



Ministerio Público
de la Defensa
República Argentina



Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación

.....
Litigio estratégico en materia ambiental.
A 15 años del fallo "Mendoza" de la CSJN

*Revista del Ministerio Público de la
Defensa de la Nación N°18. Diciembre 2023*

Editora:

Stella Maris Martínez

Directora:

Julieta Di Corleto

Escriben:

Mariel Acosta

Marina del Sol Alvarellos

Catalina Asiain

Livia Barbosa Giurizzatto

Cecilia Calderón

Agustin Cavana

Pablo Damián Colmegna

Raymundo Cordero García

María Mercedes Crespi

Ana Di Pangraccio

María Eugenia Di Paola

Nicolás Escandar

Luigi Ferrajoli

Leonardo Filippini

Luciano Furtado Loubet

Pilar Garcia

Agustín Garone

Alejo J. Giles

Mariano Gutierrez

Catalina Highton

Camila Jorge

Ana Lanziani

Romina Alicia Magnano

Catalina Marino

Andrés Martínez-Moscoso

Andreea Parvu

João Onofre Pereira Pinto

Teresita Rossetto

Julieta Rossi

Laura Royo

Diana Rucavado

Virginia Saucedo

Fernando Silva Bernardes

Sebastián Ernesto Tedeschi

Elva Terceros Cuellar

Romina Tuliano Conde

Pablo Vitale

Coordinación de contenido:

*Fiorella Cesa y Florencia Molina Chávez
(Escuela de la Defensa Pública)*

*Mariel Acosta Magdalena y Mariano H.
Gutiérrez (Equipo de Trabajo Río Matanza
Riachuelo)*

Coordinación editorial:

*Secretaría General de Coordinación - Coor-
dinación de Comunicación Institucional,
Prensa y Relaciones con la Comunidad*

Edición y relevamiento cartográfico: Pilar

García (Equipo de T. Río Matanza Riachuelo)

Producción, realización y edición de entrevistas

audiovisuales: Miguel Chelabian y Agustín

Garone (Equipo de T. Río Matanza Riachuelo)

Edición:

Gabriel Herz

Diseño y diagramación:

*Subdirección de Comunicación
Institucional*

Fotografía de tapa:

*“Garza sobre una manguera flotante en Vuel-
ta de Rocha, frente a la Escuela Benito Quin-
quela Martín” (2014) de Manuel Fernández
Riachuelos. Muestra colectiva de fotos y video
– Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo
(ACUMAR)*

*El contenido y opiniones vertidas en los artí-
culos de esta revista son de exclusiva respon-
sabilidad de sus autores.*

*Ministerio Público de la Defensa de la Nación
Defensoría General de la Nación*

ISSN 2618-4265

ÍNDICE

- LÍNEA EDITORIAL** 7
- 9** **Aportes para la intervención de la defensa pública en casos de injusticia ambiental. Reflexiones desde la Causa Riachuelo***
Mariel Acosta Magdalena, Cecilia Calderón y Mariano H. Gutiérrez
- EXPERIENCIAS NACIONALES** 35
- 37** **Tensiones en la construcción de la estrategia jurídico-comunitaria en la Causa Riachuelo**
Agustín Garone, Andreea Parvu y Romina Tuliano Conde
- 53** **La especificidad del territorio en el ejercicio de la defensa pública: la experiencia en la Causa Riachuelo**
Pilar García, Catalina Highton y Teresita Rossetto
- 71** **Humedales para la vida: el escenario nacional y los aportes regionales y globales para su protección efectiva en Argentina**
Ana Di Pangraccio
- 83** **La protección del derecho a un ambiente sano en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**
Julieta Rossi y Pablo Damián Colmegna
- 101** **El fallo “Mendoza” en la Ciudad de Buenos Aires. Balance a quince años de una sentencia emblemática**
Ana Lanziani y Laura Royo
- 113** **Los Ministerios Públicos en la defensa del ambiente**
Leonardo Filippini y Agustín Cavana
- 125** **La justicia frente a la triple crisis planetaria. El rol del Derecho Internacional Ambiental**
Maria Eugenia Di Paola y Catalina Asiain
- 145** **La representación complementaria de niños, niñas y adolescentes ejercida por la defensa pública en un amparo ambiental**
María Mercedes Crespi
- 155** **A quince años del Fallo Mendoza: experiencias de empoderamiento jurídico en Villa Inflamable**
Camila Jorge, Catalina Marino, Virginia Saucedo y Pablo Vitale
- 169** **Infancias frente al impacto del daño ambiental. Aportes desde una perspectiva interseccional a propósito de la causa “Mendoza”**
Romina Alicia Magnano

