



**Universidad Siglo 21**

Abogacía

Año: 2020

**Alumno:** León Felipe Coll

**DNI:** 30111523

**Legajo:** VABG80063

**Tema:** Modelo de caso - Medio Ambiente

Corte Suprema de Justicia. (05/09/2017) “Mamani, Agustín Pío y otros c/Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/recurso.

**Nombre de la tutora:** Ab. Romina Vittar

## **Sumario**

I. Introducción. - II. Reconstrucción de la premisa fáctica. - III. Historia procesal. - IV. Descripción de la decisión del Tribunal. - V. Análisis de la Ratio Decidendi.- VI. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. - VII. La postura del autor. - VIII. Conclusión. – IX. Bibliografía.

## **I - Introducción**

*“La tierra provee lo suficiente para saciar las necesidades de cada hombre, pero no la avaricia de cada hombre” (Mahatma Gandhi)*

Mediante las siguientes líneas procederé al análisis del fallo con sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre un tema que nos concierne a todos, no solo por tratarse del Medio Ambiente y de bienestar para esta generación como futuras según reza el art. 41 de la Constitución Nacional, sino como un tema de importancia colectiva y que no puede dejarse de lado bajo ninguna circunstancia.

El fallo de Autos: “Mamani Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A.”, reviste importancia para su análisis, ya que se presenta en primer lugar contradicciones – entre la norma y el principio precautorio – vulnerando lo regulado en la Ley General de Ambiente (de suma importancia en materia ambiental), inobservancias en los procedimientos, la falta clara de información al ciudadano y de audiencias públicas en temas concernientes al medio ambiente y vulneración de principios, como el precautorio, considerado uno de los principales de la materia que nos atañe. La inobservancia que se evidencia de los procedimientos detallados en el citado fallo, los cuales adolecieron de irregularidad, dieron lugar a la nulidad de las resoluciones a las cuales arribaron.

Como bien lo cita el art. 41 de la Constitución Nacional, todos los habitantes gozarán de un ambiente sano, dentro del cual no puede haber excepciones de ningún tipo. Por esta misma razón, toda acción que atente o modifique una determinada zona, ciudad o provincia, debe realizarse mediante estudios previos para determinar su alcance y que

este no atente contra el medio ambiente en lo inmediato ni en sus futuras generaciones. En el caso en cuestión, los análisis presentaron irregularidades en relación a este punto.

La problemática jurídica que se presenta ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en base al fallo seleccionado son las contradicciones entre la norma y el principio precautorio, dando a lugar a la sentencia arbitraria por parte del Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Jujuy. La fundamentación a sus dichos son en base a irregularidades y faltas producidas por vulnerar el principio precautorio al que hace mención La Ley General del Medio Ambiente y la Constitución Nacional, entre otras. De igual manera, las normas de la provincia de Jujuy obligan al fomento y participación ciudadana en este tipo de cuestiones, con el único objetivo de preservar los recursos ambientales, no surgiendo de las constancias de autos que se hayan celebrado las audiencias públicas de carácter obligatorio. A la vulneración del principio precautorio, se le suma la omisión de realizar el estudio de impacto ambiental, obteniendo como producto de ello las resoluciones que dan autorización al desmonte que se produjo en la provincia de Jujuy.

En conclusión y en base a las observaciones anteriormente descriptas, procederé a realizar mi nota a fallo analizando la sentencia arbitraria dictaminada por el Tribunal Superior de Jujuy.

