambiental.

-V-

En lo referido al segundo punto, en línea con lo expuesto en el acápite precedente, la sentencia debe reputarse arbitraria por cuanto no ponderó, de manera adecuada, la totalidad de los vicios atribuidos al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, que fueron la base sobre la cual el tribunal contencioso se había pronunciado en favor de las peticiones de los accionantes.

En primer término, no tuvo en cuenta que el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental incluye una instancia de información ambiental y participación ciudadana que debe garantizarse con carácter previo a la aprobación del proyecto, y que dicho requisito no había sido debidamente cumplido en sede administrativa.

Esa garantía fundamental encuentra su fuente legal en el artículo 41 de la Constitución Nacional, que establece el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano y de acceder a la información ambiental.

Coherente con ese mandato constitucional, la ley 25.675, que fija los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, dispone que toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en los procedimientos administrativos vinculados con su protección y preservación, por lo que las autoridades deben institucionalizar procedimientos de consulta o audiencias públicas como instancia obligatoria para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos o significativos en el medio ambiente (arts. 19 y 20).

En particular, esa norma prevé que la participación ciudadana debe asegurarse en los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en especial, en las etapas de planificación y evaluación de resultados (art. 21).

Por su parte, en relación con la materia en debate en el sub lite, la 26.331 dispone que, en los proyectos de desmonte, la autoridad de aplicación de cada jurisdicción garantizará el cumplimiento estricto de los artículos 19, 20 y 21 de la Ley General del Ambiente, previo a emitir las autorizaciones para la realización de esas actividades (art. 26, ley 26.331).

A su vez, en el ámbito local, la Ley General del Medio Ambiente de la provincia de Jujuy 5063, en su artículo 45, estipula que la reglamentación preverá la debida difusión de los Estudios de Impacto Ambiental de los proyectos sometidos a evaluación, a fin de que estos puedan ser consultados por los interesados que quieran formular observaciones, y la celebración de audiencias públicas con el objeto de someter el proyecto a consulta de la comunidad involucrada.

En función de lo allí establecido, el decreto provincial 5980/06 (modificado por el decreto 9047/07) prescribe, en su artículo 20, que, dentro de los veinte días hábiles posteriores a la presentación del Estudio de Impacto Ambiental, la autoridad de aplicación debe convocar a una audiencia pública, con anterioridad a la emisión del Dictamen de Factibilidad Ambiental, para consultar a la comunidad interesada sobre el proyecto de obra sometido a ese estudio. Esa norma aclara que si bien las ponencias y observaciones a las que se arribe en esas audiencias no serán vinculantes, se debe labrar un acta con la síntesis de las exposiciones que formará parte de los antecedentes del proyecto. Además, estipula que aquellas objeciones fundadas deberán ser analizadas en el Dictamen de Factibilidad Ambiental.

Por su lado, el artículo 23 del mencionado decreto ordena que dentro de los cinco primeros días de convocada la audiencia el responsable del proyecto debe publicar, por lo menos durante tres días en un diario de difusión provincial y en el Boletín Oficial, una declaración que contenga la descripción de las principales características del proyecto y la fecha y hora de las audiencias, indicando que el estudio de impacto ambiental se encuentra a disposición del público, en los lugares que fije la autoridad de aplicación.

En este marco normativo, cabe concluir que tanto al momento del dictado de la resolución 271/2007 como al de la emisión de la resolución

239/2009 existía la obligación legal de garantizar la participación ciudadana.

En el presente caso, el mecanismo de participación regulado de manera expresa por la normativa local es la audiencia pública. La observancia de este requisito es fundamental en esta materia en tanto el acceso a la información sobre el medio ambiente y la participación pública en la toma de decisiones contribuye a la prevención del daño ambiental.

En lo que atañe a la primera resolución que autorizó los desmontes, cabe precisar que de los antecedentes administrativos que tengo a la vista no surge que, con anterioridad a su emisión, se hubiese cumplido con el procedimiento de audiencia pública.

