



El principio precautorio en el Derecho ambiental

Mamani, Agustín pío y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso. Resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en fecha 5 de septiembre de 2017

DE OLIVERA CESAR JULIAN

D.N.I. N° 32.656.666

LEGAJO N° VABG38949

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación.

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”

Fecha de la sentencia: 5 de septiembre de 2017

Sumario: I) Introducción II) Descripción de los hechos, historia procesal y decisión adoptada por el tribunal III) Análisis de la *ratio decidendi* IV) Antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales V) Posición del autor VI) Conclusión VII) Referencias bibliográficas

I) Introducción

La protección del medio ambiente es una temática de trascendencia en el derecho argentino que tiene su amparo en la Constitución nacional, y como derivado de ella, en diversas leyes nacionales y provinciales. La reforma constitucional del año 1994 ha incorporado el artículo 41, donde se expresa que “todos los habitantes tienen derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado”. Asimismo, la Ley General de Ambiente, N° 25676, esgrime una serie de principios que deben ser respetados por cualquier actividad que se realizará dado que son protectores del medio ambiente.

El fallo que se analizará se llama “Mamani, Agustín Pío y otros c/Estado Provincial– Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/Recurso” y ha sido resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en fecha 5 de septiembre del año 2017.

De dicho caso, se desprende un interesante análisis donde no solo vemos cómo se pone un freno a la tala indiscriminada de montes y bosques nativos que padece gran parte del norte argentino, sumado al daño ambiental que esto genera. Asimismo, permite analizar las leyes que rigen en el Estado Nacional.

El trabajo que analizamos pone en jaque dos actos administrativos provinciales como las resoluciones N° 271-DPPA y RN-2007 y N° 239 – DPPA y RN-2009, ambas dictadas por la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales de la Provincia de Jujuy. Se cuestiona las mismas por no contar con un riguroso estudio de impacto ambiental,

los cuales se llevaron a cabo de manera ligera, estudios realizados adelante sobre menos del 50% de la superficie total a talar. Los procedimientos de desmontes que no se respetaban, los cuales están protegidos por leyes nacionales y provinciales.

En lo que respecta al problema jurídico del tipo axiológico, analizaremos el punto donde se desconoció en forma expresa la aplicación del principio precautorio que rige en materia ambiental, el cual no se tuvo en consideración a la hora de librar las resoluciones cuestionadas. El informe de impacto ambiental expide simples “sugerencias o recomendaciones”, las cuales no se ajustan al marco normativo aplicable. Explica Dworkin (2004) que existe este tipo de problema jurídico cuando aparece una contradicción entre un principio y una norma. Al momento de dictar sentencia, el juez debe tener presente los principios del derecho.

Este caso pone de manifiesto el interés colectivo que identifica la misma Constitución Nacional en su artículo 41, que garantiza un ambiente sano y digno para vivir para las generaciones actuales y futuras.

La relevancia del análisis del caso justamente se relaciona con la necesidad de evidenciar la problemática de autorizar este tipo de tala de bosques o montes nativos sin la certeza de que no causará daño. La autoridad administrativa debe analizar profundamente el proyecto y sus consecuencias, debiendo exigir el estudio de impacto ambiental sobre la totalidad de la superficie que se utilizará. Es decir, el informe de impacto ambiental debe ser completo y el resultado expresar con claridad que no causará daño al medio ambiente.

II) Descripción de los hechos, historia procesal y decisión adoptada por el tribunal.

El litigio que nos ocupa, surge en virtud de la autorización brindada a la empresa CRAM S.A. para proceder al desmonte de 1470 hectáreas, ubicadas sobre la finca “La Gran Largada” en la localidad de Palma Sola, provincia de Jujuy. El procedimiento administrativo llevado adelante por la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales del Gobierno Provincial de Jujuy, fue cristalizado en las resoluciones N° 271-2007 y N° 239-2009.

El Sr. Agustín Pío Mamaní, junto a otros vecinos de la zona, inician una acción colectiva de amparo ambiental, que en primera instancia es resuelta por la Sala II del Tribunal en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Jujuy. Dicha acción solicitaba la nulidad de las resoluciones N° 271-2007 y N° 239-2009 de D.P.P.A. y R.N. la cual autorizaban el desmonte de 1470 ha sobre el inmueble, finca “La Gran Largada” en la localidad de Palma Sola, provincia de Jujuy, poniendo en jaque que violan los procedimientos establecidos por las leyes nacionales N° 25.675 y N° 26.331, como así también la Ley provincial N° 5063, donde se omite los respectivos estudios de impacto ambiental y procedimientos de consulta pública.

