

*Procuración General de la Nación*

Suprema Corte:

-I-

La Sala II de ferias de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la decisión de primera instancia que había concedido una medida cautelar de suspensión de los efectos del decreto 1.638/12 y de la resolución de la Superintendencia de Seguros de la Nación (en adelante, SSN) 37.160/12. En consecuencia, ordenó a la SSN a adoptar los procedimientos necesarios para requerir, con carácter previo a la emisión o comercialización de pólizas en los términos del artículo 22 de la Ley General del Ambiente 25.675 (en adelante, LGA), la conformidad ambiental otorgada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros (en adelante, SAyDS), y la acreditación de la capacidad técnica para remediar mediante la presentación de contratos suscriptos con operadores debidamente habilitados, tal como se venía haciendo con anterioridad al dictado del decreto cuya suspensión de efectos se decidió (fs. 143/150).

-II-

Contra esa decisión, el Estado Nacional (SSN, SAyDS y Jefatura de Gabinete de Ministros) interpuso recurso extraordinario (fs. 177/196) que, denegado (fs. 228), motivó la presentación en queja.

El recurrente sostiene, en lo sustancial, que el pronunciamiento apelado debe ser equiparado a una sentencia definitiva toda vez que es susceptible de originar perjuicios de difícil reparación ulterior. Enfatiza que se encuentra configurado en el *sub lite* un supuesto de gravedad institucional en tanto que la medida cautelar ordenada cercena potestades propias de la Administración,

afecta el interés público comprometido y la plena vigencia de la ley general del ambiente.

Señala que el tribunal se arrogó funciones propias de la autoridad administrativa al suspender íntegramente —sin distinguir cuáles artículos debían ser cautelados— el régimen dispuesto por el decreto 1.638/12 y su reglamentación, y disponer la vigencia del esquema normativo anterior a su sanción. Ello, sobre la base de una interpretación arbitraria y desnaturalizadora de las prescripciones de la ley 25.675 y del régimen de seguro ambiental.

-III-

Si bien las resoluciones que ordenan medidas cautelares no revisten, en principio, el carácter de sentencias definitivas, en los términos del artículo 14 de la ley 48, esa regla cede cuando la medida ordenada pueda originar un agravio que, por su magnitud y circunstancias pueda ser de tardía, insuficiente o imposible reparación posterior (Fallos: 328:4493, 4763), y cuando se configura un supuesto de gravedad institucional (Fallos: 329:440) o una cuestión federal suficiente (Fallos: 330:3582; 333:1023).

En particular, la Corte Suprema ha considerado admisible la vía extraordinaria federal con relación a las medidas cautelares que pueden alterar el poder de policía del Estado, o exceden el interés individual de las partes y afectan de manera directa el de la comunidad (Fallos: 307:1994; 312:409; 330:3582).

Estas circunstancias se encuentran presentes en el *sub lite*, pues la decisión recurrida implica neutralizar el ejercicio de atribuciones regulatorias propias del poder administrador, de modo que la decisión en recurso presenta gravedad institucional en la medida que trasciende el mero interés particular para

*Procuración General de la Nación*

comprometer el principio de división de poderes previsto en la Constitución Nacional.

-IV-

El recurso extraordinario debe, a mi juicio, prosperar. Pues no se advierte que se configure el requisito de verosimilitud del derecho exigido por la jurisprudencia para la concesión de medidas cautelares de la naturaleza de la solicitada y, actualmente, por la ley 26.854 (art. 13, inc. b).

El artículo 22 de la LGA dispone que toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación.

Por su parte, la Resolución Conjunta de la Secretaría de Finanzas del (ex) Ministerio de Economía y Producción (actual Ministerio de Economía y Finanzas Públicas) N° 98/07 y de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros N° 1.973/07, aprobó las Pautas Básicas para las Condiciones Contractuales de las Pólizas de Seguro por Daño Ambiental de Incidencia Colectivas, a los efectos de dar operatividad al artículo 22 de la citada LGA. En sus artículos 2° y 3°, se estableció que los planes de seguro por daño ambiental de incidencia colectiva, así como sus elementos técnicos y contractuales, debían ser aprobados por la SSN, previa conformidad ambiental expedida por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. A los fines de otorgar dicha conformidad, la Secretaría exigía que las compañías de seguros

presentaran contratos tipo de remediación suscriptos con operadores debidamente habilitados. Esta exigencia, cabe destacar, carecía de sustento normativo.

El referido régimen fue expresamente derogado por el artículo 11 del decreto 1.638/12. Asimismo, mediante dicha norma —suspendida en su totalidad por la Cámara—, el Poder Ejecutivo Nacional, en uso de las atribuciones conferidas por los incisos 1° y 2° del artículo 99 de la Constitución Nacional, reglamentó los presupuestos mínimos en materia de seguros ambiental, creó la Comisión Técnica de Evaluación de Riesgos Ambientales en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación como autoridad con competencia primaria en cuestiones relativas a la evaluación de riesgo ambiental y de recomposición de daños, y fijó los lineamientos generales para la elaboración de los planes de los seguros ambientales por parte Superintendencia de Seguros de la Nación.

En ese marco, la resolución SSN 37.160/12 —también suspendida en estos autos— aprobó las condiciones generales del seguro obligatorio de caución por daño ambiental de incidencia colectiva.

En el escenario descripto, opino que la medida cautelar apelada no constituye una derivación razonada del derecho vigente con aplicación a los hechos comprobados del caso. Pues no media en el *sub lite* un análisis concreto, preciso y detallado sobre los elementos que, al menos *prima facie*, privarían a esos actos de su validez en derecho. Tampoco se advierte, a diferencia de lo postulado por la actora, cuáles son los motivos por los cuales la reglamentación efectuada contradice o desnaturaliza lo dispuesto en el citado art. 22 de la LGA. El pronunciamiento atacado no analiza, siquiera mínimamente, que las características de las pólizas que se aprueban por las normas impugnadas impliquen una violación del

*Procuración General de la Nación*

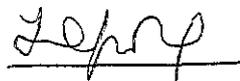
mandato del referido artículo 22 o que exista un retroceso respecto del sistema anterior a la vigencia de las normas suspendidas.

Por otra parte, y como afirma la recurrente, uno de los criterios que ponderó la autoridad de aplicación al reglamentar el sistema de seguro ambiental fue la amplitud que debía existir en relación con el número de oferentes en el mercado asegurador ambiental. Ello, a fin de favorecer del modo más extenso y pleno posible el cumplimiento de los objetivos del citado artículo 22. En este marco, el acierto o desacierto de este criterio evaluativo, basado en cuestiones técnicas y de versación propias de los organismos reguladores, no puede ser revisado por los jueces, salvo que ellos pretendan suplir las funciones de aquéllos, lo cual les está vedado (Fallos: 333:1023).

-V-

En consecuencia, entiendo que corresponde declarar admisible la queja, procedente el recurso extraordinario y revocar la decisión apelada.

Buenos Aires, 18 de marzo de 2014.



**Irma Adriana García Netto**  
Procuradora Fiscal ante la  
Corte Suprema de Justicia de la Nación  
Subrogante



**ADRIANA M. MARCHISIL**  
Prosecretaría Administrativa  
Procuración General de la Nación