

- 2024 -

Selección de dictámenes de la Procuración General de la Nación en materia del derecho a un medio ambiente sano

—

Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios.

DGDH | Dirección General de Derechos Humanos



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

**Selección de dictámenes de la Procuración General de la Nación en materia de
derecho a un medio ambiente sano**

Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios

Dirección General de Derechos Humanos (DGDH)

Fiscal General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios: Dra. Mary Beloff

Diseño: Dirección de Comunicación Institucional

Publicación: junio 2024

- 2024 -

Selección de dictámenes de la Procuración General de la Nación en materia del derecho a un medio ambiente sano

Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios.

DGDH | Dirección General de Derechos Humanos

ÍNDICE

PRESENTACIÓN Y ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	7
I. CUESTIONES DE COMPETENCIA	9
i) Casos en los que no procede.....	9
Desler S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de – Secretaría de Política Ambiental s/ Medida Cautelar.....	9
González, José A. y otros c/ Felipe Octavio y otros s/ Amparo.....	10
Altube Fernanda Beatriz y otros s/ Denuncia daño ambiental colectivo.....	12
Organización de Ambientalistas Autoconvocados – Asociación Civil c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Medida cautelar	15
Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y otro c/ Provincia de Neuquén s/ amparo ambiental.....	17
Puel, Raúl Alberto y otro c/ Municipalidad de Villa Pehuenia y otro s/ medida autosatisfactiva.....	19
ii) Casos en los que procede	20
Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo).....	20
Asociación Ecológica de Pesca, Caza y Náutica c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Daños y perjuicios.....	22
Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de y otro s/ Amparo (Daño ambiental).. ..	24
Universidad Nacional de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de s/ Amparo (Daño ambiental)	26
Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otros c/ Estado Nacional (Provincia de San Juan citada como tercero) s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad.....	27

Cabaleiro, Luis Fernando y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Amparo Ambiental.....	29
Favario, Iván Leopoldo y otros c/ Entre Ríos, Provincia de s/ daño ambiental	31
Prats, Juan Miguel c/ Consorcio de Gestión del Puerto de Olivos y otros s/ amparo ambiental.....	32
Incidente N° 2 - Querellante: I Sonia Liliana y otros - N.N.: Prefectura Naval Argentina de Comodoro Rivadavia s/actuaciones s/incidente de incompetencia.....	34
Asociación Inquietudes Ciudadanas ONG c/ Municipalidad de Escobar s/ incidente de incompetencia.....	35
Municipalidad de Almirante Brown c/ Barraza, Elba Cristina s/ Medida Cautelar Autónoma	36

II. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DEL RECURSO EXTRAORDINARIO FEDERAL EN MATERIA AMBIENTAL 38

Empresa M. S.A. s/ Presunta infracción artículo 200 Código Penal (24/09/1998).....	38
Asociación para la Protección del Medioambiente y Educación Ecológica “18 de Octubre” c/ Aguas Argentinas y otros.....	40

III. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES EN MATERIA AMBIENTAL 43

Cruz Felipa y otros c/ Minera Alumbreira Limited y otro.....	43
Incidente N° 1 - Actor: Fundación Banco de Bosques para el Manejo Sustentable de los Recursos Naturales. Demandado: Ministerio de Energía y Minería y otros s/ Incidente de medida cautelar	44

IV. FISCALIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR LA CSJN 49

Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo).....	49
---	----

**V. FACULTADES DE LAS PROVINCIAS PARA EL DICTADO DE NORMAS
PROTECTORAS DEL MEDIO AMBIENTE 51**

Apen Nike S.A. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad 51

Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (EDENOR S.A.) c/
Municipalidad de Pilar s/ Acción declarativa 52

Cemincor y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ Acción declarativa
de inconstitucionalidad..... 55

Minera San Jorge S.A. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ Acción de
inconstitucionalidad..... 57

VI. FACULTADES ESTATALES DE FISCALIZACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL..... 60

Papel Prensa c/ Estado Nacional s/ Acción meramente declarativa..... 60

VII. PRINCIPIO PRECAUTORIO..... 63

Werneke, Adolfo Guillermo y otros c/ Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la
Provincia de Buenos Aires s/ Amparo - Medida cautelar 63

Mamani, Agustín Río y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas
Ambientales y Recursos Naturales y la empresa Cram S.A..... 65

PRESENTACIÓN Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

La Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios, a través de la Dirección General de Derechos Humanos, relevó los dictámenes ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación emitidos por la Procuración General en materia del derecho a un medio ambiente sano. Para ello, se utilizó como herramienta el buscador digital disponible en la página *web* del Ministerio Público Fiscal de la Nación (en adelante, MPFN)¹, el cual permite la búsqueda a través de filtros predeterminados y/o palabras claves. Como recorte temporal se consideraron los dictámenes digitalizados a partir de la reforma constitucional de 1994; puntualmente desde el 11 de enero de 1995² hasta junio del año 2024, inclusive.

En este sentido para que la búsqueda siguiera las prescripciones del derecho vigente en la materia y resultara conceptualmente precisa, se tuvo en consideración el amplio *corpus juris* universal, regional y nacional referido a la tutela del derecho a un medio ambiente sano. Dentro de ese marco jurídico, algunos instrumentos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos abordan en forma general este derecho, mientras que otras regulaciones aportan criterios normativos específicos –sea sobre ciertos aspectos del derecho o sobre algunos grupos en particular– y definiciones conceptuales.

Entre los Instrumentos internacionales y regionales generales, cabe mencionar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 12); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26); el Protocolo adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 11), todos ellos con jerarquía constitucional (cfr. art 75, inc. 22 de la Constitución Nacional).

En relación con aquellos instrumentos internacionales que aportan criterios específicos respecto del derecho a un medio ambiente sano, cabe mencionar la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural y la Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático (conocido como “Acuerdo de París”).

En cuanto a la normativa nacional, se consideró lo establecido por el art. 41 de la Constitución Nacional y la Ley de Política Ambiental Nacional y presupuestos mínimos para la gestión sustentable –Ley N° 25.675–, la Ley de Glaciares –Ley N° 26.639–, la Ley de Parques Nacionales –Ley N° 22.351–, la Ley de evaluación de las consecuencias ambientales que producen o podrían producir obras hidráulicas –la Ley N° 23.879–, la Ley del Régimen de la Energía Eléctrica –Ley N° 24.065 –, entre otras.

1. Disponible en: <https://www.mpf.gov.ar/buscador-dictámenes/>.

2. Cfr. la Disposición Transitoria Decimosexta de la Ley Nro. 24.430 (sancionada el 15/12/1994, promulgada el 3/01/1995, y publicada en el B.O. del 10/01/1995): “Esta reforma entra en vigencia al día siguiente de su publicación (...)”. La mencionada ley dispuso en el art. 1: “Ordénase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994)”.

Este *corpus juris* ha orientado la metodología de elaboración del presente compendio al aportar precisiones conceptuales que permitieron llevar a cabo el proceso de búsqueda y selección de los dictámenes pertinentes.

De esta forma, se ingresaron al buscador digital las siguientes voces: “medio ambiente”, “derecho ambiental”, “contaminación”, “principio precautorio” y “residuos peligrosos”. Luego, fueron descartados aquellos dictámenes que no guardaban relación directa con la materia, así como también los que se encontraban repetidos por responder a más de uno de los criterios de búsqueda. Finalmente, se seleccionaron 30 que se consideraron representativos de la práctica y criterios sostenidos por la Procuración General de la Nación al dictaminar ante la CSJN en esta materia.

A fin de facilitar su consulta, los dictámenes seleccionados fueron clasificados en los siguientes ejes: I) cuestiones de competencia; II) requisitos de admisibilidad del recurso extraordinario federal en materia ambiental; III) procedencia de medidas cautelares en materia ambiental; IV) fiscalización del cumplimiento de las sentencias dictadas por la CSJN; V) facultades de las provincias para el dictado de normas protectoras del medio ambiente; VI) facultades estatales de fiscalización en materia ambiental; y VII) principio precautorio.

Dentro de cada uno de los subtemas seleccionados se pudo identificar la reiteración de criterios en varios pronunciamientos, lo cual permite advertir una pauta hermenéutica a observar en casos similares.

En síntesis, este trabajo se suma a la colección de “Selección de Dictámenes de la Procuración General de la Nación” en su intervención sobre temáticas penales y no penales relativas al abordaje de diversos derechos y de grupos especialmente vulnerables, elaborada por esta Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios a través de la Dirección General de Derechos Humanos; en este caso en particular, en relación con el derecho a un medio ambiente sano.

El propósito es simplificar el acceso por parte de los/as integrantes del Ministerio Público Fiscal, así como de todo el que requiera contar con esta información de forma práctica, a fin de facilitar el ejercicio de sus funciones y de asegurar la actuación de la institución de acuerdo con los principios, derechos y garantías establecidos en instrumentos internacionales, la Constitución Nacional y leyes nacionales y provinciales.

I. CUESTIONES DE COMPETENCIA

I. 1. Competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

i) Casos en los que no procede

Desler S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de – Secretaría de Política Ambiental s/ Medida Cautelar³

Síntesis

En este caso, la empresa DESLER S.A. interpuso una solicitud de medida cautelar ante el Juzgado Federal de San Martín a los efectos de que se suspenda la aplicación de los arts. 1 y 3 de la Resol. N° 292/99 de la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires mediante la cual se dispusieron una serie de recaudos a la empresa para poder realizar la operatoria de blending en su establecimiento de Tortuguitas (Provincia de Buenos Aires) y se dispuso una multa por infracción del art. 7 del decreto 806/97, en tanto se remitieron residuos especiales a un operador fuera del territorio provincial no inscripto en los registros de la Secretaría. El Juez Federal hizo lugar a la solicitud y ordenó la suspensión de la Resol. N° 292/99.

La Provincia de Buenos Aires apeló la decisión y la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín declaró que la causa correspondía a la competencia originaria de la CSJN en tanto se trataba de la impugnación de un acto administrativo dictado por la Provincia de Buenos Aires y la norma aplicable era de índole federal.

Dictamen de la PGN (2000)

En su dictamen del 23 de agosto de 2000, la Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, María Graciela Reiriz, sostuvo que no correspondía la competencia originaria del máximo tribunal en la materia:

“(…) en autos no se dan los requisitos que habilitan la instancia prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional toda vez que, según se desprende de los términos de la medida precautoria solicitada, a los que se debe acudir de modo principal

3. “Desler S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de – Secretaría de Política Ambiental s/ Medida cautelar”, D, 6,XXXVI, de 23/08/2000, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2000/MReiriz/agosto/Desler_D_6_L_XXXVI.pdf.

para determinar la competencia, la materia del pleito resulta ajena a ella, toda vez que no se halla en juego el transporte interjurisdiccional de los residuos peligrosos, sino los recaudos que exige la Provincia para poder efectuarlo, lo cual hace al ejercicio del poder de policía ambiental, materia que se halla vinculada al Derecho Público local (...).”

En este sentido, agregó que:

“(...) de acuerdo con reiterada doctrina del Tribunal, su competencia originaria procede cuando la acción entablada se funda directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa (Fallos: 115:167; 292:625; 311:1588; 315:448), pero no cuando -como sucede en la especie- se intenta obtener la nulidad de actos administrativos emanados de la Provincia que conciernen a la preservación del ambiente y que, en consecuencia, resultan de competencia de los poderes locales, de conformidad con los arts. 41, párrafo 3°, 121, 122 y 124 de la Constitución Nacional, toda vez que V.E., para resolver el pleito, debería examinar normas y actos provinciales, interpretándolos en su espíritu y en los efectos que la soberanía local ha querido darles, lo cual es ajeno a su instancia (Fallos: 318:992, entre otros y sentencia in re E.154.XXXIV. Originario ‘EcoClines S.A. c/ Mendoza, Provincia de s/ cobro de pesos’, del 7 de abril de 1999) (...).”

Sentencia de la CSJN (2000)⁴

En su sentencia del 21 de noviembre de 2000, la CSJN se declaró incompetente para entender en forma originaria en la causa.

González, José A. y otros c/ Felipe Octavio y otros s/ Amparo⁵

Síntesis

En el caso los actores promovieron acción de amparo contra los responsables de las empresas Metales Nicolás S.A., Suyexa S.A., la Municipalidad de Zárate, la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, los Ministerios de Salud y Gobierno de dicha provincia, la Subsecretaría de Política Ambiental,

4. D. XXXVI, Disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=495147&cache=1640267321694>.

5. “González, José A. y otros c/ Felipe Octavio y otros s/ Amparo”, COMP, 1400,XL, de 22/02/2005, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2005/bau-bei/febrero/gonzalez_comp_1400_l_40.pdf.

el Ministerio de Salud de la Nación y el Estado Nacional, a fin de obtener el cese de la actividad contaminante, el saneamiento del paisaje y la asistencia médica a las víctimas de contaminación por plomo.

El Juzgado Federal de Campana se declaró incompetente por entender que el Estado Nacional no era parte sustancial sino meramente formal, lo cual fue confirmado por la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín.

A su turno, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires también se declaró incompetente por considerar que los órganos jurisdiccionales locales no eran competentes para conocer en los casos en los que se demanda o se pretende que sea citado a juicio el Estado Nacional, aun cuando intervengan en el pleito otras personas.

Dictamen de la PGN (2005)

En su dictamen del 22 de febrero de 2005, el Procurador General de la Nación, Ricardo Bausset, entendió que no correspondía la competencia originaria de la CSJN, así como tampoco la competencia extraordinaria del fuero federal, sino que debía continuar el trámite ante la justicia local:

“(…) V.E. ha reconocido, en principio, que, cuando son demandados una provincia y el Estado Nacional, la causa le corresponde a la competencia originaria de la Corte, toda vez que esa es la única forma de conciliar lo preceptuado por el art. 117 de la Ley Fundamental respecto de las provincias, con la prerrogativa jurisdiccional que le asiste a la Nación al fuero federal, sobre la base de lo dispuesto en el art. 116 de la Constitución Nacional (Fallos: 311:489; 312:389; 313:98, entre otros). Sin embargo, tanto la provincia como la Nación deben ser parte en el pleito no sólo en sentido nominal, sino también sustancial, pues lo contrario importaría dejar librado al resorte de los litigantes la determinación de la competencia originaria de la Corte (Fallos: 320:772), la cual, por ser de raigambre constitucional, es taxativa e insusceptible de extenderse a otros casos no previstos (Fallos: 308:2356; 311:640, 315:1892) (...)”.

En este sentido, agregó que:

“(…) Tal circunstancia es la que se presenta en estas actuaciones, puesto que para resolver el pleito se requiere analizar actos u omisiones de autoridades provinciales, lo cual escapa a la competencia originaria del Tribunal. Ello es así, en tanto las provincias conservan por el pactum foederis competencias diversas que no han sido delegadas en el Gobierno Federal (art. 121 y sgtes. de la Constitución Nacional y Fallos: 322:190 citado) (...)”.

Por ello, concluyó que:

“(…) En tales condiciones, el respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales exige que se reserve a los jueces locales el conocimiento y decisión de las causas que, en lo sustancial, versan sobre aspectos propios de su derecho público (Fallos: 310:2841; 314:94; 315:1892) (…)”.

Sentencia de la CSJN (2005)⁶

En su sentencia del 3 de mayo de 2005, la Corte Suprema de Justicia de la Nación remitió a los fundamentos del Procurador General de la Nación y resolvió asignar la competencia a la justicia local de la Provincia de Buenos Aires.

Altube Fernanda Beatriz y otros s/ Denuncia daño ambiental colectivo⁷

Síntesis

En el presente caso, los actores –pobladores de localidades contiguas a la cuenca del Río Reconquista, tributario del Río de la Plata– solicitaron que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declare su competencia originaria para conocer en la presunta comisión del delito ecológico, por degradación de recursos ambientales (aire, agua, suelo, flora y fauna) que se estaba cometiendo dentro de la Guarnición Militar Campo de Mayo, donde funcionaba la planta purificadora de líquidos cloacales y peligrosos “CAIS” ya que, aparentemente desbordada por el continuo vertido hídrico de camiones cisternas, la planta descargaría los efluentes directamente al río, envenenando sus aguas.

Por ello, accionaron contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, los municipios ribereños, el Ejército Argentino y, de forma subsidiaria, contra las empresas privadas de transporte de efluentes líquidos peligrosos, que desarrollan actividades sobre el Río Reconquista.

Dictamen de la PGN (2006)⁸

En su dictamen del 27 de junio de 2006, el Procurador Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sostuvo que el caso es ajeno a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Entre sus fundamentos, sostuvo que:

6. Competencia N° 1400. XL, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=582978&cache=1640695844503>.

7. “Altube Fernanda Beatriz y otros s/ Denuncia daño ambiental colectivo”, A, 1468, XLII, de 27/09/2006, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2006/casal-gw/3/a_fernando_a_1468_l_42.pdf.

8. . En el mismo sentido: “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas c/ Buenos Aires, provincia de y otros s/ Medida cautelar”, A, 1722, XLII, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2007/monti/asociacion_argentina_de_abogados_ambientalistas_a_1722_l_xlii.pdf; entre otros.