En cuanto a la segunda, si bien se efectuó una publicación en el Boletín Oficial provincial que tenía como objeto informar a la comunidad la existencia del Estudio de Impacto Ambiental vinculado al desmonte requerido para que los interesados pudiesen efectuar observaciones (fs. 241/242 y 244/246 del expte. adm. 0646-166/2007), no se celebraron las audiencias públicas ni se practicó idéntica publicación en un diario de difusión provincial, incumpliendo, de este modo, los preceptos legales reseñados.

Estos aspectos medulares debieron ser rigurosamente ponderados por el a quo.

En segundo término, estimo que el superior tribunal no examinó prueba relevante que surge del expediente administrativo, la cual había sido debidamente evaluada en la sentencia de grado para determinar los vicios de procedimiento que justificaban la declaración de nulidad de los actos administrativos impugnados.

Por un lado, advierto que si bien el a quo relató que el tribunal contencioso había observado que la autorización de desmonte de 1490 hectáreas comprendía una superficie superior a la detallada en el Estudio de Impacto Ambiental -que abarcaba únicamente 1200 hectáreas- no efectuó consideración alguna sobre ese punto.

Por otro, observo que el máximo tribunal provincial nada dijo en relación con el alcance parcial de las inspecciones llevadas a cabo por el personal técnico, aun cuando de las constancias administrativas surgía que al momento de la autorización del primer desmonte solo se habían fiscalizado 600 hectáreas de las 1200 requeridas en el mencionado estudio. Ese análisis era necesario en tanto revela que la autoridad administrativa permitió el desmonte de zonas que no fueron objeto del

Estudio de Impacto Ambiental y que las resoluciones aquí impugnadas no fueron precedidas de un minucioso examen de la situación global de la zona.

Por último, el superior tribunal no tuvo en cuenta la importancia de las medidas mitigadoras indicadas en las aludidas observaciones técnicas, las que tampoco habían sido analizadas en las resoluciones administrativas impugnadas (fs. 180/181 y 247/249 del expte. adm.).

Entre ellas, cabe mencionar que en el acta de fiscalización del 24 de mayo de 2007 se destacó la existencia de dos sectores colinados con una pendiente del 9% y un bañado que no figuraban en el plano presentado con el Estudio de Impacto Ambiental, y la necesidad de replantear el plano de ubicación, la dimensión de los lotes y las cortinas, así como también de especificar las zonas de reserva. En ese mismo acto se indicó que no debía desmontarse el sector de la orilla opuesta al camino vecinal del arroyo Santa Fe y se requirió la realización de picadas que delimitaran los lotes, las cortinas y las áreas de reserva, para una mejor inspección (fs. 166, expte. adm.). Conjuntamente, en el informe elaborado a partir de la ejecución de esa inspección se sugirió que las cortinas forestales fuesen lo más cortas posible para evitar daño por erosión hídrica o eólica (fs. 167, expte. adm.).

Asimismo, con anterioridad al dictado de la segunda resolución, que aprobó el desmonte de 1090 hectáreas, se había fiscalizado la zona en la cual se hallaba autorizado el desmonte de las primeras 380 hectáreas. Del acta respectiva, del 17 de mayo de 2008, se desprende que la actividad de desmonte se había realizado en varios sectores donde la pendiente superaba el 3%, por lo que se indicó que debían proponerse medidas de mitigación. En el mismo acto se aconsejó que se delimitasen los nuevos lotes y se fijasen las pendientes por medio de determinados instrumentos de precisión (fs. 182, expte. adm.).

Posteriormente, en el acta de inspección de trabajos forestales llevada a cabo el 24 de septiembre de 2008, es decir, también con anterioridad a esa aprobación del desmonte de 1090 hectáreas, se aclaró que existía peligro de erosión si al ejecutar el desmonte no se respetaban las cortinas de los cursos de agua (fs. 199, expte. adm.).