## **II. - Reconstrucción de la premisa fáctica**

La premisa fáctica sobre la que recae el fallo CSJ 318/2014. (50-M) / CS1, Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso, dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se refiere a la validez o nulidad de las Resoluciones N° 271 – DPPA y RN – 2007 y N° 239 – DPPA y RN – 2009 de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales de la provincia de Jujuy. Dichas resoluciones permiten el desmonte de 1470 hectáreas, cifra aún mayor que la indicada en la evaluación ambiental en la finca “La Gran Largada”, situada en la localidad de Palma Sola, de la provincia de Jujuy. En dichas resoluciones se observaban

irregularidades en los procedimientos como la ausencia de participación ciudadana y el acceso a la información pública, dando lugar a la violación del principio precautorio. Art. 4 (Ley General del Ambiente 25.675)

### **III. - Historia procesal**

El Tribunal Contencioso Administrativo de la localidad de Palma Sola, órgano de instancia única y colegiada, los actores Mamaní, Agustín Pío, Armando Ortega, Normando Agapito Mamaní, Gloria Isabel Mamaní, Santiago Felipe Palma y Silvia Cecilia Cavezas deducen Acción Colectiva de Amparo Ambiental en contra del Estado Provincial “Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales D.P.P.A. y R.N.” y la empresa CRAM S.A, donde este tribunal resuelve hacer lugar a la demanda y declara nulas las resoluciones emitidas. Los intervinientes iniciaron Recurso de Inconstitucionalidad ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Jujuy, el cual revoca la sentencia del inferior, manifestando que la evaluación solo presentaba sugerencias y recomendaciones y que la decisión fue abusiva. En última instancia es donde interviene la Corte, mediante Recurso de Queja interpuesto por la actora por denegación al Recurso Extraordinario, sentenciando la nulidad definitiva de los actos administrativos que habilitaron el desmonte en la zona indicada ut supra.

Los jueces de la corte, en primer lugar, dieron lugar a la Queja por considerar graves los errores cometidos en la evaluación de impacto ambiental - inspecciones previas realizadas en el predio (fs. 166/168, 177/178, 182/184, 196/197 Y 199 del expediente administrativo) -, que contenían las resoluciones que autorizaban el inicio de las obras, como la tala indiscriminada de árboles, existencia de sectores colinados con una pendiente superior a 9%, un bañado - entre otros aspectos - que no figuran en el plano presentado por no haber contemplado lo estrictamente establecido en las leyes nacionales de medio ambiente. En este punto se menciona en el fallo al principio precautorio, siendo un principio fundamental; así, la ley N° 26.331, que establece los “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos<sup>1</sup>” y la Ley General del Ambiente, dice

---

<sup>1</sup> Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26.331 (28 de Noviembre de 2007)

que: “El principio precautorio supone que cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente<sup>2</sup>”. Dicho principio no fue considerado en el dictado de las resoluciones.

En el considerando séptimo, analizan la decisión del Tribunal Superior de Jujuy donde observan que su sentencia no se ajusta al marco normativo aplicable. Como en una oportunidad la Corte fallo como el citado “Caso Mendoza” (Fallos: 329: 2316), en materia de medio ambiente y en persecución del bien colectivo, logra obtener prioridad absoluta la prevención de daño a futuro. El fundamento lo señala el artículo 41 de la Constitución Nacional que reza: “Todos los habitantes tienen derecho a gozar de un ambiente sano<sup>3</sup>”.

Por último y no menos importante se menciona la ausencia de constancias sobre audiencias públicas antes del dictado de las resoluciones. El acceso a la información ambiental se fundamenta también en la Ley General de Ambiente, donde cita: “toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionan con la preservación y protección del ambiente<sup>4</sup>”. Es propicio destacar que, mediante Ley Provincial N° 5.063 de medio ambiente, se sustenta como política ambiental “el fomento de la participación de los habitantes de la provincia en las actividades de protección, conservación y defensa del ambiente<sup>5</sup>”. Dicha ley realiza la difusión de los estudios de impacto ambiental<sup>6</sup>, haciendo clara referencia a las audiencias públicas en lo que respecta a lo provincial.

Para concluir y bajo el estricto análisis de las distintas resoluciones que dictaminó la Corte Suprema de Justicia de la Nación las cuales considero ilegítimas, dieron lugar a su nulidad.