- 185 La experiencia del litigio ambiental en relación a los derechos económicos sociales y culturales**
Sebastián Ernesto Tedeschi, Marina del Sol Alvarellos y Alejo J. Giles

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES 201

- 203 La protección de los ríos urbanos en América Latina. Caso río Monjas (Ecuador)**
Andrés Martínez-Moscoso

- 219 Las limitaciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático en el Sur Global**
Diana Rucavado

- 233 El derecho a la tierra de las comunidades y la jurisdicción agroambiental en Bolivia**
Elva Terceros Cuellar

- 245 Extinción de vertederos en Mato Grosso do Sul: acciones del ministerio público en la mitigación del cambio climático. Un estudio de caso**
Luciano Furtado Loubet, Lívia Barbosa Giurizzatto, João Onofre Pereira Pinto, Fernando Silva Bernardes y Raymundo Cordero García

ENTREVISTA 269

- 271 “La Constitución de la Tierra implica la supresión de la soberanía de los Estados como soberanía absoluta”**
Entrevista a Luigi Ferrajoli
Por Nicolás Escandar

- 279 Las voces de los vecinos y vecinas de la causa Riachuelo**

Los Ministerios Públicos en la defensa del ambiente

Leonardo Filippini

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

Agustín Cavana

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° (FDER, UBA). JTP int. (UNM).

I. Introducción

El artículo 120 de la Constitución Nacional y las leyes orgánicas de los Ministerios Públicos Fiscal (MPFN) y de la Defensa (MPDN) de la Nación asignan a ambos organismos amplios mandatos para la defensa y protección de los intereses generales de la sociedad, los derechos humanos y el acceso a la justicia. Ese aspecto contrasta con estructuras organizativas quizá más orientadas a una intervención reactiva y unidimensional, que pueden limitar la capacidad de ambas instituciones de representar intereses colectivos e intervenir de manera decisiva y relevante sobre problemas estructurales.

Esto parece particularmente cierto en materia ambiental, donde la capacidad de intervenir sobre la problemática se ve comprometida por la falta de recursos, capacitación y/o compromiso estatal y privado. La justicia ambiental requiere un abordaje especializado, la colaboración con otras agencias gubernamentales y un trabajo proactivo para identificar potenciales factores de riesgo. También es necesario facilitar el acceso a la información de la ciudadanía y conectar con las comunidades vulnerables afectadas por la degradación del ambiente; prevenir y remediar el daño, y ejecutar y controlar el cumplimiento de sen-

tencias. Un compromiso con esta agenda requiere, como mínimo, examinar las prácticas y estrategias de intervención.

El propósito de estas líneas es apuntar que nuestro ordenamiento legal brinda a los Ministerios Públicos herramientas útiles para cumplir de forma más acabada con su mandato ambiental y que un mayor nivel de involucramiento podría resultar deseable y positivo. Ofreceremos, en primer lugar, un brevísimo panorama de algunas reformas encaradas a nivel internacional para dar respuesta a los desafíos planteados por el litigio en materia ambiental; luego, las contrastaremos con algunas de las medidas y definiciones adoptadas a nivel local; finalmente, identificaremos aquellas atribuciones vinculadas y útiles para la intervención en materia ambiental.

En lo sustancial, creemos que más allá de los problemas y deficiencias a nivel regulatorio es posible construir una agenda de trabajo desde el ámbito de los Ministerios Públicos que articule y coordine su intervención sobre cuestiones penales y no penales y que con énfasis en estas últimas promueva un accionar proactivo que tenga como objetivo la prevención y reparación del daño ambiental. Esto es posible bajo la ley vigente y podría contribuir a la expansión y fortalecimiento de la influencia de ambos organismos en materia ambiental e, incluso, a ordenar la respuesta judicial y vehicular algunas inquietudes ciudadanas sobre la materia que hoy no están siendo atendidas.

II. Operadores judiciales en la protección del ambiente

A medida que los problemas ambientales de nuestro planeta se vuelven más graves y mejora nuestra comprensión de su dimensión e implicancias, explica Robinson (en Voight y Makuch 2018, 32/3), la búsqueda de justicia ocupa un lugar más importante. Con frecuencia, las normas ambientales y los va-

lores 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 (Voight y Makuch 2018, XII). 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.

