

Título: Las funciones (no penales) del Ministerio Público Fiscal de la Nación en materia ambiental

Autor: Cavana, Agustín - Filippini, Leonardo G.

País: Argentina

Publicación: Revista Institucional de AFFUN - Asociación de Fiscales y Funcionarios del Ministerio Público Fiscal de la Nación - Número 1 - Noviembre 2021

Fecha: 19-11-2021 – Cita IJ-MMLXXV-578

## **Las funciones (no penales) del Ministerio Público Fiscal de la Nación en materia ambiental**

Leonardo Filippini\*  
Agustín Cavana\*\*

### **I. Introducción [\[arriba\]](#)**

El art. 120 de la Constitución Nacional asigna al Ministerio Público Fiscal de la Nación (MPFN) la función de “promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República”. La Ley N° 27.148, a su vez, establece que su misión es “velar por la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte y procurar el acceso a la justicia de todos los habitantes”. Este mandato amplísimo, sin embargo, contrasta con una legislación, estructura y esquema de asignación de recursos que concentran la labor del MPFN eminentemente en torno a la aplicación de la ley penal.

La ley orgánica del Ministerio Público Fiscal divide entre fiscalías penales y no penales, y regula de manera mucho más detallada a las primeras. La Procuración General de la Nación emplea a 5.263 personas, de las cuales alrededor de 4 mil trabajan sobre casos penales. Solo 276 en el ámbito no penal[1]. Las procuradurías especializadas permanentes, las unidades especiales y las direcciones generales están directa o indirectamente dedicadas al abordaje de alguna forma de criminalidad compleja. La ley procesal penal y la jurisprudencia delimitan con precisión el ámbito de la intervención del MPFN y le asignan un rol prominente. En materia no penal, en cambio, su participación es regulada de forma más vaga y asistemática, generalmente sin carácter vinculante.

Los límites entre uno y otro ámbito pueden resultar difusos a veces: Algunos casos penales pueden implicar pretensiones civiles, sean acumulables o no. Algunas fiscalías federales actúan ante juzgados multifuero y sus titulares concentran funciones penales y no penales. Pero esos mismos actores siguen lógicas de intervención marcadamente distintas en unos y otros procesos. No sólo sucede que el MPFN tiene un claro sesgo penal, sino que sus atribuciones penales y no penales pueden no ser ejercidas de forma coordinada y/o complementaria, a pesar de que es uno de los objetivos de la ley orgánica. Una de las consecuencias del énfasis penal es una intervención más bien reactiva y unidimensional.

Esta comprensión del rol del MPFN y las decisiones organizativas, administrativas y operativas resultantes pueden concurrir a explicar la diversa incidencia del organismo sobre algunas problemáticas. Particularmente, ello puede ser sensible en cuestiones como la ambiental, que reclama cierto grado de especialización, trabajo interdisciplinario y coordinación con agencias ajenas al ámbito penal.

El propósito de estas líneas no es plantear que el MPFN deba encabezar o jugar un rol prominente en este esfuerzo, sino apuntar que nuestro ordenamiento positivo brinda al MPFN herramientas útiles a cumplir de forma más acabada con su mandato ambiental. En lo que sigue, ofreceremos un brevísimo panorama de algunas reformas encaradas a nivel internacional para dar respuesta a los desafíos planteados por el litigio en materia ambiental y las contrastaremos con algunas de las medidas adoptadas a nivel local, reseñaremos los aspectos centrales de la regulación de la función no penal del MPFN e identificaremos aquellas atribuciones vinculadas a la intervención en materia ambiental.

En lo sustancial, creemos que es posible defender la propuesta de un rol para el MPFN que busque articular y coordinar su intervención sobre cuestiones penales y no penales y promueva un accionar proactivo en defensa del ambiente para la prevención y reparación del daño, y no sólo dirigida eminentemente a la aplicación de la ley penal. Esto es posible bajo la ley vigente y puede ser necesario para expandir y fortalecer la influencia del MPFN en materia ambiental. Incluso, podría contribuir a ordenar la respuesta judicial y vehicular algunas inquietudes ciudadanas sobre la materia que hoy no están siendo atendidas.