---

<sup>2</sup> Art. 4 – Ley General de Ambiente N° 25.675 (06 de Noviembre de 2002)

<sup>3</sup> Art. 41 – Constitución Nacional Argentina

<sup>4</sup> Art. 19 – Ley General de Ambiente N° 25.675 (06 de Noviembre de 2002).

<sup>5</sup> Ley Provincial N° 5063 “General de Medio Ambiente” (14 de Julio de 1998)

<sup>6</sup> CSJN, “Mamani, Agustín Pio y otros c/ Estado Provincial- Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la empresa Cram. S.A s/ recurso”, Fallos: 318/2014 (50-M)/CS1 (2017).

#### **IV. - Descripción de la decisión del tribunal**

La Corte Suprema de la Nación en los autos Mamani Agustín Pío y otras c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. se declara formalmente procedente al Recurso Extraordinario, declarando la nulidad de las resoluciones, dejando sin efecto alguno la sentencia apelada.

#### **V. - Análisis de la Ratio decidendi**

La Ratio Decidendi es la postura y decisión - con su debida fundamentación - de cada Juez dentro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El artículo 41, párrafo primero como eje de partida de la Constitución, es uno de los primeros fundamentos que justifica su decisión ante su claro incumplimiento.

En segundo lugar, se basan en la Ley General del Ambiente Ley N° 25.675, art. 4 – cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica - , argumentando que no se realizó la correspondiente evaluación de impacto ambiental, dentro de los cuales los procedimientos administrativos no fueron acatados y/o cumplidos en el dictado de las resoluciones.

En último lugar y no menos importante destacan el principio precautorio, dentro de la Ley N° 26.331 – que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos –, quien manifiesta que debe haber conocimiento de todo daño ambiental, producida a raíz del hombre o las acciones derivadas del mismo antes dar inicio a una obra de esta índole.

La decisión fue por voto concurrente de los jueces de la Corte, Dres. Ricardo Lorenzetti, Horacio Rosatti, Juan Carlos Maqueda, Elena Highton de Nolasco, mientras que Carlos Fernando Rosenkrantz se pronuncia en disidencia parcial.

#### **VI. – Descripción del Análisis Conceptual, Antecedentes Doctrinarios y**

##### **Jurisprudenciales**

Como introducción del análisis conceptual, es menester indicar o resaltar aquellos conceptos que fueron necesarios para analizar en el fallo en cuestión. El punto de partida, en materia de legislación y que protege lo referido a materia ambiental es el Art. 41 de la Constitución Nacional.

Por su parte la Ley General de Ambiente N° 25.675 (2002), mediante el art. N° 1 que dice:

*“La presente ley establece los 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.”*

Dentro de la misma ley, es importante destacar el art. N° 4, el principio precautorio:

*“Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.”.*

El principio de precaución, diferencia el derecho ambiental del resto de las disciplinas clásicas. Y constituye, a nuestro juicio, un principio estructural, de base, o vertebral de la novísima disciplina jurídica ambiental. (Antonio Benjamín, citado por Néstor Cafferatta, 2004, p. 8)

La no adopción de este principio y la falta de estudio del impacto ambiental, como así también de audiencias públicas, omitidas en las resoluciones, hace resaltar la importancia de los mismos:

*“El principio precautorio es un cambio de la lógica jurídica clásica pues parte de la base de la "no certeza", duda o incertidumbre. Cuando se habla de daño se parte del concepto de "certeza", el daño ambiental en cambio, es muchas veces incierto, impersonal, indiferenciado y en ocasiones se presenta como un daño futuro e incierto. Ello ha llevado al operador jurídico a innovar, a aplicar lo mismo pero de manera diferente, y en esa búsqueda de adaptación para dar respuesta a un problema nuevo, a*

*nuevos derechos, derechos de incidencia colectiva como son los derechos ambientales, surge de entre los principios del derecho ambiental el principio precautorio*". (Berros, M. V. (2010). Evaluación de impacto ambiental, una mirada como dispositivo jurídico. Revista Derecho y Ciencias Sociales, 68-83.).

