



PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN  
AMBIENTAL:  
SU INCIDENCIA EN LA HABILITACIÓN DE  
INSTANCIA DE REVISIÓN POR PARTE DE LA CORTE  
SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ALUMNA: FONTÁN DANIELA MARÍA

LEGAJO: VABG76233

TEMA: DERECHO AMBIENTAL

CARRERA: ABOGACÍA

TUTORA: BELÉN GULLI

2019

**Autos: “Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Mamani, Agustín Pío y otros el Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso”.**

**Corte Suprema de Justicia de la Nación**

**Fecha de Resolución: 5 de septiembre de 2017**

Sumario: I. Introducción. – II. El Caso “Mamani”. – III. Los fundamentos de la Corte  
IV. La competencia ambiental: Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. - V. Tutela ambiental ¿efectiva?. - VIII. Referencias

## **I.- Introducción**

La legislación Ambiental en la República Argentina, cobra especial relevancia a partir de la reforma constitucional de 1994 con la incorporación de la denominada “cláusula ambiental” -Artículo 41- a nuestra carta magna. Específicamente, el párrafo tercero del mencionado artículo señala que: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales” (Const., 1994, art.41).

De este modo, se sientan las bases para la creación de un nuevo orden jurídico a nivel nacional, que sirve como referencia para todo el territorio argentino y que se encuentra conformado entre otras, por las denominadas “Leyes de presupuestos mínimos para la protección ambiental”. La más importante de ellas, la Ley N° 25.675 denominada “Ley General del Ambiente”, fue promulgada en el año 2002 para ratificar el Pacto Federal Ambiental - acuerdo interjurisdiccional firmado en 1993 con el fin de promover las políticas de desarrollo ambiental- y fijar –entre otras cosas- “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”, los principios a partir de los cuales debe interpretarse y aplicarse toda norma de política ambiental y determinar la competencia judicial para las mismas, señalando que corresponde a los tribunales ordinarios, salvo casos en que los actos provoquen una degradación o contaminación en recursos ambientales

interjurisdiccionales lo cual habilitaría la instancia federal (Ley General de Ambiente, 2002, art.1),.

A nivel local, las provincias fueron dictando sus propias normas ambientales, complementarias de las generales, ejerciendo la jurisdicción para velar por su cumplimiento. Esta tutela ambiental por parte de los Tribunales Ordinarios no siempre ha sido efectiva, motivando una mayor intervención de la Corte Suprema en los últimos años, en casos que solían resolverse en la órbita provincial y que han generado nuevos debates en relación a la competencia en esta materia, como es el caso del fallo “Mamani” en el que centraremos nuestro análisis.

En el año 2017, la Corte Suprema de Justicia de la Nación habilita la instancia de revisión establecida en el artículo 14 de la Ley 48, declarando formalmente procedente un recurso extraordinario interpuesto por la parte actora en el caso “Mamani”. En el mismo, la revisión implicaba reconsiderar “puntos de hecho o de derecho local ajenos a la jurisdicción extraordinaria” (CSJN en Fallos, 192:104) por lo que la Corte argumenta su decisión en la existencia de “intereses federales relevantes” contenidos en las instituciones básicas de la legislación ambiental que deben ser garantizados, en el caso que la justicia ordinaria los desconozca al momento de dictar sus sentencias (Esaín, 2017) como ocurría en el caso mencionado.

Encontramos en este punto la relevancia del fallo, por tratarse del primero que reconoce, en los presupuestos mínimos de protección ambiental establecidos por la Ley General de Ambiente 25.675, intereses federales que habilitan la vía recursiva ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2017).

## **II.- El “Caso Mamani”**

Los hechos comienzan en la Provincia de Jujuy con las resoluciones 271/2007 y 239/2009 mediante las cuales, la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales autorizan el desmonte de 1470 hectáreas en la Finca “La Gran Largada” ubicada en la Localidad de Palma Sola.

Ante dichas resoluciones, un grupo de vecinos de la localidad interpusieron acción de amparo por defectos graves en la tramitación de las mismas, argumentando que los procedimientos de evaluación de impacto ambiental no habían tenido en consideración el acceso a la información, ni la participación ciudadana, tal como lo dispone la legislación ambiental vigente. La misma, fue resuelta de manera favorable para los actores declarándose la nulidad de los decretos provinciales.