En 2016 y luego en 2021, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) publicó dos guías sobre tribunales y juzgados ambientales que pretenden ofrecer una síntesis de las experiencias, opiniones y recomendaciones de funcionarios y funcionarias que se encuentran en la vanguardia del campo de la administración de justicia especializada en ambiente y presentan las conclusiones de un relevamiento de las prácticas e instituciones dedicadas a la temática y de una serie de entrevistas con juezas, jueces y expertos/as en la materia (Pring y Pring 2016, IV y PNUMA 2021, 2). A continuación, se reproducen algunos de sus hallazgos y conclusiones.

Desde el año 2000 en adelante el número de tribunales judiciales y administrativos especializados experimentó una expansión sin precedentes. Entre los años 2009 y 2016, se pasó de 350 a más de 1200 tribunales con competencia nacional o provincial/estadual distribuidos en, al menos, 44 países. Este último relevamiento registró también la existencia de planes o discusiones para la creación de instituciones análogas en otros 20 Estados. El 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.

En el año 2021, el PNUMA contabilizó un total de 2115 tribunales especializados operativos, distribuidos en 67 países. 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. 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. En contraste, 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.

Desde el año 2016 en adelante, se advierte que este proceso de expansión continúa de manera sostenida, pero su ritmo se ha ralentizado y algunos países han comenzado a optar por crear “bancas verdes” o designar “jueces o juezas verdes” en tribunales ordinarios. Esta tendencia de designar jueces o juezas con algún grado de especialización en derecho ambiental ha surgido como respuesta a distintas problemáticas y se ha instalado como una alternativa viable a la creación de tribunales especializados. Algunos países han elegido este modelo para reducir costos operativos o superar bloqueos políticos. En otros casos, es la consecuencia de la acumulación de casos similares en determinados tribunales o salas y de un proceso de profesionalización motorizado por la propia magistratura.

Algunos países, entre ellos la mayoría de los que integran 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.

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 perfecto para los tribunales especializados.

En definitiva, el consenso emergente parece ser que 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. Los estudios empíricos sobre el tema dan cuenta de un importante nivel de heterogeneidad a nivel del diseño institucional, pero también han documentado buenas prácticas en su proceso de implementación y operatoria, que contribuyen al mejor cumplimiento de sus objetivos y que, en algunos casos, imponen la necesidad de repensar nuestra organización judicial y reglas de legitimación y competencia (Preston 2014, 365-393).

III. Adjudicación de disputas ambientales en Argentina

Este proceso de expansión ha tenido expresiones más bien modestas en Argentina. En el año 2006, se creó en la órbita del MPFN la Unidad Fiscal para la investigación de delitos ambientales (UFIMA) con el objetivo de 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 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 22.421 de protección y conservación de la fauna silvestre, así como a aquellos delitos conexos con la materia.

La Defensoría del Pueblo de la Nación, por su parte, tiene un área especializada en medio ambiente y desarrollo sustentable y, aunque se encuentra acéfala hace más de una década y su legitimación ha sido limitada, retiene amplias facultades para accionar en defensa de derechos de incidencia colectiva. En febrero de 2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) creó una Oficina de Justicia Ambiental¹ y en abril de 2015 inauguró la Secretaría de Juicios Ambientales². Contemporáneamente, la Defensoría General de la Nación (DGN) conformó el Equipo de Trabajo Río Matanza Riachuelo³ para garantizar el acceso a la justicia de las personas que debían relocalizarse o habitaban en barrios en proceso de urbanización, en el marco de la ejecución de la sentencia de la causa “Mendoza”⁴. Además, en junio de 2016, su Área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue jerarquizada y convertida en un programa⁵.

En noviembre de 2020, el Congreso de la Nación sancionó la Ley 27.592, también conocida como Ley Yolanda, que establece “la capacitación obligatoria en la temática de ambiente, con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático, para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías”⁶.

Pero, con todo, lo cierto es que todavía no existen tribunales especializados en cuestiones ambientales a nivel federal y el grueso de los casos siguen siendo resueltos por magistrados y magistradas que no necesariamente tienen experiencia o formación en la materia. Algo similar sucede en el ámbito de los Ministerios Públicos debido a que sus oficinas especializadas tienden a participar en casos cuando las y los fiscales o defensores/as solicitan su colaboración sin desplazarlos, ni asumir el ejercicio o la titularidad de la acción⁷.

De hecho, Medici-Colombo y Ricarte (2013) sugieren que la falta de compromiso de las agencias estatales con el litigio en materia ambiental y la falta de celeridad en la respuesta judicial son identificados como algunos de los principales obstáculos para la protección del ambiente por algunos referentes del litigio ambiental latinoamericano. En particular, esta ausencia genera que la promoción de litigios en defensa del ambiente dependa en gran medida de la iniciativa de la sociedad civil, lo que resulta problemático debido a que estos actores cuentan con recursos limitados y, en su mayoría, están localizados en los grandes centros urbanos y no en las comunidades marginales y distantes que a menudo se ven desproporcionadamente afectadas por el daño ambiental⁸.

Estas carencias se ven profundizadas por una organización judicial y reglas procesales que conspiran contra el abordaje integral de los problemas ambientales que no reconocen límites jurisdiccionales, pero lo mismo están sujetos al esquema de facultades concurrentes plasmado en nuestra Constitución Nacional (art. 41). Como explica Saulino (2019, 1112-1119), la reforma constitucional de 1994 amplió las facultades del Congreso de la Nación:

1 Acordada 1/2014.

2 Acordada 8/2015.

3 Res. DGN N° 720/2014.

4 Res. DGN N° 720/2014.

5 Res. DGN N° 904/16

6 Arts. 1 y 2 de la Ley 27.952.

7 Art. 3 de la Res. PGN N°123/06 y punto I inc. a) de la Res. DGN N°904/16.

8 *Ibid.*

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. Estas leyes funcionan como un piso mínimo que puede ser ajustado y complementado por las provincias, que tienen la potestad de dictar normas para dar cuenta de sus problemas y enfrentarlos.

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. En este sentido, Saulino (2019, 1112-1119) apunta que 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.

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”⁹ y de aportar elementos objetivos que respalden su argumentación, cuando el “carácter interjurisdiccional del recurso afectado no resulta manifiesto”¹⁰. En ocasiones la discusión sobre la competencia se extiende en el tiempo, impide la discusión sobre la problemática de fondo y monopoliza la atención de los tribunales superiores.

9 CSJN, Fallos 336:1336.

10 *Ibid.*

De hecho, un relevamiento de 47 fallos de la CSJN en materia ambiental dictados desde 1995 hasta ahora -realizado específicamente para la elaboración de este texto- arroja que 37 estuvieron destinados a dirimir contiendas de competencia. Entre ellos se encuentran 16 de las 25 decisiones que la CSJN incluye en su selección de fallos destacados¹¹. La estructura actual de los Ministerios Públicos podría ayudar a sortear parcialmente esta dificultad en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde fiscalías y defensorías nacionales y federales tienen una jefatura común. Pero obviamente no sucede lo mismo con las unidades fiscales o de defensa con asiento en las provincias.

IV. Organización y lógica de intervención de los Ministerios Públicos

Esta relativa dispersión en parte puede estar ligada a leyes orgánicas de ambos Ministerios que, entre otras cosas, distinguen los ámbitos de intervención penal y no penal. En la materia ambiental, los límites entre uno y otro ámbito son difusos muchas veces. Algunos casos penales pueden implicar pretensiones civiles, sean acumulables o no, y algunas fiscalías y defensorías federales concentran funciones penales y no penales. Pero esos mismos actores están informados por lógicas de intervención marcadamente diversas en unos y otros procesos, factor que impide la posibilidad de abordar de manera integral los problemas. La división va a contramano de la tendencia favorable a la expansión y concentración de la jurisdicción de los tribunales ambientales que documentan algunos estudios empíricos¹².

11 Información extraída de la selección de fallos destacados elaborada por la Secretaría de Jurisprudencia de la CSJN, disponible en <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallosDestacados/consulta.html>

12 *Ibid.*

Las leyes orgánicas de los Ministerios Públicos replican en gran medida la estructura del Poder Judicial y dividen las responsabilidades entre sus magistrados y magistradas de un modo que compromete su capacidad de intervenir sobre problemas complejos. La comprensión del rol de los Ministerios Públicos reflejada en estos instrumentos y algunas de las decisiones organizativas, administrativas y operativas resultantes pueden concurrir a explicar la 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.

