

Suprema Corte:

–I–

La Defensora General de la provincia de Río Negro inició una acción de amparo colectivo contra la Provincia de Río Negro y el Municipio de San Antonio Oeste a los efectos de resguardar el derecho de los niños, niñas y adolescentes que habitan en ese municipio a la salud y al goce de un medio ambiente sano, para lo cual requirió, entre otras medidas, que se ordene la efectiva remediación de las zonas contaminadas con plomo y otros metales pesados (fs. 1, apartado I).

Específicamente, a fojas 553/5, la defensora solicitó, en vista de los diversos informes y audiencias realizadas en el marco del proceso, que se condene al municipio y a la provincia demandados a la "urgente remediación del sitio contaminado en un plazo máximo de 12 meses (plazo en el cual deberá encontrarse totalmente finalizado el proceso de remediación), con garantía de una correcta evaluación ambiental, la eliminación y/o control de las fuentes de exposición a la misma, con informe periódico de las etapas comprendidas" (fs. 554).

–II–

La acción tramitó en forma originaria y ante uno de los magistrados del Superior Tribunal provincial en los términos del artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial —ley 2430—. Ese magistrado, en relación con la petición de fojas 553/5, resolvió: "Primero: Hacer lugar al amparo interpuesto, ordenando a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Río Negro —como autoridad de aplicación— que deberá ocuparse de informar a este Tribunal sobre la efectiva ejecución del Subprograma II "Gestión Ambiental Minera" (GEAMIN) y del seguimiento del

proceso. En ese orden deberá presentar informes sobre la marcha del mismo cada sesenta días corridos, y el primer plazo habrá de comenzar con la notificación del presente” (fs. 757; además ver fs. 740).

En los considerandos de esa resolución el magistrado sostuvo que no correspondía por la vía excepcional del amparo tomar decisiones que pudiesen interferir en las tareas llevadas a cabo en el marco del Subprograma II “Gestión Ambiental Minera” (GEAMIN), el cual finalizaría en el mes de diciembre de 2014. Allí, apuntó que el monitoreo de la aplicación efectiva del citado programa se encontraba a cargo de la Comisión de Seguimiento del Proceso de Implementación en San Antonio Oeste del Subprograma II GEAMIN, creada mediante la ley provincial 4368 e integrada por representantes del Poder Ejecutivo provincial y municipal, legisladores y del Grupo Promotor para el tratamiento de la problemática ambiental en San Antonio Oeste. Por ello, estimó que en el marco de su jurisdicción su labor era subsidiaria, pues la adopción de una conducta contraria implicaría interferir en políticas públicas propias de los demás poderes del Estado provincial, lo que generaría, a su vez, una superposición de esfuerzos destinados a lograr idénticos objetivos. En esa inteligencia, ordenó únicamente a la autoridad de aplicación la producción de informes sobre la ejecución del mencionado Subprograma y del seguimiento del proceso (fs. 751/752).

–III–

Tal pronunciamiento fue cuestionado por la defensora mediante el recurso de revocatoria (fs.778/784) previsto en el citado artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que posibilita la revisión por el Superior Tribunal provincial en pleno, en su calidad de tribunal de última instancia, de las sentencias de amparo dictadas por uno de sus jueces (art. 43, ley 2430).

Su principal cuestionamiento apuntó a que la sentencia, si bien en lo formal hizo lugar a la acción de amparo, rechazó su pretensión principal dirigida a que se impusiera al Estado provincial y al Municipio un deber solidario de remediación de la zona contaminada con minerales pesados, individualizándose responsables y fijándose plazos de cumplimiento.

La defensora resaltó que, en su lugar, la resolución apelada impuso el deber de informar sobre el seguimiento del programa público de remediación ambiental en curso, que, según afirmó, podría dejar de ejecutarse "sin que exista un nexo jurídico de obligatoriedad" (fs. 780 y 780 vta).

–IV–

El Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Río Negro resolvió, por mayoría, declarar mal concedido el recurso de revocatoria deducido por la Defensora General subrogante contra la sentencia del juez del amparo (fs. 891/899).

El tribunal *a quo* fundó el rechazo de la revocatoria en lo prescripto en el artículo 20 de la Ley de Amparo de los intereses difusos y/o derechos colectivos —ley 2779—, que dispone que en ese tipo de procesos son recurribles únicamente la sentencia denegatoria y la que versa sobre las medidas cautelares.

Apuntó que el pronunciamiento apelado por la defensora había hecho lugar a la acción, por lo que no se configuraba uno de los supuestos previstos como recurribles. En consecuencia, entendió que el recurso de revocatoria era inadmisibile, pues, la ley de amparo tiene como regla la irrecurribilidad de la sentencia, salvo las citadas excepciones.