En función de lo expuesto, estimo que debe descalificarse la decisión del superior tribunal provincial de convalidar los actos que autorizaron los desmontes. Las observaciones técnicas detalladas que indicaban medidas mitigadoras del impacto ambiental no podían ser encuadradas como meras sugerencias. Además, por su relevancia, el tribunal debió entender que la autoridad administrativa tenía el deber de analizarlas para decidir si correspondía autorizar las respectivas solicitudes de desmonte,

en tanto resultaban fundamentales para la prevención del daño ambiental. Ello así, aun cuando la norma local vigente prevé expresamente la posibilidad de autorizar el proyecto a condición de que se respeten las modificaciones o sugerencias formuladas luego del análisis del Estudio de Impacto Ambiental, en cuyo caso, el interesado puede proponer medidas alternativas o adicionales (art. 48, inc. b, ley provincial 5063).

Tal como lo señaló la Corte en el precedente “Salas” (Fallos: 332:663) el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público, en virtud de la cual 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 (considerando 2°).

Dicha conclusión no se ve conmovida por el hecho de que el a quo haya exhortado a las autoridades provinciales para que en la instancia de la presentación del diseño final del desmonte, esto es, concluida ya la actividad (art. 5, resol. 239/09, fs. 249 del expte. adm.), verifique el cumplimiento de las medidas requeridas por los inspectores. En efecto, la falta de consideración oportuna de esas observaciones no puede subsanarse por el control que se realice una vez concluida la actividad, es decir, cuando el daño ambiental que se buscaba evitar pudo haberse producido.

En estas condiciones, el a quo debió merituar que la falta de consideración oportuna de las observaciones técnicas en los actos impugnados impedían convalidar las autorizaciones de desforestación allí conferidas

En suma, la resolución apelada configura un supuesto de sentencia arbitraria en tanto, al exigir que el tribunal de grado se expidiera sobre la acreditación del daño, desconoció el principio precautorio. A su vez, soslayó el incumplimiento de los mecanismos de acceso a la información ambiental y de participación ciudadana garantizados por ley, no ponderó que la autorización de desmonte comprendía una superficie mayor a la detallada en el Estudio de Impacto Ambiental ni el alcance parcial de las inspecciones ejecutadas por el personal técnico. Finalmente, no analizó de manera adecuada las observaciones específicas efectuadas a partir de esas inspecciones. Todo ello torna descalificable el pronunciamiento apelado como acto jurisdiccional sobre la base de la doctrina de arbitrariedad de sentencia.

Por lo expuesto, considero que corresponde hacer lugar a la queja, dejar sin efecto la sentencia apelada y restituir las actuaciones al tribunal de origen para que se dicte un nuevo pronunciamiento. Buenos Aires, 4 de noviembre de 2016. Víctor Abramovich.

#### FALLO DE LA CORTE SUPREMA

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.

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

3º) Que aun cuando el juzgamiento del caso imponga al Tribunal la reconsideración de puntos de hecho o de derecho local ajenos a la jurisdicción extraordinaria, en el caso ello no es óbice a la procedencia del recurso interpuesto, porque resulta necesario para no desconocer el derecho federal aplicable, cuya frustración sería de otra manera inevitable (conf. doctrina de Fallos: 192:104).

4º) 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.

5º) 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 3º, 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 4º).

En este sentido, este Tribunal ha tenido oportunidad de enfatizar la importancia y gravitación que reviste el principio precautorio en el precedente “Salas, Dino”, publicado en Fallos: 332:663. Allí, estableció que “...el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no

se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten (...) La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón, no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras” (considerando 2°).

También esta Corte en “Cruz” (Fallos: 339:142) ha señalado que en materia ambiental el caso debe ser analizado desde una moderna concepción de las medidas necesarias para la protección del medio ambiente, pues el citado artículo 4° de la Ley General del Ambiente introduce los principios de prevención del daño y de precaución ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos y por tanto imprevisibles.

6°) Que, por lo tanto, procedería revocar la sentencia apelada en lo que ha sido materia del recurso y devolver los autos para que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy pronuncie una nueva sentencia con arreglo a lo expuesto. Pero, por las circunstancias a las que se hará referencia en el curso de este pronunciamiento, este Tribunal hará uso de la facultad que le confiere el artículo 16, segunda parte, de la ley 48 para declarar la nulidad de las resoluciones cuestionadas (confr. Fallos: 189:292).

