



**EL PRINCIPIO PRECAUTORIO, UN PRESUPUESTO
INDISPENSABLE EN MATERIA AMBIENTAL**

NOTA A FALLO

Autora: María Victoria Anghilante

DNI: 36.705.979

Legajo: Vabg25149

Profesor Director: César Daniel Baena

Córdoba, Julio: 2020

Tema: Medio ambiente

Fallo: C.S.J.N., “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”, de 5 de septiembre de 2017 Fallos 340:1193.

Sumario:

I. Introducción. – II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal. – III. *Ratio decidendi* de la sentencia. – IV. Análisis de la Autora. – IV. I. Descripción del Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. – IV. II. Postura de la Autora. –V. Conclusión. – VI. Listado de referencias bibliográficas. –VII. Anexo del fallo.

I. Introducción

La Ley General del Ambiente N° 25.675 establece en su artículo 4 una serie de principios que deben cumplirse en cuanto se ejecute la política ambiental. En el fallo a comentar se declara la nulidad de dos resoluciones, las cuales colisionan con el principio precautorio suscitando en esta contraposición un problema axiológico de principios.

El fallo reviste importancia en cuanto define por primera vez en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental.

El caso versa sobre una adjudicación que realiza la provincia de Jujuy de un área de desmonte de 1.470 hectáreas, en la finca La Gran Largada, ubicada en la localidad de Palma Sola, departamento Santa Bárbara, de la Provincia de Jujuy a la empresa Cram S.A, mediante resoluciones administrativas identificadas como 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009, dictadas por la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales de esa provincia, dependientes del Poder Ejecutivo. Esta adjudicación fue atacada judicialmente por Agustín Mamani y otras personas, en protección al medio ambiente, habiendo demandado a la Provincia de Jujuy y a la empresa adjudicataria peticionando la nulidad de las autorizaciones.

En el fallo bajo análisis se suscita un problema axiológico donde entran en conflicto las normas (resoluciones) con un principio, esto se puede observar en la lectura del fallo donde se declara la nulidad de dos resoluciones, las cuales colisionan con el principio

precautorio. Se produce un conflicto en concreto porque al momento de la aplicación del derecho se observa que dos normas conceden dos consecuencias jurídicas incompatibles al mismo caso.

Denominaremos problemas axiológicos a aquellos que se suscitan respecto de una regla de derecho por la contradicción con algún principio superior del sistema o un conflicto entre principios en un caso concreto. Como lo establece Ronald Dworkin (2004), que en los estados contemporáneos de derecho junto con normas que establecen condiciones precisas de aplicación a las cuales se las denomina reglas también existen otras modalidades jurídicas que funcionan de una manera diferente a las primeras y que también son utilizados por los magistrados al momento de tomar sus decisiones ante un caso concreto. Estos son los llamados principios jurídicos.

Hay diversas maneras de concebir las diferencias entre reglas y principios, así como la necesidad de ponderación en su resolución. Lo que más interesa sobre todo es destacar su diverso funcionamiento en su aplicación con respecto a la subsunción del caso en una regla. Este problema es importante en la aplicación de normas constitucionales que establecen derechos fundamentales.

En esta nota a fallo se procederá a realizar una reconstrucción de la premisa fáctica junto con una historia procesal, hasta logra la descripción de la decisión del tribunal, seguidamente se procederá a gestar un análisis de la *ratio decidendi* en la sentencia encausando en la realización de una descripción conceptual con sus antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales, desembocando así en comentarios por parte de la autora para cerrar con una conclusión final.

II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal

En este fallo, se cuestiona si las resoluciones N° 271/2007 y N° 239/2009 de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales por las que se autoriza el desmonte de un total de 1470 hectáreas, incumple con los presupuestos mínimos de protección ambiental para bosques nativos (Ley 26.331) y con mecanismos de acceso a la información ambiental y participación ciudadana, que encuentra su fuente legal en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

La Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales dicta las resoluciones N° 271/2007 y N° 239/2009, mediante las cuales dicho organismo había autorizado el desmonte de 380 y 1090 hectáreas, respectivamente, a realizarse en la finca “la Gran Largada”, propiedad de la empresa CRAM S.A., ubicada en la localidad de Palma Sola, departamento Santa Bárbara, provincia de Jujuy.

Se interpone amparo colectivo, a fines de que se conceda una medida cautelar por la que se ordene a la provincia de Jujuy y a la empresa CRAM S.A. el cese actividades de desmonte derivadas de las resoluciones anteriormente nombradas, acusando de resultar violatorias del procedimiento de evaluación de impacto ambiental establecido en leyes nacionales y provinciales. El Tribunal Contencioso Administrativo de Jujuy concedió parcialmente la cautelar.

Por decisión mayoritaria el Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Jujuy revocó la sentencia de la instancia anterior que declaraba la nulidad de las resoluciones 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009. Decidió de esta forma al considerar abusiva la declaración de nulidad de los actos que autorizaron el desmonte evaluando que el a quo no se expidió sobre la acreditación del daño y el impacto negativo en la zona.