En el fallo "Mamani", con el incorrecto proceder del Tribunal Superior de Justicia de Jujuy en lo referido a los procedimientos (informe de impacto ambiental) surge el llamado control de complementariedad.

*"El control de complementariedad tiene por objeto desaplicar, anular y declarar la inconstitucionalidad de las normas locales que, perforando los presupuestos mínimos, violan el mandato de complementariedad dispuesto por el tercer párrafo del art. 41, CN"*. (Esain, J.A (2017) el control de la complementariedad en material ambiental. Los presupuestos mínimos ambientales. Laley2017-e, 409).

Como bien cita el tercer párrafo del art. 41, corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Respecto a los presupuestos mínimos de protección, ellos funcionan como "norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional" (art. 6º, ley 25.675 General del Ambiente debiendo sus pares locales, para ser válidas, disponer de niveles de protección ambiental superior, es decir, complementar en la "protección" (aspecto positivo de la competencia). En caso de no representar un nivel tuitivo más alto, las normas locales serán consideradas "no complementarias", es decir, contrarias al mandato del tercer párrafo del art. 41, CN.

En cuanto al ámbito de su aplicación se incluyen normas municipales y normas interprovinciales como así también intrafederales.

De acuerdo a la problemática jurídica que reviste este fallo, es que considero de relevancia citar los siguientes como antecedentes jurisprudenciales respecto al uso del control de complementariedad. Tanto el fallo (SCBA, "Granda, Aníbal y otros. c. Edelap SA s/ amparo" Ac. 93.412 sentencia del 2 de noviembre de 2005, anotada por BIONDA,

Rodrigo E. - ESAÍN, José A.) como el fallo (Álvarez, Avelino y Otra c/ El Trincante S.A. y Otros s/ Daños y perjuicios sentencia del 25 de septiembre de 2013). En ambos casos, el tribunal, aplica el control de complementariedad, dejando de lado una norma local ya que perfora el piso normativo de la Ley General de Ambiente N° 25.675.-

Si en el iter procesal para la adopción de una resolución administrativa ambiental local, no se siguen las “recetas mínimas” y si se violan esos contenidos que hacen al derecho constitucional del ambiente (art. 41, CN), si esa decisión adolece de vicios que la colocan por fuera de la estructura de constitucionalidad ambiental, es contraria al Estado ambiental de derecho; entonces debe existir algún mecanismo que permita el “saneamiento”: y ello es la anulación por el máximo órgano judicial de la Nación, como garante último de estas normas.

## **VII. – Postura del autor**

“El derecho ambiental, disciplina jurídica en pleno desarrollo y evolución, constituye el conjunto de normas regulatorias de relaciones de derecho público o privado tendientes a disciplinar las conductas en orden al uso racional y conservación del medio ambiente, en cuanto a la prevención de daños al mismo, a fin de lograr el mantenimiento del equilibrio natural, lo que redundará en una optimización de la calidad de vida.” (Cafferatta, 2004, p.17)

Mi postura es acorde a la decisión que se obtuvo en su mayoría por los Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La decisión es en base a los procedimientos irregulares en los que se produjo el estudio de impacto ambiental y la zona en cuestión a realizar tareas de desmonte, los cuales incumplen en primer lugar, la Ley General de Ambiente N° 25.675, en su art. N° 4 afectando a principios como el preventivo y precautorio; en segundo lugar la Ley N° 26.331, art. 22 – autorización a procedimiento de evaluación de impacto ambiental - y por último el art. 41 de la Constitución Nacional. El incumplimiento de las nombradas leyes, dieron origen a las resoluciones por la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales de la provincia de Jujuy, dando inicio a las obras propuestas y haciendo una omisión a las observaciones

que presentaba dicho informe (Ley General de Ambiente, art. N° 11), dando lugar a la nulidad por incumplimiento de ley.

