

2026

**DGDH**

Dirección General de Derechos Humanos

Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios

# Selección de dictámenes de la Procuración General de la Nación en materia de derecho a un medioambiente sano



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 medioambiente 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

-----

Edición: Dirección de Relaciones Institucionales  
Diseño: Dirección de Comunicación Institucional  
Publicación: junio 2026

2026

DGDH

Dirección General de Derechos Humanos

Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios

# **Selección de dictámenes de la Procuración General de la Nación en materia de derecho a un medioambiente sano**



## Contenido

---

<b>I. Presentación y aspectos metodológicos .....</b>	<b>9</b>
<b>II. Cuestiones de competencia.....</b>	<b>12</b>
<b>a. Competencia Federal .....</b>	<b>12</b>
<i>Asociación Inquietudes Ciudadanas ONG c/ Municipalidad de Escobar s/ incidente de incompetencia.....</i>	<i>12</i>
<i>Municipalidad de Almirante Brown c/ Barraza, Elba Cristina s/ Medida Cautelar Autónoma.....</i>	<i>14</i>
<b>b. Competencia local.....</b>	<b>16</b>
<i>Incidente N° 2 – Querellante: I., Sonia Liliana y otros – N.N.: Prefectura Naval Argentina de Comodoro Rivadavia s/actuaciones s/incidente de incompetencia.....</i>	<i>16</i>
<i>Prats, Juan Miguel c/ Consorcio de Gestión del Puerto de Olivos y otros s/ amparo ambiental .....</i>	<i>17</i>
<i>Incidente N° 3 – Denunciante: Á., Hugo Daniel. Denunciado: S., Oscar Arturo s/ incidente de incompetencia.....</i>	<i>19</i>
<b>c. Competencia originaria de la corte suprema de justicia de la nación .....</b>	<b>21</b>
<i>Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo).....</i>	<i>21</i>
<i>Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de y otro s/ Amparo (Daño ambiental).....</i>	<i>23</i>
<i>Universidad Nacional de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de s/ Amparo (Daño ambiental).....</i>	<i>25</i>
<i>Aves Argentinas / Asociación Ornitológica del Plata y otros c/ Santiago del Estero, Provincia de y otro s/ Daño ambiental.....</i>	<i>26</i>

<b>III. Principios que rigen la materia.....</b>	<b>28</b>
<b>a. Principio precautorio .....</b>	<b>28</b>
<i>Werneke, Adolfo Guillermo y otros c/ Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la Provincia de Buenos Aires s/ Amparo – Medida cautelar .....</i>	<i>28</i>
<i>Mamani, Agustín Río y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la empresa Cram S.A.....</i>	<i>31</i>
<i>CABALEIRO, LUIS FERNANDO C/ PAPEL PRENSA S.A. s/ amparo.....</i>	<i>33</i>
<b>b. Principio de prevención del daño .....</b>	<b>36</b>
<i>ASOCIACION CIVIL PROTECC. AMBIENTAL DEL RIO PARANA CTROL. CONTAM. y RESTAURACION DEL HABITAT Y OTRO Y OTRO C/ CARBOQUIMICA DEL PARANA S.A. Y OTRO/A y OTRO s/ amparo.....</i>	<i>36</i>
<i>Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ Acción de amparo ambiental.....</i>	<i>38</i>
<i>RECURSO QUEJA N° 1 - INCIDENTE N° 12 - MARISI, LEANDRO y OTROS C/ PODER EJECUTIVO NACIONAL - PEN - MINISTERIO DE TRANSPORTE DE LA NACION y OTRO s/ inc. apelación....</i>	<i>40</i>
<b>c. In dubio pro natura e in dubio pro agua.....</b>	<b>42</b>
<i>Minera San Jorge S.A. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ Acción de inconstitucionalidad.....</i>	<i>42</i>
<b>IV. Derecho a la consulta previa .....</b>	<b>46</b>
<i>COMUNIDAD TOBA NAM QOM C/ EST. NAC. Y OTROS s/ amparo.....</i>	<i>46</i>
<i>COMUNIDAD MAPUCHE ANCALAO Y OTROS C/ PROVINCIA DE RIO NEGRO s/ amparo colectivo (daño ambiental y cultural).....</i>	<i>47</i>
<b>V. Legitimación activa en la acción de amparo ambiental .....</b>	<b>50</b>
<i>PALAZZANI, MIGUEL ANGEL c/ MENDOZA, PROVINCIA DE Y OTRO s/ amparo ambiental.....</i>	<i>50</i>

<b>VI. Procedencia de medidas cautelares .....</b>	<b>53</b>
<i>Cruz Felipa y otros c/ Minera Alumbra Limited y otro.....</i>	<i>53</i>
<i>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.....</i>	<i>54</i>
<b>VII. Exigencias en materia ambiental para la admisibilidad del recurso extraordinario federal</b>	<b>58</b>
<i>Asociación para la Protección del Medioambiente y Educación Ecológica "18 de Octubre" c/ Aguas Argentinas y otros.....</i>	<i>58</i>
<i>Oikos Red Ambiental c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ Acción procesal administrativa .....</i>	<i>61</i>
<b>VIII. Facultades de las provincias para el dictado de normas protectoras del medio ambiente .....</b>	<b>63</b>
<i>Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (EDENOR S.A.) c/ Municipalidad de Pilar s/ Acción declarativa .....</i>	<i>63</i>
<i>Cemincor y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad.....</i>	<i>66</i>
<b>IX. Poder de policía ambiental .....</b>	<b>68</b>
<i>Papel Prensa c/ Estado Nacional s/ Acción meramente declarativa.....</i>	<i>68</i>
<i>ASOCIACION DE PARQUES SRL C/ FORMOSA, PROVINCIA DE s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.....</i>	<i>70</i>
<b>X. Recomposición del daño ambiental .....</b>	<b>73</b>
<i>Custet Llambi, María Rita - Defensora General s/ Amparo.....</i>	<i>73</i>
<i>Recurso Queja N° 4 - Ordenamiento Territorial (Autorización Mov. de suelos) s/ contencioso administrativo - varios.....</i>	<i>75</i>

**XI. Fiscalización del cumplimiento de las sentencias dictadas por la corte suprema de justicia de la nación ..... 80**

*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)..... 80*

## I. Presentación y aspectos metodológicos

---

La Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios (FGPC), a través de la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH), 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), el cual permite la búsqueda a través de filtros predeterminados y/o palabras claves.<sup>1</sup> Como recorte temporal se consideraron los dictámenes digitalizados a partir de la reforma constitucional de 1994; puntualmente desde el 11 de enero de 1995 hasta mayo del año 2026, 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.

Entre los primeros, cabe destacar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, la Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático, el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, y el Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

En el sistema regional, es preciso mencionar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, su el Protocolo adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

En cuanto a la normativa nacional, por otra parte, se consideró particularmente lo dispuesto por la propia Constitución Nacional en su artículo 41, 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

---

1. Disponible en: <https://www.mpf.gob.ar/buscador-dictamenes/>

2. 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) establece en su 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)”. De acuerdo con la Disposición Transitoria Decimosexta de la mencionada ley: “Esta reforma entra en vigencia al siguiente día de su publicación (...)”.

las consecuencias ambientales que producen o podrían producir obras hidráulicas —Ley N° 23.879—, y la Ley del Régimen de la Energía Eléctrica —Ley N° 24.065—, entre otras.

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 29 que se consideraron representativos de la práctica y criterios sostenidos por la Procuración General de la Nación al dictaminar ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en esta materia.

Puntualmente, se abordaron los siguientes ejes: cuestiones de competencia, principios que rigen en la materia (principio precautorio, principio de prevención del daño, *in dubio pro natura* e *in dubio pro agua*), derecho a la consulta previa, la legitimación activa en la acción de amparo ambiental, procedencias de las medidas cautelares, las exigencias en materia ambiental de admisibilidad del recurso extraordinario federal, las facultades de las provincias para el dictado de normas protectoras del medio ambiente, el poder de policía, la recomposición del daño ambiental, y la fiscalización del cumplimiento de las sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

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.

El propósito de este documento 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 las posiciones y lineamientos que ha trazado la Procuración General de la Nación en torno al derecho a un medio ambiente sano. Además, a través de este insumo, se asegura una actuación fiscal conforme a los principios, derechos y garantías establecidos en instrumentos internacionales, la Constitución Nacional y leyes nacionales.

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.

## II. Cuestiones de competencia

---

### a. Competencia Federal

---

#### Asociación Inquietudes Ciudadanas ONG c/ Municipalidad de Escobar s/ incidente de incompetencia<sup>3</sup>

---

#### Síntesis

La presente contienda negativa de competencia se suscitó entre el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 del Departamento Judicial Zárate-Campana, provincia de Buenos Aires, y el Juzgado Federal de Campana, en el marco de una demanda contencioso administrativa de carácter ambiental promovida por la actora, con el objeto de prevenir los efectos dañosos derivados de la instalación y puesta en funcionamiento de una antena de telefonía celular ubicada en la localidad de Maschwitz, partido de Escobar, provincia de Buenos Aires. Subsidiariamente, para el supuesto de que la antena ya se encontrara en funcionamiento, la actora requirió el cese de toda contaminación ambiental de incidencia colectiva atribuida a las ondas electromagnéticas emitidas por aquella.

La asociación dirigió la demanda contra la empresa propietaria o usuaria de la antena, la Municipalidad de Escobar y la provincia de Buenos Aires, a través del organismo provincial para el Desarrollo Sostenible. Asimismo, requirió diversas medidas preliminares vinculadas al acceso a la información pública ambiental, tendientes a obtener datos sobre autorizaciones administrativas, estudios de impacto ambiental y suministro eléctrico de la antena.

El Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 del Departamento Judicial Zárate-Campana se declaró incompetente por considerar que la cuestión era de naturaleza federal, en tanto la controversia se vinculaba con la instalación y funcionamiento de una antena integrante de la red de telecomunicaciones y exigía interpretar normas federales dictadas en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley N° 19.798 de “Telecomunicaciones”. En consecuencia, remitió las actuaciones al Juzgado Federal de Campana.

El juez federal rechazó la competencia atribuida al entender que, de los hechos expuestos, no surgía circunstancia alguna que justificara la intervención del fuero federal, ni por la

---

3. [“Asociación Inquietudes Ciudadanas ONG C/ Municipalidad de Escobar s/ incidente de incompetencia”, CSJ 2240/2021/CS1, de 11/4/2022.](#)

materia ni por las personas involucradas. Por su parte, la jueza local mantuvo su postura y elevó las actuaciones a la Corte Suprema de Justicia de la Nación a fin de que resolviera la contienda de competencia.

### Dictamen PGN (2022)

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

Recordó que:

“(…) toda vez que la parte actora dirige su demanda contra la Provincia de Buenos Aires (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible –OPDS), entre otros, corresponde determinar si V.E. tiene competencia originaria y exclusiva para conocer en esta causa, atento a que el Tribunal es el único habilitado para establecer si un juicio debe sustanciarse ante sus estrados (...) A tal efecto, según reiterada doctrina del Tribunal, para que una provincia pueda ser tenida como parte y proceda, en consecuencia, la competencia originaria de la Corte prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, es necesario que ella participe nominalmente en el pleito —ya sea como actora, demandada o tercero— y sustancialmente, es decir, que tenga en el litigio un interés directo, de tal manera que la sentencia que se dicte le resulte obligatoria (Fallos: 311:879 y 1822; 312:1227 y 1457; 313:144; 314:508; 322:1511 y 2105, 330:4804, entre muchos otros) (...)”.

No obstante, explicó que:

“(…) esa calidad de parte debe surgir, en forma manifiesta, de la realidad jurídica, más allá de la voluntad de los litigantes en sus expresiones formales (Fallos: 307:2249; 308:2621; 314:405; 321:2751; 322:2370), pues lo contrario importaría dejar librado al resorte de éstos la determinación de esa instancia originaria (...) A mi modo de ver, entiendo que ese requisito, prima facie y dentro del limitado marco cognoscitivo propio de la cuestión de competencia bajo examen, no se encuentra cumplido en autos (...)”.

En cuanto a la competencia en razón de la materia, entendió que:

“(…) el objeto de la acción consiste en obtener una decisión judicial que ordene el desmantelamiento de una antena de telecomunicaciones y, por lo tanto, su trámite corresponde a la competencia de la justicia federal. Ello es así pues para resolver el pleito habrá que interpretar el sentido y alcance de normas de carácter federal,

como lo es la ley nacional de telecomunicaciones 19.798 (Fallos: 320:2004; 322:685; 327:4650, entre otras) y la ley 27.078 (Fallos: 342:1496). Y, además, 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 (v. Fallos: 324:647; 325:479 y Comp.632, L.XLV, ‘Consorcio de Propietarios Calle República Árabe Siria 3243 c/ GCBA y otros s/ amparo’, dictamen del 23 de septiembre del 2009 y sentencia del 23 de febrero de 2010) (...).”

### Sentencia CSJN (2023)<sup>4</sup>

En su sentencia del 21 de marzo de 2023, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, de conformidad con lo dictaminado por la Procuradora Fiscal, declarar competente para entender en la causa al Juzgado Federal de Campana.

---

 **Municipalidad de Almirante Brown c/ Barraza, Elba Cristina s/ Medida Cautelar Autónoma<sup>5</sup>**

---

### Síntesis

La contienda negativa de competencia se suscitó entre la Cámara Federal de San Martín y el Juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 1 del Departamento Judicial de Lomas de Zamora, provincia de Buenos Aires, en el marco de una acción cautelar autónoma promovida por la Municipalidad de Almirante Brown. La actora solicitó una orden de allanamiento para permitir el ingreso de personal, herramientas y maquinarias a un predio perteneciente a la provincia de Buenos Aires, con el objeto de dismantelar edificaciones e instalaciones allí emplazadas.

La acción se inició ante la justicia local, pero posteriormente quedó radicada ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón. Ello ocurrió a raíz de la inhibitoria dispuesta por el juez federal y admitida por la jueza provincial. El Tribunal federal hizo lugar a la medida cautelar y ordenó el allanamiento requerido. Sin embargo, en el marco de un incidente, excluyó de esa decisión a dos familias asentadas en el predio.

La resolución fue apelada por la actora y la Cámara Federal de San Martín declaró de oficio

---

4. CSJN, “Asociación Inquietudes Ciudadanas ONG c/ Municipalidad de Escobar s/ incidente de incompetencia”, CSJ 2240/2021/CS1.