La CSJN, por mayoría, declara procedente el recurso extraordinario, y se declara la nulidad de las resoluciones 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009.

III. *Ratio decidendi* de la sentencia

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, hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos (artículo 3 inciso d).

La ley general del ambiente 25.675, establece 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 (artículo 4).

Obiter dicta; 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 Fallos332:663. 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. 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.

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.

Obiter dicta; 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 “Martinez” (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).

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 objeto del estudio de impacto ambiental.

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

IV. Análisis de la Autora

Analizaré los puntos centrales de la sentencia donde se pone de manifiesto que los actores presentaron un recurso extraordinario pidiendo la nulidad de las resoluciones que autoriza a la empresa Cram S.A a realizar desmontes en un espacio mayor al permitido por las leyes provinciales. Se viola el principio precautorio establecido en el artículo 4 de la ley general del ambiente, no se lleva a cabo la consulta popular y se hace de una manera irregular la evaluación de impacto ambiental.

IV. I. Descripción del Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

Si permitimos que se lleven a cabo medidas que perjudiquen al ambiente esto podría traer consecuencias desastrosas para la naturaleza, como lo establecen Uralde y Calvo (2019), que la protección de bosques nativos es una necesidad en especial por lo ocurrido en la ciudad de Minais Gerais en la República de Brasil, en febrero del año 2019.

Como señala Ricardo Lorenzetti (2015), el problema ambiental afecta de manera directa a las personas, en su vida; los más afectados son los más vulnerables. Esto es un problema a nivel mundial, que afecta el sistema natural del cual debemos ocuparnos.

“El principio de precaución refuerza la finalidad preventiva del derecho ambiental. Se diferencia de la prevención en que ésta se desarrolla en un ámbito de incertidumbre

acerca de si el daño va o no a producirse en un caso concreto, pero no existen dudas científicas sobre la peligrosidad de la cosa o actividad” (Lamberti, 2.017, p. 67).

Caracterización de los principios: Sirven como criterio orientador del derecho para el operador jurídico. Constituyen el fundamento o razón fundamental del sistema jurídico ambiental. Son el soporte básico del ordenamiento, prestando a éste su verdadera significación. La primera función que cumplen los principios es la de orientar al legislador para que las leyes que se dicten se ajusten a ellos. Tienen una función interpretadora, operando como criterio orientador del juez o del intérprete. Los principios generales, y en especial los principios generales propios de una rama especial del derecho, sirven de filtro o purificador, cuando existe una contradicción entre estos principios y determinadas normas que, quieran aplicarse a la rama específica. Suelen servir como diques de contención, ante el avance disfuncional de disposiciones legales correspondientes a otras ramas del derecho. No solamente sirven como valla defensiva contra la invasión de otras legislaciones, sino que también actúan como cuña expansiva para lograr el desarrollo, fortalecimiento y consolidación, de las técnicas, medidas y regulaciones propias o adecuadas para el ensanchamiento de las fronteras de la especialidad. (Cafferatta, 2003, pág. 4)

El daño que un individuo causa al bien colectivo ambiente se lo está causando a sí mismo. La mejora o la degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales C.S J.N., “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo) sentencia del 8 de julio de 2008.

En la causa caratulada C.S.J.N “Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/ amparo”, sentencia del 26 de marzo de 2009, la Corte estableció que el principio precautorio produce la obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público y reafirmo que no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto que se producirá en el ambiente.

También citamos como precedente la causa C.S.J.N “Martinez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suc. Argentina y su propietaria Yamana Gold inc. y otros s/ acción de amparo, sentencia del 2 de marzo de 2016, donde la Corte consideró ilegales “por no complementarias ni congruentes” normas provinciales que no respetaban los presupuestos mínimos en materia de impacto ambiental.

IV. II. Postura de la Autora

Considero correcta la decisión que tomó la Cortes Suprema al declarar la nulidad de las resoluciones 271-DPPAyRN-2007 y 239-DPPAyRN-2009 que fueron emitidos con total irregularidad y violando principios constitucionales, no se llevó a cabo las audiencias públicas correspondientes y se realizó de una manera irregular la evaluación de impacto ambiental.

El artículo 20 de la ley general del ambiente establece; “Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos sobre el ambiente”. El espacio institucional habilitado como garantía para la expresión de opiniones ciudadanas resulta de suma trascendencia ya que se le da la posibilidad de elegir a las personas, de participar con sus opiniones. No olvidemos que la ausencia de una audiencia pública fue la que provocó la paralización de un emprendimiento minero en el célebre caso C.S.J.N., “Villivar Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros”, sentencia del 17 de abril de 2007, donde el amparo ambiental consistió en paralizar toda obra o acto a ejecutarse en el emprendimiento minero Cordón Esquel por parte de Minera el Desquite hasta tanto se cumpliera con la audiencia pública prevista en la ley 4032 de la provincia de Chubut.