## **II. El rol de jueces, juezas y fiscales en la protección del ambiente** [\[arriba\]](#)

A medida que los problemas ambientales de nuestro planeta se vuelven más graves y mejora nuestra comprensión de su dimensión e implicancias, explica Robinson, la búsqueda de justicia ocupa un lugar más importante[2]. Con frecuencia, las normas que protegen el ambiente y los valores comunes y principios que expresan, se encuentran dispersas y los jueces deben asumir la responsabilidad de identificarlas, interpretarlas y aplicarlas a problemas puntuales, realizando declaraciones autoritativas sobre su alcance y contenido[3]. En algunos países, los sistemas de administración de justicia no han conseguido procesar adecuadamente el caudal de trabajo resultante de la expansión del litigio ambiental. Otros han emprendido reformas que combinan la expansión de infraestructura y personal, con la implementación de una amplia gama de tribunales especializados.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), desde el 2000 en adelante, el número de tribunales judiciales y administrativos especializados experimentó una expansión sin precedentes[4]. Entre 2009 y 2016, se pasó de 350 a más de 1.200 tribunales con competencia nacional o provincial/estadual distribuidos en, al menos, 44 países[5]. Este último relevamiento registró también la existencia de planes o discusiones para la creación de instituciones análogas en otros 20 estados[6]. Este incremento es atribuido, entre otras cuestiones, al desarrollo de nuevas normas y principios a nivel nacional e internacional, al reconocimiento de los vínculos entre la protección del ambiente y los derechos humanos, a la amenaza del cambio climático y al malestar público con el funcionamiento de la justicia[7].

El consenso emergente parece que ser el poder judicial está llamado a jugar un papel importante en la interpretación, explicación y aplicación de las leyes y el marco regulatorio ambiental y que los tribunales especializados están mejor posicionados

y preparados para contribuir a alcanzar el desarrollo ecológicamente sustentable[8]. Los ejemplos relevados, no obstante, dan cuenta de un importante nivel de heterogeneidad y abarcan desde órganos judiciales independientes con personal altamente capacitado y presupuestos importantes hasta tribunales locales que funcionan una vez al mes con jueces rotativos y recursos insuficientes. Y desde complejos tribunales administrativos presididos por ex jueces de Cortes Supremas e integrados por jueces profesionales y doctores en ciencias, economía e ingeniería hasta comités de planificación urbana integrados por personas sin formación jurídica[9].

Algunos de estos tribunales tratan cientos de miles de casos al año, como la Junta de Control Ambiental de Nueva York, y otros menos de una decena[10]. Algunos de estos tribunales, a su vez, tienen una jurisdicción amplísima que abarca todo el territorio nacional o provincial y concentran competencias penales, administrativas y civiles[11]. Mientras otros apenas tienen competencia en una o dos de estas materias o se dedican a monitorear cuestiones puntuales, como la regularidad y corrección de informes de impacto ambiental[12]. Según el informe del PNUMA, actualmente existe una tendencia favorable a la expansión de la jurisdicción de los tribunales ambientales, de modo que esta resulte más comprehensiva e inclusiva y facilite un abordaje integral de los problemas[13].

Algunos países, entre ellos la mayoría de los países de América Latina, cuentan también con fiscales especializados en la defensa del ambiente. Brasil, por ejemplo, tiene fiscales especializados con competencia civil y penal que cuentan con el apoyo de técnicos y expertos, pueden iniciar sus propios casos y tienen la potestad de negociar acuerdos y la implementación de medidas remediales con los acusados[14]. En otros países, esta responsabilidad recae en ombudsmen/women o defensorías del pueblo especializados en ambiente o con divisiones internas sobre la materia. Estos organismos pueden iniciar y participar de acciones judiciales y hacer contribuciones sustanciales a la protección del ambiente, pero carecen de facultades decisorias y no son un sustituto exacto de los tribunales especializados.