“(…) es doctrina del Tribunal que la competencia originaria de la Corte en materia penal, por ser de raigambre constitucional, se encuentra taxativamente limitada a los supuestos en los que sea parte, ya sea como actor o demandado, un agente extranjero que goce de status diplomático, según la Convención de Viena sobre Agentes Diplomáticos de 1963, y no puede ampliarse, restringirse, ni modificarse por las leyes que la reglamentan (Fallos: 323:3592 y 324:3696, entre otros). En este contexto, entiendo que el presente caso es ajeno a la competencia originaria de V. E., pues no se dan las circunstancias que legalmente la habilitan, según el art. 117 de la Constitución Nacional y 24, inc. 1º, del decreto-ley 1285/58 (Fallos: 311:1762) (...)”.⁹

Sentencia de la CSJN (2007)¹⁰

En su sentencia del 13 de marzo de 2007, la CSJN remitió a los fundamentos del Procurador Fiscal y se declaró incompetente para entender en el caso.

 **Altube, Fernanda Beatriz y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Amparo**¹¹

Síntesis

En el caso los actores –en su condición de “vecinos” y en representación de la población contigua a las cuencas de los ríos Reconquista y de la Plata– dedujeron acción de amparo por daño ambiental colectivo contra el Estado Nacional (Poder Ejecutivo), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, los municipios ribereños, la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), la Unidad Coordinadora para el Saneamiento del río Reconquista (UNIREC), las plantas depuradoras de efluentes residuales “CASI” situadas en la Guarnición Militar de Campo de Mayo y en Bella Vista y las empresas de camiones atmosféricos de transporte de esos residuos y de camiones cisternas; con el objeto de obtener el cese de las acciones y omisiones que –según sostuvieron– habrían generado la contaminación de las cuencas de los ríos Reconquista y de la Plata y del acuífero Puelche, así como también la recomposición in pristinum de tales recursos ambientales, y el pago de una indemnización.

9. . Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, aprobada el 24/04/1963, entrada en vigor el 19/03/1963. Ley N° 17.081, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, aprueba la suscripción por la República Argentina, de 24/04/1963.

10. CSJN, Fallos: 330: 743, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=618846&cache=1640712859053>

11. “Altube, Fernanda Beatriz y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Amparo”, A, 2117,XLII, de 14/03/2007, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2007/monti/altube_fernanda_a_2117_l_xlii.pdf

Dictamen de la PGN (2007)

“(…) En primer lugar, pienso que no procede la competencia originaria *ratione personae*, ya que la acumulación subjetiva de pretensiones que intentan efectuar los actores contra la Provincia de Buenos Aires, el Estado Nacional y C.E.A.M.S.E. resulta inadmisibles a la luz de las razones expuestas en la causa M.1569, XL, Originario, ‘Mendoza, Beatriz Silvia y otros el Estado Nacional y otros si daños y perjuicios’ (cons. 16°), sentencia del 20 de junio de 2006, toda vez que ninguno de ellos es aforado en forma autónoma a esta instancia, ni existen motivos suficientes, a mi modo de ver, para concluir que dicho litisconsorcio pasivo sea necesario, según el art. 89 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, pudiendo demandar los actores a cada uno en el fuero correspondiente: local o federal, según el caso. En segundo término, para que proceda la competencia invocada por ser parte una provincia, debe examinarse, además, la materia sobre la que versa el pleito, esto es, –en el caso– si se trata de una cuestión de naturaleza exclusivamente federal. Es mi parecer que dicha hipótesis tampoco se verifica en autos (…).”

Así, pues argumentó que:

“(…) si bien el art. 7°, segundo párrafo, de la ley 25.675 de Política Ambiental Nacional, establece que para suscitar la competencia federal -u originaria, como sucede en la especie-, es necesario demostrar que se trata de la degradación o contaminación de recursos ambientales interjurisdiccionales, toda vez que en autos están involucrados tres recursos ambientales de distinta naturaleza, la cuenca del río Reconquista, que es provincial, la cuenca del río de la Plata y el acuífero Puelche, que son interjurisdiccionales, considero que el planteamiento que se efectúa involucra no sólo un asunto de naturaleza federal, la degradación de dos recursos ambientales interjurisdiccionales, sino también uno de orden local, la contaminación de recursos ambientales provinciales, por lo que la cuestión que se ventila no es exclusivamente federal, como lo requiere una antigua y constante jurisprudencia del Tribunal para que dicha competencia proceda, sino que concurre con una de carácter local (conf. doctrina de Fallos: 315:448; 318:992 y 2457; 322:1470; 323:2380 y 3279 y sentencias in re B. 1498. XL, Originario ‘Banco Hipotecario S.A. cl Tucumán, Provincia de si acción declarativa de certeza’, R. 1803. XL, Originario ‘Rauhut, Oliver Walter Misha. cl Chubut, Provincia del s/ nulidad de decreto 297/2003’, D. 1641. XLI, Originario ‘Droguería Disval S.R.L. cl Buenos Aires, Provincia de si acción declarativa’, del 7 de marzo de 2006 las dos primeras y del 3 de mayo del 2005 la última). Y es justamente esta circunstancia la que marca la divergencia con el precedente ‘Mendoza’, ya citado” (...)”¹²

12. . Destacado del original.

Sentencia de la CSJN (2008)¹³

En su sentencia del 28 de mayo de 2008, la CSJN rechazó la competencia originaria. Para ello, hizo suyos los fundamentos y conclusiones del dictamen de la Procuradora Fiscal.

Organización de Ambientalistas Autoconvocados – Asociación Civil c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Medida cautelar¹⁴

Síntesis

En el caso, la Organización de Ambientalistas Autoconvocados Asociación Civil solicitó una medida cautelar de no innovar a los efectos de que se ordene el inmediato cese de las obras públicas sobre el cauce del río Luján a través de un plan de cuatro etapas a fin de lograr la rectificación del cauce del Río Luján, para solucionar las inundaciones en dicha jurisdicción.

La medida se interpuso contra la Provincia de Buenos Aires, el Comité de Cuenca del Río Lujan (COMILU) y el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS). Se solicitó que se convoque a una audiencia pública que garantizara la participación ciudadana y que se elaborara una evaluación de impactos ambientales acumulativos y una evaluación ambiental regional. Ello por cuanto la provincia, con su omisión de no convocar a la ciudadanía, afectó los recursos naturales que corresponden a su territorio y dominio originario. Ello impactó no sólo en el sistema ambiental que atraviesa los municipios de Suipacha, Mercedes, Luján, Pilar, Exaltación de la Cruz, Campana, Escobar, Tigre, San Fernando y San Isidro, sino también en el estuario del Río de La Plata donde desemboca el Río Luján en humedales y el Delta del Río Paraná.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación corrió vista al Ministerio Público Fiscal para que se expidiera respecto de la competencia.

Dictamen de la PGN (2021)

En su dictamen del 14 de julio de 2021, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, consideró que el proceso no debía sustanciarse ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y, por ende, rechazó la competencia originaria¹⁵. En este sentido, sostuvo que:

13. CJSN, *Fallos*: 331: 1312, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=644599&cache=1640783485747>.

14. . "Organización de Ambientalistas Autoconvocados – Asociación Civil c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Medida cautelar", CSJ 968/2021, de 14/07/2021, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2021/LMonti/julio/Organizaci%C3%B3n_CSJ_968_2021.pdf.

15. . En el mismo sentido: "De Amorrortu, Francisco Javier c/ Ministerio de Transporte y otros s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", CSJ 770/2020, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2021/LMonti/febrero/De_Amorrortu_CSJ_770_2020.pdf; "Ferrara, Pablo y otro c/ Estado Nacional y otros s/ amparo ambiental", CSJ 281/2021, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2021/LMonti/abril/Ferrara_Pablo_CSJ_281_2021.pdf.

“(…) en los procesos referidos a cuestiones ambientales la competencia originaria procede si es parte una provincia y la causa reviste naturaleza exclusivamente federal, para lo cual es necesario que se configure la interjurisdiccionalidad prevista en el art. 7º, segundo párrafo, de la Ley General del Ambiente 25.675, que dispone que la competencia corresponderá a los tribunales federales cuando ‘el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales (…)’.”¹⁶

Con mención a la jurisprudencia de la CSJN, recordó que:

“(…) a través de distintos precedentes el Tribunal ha delineado los criterios que se deben tener en cuenta para determinar la procedencia de dicha competencia federal en razón de la materia ambiental, estableciendo, en primer término que hay que delimitar el ámbito territorial afectado, pues, como lo ha previsto el legislador nacional, debe tratarse de un recurso ambiental interjurisdiccional (Fallos: 327:3880 y 329:2316) o de un área geográfica que se extienda más allá de la frontera provincial. Es decir, que tiene que tratarse de un asunto que incluya problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción estatal, provincial, de la Ciudad de Buenos Aires, nacional o internacional (ver dictámenes de Fallos: 333:1808; 343:463, entre otros) (…)”.

En esta línea, agregó que:

“(…) En el sub lite, a mi modo de ver, no se cumplen dichos recaudos, según surge de los términos del escrito de inicio y de la prueba documental agregada al expediente, puesto que la materia sobre la que versa el pleito tiene manifiesto contenido local, en la medida en que la futura demanda que ha de entablar la asociación actora estará dirigida contra la Provincia de Buenos Aires, entre otros, a fin de obtener que se convoque a una audiencia pública que garantice la participación ciudadana integral y se elabore una evaluación de impactos ambientales acumulativos y una evaluación ambiental regional respecto de las obras públicas que está llevando a cabo a través de la Subsecretaría de Recursos Hídricos -Dirección Provincial de Hidráulica-, a fin de lograr la rectificación del cauce del Río Luján, por lo que el factor degradante que se denuncia se encuentra ubicado en jurisdicción de esa provincia y el recurso natural respecto del cual se solicita la tutela ambiental también está situado en dicho territorio (…)”.

Finalmente, concluyó que:

16. . Destacado del original.

(...)“Las disposiciones constitucionales y legales citadas encuentran su razón de ser en que el ambiente es responsabilidad del titular originario de la jurisdicción, que no es otro que quien ejerce la autoridad en el entorno natural y en la acción de las personas que inciden en ese medio (Fallos: 331:1679), máxime cuando no se advierte un supuesto de problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción, que es lo que ocurre en autos (...)”.

Sentencia de la CSJN

Al momento de la publicación de este trabajo, la CSJN no se ha expedido al respecto.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y otro c/ Provincia de Neuquén s/ amparo ambiental¹⁷

Síntesis

En este caso Lucía Zapata, Lorena Sandoval, María Mabel Panero, Eliana Canale, la Comunidad Mapuche Lof Wirkaleo, y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), promovieron una acción de amparo contra la Provincia de Neuquén y el Instituto Nacional de Previsión Sísmica (INPRES), dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación, a fin de que cese la estimulación o fracturación hidráulica (técnica conocida como fracking) en la zona de “Vaca Muerta” que abarca las provincias del Neuquén, Río Negro, La Pampa y Mendoza. Según alegaron, dicha técnica de explotación incrementaba la actividad sísmica de la zona y contaminaba las aguas al filtrar o derramar residuos acumulados, provocando un daño ambiental colectivo, grave e irreparable.

El Juzgado Federal de Neuquén N° 1 rechazó el pedido de integración del litisconsorcio pasivo necesario respecto del Estado Nacional (INPRES) y declaró la incompetencia de ese tribunal para entender en la causa. La Cámara Federal de General Roca revocó esa decisión y entendió que el trámite correspondía a la competencia originaria de la CSJN.

Dictamen PGN (2022)

En su dictamen del 15 de mayo de 2022, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura M. Monti, sostuvo que el proceso no debía sustanciarse ante la CSJN toda vez que no se encontraba cumplido el recaudo establecido por el artículo 7 de la “Ley General del Ambiente” –Ley N° 25.675– referido a la “interjurisdiccionalidad del daño”.

17. . “Fundacion Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y otro c/ Provincia de Neuquén s/ amparo ambiental”, FGR 5139/2021/CS1., del 15/5/2022, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2022/LMonti/mayo/Fundacion_Ambiente_FGR_5139_2021_CS1.pdf

En este sentido, señaló que:

“(…) en los procesos referidos a cuestiones ambientales, la competencia originaria procede si es parte una provincia y la causa reviste naturaleza exclusivamente federal, para lo cual es necesario que se configure la interjurisdiccionalidad que requiere el art. 7º, segundo párrafo, de la ley general del ambiente 25.675, que dispone que la competencia corresponderá a los tribunales federales cuando ‘el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales’ (…)”.

Sin embargo, entendió que en el presente caso el factor degradante que se denunció se encontraba ubicado en Neuquén, provincia contra la cual se interpuso la acción de amparo. Y agregó:

“(…) sin que el hecho de que el yacimiento Vaca Muerta abarque más de una provincia resulte suficiente para asignar interjurisdiccionalidad al daño ambiental denunciado (…)”.

Consideró que tampoco correspondía la competencia federal “*ratione personae*”, en tanto el pedido de integración del litisconoscio pasivo necesario respecto del Estado Nacional (INPRES) era inadmisibles por ser innecesario.

En razón de todo ello, concluyó que el proceso resultaba ajeno a la competencia originaria de la CSJN.

Sentencia de la CSJN

Al momento de la publicación de este trabajo, la CSJN no se ha expedido al respecto.

Puel, Raúl Alberto y otro c/ Municipalidad de Villa Pehuenia y otro s/ medida autosatisfactiva¹⁸

Síntesis

En este caso Raúl Alberto Puel, en su carácter de autoridad máxima de la organización mapuche “Comunidad Mapuche Plácido Puel”, interpuso una medida cautelar autosatisfactiva, a fin de que la Provincia del Neuquén y el Municipio de Villa Pehuenia se abstuvieran de ingresar o modificar las tierras comunitarias mapuches de la localidad mencionada, hasta tanto no se abriera el diálogo con las comunidades mapuches allí asentadas, según lo dispuesto por la CSJN¹⁹.

En su presentación, agregó que el avance de las máquinas utilizadas para las obras, el desmonte del bosque nativo, la apertura de caminos y la ocupación de las tierras comunitarias, generaban un grave riesgo ambiental. En razón de ello, efectuó diversas denuncias ante la Fiscalía Provincial de Zapala que fueron remitidas a la Fiscalía Especializada en Delitos Ambientales, aunque no se tomó otra medida.

El Juzgado Federal de Primera Instancia de Zapala declinó su competencia y, al estar demandada una provincia, remitió las actuaciones a la instancia originaria de la CSJN.

Dictamen de la PGN (2022)

En su dictamen del 22 de septiembre de 2022, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura M. Monti, sostuvo que el trámite debía continuar por ante la justicia local en tanto quedan excluidos de la competencia originaria de la corte:

“(…) aquellos procesos en los que se debatan cuestiones de índole local que traigan aparejada la necesidad de hacer mérito de ellas o que requieran para su solución la aplicación de normas de esa naturaleza o el examen o la revisión en sentido estricto de actos administrativos, legislativos o jurisdiccionales de las autoridades provinciales (Fallos: 319:2527; 321:2751; 322:617, 2023 y 2444; 329:783 y 5675) (...)”.

Entendió que, según lo expuesto en la demanda, el caso requería la revisión de omisiones y actos realizados por parte de las autoridades administrativas locales vinculadas con la conservación del bosque nativo, y la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico provincial.

18. . “Puel, Raul Alberto y otro c/ Municipalidad de Villa Pehuenia y otro s/ medida autosatisfactiva”, FGR 8137/2022/CS1., del 22/9/2022, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2022/LMonti/septiembre/Puel_Raul_FGR_8137_2022_CS1.pdf

19. . (47- C)/CS1 “Comunidad Mapuche Catalán y Confederación Indígena Neuquina c/ Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad”.

En razón de todo ello, concluyó que el proceso resultaba ajeno a la competencia originaria de la CSJN.

Sentencia de la CSJN

Al momento de la publicación de este trabajo, la CSJN no se ha expedido al respecto.

ii) Casos en los que procede

Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)²⁰

Síntesis

En el caso, diecisiete actores, por derecho propio y, en algunos casos, en representación de sus hijos menores interpusieron demanda contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las cuarenta y cuatro empresas que desarrollaban su actividad industrial en las adyacencias de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, por los daños y perjuicios que se les ocasionaron a raíz de la contaminación ambiental de dicho río, y acumularon a dicha acción la pretensión de que se condene a los demandados a fin de dar término y recomponer la situación.

Por ello, se corrió vista al Ministerio Público Fiscal por la cuestión de la competencia.

Dictamen de la PGN (2004)

En su dictamen del 20 de diciembre de 2004, el Procurador General de la Nación, Ricardo Bausset, sostuvo la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para entender en la cuestión²¹. Al respecto, argumentó que:

“(…) En el sub lite, según se desprende de los términos de la demanda -a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, de conformidad con el art. 4° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación-, los actores pretenden un resarcimiento a raíz de los daños y perjuicios

20. “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”, M, 1569,XL, del 20/12/2004, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2004/bausset/sep-dic/mendoza_beatriz_m_1569_l_xl.pdf.

