

- 2022 -

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

Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y
Servicios Comunitarios

Dirección General de Derechos Humanos



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

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

Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios

Dirección General de Derechos Humanos (DGDH)

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

Diseño: Dirección de Comunicación Institucional

Publicación: junio 2022

- 2022 -

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

Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos
y Servicios Comunitarios

Dirección General de Derechos Humanos

PRESENTACIÓN

La Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios (FGPC), a través de la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH), llevó a cabo un relevamiento de los dictámenes ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación emitidos por la Procuración General en materia de derecho a un medio ambiente sano.

Para su realización se utilizó como herramienta el buscador de dictámenes disponible en la página *web* del Ministerio Público Fiscal de la Nación¹, bajo un criterio de búsqueda por palabras clave referidas a la temática y tomando como recorte temporal los dictámenes digitalizados desde el 11 de enero de 1995² hasta la actualidad.

En esta oportunidad se utilizaron las siguientes voces: “medio ambiente”, “derecho ambiental”, “contaminación”, “principio precautorio” y “residuos peligrosos”. Estas palabras arrojaron un total de 927 resultados: 228 por “medio ambiente”, 375 por “derecho ambiental”, 190 por “contaminación”, 15 por “principio precautorio”, y 119 por “residuos peligrosos”.

Del universo de dictámenes relevados, se seleccionaron 22 que se consideran representativos de la posición y criterios manifestados por la Procuración General de la Nación al momento de dictaminar ante la CSJN.

Los dictámenes fueron agrupados por subtemas a los efectos de lograr una clasificación que facilite su consulta por parte de los/as integrantes del MPFN así como aquellas personas interesadas. Dentro de cada uno de los subtemas se pudo identificar la reiteración de criterios en varios pronunciamientos, lo cual permite advertir una pauta a observar en casos similares.

Este trabajo contribuye a la sistematización de los dictámenes de la Procuración General de la Nación en materia de derecho a un medio ambiente sano, y tiene como objetivo, entre otros, facilitar el acceso por parte de los/as integrantes del MPF que requieran contar con esta información para el ejercicio de sus funciones, a fin de asegurar la actuación de acuerdo con los principios, derechos y garantías establecidos en instrumentos internacionales, la Constitución Nacional y leyes nacionales y provinciales.

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

2. Fecha en que entró en vigencia legalmente la ley que reforma por última vez la Constitución Nacional en el año 1994 (Ley Nro. 24.430), según la cláusula decimosexta de sus disposiciones transitorias, que dispuso que la reforma “entra en vigencia al día siguiente de su publicación” (siendo la ley publicada en el Boletín Oficial Nro. 28.057 el 10/1/1995).

ÍNDICE

I. CUESTIONES DE COMPETENCIA.....	9
1. Casos en los que no procede la competencia originaria de la CSJN.....	9
Desler S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de - Secretaría de Política Ambiental s/ Medida Cautelar	9
González, José A. y otros c/ Felipe Octavio y otros s/ Amparo	10
Altube Fernanda Beatriz y otros s/ Denuncia daño ambiental colectivo.....	12
Altube, Fernanda Beatriz y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Amparo	13
Organización de Ambientalistas Autoconvocados - Asociación Civil c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Medida cautelar	14
2. Casos en los que procede la competencia originaria de la CSJN.....	16
Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)	16
Asociación Ecológica de Pesca, Caza y Náutica c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Daños y perjuicios.....	18
Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de y otro s/ Amparo (Daño ambiental)	20
Universidad Nacional de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de s/ Amparo (Daño ambiental)	21
Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otros c/ Estado Nacional (Provincia de San Juan citada como tercero) s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad	22
Cabaleiro, Luis Fernando y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Amparo Ambiental	24
II. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DEL RECURSO EXTRAORDINARIO FEDERAL EN MATERIA AMBIENTAL	25
Empresa M. S.A. s/ Presunta infracción artículo 200 Código Penal (24/09/1998)	25
Asociación para la Protección del Medioambiente y Educación Ecológica “18 de Octubre” c/ Aguas Argentinas y otros.....	27
III. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES EN MATERIA AMBIENTAL.....	29
Cruz Felipa y otros c/ Minera Alumbrera Limited y otro.....	29
IV. FISCALIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR LA CSJN.....	31

Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)	31
V. FACULTADES DE LAS PROVINCIAS PARA EL DICTADO DE NORMAS PROTECTORAS DEL MEDIO AMBIENTE	32
Apen Nike S.A. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad	32
Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (EDENOR S.A.) c/ Municipalidad de Pilar s/ Acción declarativa	33
Cemincor y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad	35
Minera San Jorge S.A. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ Acción de inconstitucionalidad	37
VI. FACULTADES ESTATALES DE FISCALIZACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL	39
Papel Prensa c/ Estado Nacional s/ Acción meramente declarativa	39
VII. PRINCIPIO PRECAUTORIO	41
Werneke, Adolfo Guillermo y otros c/ Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la Provincia de Buenos Aires s/ Amparo - Medida cautelar.....	41
Mamani, Agustín Río y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la empresa Cram S.A.....	44

I. CUESTIONES DE COMPETENCIA

1. Casos en los que no procede la competencia originaria de la CSJN

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

» Síntesis

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

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

» Dictamen de la PGN (2000)

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

“[E]n autos no se dan los requisitos que habilitan la instancia prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional toda vez que, según se desprende de los términos de la medida precautoria solicitada, a los que se debe acudir de modo principal para determinar la competencia, la materia del pleito resulta ajena a ella, toda vez que no se halla en juego el transporte interjurisdiccional de los residuos peligrosos, sino los recaudos que exige la Provincia para poder efectuarlo, lo cual hace al ejercicio del poder de policía ambiental, materia que se halla vinculada al Derecho Público local”.