En la Argentina no existen tribunales especializados en cuestiones ambientales a nivel federal, aunque a lo largo de los últimos 10 años, la CSJN ha creado oficinas dedicadas a capacitar a jueces y juezas en los “conceptos ambientales estructurales”. La Defensoría del Pueblo de la Nación tiene un área especializada en medio ambiente y desarrollo sustentable y, aunque se encuentra acéfala hace más de una década y el alcance de su legitimación ha sido limitado por varios fallos, retiene amplias facultades para accionar en defensa de derechos de incidencia colectiva. El MPFN, por su parte, ha creado una unidad especializada que, como veremos, tiene un ámbito de incumbencia más bien limitado y no es directamente responsable del ejercicio de la acción penal, aunque puede asumir esta responsabilidad en casos puntuales.

### **III. El MPFN y el derecho a un ambiente sano: algunos límites a la posibilidad de un abordaje integral de la problemática [\[arriba\]](#)**

Los problemas ambientales generalmente no reconocen límites jurisdiccionales, aunque están sujetos al esquema de facultades concurrentes plasmado en nuestra Constitución Nacional (art. 41). Como explica Saulino, la reforma constitucional de 1994 amplió las facultades del Congreso de la Nación: antes de la reforma podía legislar en materia ambiental en ejercicio de sus competencias generales; ahora, puede dictar, además, normas sobre presupuestos mínimos de protección ambiental[15]. Estas leyes funcionan como un piso mínimo y puede ser ajustado y

complementado por las provincias: Ellas retienen la potestad de dictar normas para dar cuenta de sus problemas y enfrentarlos[16]. Predeciblemente, en el ámbito judicial, este deslinde da lugar a discusiones entre las jurisdicciones federales y locales que se disputan o atribuyen recíprocamente la competencia para regular ciertos asuntos. La CSJN considera que “las leyes de presupuestos mínimos no son normas federales sino legislación ‘común’ y, por tanto, la competencia para entender en las causas relativas a su interpretación y aplicación corresponde a los tribunales locales”, pero reconoce una excepción a este principio en aquellos casos donde el acto, omisión o situación generada provoca efectivamente la degradación o contaminación de recursos ambientales interjurisdiccionales[17].

La intervención de los tribunales federales, no obstante, está sujeta a un test estricto que impone a la parte que invoca la jurisdicción federal la obligación de “definir con toda precisión cuál sería el recurso ambiental, su extensión y de qué manera el ‘acto, omisión o situación’ degradarían dicho recurso de manera integral, es decir, afectando a más de una jurisdicción” y de aportar elementos objetivos que respalden su argumentación, cuando el “carácter interjurisdiccional del recurso afectado no resulta manifiesto”[18].

En cierta medida, la estructura actual del MPFN permite sortear parcialmente esta dificultad en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), donde las fiscalías nacionales y federales tienen una jefatura común. Pero, obviamente, no sucede lo mismo con las unidades fiscales no penales con asiento en las provincias que actúan ante juzgados federales multifuero o con competencia no penal y conviven y deben interactuar con sus pares provinciales (situación que, además, también ocurre en CABA). Esta relativa dispersión es profundizada por la ley orgánica que distingue expresamente los ámbitos de intervención penal y no penal. El primero resulta de la inclusión de normas penales como reaseguro de la protección del ambiente en el Código Penal y en algunas leyes especiales y, en términos generales, es una responsabilidad que recae sobre fiscales penales no especializados.

En el año 2006, el PGN suscribió un convenio con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable que creó una unidad especializada dedicada a apoyar, orientar y coordinar este esfuerzo: la Unidad Fiscal para la investigación de delitos ambientales (UFIMA). Su objetivo es optimizar “la persecución y represión en todo el país, de los delitos que afectan de manera directa o indirecta al medio ambiente”, generar investigaciones preliminares y apoyar las investigaciones en curso vinculadas con delitos contra el medio ambiente, en particular, aquellas referidas a infracciones a la Ley N° 24.051, delitos que protegen la salud pública vinculados con la protección del ambiente (arts. 200 al 207 CP), a las infracciones a la Ley N° 22.421 [...], así como a aquellos delitos conexos con la materia ” y coordinar un mecanismo de enlace intra-MPFN que inicialmente tuvo un alcance limitado y, en el año 2009, fue expandido a todas las jurisdicciones federales del país.

Con la sanción de la Ley N° 27.148, algunas procuradurías especializadas que habían sido creadas por resolución del Procurador General pasaron a integrar el texto mismo de la ley orgánica, en un intento de jerarquizarlas y dotarlas de mayor estabilidad. Pero este no es el caso de la UFIMA. La nueva ley regula también las funciones de las procuradurías especializadas que, bajo la vigencia de la Ley N° 24.946, estaban enfocadas en apoyar la labor de los y las fiscales formalmente a cargo de los casos, y bajo esta nueva regulación pueden asumir el control de los procesos por delegación expresa de los fiscales coordinadores. La implementación de esta norma y,

puntualmente, la designación de los/as fiscales coordinadores/as, no obstante, se ha demorado.

La intervención en materia no penal fue regulada ya por la Ley N° 24.946 (sancionada en 1998) que imponía a las fiscalías no penales el deber y la atribución de hacerse parte en “todas las causas o trámites judiciales en que el interés público lo requiera de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución Nacional, a fin de asegurar el respeto al debido proceso, la defensa del interés público y el efectivo cumplimiento de la legislación, así como para prevenir, evitar o remediar daños causados o que puedan causarse [...] a la salud y al medio ambiente [...] en los casos y mediante los procedimientos que las leyes establezcan”. Esta disposición fue replicada con ajustes menores en la Ley N° 27.148, que habla de “intervenir [...] en los casos y mediante los procedimientos que las leyes establezcan” en lugar de “hacerse parte”. Pero, al igual que sucedió durante la vigencia de la Ley N° 24.946, el alcance de este mandato aún no ha sido completamente definido.

El art. 31 de la Ley N° 27.148 habla de casos donde el MPFN debe “intervenir” y otros donde puede “peticionar”. Pero no es evidente que esta distinción tenga implicancias prácticas, ni tampoco es sencillo determinar cuáles son unos y otros. Una reconstrucción posible es que el MPFN puede tomar la iniciativa (es decir, “peticionar”) cuando se plantea algunas de las situaciones enumeradas en el inciso b) del art. 31 de la Ley N° 27.148, en el marco de una causa en trámite en la que está llamado a intervenir. Es decir que el MPFN podría apartarse de los límites impuestos por la normativa procesal dirigida a regular su participación, en defensa de la legalidad o de alguno de los intereses comprometidos. La norma citada contiene, a su vez, una enumeración no taxativa de cuestiones que pueden ser “solicitadas”, “planteadas” o “peticionadas” por el MPFN (art. 31 inc. c) de la Ley N° 27.148).

Cualquiera sea la interpretación exacta más adecuada de estas previsiones, ellas sugieren que el Congreso procuró dejar algún resquicio para intervenciones del MPFN en materia no penal, cuidándose a la vez de reservar esta posibilidad para casos de importancia estratégica y/o de identificar los bienes y/o intereses a proteger. Bajo esta óptica, la potestad de “realizar investigaciones con relación a los casos en los que interviene a fin de esclarecer si hay afectaciones a la legalidad, a los intereses generales de la sociedad y/o a los derechos humanos y las garantías constitucionales” podría ser leída como un complemento dirigido a viabilizar este tipo de intervenciones o planteos, en aquellos casos donde, por alguna razón, el compromiso de estos bienes e intereses no resulte evidente.

#### **IV. El potencial de la intervención en el ámbito no penal [\[arriba\]](#)**

Los términos relativamente amplios en que la legitimación del MPFN fue formulada, podrían habilitar una intervención sobre un universo de casos más amplio y significativo que el reservado en materia criminal. En primer lugar, porque la mayoría de los estándares, deberes y obligaciones en materia ambiental no lucen respaldados por normas penales. La Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios N° 26.612, por ejemplo, contenía un capítulo sobre responsabilidad penal que fue observado por el PEN, pero conserva sus capítulos sobre responsabilidad civil y administrativa. La Ley de Política Nacional Ambiental N° 25.675 tampoco tiene normas penales, pero reconoce expresamente la posibilidad de accionar legalmente para conseguir la recomposición del daño ambiental colectivo. Muchas otras leyes ambientales tienen una estructura similar.