Ante el rechazo del amparo, se apela a la Corte Suprema Provincial, quien también rechaza la petición, es por eso que se interpone recurso extraordinario federal que al ser denegado, se presenta en queja ante el máximo órgano republicano de Justicia (C.S.J.N.), quien admitió el recurso y entendió que: La Corte provincial había valorado de manera equivocada los actos administrativos que dieran lugar a la autorización de operar, motivo por los cuales revoca el fallo y declara la nulidad de las resoluciones administrativas. Se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada, se remite los autos para que el tribunal de origen dicte nuevo pronunciamiento con arreglo a lo resuelto con las facultades expresa que la misma invoca (artículo 16, segunda parte, de la ley 48). Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

III) Análisis de la *ratio decidendi*

Los principales argumentos por el cual el tribunal hace lugar a la queja y declara formalmente procedente el recurso extraordinario se vinculan con la existencia de irregularidades relevantes, ante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental sobre dicha finca.

Sostiene que dichos estudios 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, 12 y 13).

Expresa la Corte que en relación al 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, (artículo 3°, inciso d). manteniendo bosques nativos (...) " 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°) (considerando quinto).

Cita su propio antecedente “Salas” donde expresó 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... (considerando quinto)

Asimismo, refiere al antecedente “Mendoza” en relación a que “cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro” (considerando séptimo), así como el antecedente “Martínez” donde se resolvió que “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” (considerando séptimo).

Los desmontes comprenden una superficie mayor a la detallada en el estudio de impacto ambiental, “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” y no surgen 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.

Por otro lado, la Corte cita la norma ambiental provincial:

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) (considerando noveno).

IV) Antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales

Debemos dejar en claro que el fallo en cuestión centra su postura en prevenir el daño al medio ambiente, ya que se llevan adelante trabajos elaborados de investigaciones parciales e inexactos (cuestionamientos anotados por el personal técnico importaron simples sugerencias o recomendaciones dirigidas a mitigar o evitar daños) y que tienen como único fin el desmonte. Además, ponen de notorio que no se tomaron los recaudos que la legislación exige. Siguiendo el hilo del debate, nos enfocamos en la doctrina expuesta por juristas a fin de dar mayor claridad a la cuestión.

Previo a ingresar en el análisis de los principios de la Ley General de Ambiente, es interesante destacar que se entiende por principios del derecho. Botassi (2004) enseña que “los principios poseen una utilidad de tipo funcional: proveen soluciones para la redacción de las futuras normas positivas, colaboran con su interpretación y, en caso de ausencia de disposiciones concretas, actúan como fuente de derecho” (p. 99).

La ley general de ambiente, N° 25675, describe dentro de sus principios de política ambiental, la prevención y la precaución.

Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.

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 (art. 4)

Kemelmajer de Carlucci (2016) explica que “la incertidumbre científica como presupuesto necesario para el funcionamiento del principio de precaución, requisito que lo distingue del principio de prevención” (s/d). Es decir que, ante la duda si la actividad generará o no daño ambiental, no debe autorizarse.

Por otro lado, y en relación al principio precautorio, Cossari y Luna (2005), también advierten que:

...conlleva importantes consecuencias en cuanto al papel que incumbe al magistrado en el proceso, que debe ser el del juez acompañante y protector, con activa participación, llegando, incluso, a la flexibilización de las formas procesales, en la medida que no se vulneren las garantías constitucionales de la defensa en juicio y del debido proceso (p. 1)

Es decir, el juez tiene un rol activo en la tramitación de este tipo de casos, pero no debe permitir la afectación de garantías constitucionales que hacen al derecho de defensa en juicio y al debido proceso.

El daño al medio ambiente o daño ambiental, siguiendo a Quaglia (2005):

afecta actualmente dos categorías diferentes, sea que afecte a la salud y a los bienes de las personas o sea que afecte al medio natural en cuanto tal”, continúa expresando el autor que “debemos sentar una premisa prioritaria no dañar teniendo en cuenta que no alcanza con saber que no debemos generar un daño sino también y por el mismo que determina efectivamente que es el daño (s/d)

La jurisprudencia que se expondrá reivindica el principio precautorio con una obligación de prevención, ante eso señala que la misma debe ser de manera anticipada, así lo entiende la suprema corte en el fallo “Dino”.