En esa línea, sostuvo que la revocatoria ante el Superior Tribunal de Justicia en pleno establecida en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial es procedente únicamente en los supuestos enunciados como recurribles por la ley de amparo. Puntualizó que si no se aplicase la restricción contenida en el artículo 20 de la ley de amparo a las apelaciones intentadas ante el Superior Tribunal en los términos del citado artículo 42, se efectuaría una diferencia en desmedro de los procesos colectivos sustanciados ante los jueces de primera instancia o de cámara. Por ello, concluyó que la interpretación armónica de ambas normas imponía la necesidad de acotar la procedencia del recurso de revocatoria en los amparos colectivos a los supuestos taxativamente enumerados en la ley especial.

-V-

Contra dicho pronunciamiento, la Defensora General de la provincia de Río Negro interpuso recurso extraordinario (fs. 959/976), cuya denegatoria (fs. 1000/1002) dio lugar a la queja en estudio (fs. 720/724 del cuaderno de queja).

La recurrente aduce que existe cuestión federal puesto que la sentencia apelada cercena los derechos de los niños, niñas y adolescentes de San Antonio Oeste a la salud, a gozar de un medio ambiente sano y al acceso a una instancia revisora.

En la apelación federal, la defensora fundamenta que el pronunciamiento en crisis viola el derecho de la doble instancia revisora. Sostiene que el razonamiento realizado por el tribunal sobre el artículo 20 de la ley 2779 resulta arbitrario, pues considera que la norma busca proteger al amparista y no puede interpretarse de manera tal que menoscabe su derecho de defensa.

Se agravia del modo en que fue rechazado el recurso de revocatoria, dado que el tribunal lo declaró mal concedido sin ingresar al fondo del asunto. Arguye que el pronunciamiento que motivó el recurso de revocatoria constituye una denegación parcial del objeto del amparo, pues estima que la mayor parte de las peticiones oportunamente planteadas no fueron acogidas y que la revisión de la sentencia pretendida versaba sobre ese rechazo parcial.

Explica que el juez del amparo omitió imponer al municipio y a la provincia la obligación solidaria de remediar las zonas contaminadas con plomo y otros metales pesados, fijar un plazo cierto para que las demandadas efectúen esa remediación y designar funcionarios responsables de su ejecución, bajo apercibimiento de imponer sanciones pecuniarias ante un supuesto incumplimiento en tiempo y forma.

Por ello, tacha de arbitraria y nula la resolución que declaró mal concedido el recurso de revocatoria al afirmar que el tribunal incurrió en un excesivo rigor formal y, en consecuencia, dejó a los niños de San Antonio Oeste sin acceso a una tutela judicial efectiva.

Por último, invoca la violación del principio de congruencia. Relata que en la demanda la defensoría petitionó la efectiva remediación de las zonas y la protección del derecho a la salud, pero que la sentencia del juez del amparo impuso a la provincia una mera obligación de información, apartándose del objeto del amparo. Añade que una resolución de ese tenor no garantiza la efectiva remediación pretendida, pues existen diversas eventualidades —tales como incumplimientos administrativos, vencimiento de plazos, entre otras— por las cuales el programa podría dejar de ejecutarse.

En cuanto a la admisibilidad formal del recurso, cabe señalar que uno de los principales argumentos por los cuales el Superior Tribunal provincial denegó la apelación federal se funda en que las sentencias dictadas en un amparo no son definitivas pues, por la propia naturaleza de este tipo de procesos, no hacen cosa juzgada material (fs. 1000 vta.).

Sin embargo, la Corte Suprema ha hecho excepción de esa doctrina al equiparar las sentencias de un proceso de amparo a las definitivas cuando lo resuelto causa un agravio de difícil o imposible reparación ulterior, en virtud de que las instancias anteriores resolvieron sobre el fondo del asunto, lo que torna ilusoria la posibilidad de la accionante de acudir a otra vía procesal (dictamen de la Procuración General de la Nación al que remitió la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la resolución registrada en Fallos: 335:361, “Federación Argentina de Colegios de Abogados”). Esa situación se verifica en la especie, pues al declarar mal concedido el recurso de revocatoria el Superior Tribunal provincial convalidó la sentencia de grado que resolvió sobre el fondo del amparo.

Por otra parte, la Corte Suprema ha dicho que, si bien las resoluciones de los superiores tribunales provinciales que versan sobre los recursos de orden local no son, en principio, susceptibles de revisión por medio de la apelación federal, corresponde habilitar el recurso extraordinario cuando la decisión de los órganos de justicia locales no constituye una derivación razonada del derecho vigente con arreglo a las circunstancias de la causa, o se realiza un examen de los requisitos que debe reunir la apelación con inusitado rigor formal que lesiona garantías constitucionales (CSJ 1314/2012 [48-M]/CS1, “Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suc. Argentina y su propietaria

Yamana Gold Inc. y otro s/ acción de amparo", sentencia del 2 de marzo de 2015, considerando quinto y sus citas). Entiendo que tal situación se presenta en el caso, ante el rechazo por el *a quo* del recurso de revocatoria interpuesto contra la sentencia de amparo.