5. “Municipalidad de Almirante Brown c/ Barraza, Elba Cristina s/ Medida Cautelar Autónoma”, FSM 14431/2015/CS1/CA2, de 28/12/2022.

la incompetencia del fuero federal para continuar interviniendo en el proceso.

Remitidas las actuaciones a la jurisdicción local, el juez a cargo del Juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 1 del Departamento Judicial de Lomas de Zamora rechazó la atribución de competencia al considerar que la etapa procesal para debatir esa cuestión se encontraba precluida y que reabirla resultaba incompatible con la correcta administración de justicia. Posteriormente, la Cámara Federal de San Martín insistió en la competencia del juzgado local, tuvo por trabada la contienda negativa y elevó las actuaciones a la Corte Suprema de Justicia de la Nación para que resolviera el conflicto.

### Dictamen PGN (2022)

En su dictamen del 28 de diciembre de 2022, el Procurador Fiscal ante la CSJN, Víctor Abramovich, sostuvo que correspondía la intervención del Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 2 de Morón, 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’ (...) Bajo ese prisma, estimo que las cuestiones planteadas en el caso se vinculan al cumplimiento de la sentencia de la causa ‘Mendoza’ y, en particular, a la ejecución de los programas vinculados con la prevención y remediación ambiental y con la relocalización de vecinos y vecinas de la cuenca, y se encuadran por ello, en la esfera de competencia del referido tribunal federal de Morón (...)”.

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 (...)”.

### Sentencia CSJN (2024)<sup>6</sup>

En su sentencia del 30 de abril de 2024, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, de conformidad con lo dictaminado por el Procurador Fiscal, declarar que debía entender en la causa el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón.

---

6. Fallos: 347:367.

## b. Competencia local

---

### **Incidente N° 2 – Querellante: I., Sonia Liliana y otros – N.N.: Prefectura Naval Argentina de Comodoro Rivadavia s/actuaciones s/incidente de incompetencia<sup>7</sup>**

---

#### Síntesis

Se investigó la presunta infracción a la Ley N° 24.051 de “Residuos peligrosos” a raíz de la aparición de una “mancha oleosa de color gris” en el mar adyacente al barrio Caleta Córdova de la ciudad de Comodoro Rivadavia, provincia de Chubut. En ese marco, se suscitó una contienda negativa de competencia entre el Juzgado Federal de Comodoro Rivadavia y el Colegio de Jueces Penales de esa circunscripción.

El juzgado federal consideró acreditada la presencia de hidrocarburos en la zona costera afectada y entendió que la presunta contaminación ambiental no comprometía otra jurisdicción. Sobre esa base, descartó la configuración del requisito de interjurisdiccionalidad del daño y declinó su competencia en favor de la justicia provincial.

Por su parte, el Colegio de Jueces Penales rechazó esa atribución de competencia por considerarla prematura. En consonancia con lo dictaminado por la fiscalía, sostuvo que aún no se había determinado el origen de la mancha de hidrocarburos ni descartado la posibilidad de un daño interjurisdiccional. Asimismo, señaló que no se habían profundizado los estudios de impacto ambiental conforme los lineamientos establecidos por la Cámara Federal de Casación Penal y destacó que el espacio afectado correspondía al Mar Argentino.

Ante la insistencia del Tribunal declinante, el incidente fue elevado a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la contienda negativa de competencia quedó formalmente trabada.

#### Dictamen PGN (2023)

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

---

7. “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, de 04/04/2023.

En ese sentido, recordó 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 (cf. Comp. N° 588, L. XLVII, in re ‘Quevedo, Carlos Alberto s/ demanda’, resuelta el 19 de junio de 2012, y todas sus citas; en igual sentido v. Comp. N° 285, L. XLVII, in re ‘Presidente de la Asociación Civil Yussef s/denuncia’, de la misma fecha y Comp. N° 802, L. XLVII, in re ‘NN s/av. Inf. Ley 24.051 (Laguna de los Padres)’, rta. el 7 de agosto de 2012, Fallos: 323:163) (...)”.

Agregó que:

“(…) 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 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) (...)”.

### Sentencia CSJN (2024)<sup>8</sup>

En su sentencia del 29 de febrero de 2024, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, de conformidad con lo dictaminado por el Procurador General, declarar que debía entender en la causa el Juzgado Penal de la Circunscripción Comodoro Rivadavia, provincia de Chubut.

---

 **Prats, Juan Miguel c/ Consorcio de Gestión del Puerto de Olivos y otros s/ amparo ambiental<sup>9</sup>**

---

### Síntesis

Juan Miguel Prats, en su carácter de afectado, interpuso una acción de amparo ambiental a fin de obtener la recomposición del ambiente dañado y la recuperación del predio sito

---

8. CSJN, “Incidente N° 2 - QUERELLANTE: IVANOFF, SONIA LILIANA Y OTROS NN: PREFECTURA NAVAL ARGENTINA DE COMODORO RIVADAVIA S/ACTUACIONES s/INCIDENTE DE INCOMPETENCIA”, FCR 009762/2018/2/CS001.

9. “Prats, Juan Miguel C/ Consorcio de Gestión del Puerto de Olivos y Otros s/ amparo ambiental”, FSM 2065/2021/CS1, de 15/5/2022.

en la calle Alberdi 25 de la localidad de Olivos, partido de Vicente López. En concreto, solicitó que se declare la ilegalidad de la construcción allí emplazada, se ordene la destrucción de lo ya realizado, la limpieza de los residuos generados y la remediación del lugar para su adecuado disfrute por la comunidad, así como la entrega de la información pública solicitada a través de los reclamos que efectuó ante distintas dependencias. Sostuvo que el emprendimiento comercial gastronómico se desarrollaba en un espacio destinado al esparcimiento público, en infracción a la normativa vigente, sin contar con la correspondiente “Declaración de Impacto Ambiental” ni con instancias de participación ciudadana, y que su ejecución generaría daños ambientales y sociales, tales como contaminación sonora, polución y afectación hídrica por el vertido de desechos al Río de la Plata.

En este sentido, dirigió su pretensión contra la municipalidad de Vicente López, el Consorcio de Gestión del Puerto de Olivos, la firma Fiamba S.A. y la provincia de Buenos Aires, y solicitó además el dictado de una medida cautelar de no innovar para la clausura preventiva de la obra, citando como terceros interesados a la Nación Argentina, la Autoridad del Agua y el organismo provincial para el Desarrollo Sostenible.

En el trámite de la causa, se suscitó un conflicto negativo de competencia. El juez subrogante del Juzgado de Responsabilidad Penal Juvenil N° 2 de San Isidro se declaró incompetente por considerar que se trataba de materia federal y remitió las actuaciones al fuero correspondiente. Sin embargo, el juez federal rechazó dicha competencia por entender que no se configuraban supuestos que la habilitaran.

A su turno, la jueza del Juzgado de Responsabilidad Penal Juvenil N° 2 de San Isidro volvió a declararse incompetente, remitiendo la causa al fuero contencioso administrativo provincial, cuyo titular también declinó su intervención y reenvió las actuaciones al fuero federal.

Finalmente, ante la persistencia de la contienda negativa, el juez federal estimó por formalmente trabada la misma y elevó las actuaciones a la Corte Suprema de Justicia de la Nación para que dirima la cuestión de competencia.

### **Dictamen PGN (2022)**

En su dictamen del 15 de mayo de 2022, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura 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 N° 25.675 “General del Ambiente”.

Respecto a la competencia federal *ratione personae*, sostuvo que:

“(…) la sola citación al proceso como tercero interesado no impone que el conocimiento de la causa deba recaer en la justicia federal, en virtud de la prerrogativa que le asiste de litigar en dicho fuero (art. 116 de la Constitución Nacional), puesto que V.E. tiene dicho que resulta prematura la declaración de incompetencia si habiéndose citado en calidad de tercero al Estado Nacional o a un organismo nacional éste no tomó intervención en el proceso (v. Fallos: 328:68 y 343:463) (…)”.

### Sentencia CSJN (2023)<sup>10</sup>

En la sentencia del 28 de marzo de 2023, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, de conformidad con lo dictaminado por la Procuradora Fiscal, declarar que debía entender en la causa el Juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 2 de San Isidro, provincia de Buenos Aires.

---

 **Incidente N° 3 – Denunciante: Á., Hugo Daniel. Denunciado: S., Oscar Arturo s/ incidente de incompetencia<sup>11</sup>**

---

### Síntesis

Se investigó la presunta infracción a la Ley N° 24.051 de “Residuos peligrosos” a raíz de irregularidades que habrían sido detectadas en el manejo, tratamiento y traslado de residuos mineros y patogénicos en la provincia de Catamarca por parte de las firmas H. S. de S. S.R.L. y A. S. S.R.L. En ese marco, se suscitó una contienda negativa de competencia entre el Juzgado Federal N° 1 de Catamarca y el Juzgado de Control de Garantías N° 4 de

---

10. “Prats, Juan Miguel c/ Consorcio de Gestión del Puerto de Olivos y otros s/ amparo ambiental”, Competencia FSM 2065/2021/CS1.

11. “Incidente N° 3 – Denunciante: Á., Hugo Daniel. Denunciado: S., Oscar Arturo s/ incidente de incompetencia”, FTU 9781/2024/3/CS1, de 27/11/2025.

esa misma provincia.

El juez federal declinó su competencia en favor de la justicia provincial al considerar que no se verificaba el requisito de interjurisdiccionalidad. Por su parte, el juzgado local rechazó esa atribución al sostener que las empresas investigadas habrían recolectado residuos biológicos en centros de salud de la provincia y los habrían trasladado tanto hacia una planta ubicada en Andalgalá como hacia la provincia de La Rioja, además de utilizar rutas que atravesarían la provincia de Tucumán.

Ante la insistencia del Tribunal declinante, el incidente fue elevado a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y se originó la contienda negativa de competencia.

### Dictamen PGN (2025)

En su dictamen del 27 de noviembre de 2025, el Procurador General de la Nación interino, Eduardo Casal, opinó que correspondía a la justicia provincial proseguir la investigación. Entre sus argumentos, entendió que Ley N° 24.051 delimitaba 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.

En este sentido, explicó que:

“(…) la Corte tiene dicho que, en principio, son las autoridades administrativas y judiciales locales las encargadas de valorar si un lugar de disposición final de residuos compromete aspectos propios del derecho local, como lo es lo concerniente a la afectación del medio ambiente, en la medida en que éste es responsabilidad del titular originario de la jurisdicción (Competencia N° 285, L. XLVII, ‘Presidente de la Asociación Civil Yussef s/ denuncia p/ basural a cielo abierto en Ohuanta’, resuelta el 19 de junio de 2012, con cita de Fallos: 331:2784) (...) En tales condiciones, toda vez que la actividad presuntamente generadora del daño ambiental denunciado se desarrolla dentro de la provincia de Catamarca, entiendo que a las autoridades locales corresponde valorar y juzgar si ello afecta aspectos propios del derecho provincial, como lo es —reitero— todo lo concerniente a la protección del medio ambiente (Fallos: 343:463) (...)”.

## Sentencia CSJN (2026)<sup>12</sup>

En su sentencia del 23 de abril de 2026, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, de conformidad con lo dictaminado por el Procurador General, declarar que debía entender en la causa el Juzgado de Control de Garantías N° 4 de la provincia de Catamarca.

### c. Competencia originaria de la corte suprema de justicia de la nación

---

📄 **Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)**<sup>13</sup>

---

## Síntesis

Beatriz Silvia Mendoza, junto con otros actores con domicilio en la Capital Federal y en la provincia de Buenos Aires, interpuso demanda contra el Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional), la provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y 44 empresas que desarrollaban su actividad en la Cuenca Hídrica “Matanza-Riachuelo”, con el objeto de obtener una indemnización por los daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental del río. Asimismo, solicitó vista al Ministerio Público Fiscal de la Nación.

La actora atribuyó responsabilidad al Estado Nacional por tratarse de una vía navegable interjurisdiccional sujeta a sus facultades de regulación y control; a la provincia de Buenos Aires por el dominio originario de los recursos naturales; y al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en su carácter de corribereño. Sostuvo que los codemandados incumplieron las normas ambientales vigentes, desviaron fondos destinados al saneamiento y omitieron ejercer controles y políticas preventivas adecuadas. En cuanto a las empresas, les imputó el vertido de residuos peligrosos y la falta de medidas de tratamiento y prevención.

Asimismo, solicitó como medida cautelar la creación de un Fondo de Asistencia y Remediación Ambiental con aportes de los estados demandados, y requirió la anotación de litis respecto de las empresas. Finalmente, petitionó la reanudación del Plan de Gestión Ambiental de la cuenca y la realización de un relevamiento sanitario para detectar

---

12. CSJN, “Incidente N° 3 - DENUNCIANTE: AVILA, HUGO DANIEL DENUNCIADO: SCORZA, OSCAR ARTURO s/INCIDENTE DE INCOMPETENCIA”, FTU 009781/2024/3/CS001.

13. “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”, S.C., M. 1569, XL, de 20/12/2004. En similar sentido: “Asociación Civil para la Defensa y Promoción del Medio Ambiente y Calidad de Vida c/ San Luis Provincia de y otros s/ Amparo”.

enfermedades vinculadas a la contaminación y disponer su atención médica.

### Dictamen PGN (2004)

En su dictamen del 20 de diciembre de 2004, el entonces Procurador General de la Nación, Ricardo Bausset, sostuvo la competencia originaria del Máximo Tribunal Federal. Al respecto, argumentó que:

“(…) corresponde señalar que, uno de los supuestos en que procede la competencia originaria de la Corte si es parte una Provincia, según el art. 117 de la Constitución Nacional, es 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: 311:1812 y 2154; 313:98 y 548; 315:448; 318:992 y 2457; 322:1470; 323:2380 y 3279). (...) 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. 4º del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación—, los actores pretenden un resarcimiento a raíz de los daños y perjuicios 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, tanto la Ley N° 25.675 “General de Medioambiente” como la Ley N° 25.688 de “Régimen de Gestión de Aguas”, establecen la competencia federal en los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales.

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 *ratione personae* al ser demandada una Provincia conjuntamente con el Estado Nacional (…)”.

### Sentencia CSJN (2006)<sup>14</sup>

En su sentencia del 20 de junio de 2006, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, entre otros, declarar su competencia originaria con las pretensiones concernientes a la prevención, recomposición y el resarcimiento del daño colectivo. No obstante, declaró su incompetencia originaria con respecto a las demandas individuales.

---

#### **Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de y otro s/ Amparo (Daño ambiental)<sup>15</sup>**

---

### Síntesis

El actor, en su carácter de intendente de la Ciudad de Rosario y en representación de los habitantes de ese municipio, promovió acción de amparo, conforme los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional y 30 de la Ley N° 25.675 “General del Ambiente”, por daño ambiental colectivo contra las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires, con el objeto de obtener el cese de las quemas indiscriminadas, reiteradas y sistemáticas de pastizales y bosques en las islas del Río Paraná y en el área noreste bonaerense.

El actor sostuvo que esa práctica, de carácter habitual, había generado graves afectaciones a la salud, la vida, la actividad comercial, el turismo y la seguridad vial de los habitantes de la Ciudad de Rosario, además de provocar la degradación de un ambiente interjurisdiccional que comprende el ecosistema de humedales del Río Paraná. Indicó que la situación se había agravado en los últimos años debido a factores como el cambio climático, la sequía y la expansión de la actividad agropecuaria.

Asimismo, atribuyó responsabilidad a las provincias demandadas por ser titulares de las jurisdicciones donde se originaban los focos de incendio y por haber omitido adoptar medidas de control, planificación y prevención ambiental, en violación de normas constitucionales y legales. En ese marco, solicitó la citación del Estado Nacional como

---

14. Fallos: 329:2316.

15. “Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, provincia de y otro s/ Amparo (daño ambiental)”, S.C., M. 853, L.XLIV, de 29/09/2008. En igual sentido: “Ministerio Público Fiscal de la Nación c/ Río Negro, Provincia de y otros s/ Amparo (daño ambiental)”, “Zeballos, Saul Argentino c/ San Juan, Provincia de y otros s/ Amparo ambiental”, “Comunidad aborigen santuario Tres pozos y otros c/ Jujuy, provincia de y otros s/ Amparo”, “Palazzani, Miguel Angel c/ Mendoza, Provincia de y otro s/ Amparo ambiental”, “Santiago del Estero, provincia de c/ Cía. Azucarera Concepción S.A. y otro s/ Amparo ambiental”, “Nordi, Amneris Lelia c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Daño ambiental”, entre otros.

tercero, en razón de la afectación de un recurso interjurisdiccional.

Finalmente, requirió diversas medidas, entre ellas la declaración de emergencia ambiental, la prohibición de las quemas, la implementación de un ordenamiento ambiental del territorio, el control de las actividades antrópicas y la realización de estudios de impacto ambiental, así como la adopción de programas de educación e información ambiental.

### Dictamen PGN (2008)

En su dictamen del 29 de septiembre de 2008, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, consideró que la causa debía tramitar ante el Máximo Tribunal Federal. Entre sus fundamentos, sostuvo 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 s/ daños y perjuicios’, del 12 de agosto de 2008) (...)”.

### Sentencia CSJN (2009)<sup>16</sup>

En su sentencia del 9 de diciembre de 2009, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió disponer la competencia originaria del Tribunal para entender en la causa.

---

16. CSJN, “Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de y otro s/ amparo (daño ambiental)”, M. 853. XLIV.

---

**Universidad Nacional de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de s/ Amparo (Daño ambiental)<sup>17</sup>**

---

### Síntesis

El rector de la Universidad Nacional de Rosario promovió acción de amparo por daño ambiental colectivo contra la provincia de Entre Ríos, con el objeto 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.

Sostuvo que esa práctica agropecuaria, habitual y constante, produjo efectos nocivos sobre la salud, la seguridad y el bienestar de los habitantes de la ciudad de Rosario, y que lesionó, restringió, alteró y amenazó el ejercicio de derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, en leyes nacionales y en tratados internacionales.

Atribuyó responsabilidad a la provincia de Entre Ríos en su carácter de titular de la jurisdicción donde se originó el factor degradante, y por omitir la planificación de una reglamentación que evaluara el impacto ambiental de esas actividades productivas.

### Dictamen PGN (2008)

En su dictamen del 16 de diciembre de 2008, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, entendió que correspondía la competencia originaria. En este sentido, sostuvo 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 CSJN (2009)<sup>18</sup>

En su sentencia del 9 de diciembre de 2009, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, de conformidad con lo dictaminado por la Procuradora Fiscal, declarar su competencia originaria.

---

17. “Universidad Nacional de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de s/ Amparo (daño ambiental)”, U. 84, XLIV, de 16/12/2008.

18. CSJN, “Universidad Nacional de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de s/ amparo (daño ambiental)”, U. 84, XLIV.

---

**📄 Aves Argentinas / Asociación Ornitológica del Plata y otros c/ Santiago del Estero, Provincia de y otros s/ Daño ambiental<sup>19</sup>**

---

### Síntesis

Diversas asociaciones civiles promovieron acción de recomposición del daño ambiental colectivo contra la provincia de Santiago del Estero y el Estado Nacional, con motivo de la obra pública denominada “Nuevo Canal de la Patria”, ubicada en la ecorregión del Gran Chaco. Solicitaron el cese y la prevención de los impactos ambientales generados por la obra, así como la recomposición del ambiente y, en caso de imposibilidad técnica, el pago de una indemnización sustitutiva al Fondo de Compensación Ambiental.

Las actoras atribuyeron responsabilidad al Estado Nacional por su participación en el diseño técnico, financiamiento y control de la obra a través de distintos organismos, a los que reprocharon la omisión de evaluar adecuadamente los impactos ambientales y de adoptar medidas de prevención y monitoreo. Asimismo, responsabilizaron a la provincia de Santiago del Estero por haber licitado y ejecutado la obra en su jurisdicción, y por incumplir su deber de recomposición y control frente a los daños ambientales ocasionados.

Señalaron que el canal, destinado a transportar agua para consumo humano y actividad productiva, presentaba graves deficiencias en su construcción que generaban un impacto negativo sobre la fauna, al funcionar como una trampa para animales, incluidos aquellos en peligro de extinción, cuya mortandad afectaba también la calidad del agua. Indicaron que el proyecto careció de una adecuada evaluación de impacto ambiental, al no identificar efectos como el “atractor” y el “barrera”, ni prever medidas de mitigación.

En ese contexto, solicitaron la adopción de medidas urgentes para evitar mayores daños, la citación de otras provincias como terceros interesados por el carácter interjurisdiccional del ecosistema afectado, y sostuvieron que la causa correspondía a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

### Dictamen PGN (2025)

En su dictamen del 10 de septiembre de 2025, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, opinó que la causa debía tramitar en la instancia originaria del Máximo Tribunal. Entre sus argumentos, expresó que:

---

19. “Aves Argentinas / Asociación Ornitológica del Plata y otros c/ Santiago del Estero, Provincia de y otros s/ Daño ambiental”, CSJ 1445/2025, de 10/09/2025.

“(…) considero que —prima facie— el Estado Nacional y la Provincia de Santiago del Estero son parte sustancial en la litis, al tener un interés directo en la causa, cuya intervención no toleraría un tratamiento procesal por separado con las partes del proceso, pues existen responsabilidades contractuales conjuntas, con lo cual resulta imposible buscar una solución útil, que garantice el derecho de defensa de las partes y que restituya el derecho que se pretende tutelar —la biodiversidad en la ecoregión ‘Gran Chaco’— sin la participación de todas ellas, por lo que considero que existe un litisconsorcio pasivo necesario, en los términos del art. 89 del CPCCN y, por ende, la sentencia que se dicte les ha de resultar obligatoria (…). Por lo tanto, a mi modo de ver, en atención a la naturaleza de las partes que son convocadas al pleito, el sub lite corresponde a la competencia originaria de la Corte *ratione personae* (…).”

Concluyó que:

“(…) En efecto, toda vez que resultan demandados la Provincia de Santiago del Estero —a quien le concierne la competencia originaria de la Corte, de conformidad con el art. 117 de la Constitución Nacional—, y el Estado Nacional —tanto a través del ENOHSA, como del ex-Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Economía—, con derecho al fuero federal, según lo dispuesto en el art. 116 de la Ley Fundamental— entiendo que la única forma de conciliar ambas prerrogativas jurisdiccionales es sustanciando la acción en esta instancia originaria (…).”

### **Sentencia CSJN**

Al momento de la publicación de este trabajo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación no se ha expedido al respecto.

### III. Principios que rigen la materia

---

#### a. Principio precautorio

---

 **Werneke, Adolfo Guillermo y otros c/ Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la Provincia de Buenos Aires s/ Amparo – Medida cautelar<sup>20</sup>**

---

#### Síntesis

La Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca revocó la sentencia de primera instancia e hizo lugar al amparo promovido por los actores contra el Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la provincia de Buenos Aires. En ese marco, declaró inaplicable la Ley local N° 13.366 y ordenó suspender la actividad de pesca artesanal y el otorgamiento de permisos de pesca en la Reserva Natural de Bahía San Blas.

Para así decidir, la Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca evaluó los informes técnicos incorporados a la causa, elaborados por instituciones públicas e investigadores especializados, y concluyó que la pesca artesanal e industrial constituía una fuente de daño ambiental en la zona objeto del amparo. Sobre esa base, interpretó el principio precautorio previsto en el art. 4° de la Ley N° 25.675 “General de Ambiente” y entendió que correspondía a la demandada demostrar que la actividad pesquera no ocasionaba daño ambiental.

Con relación a la ley provincial, el Tribunal sostuvo que esa norma no impedía la aplicación del principio precautorio, ya que por ley no se podía predicar que no existía daño al ecosistema cuando media un expediente judicial cuyas pruebas aseveraban la probabilidad de ese daño. Asimismo, entendió que la norma local disminuía la protección reconocida por el art. 41 de la Constitución Nacional y que correspondía prescindir de su aplicación por contradecir disposiciones constitucionales y leyes nacionales.

Contra esa decisión, la provincia de Buenos Aires interpuso recurso extraordinario federal. También recurrieron los terceros admitidos en el proceso con interés contrario a la parte actora, entre ellos pescadores artesanales y pobladores locales de Bahía San Blas y de la localidad de Ingeniero White. La Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca concedió los recursos únicamente en cuanto cuestionaban la inteligencia de normas federales y

---

20. “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.

por gravedad institucional, y los denegó respecto de las causales de arbitrariedad y de aplicación prevalente de la ley nacional sobre la provincial.

### Dictamen PGN (2007)

En su dictamen del 17 de diciembre de 2007, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, sostuvo que los recursos eran formalmente admisibles y entendió que la cuestión se limitaba a determinar si la aplicación que efectuó la Cámara del principio precautorio, previsto en el art. 4° de la Ley N° 25.675, poseía el alcance que ese Tribunal le atribuyó y que los apelantes controvirtieron.

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

“(…) 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' (...)"

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 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 o 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 (...)"

### **Sentencia CSJN (2008)<sup>21</sup>**

En su sentencia del 14 de octubre de 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió declarar mal concedidos los recursos extraordinarios interpuestos.

---

21. [Fallos: 331:2223](#).

**Mamani, Agustín Río y otros c/ Estado Provincial – Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la empresa Cram S.A.<sup>22</sup>**

---

**Síntesis**

El Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Jujuy hizo lugar a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Estado provincial y por la firma CRAM S.A. y dejó sin efecto la sentencia que había declarado la nulidad de las Resoluciones N° 271/2007 y 239/2009 de la Dirección provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales. Mediante esas resoluciones se había autorizado el desmonte de 1.470 hectáreas en la Finca “La Gran Largada”, ubicada en la localidad de Palma Sola.

El Tribunal sostuvo que, si bien la acción de amparo resultaba idónea para la protección del medio ambiente, era necesario acreditar la existencia o inminencia de un daño ambiental para su procedencia. En ese marco, consideró abusiva la declaración de nulidad de los actos administrativos, al entender que la sentencia de grado no se había pronunciado sobre la acreditación del daño ni sobre el impacto negativo de la actividad autorizada. Asimismo, señaló que las observaciones formuladas por el personal técnico en las actas de fiscalización constituían simples sugerencias o recomendaciones destinadas a mitigar posibles daños y no impedían la ejecución de los desmontes.

Además, destacó que los informes técnicos incorporados al expediente administrativo no se oponían a la deforestación y que las recomendaciones formuladas podían ajustarse al momento de concluirse los trabajos, conforme lo previsto en el art. 5 de la Resolución N° 239/2009. También, precisó que el terreno involucrado se encontraba ubicado en la zona verde o Categoría III del Ordenamiento Territorial de Masas Boscosas, donde los desmontes se encontraban permitidos según la normativa provincial aplicable.

Contra esa decisión, los actores —vecinos de la localidad de Palma Sola— interpusieron recurso extraordinario federal, cuya denegación originó la queja. Alegaron que la sentencia era arbitraria y que había omitido considerar que la demanda cuestionaba la validez de las resoluciones administrativas por haberse dictado en un procedimiento que no respetó las exigencias previstas en las Leyes N° 25.675 y 26.331, y en la normativa provincial aplicable en materia de Evaluación de Impacto Ambiental. En particular, señalaron que no se habían celebrado las audiencias públicas exigidas y que el Tribunal provincial había minimizado irregularidades relevantes advertidas en el procedimiento administrativo y en los informes

---

22. “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.

técnicos incorporados a la causa.

### Dictamen PGN (2016)

En su dictamen del 4 de noviembre de 2016, el Procurador Fiscal ante la CSJN, Víctor Abramovich, opinó que correspondía hacer lugar a la queja y dejar sin efecto la sentencia apelada.

Al respecto, con cita al precedente “Salas”,<sup>23</sup> 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, agregó que, para hacer lugar a la demanda no se requería la acreditación de daño; ello así, toda vez que:

“(…) En 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”.

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) (...)”.

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,

---

23. [Fallos: 332:663](#).

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 CSJN (2017)<sup>24</sup>

En su sentencia del 5 de septiembre de 2017, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, de conformidad con lo dictaminado por el Procurador Fiscal, hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario, y dejar sin efecto la decisión apelada.