21. . En el mismo sentido: “Asociación Civil para la Defensa y Promoción del Medio Ambiente y Calidad de Vida c/ San Luis Provincia de y otros s/ Amparo”, A, 1977,XLI, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2005/bau-bei/sep-oct/asociacion_a_1977_l_41.pdf; “Francone, Pierina y otros c/ ETOSS y otro (Provincia de Buenos Aires citada como 3°) s/ Amparo”, F, 600, XLII, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2006/monti/junio%20a%20octubre/francone_f_600_l_42.pdf.

sufridos, responsabilizando tanto al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ante el incumplimiento de su deber de preservación y protección ambientales, al considerar que éstos contribuyeron, ya sea con su acción u omisión, a la contaminación industrial de la Cuenca Matanza - Riachuelo, cuestión que, a mi modo de ver, reviste un manifiesto carácter federal, toda vez que se encuentra afectado un recurso ambiental interjurisdiccional (...).”

En este sentido, indicó que el art. 7º, segundo párrafo, de la Ley N° 25.675 dispone que: “En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal.”; y que la ley 25.688 de “Régimen de Gestión de Aguas”²², en el art. 6º, establece que: “Para utilizar las aguas objeto de esta ley, se deberá contar con el permiso de la autoridad competente. En el caso de las cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, será vinculante la aprobación de dicha utilización por el Comité de Cuenca correspondiente, el que estará facultado para este acto por las distintas jurisdicciones que lo componen”. Al respecto, agregó que:

“(…) al ser parte una Provincia en una causa de manifiesto contenido federal, considero que -cualquiera que sea la vecindad o nacionalidad de los actores (Fallos: 317:473; 318:30 y sus citas y 323: 1716, entre otros)- el proceso corresponde a la competencia originaria de la Corte (...).”

Por ello, concluyó que:

“(…) es dable poner de relieve que también dicha competencia procede racione personae al ser demandada una Provincia conjuntamente con el Estado Nacional (...).”

Sentencia de la CSJN (2006)²³

En su sentencia del 20 de junio de 2006, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se declaró competente para conocer como instancia originaria las pretensiones concernientes a la prevención, recomposición y el resarcimiento del daño colectivo; sin embargo, se declaró incompetente para conocer en su instancia originaria con respecto a la demanda por el resarcimiento de los daños y perjuicios individuales²⁴.

22. . Ley N° 25.688 “Régimen de Gestión de Aguas”, sancionada el 28/11/2002, y promulgada el 30/12/2002.

23. CSJN, Fallos: 329:2316, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=604413&cache=1640627641314>.

24. En el sentido similar, en cuanto a las pretensiones individuales: “Santa Cruz Yañez, Celso y otro c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Daños y perjuicios”, S, 832, XLIV, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2009/LMonti/febrero/Santa_Cruz_Yanez_Celso_y_otros_S_832_L_XLIV.pdf.

Asociación Ecológica de Pesca, Caza y Náutica c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Daños y perjuicios²⁵

Síntesis

En el caso la actora dedujo demanda contra la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), la Autoridad Regulatoria Nuclear, el Estado Nacional (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios), Combustibles Nucleares Sociedad Anónima y la Provincia de Buenos Aires, en relación con la contaminación derivada de las actividades que se desarrollaban en el Centro Atómico Ezeiza a los efectos de determinar si dicha contaminación cesó y obtener la recomposición, remediación y saneamiento de las aguas subterráneas y el suelo que corresponde a los partidos de Esteban Echeverría, Ezeiza y La Matanza, en cuanto éstos contenían niveles de radionucleidos, uranio, nitratos, entre otras sustancias, que exceden los niveles técnicos y legales permitidos y las pautas de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud; entre otras pretensiones relacionadas con planificación, ejecución y seguimiento de obras y con indemnizaciones por los daños y perjuicios sufridos.

Dictamen de la PGN (2009)

En su dictamen del 21 de junio de 2007, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, entendió que correspondía la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en lo concerniente a las pretensiones de la recomposición, remediación, saneamiento y resarcimiento del daño ambiental colectivo²⁶.

Para ello, señaló que la parte actora había esgrimido seis pretensiones que podían organizarse en dos grupos diferentes: un primer grupo, compuesto por pretensiones vinculadas con la defensa de un bien de defensa colectivo (las aguas subterráneas y el suelo que corresponde a los partidos de Esteban Echeverría, Ezeiza y La Matanza); y un segundo grupo, compuesto por el resarcimiento de bienes individuales. En relación con el primer grupo, recordó que:

“(...) el Tribunal decidió no intervenir .más en los supuestos en que únicamente se invoque su competencia originaria en razón de la naturaleza de las partes demandadas y citadas en el proceso, es decir, cuando una provincia y el Estado Nacional conformen un litisconsorcio pasivo, ya sea por acumulación subjetiva de acciones o por ser citados como terceros al pleito (...)”.²⁷

25. “Asociación Ecológica de Pesca, Caza y Náutica c/ Buenos Aires, provincia de y otros s/ Daños y perjuicios”, A, 460,XLI, de 21/06/2007, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2007/monti/asociacion_ecologica_a_460_l_xli.pdf.

26. En el mismo sentido: “Santa Cruz Yañez, Celso y otro c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Daños y perjuicios”, S, 832,XLIV, de 2/02/2009, Fdo. Monti, Laura, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2009/LMonti/febrero/Santa_Cruz_Yanez_Celso_y_otros_S_832_L_XLIV.pdf.

27. “Mendoza, Beatriz Silvia y otros el Estado Nacional y otros si daños y perjuicios”, M.1569, XL, Sent. 20/06/2006.

Sin embargo, sostuvo que:

“(...) la excepción a tal principio se produce cuando concurren en la causa los extremos que autorizan a considerar la existencia de un litisconsorcio pasivo necesario, en los términos del arto 89 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, ya sea en razón de una previsión legal o por la naturaleza de la relación o situación jurídica controvertida (...)”.²⁸

Así, consideró que:

“(...)dicha hipótesis es la que se configura en el sub examine. En efecto, ello es así, puesto que el art. 31 de la ley 25.675 de Política Ambiental Nacional, que establece los presupuestos mínimos de protección en materia de medio ambiente, consagra la regla de la solidaridad cuando la responsabilidad del daño producido es atribuida a más de un causante, puesto que prescribe que ‘Si en la comisión del daño ambiental colectivo, hubieren participado dos o más personas, o no fuere posible la determinación precisa de la medida del daño aportado por cada responsable, todos serán responsables solidariamente de la reparación frente a la sociedad, sin perjuicio, en su caso, del derecho de repetición entre sí para lo que el juez interviniente podrá determinar el grado de responsabilidad de cada persona responsable.’ Además, el arto 32 dispone que «La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie (...)”.²⁹

En esta línea, agregó que:

“(...) aquél también está dado por la propia naturaleza de la relación jurídica controvertida que vincula a las partes en el proceso, que es de carácter inescindible, la cual exige ineludiblemente la integración de la litis con todos los involucrados en el daño ambiental colectivo que se alega, a los fines de que la sentencia pueda ser pronunciada útilmente (conf. Art. 89 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y dictamen de este Ministerio Público in re ‘Francone, Pierina y otros cl ETOSS y otro [Provincia de Buenos Aires citada como 3°] s/ amparo’, del 31 de agosto de 2006) (...)”.

Respecto del reclamo por daños y perjuicios individuales, concluyó que:

28. En el mismo sentido: “Medina Rodríguez, Nidia Elena y otro / Estado Nacional y otros s/ Acción de amparo (ambiental)”, Fdo. Monti Laura, 1312, XLIII, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2007/monti/medina_rodriguez_nidia_m_1312_l_xliii.pdf; “Asociación de Superficiales de la Patagonia (ASSUPA) c/ Y.P.F. S.A. y otros s/ Medida cautelar”, A, 556, XLIII, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2007/monti/asociacion_de_superficiales_a_556_l_xliii.pdf; entre otros.

29. Destacado del original.

“(…) éste deberá ser interpuesto ante los tribunales de cada una de las jurisdicciones, local o federal, según el caso, en razón de lo resuelto por V.E. en las causas B. 2303, XL, Originario, ‘Barreto, Alberto Damián y otra el Buenos Aires, Provincia de y otro si daños y perjuicios’ y M.1569, XL, Originario, ‘Mendoza, Beatriz Silvia y otros el Estado Nacional y otros si daños y perjuicios’, sentencias del 21 de marzo y 20 de junio de 2006, respectivamente (...)”.

Sentencia de la CSJN (2007)³⁰

En su sentencia del 11 de diciembre de 2007, la Corte Suprema de Justicia de la Nación no se expidió sobre la cuestión relacionada con la competencia sino que dispuso el libramiento de oficios al Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional N° 1 y al Juzgado Federal de Primera Instancia N° 3, ambos de Lomas de Zamora, a fin de que informen si en las causas N° 5452 “Actuaciones Instruidas por Averiguación Presunta Infracción arts. 200 y 207 del C.P” y N° 1133/05 “Giani, Mario Duilio y otros c/ Centro Atómico de Ezeiza y otros s/ daño ambiental de incidencia colectiva” se había sometido también a su decisión la recomposición del daño ambiental y si, en la segunda de las mencionadas, se había presentado la Provincia de Buenos Aires, y, en tal caso, qué actitud había asumido frente a la intervención del Juzgado Federal ante el que tramitaban las actuaciones.

Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de y otro s/ Amparo (Daño ambiental)³¹

Síntesis

En el caso, el intendente de la ciudad de Rosario promovió acción de amparo por daño ambiental colectivo en los términos de los arts. 41 y 43 de la Constitución Nacional y 30 de la “Ley General del Ambiente” –Ley N° 25.675–, contra las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires, a fin de obtener el cese de las quemas indiscriminadas, reiteradas y sistemáticas de pastizales y bosques que se realizan en las islas del Río Paraná y en el área noreste bonaerense por considerar que la práctica agropecuaria habitual y constante había puesto en grave peligro la salud, la vida, la actividad comercial y turística y seguridad vial de los vecinos de la Ciudad de Rosario, y que el dióxido de carbono que esta práctica inyectaba a la atmósfera producía la degradación del medio ambiente interjurisdiccional que comprende las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires, en el que

30. . CSJN, *Fallos*: 330:4960, disponible en:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=636618&cache=1640746146110>.

31. “Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, provincia de y otro s/ Amparo (daño ambiental)”, M, 853,XLIV, del 29/09/2008, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2008/monti/municipalidad_rosario_m_853_l_xliv.pdf.

se encuentra el ecosistema de humedal del Río Paraná, recurso natural de una enorme importancia ecológica e hidrológica para los habitantes de la zona.

Dictamen de la PGN (2008)

En su dictamen del 29 de septiembre de 2008, la Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Laura Monti, consideró que la causa debía tramitar ante la CSJN³². Entre sus fundamentos, sostuvo que:

“(…) Al respecto, cabe señalar que en los procesos referidos a las cuestiones ambientales la competencia originaria procede si es parte una provincia y la causa reviste naturaleza exclusivamente federal, para lo cual es necesario que se configure la interjurisdiccionalidad que requiere el art. 7º, segundo párrafo, de la Ley General del Ambiente 25.675 (...) En consecuencia, a mi modo de ver, el sub lite, prima facie y dentro del limitado marco cognoscitivo propio de la cuestión en examen, corresponde a la competencia originaria de la Corte, toda vez que son parte dos provincias y la causa reviste un manifiesto carácter federal, ya que se trata de un supuesto de problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción (doctrina de Fallos: 330:4234 y sentencia in re A. 1629. XLII. Originario. ‘Asociación Ecológica Social de Pesca, Caza y Náutica c/ Buenos Aires, Provincia de y otros si daños y perjuicios’, del 12 de agosto de 2008) (...)”.

Sentencia de la CSJN (2009)³³

En su sentencia del 9 de diciembre de 2009, la CSJN dispuso la competencia originaria del Tribunal para entender en la causa.

32. . En sentido similar: “Ministerio Público Fiscal de la Nación c/ Río Negro, Provincia de y otros s/ Amparo (daño ambiental)”, M, 169, XLV, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2009/LMonti/marzo/Ministerio_Publico_Fiscal_de_%20la_%20Nacion_M_169_L_XLV.pdf; “Zeballos, Saul Argentino c/ San Juan, Provincia de y otros s/ Amparo ambiental”, Z, 107, XLV, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2010/LMonti/mayo/Zeballos_Saul_Z_107_L_XLV_2.pdf; “Comunidad aborigen santuario Tres pozos y otros c/ Jujuy, provincia de y otros s/ Amparo”, C, 1196, XLVI, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2011/monti/mar/3/comunidad_aborigen_c_1196_l_xlvi.pdf; “Palazzani, Miguel Angel c/ Mendoza, Provincia de y otro s/ Amparo ambiental”, P, 732, XLVI, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2011/monti/abr/1/palazzani_miguel_angel_p_732_l_xlvi.pdf; “Santiago del Estero, provincia de c/ Cia Azucarera Concepción S.A. y otro s/ Amparo ambiental”, S, 61, XLVII, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2011/monti/abr/2/santiago_del_estero_s_61_l_xlvii.pdf; “Nordi, Amneris Lelia c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Daño ambiental”, N, 180, XLVI, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2011/LMonti/junio/Nordi_Amneris_N_180_L_XLVI.pdf; entre otros.

33. M. 853. XLIV, Disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=677681&cache=1640785370530>.

Universidad Nacional de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de s/ Amparo (Daño ambiental)³⁴

Síntesis

En el caso, el rector de la Universidad Nacional de Rosario interpuso acción de amparo por daño ambiental colectivo, en los términos de los arts. 41 de la Constitución Nacional y 30 tercer párrafo de la “Ley General del Ambiente” –Ley N° 25.675–³⁵ “Política Ambiental Nacional”, contra la Provincia de Entre Ríos, a fin de obtener el cese de las quemadas reiteradas y sistemáticas de pastizales en las islas del ecosistema del humedal del Alto Delta del Río Paraná.

Dictamen de la PGN (2008)

En su dictamen del 16 de diciembre de 2008, la Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Laura Monti, entendió que correspondía la competencia originaria de la CSJN. En este sentido, sostuvo que:

“(…) Toda vez que la Universidad Nacional de Rosario es una entidad nacional que -como tal- tiene derecho al fuero federal, según lo dispuesto en el art. 116 de la Ley Fundamental- y demanda a la Provincia de Entre Ríos -a quien le concierne la competencia originaria de la Corte, de conformidad con el art. 117 de la Constitución Nacional-, entiendo que la única forma de conciliar ambas prerrogativas jurisdiccionales es sustanciando la acción en esta instancia originaria (Fallos: 317:746; 328:3818, entre otros) (...)”.

Sentencia de la CSJN (2009)³⁶

En su sentencia del 9 de diciembre de 2009, la CSJN se declaró competente para entender en el caso. Para ello, compartió los fundamentos de la Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

34. “Universidad Nacional de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de s/ Amparo (daño ambiental)”, U, 84, XLIV, de 16/12/2008, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2008/monti/dic/universidad_nacional_u_84_l_xliv.pdf.

35. Ley N° 25.675 “Política Ambiental Nacional”, sancionada el 6/11/2002 y, promulgada el 27/11/2002.

36. U. 84. XLIV, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=677764&cache=1640786762183>

Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otros c/ Estado Nacional (Provincia de San Juan citada como tercero) s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad³⁷

Síntesis

En el caso, Barrick Exploraciones Argentinas S.A. (BEASA) y Exploraciones Mineras Argentinas S.A., (EMA), en su carácter de concesionarias de la explotación del proyecto minero binacional para la extracción de oro y plata denominado “Pascua Lama”, dedujeron ante el Juzgado Federal de San Juan la acción prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra el Estado Nacional, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 2º, 3º, 5º, 6º, 7º y 15 de la Ley de Régimen de Presupuestos Mínimos para la Protección de Glaciares y el Ambiente Periglacial” –Ley N° 26.639–.³⁸

Además, peticionaron la concesión de una medida cautelar de no innovar, en los términos del art. 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, para que se suspenda la aplicación de la ley cuestionada y que el Estado Nacional se abstuviera de dictar cualquier acto tendiente a ejecutarla hasta la finalización de este proceso.

En primera instancia, el Juez Federal hizo lugar a la medida cautelar solicitada; luego las actoras pretendieron la citación como tercero obligado al pleito a la Provincia de San Juan. A su vez, la provincia se presentó, solicitó su intervención como litisconsorte activo así como la declaración de la competencia originaria de la CSJN.

Dictamen de la PGN (2011)

En su dictamen del 16 de mayo de 2011, la Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Laura Monti, estimó que correspondía la competencia originaria de la CSJN. Entre sus fundamentos, sostuvo que:

“(…) a mi modo de ver, concurre una de las circunstancias que habilitan la intervención como tercero en el juicio de la provincia, pues existe una comunidad de controversia entre éste y las partes originarias _-actora y demandados-, obviamente en relación a la causa, es decir, en cuanto a la aplicación de la ley 26.639, en tanto es la provincia, en razón de las competencias que le confieren, en forma sustancial, los arts. 41, 121 y 124 de la Constitución Nacional, la ley 25.675 General del Ambiente y el Código de Minería, quien reconoció el derecho a las

37. “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otros c/ Estado Nacional (Provincia de San Juan citada como tercero) s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, B, 140, XLVII, de 16/05/2011, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2011/monti/may/5/barrick_exploraciones_arg_b_140_l_xlvii.pdf.

38. Ley N° 26.639, “Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial”, sancionada el 30/09/2010, y promulgada de hecho el 28/10/2010.

actoras sobre las concesiones de exploración y explotación del proyecto minero binacional denominado ‘Pascua Lama’ que se pretende tutelar (...)”.

A su vez consideró que, de conformidad con la doctrina de la CSJN³⁹, la Provincia de San Juan era parte nominal y sustancial en el pleito ya que su interés se contraponía con aquel del Estado Nacional en materia de preservación de los glaciares y del ambiente periglacial. En este sentido, sostuvo que de la obligatoriedad de la sentencia que se dictase iba a depender de la eficacia y validez de los de los actos locales que autorizaron la actividad minera de las actoras:

“(...) En tales condiciones, en atención a la naturaleza de las partes que han de intervenir en el proceso enfrentadas, por un lado la Provincia de San Juan, como litisconsorte activo -a quien le concierne la competencia originaria de la Corte, de conformidad con el art. 117 de la Constitución Nacional- y por el otro el Estado Nacional que resulta ser el demandado en el pleito -quien tiene derecho al fuero federal, según lo dispuesto en el art. 116 de la Ley Fundamental-, la única forma de conciliar ambas prerrogativas jurisdiccionales es sustanciando la acción en esta instancia originaria (conf. causas P.1045 XLIII, Originario, ‘Papel Prensa S.A. el Estado Nacional- Provincia de Buenos Aires citada como tercero si acción meramente declarativa - incidente de medida cautelar’, dictamen del 21 de mayo de 2008 y sentencia del 10 de agosto de 2010, Y AA10, L.XLVI, Originario, ‘Agropecuaria Mar S.A. el San Juan, Provincia de y otro [Estado Nacional] s/ ordinario’, del 31 de agosto de 2010) (...)”.

De acuerdo con lo expuesto, concluyó que:

“(...) toda vez que tal pretensión versa sobre la preservación de las órbitas de competencia entre los poderes del Gobierno Federal y los de una provincia en materia medioambiental, de: protección de recursos naturales y de regulación minera, ello hace que se encuentre entre las causas especialmente regidas por la Constitución Nacional, a las que alude el art. 2º, inc. 1º, de la ley 48, lo que hace competente a la justicia nacional para entender en ella (conf. causa ‘Papel Prensa’ antes citada) (...)”.

39. CSJN, *Fallos*: 312:1227 (disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=290>) y *fallos* 312:1457 (disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=260>); 313:144 (disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=1555>) ; 314:508 (disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=2753>) ; 322: 1511 (disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=7400>), y 322:2105 (disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=7385>), entre otros.

Sentencia de la CSJN (2012)⁴⁰

En su sentencia del 3 de julio de 2012, la CSJN revocó lo decidido por el Juez Federal y dispuso el levantamiento de la medida cautelar.

Cabaleiro, Luis Fernando y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Amparo Ambiental⁴¹

Síntesis

En el caso se interpuso acción de amparo ambiental contra la Provincia de Buenos Aires y el Estado Nacional, con el objeto de que se detenga el proceso de daño ambiental que sufría y padecía la Cuenca del Río Paraná, por la omisión manifiesta de los demandados ante la afectación grave de su biodiversidad como consecuencia de los agrotóxicos que utilizados en la agricultura industrial y que terminan como residuos peligrosos en sus sedimentos, aguas y peces.

Dictamen de la PGN (2021)

En su dictamen del 13 de junio de 2021, la Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Laura Monti, concluyó que, en el caso, correspondía la competencia originaria de la Corte⁴². Para ello, sostuvo que:

“(…) En el sub lite, a mi modo de ver, se cumplen dichos recaudos, según surge de los términos de la demanda y de la prueba documental agregada al expediente, puesto que los actores pretenden tutelar mediante esta acción de amparo por sí y en representación de todos los habitantes de la República Argentina, el derecho al agua potable respecto de un recurso ambiental interjurisdiccional e indivisible como lo es el Río Paraná, que atraviesa las provincias de Misiones, Corrientes y Chaco en su tramo superior, y las provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Buenos Aires

40. CSJN, Fallos: 335:1213, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=693087&cache=1640877281713>.

41. “Cabaleiro, Luis Fernando y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Amparo Ambiental s/ amparo Ambiental”, CSJ 322/2021, de 13/06/2021, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2021/LMonti/junio/Cabaleiro_Luis_CSJ_322_2021.pdf.

42. En el mismo sentido: “Asociación de Superficialarios de la Patagonia c/ YPF S.A. y otros s/ Daño Ambiental” A, 1274,XXXIX, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2003/procurador/becerra-oct/asociacion_a_1274_l_39.pdf; “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Provincia del Chubut y otro s/ amparo Ley 16.986”, FCR 1075/2021/CS1, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2021/LMonti/junio/Asociacion_Argentina_FCR_1075_2021_CS1.pdf; “Intendente de Ituzaingó y otro c/ Entidad Binacional Yacypretá (E.B.Y.) s/ Acción de Amparo”, I, 291,XXXIX, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2004/bausset/feb-abr/intendente_i_291_l_39.pdf; entre otros.

en su tramo medio e inferior (...)”.^{43 44}

De esta forma, argumentó que:

“(...) se configura en principio el presupuesto del art. 7º, segundo párrafo, de la ley 25.675 que prevé la competencia federal cuando se trata de la degradación o contaminación de recursos ambientales interjurisdiccionales, hipótesis que se verifica en el caso en la medida en que, por un lado, están involucradas más de una jurisdicción estatal, y en que, por el otro, la pretensión promovida tiene en mira ese presupuesto atributivo de competencia, –la degradación o contaminación de recursos ambientales– al perseguir la recomposición y el resarcimiento del daño de incidencia colectiva (causa ‘Mendoza’, Fallos: 329:2316) (...)”.

Recordó el precedente de la CSJN “Fundación Medam”⁴⁵, oportunidad en que el Máximo Tribunal sostuvo que:

“(...) En cuanto a la materia, se advierte que, según surge de los términos de la demanda, los procesos contaminantes afectan fuertemente la composición química del acuífero freático y del lindero Río Paraná, circunstancia que habilita a entender que, en principio, se hallaría configurada la interjurisdiccionalidad que requiere el art. 7º, segundo párrafo, de la ley 25.675 (...)”.

Sobre la base del art. 2 de la Ley de “Régimen de Gestión de Aguas” –Ley N° 25.688–⁴⁶, señaló que la cuenca hídrica superficial: “(...) es considerada como una ‘unidad ambiental’ de gestión del recurso, de carácter ‘indivisible’ (...)”.

Finalmente, concluyó que:

“(...) dado el manifiesto carácter federal de la materia del pleito y al ser demandada la Provincia de Buenos Aires junto con el Estado Nacional, prima facie y dentro del limitado marco cognoscitivo propio de la cuestión de competencia en análisis, entiendo que –cualquiera que sea la vecindad o nacionalidad de los actores (Fallos:

43. Cfr. “Asociación Civil Protec. Ambiental del Río Paraná Ctról. de Contam. y Restauración del Hábitat y otro c/ Carboquímica del Paraná S.A. y otro s/ amparo”, CSJ 3570/2015/CS1, Dictamen de 21/09/2015, sentencia de 23/03/2016, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=729144&cache=1649037868755>

44. En cuanto a los recaudos, se refiere a que: “(...) hay que delimitar el ámbito territorial afectado, pues, como lo ha previsto el legislador nacional, debe tratarse de un recurso ambiental interjurisdiccional (Fallos: 327:3880 y 329:2316) o de un área geográfica que se extienda más allá de la frontera provincial. Es decir, que tiene que tratarse de un asunto que incluya problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción estatal, provincial, de la Ciudad de Buenos Aires o internacional”.

45. CSJN, Fallos: 327:3880, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=10808>

46. . Ley N° 25.688, art. 2: “A los efectos de la presente ley se entenderá: (...) Por cuenca hídrica superficial, a la región geográfica delimitada por las divisorias de aguas que discurren hacia el mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único y las endorreicas”.

317:473; 318:30 y sus citas y 323:1716, entre otros)—, el proceso corresponde a la competencia originaria de la Corte (tal como lo sostuvo V.E. en las causas ‘Mendoza’ y ‘Pla’, Fallos: 329:2316 y 331:1243, respectivamente, esto es, para que, en su caso, todos deban recomponer [art. 31 de la LGA]) (...).”

Sentencia de la CSJN

Al momento de la publicación de este trabajo, la CSJN no se ha expedido al respecto.

Favario, Iván Leopoldo y otros c/ Entre Ríos, Provincia de s/ daño ambiental⁴⁷

Síntesis

En este caso, Ivan Leopoldo Favario, con domicilio en la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, interpuso una demanda por daño ambiental colectivo contra la Provincia de Entre Ríos y la Municipalidad de Victoria a fin de que cese la quema de pastizales en esa provincia, en tanto alegó que los efectos nocivos del humo se extendían hasta la Provincia de Santa Fe y provocaban una destrucción irreversible de los bienes ambientales, la fauna, la flora, los suelos y el aire.

Dirigió su pretensión contra las demandadas ante su responsabilidad por omisión y falta de servicio en el cumplimiento de la función de seguridad e integridad de la salud pública de la población y de los recursos naturales de la zona, y solicitó una indemnización sustitutiva del daño moral colectivo provocado a la población.

Denunció la conexidad del proceso con dos causas que tramitaban ante la Secretaría de Juicios Originarios de la CSJN (FRO 70952/2018 CS1 “Favario, Ivan Leopoldo y López Miroseovich Jorge Enri Victoria -s/medidas preliminares” y FRO 11327/2020 “Peyrano, Marcos c/ Entre Ríos Provincia de s/ amparo colectivo y daños”), por lo que solicitó su acumulación.

Dictamen de la PGN (2023)

En su dictamen del 17 de febrero de 2023, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura M. Monti, entendió que la demanda resultaba análoga a otras causas tratadas por el Ministerio Público Fiscal⁴⁸

47. “FAVARIO, IVAN LEOPOLDO Y OTROS C/ ENTRE RIOS, PROVINCIA DE Y OTRO s/ daño ambiental”, CSJ 2060/2022, del 17/2/2023, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2023/LMonti/febrero/Favario_Ivan_CSJ_2060_2022.pdf

48. M.853.XLIV, Originario, “Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de y otro s/ amparo [daño ambiental]”, con dictamen del 29 de agosto 2008 y sentencia del 9 de diciembre de 2009, FRO 70952/2018/CS1, Originario, “Favario, Ivan Leopoldo y otro c/ Provincia de Entre Ríos y otro s/ medidas preliminares”, con dictamen del 22 de marzo de 2019, y CSJ 468/2020 Originario, “Equística Defensa del Medio Ambiente Aso. Civ. c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”, con dictamen del 4 de agosto y sentencia del 11 de agosto de 2020

y, remitiéndose a sus fundamentos, opinó que:

“(…) el proceso debe tramitar en la instancia originaria de la Corte, por ser parte una provincia en una causa de manifiesto contenido federal, pues se trata de un supuesto de problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción (…)”.

Respecto al pedido de acumulación de causas por conexidad, la Procuradora aclaró que su procedencia queda sujeta a la exclusiva decisión de la CSJN.⁴⁹

En razón de ello, consideró procedente la competencia originaria de la CSJN.

Sentencia de la CSJN

Al momento de la publicación de este trabajo, la CSJN no se ha expedido al respecto.

I. 2. Competencia provincial

Prats, Juan Miguel c/ Consorcio de Gestión del Puerto de Olivos y otros s/ amparo ambiental⁵⁰

Síntesis

En este caso Juan Miguel Prats, en calidad de afectado, interpuso una acción de amparo a fin de que se recomponga el ambiente dañado y se recupere el predio ubicado en el Puerto de Olivos, Partido de Vicente López, Provincia de Buenos Aires, sobre el cual se había construido un emprendimiento comercial gastronómico.

En su presentación explicó que esta obra impediría el derecho al ambiente sano de los vecinos y transeúntes en tanto provocaría polución ambiental, contaminación sonora e hídrica, y ésta última producida por la eliminación de desechos que se tirarían directamente al Río de La Plata.

49. Cfr. *Fallos*: 319:2361, cons. 7°, y sus citas, y dictámenes de este Ministerio Público in re L.260, XXXV, Originario, “Llabel, Héctor Fabián c/ Río Negro, Provincia de s/ daños y perjuicios”, del 25 de octubre de 1999; B.686, XXXV, Originario, “Bermúdez, Joaquín José el Buenos Aires, Provincia de y otros si daños y perjuicios”, del 13 de marzo de 2000; E.183, XL, Originario, “Etchepar de Bravo, María Inés y otros c/ Aparicio, Pascual Domingo y otros si daños y perjuicios”, del 11 de noviembre de 2004; L.162, XLV, “Lazarte, Hugo César c/ Veraye Ómnibus S .A. y otros s/ daños y perjuicios”, del 12 de noviembre de 2009, entre otros; y CAF 63863/2018/C81, Competencia “Federación Argentina de Municipios c/ EN s/ proceso de conocimiento”, del 3 de mayo de 2019.

50. “Prats, Juan Miguel C/ Consorcio de Gestion del Puerto de Olivos y Otros s/ amparo ambiental”, FSM 2065/2021/CS1., del 15/5/2022, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2022/ECasal/mayo/Prats_Juan_FSM_2065_2021_CS1.pdf

El Juzgado de Responsabilidad Penal Juvenil N° 2 de San Isidro, Provincia de Buenos Aires, se declaró incompetente, toda vez que el caso versaba sobre un amparo ambiental donde se veía afectado el desagote de efluentes de una obra en construcción que desembocaría en el Río de la Plata, por lo que correspondería la competencia federal. Por su parte, el Juzgado en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal N° 2 rechazó la competencia, al considerar que la controversia era de carácter local.

El Juez Federal subrogante dio por trabada la contienda negativa de competencia y elevó las actuaciones a la CSJN, a fin de que dirima el conflicto.

Dictamen de la PGN (2022)

En su dictamen del 15 de mayo de 2022, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura M. Monti, concluyó que la materia sobre la que versaba la controversia era manifiestamente local.

Sostuvo que:

“(...) la determinación de la naturaleza federal en todo pleito debe ser realizada con especial estrictez, es preciso demostrar, con alguna evaluación científica, la efectiva contaminación o degradación —según los términos de la Ley General del Ambiente— de tal recurso ambiental interjurisdiccional (...)”.

En este sentido, entendió que no se encontraba probada la posible contaminación hídrica del Río de la Plata, y por lo tanto no se configuraba el requisito de interjurisdiccionalidad previsto en la “Ley General del Ambiente” –Ley N° 25.675–.

Respecto a la competencia federal “*ratione personae*”, sostuvo que la sola citación del Estado Nacional como tercero en el proceso, no imponía la obligatoriedad de la competencia federal.

En razón de lo expuesto, dictaminó que era competente la justicia local.

Sentencia CSJN (2023)⁵¹

En la sentencia del 28 de marzo de 2023, la CSJN adhirió al dictamen de la Procuradora Fiscal y declaró que la competencia correspondía al Juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 2 de San Isidro, Provincia de Buenos Aires.

51. “Prats, Juan Miguel c/ Consorcio de Gestión del Puerto de Olivos y otros s/ amparo ambiental”, Competencia FSM 2065/2021/CS1, del 28/3/2023, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7823091>

📄 Incidente N° 2 – Querellante: I Sonia Liliana y otros – N.N.: Prefectura Naval Argentina de Comodoro Rivadavia s/actuaciones s/incidente de incompetencia⁵²

Síntesis

En este caso se suscitó un conflicto negativo de competencia entre el Juzgado Federal de Comodoro Rivadavia y el Colegio de Jueces Penales de esa circunscripción, en relación con un caso donde se investigaba la aparición de una mancha oleosa color gris en el mar de Caleta Córdova, Comodoro Rivadavia, con una dimensión de mil quinientos metros en sentido perpendicular a la costa.

El Juzgado Federal de Comodoro Rivadavia entendió que no se verificaba el requisito de interjurisdiccionalidad previsto en el artículo 7 de la “Ley General del Ambiente”, por lo que correspondía la competencia local. Por su parte, el Colegio de Jueces Penales, rechazó la competencia por prematura en el sentido de que no se había determinado el origen de la mancha, y tampoco podía descartarse *a priori* posibilidad de un daño interjurisdiccional.

La justicia local dio por trabada la contienda negativa de competencia y elevó las actuaciones a la CSJN, a fin de que dirima el conflicto.

Dictamen de la PGN (2023)

En su dictamen del 4 de abril de 2023 el Procurador General de la Nación interino, Eduardo E. Casal, entendió, en base a la prueba obrante en la causa, que el daño se daba únicamente en Caleta Córdova. Por consiguiente, sostuvo que la investigación debía continuar ante la justicia local.