–VII–

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

De los antecedentes transcriptos surge que, en lo que aquí resulta pertinente, el juez del amparo, si bien admitió parcialmente la acción, rechazó en lo sustancial las pretensiones de la defensora general (fs. 729/59). Más allá de los términos de la parte dispositiva de la sentencia, el juez no hizo lugar a uno de sus reclamos principales, esto es, la imposición a la provincia y al municipio de una obligación positiva de "remediación del sitio contaminado en un plazo no mayor a 12 meses" (fs. 740). El juez de grado se negó expresamente a adoptar esa medida reparatoria al considerar que podía afectar la ejecución del programa administrativo dirigido a efectuar esa remediación. En su lugar, impuso a las autoridades provinciales un deber de índole procedimental consistente en informar periódicamente el seguimiento del programa. Por ello, en lo que respecta a esta cuestión medular para el alcance de la tutela ambiental como es el deber de recomposición del ambiente dañado (artículo 41 de la Constitución Nacional y artículo 30 de la Ley General del Ambiente), la acción de amparo resultó, en definitiva, denegada.

En este contexto, la interpretación de las constancias del expediente y de las normas provinciales efectuada por el *a quo* derivó en una restricción irrazonable de la vía recursiva, pues aun a la luz del artículo 20 de la ley de amparo provincial correspondía considerar admisible el recurso de revocatoria interpuesto.

Al decidir de esa forma el tribunal imposibilitó la revisión de un fallo dictado en el marco de un amparo colectivo que involucra derechos fundamentales a la salud y a un ambiente sano y equilibrado (artículo 41 de la Constitución Nacional) por lo que le era exigible el máximo grado de prudencia en la verificación de los requisitos para la procedencia del recurso, con el riesgo de frustrar una vía procesal apta para asegurar la tutela judicial efectiva de la personas directamente afectadas por el daño ambiental (art. 25, Convención Americana sobre los Derechos Humanos; doct. dictámenes de la Procuración General de la Nación emitidos en las causas S.C. C. 154, L. XLIX, "Cruz Felipa y otros c/ Minera Alumbrera Limited y otro s/ sumarísimo" y S.C. M. 1314, L. XLVIII "Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suc. Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros/ acción de amparo", del 5 de diciembre de 2013 y 3 de diciembre de 2014, respectivamente).

En concreto, el tribunal debió ponderar que al momento de decidir la procedencia de la revocatoria, esto es, el 12 noviembre de 2014, la situación ambiental llevaba un prolongado lapso sin resolver e incidía negativamente en los derechos de los niños, niñas y adolescentes que habitan las zonas afectadas. En efecto, los informes incorporados a la causa sobre el estado de salud de este grupo revelan que en el año 2005 "el 20% de los niños expuestos tenían valores de plumbemia mayores a los aceptados por la OMS, esto es, más del 10 mcg/dl)" (fs. 23). Los últimos estudios realizados en el 2013, si bien evidencian un descenso de esos niveles, acreditan la presencia de plomo

en sangre, lo que implica que esa población continúa expuesta al efecto contaminante de los metales pesados, problemática que, según las recomendaciones del Ministerio de Salud de la provincia de Río Negro, no cesará hasta que se logre la efectiva remediación de la zona afectada (fs. 421/428 y fs. 37/63 del expediente N° 2002-72-14-3).

La Corte Suprema enfatizó, en asuntos concernientes a la tutela del daño ambiental, que la acción de amparo tiene por objeto la efectiva protección de los derechos vulnerados, por lo cual, en ese marco, las reglas procesales deben ser interpretadas con un criterio amplio que, sin trascender el límite de su propia lógica, ponga el acento en su carácter meramente instrumental de medio a fin (CSJ 1314/2012 [48-M]/ CS1, "Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suc. Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otro s/ acción de amparo", sentencia del 2 de marzo de 2015, considerando séptimo y sus citas).

Ninguno de estos principios han sido debidamente observado por el *a quo*, pues al rechazar el recurso de revocatoria —que puso en tela de juicio la aptitud de la sentencia del juez del amparo para proteger los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes— neutralizó la eficacia del recurso judicial intentado, con único sustento en la interpretación restrictiva de la norma procesal local.

En conclusión, el pronunciamiento apelado configura un supuesto de excesivo rigor formal que afecta derechos constitucionales, por lo que debe descalificarse como pronunciamiento judicial válido en función de la doctrina de arbitrariedad de sentencias.

-VIII-

Por lo expuesto, opino que corresponde hacer lugar a la queja y al recurso extraordinario, dejar sin efecto la sentencia apelada y ordenar el dictado de una nueva ajustada a derecho.

Buenos Aires, 29 de marzo de 2016.

ES COPIA

VÍCTOR ABRAMOVICH



ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación