



## **“EL PRINCIPIO PRECAUTORIO Y LA TALA DE BOSQUES”**

### **Nulidad de las resoluciones administrativas**

**Carrera: Abogacía**

**Nombre: Aldana Panozzo Bologna**

**Legajo: VABG85872**

**D.N.I: 37.952.876**

**Fecha de entrega: 22/11/2020**

**Tutor: Dr. Nicolás Cocca**

**Tema: Nota a fallo**

**Año: 2020**

**Tema elegido: Derecho ambiental**

**Autos: “Mamani, Agustín pío y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa CRAM S.A. s/recurso**

**Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación**

**Fecha de la sentencia: 05/09/17**

**SUMARIO: I. Introducción II. Premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal III. Ratio decidendi IV. Antecedentes legislativos, jurisprudenciales y doctrinarios V. Postura autora VI. Conclusión VII. Bibliografía**

## **I. INTRODUCCIÓN**

El Derecho Ambiental goza de raigambre constitucional, y constituye una de las incorporaciones más incipientes en los denominados derechos de tercera generación.

Tal como lo declara nuestra Constitución Nacional, en su art. 41, todos los habitantes de la Nación gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

El Derecho a un ambiente sano es un Derecho sumamente importante, por lo tanto, ordena a las autoridades el deber de preservar y proteger este derecho, como así también la utilización racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural y cultural, la diversidad biológica, y la información y educación ambiental.

Suscita esta explicación, el destacado fallo emitido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos caratulados “Mamani Agustín Pio y otros c/ Estado Provincial- Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A / s recurso”, del 5 de septiembre del 2017.

En dicha resolución la Corte Suprema, decidió hacer lugar al recurso extraordinario federal (R.E.F) de queja interpuesto por el Sr. Mamani y otros, en contra de la sentencia que hizo lugar a los recursos de inconstitucionalidad deducidos por el Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Ambientales y la empresa Cram S.A a través de la cual se aprobó el desmonte de una cantidad 1470 hectáreas, superior a las comprendidas en el estudio de impacto ambiental, las cuales estaban ubicadas en finca “La Gran Largada”, localidad de Palma Sola, departamento de Santa Barbara de la provincia de Jujuy.

En el fallo mencionado con anterioridad, se evidencia un problema jurídico axiológico, esto se da porque los ciudadanos del lugar pretenden que la CSJN priorice la conservación y preservación del medioambiente observando estrictamente la ley nacional de presupuestos mínimos en cuanto a la deforestación y de acuerdo con la LGA en su art. 26 (Ley N° 25.675, 2002). Teniendo como principios en materia ambiental para los habitantes de Jujuy, la participación en actividades de protección, conservación y defensa del ambiente.

La finalidad principal de este fallo, es que se observe como los derechos en tensión cuando son puestos en análisis, resultan de provecho en diversos aspectos tanto para estudiantes, profesionales del derecho como así también cualquier persona que precise una referencia jurisprudencial y teórica sobre el tema.

La relevancia de la mencionada sentencia, es determinar si el estudio de impacto ambiental exigido en el art. 11 de la Ley General del Ambiente fue realizado de forma correcta para autorizar los desmontes, como así también la consulta popular que exige la misma ley en referencia a la materia ambiental.

Posteriormente se realizará la reconstrucción de los hechos principales de la causa al igual que la premisa fáctica de la mencionada resolución y la respectiva decisión del tribunal; para luego analizar la ratio decidendi de la misma y con ellos proceder a un exhaustivo estudio de los puntos centrales del fallo. Luego se podrá advertir la posición de la autora frente a la sentencia emitida por nuestro Máximo Tribunal, para finalizar la presente nota a fallo con una conclusión del mismo.

## **II. PREMISA FÁCTICA, HISTORIA PROCESAL Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL**

El fallo que se analiza relata sobre el conflicto que se produce entre los actores Mamani y otros, habitantes del lugar contra la empresa CRAM S.A. y el estado provincial, a la que la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales, le había autorizado a dicha empresa la deforestación de bosques de 1470 hectáreas de la finca La Gran Largada ubicada en Palma Sola departamento Santa Barbara provincia de Jujuy.