En ese sentido, recordó que la CSJN tiene dicho que:

“(…) la ley 24.051 delimita su aplicación, y por ende la competencia federal, a aquellos sucesos que puedan afectar a las personas o el ambiente más allá de la frontera de la provincia en que se hubiesen generado y que de la lectura de la ley 25.675 se concluye que la regla es la competencia ordinaria y la excepción, la competencia federal para aquellos casos en que, efectivamente, se verifique una afectación interjurisdiccional (Fallos: 343:396), y sea demostrada con un grado de convicción suficiente [...]. Por otro lado, la Corte tiene dicho que el ambiente es responsabilidad del titular originario de la jurisdicción, que no es otro que quien ejerce autoridad en el entorno natural y en la acción de las personas que inciden

52. . “Incidente N° 2 – Querellante: I Sonia Liliana y otros – N.N.: Prefectura Naval Argentina de Comodoro Rivadavia s/actuaciones s/incidente de incompetencia”, FCR 9762/2018/2/CS1 , del 4/4/2023, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2023/ECasal/abril/Incidente_FCR_9762_2018_2CS1.pdf

en ese medio, máxime cuando no se advierte en el presente caso un supuesto de problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción (Fallos: 330:4234; 332:1136; 343:463; 345:1085) (...)

En razón de lo expuesto, dictaminó que la competencia correspondía a la justicia provincial.

Sentencia de la CSJN

Al momento de la publicación de este trabajo, la CSJN no se ha expedido al respecto.

I. 3. Competencia Federal

Asociación Inquietudes Ciudadanas ONG c/ Municipalidad de Escobar s/ incidente de incompetencia⁵³

Síntesis

En este caso, la Asociación Inquietudes Ciudadanas interpuso una demanda contencioso administrativa a fin de prevenir los efectos dañosos que pudieran producirse respecto de la instalación y puesta en funcionamiento de una antena de telefonía celular, en el partido de Escobar, localidad de Maschwitz, Provincia de Buenos Aires.

El Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 del Departamento Judicial Zárate-Campana se declaró incompetente por entender que la materia de la controversia era de carácter federal, toda vez que la acción entablada hacía necesaria la interpretación de la “Ley Nacional de Telecomunicaciones” –N° 19.798–. Por su parte, el Juzgado Federal de Campana rechazó la competencia en tanto no surgían hechos que la determinaran.

El Juzgado local mantuvo su criterio y elevó las actuaciones a la CSJN a fin de que dirima el conflicto.

Dictamen de la PGN (2022)

En su dictamen del 11 de abril de 2022, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura M. Monti, dictaminó que la competencia debía atribuirse a la justicia federal.

53. “Asociacion Inquietudes Ciudadanas ONG C/ Municipalidad de Escobar s/ incidente de incompetencia”, CSJ 2240/2021/CS1., del 11/4/2022, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2022/LMonti/abril/Asociacion_Inquietudes_CSJ_2240_2021_CS1.pdf

En este sentido, entendió que era necesaria la interpretación y análisis de normativa federal, como es el caso de la ley nacional de telecomunicaciones, en tanto el objeto de la acción era el desmantelamiento de una antena de telefonía celular. Asimismo, sostuvo que correspondía la competencia federal “porque puede verse comprometido el servicio telefónico celular empleado a nivel interprovincial o internacional y ello afectaría intereses que exceden los encomendados a los tribunales provinciales y se encuentran reservados a la jurisdicción federal”.

En razón de ello, dictaminó que el proceso debía continuar por ante el Juzgado Federal de Campana.

Sentencia de la CSJN (2023)⁵⁴

En su sentencia del 21 de marzo de 2023, la CSJN adhirió al dictamen de la Procuradora Fiscal y declaró competente al Juzgado Federal de Campana.

Municipalidad de Almirante Brown c/ Barraza, Elba Cristina s/ Medida Cautelar Autónoma⁵⁵

Síntesis

En este caso la Municipalidad de Almirante Brown presentó una medida cautelar autónoma a fin de desmantelar edificaciones ubicadas en predios de la Provincia de Buenos Aires por tratarse de construcciones clandestinas que invadían el cauce del arroyo San Francisco, e impedían su normal escurrimiento, mantenimiento y limpieza. En su presentación, la actora expresó que la finalidad última de la medida cautelar era el saneamiento del curso de agua y la prevención de desbordes hídricos que podían poner en riesgo la vida, la salud, la seguridad y los bienes de los habitantes de la región.

La causa fue radicada en el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional n° 2 de Morón, que intervenía en la causa conexa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”. El tribunal hizo lugar a la medida cautelar solicitada, pero excluyó del alcance de esa decisión a dos familias asentadas en el predio.

La Municipalidad de Almirante Brown apeló esa resolución, y la Cámara Federal de San Martín declaró la incompetencia del fuero en tanto el predio en cuestión se encontraba fuera del área territorial de la cuenca. Ante se ello, se remitieron las actuaciones a la jurisdicción local.

54. . “Asociación Inquietudes Ciudadanas ONG c/ Municipalidad de Escobar s/ incidente de incompetencia”, CSJ 2240/2021/CS1, del 21/3/2023, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7823111>

55. . “Municipalidad de Almirante Brown c/ Barraza, Elba Cristina s/ Medida Cautelar Autónoma”, FSM 14431/2015/CS1/CA2, del 28/12/2022, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2022/VAbramovich/diciembre/Municipalidad_FSM_14431_2015_CS1CA2.pdf

El Juzgado en lo Contencioso Administrativo n°1 del Departamento Judicial de Lomas de Zamora declinó su intervención sobre la base de que había precluido la etapa procesal para resolver sobre la competencia y que la reapertura del debate sobre ese asunto resultaba incompatible con la correcta administración de justicia.

Por su parte, la Cámara Federal de San Martín insistió en la atribución de competencia al juzgado local y resolvió tener por trabada la contienda negativa de competencia y elevar las actuaciones a la CSJN a fin de que dirima el conflicto.

Dictamen de la PGN (2022)

En su dictamen del 28 de diciembre de 2022, el Procurador Fiscal ante la CSJN, Víctor Abramovich Cosarín, sostuvo que correspondía la intervención de la justicia federal en tanto que:

“(…) la acción a estudio guarda relación con el programa integral de saneamiento de la cuenca, cuyo control se encuentra precisamente a cargo del magistrado federal de ejecución, ya que se dirige a permitir la relocalización de población afectada en los términos planteados por la Corte Suprema de Justicia en la causa “Mendoza”⁵⁶.

Estimó que la declinatoria del juzgado federal resultaba extemporánea, toda vez que:

“el ejercicio de esa facultad excepcional deviene impropio en supuestos como el examinado donde se ha sustanciado y resuelto la medida cautelar objeto del proceso, y por ello, constituiría un exceso de rigor formal”⁵⁷.

En razón de lo expuesto, dictaminó que el proceso debía tramitar por ante el Juzgado Criminal y Correccional Federal n° 2 de Morón.

Sentencia de la CSJN

Al momento de la publicación de este trabajo, la CSJN no se ha expedido al respecto.

56. . En sentido similar, véase dictamen de esta Procuración General en el caso CSJ 1040/2021/CS1 “Ferreyra, Julio Domingo y otros c/ Municipio de Lomas de Zamora s/ Amparo”, del 30 de noviembre de 2021.

57. . cfr. *Fallos*: 329:4026, “Fundación Reserva Natural Puerto de Mar del Plata”, y sus citas; dictámenes de la Procuración General a los que remitió la Corte en los casos Competencia FTU 711859/2001/CS1, “Fracchia, Jorge Daniel y otro c/ Compañía de Seguros La Ibero Platense Cia. de Seguros SA y otros s/ acción de nulidad”, sentencia del 14 de mayo de 2019 y FMP 22093981/2011/CSJ “Lima, Arnaldo Rubén c/ Provincia ART SA s/ recurso de apelación ley 24557”, sentencia del 12 de noviembre de 2020.

II. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DEL RECURSO EXTRAORDINARIO FEDERAL EN MATERIA AMBIENTAL

 **Empresa M. S.A. s/ Presunta infracción artículo 200 Código Penal (24/09/1998)⁵⁸**

Síntesis

En el presente caso los actores interpusieron recurso extraordinario federal contra la resolución mediante la cual se rechazó el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto por los actores respecto de la sentencia dictada por la Cámara de Apelación en lo Criminal y Correccional de La Plata, que declaró la nulidad del auto que les había conferido el carácter de particulares damnificados por carecer de legitimidad; fundaron su pretensión en el derecho al ambiente sano y a la salud, en la garantía de defensa en juicio y en el derecho a un pronunciamiento judicial debidamente fundado (cfr. arts. 18 y 41 de la CN).

La pretensión de particulares damnificados se enmarcó en una investigación penal iniciada por un hecho ocurrido el 26 de octubre de 1989 cuando un camión cisterna se hallaba descargando líquidos extraídos de la empresa M S.A., en un caño maestro de desagüe cloacal en la localidad de Berisso (Provincia de Buenos Aires) que conduce los efluentes directamente al Río de la Plata. Posteriormente, se determinó que se trataba de una sustancia agresiva para los seres vivos que contenía ácido maleico. El Juzgado de Primera Instancia sobreseyó al representante de la empresa por considerar que el hecho no constituía delito.

Dictamen de la PGN (1998)

En su dictamen del 24 de noviembre de 1998, el Procurador General de la Nación, Nicolás Becerra, entendió que se debía declarar inadmisibile el recurso extraordinario federal en función de una serie de inobservancias en la fundamentación del recurso vinculadas con la validez de normas procesales provinciales respecto a la legitimación como particular damnificado, así como también por la carencia de fundamentación en relación con los argumentos referidos a la presunta afectación del derecho a un ambiente sano. Entre sus fundamentos, sostuvo que:

“(…) Resta hacer referencia a la presunta afectación del derecho a un ambiente sano que reconoce el artículo 41 de la Constitución Nacional y a la violación de la garantía de defensa en juicio. En este sentido, V.E. ha sentado desde antiguo el

58. . “Empresa M. S.A. s/ Presunta infracción Artículo 200 Código Penal”, E, 121,XXXIII, del 24/09/1998, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/1998/NBecerra/septiembre/Empresa_M_E_121_L_XXXIII.pdf.

criterio según el cual la sola invocación de artículos constitucionales con motivo de situaciones regidas por leyes comunes o procesales, mientras no se alegue que éstas las transgreden, no constituye una cuestión federal directamente vinculada con el pleito. ‘De otro modo, la jurisdicción de la Corte sería ilimitada, pues no hay derecho que en definitiva no tenga su fundamento en la Constitución, aunque esté directa e inmediatamente regido por el derecho común’ (Fallos: 97: 285; 131: 352; 179:5; 184:530; 268:247; 301:447; 305:2096) (...)”.

En esta línea, agregó que:

“(...) V.E. ha sostenido que no procede el recurso extraordinario que, fundado en presuntos quebrantamientos a principios y garantías constitucionales, sólo plantea cuestiones de hecho y de derecho común que no guardan relación directa e inmediata con los artículos invocados de la Constitución Nacional (Fallos: 300: 130) (...)”.

Respecto al caso, concluyó que:

“(...) ha quedado demostrado, en mi opinión, que ésa es la situación en el sub-lite, dado que los apelantes no han planteado la invalidez constitucional de las normas procesales locales en que se ha fundado la sentencia adversa y, como ya quedó dicho, el caso se vincula con cuestiones de hecho y de derecho común y procesal, como lo es determinar el alcance del concepto ‘particular damnificado’ contenido en el artículo 87 del Código de Procedimiento Penal de la Provincia de Buenos Aires, tampoco objetado desde la óptica constitucional, y si esa condición es reunida por los recurrentes (...)”.

Sentencia de la CSJN (1999)⁵⁹

En su sentencia del 22 de junio de 1999, la CSJN declaró inadmisibile el recurso extraordinario federal, en los términos del art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

59. E. 121. XXXIII, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=470271&cache=1640180415604>.

Asociación para la Protección del Medioambiente y Educación Ecológica “18 de Octubre” c/ Aguas Argentinas y otros⁶⁰

Síntesis

En el caso, la “Asociación para la Protección del Medioambiente y Educación Ecológica 18 de Octubre” promovió acción de amparo contra la empresa Aguas Argentinas S. A., el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Quilmes, con el objeto de que se restableciera el equilibrio hídrico en el Partido de Quilmes a través de la puesta en funcionamiento de la infraestructura necesaria en el plazo que fijase la sentencia y se ordenan el cese inmediato de hechos, actos y omisiones que, a su entender, vulneraban los derechos y garantías constitucionales a gozar de un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano y para las actividades productivas de los habitantes, de propiedad y a la salud. También solicitó el dictado de una medida cautelar que restableciera la extracción de agua subterránea.

En primera instancia se hizo lugar a lo solicitado y se ordenó a los codemandados a adoptar las medidas necesarias tendientes a restablecer el equilibrio hídrico de la zona.

Los codemandados apelaron la resolución y la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata (Sala U-Civil) entendió razonables los argumentos respecto a que la puesta en funcionamiento de los pozos sellados y la instalación indeterminada de bombas depresoras -objeto de la precautoria solicitada por la Asociación-, en ausencia de estudios de prefactibilidad y la posible imprecisión de técnicas y mecanismos a aplicar, podría repercutir negativamente sobre el medio ambiente y que el cumplimiento rápido de la medida dictada no alcanzaría a satisfacer la tutela pretendida porque se agravaría la situación por el alto nivel de contaminación del agua almacenada. Sin embargo, sostuvo la pretensión cautelar con fundamento en el principio de prevención de la Ley N° 25.675 y en la responsabilidad (no definitiva) de los demandados que, por acción u omisión, contribuyeron a generar los efectos dañosos que sufrían los habitantes del sur del conurbano bonaerense.

El Estado Provincial y Aguas Argentinas S.A. interpusieron recursos extraordinarios, los cuales fueron denegados y dieron lugar a la interposición de recurso de queja.

Dictamen de la PGN (2005)

En su dictamen del 29 de noviembre de 2005, el Procurador Fiscal ante la CSJN, Ricardo Bausset, entendió que correspondía hacer lugar a la queja planteada a los efectos de revocar la sentencia que

60. “Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica 18 de Octubre c/ Aguas Argentinas S.A. y otros”, A, 1801,XXXIX, de 29/11/2005, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2005/bau-bei/nov-dic/asociacion_a_1801_l_39.pdf.

fuera materia de recurso extraordinario. Sobre el tema, sostuvo que:

“(…) V.E. tiene reiteradamente declarado que las resoluciones sobre medidas cautelares, sea que las ordenen, modifiquen o revoquen, no revisten carácter de sentencia definitiva en los términos que exige el arto 14 de la ley 48 para la procedencia del recurso extraordinario (Fallos: 310:681; 313: 116, entre muchos otros). No obstante, dicho principio reconoce excepción cuando la medida dispuesta causa un agravio que, por su magnitud y circunstancias de hecho, puede ser de tardía, insuficiente o imposible reparación ulterior o exista gravedad institucional (Fallos: 313:279; 314: 1202 y 1968; 323:337) y ello se presenta, por ejemplo, cuando la resolución impugnada puede llegar a frustrar la aplicación de disposiciones de carácter general, dictadas en ejercicio de facultades privativas de uno de los poderes del Estado, de tal forma que, si es rechazada la acción de fondo en que se sustenta la cautela, la magnitud de los daños que habría ocasionado aquella, revestiría características de excepción (Fallos: 321: 1187) (...)”.

En esta línea, señaló que:

“(…) de los diversos criterios y alcances con que la jurisprudencia de la Corte Suprema hizo uso de la pauta valorativa de la gravedad institucional como medio para admitir el recurso extraordinario, es posible reconocer, como principio, que se ha entendido aludir a aquellas situaciones que exceden el interés de las partes y atañen al de la comunidad (Fallos: 286:257; 306:480; 307:919, entre otros) o que ponen en juego instituciones básicas de la Nación (Fallos: 307:973), o la buena marcha de las instituciones (Fallos: 303: 1034), o cuando la cuestión incide en la prestación de un servicio público o lo decidido puede afectar la percepción de la renta pública (Fallos: 313: 1420; 314:258; 316:2922) (...)”.

Respecto del caso, agregó que:

“(…) se configura en el sub lite un supuesto de excepción, tal como lo ha reconocido el Tribunal en numerosos precedentes, puesto que lo resuelto excede el interés individual de las partes y atañe a la comunidad en razón de su aptitud para incidir en la prestación de un servicio público, pudiendo ocasionar un gravamen tal que afecte no sólo el normal desenvolvimiento de las prestaciones sino también que agrave aún más la situación ambiental de la comunidad. Máxime si se tiene en cuenta que es la misma alzada quien reconoció la necesidad de contar con mayores estudios técnicos y de factibilidad antes de adoptar cualquier medida que no midiera el posible perjuicio para los propios peticionarios. Estas circunstancias se suman a un marco donde, además, está en juego un plan de obra pública aprobado en el

contexto de una concesión de servicio público y, por lo tanto, también el principio de presunción de legitimidad de los actos estatales. Ello exige, a mi entender, un examen más cuidadoso y estricto de los requisitos para el otorgamiento de las medidas cautelares. Estimo, por ende, que los agravios de la quejosa suscitan cuestión suficiente para habilitar la vía excepcional intentada (...)