Así la ley orgánica del MPFN distingue entre fiscalías penales y no penales, y regula de manera mucho más detallada a las primeras. Alrededor de 4 mil de las aproximadamente 5.300 personas que emplea el MPFN trabajan sobre casos penales y sólo 276 lo hacen en el ámbito no penal¹³. 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. Una de las consecuencias de este énfasis penal es una intervención más bien reactiva y unidimensional.

En materia no penal, en cambio, su participación es regulada de forma vaga y asistemática por las leyes 24.946 y 27.148¹⁴ y generalmente no tiene carácter vinculante. El art. 31 de la ley 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 es sencillo determinar cuáles son unos y otros. Cualquiera sea la interpretación 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.

No todos estos problemas son extensibles al MPDN. Su ley orgánica regula de manera pormenorizada su intervención en el ámbito no penal y el organismo parece destinar más recursos humanos y materiales a atender este tipo de problemas¹⁵. Sus principios específicos, como por ejemplo el interés predominante del asistido o defendido, hacen que el sentido de su intervención en el ámbito no penal sea mucho más clara y fácil de reconstruir en situaciones puntuales. La reforma introducida por la ley 27.372, por otro lado, habilita la posibilidad de implementar la coordinación y articulación que reclamamos en el ámbito del MPFN y podría nutrirse de la experiencia más vasta y asentada del organismo en litigios no penales.

Sin perjuicio de ello, en determinadas situaciones la posibilidad de coordinar líneas de trabajo puede verse coartada por conflictos de interés y su mayor implicación en el ámbito no penal tiene como correlato un mayor grado de compartimentalización de las responsabilidades y una más alta demanda de sus servicios, lo que reclama una serie de definiciones institucionales relevantes para viabilizar este tipo de intervención.

V. Potencial de la intervención no penal

Los términos relativamente amplios en que la legitimación de los Ministerios Públi-

13 Datos de elaboración propia a partir de la información extraída del Portal de Datos Abiertos del Ministerio Público Fiscal de la Nación, disponible en <https://www.mpf.gob.ar/transparencia-activa/#top>.

14 Arts. 41 de la ley 24.946 y 30 y 31 de la ley 27.148.

15 Cfr. MPD, Información sobre causas tramitadas, 2021.

cos fue formulada habilitan la posibilidad de una intervención sobre un universo de casos más amplio y significativo que el propio del fuero penal. La mayoría de los estándares, deberes y obligaciones en materia ambiental no son respaldados por normas penales. La ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios (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 25.675 tampoco tiene normas penales, pero contempla la posibilidad de accionar legalmente para conseguir el cese y 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 a dicho ámbito. Nuestra legislación penal tampoco admite la atribución de responsabilidad a personas jurídicas por este tipo de infracciones¹⁶. La ley 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 emblemáti-

cos, como las causas “Mendoza” (Riachuelo) y “Dino Salas” (forestación) no son penales. 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 acreciente su impacto. 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 la jurisdicción penal.

En el ámbito del MPFN, esto sugiere la necesidad de revitalizar la reflexión sobre la estrategia y modalidad de intervención y, centralmente, de 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. La implementación de este tipo de políticas y pautas de actuación, por cierto, resultaría plausible bajo la nueva ley orgánica que pretende una organización dinámica y crea fiscalías de coordinación con atribuciones para diseñar objetivos, distribuir casos y conformar equipos de trabajo.

La estructura y ámbito de incumbencia del MPDN ofrece la posibilidad de replicar esta línea de trabajo, a partir de la articulación entre defensorías y programas de patrocinio jurídico de víctimas de delito y las defensorías y programas con competencia no penal, pero invita también a explorar alternativas más ambiciosas. La responsabilidad de ejercer la representación de colectivos vulnerables afectados por problemas ambientales, el mandato amplio del MPDN y la ausencia extendida de actores estatales de peso en el litigio ambiental sugieren la conveniencia de explorar alternativas para escalar el esfuerzo institucional para la remo-

¹⁶ Cfr. ley 27.401.

ción de obstáculos en el acceso a la justicia y vehiculizar reclamos hoy silenciados.

VI. Actuación proactiva en defensa del ambiente

Preston, Martin y Kennedy (en Voight y Makuch 2018), observan que

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.