En este sentido, agregó que:

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

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

» **Sentencia de la CSJN (2000)⁴**

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

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

» **Síntesis**

En el caso los actores promovieron acción de amparo contra los responsables de las empresas Metales Nicolás S.A., Suyexa S.A., la Municipalidad de Zárate, la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, los Ministerios de Salud y Gobierno de dicha provincia, la Subsecretaría de Política Ambiental, el Ministerio de Salud de la Nación y el Estado Nacional, a fin de obtener el cese de la actividad contaminante, el saneamiento del paisaje y la asistencia médica a las víctimas de contaminación por plomo.

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

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

4. D. 6. XXXVI, Disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=495147&cache=1640267321694>.

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

» Dictamen de la PGN (2005)

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

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

En este sentido, agregó que:

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

Por ello, concluyó que:

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

» Sentencia de la CSJN (2005)⁶

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

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

Altube Fernanda Beatriz y otros s/ Denuncia daño ambiental colectivo⁷

» Síntesis

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

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

» Dictamen de la PGN (2006)

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

“[E]s doctrina del Tribunal que la competencia originaria de la Corte en materia penal, por ser de raigambre constitucional, se encuentra taxativamente limitada a los supuestos en los que sea parte, ya sea como actor o demandado, un agente extranjero que goce de status diplomático, según la Convención de Viena sobre Agentes Diplomáticos de 1963, y no puede ampliarse, restringirse, ni modificarse por las leyes que la reglamentan (Fallos: 323:3592 y 324:3696, entre otros). En este contexto, entiendo que el presente caso es ajeno a la competencia originaria de V. E., pues no se dan las circunstancias que legalmente la habilitan, según el art. 117 de la Constitución Nacional y 24, inc. 1º, del decreto-ley 1285/58 (Fallos: 311:1762)”.⁸

» Sentencia de la CSJN (2007)⁹

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

7. “Altube Fernanda Beatriz y otros s/ Denuncia daño ambiental colectivo”, A, 1468, XLII, de 27/09/2006, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2006/casal-gw/3/a_fernando_a_1468_l42.pdf. En el mismo sentido: “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas c/ Buenos Aires, provincia de y otros s/ Medida cautelar”, A, 1722, XLII, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2007/monti/asociacion_argentina_de_abogados_ambientalistas_a_1722_l_xlii.pdf

8. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, aprobada el 24 de abril de 1963, entrada en vigencia el 19 de marzo de 1963. Ley 17.081 “Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares”, sancionada el 24/04/1963.

9. CSJN, Fallos: 330:743, disponible en:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=618846&cache=1640712859053>

Altube, Fernanda Beatriz y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Amparo¹⁰

» Síntesis

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

» Dictamen de la PGN (2007)

En su dictamen del 14 de marzo de 2007, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, consideró que no correspondía la competencia originaria de la CSJN.¹¹ En este sentido, sostuvo que:

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

¹⁰ Altube, Fernanda Beatriz y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Amparo”, A, 2117, XLII, de 14/03/2007, disponible en:

https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2007/monti/altube_fernanda_a_2117_l_xlii.pdf

¹¹ En el mismo sentido: “Capdevila, Francisco Fermín y otro c/ Estado Nacional - Secretaría Ambiente y Desarrollo Sustentable y otros s/ Daños y perjuicios”, COMP, 1316, XLIII, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2008/monti/capdevila_francisco_comp_1316_l_xliii.pdf; “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ Amparo”, S, 1144, XLIV, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2008/monti/dic/salas_dino_s_1144_l_xliv.pdf; “Pessimo, Irma María y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Daños y Perjuicios”, P, 470, XLVI, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2010/monti/dic/1/pessimo_irma_p_470_l_xlvi.pdf, entre otros.

Así, indicó que:

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

» Sentencia de la CSJN (2008)¹³

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

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

» Síntesis

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

12. Destacado del original.

13. CJSN, *Fallos*: 331: 1312, disponible en:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=644599&cache=1640783485747>

14. “Organización de Ambientalistas Autoconvocados - Asociación Civil c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Medida cautelar”, CSJ 968/2021, de 14/07/2021, disponible en:

https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2021/LMonti/julio/Organizaci%C3%B3n_CSJ_968_2021.pdf

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

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

» **Dictamen de la PGN (2021)**

En su dictamen del 14 de julio de 2021, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, consideró que el proceso no debía sustanciarse ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y, por ende, rechazó la competencia originaria.¹⁵ En este sentido, sostuvo que:

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

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

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

En esta línea, agregó:

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

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

Finalmente, concluyó que:

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

» Sentencia de la CSJN

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

2. Casos en los que procede la competencia originaria de la CSJN

Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)¹⁶

» Síntesis

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

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

» **Dictamen de la PGN (2004)**

En su dictamen del 20 de diciembre de 2004, el Procurador General de la Nación, Ricardo Bausset, sostuvo la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para entender en la cuestión.¹⁷ Al respecto, sostuvo que:

“En el *sub lite*, según se desprende de los términos de la demanda -a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, de conformidad con el art. 4° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación-, los actores pretenden un resarcimiento a raíz de los daños y perjuicios sufridos, responsabilizando tanto al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ante el incumplimiento de su deber de preservación y protección ambientales, al considerar que éstos contribuyeron, ya sea con su acción u omisión, a la contaminación industrial de la Cuenca Matanza - Riachuelo, cuestión que, a mi modo de ver, reviste un manifiesto carácter federal, toda vez que se encuentra afectado un recurso ambiental interjurisdiccional”.

En este sentido, indicó que el art. 7°, segundo párrafo, de la ley 25.675 dispone que: “En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal”; y que la ley 25.688 de “Régimen de Gestión de Aguas”,¹⁸ en el art. 6°, establece que: “Para utilizar las aguas objeto de esta ley, se deberá contar con el permiso de la autoridad competente. En el caso de las cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, será vinculante la aprobación de dicha utilización por el Comité de Cuenca correspondiente, el que estará facultado para este acto por las distintas jurisdicciones que lo componen”. Al respecto, agregó que:

“[A]l 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:

“[E]s dable poner de relieve que también dicha competencia procede *ratione personae* al ser demandada una Provincia conjuntamente con el Estado Nacional”.

» **Sentencia de la CSJN (2006)¹⁹**

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

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

19. CSJN, *Fallos*: 329:2316, disponible en:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=604413&cache=1640627641314>

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

Asociación Ecológica de Pesca, Caza y Náutica c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Daños y perjuicios²¹

» Síntesis

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

» Dictamen de la PGN (2009)

En su dictamen del 21 de junio de 2007, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, entendió que correspondía la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en lo concerniente a las pretensiones de la recomposición, remediación, saneamiento y resarcimiento del daño ambiental colectivo.²²

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

“[E]l Tribunal decidió no intervenir más en los supuestos en que únicamente se invoque su competencia originaria en razón de la naturaleza de las partes demandadas y citadas en el proceso, es decir, cuando una provincia y el Estado

20. En el sentido similar, en cuanto a las pretensiones individuales: “Santa Cruz Yañez, Celso y otro c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Daños y perjuicios”, S, 832, XLIV, disponible en:

https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2009/LMonti/febrero/Santa_Cruz_Yanez_Celso_y_otros_S_832_L_XLIV.pdf

21. “Asociación Ecológica de Pesca, Caza y Náutica c/ Buenos Aires, provincia de y otros s/ Daños y perjuicios”, A, 460, XLI, de 21/06/2007, disponible en:

https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2007/monti/asociacion_ecologica_a_460_l_xli.pdf

22. En el mismo sentido: “Santa Cruz Yañez, Celso y otro c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Daños y perjuicios”, S, 832, XLIV, de 2/02/2009, disponible en:

https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2009/LMonti/febrero/Santa_Cruz_Yanez_Celso_y_otros_S_832_L_XLIV.pdf

Nacional conformen un litisconsorcio pasivo, ya sea por acumulación subjetiva de acciones o por ser citados como terceros al pleito”.²³

Sin embargo, sostuvo que:

“[L]a excepción a tal principio se produce cuando concurren en la causa los extremos que autorizan a considerar la existencia de un litisconsorcio pasivo necesario, en los términos del art. 89 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, ya sea en razón de una previsión legal o por la naturaleza de la relación o situación jurídica controvertida”.²⁴

Así, consideró que:

“[D]icha hipótesis es la que se configura en el *sub examine*. En efecto, ello es así, puesto que el art. 31 de la ley 25.675 de Política Ambiental Nacional, que establece los presupuestos mínimos de protección en materia de medio ambiente, consagra la regla de la solidaridad cuando la responsabilidad del daño producido es atribuida a más de un causante, puesto que prescribe que ‘Si en la comisión del daño ambiental colectivo, hubieren participado dos o más personas, o no fuere posible la determinación precisa de la medida del daño aportado por cada responsable, todos serán responsables solidariamente de la reparación frente a la sociedad, sin perjuicio, en su caso, del derecho de repetición entre sí para lo que el juez interviniente podrá determinar el grado de responsabilidad de cada persona responsable. Además, el art. 32 dispone que ‘La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie’”.²⁵

En esta línea, agregó que:

“[A]qué también está dado por la propia naturaleza de la relación jurídica controvertida que vincula a las partes en el proceso, que es de carácter inescindible, la cual exige ineludiblemente la integración de la litis con todos los involucrados en el daño ambiental colectivo que se alega, a los fines de que la sentencia pueda ser pronunciada útilmente (conf. Art. 89 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y dictamen de este Ministerio Público *in re* ‘Francone, Pierina y otros c/ ETOSS y otro [Provincia de Buenos Aires citada como 3°] s/ amparo’, del 31 de agosto de 2006)”.²⁵

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

“[É]ste deberá ser interpuesto ante los tribunales de cada una de las jurisdicciones, local o federal, según el caso, en razón de lo resuelto por V.E. en las causas B. 2303, XL, Originario, ‘Barreto, Alberto Damián y otra c/ Buenos

23. “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”, M.1569, XL, del 20/06/2006.

24. En el mismo sentido: “Medina Rodríguez, Nidia Elena y otro / Estado Nacional y otros s/ Acción de amparo (ambiental)”, 1312, XLIII, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2007/monti/medina_rodriguez_nidia_m_1312_l_xliiii.pdf; y “Asociación de Superficiarios de la Patagonia (ASSUPA) c/ Y.P.F. S.A. y otros s/ Medida cautelar”, A, 556, XLIII, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2007/monti/asociacion_de_superficiarios_a_556_l_xliiii.pdf.