Sobre la base de lo dispuesto por la CSJN, concluyó que:

“(...) V.E. tiene dicho que no corresponde dictar, a título preventivo, decisiones cuyo objeto coincida total o parcialmente con la demanda principal, pues «el acogimiento de aquella toma abstracta la cuestión sustancial a resolver al consumirse el interés jurídico del peticionario porque si la realización de la cautelar compromete la materia propia debatida en la causa, se afecta el objeto mismo del pleito (Fallos: 323:337, entre otros) (...)”.

Sentencia de la CSJN (2006)⁶¹

En su sentencia del 20 de junio de 2006, la CSJN desestimó el recurso de queja por considerar que el recurso extraordinario que la motivó no se dirigía contra una sentencia definitiva o equiparable a tal.

61. A. 1801. XXXIX, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=604423&cache=1640632042475>.

III. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES EN MATERIA AMBIENTAL

Cruz Felipa y otros c/ Minera Alumbrera Limited y otro⁶²

Síntesis

En el presente caso se discutió el rechazo de una medida cautelar solicitada a fin de cesar inmediatamente la actividad minera llevada en dos yacimientos. Los derechos que estaban en juego eran los intereses generales de la comunidad a prevenir, evitar o remediar daños causados o que pudieran causar al medio ambiente como patrimonio común de la sociedad (cfr. arts. 41 y 120 de la Constitución Nacional y concordantes de la Ley N° 24.946).

La Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán confirmó la sentencia de la instancia anterior que había rechazado la medida cautelar tendiente a suspender en forma inmediata la actividad minera llevada a cabo en los yacimientos “Bajo de la Alumbrera” y “Bajo del Durazno”, hasta tanto se pudieran recoger muestras para la realización de peritajes técnicos que permitieran determinar el alcance de la contaminación y de la degradación del medio ambiente. En su resolución, la Cámara sostuvo que hacer lugar a la medida cautelar importaría resolver sobre la pretensión de fondo.

Contra ese pronunciamiento, el Fiscal General ante dicho Tribunal interpuso un recurso extraordinario, cuya denegación dio lugar al recurso de queja.

Dictamen de la PGN (2013)

En su dictamen del 5 de diciembre de 2013, el Procurador Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Marcelo Adrián Sachetta, sostuvo los recursos interpuestos (extraordinario y de queja); entre sus fundamentos, señaló que:

“(…) En el marco descripto, en el que las cuestiones en debate involucran, por un lado, el derecho fundamental de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y, por el otro, la exigencia de que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (art. 41, de la C.N.), es dable encarecer, de declararse procedente el recurso extraordinario, una ponderación prudencial por el tribunal de la causa de la verificación de los recaudos para la admisión de la medida peticionada

62. “Cruz Felipa y otros c/Minera Alumbrera limited y otro s/ sumarísimo” - S.C. C. 154, L. XLIX, de 05/12/2013, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2013/MSachetta/diciembre/Cruz_C_154_L_XLIX.pdf.

-verosimilitud en el derecho y peligro en la demora-, valoración que, a mi juicio, estuvo ausente en oportunidad de emitir el fallo en crisis (...)”.

En esta línea, agregó que la CSJN:

“(...) ha establecido que la tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos, que son el correlato que tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras. La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales (doctrina de Fallos: 329:2316, ‘Mendoza’). Además, es de la esencia del desarrollo sustentable el equilibrio entre el desarrollo económico y la protección ambiental (...)”.

Sentencia de la CSJN (2016)⁶³

En su sentencia del 23 de febrero de 2016, la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar a la queja, declaró procedente el recurso extraordinario federal y dejó sin efecto la sentencia apelada en tanto consideró que la decisión recurrida debía ser descalificada por aplicación de la doctrina de la arbitrariedad.

📄 Incidente N° 1 - Actor: Fundación Banco de Bosques para el Manejo Sustentable de los Recursos Naturales. Demandado: Ministerio de Energía y Minería y otros s/ Incidente de medida cautelar⁶⁴

Síntesis

En este caso, la “Fundación Banco de Bosques para el Manejo Sustentable de los Recursos Naturales” solicitó una medida cautelar ante el Juzgado Federal correspondiente de la Provincia de Santa Cruz para requerir la suspensión de las obras de las represas “Néstor Kirchner” y “Jorge Cepernic” hasta que se elaborara un nuevo estudio de impacto ambiental (en adelante EsIA) que subsanara todos los vicios y omisiones que la actora endilgó al presentado por la empresa estatal “Emprendimientos Energéticos Binacionales” (EBISA).

63. CSJ 154/2013 (49-C) / CS1, disponible en: <http://scw.pjn.gov.ar/scw/viewer.seam?id=Si0cNcmcxciuMn7i%2F18vCiBcut%2F%2FasaEKqsyiZgdzH4%3D&tipoDoc=sentencia&cid=108343>

64. . “Incidente N° 1 - Actor: Fundación Banco Bosques para el Manejo Sustentable de los Recursos Naturales. Demandado: Ministerio de Energía y Minería y otros s/ Incidente de medida cautelar”, CAF 84273/2016 / 1 /CA3-CS2, de 05/09/2023, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2023/LMonti/septiembre/incidente_CAF_84273_2016_1CA3CS2.pdf

La actora además planteó la nulidad del procedimiento de evaluación del impacto ambiental llevado a cabo por el Estado Nacional (Ministerios de Energía y Minería y de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación) en relación con el proyecto “Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz”.

El Juzgado no hizo lugar a la pretensión y esta interpuso recurso de apelación ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal – Sala I. En este incidente el Tribunal por mayoría desestimó los agravios y confirmó la decisión de la instancia anterior de rechazar la medida cautelar solicitada.

Entre los argumentos del voto mayoritario se sostuvo que los cuestionamientos que la actora dirigía al procedimiento de evaluación de impacto ambiental llevado a cabo por los Ministerios de Energía y Minería y de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y a la celebración de la audiencia pública, en los que fundaba la medida rebasaban la pretensión originaria de la causa, con arreglo a cuyos términos la Corte Suprema de Justicia de la Nación había rechazado su competencia originaria.

Cabe destacar que la actora había iniciado su pretensión en una acción meramente declarativa de certeza ante la incertidumbre que le producía el comienzo de las obras relacionadas con el proyecto denominado “Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz” (las represas llamadas “Presidente Néstor Kirchner y “Gobernador Jorge Cepernic) sin la previa realización de una evaluación de impacto ambiental que incluyera participación ciudadana y ante la necesidad de establecer si ese emprendimiento podía vulnerar las previsiones de los arts. 41 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, tratados de derechos humanos, las leyes N° 21.836, N° 22.351, N° 25.675, N° 26.639, N° 27.270, y los derechos de las comunidades originarias (entre ellos, el derecho a ser consultadas en los términos del convenio 169 de la OIT).

Ante sucesivas presentaciones su pretensión se transformó en una acción en la que se solicitaba la declaración de nulidad de todo el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y de ilegalidad de la obra “Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz”, la nulidad del contrato de obra pública y la cancelación del proyecto en forma definitiva.

La Cámara indicó que admitir las quejas de la apelante en el estado actual de la causa importaba sustituir los criterios expuestos por los legisladores de ambas cámaras del Congreso y por los organismos técnicos que habían actuado en cumplimiento de las exigencias previstas por la Ley N° 23.879; y que existían dos actos administrativos (resoluciones 1-e/2017 y 3-e/2017 de los ministerios mencionados) cuya presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria no habían sido, hasta el momento, desvirtuados. De este modo, desestimó las alegaciones de la actora referentes a la afectación de los glaciares, a la sismicidad inducida y a los daños a la biodiversidad.

Disconforme, la parte actora, interpuso recurso extraordinario que previo traslado de ley, que fue contestado por la demandada fue concedido. En sus agravios, la actora adujo que la sentencia

apelada soslayaba ilegalidades del procedimiento por la “Ley de obras hidráulicas” –Ley N° 23.879–, el incumplimiento de la “Ley de Glaciares” –Ley N° 26.639– y los principios de política ambiental contenidos en el art. 4° de la “Ley General del Ambiente” –Ley N° 25.675–.

Dictamen de la PGN (2023)

En su dictamen del 5 de septiembre de 2023, la Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Laura Monti, consideró que el recurso extraordinario era formalmente admisible y que correspondía confirmar la sentencia apelada.

En primer lugar, recordó que las resoluciones que ordenan, deniegan, modifican o levanta medidas cautelares, no revisten en principio, el carácter de sentencias definitivas en los términos que exige el art. 14 de la Ley N° 48. No obstante infiere que:

“(…) esa regla cede cuando aquéllas causan un agravio que, por su magnitud y circunstancias de hecho, pueda ser de tardía, insuficiente o imposible reparación posterior (Fallos: 328:4493 y 4763; 332:1600), en especial respecto del medio ambiente (Fallos: 339:142; 344:2543). Sobre la base de esos criterios, considero que se verifica en el sub lite un supuesto excepcional que permite considerar al pronunciamiento apelado como definitivo. Asimismo, considero que el recurso extraordinario es formalmente admisible, por hallarse en juego la interpretación de las normas federales de protección del ambiente y la decisión apelada ha sido contraria al derecho que la apelante fundó en ellas (art. 14, inc. 3 O de la ley 48) (...)”.

Luego explicó que es jurisprudencia reiterada del Máximo Tribunal Federal que las medidas cautelares no proceden cuando se pide la suspensión de actos administrativos o legislativos habida cuenta de la presunción de validez de los actos de los poderes públicos y de la consideración del interés público en juego. Pero argumento que:

“(…) esta regla cede cuando se impugnan esos actos sobre bases prima facie verosímiles; y que, en el particular ámbito de las demandas encuadradas en las prescripciones de la ley general del ambiente, además deben evaluarse las consideraciones referidas al principio de prevención y al principio precautorio del daño ambiental ante la posible creación de un riesgo con efectos desconocidos y por tanto imprevisibles. Agregó, en segundo término, que debe acreditarse que existe peligro en la demora para justificar el dictado de la medida, el cual debe resultar en forma objetiva del examen sobre los distintos efectos que podría provocar la aplicación de las disposiciones impugnadas (Fallos: 344: 3442 y sus citas) (...)”.

La Procuradora Fiscal además indicó que luego de que la CSJN declarara su incompetencia para conocer en la cuestión en su instancia originaria y que las actuaciones quedaran radicadas en el fuero contencioso administrativo federal, la actora realizó sucesivas ampliaciones de su demanda, hasta que en el último escrito planteo que se hiciera lugar a su pretensión y se declarara la ilegalidad de las obras, la nulidad del contrato de obra pública y ordenara al Estado Nacional cancelar ese proyecto en forma definitiva. Así pues, entendió que:

“(...) la pretensión de la actora fue mutando, desde el ejercicio de una acción meramente declarativa de certeza (...) hasta transformarse en una acción en la que se pretende la declaración de nulidad de todo el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y de ilegalidad de la obra “Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz, la nulidad del contrato de obra pública y la cancelación del proyecto en forma definitiva. Con sustento en esa sucesiva reformulación de la demanda (...) Cabe recordar que, en el marco de la pretensión meramente declarativa inicial, esa Corte dictó la medida cautelar del 21 de diciembre de 2016, mediante la cual ordenó la suspensión de las obras en cuestión (con excepción de las tareas preliminares del proyecto ejecutivo y su correspondiente estudio de impacto ambiental) hasta que se implementara el proceso de evaluación de impacto ambiental y audiencia previsto por la ley 23.879, o hasta que se dictara sentencia definitiva, lo que ocurriera en primer término (...)”.

La Procuradora Fiscal describió detenidamente los procedimientos realizados tanto en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional y provincial, como en el Congreso de la Nación de acuerdo con las leyes previstas para estos proyectos y comprendió que:

“(...) la pretensión cautelar fundada en la falta de realización de un estudio de impacto ambiental de la línea de extra alta tensión destinada a conectar las represas proyectadas sobre el río Santa Cruz con el SADI ha perdido sustento, pues ese EsIA fue elaborado en el marco del procedimiento específicamente establecido para ese tipo de obras (art. 11 de la ley 24.065), que requiere la emisión de un certificado que acredite la conveniencia y necesidad pública de dicha construcción, previa realización de una audiencia pública que debe contar con la debida publicidad (...) Por otra parte, según surge del informe técnico de la Secretaría de Energía Eléctrica agregado como anexo I de la resolución conjunta 3-E/2017, “el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) relativo a los Aprovechamientos Hidroeléctricos, ha sido realizado por EBISA en función del procedimiento que establece la Ley 23.879 y en aplicación de los requerimientos del Manual de Gestión Ambiental para Obras Hidráulicas con Aprovechamiento Energético (...)”.

Por otro lado, ante la omisión de realizar una evaluación ambiental estratégica que la actora sustentaba

en lo dispuesto por el art. 7° de la Ley N° 26.639, infirió que:

“(…) no encuentra –desde mi punto de vista– suficiente apoyo en las constancias de la causa para tener por acreditados los requisitos de la verosimilitud del derecho y del peligro en la demora exigidos por el artículo 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, si se tiene en cuenta que en el EsIA, en el informe técnico de la Secretaría de Política Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable –incorporado como anexo II a la resolución conjunta 3-E/2017–, y durante el desarrollo de la audiencia pública celebrada en el ámbito del Congreso Nacional se consideró ampliamente la cuestión del desacople hidráulico entre las represas y el lago Argentino; especialmente, cabe tener en cuenta que durante la mencionada audiencia, el Sr. Lucas Ruiz, integrante del IANIGLA, señaló que “no encontramos elementos que indique que si el embalse funciona a una cota de 176,5 (metros sobre el nivel del mar) haya un efecto en los glaciares (…)”.

Asimismo, entendió que la pretensión de la actora constituyó un mero desacuerdo de las conclusiones del EsIA elaborado por EBISA, con el Plan de Gestión Ambiental que integra dicho estudio y con el resultado de la audiencia pública llevada a cabo en el Congreso Nacional en los términos de la Ley N° 23.879.

En suma, concluyó que no advertía en el caso, a esa altura del proceso, que la Cámara hubiera interpretado de manera arbitraria e irrazonable las normas federales en juego, y por lo tanto consideró que el recurso extraordinario era formalmente admisible y que correspondía confirmar la sentencia apelada.

Sentencia de la CSJN

Al momento de la publicación de este trabajo, la CSJN no se ha expedido al respecto.

IV. FISCALIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR LA CSJN

📄 Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)⁶⁵

Síntesis

Como consecuencia de la sentencia de la CSJN del 8 de julio de 2008⁶⁶ mediante la cual se condenó al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la ACUMAR a cumplir con el PISA, en el marco de una acción por daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo, el 5 de noviembre de 2020, la Corte Suprema corrió vista al Ministerio Público Fiscal a efectos de que tomara la intervención que estimase corresponder, en el marco de las atribuciones otorgadas por la “Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal” –Ley N° 27.148–.

Dictamen PGN (2021)

En su dictamen del 22 de marzo de 2021, el Procurador Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Víctor E. Abramovich Cosarin, advirtió la existencia de un “estancamiento” del proceso de ejecución de la sentencia del caso “Mendoza”, evidenciado en sucesivos y notorios incumplimientos en las mandas judiciales y, además, un creciente descontento de la población afectada.

Atento a ello, se efectuaron una serie de propuestas para contribuir con la ejecución y el control del caso, con el detalle específico de cómo llevarlas adelante:

“(…) Como consecuencia del trabajo sobre esos diferentes campos, hemos podido detectar una serie de obstáculos que repercuten en la deficiente ejecución de las decisiones judiciales. Esos obstáculos inciden también en el mantenimiento de las condiciones de precariedad ambiental que agravan las desigualdades sociales y afectan el derecho a un hábitat digno, a la salud, y a un nivel de vida adecuado (...)”.

Por ello, concluyó que:

65. “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”, CSJ 1569/2004/(40-M)/CS2, de 22/03/2021, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2021/VAbramovich/marzo/Mendoza_Beatriz_CSJ_1569_2004_40-MCS2.pdf.

66. Disponible en: CSJN: Fallos: 331:1622, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=88926>

“(…) estimo que sería beneficioso que esa Corte readecúe el mecanismo de seguimiento de las órdenes judiciales, que incluya una revisión de las reglas para apelar las decisiones de los jueces delegados, aumente la frecuencia y mejore la dinámica de las audiencias públicas informativas que se celebran ante ese tribunal, genere un dispositivo de peritos que puedan contribuir con el análisis especializado que requiere el caso, asegure la participación de los vecinos afectados, y amplíe la legitimación procesal en favor de organismos públicos que trabajan en territorio, de manera tal que puedan brindar información del estado de situación, requerir diligencias de ejecución y representar a los vecinos (…)”.

Sentencia de la CSJN

Al momento de la publicación de este trabajo, la CSJN no se ha expedido al respecto.