Los procesos penales, por otro lado, se centran en determinar si una persona puede ser responsabilizada por la comisión de un delito. La imposición de una condena puede eventualmente tener un efecto disuasivo o hacer cesar un estado de cosas ilegal, pero las discusiones sobre la recomposición del daño, la creación de instancias de diálogo entre los/as actores/as involucrados y el otorgamiento de indemnizaciones a personas afectadas por el daño ambiental son cuestiones, en principio, ajenas. Nuestra legislación penal tampoco admite la atribución de responsabilidad a personas jurídicas por este tipo de infracciones[19]. La Ley N° 24.051, de hecho, solo contiene una cláusula que asigna responsabilidad a los directivos por hechos producidos por decisión de personas jurídicas.

En suma, un universo de problemáticas, sujetos y remedios hoy están fuera del alcance de las normas penales o parecen reclamar el despliegue de estrategias y abordajes que exceden el foco y objeto de los procesos penales. Algunos de los casos más emblemáticos, como las causas Mendoza (Riachuelo) y Dino Salas (forestación), no son penales. Esto sugiere la necesidad de revitalizar reflexión sobre la estrategia y modalidad de intervención del MPFN, a fin de robustecer su influencia sobre cuestiones ambientales y, centralmente, permitir que las fiscalías puedan optar por distintas vías de litigio en función de las particularidades del caso, la prueba disponible y los remedios adecuados para reparar el daño ocasionado.

El desafío no pasa únicamente por ampliar las alternativas y vías procesales a disposición, sino también por articular estas distintas líneas de trabajo de un modo que acrecienten su impacto y capacidad. De modo consistente con la orientación y prioridades que actualmente exhibe el MPFN, el principal objetivo del relanzamiento de la intervención del organismo en el ámbito no penal podría ser complementar y apuntalar el trabajo penal. La actuación ante otros fueros podría, por ejemplo, abrir una vía independiente para producir y recabar pruebas sin necesidad de contar con el aval y la intermediación de los jueces y juezas penales. En esta línea, las posibilidades y ventajas comparativas que las distintas normas procesales tienen para ofrecer también deberían ser estudiadas detenidamente.

Este tipo de políticas y pautas de actuación resultarían, en lo formal, plausibles de implementar bajo la nueva ley orgánica que además de mantener el principio de unidad de actuación pretende una organización dinámica y determina que las fiscalías de distrito se encuentran sujetas a la autoridad de una fiscalía de coordinación con atribuciones para diseñar objetivos, distribuir casos y conformar equipos de trabajo. Bajo el esquema actual, por otro lado, existen fiscalías con todas las competencias (penal y no penal). Es decir que, en principio, no es necesario realizar modificaciones a la normativa vigente para avanzar en el sentido pretendido.

## **V. Actuación proactiva y reactiva y la facultad de formular requerimientos de colaboración [\[arriba\]](#)**

Como observan Preston, Martin y Kennedy, “La capacidad de los tribunales de promover una buena gobernanza depende de los casos que les son planteados, y los asuntos que son litigados representan solo una parte de los problemas y conflictos ambientales que existen en una sociedad. Los obstáculos que enfrentan los litigios en materia ambiental incluyen problemas relativos al acceso a la información y a la representación legal, financiamiento y legitimación y a jurisprudencia y doctrinas asentadas[20]”. Por ello, puede ser importante que una o varias agencias estatales

cuenten con la facultad de promover la investigación preliminar o prejudicial de problemas ambientales por propia iniciativa.

El MPFN tiene espacio de crecimiento frente a esta brecha. La UFIMA fue creada con este propósito en mente, aunque su mandato vinculado a investigaciones penales limita su alcance al excluir ciertos ámbitos de incumbencia. Este, sin embargo, no es el único desafío. Las investigaciones preliminares que detectan irregularidades o violaciones de regímenes de protección ambiental que, por distintas razones, no configuran delito, exigen ser puestas en conocimiento de las autoridades pertinentes. Ello en ocasiones puede representar una oportunidad perdida de intervenir sobre problemas relevantes con una voz y visión propias.