También se violó el principio precautorio que es lo que lo fundamental en materia de derecho ambiental. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 4 de la ley general del ambiente que establece; “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”.

Tal como lo establece Monzón Capdevila (2018), que el principio precautorio es el principio básico del derecho, lo más esencial. Tanto este principio como el de prevención operan sobre las causas y las fuentes de los problemas jurídicos de manera integral.

El procedimiento de impacto ambiental carece de todo sustento legítimo por ser llevado a cabo de una manera irregular. Cuando es el medio ambiente el que se encuentra comprometido, la realización de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de

cualquier actividad adquiere total relevancia y debe ser realizado en lo posible con participación ciudadana con la intención de prevenir un daño futuro.

Entiendo que los presupuestos mínimos pretenden crear una tutela ambiental común para todo el territorio nacional, y no pueden las normativas locales proveer una protección menor al piso indicado por leyes nacionales. La Corte Suprema es el encargado de defender el orden federal para que las provincias no violen estos presupuestos mínimos y así lo resuelve en esta sentencia declarando procedente el recurso extraordinario.

Todos los ciudadanos no sólo tenemos derecho a vivir en un ambiente sano y sustentable, sino también el deber de protegerlo. Así lo establece nuestro texto constitucional en su artículo 41. Para cumplir con dicha normativa necesitamos contar con información adecuada y suficiente, por ello, es clave el rol de la información ambiental y las audiencias públicas para entablar un debate robusto acerca de si estamos dispuestos a admitir los impactos y daños ambientales que implicará la deforestación.

V. Conclusión

Para concluir con la nota a fallo es menester destacar que la Corte dio una ejemplar sentencia al declarar la nulidad de las resoluciones de la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales de la provincia de Jujuy que habrían aprobado el desmonte. La Corte concluyó que los actos administrativos impugnados exhiben una clara contradicción frente a los antecedentes de hecho y derecho que precedieron su dictado.

No surge de las constancias de la causa que se hayan celebrada las audiencias públicas antes del dictado de las resoluciones cuestionadas. 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).

También 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); para concretar este 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 20).

VI. Listado de referencias bibliográficas

Doctrina

Cafferatta, N. (2003). Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, interpretada y concordada. *Thomson Reuters - La Ley*, 1-53.

Dworkin, R. (1989). *Los derechos en serio*. 2da ed. Madrid: Ariel.

Lamberti, A.M. (2017) Principios ambientales y proceso cautelar ambiental. En Cuaderno de Derecho Ambiental. Principios Generales del Derecho Ambiental. Córdoba, Información Jurídica Editores.

Lorenzetti, R.L. (2015) Discurso Ricardo Lorenzetti en la Corte Suprema por el acto del Día Mundial del Ambiente. Recuperado el 14/04/2019 de <https://www.cij.gov.ar/nota-16475-Lorenzetti---El-problema-ambiental-afecta-la-vida-de-las-personas-de-maneradirecta--y-los-m-s-afectados-son-los-vulnerables-.html>

Monzón Capdevila, M. (2018). La importancia de la participación ciudadana en la protección del medio ambiente. SAIJ: DACF180085

Uralde J.L., Calvo, P. (2019) *Minería, desastres ambientales y accidentes*. Recuperado el 27/07/2019 de <https://www.rebellion.org/noticia.php?id=251900>

Legislación

Constitución Nacional Argentina; (Const. Nac. 1994)

Ley general del ambiente N° 25.675 (B.O. del 28/11/2002)

Jurisprudencia

C.S.J.N., “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” Fallos 340:1193 (2017).

C.S.J.N., “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo) sentencia del 8 de Julio de 2008.

C.S.J.N “Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/ amparo”, sentencia del 26 de marzo de 2009.

C.S.J.N “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suc. Argentina y su propietaria Yamana Gold inc. y otros s/ acción de amparo, sentencia del 2 de marzo de 2016.

C.S.J.N., “Villivar Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros”, sentencia del 17 de abril de 2007.

VII. Anexo del fallo

CSJ 318/2014 (S0-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 desmonte, pero no constituían obstáculos para autorizar la deforestación.

Agregó que el fallo de la anterior instancia no se ajustaba a la realidad de los hechos y que, bajo tales circunstancias, la nulidad de los actos administrativos resultaba absurda.

Finalmente, señaló que el terreno sobre el cual se había autorizado el desmonte se encontraba ubicado en la zona verde o categoría III del Ordenamiento Territorial de Masas Boscosas, única categoría de terrenos que permite la realización de desmontes.

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

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

CSJ 318/2014 (50-MI/CS1)
RECURSO DE HBCMO
 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

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 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

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 desmote 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 HECHONamani, Agustín Pío 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*

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 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 Gram 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. HIGHTON de MOLASCO



HORACIO ROSATTI

DISI-//-



CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

-9-

CSJ 318/2014 (90-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

-//-DENCIA 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

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 Gran 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)/CSJ
RECURSO DE HECHO
Manani, Agustín Pío 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



Recurso de queja interpuesto por Agustín Pío Manani 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.