---

 **CABALEIRO, LUIS FERNANDO C/ PAPEL PRENSA S.A. s/ amparo**<sup>25</sup>

---

### Síntesis

La Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires hizo lugar parcialmente al recurso de inaplicabilidad de ley interpuesto por el actor y, en consecuencia, admitió la acción de amparo promovida contra Papel Prensa S.A., ordenando el cese de la actividad forestal desarrollada en el predio “María Dolores” hasta tanto la empresa obtuviera la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental. Asimismo, dispuso que la demandada debía gestionar adecuadamente la disposición final de los envases de agroquímicos conforme a la normativa aplicable. Para así decidir, el Tribunal valoró las actuaciones administrativas y constató que la empresa utilizaba agroquímicos sin contar con un plan de gestión de residuos ni con las habilitaciones ambientales exigidas, lo que —a la luz de la Ley General del Ambiente N° 25.675 y de la normativa provincial— configuraba un riesgo suficiente para el ambiente, habilitando la aplicación de los principios preventivo y precautorio.

En este sentido, los magistrados destacaron que la falta de obtención del certificado de impacto ambiental y la ausencia de control estatal eficaz evidenciaban incumplimientos normativos relevantes, susceptibles de generar daño ambiental, aun cuando este no se hubiera concretado. Subrayaron que la finalidad del derecho ambiental es evitar daños irreversibles, por lo que la prevención adquiere un rol central. En cambio, rechazaron el agravio vinculado al uso del agua por no haberse acreditado un daño actual o inminente y por encontrarse el trámite administrativo en curso.

---

24. Fallos: 340:1193.

25. “CABALEIRO, LUIS FERNANDO C/ PAPEL PRENSA S.A. s/ amparo”, CSJ 1917/2016/CS1, de 25/02/2019.

Disconforme, la demandada interpuso recurso extraordinario federal, sosteniendo la arbitrariedad de la sentencia. Argumentó, por un lado, que había cumplido con la normativa sobre residuos peligrosos y que no se le había imputado infracción en sede administrativa; por otro, que la exigencia de evaluación de impacto ambiental resultaba inaplicable a su actividad, por tratarse de un emprendimiento iniciado con anterioridad a la sanción de las leyes pertinentes. Asimismo, cuestionó la interpretación de las normas forestales y ambientales, afirmando que su actividad no se encontraba alcanzada por tales exigencias. Finalmente, alegó que la medida ordenada afectaba gravemente la producción de papel para diarios —insumo esencial para la prensa—, lo que implicaría una restricción indirecta a la libertad de expresión, y criticó la aplicación del principio precautorio sin acreditación de un daño grave o irreversible.

### Dictamen PGN (2019)

En su dictamen del 25 de febrero de 2019, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, sostuvo que el recurso extraordinario era formalmente admisible, por hallarse en juego la interpretación de las normas federales de protección del ambiente y la decisión era contraria al derecho que la apelante fundó en ellas. No obstante, opinó que correspondía desestimar el recurso extraordinario y confirmar la sentencia apelada.

Para así decidir, estimó que:

“(…) el tema que se somete a consideración del Tribunal se circunscribe, en primer término, a determinar si es exigible a la demandada la presentación de la Declaración de Impacto Ambiental que requieren la ley nacional 25.675 y la ley 11.723 de la Provincia de Buenos Aires y si es correcta la aplicación que efectuó el tribunal superior del principio precautorio que establece el art. 4º del primer ordenamiento jurídico señalado (…)”.

Agregó 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 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 (v. doctrina de Fallos: 329:2316, considerando 7º) (…)”.

En ese contexto, por medio de la Ley General del Ambiente:

“(…) el Congreso Nacional fijó los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, de la preservación y protección de la diversidad biológica y de la implementación del desarrollo sustentable (art. 1º). 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. 3º) (...) Así pues dicha ley que anticipa, fija los objetivos, los principios rectores de la política ambiental y los instrumentos de gestión para llevarlos a cabo (arts. 2º, 4º, 6º Y 8º) ha instaurado un régimen integrado por disposiciones sustanciales y procesales —destinadas a regir las contiendas en las que se discute la responsabilidad por daño ambiental—, y ha consagrado principios ordenatorios y procesales aplicables al caso, y que deben ser estrictamente cumplidos, resguardando y concretando así la vigencia del principio de legalidad que impone a ciudadanos y autoridades la total sujeción de sus actos a las previsiones contenidas en la ley (...)”.

Así, mencionó que el artículo 4º de la citada ley establece que la interpretación y aplicación de la ley y de toda otra norma por medio de la cual se ejecute la política ambiental estaban sujetas al cumplimiento de los principios que ahí enumera. Entre éstos, señala el principio precautorio.

“(…) De esta forma, 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. Así, por citar sólo algunas en las que participó nuestro país, cabe señalar que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 lo consagra como principio 15 de la ‘Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo’, y que también lo recoge la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (art. 3.3), o el Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobados por las leyes 24.295 y 24.375, respectivamente (conf. dictamen de esta Procuración en Fallos: 331:2223) (...) A partir de tales pautas, la aplicación que el tribunal superior efectuó del mencionado principio para resolver los temas que le fueron sometidos a su conocimiento es una de las interpretaciones posibles de aquella directriz legal en el marco de una contienda judicial (...)”.

Concluyó que no resultaba arbitraria la sentencia en la medida que los jueces acertaron

en interpretar, tanto el derecho federal como el derecho público provincial, a la luz del principio precautorio.

## b. Principio de prevención del daño

---

📄 **ASOCIACION CIVIL PROTECC. AMBIENTAL DEL RIO PARANA CTROL. CONTAM. y RESTAURACION DEL HABITAT Y OTRO Y OTRO C/ CARBOQUIMICA DEL PARANA S.A. Y OTRO/A y OTRO s/ amparo<sup>26</sup>**

---

### Síntesis

Una asociación civil promovió una acción de amparo ambiental contra la empresa Carboquímica del Paraná, el OPDS y otra firma, con el objeto de obtener el cese de la actividad industrial y la recomposición o indemnización del daño ambiental generado por la emisión de efluentes y el enterramiento de residuos peligrosos en la zona del río Paraná. En ese marco, el juez de primera instancia había dispuesto como medida cautelar la suspensión de la actividad de la empresa.

Posteriormente, la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario revocó parcialmente esa decisión y dejó sin efecto la medida cautelar. Para así decidir, consideró que, si bien el dictado de la cautelar encontraba sustento en el principio precautorio, la situación había variado a partir de la intervención del organismo ambiental provincial, que había dispuesto medidas de saneamiento y luego levantado la clausura de la planta tras verificar el cumplimiento de ciertas exigencias. En ese contexto, entendió que no se encontraba acreditado el peligro de un daño ambiental grave o irreversible y que el cese de la actividad podía ocasionar perjuicios significativos a la empresa y sus trabajadores.

Frente a ello, la parte actora interpuso recurs o extraordinario, en el que sostuvo que la sentencia resultaba arbitraria por haber desatendido pruebas relevantes que acreditaban la existencia de un daño ambiental de magnitud y por haber omitido aplicar los principios de prevención y precaución. Asimismo, cuestionó que la decisión se hubiera fundado en actos administrativos insuficientes y en la inexistencia de una evaluación de impacto ambiental válida, requisito indispensable para el desarrollo de la actividad.

---

26. "ASOCIACION CIVIL PROTECC. AMBIENTAL DEL RIO PARANA CTROL. CONTAM. y RESTAURACION DEL HABITAT Y OTRO Y OTRO C/ CARBO-QUIMICA DEL PARANA S.A. Y OTRO/A y OTRO s/ amparo". CSJ 3570/2015/1/1/RH1, de 27/06/2018.

### Dictamen PGN (2018)

En su dictamen del 27 de junio de 2018, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, opinó que se debía declarar procedentes el recurso extraordinario y la queja, dejar sin efecto el pronunciamiento recurrido y devolver las actuaciones al tribunal de origen para que se dictara uno nuevo.

Entre sus fundamentos, explicó que:

“(…) no puede dejar de señalarse que en el particular ámbito de las demandas encuadradas en las prescripciones de la Ley General de Ambiente, la interpretación de la doctrina precedentemente enunciada debe efectuarse desde una moderna concepción de las medidas necesarias para la protección del medio ambiente, pues el art. 4º de esa ley introduce en la materia los principios de prevención del daño ambiental y de precaución ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos y por lo tanto imprevisibles (V. Fallos: 333:748, disidencias de los jueces Fayt, Maqueda y Zaffaroni) (…)”.

Agregó que el a quo no había evaluado las pruebas aportadas al expediente penal, en el cual se confirmó la presencia de residuos peligrosos en las muestras del suelo analizadas. En este sentido:

“(…) al decidir como lo hizo el a quo, además, omitió aplicar al caso lo dispuesto en la ley 25.675 en punto al cumplimiento del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, exigido con carácter previo a la ejecución de ‘toda obra o actividad que en el territorio de la Nación sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes o afectar la calidad de vida de la población de forma significativa’ (arts. 11, 12 Y 13 Y Fallos: 339:201) (…) En casos como el presente, la ley coloca en cabeza de la parte interesada el deber de presentar la declaración jurada a los fines de manifestarse respecto de la posible afectación del medio ambiente resultante de su actividad, luego de lo cual el procedimiento continúa con un estudio de impacto ambiental cuya presentación será determinada por las autoridades competentes, quienes en consecuencia deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que deberán manifestar la aprobación o rechazo de los estudios presentados (…)”.

Recordó que, en cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro. Así:

“(…) y a la luz del principio de prevención previsto en el art. 4º de la ley 25.675, cabe concluir que la realización de un estudio de impacto ambiental previo no puede ser interpretada como una decisión prohibitiva del emprendimiento en cuestión, sino antes, bien, una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana (conf. Fallos: 339:201) (…)”.

En razón de ello, explicó que:

“(…) ante el peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica nunca podrá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente (…)”.

### Sentencia CSJN (2020)<sup>27</sup>

En su sentencia del 2 de julio de 2020, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, de conformidad con lo dictaminado por la Procuradora Fiscal, hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y dejar sin efecto la sentencia apelada.

---

 **Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ Acción de amparo ambiental<sup>28</sup>**

---

### Síntesis

Julio Majul promovió una acción de amparo ambiental colectivo, junto a un grupo de vecinos, contra la Municipalidad de Pueblo General Belgrano, la provincia de Entre Ríos y la empresa Altos de Unzué S.A., con el objeto de detener las obras del proyecto inmobiliario “Amarras del Gualeguaychú”. Sostuvo que el emprendimiento se desarrollaba sin las autorizaciones necesarias en un área protegida y en una zona de inundación del río Gualeguaychú, lo que generaba un grave riesgo ambiental. Asimismo, solicitó la nulidad de los actos administrativos que habilitaban el proyecto y la recomposición del daño ya ocasionado.

El juez de primera instancia admitió la acción como proceso colectivo, ordenó la suspensión de las obras y, posteriormente, hizo lugar al amparo. En consecuencia, dispuso el cese definitivo del emprendimiento, declaró la nulidad de la autorización ambiental y

---

27. Fallos: 343:519.

28. “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ Acción de amparo ambiental”, CSJ 714/2016/RH1, de 01/02/2018.

condenó a los demandados a recomponer el daño ambiental en un plazo determinado, bajo apercibimiento de transformarse en indemnización.

Sin embargo, el Superior Tribunal de Justicia de la provincia revocó esa decisión y rechazó el amparo. Consideró que existía una vía administrativa en trámite con el mismo objeto y que no se verificaba un peligro inminente que justificara apartarse de ese procedimiento, por lo que la acción resultaba inadmisibile.

Frente a ello, el actor interpuso recurso extraordinario, en el que sostuvo que la sentencia era arbitraria por haber ignorado la prueba del daño ambiental y la afectación de derechos fundamentales como la salud y el acceso al agua, así como por desatender que la pretensión no solo buscaba frenar las obras sino también lograr la recomposición del ambiente afectado.

### Dictamen PGN (2018)

En su dictamen del 1º de febrero de 2018, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, sostuvo que correspondía declarar admisible la queja, procedente el recurso extraordinario, revocar la sentencia apelada y devolver las actuaciones al tribunal de procedencia a fin de que se dicte una nueva.

Entre sus fundamentos, explicó que cuando:

“(…) las cuestiones en debate involucran los derechos humanos de todos los habitantes a la salud, al acceso al agua potable y a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes, sin comprometer las de las generaciones futuras (art. 41, Constitución Nacional), era exigible el máximo grado de prudencia en la verificación de los recaudos para la admisibilidad de la vía de amparo, a fin de garantizar el acceso a la justicia de los afectados (cf. Dictámenes de este Ministerio Público emitidos en las causas C.154, L.XLIX, ‘Cruz Felipa y otros c/ Minera Alumbreira Limited y otro s/ sumarísimo’, del 5 de diciembre de 2013) (...)”.

Respecto a la tutela del daño ambiental, destacó que:

“(…) las reglas procesales deben ser interpretadas con un criterio amplio que, sin trascender el límite de su propia lógica, ponga el acento en su carácter meramente instrumental de medio a fin, y que en esos casos se presenta una revalorización de las atribuciones del tribunal al contar con poderes que exceden la tradicional versión del juez espectador (Fallos: 329:3493) (...)”.

Agregó que:

“(…) es importante señalar que en cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro (Fallos: 329: 2316). En ese sentido, la realización de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de las actividades no significa una decisión prohibitiva del emprendimiento en cuestión sino, antes bien, una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana (…)”.

### Sentencia CSJN (2019)<sup>29</sup>

En su sentencia del 11 de julio de 2019, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, de conformidad con lo dictaminado por la Procuradora Fiscal, hacer lugar a la queja, declarar formalmente procedente el recurso extraordinario y dejar sin efecto la sentencia apelada.

---

 **RECURSO QUEJA N° 1 - INCIDENTE N° 12 - MARISI, LEANDRO y OTROS C/ PODER EJECUTIVO NACIONAL - PEN - MINISTERIO DE TRANSPORTE DE LA NACION y OTROS/ inc. apelación<sup>30</sup>**

---

### Síntesis

Leandro Marisi promovió una acción de amparo ambiental contra el Estado Nacional y la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), con el objeto de impedir la operación de vuelos comerciales desde la Base Aérea El Palomar, en la provincia de Buenos Aires. Cuestionó la validez de la resolución que había otorgado a una empresa aérea la concesión para explotar rutas desde dicho aeródromo, al sostener que la autorización se había concedido sin la previa realización de la evaluación de impacto ambiental exigida por la normativa vigente. Asimismo, señaló que ya se estaban ejecutando obras vinculadas a la actividad aerocomercial sin contar con la correspondiente declaración de impacto ambiental.

En ese marco, solicitó el dictado de una medida cautelar tendiente a suspender tanto las obras como el inicio de las operaciones aéreas, hasta tanto se dictara sentencia definitiva. En una primera etapa, el tribunal interviniente hizo lugar a la medida precautoria y

---

29. Fallos: 342:1203.

30. “RECURSO QUEJA N° 1 - INCIDENTE N° 12 - MARISI, LEANDRO y OTROS C/ PODER EJECUTIVO NACIONAL - PEN - MINISTERIO DE TRANSPORTE DE LA NACION y OTROS/ inc. apelación”, FSM 113686/2017/12/1/RH13, de 23/12/2019.

ordenó la suspensión de la actividad aerocomercial. Sin embargo, con posterioridad, tras la presentación de estudios ambientales por parte de los demandados, la cautelar fue parcialmente flexibilizada y luego dejada sin efecto en su totalidad.

La decisión fue confirmada por la Cámara de Apelaciones, que consideró que los estudios de impacto ambiental incorporados al expediente cumplían, en principio, con los requisitos legales y que no se encontraba acreditada la existencia de un daño ambiental actual o inminente. Asimismo, entendió que el actor no había aportado elementos suficientes para desvirtuar las conclusiones de dichos informes técnicos.

Frente a ello, el actor interpuso recurso extraordinario, en el que alegó la arbitrariedad de la sentencia, el incumplimiento del procedimiento de evaluación de impacto ambiental previo y la vulneración de principios rectores del derecho ambiental, en particular el principio de prevención. También sostuvo que la decisión desconocía precedentes relevantes y que el caso presentaba gravedad institucional por su impacto en la comunidad.

### Dictamen PGN (2019)

En su dictamen del 23 de diciembre de 2019, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, correspondía hacer lugar a la queja interpuesta, dejar sin efecto la sentencia apelada en cuanto fue materia del recurso extraordinario y devolver las actuaciones para que se dictara una nueva conforme a derecho.

Entre sus argumentos, entendió que:

“(…) cabe recordar que en cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo consagrado en la Constitución Nacional, tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro. 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 ese mandato constitucional de preservación (Fallos: 329:2316) (...)”.

En este sentido, concluyó que la decisión de la Cámara se vinculaba de modo directo con garantías constitucionales invocadas, por lo que correspondía descalificarla como acto jurisdiccional por arbitrariedad.

### Sentencia CSJN (2021)<sup>31</sup>

En su sentencia del 30 de Septiembre de 2021, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, de conformidad con lo dictaminado por la Procuradora Fiscal, declarar procedente el recurso extraordinario y se dejar sin efecto la sentencia apelada.

#### *c. In dubio pro natura e in dubio pro agua*

---

 **Minera San Jorge S.A. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ Acción de inconstitucionalidad<sup>32</sup>**

---

### Síntesis

La Suprema Corte de Justicia de la provincia de Mendoza rechazó la acción de inconstitucionalidad promovida por la actora, titular de derechos mineros de exploración y explotación en esa provincia, contra la Ley local N° 7.722 sobre “Protección del medio ambiente y prohibición del uso de sustancias tóxicas”. La demanda cuestionó la validez de los arts. 1º, 2º y 3º de la norma, en cuanto prohibían el uso de cianuro, mercurio, ácido sulfúrico y otras sustancias tóxicas similares en los procesos mineros metalíferos, imponían la obligación de tramitar el “informe de partida” previsto en el Decreto N° 2109/94 y sometían la Declaración de Impacto Ambiental a la ratificación del Poder Legislativo provincial.

El Tribunal sostuvo que la prohibición prevista en el art. 1º de la mencionada ley se refería al empleo de las sustancias expresamente enumeradas y entendió que la extensión a “otras sustancias tóxicas similares” presentaba una redacción imprecisa. Asimismo, consideró que el art. 3º afectaba la vía recursiva administrativa e interfería con facultades del Poder Ejecutivo provincial. No obstante, concluyó que correspondía rechazar la demanda por resultar aplicable el precedente plenario “Minera del Oeste S.R.L. y Oto c/ Gbno. de la Provincia p/ acción inconstitucionalidad”<sup>33</sup> y porque la actora no había acreditado recaudos suficientes para declarar la inconstitucionalidad de la norma.

En la sentencia plenaria, la mayoría de los magistrados sostuvo la constitucionalidad de la ley. Los jueces entendieron que la norma había sido dictada dentro de las competencias

---

31. Fallos: 344:2543.

32. “Minera San Jorge S.A. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ Acción de inconstitucionalidad”, CSJ 916/2018, de 08/11/2019.

33. Suprema Corte de Justicia de Mendoza, “Minera del Oeste SRL Y OT. c/ Gbno. de la provincia p/ acción inconstitucionalidad”, CUIJ: 13-02843392-6(012174-9058901).

provinciales previstas en los arts. 41 y 124 de la Constitución Nacional y en el Código de Minería de la Nación, y que tenía por objeto proteger el recurso hídrico frente a la actividad minera metalífera. También afirmaron que la prohibición de determinadas sustancias no implicaba vedar la actividad minera, sino regularla bajo parámetros de sustentabilidad y protección ambiental. Además, destacaron la peligrosidad de las sustancias alcanzadas por la prohibición y la relevancia del principio precautorio en materia ambiental.

Disconforme, la actora interpuso recurso extraordinario federal, cuya denegación originó la queja. Alegó que los arts. 1º, 2º y 3º de la ley provincial vulneraban los arts. 14, 16 y 17 de la Constitución Nacional y el Código de Minería.

### Dictamen PGN (2019)

En su dictamen del 8 de noviembre de 2019, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, opinó que correspondía declarar admisible el recurso extraordinario y confirmar parcialmente la sentencia apelada con la salvedad que surgía del acápite V del dictamen, referido a la mención que se efectúa en la Ley N° 7.722 sobre “otras sustancias tóxicas similares”, que consideró 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 Corte Suprema de Justicia de la Nación: “Batrick”<sup>34</sup> y “Majul”.<sup>35</sup> Así, en relación con el primero, indicó que:

“(…) 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.

---

34. [Fallos: 342:917.](#)

35. [Fallos: 342:1203.](#)

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’ (...)”.

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 (...)”.

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 aqua 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 CSJN (2021)<sup>36</sup>

En su sentencia del 28 de octubre de 2021, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, de conformidad con lo dictaminado por la Procuradora Fiscal, hacer lugar a la queja, declarar admisible el recurso extraordinario, y confirmar parcialmente la sentencia apelada.

---

36. [Fallos: 344:3209.](#)

## IV. Derecho a la consulta previa

---

### COMUNIDAD TOBA NAM QOM C/ EST. NAC. Y OTROS s/ amparo<sup>37</sup>

---

#### Síntesis

La Comunidad Toba Nam Qom promovió una acción de amparo contra el Estado Nacional, la provincia de Formosa y Dioxitek S.A. ante el Juzgado Federal de Formosa N° 2, con el objeto de que se garantizara su derecho a la consulta y participación previa, libre e informada respecto de la instalación de una planta de producción de dióxido de uranio en las cercanías de la comunidad. Fundamentó su reclamo en normas constitucionales y en el Convenio 169 de la OIT, alegando que la planta se instalaría a aproximadamente cuatro kilómetros del barrio Nam Qom y que ello podía afectar su derecho a un ambiente sano, a la salud y al acceso a la información ambiental.

La comunidad sostuvo que el asentamiento estaba conformado por familias indígenas provenientes de Formosa y Chaco y que ocupaban tierras adjudicadas bajo el régimen de la ley provincial Integral del Aborigen. Asimismo, solicitó una medida cautelar para suspender toda obra o actividad vinculada con la radicación de la empresa hasta que se resolviera el fondo del asunto.

El Juzgado Federal de Formosa se declaró incompetente y remitió la causa a la justicia provincial. Sin embargo, la Cámara Federal de Resistencia revocó esa decisión y entendió que el caso debía tramitar ante la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Posteriormente, la Corte se declaró competente para intervenir en la causa por encontrarse demandada la provincia de Formosa y por involucrar una cuestión federal vinculada con la aplicación de la Ley Nacional de Actividad Nuclear.

#### Dictamen PGN (2023)

En su dictamen del 29 de septiembre de 2023, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, opinó que correspondía rechazar la acción de amparo intentada.

Argumentó que, a los fines de juzgar si el actuar de la provincia de Formosa vulneró con

---

37. "COMUNIDAD TOBA NAM QOM C/ EST. NAC. Y OTROS s/ amparo", FRE 6231/2014/CS2, de 29/09/2023.

arbitrariedad o ilegalidad manifiesta el derecho a la consulta previa de la comunidad actora, era imprescindible fijar el alcance de los textos en los que la actora funda dicho derecho. En este sentido, citó el art. 6.1.a del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Así, entendió que:

“(…) el convenio no concede el derecho a la consulta previa en relación con todas las medidas legislativas o administrativas que puedan de cualquier modo impactar a las comunidades indígenas. Las comunidades indígenas no tienen, por ejemplo, el derecho a ser consultadas previamente frente a medidas que las afectan porque afectan a todos los argentinos o a todos los habitantes de la Provincia de Formosa. Como quedó dicho precedentemente, el art. 6.1.a del convenio califica el derecho a la consulta que concede mediante la expresión ‘susceptible de afectarles directamente’ (…)”.

Agregó que:

“(…) la consulta previa a los pueblos indígenas es obligatoria únicamente respecto de las medidas administrativas o legislativas que son capaces de menoscabar o perjudicar derechamente —y no de modo indirecto o remoto— los derechos de las comunidades indígenas (conf. disidencia del juez Rosenkrantz en la causa CSJ 1490/2011 47- C/CS1 ‘Comunidad Mapuche Catalán y Confederación Indígena Neuquina c/ Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad’, sentencia del 8 de abril de 2021, Fallos: 344:441) (…)”.

### Sentencia CSJN (2025)<sup>38</sup>

En su sentencia del 4 de noviembre de 2025, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, de conformidad con lo dictaminado por la Procuradora Fiscal, rechazar la acción de amparo promovida.

---

 **COMUNIDAD MAPUCHE ANCALAO Y OTROS C/ PROVINCIA DE RIO NEGRO s/ amparo colectivo (daño ambiental y cultural)<sup>39</sup>**

---

### Síntesis

38. Fallos: 348:1485.

39. “COMUNIDAD MAPUCHE ANCALAO Y OTROS C/ PROVINCIA DE RIO NEGRO s/ amparo colectivo (daño ambiental y cultural)”, CSJ 455/2024/RH1, de 12/03/2026.

El Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Río Negro revocó la sentencia que había hecho lugar a un amparo promovido por comunidades mapuches, el cual ordenaba a la provincia implementar un mecanismo de consulta previa, libre e informada respecto de proyectos mineros y suspender toda actividad hasta cumplir con ese proceso.

El tribunal provincial sostuvo que no existía certeza sobre la coincidencia entre los territorios ocupados por las comunidades y las áreas afectadas por los permisos mineros, que aún no se había realizado un relevamiento territorial acordado entre las partes y que, además, no había autorizaciones mineras otorgadas sino solo solicitudes en trámite. También consideró que la normativa vigente no evidenciaba una falta de garantía del derecho a la consulta.

Contra esa decisión, las comunidades interpusieron recurso extraordinario alegando que se omitió tratar su derecho a la consulta previa conforme al Convenio 169 de la OIT y la Constitución Nacional, cuestionando la falta de fundamentación del fallo y señalando que sí existían constancias sobre la ocupación territorial que no fueron valoradas.

### Dictamen PGN (2026)

En su dictamen del 12 de marzo de 2026, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, sostuvo que el recurso extraordinario era formalmente admisible toda vez que se encontraba en juego la interpretación y aplicación de normas de carácter federal. No obstante, opinó que correspondía rechazar la queja.

Para así dictaminar, explicó que:

“(...) cabe advertir que la decisión del a quo de revocar la sentencia de instancia anterior se fundó, principalmente, en la ausencia de certezas que permitieran identificar el territorio habitado por los requirentes y su coincidencia —total o parcial— con las áreas alcanzadas por los proyectos mineros en cuestión. (...) Así, compartió también lo expresado por el Procurador General de esa provincia respecto de la imposibilidad de avanzar en el análisis de la obligatoriedad de la consulta previa e informada a las comunidades originarias, así como de evaluar la existencia de algún tipo de daño cultural o ambiental, ‘si no se dispone de la ubicación precisa de las comunidades presentadas y —particularmente— se desconoce si aquella coincide con las áreas donde fueron autorizadas las tareas de exploración’ (...)”.

Al no poder especificar la ubicación de las tierras ocupadas por las comunidades actoras, entendió que asistía razón al tribunal apelado al considerar que aquel magistrado mal

pudo haber hecho lugar al derecho a la consulta previa reclamado.

Agregó que, la jurisprudencia del Máximo Tribunal referida al alcance de los términos previstos en el artículo 6.1.a del Convenio de la OIT en el que las recurrentes fundaron su derecho:

“(…)sostuvo que ‘la consulta previa a los pueblos indígenas es obligatoria únicamente respecto de las medidas administrativas o legislativas que son capaces de menoscabar o perjudicar derechamente —y no de modo indirecto o remoto— los derechos de las comunidades aborígenes’ (v. Fallos: 348:1485, en igual sentido con lo dictaminado con esta Procuración General), supuesto cuya existencia las recurrentes —tal como hasta aquí se ha expresado— no han logrado demostrar en el presente (…)”.

### **Sentencia CSJN**

Al momento de la publicación de este trabajo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación no se ha expedido al respecto.

## V. Legitimación activa en la acción de amparo ambiental

---

 PALAZZANI, MIGUEL ANGEL c/ MENDOZA, PROVINCIA DE Y OTRO s/ amparo ambiental<sup>40</sup>

---

### Síntesis

Miguel Ángel Palazzani promovió una acción de amparo ambiental colectivo contra la provincia de Mendoza, invocando su condición de “afectado” y habitante de la provincia de La Pampa, con el objeto de obtener el cese de las actividades que ocasionaban un daño ambiental colectivo sobre el río Atuel y garantizar un uso razonable y equitativo de sus aguas para los habitantes pampeanos. Fundó su legitimación activa en el artículo 43 de la Constitución Nacional y en el artículo 30 de la Ley N° 25.675 “General del Ambiente”, afirmando actuar en defensa de un derecho de incidencia colectiva vinculado a la preservación del caudal ecológico del río Atuel inferior.