25. Destacado del original.

Aires, Provincia de y otro s/ daños y perjuicios' y M.1569, XL, Originario, 'Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios', sentencias del 21 de marzo y 20 de junio de 2006, respectivamente”.

» **Sentencia de la CSJN (2007)**²⁶

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

Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de y otro s/ Amparo (Daño ambiental)²⁷

» **Síntesis**

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

» **Dictamen de la PGN (2008)**

En su dictamen del 29 de septiembre de 2008, la Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), Laura Monti, consideró que la causa debía tramitar ante la Corte.²⁸ Entre sus fundamentos, sostuvo que:

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

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

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

28. En sentido similar: “Ministerio Público Fiscal de la Nación c/ Río Negro, Provincia de y otros s/ Amparo (daño ambiental)”, M, 169, XLV, disponible en:

https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2009/LMonti/marzo/Ministerio_Publico_Fiscal_de_%20la_%20Nacion_M_169_L_XLV.pdf; “Zeballos, Saul Argentino c/ San Juan, Provincia de y otros s/ Amparo ambiental”, Z, 107, XLV, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2010/LMonti/mayo/Zeballos_Saul_Z_107_L_XLV_2.pdf; “Comunidad aborigen santuario Tres pozos y

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

» **Sentencia de la CSJN (2009)**²⁹

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

Universidad Nacional de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de s/ Amparo (Daño ambiental)³⁰

» **Síntesis**

En el caso el rector de la Universidad Nacional de Rosario interpuso acción de amparo por daño ambiental colectivo, en los términos de los arts. 41 de la Constitución Nacional y 30 tercer párrafo de la ley 25.675³¹ “Política Ambiental Nacional”, contra la provincia de Entre Ríos, a fin de obtener el cese de las quemadas reiteradas y sistemáticas de pastizales en las islas del ecosistema del humedal del Alto Delta del Río Paraná.

» **Dictamen de la PGN (2008)**

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

“Toda vez que la Universidad Nacional de Rosario es una entidad nacional que - como tal- tiene derecho al fuero federal, según lo dispuesto en el art. 116 de la Ley Fundamental- y demanda a la Provincia de Entre Ríos -a quien le concierne la competencia originaria de la Corte, de conformidad con el art. 117 de la

otros c/ Jujuy, provincia de y otros s/ Amparo”, C, 1196, XLVI, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2011/monti/mar/3/comunidad_aborigen_c_1196_l_xlvi.pdf; “Palazzani, Miguel Angel c/ Mendoza, Provincia de y otro s/ Amparo ambiental”, P, 732, XLVI, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2011/monti/abr/1/palazzani_miguel_angel_p_732_l_xlvi.pdf; “Santiago del Estero, provincia de c/ Cia Azucarera Concepción S.A. y otro s/ Amparo ambiental”, S, 61, XLVII, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2011/monti/abr/2/santiago_del_estero_s_61_l_xlvii.pdf; “Nordi, Amneris Lelia c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ Daño ambiental”, N, 180, XLVI, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2011/LMonti/junio/Nordi_Amneris_N_180_L_XLVI.pdf; entre otros.

29. M. 853. XLIV, disponible en:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=677681&cache=1640785370530>.

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

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

Constitución Nacional-, entiendo que la única forma de conciliar ambas prerrogativas jurisdiccionales es sustanciando la acción en esta instancia originaria (Fallos: 317:746; 328:3818, entre otros)”.

» **Sentencia de la CSJN (2009)³²**

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

Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otros c/ Estado Nacional (Provincia de San Juan citada como tercero) s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad³³

» **Síntesis**

En el caso Barrick Exploraciones Argentinas S.A. (BEASA) y Exploraciones Mineras Argentinas S.A., (EMA), en su carácter de concesionarias de la explotación del proyecto minero binacional para la extracción de oro y plata denominado “Pascua Lama”, dedujeron ante el Juzgado Federal de San Juan la acción prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra el Estado Nacional, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 2º, 3º, 5º, 6º, 7º y 15 de la ley 26.639 de “Régimen de Presupuestos Mínimos para la Protección de Glaciares y el Ambiente Periglacial”.³⁴

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

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

» **Dictamen de la PGN (2011)**

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

“[A] mi modo de ver, concurre una de las circunstancias que habilitan la intervención como tercero en el juicio de la provincia, pues existe una comunidad de controversia entre éste y las partes originarias -actora y

32. U. 84. XLIV, disponible en:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=677764&cache=1640786762183>

33. “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otros c/ Estado Nacional (Provincia de San Juan citada como tercero) s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, B, 140, XLVII, de 16/05/2011, disponible en:

https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2011/monti/may/5/barrick_exploraciones_arg_b_140_l_xlvii.pdf.

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

demandados-, obviamente en relación a la causa, es decir, en cuanto a la aplicación de la ley 26.639, en tanto es la provincia, en razón de las competencias que le confieren, en forma sustancial, los arts. 41, 121 y 124 de la Constitución Nacional, la ley 25.675 General del Ambiente y el Código de Minería, quien reconoció el derecho a las actoras sobre las concesiones de exploración y explotación del proyecto minero binacional denominado ‘Pascua Lama’ que se pretende tutelar”.