7°) Que las irregularidades del procedimiento de evaluación de impacto ambiental que caracterizaron este pedido de desmonte revisten carácter de suficiente gravedad para justificar la nulidad de las autorizaciones. En primer término, una aprobación condicionada o tal como lo justifica el fallo del superior tribunal “con sugerencias o recomendaciones” no se ajusta al marco normativo aplicable.

Esta Corte ha establecido, en oportunidad de fallar el caso “Mendoza” (Fallos: 329:2316), que en cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro. Para ello, como se sostuvo en “Martínez” (arg. Fallos: 339:201) cobra especial relevancia la realización de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de las actividades, que no significa una decisión prohibitiva, sino antes bien una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana.

En efecto, los estudios de evaluación de impacto ambiental y su aprobación deben ser previos a la ejecución de la obra o actividad, al tiempo que no se admite que la autorización estatal se expida en forma

condicionada (ley 26.331, artículos 18, 22 y ss; ley 25.675, artículos 11 y 12).

En ese mismo sentido, en el citado caso “Cruz” la Corte dejó sin efecto la sentencia que había omitido el análisis de las normas aplicables al caso que, por un lado, exigían la emisión de la declaración de impacto ambiental en forma previa al inicio de las obras y por el otro, disponían en forma expresa que la administración debía aprobar o rechazar los estudios presentados, pero no incluían la potestad de admitir tales evaluaciones en forma condicionada.

Las resoluciones cuestionadas en el caso omiten la mención de las observaciones que surgen de las inspecciones previas realizadas en el predio (fs. 166/168, 177/178, 182/184, 196/197 y 199 del expediente administrativo), y que -entre otros aspectos- dan cuenta de la existencia de sectores colinados con una pendiente superior a 9%, un bañado que no figura en el plano presentado con el estudio de impacto ambiental, la necesidad de replanteo del plano de ubicación, dimensiones de lotes y cortinas y la especificación de zonas de reserva, la necesidad de proponer medidas de mitigación, la delimitación de nuevos lotes y pendientes y advierten sobre el peligro de erosión si no se respetan las cortinas de los cursos de agua.

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-. 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 Provincia de Jujuy otorgó las autorizaciones de desmonte cuestionadas.

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

Procesal Civil y Comercial de la Nación). Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

Ricardo Luis Lorenzetti — Elena I. Highton de Nolasco — Juan Carlos Maqueda — Horacio Rosatti — Carlos Fernando Rosenkrantz (en disidencia parcial).

Disidencia parcial del señor ministro doctor don Carlos Fernando Rosenkrantz

Considerando:

1°) Que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy, por mayoría, rechazó la demanda de nulidad de las resoluciones 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009 dictadas por la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales mediante las cuales dicho organismo había autorizado, respectivamente, el 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 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).

7°) 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.

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**.

## ANEXO E – FORMULARIO DESCRIPTIVO DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

### AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O GRADO A LA UNIVERSIDAD SIGLO 21

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

<b>Autor-tesista</b> <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i>	Caro Lorena Noelia
<b>DNI</b> <i>(del autor-tesista)</i>	32.835.845
<b>Título y subtítulo</b> <i>(completos de la Tesis)</i>	Análisis de Caso – El derecho de acceso a la información publica  “Mamani Agustín Pio y otros C/Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa CRAM S.A. S/ recurso”
<b>Correo electrónico</b> <i>(del autor-tesista)</i>	lorenanoelia_87@hotmail.com
<b>Unidad Académica</b> <i>(donde se presentó la obra)</i>	Universidad Siglo 21

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

<b>Texto completo de la Tesis</b> <i>(Marcar SI/NO)<sup>[1]</sup></i>	SI
<b>Publicación parcial</b> <i>(Informar que capítulos se publicarán)</i>	TODOS

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

**Lugar y fecha: Coronel Du Graty - CHACO / 28 de Marzo de 2020**

\_\_\_\_\_  
**Firma autor-tesista**

\_\_\_\_\_  
**Aclaración autor-tesista**

Esta Secretaría/Departamento de Grado/Posgrado de la Unidad Académica:

\_\_\_\_\_ certifica que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

\_\_\_\_\_  
**Firma Autoridad**

\_\_\_\_\_  
**Aclaración Autoridad**

**Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado**

[1] Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63). Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.