El MPFN tiene relativamente pocas personas trabajando sobre temas no penales, pero cuenta con una unidad especializada en la materia, tiene presencia en todas las jurisdicciones federales del país, se encuentra en medio de un proceso de ampliación de sus facultades y de su presencia en distintos puntos del país, tiene la posibilidad de reasignar recursos de manera relativamente ágil, además de disponer de una amplia experiencia en litigio ante distintos fueros e instancias. A su vez, el MPFN tiene un mandato de intervenir en este tipo de casos, una legitimación amplia y, fundamentalmente, tiene las facultades necesarias para cumplir esta función. Desde 1998, la ley orgánica del MPFN reconoce a los y las fiscales la facultad de formular requerimientos de colaboración a organismos nacionales, provinciales, comunales y privados, a particulares y a las autoridades policiales para realizar diligencias y de citar personas a sus despachos.

La nueva ley orgánica del MPFN no sólo mantuvo esta facultad, sino que junto con el nuevo CPPF, buscó expandir las posibilidades de intervención proactiva del MPFN en el ámbito penal al prever la posibilidad de realizar investigaciones genéricas -destinada a esclarecer alguna forma especial de criminalidad sin autor identificado- e investigaciones preliminares de oficio - previstas para cuando se tuviera indicios de la posible comisión de un delito de acción pública y con el objetivo de determinar las circunstancias del hecho y sus responsables-. Como vimos, algo similar sucede en el ámbito no penal donde la ley orgánica reclama intervenir “en casos en los que se encuentren en juego daños causados o que puedan causarse al patrimonio social, a la salud pública y al medio ambiente[21]” y peticionar en “en las causas en trámite donde esté involucrada la defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, en especial, en los conflictos en los que se encuentren afectados intereses colectivos, un interés y/o una política pública trascendente[22]”.

Estas reformas reflejan un sesgo favorable a su autonomía funcional e independencia y al accionar proactivo que es fundamental para el diseño de una política de persecución penal y de litigio en otras materias, e invita a interpretar el resto de sus disposiciones bajo esta luz. En cualquier caso, la regulación de los “requerimientos de colaboración” basta para permitir a los y las fiscales reunir información dirigida a constatar la violación de obligaciones y/o presupuestos mínimos en materia ambiental y/o verificar la existencia de daño ambiental, para luego accionar judicialmente cuando lo estime pertinente. Las atribuciones propias del MPFN, además, son complementadas por otras normas que sin estar expresamente dirigidas a promover y facilitar la labor del MPFN, pueden ser aprovechadas por sus magistrados y magistradas[23].

Recapitulando, no hay obstáculos legales insalvables para que el MPFN asuma la iniciativa en cuestiones ambientales no penales, o para que los fiscales coordinadores de distrito, o las esferas superiores del MPFN, delinear una estrategia

institucional que haga posible una intervención coordinada y complementaria sobre problemáticas ambientales.

## **VI. ¿Qué esperar de una intervención proactiva y coordinada? [\[arriba\]](#)**

La intervención proactiva del MPFN en temas ambientales no penales representaría una innovación quizá modesta y, de mantenerse las condiciones actuales, es esperable que su impacto inmediato e incidencia sobre la problemática sea igualmente austero. Con todo, aparece deseable que el MPFN pueda explorar dar este paso ya que su intervención puede incidir positivamente sobre el funcionamiento del sistema judicial. Puntualmente, podría promover acciones tendientes a prevenir el daño ambiental, ayudar a colectivos de bajos recursos particularmente afectados por la degradación del ambiente y vehiculizar sus reclamos, absorber parte de los costos que hoy impiden que algunos casos sean litigados y contribuir a que la respuesta estatal a los problemas ambientales tenga un mayor grado de consistencia y uniformidad.