Conforme a lo mencionado y no menos importante, debo resaltar la ausencia de la participación ciudadana (no fomentado en el informe) en materia ambiental, donde la Ley 25.675, art. N° 19 menciona que los ciudadanos tienen derecho a opinar en procedimientos administrativos relacionados con la preservación y protección del mismo. A su vez, la Ley Provincial de Jujuy N° 5063, art. 12 inc. L donde se fomenta en actividades de protección, conservación y defensa del ambiente.

El problema jurídico presente en el fallo Mamani, Agustín Pío y otros c/Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/recurso, es que se debe hacer hincapié en la declaración de procedencia del recurso extraordinario federal y, a su vez, en la arbitrariedad que dictaminó el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Jujuy en donde se omitieron leyes, no se fundamentó en materia de derechos y no obtuvo el cese de las actividades, pese a las inobservancias de los procedimientos.

Cabe a lo descripto anteriormente el control de complementariedad, quien puede declarar la inconstitucionalidad de normas locales y perforando los presupuestos mínimos, dispuesto en el tercer párrafo del art. 41 de la Constitución Nacional "*... corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales...*", la cual en fallos (SCBA, "Granda, Aníbal y otros. c. Edelap SA s/ amparo" Ac. 93.412 sentencia del 2 de noviembre de 2005, anotada por BIONDA, Rodrigo E. - ESAÍN, José A.) se observa su proceder.

Dentro de cada territorio, la responsabilidad en los temas ambientales corresponde a la jurisdicción en la que se localizan o presentan. Las responsabilidades de los gobiernos locales son primarias mientras que las provincias tienen una responsabilidad absolutamente fundamental en el manejo de los asuntos ambientales. Así mismo corresponde a la Nación dictar una legislación de base, con los presupuestos mínimos

necesarios que aseguren por una parte, iguales condiciones de protección a todos los habitantes en cualquier lugar en que estos se encuentren y, por la otra que asuman la necesidad del establecimiento de las normas vinculadas con los procesos globales de preservación ambiental.

De tal manera que la Nación tendrá que dictar esas normas de base, dejando a cargo de los gobiernos provinciales y locales la responsabilidad en la legislación y jurisdicción en esos niveles. Las provincias conocen fehacientemente el material sobre el cual están llamados a legislar y de ninguna manera están obligadas a adoptar medidas por debajo de los requerimientos provinciales.

Como bien mencioné, si los presupuestos mínimos ambientales padecen aquellos vicios que están por fuera de la Constitución Nacional, y es contrario al estado ambiental de derechos en las formas ya expresadas y analizadas, pasan a ser derogadas por el máximo órgano Judicial de la Nación, quien dictamina y es el garante de hacer cumplir las normas.

### **VIII. – Conclusión**

Las leyes, normativas, organismos de prevención como así también la Constitución Nacional deben prevalecer ante cualquier acción contraria u arbitraria que se imponga a nivel nacional en materia de derecho ambiental. Una decisión de esta índole no debe bajo ningún aspecto “saltar” procesos legales y mantener irregularidades. Es aquí donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación debe velar por los derechos de los habitantes, constitucionalmente adquiridos.

No se puede permitir bajo ninguna circunstancia una decisión que viole los derechos de la personas, en lo individual como colectivo. No es factible considerar temas de materia ambiental sin pensar a futuro, sin interpretar que las acciones tomadas en la actualidad tendrán repercusión más adelante.