Frente a este pronunciamiento los demandados - Estado provincial y la firma CRAM S.A- interponen recurso de inconstitucionalidad, llevando el caso al Tribunal Superior de Justicia de la provincia. El mismo, decide hacer lugar al recurso, considerando válidas las autorizaciones de desmonte y abusiva la sentencia de grado que declara su nulidad. Entendiendo 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”<sup>1</sup>.

Como respuesta, los actores interponen recurso extraordinario argumentando 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, el cuál al ser denegado, da origen a la queja ante la Corte Suprema de Justicia la Nación.

### **III.- Los fundamentos de la Corte**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, mediante el voto de la mayoría de sus miembros y con disidencia parcial del Señor Ministro Carlos Fernando Rosenkrantz resuelve declarar formalmente procedente el recurso extraordinario, revocando la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Jujuy por considerarla “arbitraria” y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 16 de la Ley 48, declarando la nulidad de los decretos 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009 de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales de la Provincia de Jujuy esgrimiendo los siguientes argumentos:

En primer lugar, señala las irregularidades en torno al procedimiento administrativo que emitió las autorizaciones de desmonte y al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, los cuales han sido desconocidos por el Tribunal de origen al emitir su sentencia y que tornan

---

<sup>1</sup> Dictamen del Procurador Fiscal ante la Corte Víctor Abramovich.

necesaria la intervención de la Corte para “no desconocer el derecho federal aplicable” (CSJN en Fallos, 192:104).

En este punto, hacen hincapié en las irregularidades desprendidas del plexo probatorio que permiten afirmar la existencia de un proceso de evaluación ambiental deficiente en el caso revisado y la falta de celebración de audiencias públicas antes del dictado de las resoluciones cuestionadas, lo cual afecta el derecho constitucional de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano y al acceso a la información ambiental (Ley General de Ambiente, 2002, art. 41 y 19)

Por último, fundamentan su intervención en la violación a uno de los principios rectores del derecho ambiental: el principio precautorio, al exigir el Máximo Órgano provincial acreditación o inminencia del daño ambiental en la zona.

En este sentido, la Ley General de Ambiente N°25.675 al conceptualizar el principio precautorio señala 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” (Ley General de Ambiente, 2002, art. 4).

En disidencia parcial del Señor Ministro Carlos Fernando Rosenkrantz también resuelve hacer lugar a la queja, declara formalmente procedente el recurso extraordinario y deja sin efecto la sentencia apelada, pero dispone reenviarlo al Tribunal de Origen con el objetivo que se dicte un nuevo pronunciamiento.

#### **IV.- La competencia ambiental: Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales**

Previo a la reforma constitucional de 1994 la doctrina había determinado que la competencia en materia ambiental era concurrente entre el Estado federal y las Provincias, en base a lo establecido en la denominada "cláusula del bienestar general" contenida en el art. 67 inc. 16 (Marienhoff, 1981)

Con la introducción del art. 41, queda establecida en nuestra Ley Suprema la distribución de competencias tanto legislativas como judiciales. El mismo, en su párrafo tercero

afirma que: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales” (Const., 1994, art.41).

Siguiendo el recorrido legislativo ambiental, en el año 2002 se sanciona la Ley General de Ambiente N°25.675 en virtud de lo establecido por el art. 41. La misma, en su artículo 7 termina de definir la competencia ambiental afirmando que: “La aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas. En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal.”.

Observamos de este modo la existencia de un “sistema de legalidad ambiental” compuesto por un conjunto de normas que regulan los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental, y que rigen en todo el territorio federal, y normas complementarias sustantivas de origen provincial y que solo serán eficaces dentro de sus propios límites jurisdiccionales (Esain,2011).

Por otro lado, si consideramos su aplicación judicial tal como señala la Procuradora Fiscal Dra. Laura Monti, en las hipótesis que tienen por fin la recomposición del daño ambiental colectivo la competencia corresponde a los tribunales de justicia ordinarios, y solo excepcionalmente a los del fuero federal en aquellos casos en los que se encuentren afectados recursos naturales de distintas jurisdicciones. (Monti. 2010)

Sin embargo, el reparto de competencias entre la nación y las provincias es de tal complejidad que las directrices constitucionales sobre la materia resultan muchas veces insuficientes a la hora de resolver los inconvenientes que se presentan y que constituyen debates constantes en nuestra organización federal (Gago, Gómez Zavaglia, Rivas, 2016)

En materia jurisprudencial, luego de la reforma de nuestra Carta Magna en el año 1995, se dicta uno de los primeros fallos en aplicación del artículo 41 en "Roca Magdalena c/ Provincia de Buenos Aires". La actora argumentó la inconstitucionalidad de una ley de la Provincia de Buenos Aires que homologaba un convenio celebrado entre la Provincia y la empresa Codeco para la construcción de una muralla de 30 km sobre el Río de la Plata, desde

Arroyo Sarandí hasta la divisoria entre los Partidos de Berazategui y Ensenada, con el propósito de recuperar y sanear dicha franja de tierra y preservarla de las sudestadas.