El caso "Salas, Dino" estableció que el principio precautorio debe ser tenido en cuenta por los funcionarios que autorizan obras, dado que el mismo permite prever las consecuencias que determinados actos pueden generar en el medio ambiente.

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 disfrutar las generaciones futuras (considerando 2º)¹.

Asimismo, en la causa "Cruz"², la Corte Suprema de Justicia de la Nación 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 4º de la

¹ CSJN “SALAS, DINO Y OTROS c/ SALTA, PROVINCIA DE Y ESTADO NACIONAL s/AMPARO” (2009)

² CSJN “Cruz, Felipa y otros c/ Minera Alumbreira Limited y otro s/ sumarísimo” (2016)

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.

Por otro lado, en la causa “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”³, la Corte Suprema expresó que:

Si la acción de amparo ambiental promovida está destinada a impedir el comienzo de la construcción de dos represas localizadas en la provincia demandada. (...), y modificar el ecosistema de toda la zona, se requiere medir adecuadamente sus consecuencias teniendo en cuenta las alteraciones que puedan producir tanto en el agua, en la flora, en la fauna, en el paisaje, como así también en la salud de la población actual y de las generaciones futuras, por lo que se hace necesario asegurar la sustentabilidad del desarrollo que se emprende y en consecuencia, el ejercicio del control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado.

Con estos casos reseñados, puede vislumbrarse con claridad como la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dictado sentencias donde el principio precautorio se aplica.

V) Posición del autor

Partiendo de la base que se ha identificado un problema jurídico axiológico, por el desconocimiento del principio precautorio que debe primar en toda decisión vinculada al ambiente; este autor manifiesta que coincide con lo resuelto con la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al declarar la nulidad de las dos resoluciones administrativas 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009 de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales de la Provincia de Jujuy.

Aquí se resalta que no se tomaron los recaudos correspondientes para autorizar dichas resoluciones, incumpliendo las normas que exigen un estudio de impacto ambiental sin cuestionamientos y una audiencia pública para que los ciudadanos tomen conocimiento de la obra que se está por realizar. Se sostuvieron como fundamento para autorizar los cuestionamientos anotados por el personal técnico, que denotan que son simples “sugerencias” (donde se indica o se insinúa levemente), o “recomendaciones” dirigidas a

³ CSJN “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”(2016).

mitigar o evitar daños que pudieran surgir como consecuencia de la ejecución del desmonte, y dejan en claro que lo expresado por el personal técnico, no constituían obstáculos para autorizar la deforestación en la finca “La Gran Largada” en la provincia de Jujuy.

Esto pone de manifiesto en el fallo que los estudios deben tener características: objetivo, profundo, anticipatorio, científico y comprensivo amén de estos y en el litigio ya identificado se deja pasar por alto como evidencia errores con intención o errores inadmisibles que no se tuvo en cuenta a la hora de evaluar el grave daño ambiental como expone el fallo y las demás jurisprudencias, juristas, que nos hacen recapacitar y tomar otra postura poniendo a luz del lector y reafirmado el artículo 41 del sagrado cuerpo normativo y base de nuestra legislación.

Resulta de gran relevancia volver a resaltar, principalmente, el antecedente “Cruz” dado que allí puede vislumbrarse la necesidad de tomar medidas a la luz de la protección del medio ambiente, destacando la importancia que esto tiene para las generaciones actuales y futuras. De lo contrario, el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado se convertiría en una mera expresión de deseos, más que en el ejercicio de un derecho concreto.

VI) Conclusión

Luego de haber analizado el caso, con sus elementos esenciales y antecedentes, habiendo destacado la protección al medio ambiente que surge del artículo de nuestra Constitución Nacional y la Ley General de Ambiente n° 25675, se puede concluir que:

La realización del estudio de impacto ambiental, además de ser un requisito exigido por la ley, previo a autorizar la actividad de desmonte, debe ser profundo y detallado, dado que de él se desprenderá el posible daño ambiental que la actividad podría generar. Un estudio de impacto ambiental correctamente realizado es la materialización del principio precautorio, es por eso que la Corte Suprema hace tanto hincapié en ello.