Debido a esto los vecinos del lugar, deciden iniciar una acción colectiva en busca de la nulidad de las resoluciones administrativas N° 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009 emanadas de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales, mediante las cuales se había autorizado el desmonte, puesto que estas resoluciones irían en contra de los principios que se pretenden proteger a través de la normativa vigente en materia de derecho ambiental, entre los que se incluye el principio precautorio y preventivo, exigiendo un estudio de impacto ambiental y una audiencia pública, lo cual se encuentra amparado en el art.41 de la Constitución Nacional, que resguarda el derecho de que todos los habitantes puedan gozar de un ambiente sano como así también al acceso a la información pública ambiental.

En lo que respecta a la historia procesal los actores interponen la acción de amparo en primera instancia ante el Tribunal Contencioso Administrativo de la Provincia de Jujuy en contra de la empresa CRAM S.A. Y el Estado provincial admitiendo la nulidad de las resoluciones administrativas antes mencionadas que autorizaban los desmontes en la finca La Gran Largada.

Los codemandados ante la resolución del juzgado de declarar la nulidad de las resoluciones administrativas, interponen un recurso de inconstitucionalidad ante el máximo órgano provincial, el Superior Tribunal de Justicia de Jujuy, el cual da curso valorando las resoluciones administrativas de desmonte dando razón a la empresa.

En contra del pronunciamiento del Superior Tribunal, la parte actora presenta un recurso extraordinario federal ante el superior tribunal de la provincia y al ser rechazado, motiva el recurso de queja, al cual la Corte Suprema hace lugar por considerar que en la causa existían irregularidades relevantes alrededor del procedimiento de estudio de impacto ambiental y al trámite anterior al otorgamiento de las autorizaciones.

Por ello, la Corte Suprema de Justicia de la Nación por mayoría resolvió hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario federal y proclamar la nulidad de las actuaciones 271/2017 y 239/2009 de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales, en uso de sus facultades conferidas por el art. 16 segunda parte, de la ley 48 (1863).

### **III. RATIO DECIDENDI**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, por mayoría, integrada por los Dres. Lorenzetti, Highton de Nolasco, Maqueda y Rosatti, resuelve la nulidad de las resoluciones 271/2007 y 239/2009 de la Dirección de Políticas Ambientales y Recursos Naturales de la provincia de Jujuy por las cuales se había autorizado el desmonte de 1470 hectáreas de bosques nativos, en la finca “La Gran Largada”, ubicada en la localidad de Palma Sola, departamento de Santa Barbara de dicha provincia.

Al momento de fallar, consideró las notables anomalías en torno al procedimiento de estudio de impacto ambiental que calificaron el pedido de desmonte, las cuales presentan considerables irregularidades ya que se ignoró lo expuesto en la Ley de Presupuestos Mínimos de Bosques Nativos (art. 18, 22 y ss) y en la Ley General del Ambiente (art. 11 y 12), y por todo ello se justifica la nulidad de las autorizaciones. Para llegar a dicha decisión, expuso que las cuestionadas resoluciones desconocieron lo mencionado en las observaciones que surgen de las inspecciones realizadas en el predio.

Además de todo ello, la Corte reflexionó, que las autorizaciones para realizar el desmonte comprenden una superficie de 1470 hectáreas, frente a las 1200 objeto del estudio de impacto ambiental, de todos modos, solo fueron fiscalizadas 600 hectáreas, menos del 50% del área autorizada para dicha actividad.

Por ello, los integrantes del Máximo Tribunal, estimaron que la última sentencia emitida por el Tribunal Superior de Justicia de Jujuy, que es revocada, desconoce dos principios muy importantes, el precautorio y el preventivo, ambos contenidos en la Ley General del Ambiente 25675 (art. 4) y en la ley de Bosques Nativos 26331 (art. 3 inciso d).

Finalmente, concluyeron que no surge de la causa que se hayan efectuado las audiencias públicas antes de otorgar la autorización, lo cual es contrario a la cláusula ambiental del art. 41 de la Constitución Nacional y a leyes nacionales y provinciales que instrumentan las mismas previas a la realización del estudio de impacto ambiental, para promover la participación ciudadana.