A su vez consideró que, de conformidad con la doctrina de la CSJN,³⁵ la provincia de San Juan era parte nominal y sustancial en el pleito ya que su interés se contraponía con aquel del Estado Nacional en materia de preservación de los glaciares y del ambiente periglacial. En este sentido, sostuvo que de la obligatoriedad de la sentencia que se dictase iba a depender la eficacia y validez de los actos locales que autorizaron la actividad minera de las actoras:

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

De acuerdo con lo expuesto, concluyó que:

“[T]oda vez que tal pretensión versa sobre la preservación de las órbitas de competencia entre los poderes del Gobierno Federal y los de una provincia en materia medioambiental, de protección de recursos naturales y de regulación minera, ello hace que se encuentre entre las causas especialmente regidas por la Constitución Nacional, a las que alude el art. 2º, inc. 1º, de la ley 48, lo que hace competente a la justicia nacional para entender en ella (conf. causa ‘Papel Prensa’ antes citada)”.

35. CSJN, *Fallos*: 312:1227, disponible en:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=290>; y 312:1457, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=260>; 313:144, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=1555>; 314:508, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=2753>; 322:1511, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=7400>, y 322:2105, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=7385>.

» **Sentencia de la CSJN (2012)**³⁶

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

Cabaleiro, Luis Fernando y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Amparo Ambiental³⁷

» **Síntesis**

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

» **Dictamen de la PGN (2021)**

En su dictamen del 13 de junio de 2021, la Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Laura Monti, concluyó que, en el caso, correspondía la competencia originaria de la Corte.³⁸ Para ello, sostuvo que:

“En el *sub lite*, a mi modo de ver, se cumplen dichos recaudos, según surge de los términos de la demanda y de la prueba documental agregada al expediente, puesto que los actores pretenden tutelar mediante esta acción de amparo por sí y en representación de todos los habitantes de la República Argentina, el derecho al agua potable respecto de un recurso ambiental interjurisdiccional e indivisible como lo es el Río Paraná, que atraviesa las provincias de Misiones, Corrientes y Chaco en su tramo superior, y las provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Buenos Aires en su tramo medio e inferior”.³⁹

De esta forma,

“[S]e configura en principio el presupuesto del art. 7º, segundo párrafo, de la ley 25.675 que prevé la competencia federal cuando se trata de la degradación o contaminación de recursos ambientales interjurisdiccionales, hipótesis que se verifica en el caso en la medida en que, por un lado, están involucradas más de una jurisdicción estatal, y en que, por el otro, la pretensión promovida tiene en

36. CSJN, *Fallos*: 335:1213, disponible en:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=693087&cache=1640877281713>.

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

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

39. Cfr. “Asociación Civil Protecc. Ambiental del Río Paraná Ctról. de Contam. y Restauración del Hábitat y otro c/ Carboquímica del Paraná S.A. y otro s/ amparo”, CSJ 3570/2015/CS1, de 23/03/2016, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=729144&cache=1649037868755>. En cuanto a los recaudos, se refiere a que “hay que delimitar el ámbito territorial afectado, pues, como lo ha previsto el legislador nacional, debe tratarse de un recurso ambiental interjurisdiccional (Fallos: 327:3880 y 329:2316) o de un área geográfica que se extienda más allá de la frontera provincial. Es decir, que tiene que tratarse de un asunto que incluya problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción estatal, provincial, de la Ciudad de Buenos Aires o internacional”.

mira ese presupuesto atributivo de competencia, —la degradación o contaminación de recursos ambientales— al perseguir la recomposición y el resarcimiento del daño de incidencia colectiva (causa ‘Mendoza’, Fallos: 329:2316)”.

Recordó el precedente de la CSJN “Fundación Medam”,⁴⁰ oportunidad en que el máximo tribunal sostuvo que:

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

Sobre la base del art. 2 de la ley 25.688 de “Régimen de Gestión de Aguas”,⁴¹ señaló que la cuenca hídrica superficial “es considerada como una ‘unidad ambiental’ de gestión del recurso, de carácter ‘indivisible’”.

Finalmente, concluyó que:

“[D]ado el manifiesto carácter federal de la materia del pleito y al ser demandada la Provincia de Buenos Aires junto con el Estado Nacional, *prima facie* y dentro del limitado marco cognoscitivo propio de la cuestión de competencia en análisis, entiendo que —cualquiera que sea la vecindad o nacionalidad de los actores (Fallos: 317:473; 318:30 y sus citas y 323:1716, entre otros)—, el proceso corresponde a la competencia originaria de la Corte (tal como lo sostuvo V.E. en las causas ‘Mendoza’ y ‘Pla’, Fallos: 329:2316 y 331:1243, respectivamente, esto es, para que, en su caso, todos deban recomponer [art. 31 de la LGA])”.

» Sentencia de la CSJN

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

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

Empresa M. S.A. s/ Presunta infracción artículo 200 Código Penal (24/09/1998)⁴²

40. CSJN, *Fallos*: 327:3880, disponible en:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=10808>

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

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

» Síntesis

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

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

» Dictamen de la PGN (1998)

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

“Resta hacer referencia a la presunta afectación del derecho a un ambiente sano que reconoce el artículo 41 de la Constitución Nacional y a la violación de la garantía de defensa en juicio. En este sentido, V.E. ha sentado desde antiguo el criterio según el cual la sola invocación de artículos constitucionales con motivo de situaciones regidas por leyes comunes o procesales, mientras no se alegue que éstas las transgreden, no constituye una cuestión federal directamente vinculada con el pleito. ‘De otro modo, la jurisdicción de la Corte sería ilimitada, pues no hay derecho que en definitiva no tenga su fundamento en la Constitución, aunque esté directa e inmediatamente regido por el derecho común’ (Fallos: 97:285; 131:352; 179:5; 184:530; 268:247; 301:447; 305:2096)”.

En esta línea, agregó que:

“V.E. ha sostenido que no procede el recurso extraordinario que, fundado en presuntos quebrantamientos a principios y garantías constitucionales, sólo plantea cuestiones de hecho y de derecho común que no guardan relación

directa e inmediata con los artículos invocados de la Constitución Nacional (Fallos: 300:130)”.

Respecto al caso, concluyó que:

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

» **Sentencia de la CSJN (1999)⁴³**

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

Asociación para la Protección del Medioambiente y Educación Ecológica “18 de Octubre” c/ Aguas Argentinas y otros⁴⁴

» **Síntesis**

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

También solicitó el dictado de una medida cautelar que restableciera la extracción de agua subterránea. En primera instancia se hizo lugar a lo solicitado y se ordenó a los codemandados a adoptar las medidas necesarias tendientes a restablecer el equilibrio hídrico de la zona.

Los codemandados apelaron la resolución y la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata (Sala U-Civil) entendió razonables los argumentos respecto a que la puesta en funcionamiento de los pozos sellados y la instalación indeterminada de bombas depresoras -objeto de la precautoria solicitada por la Asociación-, en ausencia de estudios de prefactibilidad y la posible imprecisión de técnicas y mecanismos a aplicar,

43. E. 121. XXXIII, disponible en:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=470271&cache=1640180415604>.

44*. Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica 18 de Octubre c/ Aguas Argentinas S.A. y otros”, A, 1801,XXXIX, de 29/11/2005, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2005/bau-bei/nov-dic/asociacion_a_1801_l39.pdf.

podría repercutir negativamente sobre el medio ambiente y que el cumplimiento rápido de la medida dictada no alcanzaría a satisfacer la tutela pretendida porque se agravaría la situación por el alto nivel de contaminación del agua almacenada.

Sin embargo, sostuvo la pretensión cautelar con fundamento en el principio de prevención de la ley 25.675 y en la responsabilidad -no definitiva- de los demandados que, por acción u omisión, contribuyeron a generar los efectos dañosos que sufrían los habitantes del sur del conurbano bonaerense. El Estado Provincial y Aguas Argentinas S.A. interpusieron recursos extraordinarios, los cuales fueron denegados y dieron lugar a la interposición de recurso de queja.

» **Dictamen de la PGN (2005)**

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

“[D]e 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:

“[S]e configura en el *sub lite* un supuesto de excepción, tal como lo ha reconocido el Tribunal en numerosos precedentes, puesto que lo resuelto excede el interés individual de las partes y atañe a la comunidad en razón de su aptitud para incidir en la prestación de un servicio público, pudiendo ocasionar un gravamen tal que afecte no sólo el normal desenvolvimiento de las prestaciones sino también que agrave aún más la situación ambiental de la comunidad. Máxime si se tiene en cuenta que es la misma alzada quien reconoció la necesidad de contar con mayores estudios técnicos y de factibilidad antes de adoptar cualquier medida que no midiera el posible perjuicio para los propios peticionarios. Estas circunstancias se suman a un marco donde, además, está en juego un plan de obra pública aprobado en el contexto de una concesión de servicio público y, por lo tanto, también el principio de presunción de legitimidad de los actos estatales. Ello exige, a mi entender, un examen más cuidadoso y estricto de los requisitos para el otorgamiento de las medidas cautelares. Estimo, por ende, que los agravios de la quejosa suscitan cuestión suficiente para habilitar la vía excepcional intentada”.

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

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

» **Sentencia de la CSJN (2006)⁴⁵**

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

III. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES EN MATERIA AMBIENTAL

Cruz Felipa y otros c/ Minera Alumbra Limited y otro⁴⁶

» **Síntesis**

En el caso se discutió el rechazo de una medida cautelar solicitada a fin de cesar inmediatamente la actividad minera llevada en dos yacimientos. Los derechos que estaban en juego eran los intereses generales de la comunidad a prevenir, evitar o remediar daños causados o que pudieran causar al medio ambiente como patrimonio

45. A. 1801. XXXIX, disponible en:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=604423&cache=1640632042475>.

46. “Cruz Felipa y otros c/Minera Alumbra limited y otro s/ sumarísimo” - S.C. C. 154, L. XLIX, de 5/12/2013, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2013/MSachetta/diciembre/Cruz_C_154_L_XLIX.pdf.

común de la sociedad –cfr. arts. 41 y 120 de la Constitución Nacional y concordantes de la ley 24.946–.

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

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

» **Dictamen de la PGN (2013)**

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

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

En esta línea, agregó que:

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

» **Sentencia de la CSJN (2016)⁴⁷**

En su sentencia del 23 de febrero de 2016, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) hizo lugar a la queja, declaró procedente el recurso extraordinario federal y dejó

47. CSJ 154/2013 (49-C) / CS1, disponible en: <http://scw.pjn.gov.ar/scw/viewer.seam?id=SiOcNcmcxieuMn7i%2F18vCiBcut%2F%2FasaEKqsviZgdzH4%3D&tipoDoc=sentencia&cid=108343>.

sin efecto la sentencia apelada en tanto consideró que la decisión recurrida debía ser descalificada por aplicación de la doctrina de la arbitrariedad.