Reconociendo al principio precautorio como fundamental y ante faltas de pruebas que demuestren el daño, no puede avalarse, igualmente, la práctica del desmonte, salvo que exista una certeza absoluta que dicha actividad no producirá daño ambiental.

Este fallo pone de manifiesto que la Corte Suprema sienta jurisprudencia en el buen obrar y ejercicio del derecho, protegiendo de este modo el medio ambiente, para que “la persona humana” pueda vivir dignamente.

VII) Referencias Bibliográficas

Legislación

Constitución de la Nación Argentina (1994).

Ley 25.675, Política Ambiental Nacional. (27 de Noviembre de 2002). Ley General del Ambiente.

Ley 26.331, Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. (19 de Diciembre de 2007).

Ley Provincial 5.063 (14 de Julio de 1998). Ley General del Medio Ambiente de la provincia de Jujuy.

Doctrina

Bottasi, C. (2004) “El derecho ambiental en Argentina”. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27224.pdf>

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

Dworkin, R. (2004). *Los derechos en serio*. Madrid: Ariel.

Kemelmajer De Carlucci, A. (28 De Agosto De 2016) “El principio de precaución en el derecho de la responsabilidad civil. Estado de la situación en el derecho argentino”. Disponible en <https://Udesa.Edu.Ar/Revista/Voces-Revista-Juridica-De-San-Andres-Nro-3/Articulo/El-Principio-De-Precaucion-En-El-Derecho>

Quaglia, M. C. (2005) Daño Ambiental. Disponible en http://www.saij.gob.ar/doctrina/dasa050092-quaglia-dano_ambiental.htm

Jurisprudencia

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

CSJN “Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/ amparo”, (2009).

CSJN “Cruz, Felipa y otros e/ Minera Alumbreira Limited y otros s/ sumarísimo”, (2016).

CSJN “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”, (2016).

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

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 5 de septiembre de 2017

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/ recurso", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy, por mayoría, hizo lugar a los recursos de inconstitucionalidad deducidos por esa provincia y por Cram S.A. y, en consecuencia, revocó la sentencia de la instancia anterior que había declarado la nulidad de las resoluciones 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009 de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales, mediante las cuales se había autorizado el desmonte de 1470 hectáreas en la finca "La Gran Largada" ubicada en la localidad de Palma Sola, departamento Santa Bárbara, de la Provincia de Jujuy.

Para decidir de esa forma, el a quo señaló que resultaba ineludible acreditar la existencia o inminencia de un daño ambiental para que fuera procedente la vía seleccionada. Sobre tal aserto, consideró abusiva la declaración de nulidad de los actos administrativos que autorizaron el desmonte, en tanto la sentencia de primera instancia no se había expedido sobre la acreditación del daño y el impacto negativo de la actividad cuestionada.

Sostuvo el superior tribunal que las observaciones que obran en las actas de fiscalización que sirvieron de antecedente para el dictado de los actos administrativos carecen de entidad suficiente para declarar su nulidad, ya que -según manifestó- los cuestionamientos anotados por el personal técnico importaron simples sugerencias o recomendaciones dirigidas a mitigar o evitar daños que pudieran surgir como consecuencia de la ejecución del desmante, 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 desmante se encontraba ubicado en la zona verde o categoría III del Ordenamiento Territorial de Masas Boscosas, única categoría de terrenos que permite la realización de desmontes.

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

3°) Que aun cuando el juzgamiento del caso imponga al Tribunal la reconsideración de puntos de hecho o de derecho local ajenos a la jurisdicción extraordinaria, en el caso ello no es óbice a la procedencia del recurso interpuesto, porque resulta necesario para no desconocer el derecho federal aplicable,

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

Corte Suprema de Justicia de la Nación

cuya frustración sería de otra manera inevitable (conf. doctrina de Fallos: 192:104).

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

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

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

De su lado, la Ley General del Ambiente 25.675, establece que el principio precautorio supone que "[c]uando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente" (artículo 4°).

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

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

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

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

facultad que le confiere el artículo 16, segunda parte, de la ley 48 para declarar la nulidad de las resoluciones cuestionadas (confr. Fallos: 189:292).