En dicha resolución el Alto Tribunal de la Nación rechaza la demanda, y confirma la competencia de la provincia para actuar argumentando que:

Son las autoridades administrativas y judiciales del estado de la Provincia de Buenos Aires las encargadas de valorar si la obra proyectada afecta aspectos tan propios del derecho provincial, como lo es todo lo concerniente a la protección del ambiente” y agrega “tal conclusión, cabe extraerla de la propia Constitución, la que, si bien establece que le cabe a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas. (CSJN, en Fallos: 318:992)

Con este fallo, la Corte sentó su postura la cual fue reafirmada en numerosos fallos en relación al respeto de las autonomías provinciales en cuestiones que consideraba propias del derecho público local y que debían ser resueltas por la justicia ordinaria de acuerdo a lo establecido por el art. 41.

Tras la sanción de Ley General de Ambiente en 2002 comienza una nueva etapa en materia jurisprudencial de la Corte con el caso “Fundación Medam c/ Estado Nacional Argentino” del año 2004. La actora introduce una demanda de daño ambiental que se habría producido en un predio de la localidad de Zárate, la Corte entiende que el mismo "podría" tener efectos interjurisdiccionales y por lo tanto “sería” de competencia federal. Esto significa que ante la duda que el daño denunciado pueda provocar efectos interjurisdiccionales, la competencia corresponderá al ámbito federal. Dicho pronunciamiento provoca que el segundo párrafo del artículo 7 pase a ser la regla y el primero la excepción (Esaín,2010)

Otro caso emblemático en cuestiones de competencia es la causa “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suc Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y Otros s/ Acción de amparo”. En la misma, un grupo de vecinos de Andalgalá, dedujo acción de amparo contra la provincia de Catamarca, la empresa Minera Agua Rica Sucursal Argentina, Yamana Gold Inc. y el citado municipio, con el objeto de obtener la suspensión de la explotación de las Minas de Agua Rica, ubicadas en los nevados del Aconquija, así como el cese definitivo de dicho emprendimiento, por lesionar los derechos a un medio ambiente sano y equilibrado, a la salud, a la vida, a la integridad física y a la propiedad de los accionantes y de todos los habitantes de la región. Asimismo, solicitó la declaración de nulidad de la resolución 35/09 de la Secretaría

de Estado de Minería de la Provincia de Catamarca, mediante la cual se emitió una Declaración de Impacto Ambiental en forma condicionada.

La Corte declaró formalmente admisible el recurso extraordinario por considerar que, de las constancias de la causa, especialmente de la resolución 35/09 se desprende que la medida dispuesta es susceptible de producir un agravio al medio ambiente que, por su magnitud y circunstancias de hecho, puede ser de tardía, insuficiente o imposible reparación ulterior.

Por otra parte, decreta dejar sin efecto la sentencia que omitió el análisis de normas aplicables al caso, que exigen la emisión de la declaración de impacto ambiental en forma previa al inicio de las obras fundamentando su decisión en el principio precautorio del derecho ambiental al sostener que:

En cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro y, en ese sentido, 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 (CSJN, en Fallos: 339:201).

Por último, apela a la arbitrariedad de la sentencia de la Corte local por no considerar los fundamentos de la actora tendientes a demostrar la ilegalidad de la resolución en cuestión, considerando al amparo como la vía idónea para cuestionar la pretensión y evitar así un daño inminente al medio ambiente.

Este fallo configura uno de los antecedentes jurisprudenciales más significativos del fallo Mamani ya que, sin existir el requisito de la interjurisdiccionalidad del daño ambiental que requiere el art. 41, la Corte habilita la instancia recursiva y deja sin efecto la sentencia ordinaria por considerarla arbitraria y por no respetar el principio precautorio del derecho ambiental.

## **V.- Tutela Ambiental ¿Efectiva?**

De acuerdo al artículo 6 de la ley 25.675, los Presupuestos Mínimos tienen por objeto imponer las condiciones necesarias para conceder una “tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional”. Dicha tutela, es la regulación que se realiza por medio de las normas jurídicas de las actividades del hombre sobre el ambiente.