Expuestas todas estas razones, concluye que las autorizaciones para realizar dicho desmonte son nulas.

Por su parte, el Dr. Carlos Rosenkrantz, en disidencia parcial, votó por hacer lugar a la queja, dejar sin efecto la sentencia apelada y devolver el expediente al Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Jujuy para que dicte un nuevo pronunciamiento.

#### **IV. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, JURISPRUDENCIALES Y DOCTRINARIOS**

El presente fallo alude al principio precautorio o de precaución. Dicho principio tiene su origen en el derecho ambiental alemán de 1970 con la Vorsorgeprinzip, y en el ámbito internacional, su génesis se halla en conferencia de Estocolmo de Medio ambiente de 1972; podría decirse que este principio es una gran novedad en el campo de derecho internacional ambiental dado que lleva no mucho más de cuarenta años. (Ferla Quevedo, 2016)

Aída Kemelmajer de Carlucci afirma que: “El principio de precaución se aplica en todo aquello que supone resguardar derechos humanos y privilegia la hipótesis de que suceda lo peor, un daño irreversible, aún en un plazo muy largo.”

Siguiendo las afirmaciones de la autora, los estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución con el fin de proteger el medio ambiente conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e 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. (Kemelmajer de Carlucci, 2014)

El principio precautorio se encuentra previsto además en la Convención sobre derecho del Mar y en la convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, en el art. 3.3, el cual expresa que “las Partes deberían tomar medidas de precaución para prevenir, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible”. (Naciones Unidas, 1992)

. En la Argentina se encuentra establecido en la ley General del Ambiente. (Ley 25.675 2002) (Ferla Quevedo, 2016)

Kemelmajer de Carlucci (2014) afirma que: “El principio de precaución se aplica en todo aquello que supone resguardar derechos humanos y privilegia la hipótesis de que suceda lo peor, un daño irreversible, aún en un plazo muy largo.”

En lo que respecta a la carga de la prueba de este principio, no es necesario que el Estado demuestre el carácter ofensivo de la actividad que se pretende llevar a cabo, sino que quien la proponga debe evidenciar que la misma pueda ser realizada garantizando que no producirá un desorden ambiental. (Alonso, 2017).

El principio de precaución al que se alude se encuentra establecido en numerosos instrumentos jurídicos siendo consagrado en el art. 41 de la Constitución Nacional, ante la carencia de alguna norma reglamentaria el juez deberá aplicar directamente la Constitución efectuando una labor de integración. (Cossari & Luna, 2005)

Esta corta historia, pero basta en doctrina, manifiesta la importancia de tal principio y es por esto que la presente Nota a fallo ve la necesidad de reflejarlo, entendiendo que es por éste que se logra preservar bienes que, de dañarse, significaría una gran e irreparable pérdida.

Por otro lado, respecto de la tala de bosques, según Greenpeace (Foro Ambiental, 2019) que trabaja en la temática, aduce que Argentina está en emergencia forestal, por lo que el Panel intergubernamental de Cambio climático (IPCC) es el organismo que produce la

información científica ONU, este mensura la deforestación global, indicando que el 4,3 %, ocurre en Argentina señalando además que la deforestación en el bosque chaqueño se ha acelerado en la última década a partir de la expansión agrícola convirtiéndose en una de las principales fuentes de carbono en el norte de la Argentina.

La fundación vida Silvestre Argentina (FVSA) agravándose esta situación respecto a las tareas productivas para urbanización, cultivo y fabricación de productos confeccionados con madera; en Argentina en los últimos diez años se perdieron tres millones de hectáreas por deforestación. ( La Nacion , 2015)

La conservación de los bosques es hábitat de gran variedad de flora y fauna silvestres y que su destrucción implica el riesgo de extinción de numerosas especies, motivo por el cual es una prioridad mundial preservarlo. El manejo de los bosques repercute inevitablemente en la conservación de los demás recursos naturales renovables, en la diversidad biológica y en el equilibrio ecológico local, regional y global. (Greenpeace, 2008)

Siendo precedente en este fallo el caso donde se determinó “Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/ amparo” (CSJN – 14 de septiembre de 2010) En el que se desestima el planteo efectuado por el Estado provincial a los fines de que se deje sin efecto la ,medida cautelar requerida en el marco de la acción de amparo promovida contra la provincia de Salta y el Estado Nacional por la cual se ordena de manera provisional los desmontes y talas pues se configura una situación de peligro afectando el clima de la región en la población del lugar y las generaciones futuras.