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

Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)⁴⁸

» Síntesis

A raíz de la sentencia de la CSJN del 8 de julio de 2008⁴⁹ mediante la cual se condenó al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a ACUMAR a cumplir con el PISA, en el marco de una acción por daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo, el 5 de noviembre de 2020, la Corte Suprema corrió vista al Ministerio Público Fiscal a efectos de que tomara la intervención que estimase corresponder, en el marco de las atribuciones otorgadas por la ley 27.148 “Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal”.

» Dictamen de la PGN (2021)

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

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

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

Por ello, concluyó:

“[E]stimo 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

48° Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”, CSJ 1569/2004/(40-M)/CS2, de 22/03/2021, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2021/VAbramovich/marzo/Mendoza_Beatriz_CSJ_1569_2004_40-MCS2.pdf.

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

mejore la dinámica de las audiencias públicas informativas que se celebran ante ese tribunal, genere un dispositivo de peritos que puedan contribuir con el análisis especializado que requiere el caso, asegure la participación de los vecinos afectados, y amplíe la legitimación procesal en favor de organismos públicos que trabajan en territorio, de manera tal que puedan brindar información del estado de situación, requerir diligencias de ejecución y representar a los vecinos”.

» Sentencia de la CSJN

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

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

Apen Nike S.A. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad⁵⁰

» Síntesis

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

La provincia afirmó que no había obrado arbitraria ni discrecionalmente desde que no habilitó el uso de la reserva a ningún emprendimiento y que cumplía con la protección de un bien que es patrimonio de la humanidad, a la que, además, resultaba obligada en virtud de las leyes 21.836 y 24.295 que aprueban, respectivamente, la “Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural” y la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”.⁵¹ Sostuvo asimismo que con las leyes provinciales cuestionadas, en realidad se advertía la preocupación del gobierno provincial en la preservación de lo natural iba más allá de los intereses privados.

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

51. Ley 21.836 aprueba la “Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural”, sancionada el 6/7/1978, publicada en el B.O. del 14/7/1978; y ley 24.295, aprueba la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, sancionada el 7/12/1993, y promulgada el 30/12/1993.

» Dictamen de la PGN (2007)

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

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

De esta forma, agregó:

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

» Sentencia de la CSJN (2021)⁵²

En su sentencia del 18 de noviembre de 2021, la CSJN hizo lugar a la demanda promovida y, en consecuencia, declaró la invalidez de las prohibiciones establecidas en la ley 2.492 (y sus antecesoras) y la disposición 6/2004 del Consejo Agrario. Asimismo, intimó a la provincia de Santa Cruz para que en el plazo de 120 días dicte un Plan de Manejo (art. 23 de la ley 3.466 y concordantes); dispuso que transcurrido ese plazo sin que la provincia adopte el respectivo Plan de Manejo, no le serán oponibles a la actora las prohibiciones establecidas en la ley 2.492, tampoco las previstas en la disposición 6/2004 del Consejo Agrario Provincial y cualquier otra norma que las sustituya.

Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (EDENOR S.A.) c/ Municipalidad de Pilar s/ Acción declarativa⁵³

» Síntesis

En el caso la Sala 1 de la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, al confirmar el fallo de primera instancia, rechazó la demanda interpuesta por Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (EDENOR S.A.) contra la Municipalidad de Pilar (Provincia de Buenos Aires), con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de la ordenanza 18/02, mediante la cual se estableció la obligación -en un tiempo no mayor de 120 días desde su promulgación- de reemplazar

52. CSJ 2511/2005 (41-A)/CS1, disponible en:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=771347&cache=1640749094364>

53. “Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (Edenor S.A.) c/ Municipalidad de Pilar s/ Acción declarativa”, E, 97, XLIV, de 23/6/2010, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2010/monti/junio/3/empresa_distribuidora_e_97_l_xliv.pdf.

los postes de madera que sostienen transformadores eléctricos por columnas de hormigón.

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

» **Dictamen de la PGN (2010)**

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

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

Asimismo, recurrió al precedente “Litsa”⁵⁴ en donde:

“[S]e 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”.

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

“[P]uede 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

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

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:

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

» **Sentencia de la CSJN (2011)⁵⁵**

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

Cemincor y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad⁵⁶

» **Síntesis**

En el caso la Cámara Empresaria Minera de la Provincia de Córdoba (CEMINCOR) y la Asociación de Profesionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Actividad Nuclear (APCNEAN) interpusieron una acción declarativa de inconstitucionalidad contra la ley provincial 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.

55. CSJN, *Fallos*: 334:1113, disponible en:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=7126&cache=1640872170624>

56“ Cemincor y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad”, CSJ 1666/2016/RH1, de 19/10/2018, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2018/VAbramovich/octubre/Cemincor_CSJ_1666_2016_RH1.pdf.

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

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

» Dictamen de la PGN (2018)

En su dictamen del 19 de octubre de 2010, el Procurador Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Víctor E. Abramovich Cosarin, estimó que correspondía rechazar el recurso interpuesto y confirmar la sentencia apelada. Para ello, sostuvo que:

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

Agregó que:

“[E]l 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:

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

» Sentencia de la CSJN

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

Minera San Jorge S.A. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ Acción de inconstitucionalidad⁵⁷

» Síntesis

En el caso la minera “San Jorge”, titular de derechos mineros de exploración y explotación en la provincia de Mendoza, dedujo acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte provincial contra la ley 7.722⁵⁸ que dispuso prohibir el uso de cianuro, mercurio, ácido sulfúrico y otras sustancias tóxicas similares en los procesos mineros metalíferos de cateo, prospección, exploración, explotación e industrialización de minerales metalíferos obtenidos mediante cualquier método extractivo. A su vez, impuso una serie de obligaciones y la intervención del Poder Legislativo provincial en la supervisión de la actividad.