### **IX. - Revisión bibliográfica**

#### **Legislación**

1. Constitución Nacional Argentina (1994)
2. Ley N° 25.675 (2002). Ley General del Ambiente.
3. Ley N° 26.331 (2007). Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.
4. Ley Provincial de Jujuy N° 5063 “Ley General del Medio Ambiente” (1998)
5. Decreto Provincial de Jujuy N° 5980/2006. (2006)

### **Doctrina**

1. Berros, M. V. (2010). Evaluación de impacto ambiental, una mirada como dispositivo jurídico. Revista Derecho y Ciencias Sociales, 68-83.
2. Caferratta, N. A. (2004) El principio precautorio. Gaceta Ecológica (73). <https://www.redalyc.org/pdf/539/53907301.pdf>.
3. Caferratta, N. A (2003). Introducción al derecho ambiental. [https://www.academia.edu/10367209/Introducci%C3%B3n\\_al\\_Derecho\\_Ambiental\\_-\\_N%C3%A9stor\\_Cafferatta](https://www.academia.edu/10367209/Introducci%C3%B3n_al_Derecho_Ambiental_-_N%C3%A9stor_Cafferatta)
4. Esain, J.A (2017) el control de la complementariedad en material ambiental. Los presupuestos mínimos ambientales. Laley2017-e, 409.
5. Monzón Capdevila, M. (2018). La importancia de la participación ciudadana en la protección del medio ambiente. SAIJ: DACF180085

### **Jurisprudencia**

1. C.S.J.N. “Salas, Dino y otros c/ Salta provincia de Estado Nacional s/ amparo”, Fallo 332:663 (2009)
2. C.S.J.N. “Cruz, Felipa y otros c/ Minera Alumbreira Limited y otros/ sumarísimo”, Fallo 339:142. (2016)
3. C.S.J.N. “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suc. Argentina y su propietaria Yamaha Gold Inc. y otros s/acción de amparo”, Fallo 339:201. (2016)
4. C.S.J.N. “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”, Fallo 329:2316. (2008)

5. S.C.B.A, “Granda, Aníbal y otros. c. Edelap SA s/ amparo” Ac. 93.412 sentencia del 2 de noviembre de 2005, anotada por BIONDA, Rodrigo E. - ESAÍN, José A.
6. S.C.B.A, “Álvarez, Avelino y Otra c/ El Trincante S.A. y Otros s/ Daños y perjuicios”. Sentencia del 25 de septiembre de 2013.-
7. C.S.J.N, “Villivar, Silvana N. c. Provincia del Chubut y otros s/ amparo”, Fallo 330:1791. (2007)
8. C.S.J.N. “Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso”, Fallo 318:2014. (2017)

9. CSJ 318/2014. (50-M) / CS1

Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso.

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).

4°) Que asiste razón a la recurrente en cuanto afirma que el *a quo* no consideró las constancias de la causa que daban cuenta de la existencia de irregularidades relevantes en torno al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, como así también en el trámite anterior al otorgamiento de las autorizaciones.

También correctamente afirma que la sentencia apelada modificó la pretensión al exigir acreditación o inminencia del daño ambiental, cuando en rigor la actora demandó la nulidad de los actos administrativos que autorizaron los desmontes. Con ello, además, desconoció en forma expresa la aplicación del principio precautorio que rige la materia.

5°) Que en este punto cabe recordar que el principio precautorio es uno de los principios fundamentales de la política ambiental. Así, la ley 26.331 -que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos- enumera como uno de sus objetivos “[h]acer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos (...)” (artículo 3°, inciso d).

De su lado, la Ley General del Ambiente 25.675, establece que el principio precautorio supone que “[c]uando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación

del medio ambiente” (artículo 4°).

En este sentido, este Tribunal ha tenido oportunidad de enfatizar la importancia y gravitación que reviste el principio precautorio en el precedente “Salas, Dino”, publicado en Fallos: 332:663. Allí, estableció que “...el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten (...) La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón, no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras” (considerando 2°).

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

6°) Que, por lo tanto, procedería revocar la sentencia apelada en lo que ha sido materia del recurso y devolver los autos para que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy pronuncie una nueva sentencia con arreglo a lo expuesto. Pero, por las circunstancias a las que se hará referencia en el curso de este pronunciamiento, este Tribunal hará uso de la 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 descrito 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.