Como sustento de su pretensión, acompañó estudios técnicos que daban cuenta del deterioro ambiental del curso inferior del río y relató diversos antecedentes institucionales y convenios interprovinciales incumplidos entre Mendoza y La Pampa relativos a la distribución de las aguas del Atuel. Asimismo, sostuvo que la omisión de la demandada de celebrar acuerdos y garantizar un caudal mínimo ecológico había provocado un daño ambiental colectivo que afectaba a los habitantes de La Pampa.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró su competencia originaria y dio trámite a la demanda, citando como terceros al Estado Nacional y a la Provincia de La Pampa.

Al contestar demanda, la provincia de Mendoza opuso, entre otras defensas, la falta de legitimación activa del actor. Señaló que Palazzani no acreditaba un perjuicio concreto, diferenciado y directo que habilitara la existencia de un “caso” judicial, ya que únicamente invocaba su condición de habitante de La Pampa y reconocía no residir en la cuenca del río Atuel, sino en la ciudad de Santa Rosa, ubicada a considerable distancia. En consecuencia, sostuvo que no revestía la calidad de “afectado” ni de damnificado directo exigida por el artículo 30 de la Ley General del Ambiente, pues su relación con el objeto litigioso era mediata, indirecta y abstracta.

Por su parte, la provincia de La Pampa compareció como tercero y manifestó que la cuestión debatida guardaba estrecha vinculación con una acción interprovincial iniciada

---

40. “PALAZZANI, MIGUEL ANGEL c/ MENDOZA, PROVINCIA DE Y OTRO s/ amparo ambiental”, CSJ 732/2010 (46-P)/CS1, de 07/06/2016.

por ella misma ante la Corte Suprema contra Mendoza por el uso de las aguas del río Atuel, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 127 de la Constitución Nacional. No obstante, aclaró que la pretensión deducida por el particular no impedía ni sustituía la legitimación institucional de la provincia para reclamar en defensa de sus propios intereses federales.

### Dictamen PGN (2016)

En su dictamen del 7 de junio de 2016, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, sostuvo que no podía prosperar la falta de legitimación del actor que la provincia de Mendoza planteó.

En este sentido, expresó que:

“(…) a la luz de lo establecido en el tercer párrafo del invocado precepto, en cuanto reza que: ‘toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo’ (...) De la simple lectura del citado precepto surge claramente que no se requiere la acreditación del carácter de ‘afectado’, ‘damnificado’, ni requisito alguno respecto de la vecindad en el denunciante —tal como plantea la demandada— a los efectos de interponer una acción de amparo ambiental (...)”.

Agregó que:

“(…) tiene dicho la Corte respecto del precepto bajo estudio, que el último párrafo del art. 30 circunscribe la acción del amparo, de conformidad con su naturaleza y consagración constitucional, al cese de la actividad dañosa, para lo cual se requerirá la palmaria manifestación de tal efecto. No se trata de un supuesto de desplazamiento de la demanda de daño ambiental, sino de ratificar la procedencia del amparo como medio instrumental útil para el cese inmediato del daño, tal como lo exige la actora (...)”.

Explicó que la Ley General del Ambiente creó un proceso y procedimiento más amplio que el del amparo:

“(…) por lo tanto, necesariamente incluye en el marco del mayor debate y prueba, el eventual cese de la actividad dañosa y la adopción de medidas de resguardo para el futuro. Estimo que una solución distinta de la propuesta, es decir, una lectura restrictiva y fuera de contexto de su art. 30 a los efectos de cuestionar la legitimación activa, no se condice con su letra ni con su espíritu y, mucho menos,

con lo dispuesto en el art. 41 de la Constitución Nacional, el que expresamente prevé que ‘...El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer...’ (ver votos en disidencia de los jueces Maqueda y Zaffaroni en Fallos: 329:3493 (...)).”

Concluyó que la excepción de falta de legitimación activa del actor debía ser rechazada.

### **Sentencia CSJN (2017)<sup>41</sup>**

En su sentencia de 26 de diciembre de 2017, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría, admitir la defensa opuesta por la provincia de Mendoza.

---

41. CSJN, “PALAZZANI, MIGUEL ANGEL c/ MENDOZA, PROVINCIA DE Y OTRO Y OTRO s/AMPARO AMBIENTAL”, P. 732. XLVI. ORI.

## VI. Procedencia de medidas cautelares

---

 **Cruz Felipa y otros c/ Minera Alumbreira Limited y otro**<sup>42</sup>

---

### Síntesis

La Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán confirmó la sentencia de primera instancia y rechazó la medida cautelar solicitada por los actores en el marco de una acción vinculada con la actividad minera desarrollada en los yacimientos “Bajo de la Alumbreira” y “Bajo del Durazno”, ubicados en terrenos de propiedad de los accionantes.

La medida precautoria perseguía la suspensión inmediata de la explotación minera hasta tanto se pudieran obtener muestras para la realización de peritajes técnicos destinados a determinar el alcance de la contaminación y de la degradación ambiental denunciadas. Asimismo, los actores solicitaron que se acreditara la contratación del seguro ambiental obligatorio y la constitución de garantías suficientes para asegurar el eventual cumplimiento de obligaciones indemnizatorias.

Para resolver en ese sentido, la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán sostuvo que el acogimiento de la medida cautelar implicaría admitir la pretensión de fondo, circunstancia que tornaría abstracta la cuestión principal debatida en el proceso.

Contra ese pronunciamiento, el fiscal general ante la Cámara interpuso recurso extraordinario federal. Ante su denegación, dedujo recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

### Dictamen PGN (2013)

En su dictamen del 5 de diciembre de 2013, el Procurador Fiscal ante la CSJN, Marcelo Sachetta, sostuvo que los recursos interpuestos eran admisibles. 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

---

42. [“Cruz Felipa y otros c/Minera Alumbreira limited y otro s/ sumarísimo”, S.C. C. 154, L. XLIX, de 05/12/2013.](#)

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 —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 el Máximo Tribunal:

“(...) 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 CSJN (2016)<sup>43</sup>

En su sentencia del 23 de febrero de 2016, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y dejar sin efecto la sentencia apelada.

---

 **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<sup>44</sup>**

---

### Síntesis

La “Fundación Banco de Bosques para el Manejo Sustentable de los Recursos Naturales” promovió una medida cautelar ante el Juzgado Federal competente de la provincia de Santa Cruz con el objeto de obtener la suspensión de las obras de las represas “Néstor Kirchner” y “Jorge Cepernic” hasta tanto se elaborara un nuevo estudio de impacto ambiental (EsIA) que subsanara las presuntas omisiones y vicios atribuidos al presentado por la empresa estatal “Emprendimientos Energéticos Binacionales” (EBISA). Asimismo, planteó la nulidad

---

43. CSJN, “Cruz, Felipa y otros c/ Minera Alumbrera Limited y otro s/ sumarísimo”, CSJ 154/2013 (49-C)/CS1, CSJ 695/2013 (49-C)/CS1.

44. “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.

del procedimiento de evaluación de impacto ambiental llevado adelante por el Estado Nacional respecto del proyecto “Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz”.

En ese marco, cuestionó la posible afectación de derechos y garantías previstos en los arts. 41 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, diversos tratados internacionales, las leyes N° 21.836, 22.351, 25.675, 26.639 y 27.270, así como los derechos de las comunidades originarias. Con posterioridad, amplió su planteo y solicitó la declaración de nulidad del procedimiento de evaluación ambiental, la ilegalidad de la obra, la nulidad del contrato de obra pública y la cancelación definitiva del proyecto.

El Juzgado Federal rechazó la medida cautelar y la actora interpuso recurso de apelación ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. El Tribunal confirmó la decisión recurrida y sostuvo, por mayoría, que los cuestionamientos dirigidos al procedimiento de evaluación ambiental y a la audiencia pública excedían la pretensión originaria de la causa. Asimismo, consideró que admitir los agravios importaría sustituir los criterios adoptados por el Congreso de la Nación y por los organismos técnicos intervinientes. También destacó que las resoluciones administrativas dictadas por los ministerios competentes conservaban presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria, por lo que rechazó las alegaciones vinculadas con la afectación de glaciares, la sismicidad inducida y los daños a la biodiversidad.

Disconforme con esa decisión, la actora interpuso recurso extraordinario federal, el que fue concedido.

### Dictamen PGN (2023)

En su dictamen del 5 de septiembre de 2023, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, 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. No obstante, sostuvo 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. 30 de la ley 48) (...).”

Luego, explicó que las medidas cautelares no procedían cuando se pedía 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.

Sin perjuicio de ello, argumentó 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 (...).”

Asimismo, explicó que la Corte Suprema de Justicia de la Nación:

“(...) 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) (...).”

Describió 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, alegó 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, 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 EslA, 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 EslA elaborado por EBISA, con el Plan de Gestión Ambiental que integraba 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 de “Obras hidráulicas”.

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 CSJN (2020)<sup>45</sup>

En su sentencia del 22 de octubre de 2020, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió remitirse a los fundamentos y conclusiones de la causa “Fundación Banco de Bosques Para el Manejo Sustentable de los Recursos Naturales c/ EN – PEN – M de Planificación Federal, Inversión P y S y otros s/ inc. Apelación - Incidente n° 3 –“<sup>46</sup>

---

45. CSJN, “Incidente N° 1 - ACTOR: FUNDACION BANCO DE BOSQUES PARA EL MANEJO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS NATURALES DE- MANDADO: MINISTERIO DE ENERGIA Y MINERIA Y OTROS s/INC DE MEDIDA CAUTELAR”, CAF 084273/2016/1/CS002.

46. Fallos: 343:1332.

## VII. Exigencias en materia ambiental para la admisibilidad del recurso extraordinario federal

---

### Asociación para la Protección del Medioambiente y Educación Ecológica “18 de Octubre” c/ Aguas Argentinas y otros<sup>47</sup>

---

#### Síntesis

La Asociación para la Protección del Medioambiente y Educación Ecológica “18 de Octubre” promovió una acción de amparo contra la empresa concesionaria del servicio público de aguas, 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 mediante la puesta en funcionamiento de la infraestructura necesaria. Asimismo, solicitó el cese de hechos, actos y omisiones que vulneraban los derechos a un ambiente sano, a la salud y a la propiedad. También requirió el dictado de una medida cautelar para restablecer la extracción de agua subterránea mediante la puesta en funcionamiento de pozos de explotación y bombas depresoras.

El tribunal de primera instancia hizo lugar a la medida cautelar y ordenó a las demandadas adoptar de manera inmediata las medidas tendientes a restablecer el equilibrio hídrico de la zona. Contra esa resolución apelaron la provincia de Buenos Aires, la empresa concesionaria, la municipalidad de Quilmes y el ente de control. Los recurrentes sostuvieron, en términos generales, que la medida resultaba de imposible ejecución ante la falta de estudios técnicos suficientes y que su cumplimiento podía agravar la contaminación de las napas de agua. La provincia también alegó que la decisión afectaba el principio de división de poderes, mientras que la empresa afirmó que el tratamiento de las napas no integraba el objeto de la concesión.

Posteriormente, la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata consideró razonables los cuestionamientos vinculados con la ausencia de estudios de prefactibilidad y con el posible agravamiento de la situación ambiental. Sin embargo, mantuvo la tutela cautelar con fundamento en el principio de prevención previsto en la Ley N° 25.675 “General del Ambiente” y en la responsabilidad provisoria de las demandadas por los daños denunciados. En consecuencia, ordenó a las codemandadas que adoptaran las diligencias necesarias para poner en marcha los mecanismos previstos en el convenio celebrado entre la

---

47. “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.

provincia de Buenos Aires y la municipalidad de Quilmes, aprobado posteriormente por el ente regulador y la empresa concesionaria. Además, dispuso la presentación de informes quincenales sobre el avance de las obras y extendió los efectos de la medida a todos los involucrados activos y pasivos de la relación jurídica.

Disconformes con esa decisión, la provincia de Buenos Aires y la empresa concesionaria interpusieron recursos extraordinarios federales, que fueron denegados por el tribunal de alzada. Frente a ello, ambas partes recurrieron en queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

### Dictamen 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 y revocar la sentencia que 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 art. 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 el Máximo Tribunal Federal, concluyó 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 CSJN (2006)<sup>48</sup>**

En su sentencia del 20 de junio de 2006, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió desestimar el recurso interpuesto, en tanto no se dirigía contra una sentencia definitiva o equiparable a tal.

---

48. CSJN, “Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica 18 de Octubre c/ Aguas Argentinas S.A. y otros”, A. 1801. XXXIX.

 **Oikos Red Ambiental c/ Gobierno de La Provincia de Mendoza s/ Acción procesal administrativa**<sup>49</sup>

---

### Síntesis

La asociación OIKOS Red Ambiental promovió una acción procesal administrativa contra el Gobierno de la provincia de Mendoza con el objeto de que se declare la nulidad de una serie de actos vinculados al procedimiento de evaluación de impacto ambiental para la explotación de hidrocarburos no convencionales. En particular, impugnó la convocatoria a audiencia pública, su desarrollo y cierre, y, finalmente, el decreto 248/18, que reglamentó la actividad. La actora sostuvo que todo el procedimiento se encontraba viciado y que el decreto era consecuencia de ese trámite irregular.

La Suprema Corte de Mendoza hizo lugar a la excepción de incompetencia planteada por la demandada y declaró prematura la acción. Fundamentó su decisión en que no existía un acto administrativo definitivo que habilitara la revisión judicial. Señaló que el procedimiento cuestionado debía ser entendido como un todo, por lo que no correspondía su impugnación fragmentada. Además, consideró que el decreto 248/18, en tanto acto de alcance general, requería un reclamo administrativo previo específico para poder ser cuestionado judicialmente, sin que resultara suficiente alegar que había resuelto implícitamente las objeciones anteriores.

Asimismo, el tribunal destacó que admitir la demanda en ese estado implicaría adelantar un análisis sobre el fondo del asunto sin que se hubieran cumplido los presupuestos procesales básicos. Aclaró, sin embargo, que esta decisión no implicaba cerrar definitivamente el acceso a la justicia, sino simplemente diferir el control judicial hasta tanto se cumpliera con el requisito del agotamiento de la vía administrativa.