V. FACULTADES DE LAS PROVINCIAS PARA EL DICTADO DE NORMAS PROTECTORAS DEL MEDIO AMBIENTE

Apen Nike S.A. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad⁶⁷

Síntesis

En el caso, Apen Aike S.A. en su condición de propietaria de varios lotes ubicados en el ahora Parque Provincial Península de Magallanes (Provincia de Santa Cruz) promovió demanda ordinaria contra dicho Estado, a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad del art. 4º, inc. 5º de la ley local 786 -texto según ley N° 2.580-, de la resolución 6/04 del Consejo Agrario Provincial y de las leyes, también locales, N° 2.316, N° 2.355, N° 2.372, N° 2.387, N° 2.425, N° 2.442 y N° 2.492, por considerarse vulnerados los arts. 14, 17, 28, 31, 75 inc. 12 y conc. de la CN así como los arts. 2.510, 2.513 y 2.514 del Código Civil por considerar que, a partir de la sanción de la ley N° 2.316 en 1993 y sus sucesivas prórrogas, la suspensión de aprobación de subdivisión de lotes, de proyectos de desarrollo o de cualquier acto que pudiera comprometer el destino de las tierras de la zona, restringía y menoscaba en forma grave el uso, goce y explotación de sus predios, y agravaría en forma directa sus derecho de propiedad y a ejercer toda industria y comercio lícitos.

La provincia afirmó que no había obrado arbitraria ni discrecionalmente desde que no habilitó el uso de la reserva a ningún emprendimiento y que cumplía con la protección de un bien que es patrimonio de la humanidad, a la que, además, resultaba obligada en virtud de las leyes N° 21.836 y N° 24.295 que aprueban, respectivamente, la “Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural” y la “Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático”⁶⁸. Sostuvo asimismo que con las leyes provinciales cuestionadas, en realidad se advertía la preocupación del gobierno provincial en la preservación de lo natural iba más allá de los intereses privados.

Dictamen de la PGN (2007)

En su dictamen del 19 de octubre de 2007, la Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Laura Monti, entendió que debía rechazarse la demanda interpuesta, sumado a que no correspondería la instancia originaria de la CSJN por ser una cuestión de Derecho público local.

Al respecto, sostuvo que:

67. “Apen Aike S.A. c/ Santa Cruz, provincia de s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, A, 2511,XLI, del 19/10/2007, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2007/monti/apen_aike_a_2511_l_xli.pdf.

68. . Ley N° 21.836 aprueba la “Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural”, sancionada el 06/07/1978, publicada en el B.O. del 14/07/1978; ley N° 24.295, aprueba la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, sancionada el 7/12/1993, y promulgada el 30/12/1993.

“(…) en autos no se cuestionan las facultades de la Provincia para el dictado de normas proteccionistas del medio ambiente ni el cambio de categorización del área donde está el predio, de Reserva a Parque Provincial, sino el hecho de que, como consecuencia de dicha modificación, rija para los propietarios del lote la prohibición de instalar emprendimientos turísticos (…)”.

De esta forma, agregó que:

“(…) no cuestionada, como dije antes, la competencia del gobierno provincial en la fijación de la política ambiental y de sus recursos naturales, el medio o modo elegido para la satisfacción de tales mandas no es pasible de control por el órgano judicial toda vez que escapa a su resorte el examen de la conveniencia o acierto del criterio adoptado por el legislador en el ámbito propio de sus atribuciones (Fallos: 306:655, entre otros) (…)”.

Sentencia de la CSJN (2021)⁶⁹

En su sentencia del 18 de noviembre de 2021, la CSJN hizo lugar a la demanda promovida y, en consecuencia, declaró la invalidez de las prohibiciones establecidas en la ley N° 2.492 (y sus antecesoras) y la disposición 6/2004 del Consejo Agrario.

Asimismo, intimó a la Provincia de Santa Cruz para que en el plazo de 120 días dicte un Plan de Manejo (art. 23 de la ley N° 3.466 y concordantes); dispuso que transcurrido ese plazo sin que la provincia adopte el respectivo Plan de Manejo, no le serán oponibles a la actora las prohibiciones establecidas en la ley N° 2.492, tampoco las previstas en la disposición 6/2004 del Consejo Agrario Provincial y cualquier otra norma que las sustituya.

Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (EDENOR S.A.) c/ Municipalidad de Pilar s/ Acción declarativa⁷⁰

Síntesis

En el caso, la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín -Sala 1-, al confirmar el fallo de primera instancia, rechazó la demanda interpuesta por Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (EDENOR S.A.) contra la Municipalidad de Pilar (Provincia de Buenos Aires)

69. CSJ 2511/2005 (41-A)/CS1, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=771347&cache=1640749094364>

70. . “Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (Edenor S.A.) c/ Municipalidad de Pilar s/ Acción declarativa”, E, 97, XLIV, de 23/06/2010, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2010/monti/junio/3/empresa_distribuidora_e_97_l_xliv.pdf.

con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de la ordenanza 18/02, mediante la cual se estableció la obligación -en un tiempo no mayor de 120 días desde su promulgación- de reemplazar los postes de madera que sostienen transformadores eléctricos por columnas de hormigón.

Contra tal pronunciamiento, la actora interpuso recurso extraordinario, el cual fue concedido por cuestionarse la inteligencia y aplicación de normas de naturaleza federal y denegado respecto de la causal de arbitrariedad invocada, sin que se dedujera la pertinente queja.

Dictamen de la PGN (2010)

En su dictamen del 23 de junio de 2010, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, estimó que correspondía declarar admisible el recurso extraordinario y confirmar la sentencia recurrida.

Entre sus argumentos, consideró que el Máximo Tribunal Federal:

“(...) ha sostenido en Fallos: 305:1847, de conformidad con lo dictaminado en esa oportunidad por esta Procuración General y con íntegra remisión al precedente de Fallos: 304: 1186, y con particular atinencia a la electricidad, que la prestación de este servicio público está incluida en la expresión comercio (actual art. 75, inc. 13, de la Constitución Nacional) y es concorde con el propósito del Preámbulo de promover el bienestar general. De ahí que cuando la Nación actúa como poder concedente del servicio público, no lo hace en virtud de una gracia o permiso revocable o precario de la provincia, sino con plena jurisdicción en ejercicio de un derecho emanado de la Constitución Nacional. Es por dicha razón que el ejercicio de facultades provinciales no puede interferir en la satisfacción de un interés público nacional (Fallos: 263:437). El sistema federal importa asignación de competencias a las jurisdicciones federal y provincial; ello no implica, por cierto, subordinación de las provincias al gobierno central, pero sí coordinación de esfuerzos y funciones dirigidos al bien común general, tarea en que ambos han de colaborar, para la consecución eficaz de aquel fin. No debe verse aquí enfrentamiento de poderes, sino unión de ellos en vista de metas comunes (conf. considerando 4° del precedente de Fallos: 304:1186) (...)”.

Asimismo, recurrió al precedente “Litsa”⁷¹ en donde explicó que:

“(...) se dejó en claro que aun cuando el ejercicio del poder de policía para la protección del ambiente, en el caso de la transmisión y distribución de energía eléctrica -de jurisdicción federal-, debe estar regido por el Estado Nacional,

71. CSJN, *Fallos*: 322:2862., disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=88368>

constituye una 'facultad concurrente' con la de las provincias en virtud de lo dispuesto en el art. 41 de la Ley Suprema (...)

Respecto del “poder de policía” que ejerce el Estado Nacional, sostuvo que:

“(...) puede entrar en colisión con el que se hayan reservado las provincias, lo cual no obsta al principio de la concurrencia de ambos poderes. El ejercicio por las autoridades locales de las facultades de poder de policía sólo puede considerarse incompatible con las ejercidas por las autoridades nacionales cuando, entre ambas, medie una repugnancia efectiva, de modo que el conflicto devenga inconciliable (Fallos: 315:1013, entre otros). Los principios que sirven para deslindar las competencias del Estado Nacional y de las provincias también se extienden a los municipios. En este sentido, el Tribunal ha señalado que las prerrogativas de aquéllos derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen, por aplicación de los principios que surgen de los arts. 50, 121 y 123 de la Constitución Nacional (...)

En base a ello, concluyó que:

“(...) en el sub lite, por tratarse de un conflicto derivado del ejercicio del poder de policía ambiental, de seguridad y salubridad aparecen en conflicto atribuciones del gobierno nacional y de las autoridades locales (municipales) en el marco de las que se denominan facultades concurrentes, las que se evidencian cuando esas potestades pueden ejercerse conjunta y simultáneamente sobre un mismo objeto o una misma materia, sin que tal circunstancia derive violación de principios o precepto jurídico alguno. En efecto, no pueden desconocerse las facultades que en el caso particular del derecho ambiental corresponden a cada una de las provincias y al Estado Nacional. Cabe poner de resalto que, según tiene reiteradamente declarado V.E., la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias constituye la regla y no la excepción, por lo que las normas constitucionales deben ser interpretadas de modo tal que se desenvuelvan armoniosamente evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa (Fallos: 318:2374 (...)

Sentencia de la CSJN (2011)⁷²

En su sentencia del 18 de octubre de 2011, la CSJN remitió a los fundamentos expuestos en el dictamen de la Procuradora Fiscal, declaró admisible el recurso y confirmó la sentencia apelada.

Cemincor y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad⁷³

Síntesis

En el caso, la Cámara Empresaria Minera de la Provincia de Córdoba (CEMINCOR) y la Asociación de Profesionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Actividad Nuclear (APCNEAN) interpusieron una acción declarativa de inconstitucionalidad contra la ley provincial N° 9.526, en tanto prohibía la actividad minera a cielo abierto, la actividad minera de minerales nucleares y el uso de determinadas sustancias químicas contaminantes.

El Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba rechazó la acción, por considerar que, si bien las provincias delegaron en la Nación el dictado de códigos de fondo, ello no impedía que conservaran el poder de policía de seguridad, moralidad y salubridad sobre la actividad. Para ello, sostuvo que: “(...) el reparto de competencias vinculadas a la conservación y cuidado del medio ambiente se rige por los principios de complementación y armonización adoptados en el artículo 41 de la Constitución Nacional”. En ese sentido, afirmó que la ley provincial no contradecía las disposiciones del código nacional, sino que se limitaba a prohibir el uso de ciertas técnicas de explotación y el uso de determinadas sustancias, con el fin de proteger el medio ambiente.

Contra ese pronunciamiento, las accionantes presentaron un recurso extraordinario, cuyo rechazo dio lugar al recurso de queja bajo examen. En ese sentido, sostuvieron que la ley provincial avanzaba sobre las disposiciones del Código Minero y que: “(...) las restricciones que establece equivalen, en los hechos, a prohibir la actividad minera, afectándose de ese modo su derecho de trabajar y ejercer toda industria lícita, así como también el de propiedad, previstos en los artículos 14 y 17, respectivamente, de la Constitución Nacional”.

Dictamen de la PGN (2018)

En su dictamen del 19 de octubre de 2010, el Procurador Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia

72. CSJN, *Fallos*: 334:1113, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=7126&cache=1640872170624>.

73. “Cemincor y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, CSJ 1666/2016/RHI, de 19/10/2018, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2018/VAbramovich/octubre/Cemincor_CSJ_1666_2016_RH1.pdf.

de la Nación, Víctor E. Abramovich Cosarin, estimó que correspondía rechazar el recurso interpuesto y confirmar la sentencia apelada. Para ello, sostuvo que:

“(…) En este contexto, los agravios de las recurrentes, basados en las diferencias entre las leyes nacionales que establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental y la ley local no son suficientes para mostrar su invalidez constitucional (…)”.

Agregó que:

“(…) el principio que regula el reparto de competencias en materia ambiental es el de complementariedad, que autoriza a las provincias a establecer, por encima de los contenidos mínimos, regulaciones más estrictas que las nacionales, pues apunta a la optimización de la tutela ambiental en resguardo de las características específicas, geográficas, climáticas, poblaciones y socioculturales del entorno provincial (…)”.

Así, respecto de la medida adoptada por la ley en cuestión señaló que:

“(…) es coherente con los principios de prevención del daño, precaución y sustentabilidad, que guían el derecho ambiental y se encuentran prescriptos en el artículo 4 de la Ley General del Ambiente 25.675. Tales principios deben imperar ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos y, por lo tanto, imprevisibles (Fallos: 339:142, ‘Cruz’, considerando 3º). La Corte Suprema enfatizó que, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro (Fallos: 329:2316, ‘Martínez’) (…)”.

Sentencia de la CSJN

Al momento de la publicación de este trabajo, la CSJN no se ha expedido al respecto.

Minera San Jorge S.A. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ Acción de inconstitucionalidad⁷⁴

Síntesis

En el presente caso, la minera “San Jorge”, titular de derechos de mineros de exploración y explotación en la Provincia de Mendoza, dedujo acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte provincial contra la ley N° 7.722⁷⁵ que dispuso prohibir el uso de cianuro, mercurio, ácido sulfúrico y otras sustancias tóxicas similares en los procesos mineros metalíferos de cateo, prospección, exploración, explotación e industrialización de minerales metalíferos obtenidos mediante cualquier método extractivo.

A su vez, impuso una serie de obligaciones y la intervención del Poder Legislativo provincial en la supervisión de la actividad.

Frente a la resolución contraria de la Suprema Corte provincial, la actora interpuso recurso extraordinario que fue denegado, lo que originó la interposición de la queja.

Dictamen de la PGN (2019)

En su dictamen del 8 de noviembre de 2019, la Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Laura Monti, estimó que correspondía declarar admisible el recurso extraordinario y confirmar parcialmente la sentencia apelada con la salvedad que surge del acápite V referido a la mención que se efectúa en la ley N° 7.722 sobre “otras sustancias tóxicas similares”, que se consideraba inconstitucional. En este sentido, observó que:

“(…) de la confrontación de la ley 7722 con las finalidades perseguidas por el ordenamiento jurídico señalado no surge que, en el ejercicio de tal competencia, la Provincia haya sancionado, en términos generales, una ley irrazonable (…)

Por resultar aplicables al caso, recordó dos precedentes de la CSJN⁷⁶: “Barrick” y “Majul”. Así, en relación con el mencionado fallo “Barrick”, indicó que:

74. . “Minera San Jorge S.A. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ Acción de inconstitucionalidad”, CSJ 916/2018, de 8/11/2019, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2019/LMonti/noviembre/Minera_San_Jorge_CSJ_916_2018_RH1.pdf.

75. . Ley N° 7.722 de la Provincia de Mendoza, “Prohibición de Sustancias Químicas”, sancionada el 20/07/2007, promulgada el 21/06/2007, y publicada en el B.O. del 22/06/2007.

76. CSJN, Fallos: 342:917 “Barrick”, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7527102&cache=1649040649267>; y Fallos: 342:1203, “Majul”, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7535693&cache=1649040714580>.

“(…) el Tribunal señaló que cuando existen derechos de incidencia colectiva atinentes a la protección del ambiente, en especial –como en el caso– de los recursos hídricos, la hipotética controversia no puede ser atendida como la mera colisión de derechos subjetivos, pues la caracterización del ambiente como ‘un bien colectivo, de pertenencia comunitaria, de uso común e indivisible’ cambia sustancialmente el enfoque del problema (Fallos: 340:1695 y 329:2316), que no solo debe atender a las pretensiones de las partes. La calificación del caso exige entonces ‘una consideración de intereses que exceden el conflicto bilateral para tener una visión policéntrica, ya que son numerosos los derechos afectados. Por esa razón, la solución tampoco puede limitarse a resolver el pasado, sino, y fundamentalmente, a promover una solución enfocada en la sustentabilidad futura, para lo cual se exige una decisión que prevea las consecuencias que de ella se derivan’. El ambiente -ha dicho el Tribunal- ‘no es para la Constitución Nacional un objeto destinado al exclusivo servicio del hombre, apropiable en función de sus necesidades y de la tecnología disponible, tal como aquello que responde a la voluntad de un sujeto que es su propietario (Fallos: 340:1695) (...)”.

Respecto del acceso al agua potable indicó que:

“(…) en el caso ‘Barrick’(…), la Corte aclaró que es un derecho cuya tutela implica modificar una visión según la cual ‘la regulación jurídica del agua se ha basado en un modelo antropocéntrico, que ha sido puramente dominial al tener en cuenta la utilidad privada que una persona puede obtener de ella o bien en función de la utilidad pública identificada con el Estado... El paradigma jurídico que ordena la regulación del agua es eco-céntrico, o sistémico, y no tiene en cuenta solamente los intereses privados o estatales, sino los del mismo sistema, como bien lo establece la ley general del ambiente (Fallos: 337:1361 y 340:1695)”.

Por otro lado, refirió que en el precedente “Majul” el Máximo Tribunal Federal estableció que:

“(…) en los procesos donde se debate este tipo de conflictos debe tomarse en cuenta el principio in dubio pro natura que establece que ‘en caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios (...) derivados de los mismos’ (...)”.⁷⁷

77. Con cita a: Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza -UICN-, Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, reunido en la Ciudad de Río de Janeiro en abril de 2016.