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

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

En efecto, los estudios de evaluación de impacto ambiental y su aprobación deben ser previos a la ejecución de la obra o actividad, al tiempo que no se admite que la autorización estatal se expida en forma condicionada (ley 26.331, artículos 18, 22 y ss; ley 25.675, artículos 11 y 12).

En ese mismo sentido, en el citado caso "Cruz" la Corte dejó sin efecto la sentencia que había omitido el análisis

de las normas aplicables al caso que, por un lado, exigían la emisión de la declaración de impacto ambiental en forma previa al inicio de las obras y por el otro, disponían en forma expresa que la administración debía aprobar o rechazar los estudios presentados, pero no incluían la potestad de admitir tales evaluaciones en forma condicionada.

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

8°) Que, en segundo término la autorización de desmonte comprende una superficie mayor a la detallada en el estudio de impacto ambiental.

Resulta claro y manifiesto que se autorizó el desmonte de una cantidad de hectáreas superior a las comprendidas en el estudio de impacto ambiental -380 hectáreas según la resolución 271-DPPAyRN-2007 más las 1090 hectáreas de la resolución 239-DPPAyRN-2009, lo que suma en total 1470 hectáreas frente a las 1200 hectáreas objeto del estudio de impacto ambiental-.

CSJ 318/2014 (50-N)/CS1

RECURSO DE HECHOMamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial
- Dirección Provincial de Políticas Ambientales
y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s/
recurso.*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

También de la prueba reunida surge que únicamente se fiscalizaron 600 hectáreas, lo cual significa que ni siquiera se inspeccionó el 50% del área originalmente solicitada para el desmonte, además de hacerlo sin contar con planos, subdivisiones, medidas exactas, ni determinaciones reales de las pendientes superiores al 2%.

9°) Que, finalmente, no surge de las constancias de la causa que se hayan celebrado las audiencias públicas antes del dictado de las resoluciones cuestionadas, sino que únicamente existe prueba de la publicación realizada en el Boletín Oficial provincial, en oportunidad del dictado de la resolución 239-DPPAyRN-2009.

Al respecto, la Constitución Nacional asegura a todos los habitantes el derecho a gozar de un ambiente sano y el acceso a la información ambiental (artículo 41). De su lado, la Ley General del Ambiente 25.675 establece que toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente (artículo 19); al tiempo que para concretar ese derecho, la norma regula el deber de las autoridades para institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de actividades que puedan tener efectos negativos sobre el ambiente (artículo 20), haciendo especial énfasis en la participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio (artículo 21).

Asimismo, la ya mencionada ley de presupuestos mínimos en materia de bosques nativos señala -en forma específica para la materia objeto de estas actuaciones- que para los proyectos de desmonte, la autoridad de aplicación de cada jurisdicción deberá garantizar el cumplimiento estricto de las disposiciones de la Ley General del Ambiente antes referidas (artículo 26).

En consonancia con ello, las normas de la Provincia de Jujuy fijan como principio de política ambiental el "*fomento de la participación de los habitantes de la provincia en las actividades de protección, conservación y defensa del ambiente*" (artículo 12, inciso 1); también aseguran la debida difusión de los estudios de impacto ambiental mediante "*audiencias públicas con el objeto de someter el proyecto a consulta de la comunidad involucrada*" (artículo 45; ambas citas de la Ley General de Medio Ambiente, 5063). La norma reglamentaria de la provincia instrumenta la audiencia pública previa a la emisión del dictamen de factibilidad ambiental como forma para canalizar la participación ciudadana (artículo 22 del decreto 5980/2006).

10) Que con el cuadro de situación descripto se concluye que los actos administrativos impugnados exhiben una clara contradicción frente a los antecedentes de hecho y derecho que precedieron su dictado, pues se apartan ostensiblemente de las constancias obrantes en las actuaciones administrativas. En consecuencia, corresponde declarar la nulidad de las resoluciones 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009 mediante las cuales la Dirección de Políticas Ambientales y Recursos Naturales de la Pro-

CSJ 118/2014 (50-M)/CS1

RECURSO DE HECHOManani, Agustín Fio y otros c/ Estado Provincial
- Dirección Provincial de Políticas Ambientales
y Recursos Naturales y la Empresa Cran S.A. s/
recurso.*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

vincia de Jujuy otorgó las autorizaciones de desmonte cuestionadas.