Disconforme, la actora interpuso recurso extraordinario federal, sosteniendo que la resolución debía considerarse equiparable a sentencia definitiva, ya que le generaba un gravamen irreparable. Argumentó que se la obligaba a transitar una vía administrativa ineficaz mientras el decreto ya se encontraba vigente y habilitaba actividades de hidrofractura, con riesgo de daños ambientales graves e irreversibles.

### Dictamen PGN (2021)

En su dictamen del 29 de marzo de 2021, el Procurador Fiscal ante la CSJN, Víctor

---

49. [“Oikos Red Ambiental c/ Gobierno de La Provincia de Mendoza s/ Acción procesal administrativa”, CSJ 686/2019/RH1, de 29/03/2021.](#)

Abramovich, opinó el recurso extraordinario interpuesto resultaba inadmisibles, pues para que éste sea procedente resultaba necesario que la sentencia recurrida sea definitiva o equiparable a tal, y a su juicio, dichos requisitos no se encontraban reunidos.

Entendió que:

“(…) es doctrina de la Corte que se encuentra configurado el carácter de sentencia definitiva, entendiéndose por tal la que pone fin al pleito o hace imposible su continuación y aquella que causa un gravamen de imposible o insuficiente reparación ulterior, si la resolución apelada clausura toda posibilidad de acceso a la justicia (Fallos: 327:4629). (...) Además, tiene dicho el Tribunal respecto a la decisión que rechaza la habilitación de la instancia —como ocurre en los presentes autos— que no constituye la sentencia definitiva a que se refiere el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 294:313; 295:476; 301:575), cuando el recurrente no demuestra la imposibilidad de lograr la tutela de su derecho mediante la vía que el a quo indica como idónea para la reparación del perjuicio que pudiera ocasionarle la resolución que se impugna (Fallos: 226:316; 269:157; 303:1562; 307:291, entre muchos otros) (...)”.

Agregó que:

“(…) es doctrina del Tribunal que la procedencia del recurso extraordinario está supeditada a la inexistencia de vía ordinaria para la tutela del derecho que pueda asistir al recurrente, pues es exigencia que el fallo judicial revista el carácter de definitivo, como son los que ponen fin al pleito, impiden su continuación o causan un agravio de imposible o insuficiente reparación ulterior (Fallos: 294:293; 306:1787). (...) Por último, procede recordar que la ausencia de sentencia definitiva no puede suplirse mediante la alegación de garantías constitucionales supuestamente quebrantadas ni por la pretendida arbitrariedad de la decisión o la invocada interpretación errónea del derecho que rige el caso (v. doctrina de Fallos: 329:2903 y 4928, 330:1076 y 1447, entre otros). En tales condiciones, considero que la recurrente no consigue acreditar el carácter definitivo o equiparable a tal del pronunciamiento recurrido en los términos del art. 14 de la ley 48 y, en consecuencia, el planteo deviene inadmisibles (...)”.

### Sentencia CSJN (2022)<sup>50</sup>

En su sentencia del 24 de Noviembre de 2022, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, de conformidad con lo dictaminado por el Procurador Fiscal, desestimar la queja.

---

50. [Fallos: 345:1325](#).

## VIII. Facultades de las provincias para el dictado de normas protectoras del medio ambiente

---

### Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (EDENOR S.A.) c/ Municipalidad de Pilar s/ Acción declarativa<sup>51</sup>

---

#### Síntesis

La Cámara Federal de Apelaciones de San Martín confirmó la sentencia de primera instancia y rechazó la demanda promovida por Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (EDENOR S.A.) contra la municipalidad de Pilar, provincia de Buenos Aires. La actora solicitó la declaración de inconstitucionalidad de la ordenanza 18/02, que imponía la obligación de reemplazar, en un plazo no mayor a ciento veinte días desde su promulgación, los postes de madera que sostenían transformadores eléctricos por columnas de hormigón.

Para resolver de ese modo, la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín sostuvo que los arts. 5º y 123 de la Constitución Nacional asignaban a las provincias la organización del régimen municipal y recordó la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación relativa a la compatibilidad entre la jurisdicción nacional en materia de servicio público de electricidad y el ejercicio del poder de policía provincial y municipal. En ese marco, consideró que la policía ambiental constituía una facultad concurrente y que la municipalidad de Pilar podía ejercer su poder de policía ambiental y de seguridad mediante el dictado de la ordenanza cuestionada, sin que existiera una repugnancia efectiva entre las normas federales y la regulación municipal.

Asimismo, el Tribunal entendió que no se había acreditado que las obligaciones impuestas por la ordenanza no pudieran cumplirse en el plazo previsto ni que la medida afectara el equilibrio económico del contrato de concesión o provocara una obstrucción grave y esencial al servicio público nacional.

Contra ese pronunciamiento, la actora interpuso recurso extraordinario federal, el que fue concedido respecto de la inteligencia y aplicación de normas federales y denegado en cuanto a la causal de arbitrariedad. La empresa sostuvo que la sentencia resultaba arbitraria porque afirmaba, sin fundamentación suficiente, que no existía incompatibilidad

---

51. “Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (Edenor S.A.) c/ Municipalidad de Pilar s/ Acción declarativa”, E. 97.XLIV, de 23/06/2010.

entre la normativa federal y la ordenanza municipal. Además, alegó que la regulación local afectaba gravemente la prestación del servicio público de electricidad al sujetarlo a múltiples regulaciones municipales, con posible afectación de la unidad técnica, económica y tarifaria del servicio.

### Dictamen 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, citó al precedente “Litsa”,<sup>52</sup> 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, constituye una ‘facultad concurrente’ con la de las provincias en virtud de lo dispuesto en el art. 41 de la Ley Suprema (...)”.

---

52. [Fallos: 322:2862.](#)

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 CSJN (2011)<sup>53</sup>

En su sentencia del 18 de octubre de 2011, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, de conformidad con lo dictaminado por la Procuradora Fiscal, declarar admisible el recurso y confirmar la sentencia apelada.

---

53. [Fallos:334:1113](#).

---

**📄 Cemincor y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad<sup>54</sup>**

---

### Síntesis

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 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 de Minería de la Nación, 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.

### Dictamen PGN (2018)

En su dictamen del 19 de octubre de 2010, el Procurador Fiscal ante la CSJN, Víctor Abramovich, 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:

---

54. “Cemincor y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, CSJ 1666/2016/RH1, de 19/10/2018.

“(…) 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 CSJN (2024)<sup>55</sup>

En su sentencia del 29 de febrero de 2024, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió que el recurso extraordinario, cuya denegación originó la queja, era inadmisibile, en los términos del artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

---

55. CSJN, “CEMINCOR Y OTRO c/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CORDOBA s/ACCION DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD”, CSJ 001666/2016/RH001.

## IX. Poder de policía ambiental

---

### **Papel Prensa c/ Estado Nacional s/ Acción meramente declarativa**<sup>56</sup>

---

#### Síntesis

Papel Prensa S.A. promovió una acción declarativa contra el Estado Nacional para que se determinara si las facultades de control ambiental sobre su planta industrial ubicada en San Pedro, provincia de Buenos Aires, correspondían exclusivamente a la provincia o también a la Nación en el marco de la Ley N° 24.051 de “Residuos Peligrosos”.

La actora sostuvo que los residuos y efluentes generados por su actividad eran vertidos en el río Baradero con autorización provincial y que no existía afectación interjurisdiccional que habilitara la intervención federal, ya que el curso del agua no servía a la comunicación internacional o interprovincial. En consecuencia, solicitó que se declarara que la jurisdicción en materia ambiental correspondía exclusivamente a la provincia de Buenos Aires y pidió una medida cautelar para impedir actuaciones de la autoridad nacional.

El juez federal se declaró incompetente por considerar que la causa correspondía a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, criterio que luego fue confirmado por el Máximo Tribunal. Al contestar demanda, el Estado Nacional defendió las facultades de fiscalización de la Secretaría de Ambiente con fundamento en el art. 41 de la Constitución Nacional y en las leyes nacionales ambientales, alegando que existían elementos suficientes para presumir una posible contaminación interjurisdiccional derivada de los efluentes volcados por la empresa al río Baradero y, en consecuencia, al río Paraná de las Palmas.

Por su parte, la provincia de Buenos Aires, citada como tercero, afirmó que ejercía regularmente el poder de policía ambiental sobre la actividad de la empresa y sostuvo que el río Baradero era un curso de agua provincial. No obstante, reconoció que la intervención federal podría justificarse si se demostraban los presupuestos excepcionales previstos en la Ley N° 24.051 para habilitar la competencia nacional.

#### Dictamen PGN (2013)

En su dictamen del 22 de octubre de 2013, la entonces Procuradora General de la Nación,

---

56. “Papel Prensa c/ Estado Nacional s/ acción meramente declarativa” - S.C.P. 1045, L. XLIII, de 22/10/2013.

Alejandra 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 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 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:

“(…) 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 (…)”.

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 (…)”.

Señaló que la Corte Internacional de Justicia de las 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) (...).”

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 (...).”

### Sentencia CSJN (2015)57

En su sentencia del 3 de noviembre de 2015, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió hacer 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 la provincia de Buenos Aires.

---

 **ASOCIACION DE PARQUES SRL C/ FORMOSA, PROVINCIA DE s/ acción declarativa de inconstitucionalidad<sup>58</sup>**

---

### Síntesis

Asociación de Parques S.R.L. promovió una acción declarativa de inconstitucionalidad contra la Provincia de Formosa, con el objeto de impugnar una ley que incorporó su inmueble “La Florencia” al sistema provincial de áreas naturales protegidas sin su consentimiento.

---

57. Fallos: \_\_\_\_\_ 338:1183.

58. “ASOCIACION DE PARQUES SRL C/ FORMOSA, PROVINCIA DE s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, CSJ 2325/2025, de 30/10/2025.

Sostuvo que esa decisión alteraba ilegítimamente su derecho de propiedad, al imponer restricciones sin cumplir con el procedimiento legal previsto para bienes privados.

Asimismo, cuestionó otra norma provincial que atribuía a la provincia la titularidad de las reducciones de gases de efecto invernadero generadas en su predio, lo que implicaba una apropiación indebida de beneficios económicos vinculados a la captura de carbono. En ese sentido, afirmó que ambas disposiciones vulneraban derechos constitucionales y normas de presupuestos mínimos ambientales.

En este contexto, solicitó que la Corte Suprema asumiera competencia originaria y requirió el dictado de una medida cautelar para suspender la aplicación de las leyes impugnadas. En particular, pidió que se impidiera cualquier acto administrativo o registral sobre el inmueble, así como la utilización o contabilización de los beneficios ambientales generados en el predio, hasta tanto se resolviera el fondo del asunto.

### Dictamen PGN (2025)

En su dictamen del 30 de octubre de 2025, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, opinó que la acción de amparo resultaba ajena a la competencia originaria de la Corte.

Respecto al poder de policía, explicó que:

“(…) creo que el asunto versa sobre el ejercicio del poder de policía ambiental, que se rige sustancialmente por el derecho público local y, en principio, es de competencia de las autoridades provinciales, de conformidad con los arts. 41, párrafo 3º, 121 y siguientes de la Constitución Nacional (…).”

Agregó que:

“(…) cabe recordar que V.E. ha resuelto que corresponde reconocer a las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, así como valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido (Fallos: 318:992) (...) Así, afirmó que tal conclusión es la que debe extraerse de la propia Constitución, la que, si bien establece que le cabe a la Nación “dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección”, reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas (art. 41, párrafo 3º de la Constitución Nacional) (...)”.

### Sentencia CSJN

Al momento de la publicación de este trabajo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación no se ha expedido al respecto.

## X. Reconstrucción del daño ambiental

---

 **Custet Llambi, María Rita - Defensora General s/ Amparo**<sup>59</sup>

---

### Síntesis

La Defensora General de la provincia de Río Negro promovió una acción de amparo colectivo contra la provincia de Río Negro y el Municipio de San Antonio Oeste con el objeto de proteger el derecho a la salud y a un ambiente sano de los niños, niñas y adolescentes que habitaban en zonas contaminadas con plomo y otros metales pesados. En particular, solicitó que se ordenara a las demandadas la urgente remediación ambiental del sitio contaminado, fijando un plazo máximo de doce meses para completar las tareas de saneamiento, identificar responsables y garantizar controles e informes periódicos sobre su ejecución.

El juez del amparo, aunque formalmente hizo lugar parcialmente a la acción, rechazó en lo sustancial la pretensión principal vinculada con la reconstrucción del daño ambiental. En efecto, se negó a imponer a la provincia y al municipio una obligación concreta de remediar las zonas contaminadas, al considerar que ello podría interferir con el programa administrativo de saneamiento ambiental que se encontraba en ejecución (Subprograma GEAMIN). En lugar de ordenar medidas efectivas de reconstrucción, dispuso únicamente que la autoridad provincial informara periódicamente sobre el avance de dicho programa.

La Defensora General interpuso recurso de revocatoria sosteniendo que la sentencia implicaba, en realidad, una denegación parcial del amparo, ya que omitía adoptar medidas concretas para proteger a los niños afectados por la contaminación ambiental y se limitaba a establecer una mera obligación de informar. Señaló que el fallo dejaba sin tutela judicial efectiva el derecho de los menores a la salud y al ambiente sano, pues no garantizaba la efectiva remediación de las zonas contaminadas ni fijaba plazos, responsables o sanciones frente a eventuales incumplimientos.

Sin embargo, el Superior Tribunal de Justicia de Río Negro rechazó el recurso por considerarlo inadmisibles, bajo el argumento de que la sentencia no era recurrible porque había hecho lugar formalmente al amparo. Frente a ello, la Defensora General interpuso recurso extraordinario federal alegando que esa decisión, basada en un excesivo rigor formal, vulneraba el derecho de los niños y adolescentes de San Antonio Oeste a una

---

59. [“Custet Llambi, María Rita - Defensora General s/ Amparo”, CSJ 2810/2015/RH1, de 29/03/2016.](#)

tutela judicial efectiva y a la recomposición del daño ambiental prevista en el artículo 41 de la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente.

### Dictamen PGN (2016)

En su dictamen del 29 de marzo de 2016, el Procurador Fiscal ante la CSJN, Víctor Abramovich, sostuvo que correspondía hacer lugar a la queja y al recurso extraordinario, dejar sin efecto la sentencia apelada y ordenar el dictado de una nueva ajustada a derecho.