En lo atinente al tema hídrico argumentó que:

“(…) advirtió V. E. en ese fallo que, en caso de incerteza, el principio in dubio pro agua, consistente con el principio in dubio pro natura, establece que las controversias ambientales y de agua deberán ser resueltas en los tribunales, y las leyes de aplicación interpretadas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos (…)”.⁷⁸

Finalmente, concluyó que:

“(…) Sobre la base de tales principios, entiendo que las críticas del apelante en este punto constituyen meras discrepancias con la resolución que adoptó la Corte local sobre la razonabilidad de la ley si se pondera que la finalidad de la norma es resguardar derechos que cuentan con especial tutela constitucional e internacional, como el derecho al medio ambiente sano y equilibrado y el principio in dubio pro agua señalado, por lo que los agravios de la apelante sólo traducen su desacuerdo con el criterio interpretativo adoptado por el tribunal quien ha realizado una adecuada ponderación del fin previsto por el legislador (…)”.

Sentencia de la CSJN (2021)⁷⁹

En su sentencia del 28 de octubre de 2021, la Corte remitió al dictamen de la PGN, hizo lugar a la queja, declaró admisible el recurso extraordinario, y se confirmó parcialmente la sentencia apelada.

78. Con referencia a: UICN, Octavo Foro Mundial del Agua, Brasilia Declaration of Judges on Water Justice. Brasilia, de 21 marzo de 2018.

79. CSJN, *Fallos*: 344:3209, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=770633&cache=1640830951528>

VI. FACULTADES ESTATALES DE FISCALIZACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

Papel Prensa c/ Estado Nacional s/ Acción meramente declarativa⁸⁰

Síntesis

En el caso, Papel Prensa S.A. promovió una acción meramente declarativa contra el Estado Nacional a fin de despejar la incertidumbre generada a raíz de los controles que había efectuado la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación sobre muestras de efluentes líquidos arrojados en el río Baradero y se declare si la competencia correspondía de manera exclusiva a la Provincia de Buenos Aires. Al respecto, la actora indicó que contaba con un permiso emitido por la autoridad provincial y que el Estado Nacional sólo podría justificar el ejercicio de su facultad de control en caso de demostración fehaciente de la interjurisdiccionalidad.

El Juzgado Federal de Primera Instancia entendió que el proceso correspondía a la competencia originaria de la CSJN, criterio que fue compartido por el alto tribunal. La CSJN, en consecuencia, corrió traslado de la demanda al Estado Nacional, citó como tercero a la Provincia de Buenos Aires, rechazó la medida cautelar peticionada por la actora y le dio vista a la Procuración General de la Nación.

Dictamen de la PGN (2013)

En su dictamen del 22 de octubre de 2013, la Procuradora General de la Nación, Alejandra M. Gils Carbó, consideró que el Estado Nacional, en virtud de las atribuciones conferidas por la Ley N° 24.051 y sus disposiciones reglamentarias, poseía facultades para efectuar la actividad de control cuestionada y, por ende, que debía rechazarse la demanda. Entre sus fundamentos, sostuvo que:

“(...) la protección del medio ambiente, cuya mejora o degradación beneficia o perjudica a toda la población –por tratarse de un bien que pertenece a la esfera social y trasciende la individual–, trae aparejados deberes a cargo de todos los ciudadanos, como correlato del derecho a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras (cf. doctrina de Fallos 329:2316). Por consiguiente, puede afirmarse, sin ambages, que la protección ambiental no sólo implica un mandato a la autoridad estatal sino que exige, además, la responsabilidad empresarial e individual de cada uno de los habitantes para su preservación. Pues

80. . “Papel Prensa c/ Estado Nacional s/ acción meramente declarativa” - S.C.P. 1045, L. XLIII, de 22/10/2013, [disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2013/AGilsCarbo/octubre/Papel_Prensa_P_1045_L_XLIII.pdf](https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2013/AGilsCarbo/octubre/Papel_Prensa_P_1045_L_XLIII.pdf).

de ello depende, como ha declarado la Corte, que el derecho a gozar de un ambiente sano no constituya una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir (Fallos 329:2316) (...)."

En esta línea, agregó que:

"(...) A la luz de las citadas pautas hermenéuticas, se advierte que las causas y las fuentes de los problemas ambientales deben atenderse en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir cualquier efecto negativo que sobre el ambiente se pueda producir. Así, en el campo de la protección ambiental, la vigilancia y la prevención son especialmente requeridas en vista del carácter usualmente irreversible del daño al medio ambiente (...)." ⁸¹

De esta forma, consideró que:

"(...) exigir 'certeza' como presupuesto para el ejercicio de la policía ambiental nacional contradice, de forma manifiesta, los principios rectores de política ambiental previstos en el artículo 40 de la ley nacional 25.675, cuya eficacia se proyecta a la interpretación y aplicación de toda norma mediante la cual se ejecute la política ambiental (...). En particular, la interpretación de la actora no es conciliable con el principio precautorio allí previsto e incorporado, también, en el artículo 3.3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobada por la ley 24.295 (...)."

Respecto del principio precautorio, sostuvo que éste exige: "(...) ante el peligro de daño grave o irreversible al medio ambiente, la ausencia de información o la falta de certeza científica no puedan ser utilizadas como razones para postergar la adopción de medidas eficaces tendientes a impedir la degradación del medio ambiente. Consecuentemente, este principio obliga a actuar, aun cuando exista una ausencia de información o certeza científica, debiéndose efectuar un juicio de ponderación con otros principios y valores en juego"; y agregó que:

"(...) tiene dicho la Corte que, ante la existencia de un peligro de daño irreversible y la ausencia de información relativa a dicho perjuicio, el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable (cf. doctrina de Fallos 331:2925, 332:663) (...)."

81. . Con referencia a: Corte Internacional de Justicia, "Plantas de celulosa en el río Uruguay", Argentina c. Uruguay, de 20/04/2010.

A su vez, señaló que la Corte Internacional de Justicia de Naciones Unidas, indicó que:

“(…) ‘el principio de prevención, en tanto norma consuetudinaria, tiene sus orígenes en la diligencia debida que se requiere de un Estado en su territorio (...). Un Estado está así obligado a usar todos los medios a su alcance a fin de evitar que las actividades que se llevan a cabo en su territorio, o en cualquier área bajo su jurisdicción, causen un perjuicio sensible al medio ambiente del otro Estado. La Corte ha establecido que esta obligación ‘es ahora parte del corpus de derecho internacional relacionado con el medio ambiente (Legalidad de la Amenaza o Uso de Armas Nucleares, Opinión Consultiva, CIJ, Registro 1996 (1), p. 242, para. 29)’ (cf. Corte Internacional de Justicia de Naciones Unidas en la causa ‘Plantas de celulosa en el río Uruguay’, Argentina c. Uruguay, de fecha 20 de abril de 2010) (...)”.

Finalmente, concluyó que:

“(…) no puede perderse de vista que en esta materia, es justamente el ejercicio concurrente de facultades, en cuanto robustece la protección del medio ambiente, lo que contribuye a dar cumplimiento a la manda constitucional relativa a que ‘se satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras’ (art. 41 de la Constitución Nacional), además de resultar afín con el principio de desarrollo progresivo consagrado en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con los principios de progresividad y equidad intergeneracional dispuestos en el artículo 40 de la Ley General del Ambiente (...)”.⁸²

Sentencia de la CSJN (2015)⁸³

En su sentencia del 3 de noviembre de 2015, la CSJN hizo lugar a la demanda por considerar que, en tanto no se había demostrado la afectación directa o indirecta más allá del territorio provincial, el control de efluentes al que se encuentra sometida la actora recaía en el gobierno bonaerense.

82. . Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), suscripta en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32), San José, del 7 al 22 de noviembre de 1969.

83. CSJN, *Fallos:* 338:1183, disponible en: <http://scw.pjn.gov.ar/scw/viewer.seam?id=3VOIOKkekKolRdL50Tz2C4mKO5SfxFIJQ5Nw38jZbU%3D&tipoDoc=sentencia&cid=82297>.

VII. PRINCIPIO PRECAUTORIO

 **Werneke, Adolfo Guillermo y otros c/ Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la Provincia de Buenos Aires s/ Amparo - Medida cautelar**⁸⁴

Síntesis

En el caso los actores dedujeron acción de amparo contra el Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la Provincia de Buenos Aires a los efectos de obtener la suspensión de la actividad de pesca artesanal y el otorgamiento de permisos de pesca en la Reserva Natural de Bahía San Blas. En primera instancia no se hizo lugar al planteo; sin embargo, la Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca (Sala II) revocó la sentencia y se hizo lugar al amparo.

Contra dicha decisión, la Provincia de Buenos Aires y terceros con interés contrario a la parte actora (pescadores artesanales y pobladores locales de Bahía San Blas y de la localidad de Ingeniero White) interpusieron recurso extraordinario federal. La Cámara consideró admisible sólo los planteos vinculados con la interpretación de disposiciones federales, y denegó aquellos vinculados con la arbitrariedad, sin que los interesados dedujeran la respectiva queja.

Dictamen de la PGN (2007)

En su dictamen del 17 de diciembre de 2007, la Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Laura Monti, sostuvo que los recursos eran formalmente admisibles y consideró que el tema se circunscribía a determinar si la aplicación que efectuó la Cámara del principio precautorio que establece el art. 4° de la “Ley de Política Ambiental Nacional” — Ley N° 25.675 — tiene la virtualidad que aquélla le asigna y que controvierten los apelantes.

En el caso, concluyó que debía confirmarse la sentencia apelada que fuera materia de recurso. Entre sus fundamentos, sostuvo que:

“(...) cabe recordar que la Corte ha subrayado que la cláusula incorporada por la reforma de 1994 en el art. 41 de la Constitución Nacional implica el reconocimiento de status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, así como que la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental no configura una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las

84. “Werneke, Adolfo Guillermo Y Otros C/ Ministerio De Asuntos Agrarios y Producción De La Provincia De Buenos Aires S/ Amparo - Medida Cautelar”, W. 140, L. XLII, de 17/12/2007, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2007/monti/werneke_adolfo_w_140_l_xlii.pdf.

generaciones del porvenir, supeditada en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, federales o provinciales, sino la precisa y positiva decisión del constituyente reformador de enumerar y jerarquizar con rango supremo un derecho preexistente (Fallos: 329:2316, cons. 7° (...)).”

Indicó que, el Poder Legislativo, mediante la Ley N° 25.675:

“(...) fijó 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 (art. 1°). Esa ley rige en todo el territorio de la Nación y sus disposiciones -que son de orden público- se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a sus principios y disposiciones (art. 3° (...)).”

Mencionó que:

“(...) el art. 4° de la ley 25.675 establece que la interpretación y aplicación de esa ley y de toda otra norma por medio de la cual se ejecute la política ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los principios que ahí enumera. Entre éstos, señala el ‘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’ (...).”⁸⁵

De esta forma, argumentó que:

“(...) el legislador incorporó al ordenamiento jurídico nacional este principio emergente del derecho internacional, que desde su aparición en las leyes alemanas de protección del medio ambiente de inicios de la década de los años setenta del siglo pasado fue extendiéndose a distintas legislaciones hasta consolidarse en diferentes conferencias internacionales (...).”

Finalmente, sostuvo que:

“(...) Con relación al último de los requisitos mencionados [(inversión de la carga de la prueba)], acerca de cuya aplicación se discute en autos, se ha dicho que cuando se afirma que el principio de precaución implica una ‘inversión de la carga de la

85. . Destacado del original.

prueba' no debe entenderse esta exigencia en su sentido literal o estricto. Es decir, ello no supone que el introductor del riesgo deba eliminar cualquier duda acerca de la peligrosidad del producto o actividad en cuestión y probar un 'riesgo cero'. Precisamente, en un terreno dominado por las incertidumbres científicas sería contradictorio exigir la prueba científica de que no existe ningún riesgo, porque ello supondría reclamar una prueba imposible, una prueba negativa (probatio diabólica). De lo que se trata, en realidad, es de promover un rol más activo del introductor del riesgo en el esfuerzo orientado a determinar su grado de probabilidad y magnitud. Es decir, el principio de precaución faculta a las autoridades públicas a exigir a quien introduce productos desarrolla actividades potencialmente riesgosas que aporte sus propias conclusiones científicas en base a las cuales estima que tales productos o actividades no traen aparejados riesgos desproporcionados al público o al medio ambiente (...)"⁸⁶

Sentencia de la CSJN⁸⁷

En su sentencia del 14 de octubre de 2008, la CSJN por voto mayoritario declaró mal concedidos los recursos extraordinarios interpuestos. La minoría compartió los fundamentos del dictamen de la PGN y considero que se debía confirmar la sentencia apelada.

Mamani, Agustín Río y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la empresa Cram S.A.⁸⁸

Síntesis

En el caso, un grupo de vecinos de la localidad jujeña de Palma Sola presentó una acción de amparo con el fin de que se anulen las resoluciones administrativas que habían autorizado desmontes en la zona; para los amparistas, el procedimiento administrativo previo adolecía de vicios sustanciales graves y no se habían observado los recaudos legales, como la realización de audiencias públicas.

86. Destacados del original. En este sentido, agregó que: “[I]a doctrina especializada se encarga de destacar que ‘el mayor mérito del principio de precaución consiste en haber logrado expresar la preocupación, muy difundida en los últimos años, de dar una mayor prioridad a la protección del medio ambiente y de la salud pública por encima de los intereses comerciales, a la hora de optar entre diversas alternativas tecnológicas’, así como que para su aplicación deben concurrir una serie de condiciones, entre las que se cuentan una situación de incertidumbre acerca del riesgo; la evaluación científica del riesgo: la perspectiva de un daño grave o irreversible; la proporcionalidad de las medidas; la transparencia de las medidas y la inversión de la carga de la prueba (...)”. Con referencia a: Andomo, Roberto, “Pautas para una correcta aplicación del principio de precaución”, JA- 2003-III-962.

87. CSJN, *Fallos*: 331:2223, del voto de la minoría compuesta por los jueces Maqueda y Zaffaroni, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=655028&cache=1639502549196>.

88. “Mamani, Agustín Río y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la empresa Cram S.A.”, CSJ 318/2014 (50-M)/CS1, de 04/11/2016, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2016/VAbramovich/noviembre/Mamani_Agust%C3%ADn_CSJ_318_2014.pdf

El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy hizo lugar a los recursos de inconstitucionalidad deducidos por el Estado provincial y la empresa Cram S.A. y dejó sin efecto la decisión que había declarado la nulidad de aquellos actos administrativos. Contra tal sentencia, los accionantes interpusieron un recurso extraordinario federal que, al ser denegado, dio lugar a la presentación de la queja respectiva.

Dictamen de la PGN (2016)

En su dictamen del 4 de noviembre de 2016, el Procurador Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Víctor E. Abramovich Cosarin, opinó que correspondía hacer lugar a la queja, dejar sin efecto la sentencia apelada y restituir las actuaciones al tribunal de origen para que se dicte un nuevo pronunciamiento. Al respecto, sostuvo que:

“(…) la Corte Suprema ha enfatizado que 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. Ello, en razón de que en cuestiones ambientales, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro (Fallos 339:201, ‘Martínez’, considerando 80 y su cita) (…)”.

Con referencia al precedente “Salas”⁸⁹ de la CSJN, recordó que:

“(…) el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público, en virtud de la cual el administrador que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo debe actuar precautoriamente y obtener previamente la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios (considerando 2º) (…)”.

Por otro lado, agregé que, para hacer lugar a la demanda no se requería la acreditación de daño; ello así, toda vez que:

“(…) [e]n función del deber genérico de prevención y del principio precautorio, bastaba con acreditar la posibilidad o el peligro de que el daño o el, impacto ambiental negativo se produjera como resultado del desmonte”.

89. CSJN, Fallos: 332:663, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6641951&cache=1649041339096>

Asimismo, estimó que:

“(…) la sentencia apelada, al dejar sin efecto la resolución de grado con sustento en que no se había pronunciado sobre la acreditación del daño o impacto negativo de la actividad, se apartó del principio precautorio que rige la materia bajo análisis y que debe prevalecer cuando se trata de la protección de bosques nativos (art. 3, inc. d, Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos 26.331) (…)”.⁹⁰

Por último, concluyó que:

“(…) coherente con ese mandato constitucional, la ley 25.675, que fija los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, dispone que toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en los procedimientos administrativos vinculados con su protección y preservación, por lo que las autoridades deben institucionalizar procedimientos de consulta o audiencias públicas como instancia obligatoria para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos o significativos en el medio ambiente (arts. 19 y 20) (…)”.

Sentencia de la CSJN⁹¹

En su sentencia del 5 de septiembre de 2017, la CSJN hizo suyos los fundamentos y conclusiones del Procurador Fiscal. Asimismo, hizo lugar a la queja, declaró procedente el recurso extraordinario, y dejó sin efecto la decisión apelada.

90. Ley N° 26.331, “Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos”, sancionada el 28/11/2007, y promulgada de hecho el 19/12/2007.

91. CSJN, Fallos: 340: 1193, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=739278&cache=1647357766157>.



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL

PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

MINISTERIO PÚBLICO FISCAL | PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
Av. de Mayo 760 (C1084AAP) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
(54-11) 4338-4300
www.mpf.gob.ar | www.fiscales.gob.ar