La Corte IDH ha dicho que “los daños ambientales ‘se dejarán sentir con más fuerza en los sectores de la población que ya se encuentran en situaciones vulnerables[24]”. La enumeración de los colectivos que sufren este “impacto diferenciado” incluye a pueblos originarios, niños, niñas y adolescentes, personas viviendo en situaciones de extrema pobreza, personas con discapacidad y, en especial, “comunidades que dependen, económicamente o para su supervivencia, fundamentalmente de los recursos ambientales, sea el medio marino, las áreas forestales o los dominios fluviales, o porque debido a su ubicación geográfica corren un peligro especial de afectación en casos de daños ambientales, tales como las comunidades costeras y de islas pequeñas”[25].

Muchos de estos sectores y/o comunidades experimentan también dificultades para acceder a la justicia en general y aunque la intervención del MPFN en defensa de la legalidad no bastaría para cumplir con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado argentino, que incluyen la plena realización de los derechos a la participación pública y el acceso a la información ambiental contribuiría a visibilizar su situación, respaldar y legitimar sus reclamos y asumir su impulso en aquellos casos en que los directamente afectados no puedan hacerlo por sus propios medios. Esto es particularmente relevante en el contexto no penal donde la oferta de patrocinio jurídico gratuito es más acotada y la prueba es producida por y a costa de las partes. La defensa de la legalidad del MPFN podría relevar a los particulares y colectivos afectados de asumir algunas cargas del reclamo.

Aun considerando los limitados recursos que el MPFN destina hoy a cumplir con sus responsabilidades en materia no penal, entendemos que su aporte al contexto actual donde muchas causas importantes son impulsadas por organizaciones de la sociedad civil y por la Defensoría del Pueblo de la Nación no resultaría despreciable. El mandato y la legitimación del MPFN le permitirían litigar cuestiones que hoy están fuera del alcance de particulares y otras agencias estatales comprometidas y su despliegue territorial sugiere la posibilidad de intervenir sobre problemas y zonas postergadas. El MPFN además ha celebrado convenios y tiene enlaces con numerosas autoridades nacionales, universidades y organizaciones de la comunidad científica y podría explotar estas alianzas estratégicas.

La intervención del MPFN, por otro lado, podría contribuir a dotar de mayor uniformidad a la respuesta judicial a este tipo de controversias. Nuestras leyes procesales, organización judicial y el trazado de nuestras jurisdicciones federales



tienden a conspirar contra la posibilidad de abordar de forma integral estas problemáticas. La fragmentación de un mismo conflicto en varios expedientes con distintos objetos, reglas y actores no sólo contrasta con la tendencia a nivel internacional, que recomienda exactamente lo contrario y promueve la creación de jurisdicciones ambiental omnicomprendivas y con amplia competencia remedial, sino que incide negativamente sobre la calidad de la respuesta estatal al dilatar los tiempos de resolución, incrementar la carga de trabajo para las partes y abrir la posibilidad de obtener respuestas contradictorias.

El MPFN podría posicionarse como un actor constante en un contexto donde los problemas son fragmentados y procurar la aplicación de criterios y remedios consistentes y complementarios. Ello podría expandir el universo de problemas justiciables, promover la aplicación de la ley en beneficio de grupos desaventajados y desproporcionadamente afectados por el deterioro ambiental y tener un influjo positivo sobre la calidad de la respuesta estatal.

## VII. Conclusión [\[arriba\]](#)

Dinah Shelton explica la concepción de los derechos ambientales como derechos humanos impone defender a la protección ambiental como una medida esencial para la vigencia de derechos básicos como la vida y la salud, y rechazar la posibilidad de que estos puedan ser disfrutados en un ambiente degradado[26]. La estructura y organización actual del MPFN no parece estar alineada con esta visión del desafío colectivo que tenemos por delante, pero una serie de ajustes accesibles a su organización interna, la conceptualización de su competencia en materia no penal y su estrategia de intervención en dicho ámbito podrían robustecer su incidencia sobre el tema y dar un primer paso hacia una revisión más profunda y ambiciosa de su rol en materia ambiental, a la luz de las distintas experiencias registradas a nivel regional y global.

Christel y Gutiérrez explican que la incorporación a nuestra Constitución del derecho al ambiente sano fue una iniciativa gestada en el Consejo para la Consolidación para la Democracia, que se incluyó en la reforma de 1994[27]. Los derechos ambientales, no obstante, funcionaron como “cláusulas dormidas” por más de una década hasta que las primeras leyes sobre presupuestos mínimos fueron sancionadas y un creciente número de problemas ambientales salieron a la superficie impulsados por distintos modos de participación[28]. Con la misma metáfora podríamos referirnos a la competencia no penal del MPFN cuyas posibilidades parecen no haber sido plenamente exploradas, a más de 25 años de la reforma que dotó al organismo de autonomía, independencia funcional y autarquía financiera e incorporó el derecho a un ambiente sano a la Constitución Nacional. En este caso, la sanción de un nuevo marco legal podría resultar útil para darle un nuevo impulso al trabajo del MPFN en la materia, pero no es imprescindible, ni estrictamente necesario, para activar su potencial.

## Notas [\[arriba\]](#)

\* *Abogado (UBA, 1999), Master en Derecho (UP, 2004), LLM (Yale Law School, 2006). Fiscal Federal. Profesor de Derecho, UBA y UP.*

\*\* Abogado (UBA, 2010), Especialista en Derecho Penal (UTDT, 2016), LL.M. (Southwestern Law School, 2016). Secretario de Fiscalía de Primera Instancia del MPFN, Ayudante de 1° (UBA), JTP int. (UNM).

[1] Información extraída del Portal de Datos Abiertos del Ministerio Público Fiscal de la Nación.

[2] Robinson, Nicholas A., The nature of courts, en AA.VV., Voight Christina y Makuch Zen (ed.), Courts and the Environment, 2018, Edward Elgar Publishing, pp. 32/3.

[3] Voight Christina y Makuch Zen, Courts and the Environment: An Introduction, en AA.VV., Voight Christina y Makuch Zen (ed.), ob. cit., pp. XII.

[4] Pring George y Ping, Catherine, Environmental Courts & Tribunals: A Guide for Policy Makers, Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 2016, p. 1.

[5] *Ibíd.*

[6] *Ibíd.*

[7] *Íd.*, pp. 1/2.

[8] *Íd.*, p. 12.

[9] *Íd.*, p. 13.

[10] *Ibíd.*

[11] *Ibíd.*

[12] *Ibíd.*

[13] *Ibíd.*

[14] *Íd.*, p. 41.

[15] Saulino, Florencia, Comentario al art. 41 de la Constitución Nacional, en AA.VV, Gargarella Roberto y Guidi Sebastián (coord.), Constitución de la Nación Argentina Comentada, t. I, 2019, pp. 1112/9.

[16] *Ibíd.*

[17] *Ibíd.*

[18] *Ibíd.*

[19] Cfr. ley 27.401.

[20] Preston, Brian, Martin, Paul y Kennedy, Amanda, Bridging the gap between aspiration and outcomes: the role of the court in ensuring ecologically sustainable development, en AA.VV, Voight Christina y Makuch Zen (ed.), ob. cit., pp 35/6.

[21] Art. 31 inc. d) de la ley 27.148.

[22] Art. 31 inc. b) de la ley 27.148.

[23] Las leyes de acceso a la información (27.275) y de régimen de libre acceso a la información pública ambiental (25.831), por ejemplo, limitan seriamente las razones que los sujetos obligados pueden invocar para resistir un requerimiento y fijan plazos para la entrega de la información.

[24] Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, Medio Ambiente y Derechos Humanos, del 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, párr. 67.

[25] *Ibíd.*

[26] Shelton, Dinah L., Human Rights and the Environment: Substantive Rights, en "Research Handbook on International Environmental Law", Malgosia Fitzmaurice, David M. Ong & Panos Merkouris (eds.), 2011, GWU Legal Studies Research Paper No. 2013-33.

[27] Christel Lucas G. y Gutiérrez Ricardo A., Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina. The Journal of Environment & Development. 2017;26(3):322-347. doi:10.1177/1070496517701248.

[28] *Ibíd.*

Recibido: 18.10.2021. Aceptado: 26.10.2021.