Entre sus argumentos, expuso que:

“(...) la decisión recurrida resulta arbitraria en tanto no efectuó una interpretación razonada de las normas provinciales aplicables con arreglo a las circunstancias de la causa, y desatendió el acceso a la justicia en el marco de un proceso colectivo que persigue la protección de los derechos a la salud y al ambiente sano y equilibrado de los niños, niñas y adolescentes de San Antonio Oeste (...)”.

Explicó que, en lo que respectaba a esta cuestión medular para el alcance de la tutela ambiental, como era el deber de recomposición del ambiente dañado (artículo 41 de la Constitución Nacional y artículo 30 de la Ley General del Ambiente), la acción de amparo resultó, en definitiva, denegada. Así, entendió que:

“(...) la interpretación de las constancias del expediente y de las normas provinciales efectuada por el a qua derivó en una restricción irrazonable de la vía recursiva, pues aún a la luz del artículo 20 de la ley de amparo provincial correspondía considerar admisible el recurso de revocatoria interpuesto (...) Al decidir de esa forma el tribunal imposibilitó la revisión de un fallo dictado en el marco de un amparo colectivo que involucra derechos fundamentales a la salud y a un ambiente sano y equilibrado (artículo 41 de la Constitución Nacional) por lo que le era exigible el máximo grado de prudencia en la verificación de los requisitos para la procedencia del recurso, con el riesgo de frustrar una vía procesal apta para asegurar la tutela judicial efectiva de la personas directamente afectadas por el daño ambiental (art. 25, Convención Americana sobre los Derechos Humanos; doct. dictámenes de la Procuración General de la Nación emitidos en las causas S.C. C. 154, L. XLIX, ‘Cruz Felipa y otros c/ Minera Alumbra Limited y otros s/ sumarísimo’ y S.C. M. 1314, L. XLVIII ‘Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suco Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo’, del 5 de diciembre de 2013 y 3 de diciembre de 2014, respectivamente) (...)”.

Agregó que:

“(…) el tribunal debió ponderar que al momento de decidir la procedencia de la revocatoria, esto es, el 12 noviembre de 2014, la situación ambiental llevaba un prolongado lapso sin resolver e incidía negativamente en los derechos de los niños, niñas y adolescentes que habitan las zonas afectadas (...) La Corte Suprema enfatizó, en asuntos concernientes a la tutela del daño ambiental, que la acción de amparo tiene por objeto la efectiva protección de los derechos vulnerados, por lo cual, en ese marco, las reglas procesales deben ser interpretadas con un criterio amplio que, sin trascender el límite de su propia lógica, ponga el acento en su carácter meramente instrumental de medio a fin (CSJ 1314/2012 [48-M]/ CSJ, ‘Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suco Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otro s/ acción de amparo’, sentencia del 2 de marzo de 2015, considerando séptimo y sus citas) (...)”.

### Sentencia CSJN (2016)<sup>60</sup>

En su sentencia del 11 de octubre de 2016, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, de conformidad con lo dictaminado por el Procurador Fiscal, hacer lugar a la queja, declarar formalmente procedente el recurso extraordinario y dejar sin efecto la sentencia apelada.

---

 **Recurso Queja N° 4 - Ordenamiento Territorial (Autorización Mov. de suelos) s/ contencioso administrativo - varios<sup>61</sup>**

---

### Síntesis

En el marco de la ejecución de la sentencia estructural dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Mendoza”, el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, en su carácter de juez de ejecución, intervino frente a un planteo del Cuerpo Colegiado vinculado a la falta de control sobre actividades en áreas protegidas de la cuenca Matanza-Riachuelo. Si bien rechazó la reposición contra la negativa de suspender autorizaciones, advirtió, a partir de informes de ACUMAR, la existencia de graves deficiencias de coordinación institucional entre organismos con competencias superpuestas, lo que generaba un riesgo concreto de degradación ambiental difícilmente reversible.

Ante ese diagnóstico, el juez adoptó una medida de carácter estructural orientada a fortalecer

---

60. Fallos: 339:1423.

61. “Recurso Queja N° 4 - Ordenamiento Territorial (Autorización Mov. de suelos) s/ contencioso administrativo - varios”, FSM 52000017/2013/4/RH1, de 06/07/2023.

la fiscalización del cumplimiento de la sentencia, creando un subsistema específico de control ambiental aplicable a todos los emprendimientos —públicos o privados— en reservas naturales y zonas protegidas de la cuenca y sus áreas de amortiguación. Este esquema impone un doble circuito de control: primero, el cumplimiento de las instancias administrativas locales (provincia, CABA o municipios), y luego una revisión obligatoria por parte de ACUMAR.

Además, el magistrado reforzó el rol de ACUMAR como órgano clave en la ejecución del fallo, asignándole la tarea de realizar una evaluación integral de los posibles impactos ambientales, con miras a garantizar la efectividad de la sentencia de la Corte. También estableció que las decisiones finales del organismo en materia de autorizaciones quedarían sujetas a control judicial posterior.

Frente a esta decisión, la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires interpuso recurso extraordinario federal, sosteniendo que el juez de ejecución incurrió en un exceso jurisdiccional, al alterar el alcance de lo resuelto por el Máximo Tribunal y crear un procedimiento no previsto en el PISA. Asimismo, cuestionó que se haya otorgado a ACUMAR una intervención decisoria final en materia de autorizaciones ambientales, lo que vulneraba la autonomía provincial y el dominio originario sobre los recursos naturales.

### Dictamen PGN (2023)

En su dictamen del 6 de julio de 2023, el Procurador Fiscal ante la CSJN, Víctor Abramovich, sostuvo que correspondía confirmar la sentencia apelada. Entre sus argumentos, entendió que la decisión fue dictada en el marco de las competencias delegadas por la Corte Suprema en el fallo “Mendoza”, y respondía a los asuntos inherentes a la ejecución de las sentencias principales dictadas en esa causa, en particular la del 20 de junio de 2006 (Fallos: 329:2316) y la sentencia definitiva del 8 de julio de 2008 (Fallos: 331:1622, considerandos 20°, 21° y 22°).

Adicionalmente, los asuntos abordados en el fallo se vinculaban directamente con el cumplimiento del PISA y el ejercicio de las facultades de la Acumar a cargo de su ejecución.

“(…) En efecto, la sentencia dictada por la Corte Suprema el 8 de julio de 2008 (Fallos: 331:1622) condenó a la Acumar y concurrentemente al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cumplir con el PISA que debe perseguir tres objetivos simultáneos consistentes en: 1) la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos); y 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción; fijando

objetivos intermedios, sujetos a control periódico de los resultados (...) En este orden, la Corte Suprema fue explícita en cuanto destacó que la autoridad obligada a la ejecución del programa y responsable ante todo incumplimiento o demora en ejecutar los objetivos del PISA es la Acumar. No obstante, explicó que se mantiene intacta en cabeza del Estado Nacional, de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la responsabilidad que primariamente les corresponde en función del asentamiento territorial de la cuenca hídrica y de las obligaciones impuestas en materia ambiental por disposiciones específicas de la Constitución Nacional, como así también de las normas superiores de carácter local del estado bonaerense y de la ciudad autónoma demandada (Fallos: 331:1622, considerando 16°). Asimismo, en decisiones posteriores la Corte ha hecho énfasis en que los jueces delegados deben intensificar el control del cumplimiento de los objetivos del PISA (causa ‘Mendoza’, sentencia del 27 de diciembre de 2016, considerando 5°) (...).”

En esa línea, resaltó la Ley N° 26.168 que crea la Acumar. Ésta establecía entre sus facultades la regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales.

Asimismo, puso en resalto la Línea de Acción 7 en la ejecución del PISA, relativa al “Monitoreo de Calidad del Agua, Aire y Sedimentos” en cuyo marco se ejecutaba el proyecto denominado “Recomposición ambiental biorremediaciones”. Su objetivo era recomponer áreas degradadas, a través de diversas intervenciones, que maximizaban el desarrollo de ecosistemas y biocorredores nativos.

Así, sostuvo que:

“(...) el a quo estableció el dispositivo de fiscalización dentro de las facultades que le confiriera esa Corte Suprema en el ámbito de esta causa. En particular, con relación a las competencias de Acumar para la adecuada ejecución del PISA, con el propósito de lograr la recomposición del ambiente dañado en todo el ámbito de la cuenca hídrica, en todos sus componentes (agua, aire y suelos) y la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción (Fallos: 331:1622, ‘Mendoza’, sentencia del 8 de julio de 2008) (...).”

Por otro lado, respecto a la autonomía de la provincia de Buenos Aires en materia de autorizaciones ambientales, entendió que:

“(…) la decisión cuestionada no interfiere con la autonomía de la provincia de Buenos Aires, pues no hace más que ratificar las potestades del organismo federal encargado de coordinar las acciones de las diferentes instancias estatales responsables del cumplimiento de la sentencia de la Corte. (...) la Acumar, como ente de derecho público interjurisdiccional, cuenta con amplias facultades y competencias (arts. 5 y 7, ley 26.168) que prevalecen sobre cualquier otra concurrente (art. 6, ley 26.168) sobre el territorio de la cuenca, en especial, en cuestiones relativas a la protección del ambiente y en materia de recomposición y saneamiento del recurso hídrico. Ello en virtud de su propia ley de creación, así como de la sentencia de apertura dictada por la Corte Suprema el 20 de junio de 2006 (Fallos: 329:2316) y, por las atribuciones que le atribuye la sentencia definitiva del 8 de julio de 2008 (Fallos: 331:1622) (...)”.

Agregó que:

“(…) en los fundamentos del referido proyecto se hizo especial referencia a que la creación de un organismo de derecho público de carácter interjurisdiccional responde a la necesidad de abordar un problema histórico en la contaminación de la cuenca como es la superposición de competencias y jurisdicciones sobre un mismo tema. En razón de ello, y con relación al estricto cumplimiento de su mandato, se otorgó prevalencia a las facultades, poderes y competencia del organismo sobre cualquier otro en el espacio de la cuenca. En este sentido, se expuso que correspondía ‘...imponer limitaciones de orden ambiental, en los poderes y funciones propias de los organismos del Estado, sociedades del Estado, autoridades públicas, entes reguladores y demás entidades actuantes de las distintas jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal con competencia en la cuenca —sin transferencia de aquéllos—, con la finalidad de garantizar un manejo ambientalmente adecuado de la misma. De allí que se establece, dentro del ámbito de su competencia, un poder prevaleciente en cabeza de la autoridad de la cuenca’ (...)”.

Explicó que:

“(…) la decisión de conferir competencias rectoras al organismo federal obedeció tanto a la naturaleza interjurisdiccional de la problemática ambiental de la cuenca hídrica, como a la necesidad de coordinar e integrar acciones en un plan estratégico unificado. Esas competencias federales no desplazan las prerrogativas provinciales, y el apelante conserva la potestad de intervenir en su ámbito de responsabilidad primaria así como la de participar, además, en la gestión ejecutiva del organismo federal. (...) Este esquema institucional diseñado por la Corte y ratificado por el

Congreso de la Nación al sancionar la ley 26.168, es respetado por la decisión del a quo en estudio, pues el subsistema específico de control que se crea para autorizar obras en las reservas naturales y áreas ambientalmente protegidas de la cuenca y zonas de amortiguación actúa sólo de manera complementaria con la institucionalidad provincial, y luego de que tomen debida intervención los entes públicos locales competentes. Se trata, por ello, de un sistema de revisión final de las autorizaciones emitidas por las autoridades locales, que busca contar con un doble conforme de esas decisiones, en resguardo de la materia específica de este proceso colectivo y, en definitiva, de la jurisdicción ejercida por esa Corte (...).”

### Sentencia CSJN (2025)<sup>62</sup>

En su sentencia del 23 de septiembre de 2025, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió declarar inoficioso un pronunciamiento.

---

62. CSJN, “Ordenamiento territorial (autorización mov. de suelos) s/ contencioso administrativo – varios”, FSM 52000017/2013/4/RH1.

## XI. Fiscalización del cumplimiento de las sentencias dictadas por la corte suprema de justicia de la nación

📄 **Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)**<sup>63</sup>

### Síntesis

Como consecuencia de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>64</sup> mediante la cual se condenó al Estado Nacional, a la provincia de Buenos Aires, a la Ciudad de Buenos Aires y a la ACUMAR a cumplir con el PISA, el Máximo Tribunal 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 N° 27.148 “Orgánica del Ministerio Público Fiscal”.

Puntualizó que el Cuerpo Colegiado, al presentar opinión fundada sobre los aspectos que podrían modificarse o implementarse para un mejor y más rápido cumplimiento de las metas fijadas en la sentencia, había destacado que el bajo nivel de participación de las personas afectadas había minado su efectividad y sustentabilidad, y solicitó que se dé vista de las actuaciones al Ministerio Público Fiscal y al Ministerio Público de la Defensa.

Agregó que la intervención de los mencionados ministerios también había sido requerida por los delegados y habitantes de los barrios de emergencia y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires.

### Dictamen PGN (2021)

En su dictamen del 22 de marzo de 2021, el Procurador Fiscal ante la CSJN, Víctor Abramovich, advirtió la existencia de un “estancamiento” del proceso de ejecución de la sentencia del caso, en donde se evidenciaron sucesivos y notorios incumplimientos de 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

63. “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.

64. Fallos: 331:1622.

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:

“(...) 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 CSJN (2024)<sup>65</sup>

En su sentencia del 9 de abril de 2024, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió requerir a la ACUMAR que presente un informe circunstanciado sobre el grado de avance en el cumplimiento de cada una de las mandas impuestas en la sentencia dictada en la causa el 8 de julio de 2008, y solicitar al Juzgado Nacional en lo Criminal Correccional Federal N° 12 y al Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón que presenten un informe acerca de todos los legajos que se encontraban en trámite en el marco de la ejecución de la sentencia delegada.

---

65. [Fallos: 347:316](#).

**Ministerio Público Fiscal de la Nación**  
**Procuración General de la Nación**

—

Av. de Mayo 760 (C1084AAP)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.  
Tel.: (54-11) 4338-4300  
[www.mpf.gob.ar](http://www.mpf.gob.ar) | [www.fiscales.gob.ar](http://www.fiscales.gob.ar)