Por su parte, la empresa CRAM S.A defiende su derecho a trabajar y ejercer toda industria lícita.

Por supuesto que la legislación argentina prevé el derecho a ejercer la industria lícita, esto se ve en la Constitución Nacional en su art. 14 y en diversos fallos, siendo un arcano ejemplo de esto el caso Hileret y otro c/ Provincia de Tucumán, de 1903 en donde la fábrica, por el azúcar producida debía pagar cuantiosas sumas de dinero en concepto de impuestos, perjudicando gravemente a la empresa y afectando este derecho.



Como bien lo expresa Ahuad, este derecho goza de amparo constitucional, sin embargo puede ser reglamentado, por lo que se establece ciertos límites al ejercicio del derecho que está en cuestión (Ahuad, s/f)

## **V. POSTURA DE LA AUTORA .**

Los bosques, sin duda, son un recurso natural inconmensurable, tanto es así que hay distintas organizaciones orientadas a su cuidado y preservación; cada especie animal o vegetal merecen protección y conservación pues el equilibrio del ecosistema depende de la armonía natural que exista.

Es ahí cuando el ordenamiento jurídico interviene dándole estructura y contenido a la defensa que se le hace al bosque y a todo otro ecosistema; regulando modos, formas y límites de uso, priorizando la conservación y la subsidiaria reparación en caso de un eventual daño.

En el caso estudiado; la empresa CRAM S.A, tiene un derecho intrínseco a ejercer su industria lícita, amparándose en las resoluciones emanadas de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales; sin embargo, este ejercicio no es ilimitado, es relativo y se debe ser regulado.

Así es que los más altos magistrados ponen foco en el principio precautorio, puesto que como fue antedicho, el ecosistema es un delicado equilibrio que fácilmente se puede llegar a perjudicar, siendo preciso no sólo tener elementos jurídicos aptos para lograr una recomposición del medio, sino, y más importante, se debe contar con herramientas que hagan cumplir “el deber de no dañar”, pues la reparación de este tipo de daños puede tornarse imposible.

En relación a la disidencia del Dr. Rosenkrantz, sin querer ser más erudita que aquel magistrado, me temo no estar de acuerdo con su postura, ya que él pretende que vuelvan los autos al tribunal de origen para que se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo resuelto. Esto, lejos de garantizar el cuidado del medioambiente, provoca una innecesaria demora que, aunque se declarara formalmente procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada, el aplazamiento en el tiempo de una sentencia definitiva no hace más que retrasar la aplicación del derecho, generando una situación de latencia judicial que no resulta provechoso en ningún aspecto.

## VI. CONCLUSION

Como se ha mencionado en la presente nota a fallo, se produce una tensión entre, por un lado, los derechos aducidos por la empresa que pretende efectuar la tala de boques del lugar y por otro lado la preservación del medio ambiente que los vecinos pretenden se respete, ya que esta deforestación implicaría un perjuicio en el ecosistema.

Por ello, la Corte Suprema de Justicia al ponderar el principio precautorio, toma una clara posición al considerar la petición de los vecinos quienes aprecian que el medioambiente se vería afectado a causa de la tala perpetrada por parte de la empresa CRAM S.A, por lo que su desición resulta en la resolución de aquel problema axiológico del que se habló precedentemente.

Desde dicha perspectiva, el derecho a la preservacion de los bosques nativos invocada por los habitantes del lugar, se convierte en un bien juridico que reclama ser resguardado de todo hecho opuesto a derecho y que dañen al medio ambiente.

Por todo ello, el fallo “Mamani Agustín Pio y otros c / Estado Provincial- Direccion Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa CRAM S.A s/ recurso” sienta un precedente ya que se prioriza al mediomambiente ante cualquier tipo de actividad que pueda vulnerar los derechos ambientales y de los ciudadanos en general.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

### Doctrina

**Ahuad, E. J.** (s/f). *La licitud de naturaleza precaria en el contrato de trabajo*. Obtenido de <http://www.untref.edu.ar/documentos/tesisposgrados/Ahuad.pdf>

**Alonso, V.** (2017). *El principio precautorio en el marco del V Congreso Argentino de Derecho Ambiental*. Diario DPI, S/D.

**Cossari, N., & Luna, D.** (2005). *El principio de prevención y la evaluación de impacto ambiental*. Obtenido de <http://www.saij.gob.ar/nelson-cossari-principio-prevencion-evaluacion-impacto-ambiental-dacc050081-2005/123456789-0abc-defg1800-50ccanirtcod>

**Ferla Quevedo, N.** (12 de febrero de 2016). *El principio precautorio en el Derecho Ambiental*. Obtenido de <https://abogados.com.ar/index.php/el-principio-precautorio-en-el-derecho-ambiental/17761>

**Kemelmajer de Carlucci, A.** (2014). *El principio precautorio*. Obtenido de [https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/3551/Principio\\_precautorio\\_Kemelmajer\\_de\\_Carlucci.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/3551/Principio_precautorio_Kemelmajer_de_Carlucci.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

### **Jurisprudencia**

**Corte Suprema de Justicia de la Nación** (05 de septiembre de 1903). Hileret y otros c/ Provincia de Tucumán, FA03000276

**Corte Suprema de Justicia de la Nación** (26 de marzo de 2009) Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/ amparo., S1144XL

**Corte Suprema de Justicia de la Nación** (05 de septiembre de 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., CSJ 318/2014 (50-M) /CS1

### **Legislación**

#### **Constitución Nacional**

**Ley 25675** Ley General de Ambiente.

**Ley 26.331** Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos

**Ley 5063** General de Medio Ambiente

#### **Otros**

**Foro Ambiental.** (28 de enero de 2019). Argentina está en emergencia forestal, según Greenpeace. Obtenido de <https://www.foroambiental.net/argentina-esta-en-emergencia-forestal-segun-greenpeace/>

**Greenpeace.** (marzo de 2008). Emergencia Forestal. Obtenido de <https://ced.agro.uba.ar/gran-chaco/sites/default/files/pdf/sem8/emergencia-forestal.pdf>

**Naciones Unidas.** (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Obtenido de <http://unfccc.int/cop4/sp/conv/convsp.html>

**La Nación.** (28 de octubre de 2015). Emergencia forestal por pérdida de bosques. La Nación, págs. <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/emergencia-forestal-por-perdida-de-bosques-nid1840339/>.

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, 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 2º).

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 desmote comprende una superficie mayor a la detallada en el estudio de impacto ambiental.

Resulta claro y manifiesto que se autorizó el desmote de una cantidad de hectáreas superior a las comprendidas en el estudio de impacto ambiental -380 hectáreas según 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 desmote, 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).

7º) Que, de acuerdo con coincidentes y numerosas decisiones de esta Corte, no debe ser aceptado como acto jurisdiccional válido la sentencia que omite toda consideración de una cuestión oportunamente propuesta en la causa y que resulta conducente para la solución del litigio. En especial, así lo ha resuelto respecto de sentencias dictadas por tribunales de alzada que, como en el caso, dejan sin efecto el fallo apelado y deciden el pleito soslayando, sin fundamento para ello, puntos oportunamente alegados por la parte que había triunfado en la instancia anterior (cfr. Fallos: 234:307; 247:111; 253:463; 256:434; 265:201; 268:48; 266:246, y más recientemente, Fallos: 308:656; 324:1429; 327:3925).

Por ello, oído el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Vuelvan los autos al tribunal de origen para que se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo resuelto. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

Carlos Fernando Rosenkrantz.

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**.