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

» Dictamen de la PGN (2019)

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

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

Por resultar aplicables al caso, recordó dos precedentes de la CSJN: “Batrick” y “Majul”.⁵⁹ Así, en relación con el mencionado fallo “Batrick”, indicó que:

“[E]l 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

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

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

59. CSJN, Fallos: 342:917, disponible en:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7527102&cache=1649040649267;>

y Fallos: 342:1203, disponible en:

[https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7535693&cache=1649040714580.](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7535693&cache=1649040714580)

no solo debe atender a las pretensiones de las partes. La calificación del caso exige entonces ‘una consideración de intereses que exceden el conflicto bilateral para tener una visión policéntrica, ya que son numerosos los derechos afectados. Por esa razón, la solución tampoco puede limitarse a resolver el pasado, sino, y fundamentalmente, a promover una solución enfocada en la sustentabilidad futura, para lo cual se exige una decisión que prevea las consecuencias que de ella se derivan’. El ambiente -ha dicho el Tribunal- ‘no es para la Constitución Nacional un objeto destinado al exclusivo servicio del hombre, apropiable en función de sus necesidades y de la tecnología disponible, tal como aquello que responde a la voluntad de un sujeto que es su propietario (Fallos: 340:1695)’”.

Respecto del acceso al agua potable:

“[E]n 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”:

“[L]a Corte indicó 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’”.⁶⁰

En lo atinente al tema hídrico:

“[A]dvirtió 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’”.⁶¹

Finalmente, concluyó que:

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

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

“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 de la CSJN (2021)⁶²**

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

VI. FACULTADES ESTATALES DE FISCALIZACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

Papel Prensa c/ Estado Nacional s/ Acción meramente declarativa⁶³

» **Síntesis**

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

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

» **Dictamen de la PGN (2013)**

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

62. CSJN, *Fallos*: 344:3209, disponible en:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=770633&cache=1640830951528>

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

“[L]a 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:

“A la luz de las citadas pautas hermenéuticas, se advierte que las causas y las fuentes de los problemas ambientales deben atenderse en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir cualquier efecto negativo que sobre el ambiente se pueda producir. Así, en el campo de la protección ambiental, la vigilancia y la prevención son especialmente requeridas en vista del carácter usualmente irreversible del daño al medio ambiente”.⁶⁴

De esta forma, consideró que:

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

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

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

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

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

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

Finalmente, concluyó que:

“[N]o 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”.⁶⁵

» **Sentencia de la CSJN (2015)**⁶⁶

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

VII. PRINCIPIO PRECAUTORIO

Werneke, Adolfo Guillermo y otros c/ Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la Provincia de Buenos Aires s/ Amparo - Medida cautelar⁶⁷

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

66. CSJN, *Fallos*: 338:1183, disponible en:

<http://scw.pjn.gov.ar/scw/viewer.seam?id=3VO1OKkekKoltRdL50Tz2C4mKO5SfxFIJQ5Nw38jZbU%3D&tipoDoc=sentencia&cid=82297>.

67“ .Werneke, Adolfo Guillermo Y Otros C/ Ministerio De Asuntos Agrarios y Producción De La Provincia De Buenos Aires S/ Amparo - Medida Cautelar”, W. 140, L. XLII, de 17/12/2007, disponible en:

https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2007/monti/werneke_adolfo_w_140_l_xlii.pdf.

» Síntesis

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

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

» Dictamen de la PGN (2007)

En su dictamen del 17 de diciembre de 2007, la Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Laura Monti, sostuvo que los recursos eran formalmente admisibles y consideró que el tema se circunscribía a determinar si la aplicación que efectuó la Cámara del principio precautorio que establece el art. 4° de la ley 25.675 “Política Ambiental Nacional” tiene la virtualidad que aquélla le asigna y que controvierten los apelantes. En el caso, concluyó que debía confirmarse la sentencia apelada que fuera materia de recurso. Entre sus fundamentos, sostuvo que:

“[C]abe 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, el Poder Legislativo, mediante la ley 25.675:

“[F]ijó 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 estos, 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:

“[E]l 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”.⁶⁸

» **Sentencia de la CSJN (2008)**⁶⁹

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

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

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

» **Síntesis**

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

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

» **Dictamen de la PGN (2016)**

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

“[L]a Corte Suprema ha enfatizado que la realización de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de las actividades no significa una decisión prohibitiva del emprendimiento en cuestión, sino antes bien una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana. Ello, en razón de que en cuestiones ambientales, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro (Fallos 339:201, ‘Martínez’, considerando 80 y su cita)”.

Con referencia al precedente “Salas”⁷¹ de la CSJN, recordó que:

“[E]l 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 2°)”.

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

70. “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 4/11/2016, disponible en:

https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2016/VAbramovich/noviembre/Mamani_Agust%C3%ADn_CSJ_318_2014.pdf

71. CSJN, *Fallos*: 332:663, disponible en:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6641951&cache=1649041339096>

“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”.

Asimismo, consideró que:

“[L]a 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)”.⁷²

Por último, concluyó que:

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

» **Sentencia de la CSJN (2017)**⁷³

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

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

73. CSJN, *Fallos*: 340:1193, disponible en:

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=739278&cache=1647357766157>.



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL

PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

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