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



RICARDO LUIS LORENZETTI



JUAN CARLOS MAQUEDA



ELENA I. HIGHON de NOLASCO



HORACIO ROSATTI

DISI-/-



(ex desdmo
nau)

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ



CSJ 318/2014 (50-M)/CS1

RECURSO DE HECHO

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

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-DENCIA PARCIAL DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS FERNANDO
ROSENKRANTZ

Considerando:

1º) 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 anuló las citadas resoluciones.

2º) Que contra este pronunciamiento, la actora interpuso recurso extraordinario y, luego de su rechazo por el tribunal superior, se presentó directamente ante esta Corte.

3º) Que, para revocar el fallo recurrido y rechazar la demanda, el tribunal superior sostuvo que resultaba absurda la declaración de nulidad de los actos administrativos sin que el juzgador se hubiera expedido sobre la acreditación del daño ambiental y del impacto negativo de la actividad en la zona. Agregó que las supuestas "graves irregularidades" en que se había fundado el tribunal de la anterior instancia para declarar las nulidades no eran tales, sino que se trató de simples sugerencias o recomendaciones dirigidas a mitigar o evitar daños que pudieran surgir, pero que en modo alguno eran obstáculo para la

deforestación. Por último, recordó que se trataba de bosques correspondientes a una zona verde o de categoría III, según el Ordenamiento Territorial de Masas Boscosas.

4°) Que al interponer el recurso extraordinario y también posteriormente al hacer su presentación directa ante esta Corte, la parte actora ha sostenido que la sentencia del tribunal superior debe ser descalificada por arbitraria principalmente porque se aparta de la pretensión de nulidad efectivamente planteada en la demanda que no se fundó en la existencia de daño ambiental.

5°) Que en el escrito de demanda que dio inicio a las actuaciones, luego de describirse el trámite de los expedientes administrativos en que se dictaron las resoluciones impugnadas, con mención de las fallas o irregularidades que se detectan en ellos, la parte actora afirma que "la Autoridad Administrativa omite convocar a audiencia pública y aprueba la factibilidad ambiental de un proyecto cuyo Estudio de Impacto Ambiental no había sido sometido al control ciudadano como exige la ley". Este punto es desarrollado en sucesivos capítulos IV.A.2, IV.A.3, IV.A.4, IV.A.5 del escrito, en los cuales se sostiene que las resoluciones violan el derecho de la comunidad a ser consultada mediante audiencias públicas no solo con carácter previo a las autorizaciones de desmonte (fs. 440/444 vta.), sino también a la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial para la Protección de los Bosques Nativos (fs. 444 vta./445 y 447/452).

6°) Que, como se puso de resalto anteriormente, la sentencia apelada no solo resuelve revocar el pronunciamiento

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

recurrido, sino también rechazar la demanda. Sin embargo, como resulta de los considerandos precedentes, los motivos expuestos en el fallo dictado por el tribunal superior están dirigidos exclusivamente a refutar las consideraciones que sirvieron de sustento al pronunciamiento de primera instancia y resultan ajenos al principal argumento de la demanda para solicitar la nulidad de los actos administrativos que aprobaron los desmontes que, como se ha visto, está referido a la nula implementación de algún mecanismo de participación de la comunidad afectada.

Mayor relevancia adquiere la omisión señalada, si se tiene en cuenta que la sentencia dictada por el tribunal de inferior instancia había declarado que, si bien a su entender la legislación nacional -y tampoco la provincial- establecían una obligación inflexible de realizar audiencias públicas como las solicitadas en la demanda, el derecho de la comunidad a ser consultada e informada, garantizado por el ordenamiento jurídico nacional y provincial, no había sido atendido por las autoridades con la mera publicación en el Boletín Oficial de las características principales del proyecto y del lugar en que podía consultarse el estudio de impacto ambiental (cfr. fs. 1306/1311 del expediente principal, o fs. 52/57 del recurso de queja y fs. 241/242 del expediente administrativo B-229.276/10).

7º) Que, de acuerdo con coincidentes y numerosas decisiones de esta Corte, no debe ser aceptado como acto jurisdiccional válido la sentencia que omite toda consideración de una cuestión oportunamente propuesta en la causa y que resulta conducente para la solución del litigio. En especial, así lo ha resuelto respecto de sentencias dictadas por tribunales de alzada

que, como en el caso, 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

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

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

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

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