En materia de competencia ambiental, debe ser la justicia ordinaria la que ejerza dicha tutela, actuando como garante de los Presupuestos Mínimos y solo excepcionalmente corresponde la misma al fuero federal. Esto, en consonancia con el artículo 124 de la Constitución Nacional, el cual señala que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Ahora bien, nos cabe plantear algunos interrogantes... ¿qué sucede cuando la justicia ordinaria no realiza una tutela ambiental efectiva y no se configuran los requisitos para que actúe el fuero federal de excepción? ¿Afecta la autonomía de las provincias la decisión de la Corte de intervenir en casos de derecho público provincial como garante último del derecho constitucional al ambiente?.

Tomando en consideración el fallo Mamani, el mismo reconsidera puntos de hecho y de derecho locales ajenos a la jurisdicción extraordinaria. Sin embargo, la Corte Suprema haciendo uso de la facultad conferida por el artículo 16, segunda parte, de la ley 48 resuelve sobre el fondo de la cuestión habilitando la instancia recursiva<sup>2</sup>, dejando sin efecto la sentencia y declarando la nulidad de una serie de resoluciones dictadas por el gobierno de Jujuy. Esto, por considerar irregulares las gestiones administrativas que habían permitido la emisión de las mismas, las cuales no habían sido tenidas en consideración en instancias anteriores del proceso.

Observamos de este modo, que si bien el art. 124 fija a las provincias la administración de sus recursos naturales, son reiterados los casos en que los gobiernos locales emiten licencias ambientales sin tomar en consideración el daño que pueden traer aparejadas las mismas en desmedro del principio precautorio del derecho ambiental, cuyo principal objetivo es la prevención del daño futuro.

En este sentido, también es moneda corriente encontrarnos con causas que han sido desestimados por los tribunales locales por no encontrarse acreditado el daño ambiental, tal como ha sostenido el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Jujuy en Mamani.

---

<sup>2</sup> Pese a que no se configuraba el requisito de la interjurisdiccionalidad del daño ambiental requerido para que el Máximo Tribunal actúe.

De este modo, en consonancia con lo argumentado por la Corte Suprema en el fallo comentado, consideramos necesaria la intervención de un órgano superior de control en aquellos casos en que la tutela ambiental no resulte efectiva sin que por ello se vea afectada la autonomía de las provincias, por tratarse de derechos de incidencia colectiva que por su relevancia para todos los habitantes de la Nación requieren una tutela inmediata y eficaz.

## **VII.- Referencias**

**ESAIN, Jose A. (2017)** “El control de complementariedad en materia ambiental. Los Presupuestos Mínimos Ambientales”. En Diario La Ley, <http://eseade.edu.ar/newsletter/noviembre-2017/Diario-La-Ley.pdf>

**ESAIN, Jose A. (2011)** “Federalismo ambiental: la competencia judicial en materia ambiental” en Cafferatta, Néstor A. (dir.), Summa Ambiental. Doctrina – Legislación – Jurisprudencia, Vol. II, 1a ed. Abeledo Perrot, Bs. As.

**ESAIN, Jose A. (2010)** “La Justicia para el desarrollo sostenible: jurisprudencia ambiental en doscientos años de Argentina” publicado en el Informe Anual de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales

**MARIENHOFF, Miguel S. (1981)** “Expropiación y urbanismo” En Diario La Ley

**MONTI, Laura M. (2010)** "Competencia regulatoria y judicial en materia ambiental según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación".

**GAGO Maria E., GÓMEZ ZAVAGLIA Tristan, RIVAS Fernando (2016)** “Federalismo Ambiental: los Recursos Naturales y la Distribución de Competencias Legislativas en la Constitución Nacional Argentina”. En Revista Jurídica, Universidad Aquino, Bolivia.

**SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE (2017)** “Informe del estado del ambiente”.

**CSJN, “Roca, Magdalena c/ Buenos Aires, Provincia de s/ inconstitucionalidad”** Fallos: 318:992 (1995)

**CSJN, “Fundación Medam c/ Estado Nacional Argentino” “Fundación Medam c/ Estado Nacional Argentino y otro” Fallos:327:3880 (2004)**

**CSJN, “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suc Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y Otros s/ Acción de amparo” Fallos: 339:201 (2016)**

**CSJN, “Abdala Avil c/ Dirección General del Impuesto a los Réditos” Fallos 192:104 (1942)**

**Constitución de la Nación Argentina.**

**Ley General de Ambiente N° 26.675.**

**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 l); 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.