Por ello, y en línea con lo dicho hasta aquí, entendemos que es necesario que una o varias agencias estatales promuevan 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 no configuran delito exigen ser puestas en conocimiento de las autoridades pertinentes y, en ocasiones, esto puede representar una oportunidad perdida de intervenir sobre problemas relevantes con una voz y visión propias. El MPFN tiene un mandato de intervenir en este tipo de casos, una capacidad instalada considerable y una legitimación amplia y facultades útiles 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. De hecho, la nueva ley orgánica del MPFN buscó expandir las posibilidades de intervención proactiva del MPFN en el ámbito penal¹⁷. Algo similar sucede en el ámbito no penal, donde la ley orgánica reclama intervenir en casos donde “se encuentren en juego daños causados o que puedan causarse al patrimonio social, a la salud pública y al medio ambiente”¹⁸ y peticionar en “en especial, en los conflictos en los que se encuentren afectados intereses colectivos, un interés y/o una política pública trascendente”¹⁹.

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 acciones 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 magistradas²⁰.

17 cfr. arts. 7, 8 y 24 inc. g.

18 Art. 31 inc. d) de la ley 27.148.

19 Art. 31 inc. d) de la ley 27.148.

20 Las leyes de acceso a la información (27.275) y de régimen de libre acceso a la información pública am-

El MPDN, por otro lado, impulsa diligencias preliminares de manera rutinaria en el ámbito no penal, generalmente como antesala de la judicialización de este tipo de controversia. El ejercicio de este tipo de atribuciones se encuentra fuera de discusión, por lo que el desafío pasa por incorporar más agresivamente la cuestión ambiental a su agenda y en pensar un diseño de nuevas líneas de trabajo que permitan escalar los esfuerzos existentes y maximizar su impacto.

Recapitulando, no hay obstáculos legales insalvables para que los Ministerios Públicos asuman la iniciativa en cuestiones ambientales no penales ni para que sus esferas superiores delineen una estrategia institucional que haga posible una intervención coordinada y complementaria sobre problemáticas ambientales.

VII. ¿Qué esperar de una intervención proactiva y coordinada?

La intervención proactiva en temas ambientales no penales puede parecer una innovación modesta. De mantenerse las condiciones actuales es esperable que su impacto inmediato e incidencia sobre la problemática sean igualmente austeros. Con todo, aparece deseable que los Ministerios Públicos puedan 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 vehicular 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’²¹. 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”²².

Muchos de estos sectores y/o comunidades experimentan también dificultades para acceder a la justicia en general. Aunque la intervención de los Ministerios Públicos en defensa de la legalidad o representación de sus intereses 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.

biental (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.

21 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.

22 *Ibíd.*

Aun considerando los limitados recursos a disposición de los Ministerios Públicos, 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. Sus mandatos y legitimación les 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. Ambos organismos, además, han celebrado convenios y tienen enlaces con numerosas autoridades nacionales, universidades y organizaciones de la comunidad científica y podrían explotar estas alianzas estratégicas.

La intervención de los Ministerios Públicos, 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 ambientales omnicomprensivas 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 y el MPDN podrían posicionarse como actores permanentes y constantes 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.

VIII. Conclusión

La concepción de los derechos ambientales como derechos humanos impone defender 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 (Shelton, 2013, 265-283). La estructura y organización actual de los Ministerios Públicos no parece estar perfectamente alineada con esta visión del desafío colectivo, pero una serie de ajustes accesibles a su organización interna, la reconceptualización de su competencia en materia no penal y sus estrategias de intervención en dicho ámbito podrían robustecer su incidencia sobre el tema y dar un primer paso hacia una revisión profunda y ambiciosa de su papel en materia ambiental, a la luz de las distintas experiencias registradas a nivel regional y global.

La incorporación a nuestra Constitución del derecho al ambiente sano en 1994 fue una iniciativa gestada en el Consejo para la Consolidación para la Democracia; 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 (Christel y Gutiérrez, 2017, 322-347). Algo similar podríamos sostener en relación con la capacidad de incidencia de los Ministerios Públicos sobre la materia, que todavía parece no haber sido plenamente explorada, a más de 25 años de la reforma que dotó a los organismos de autonomía, independencia funcional y autar-

quía financiera e incorporó el derecho a un ambiente sano a la Constitución Nacional.

En ambos casos, la sanción de un nuevo marco legal podría resultar útil, pero no es imprescindible, ni estrictamente necesario. Actualmente, el desafío pasa, más bien, por poner en valor la regulación ya existente a partir de la construcción de una agenda de trabajo que tenga como objetivo la prevención y reparación del daño ambiental; y que, con miras a conseguir esta meta, modere el énfasis sobre la dimensión penal de los problemas allí donde sea necesario y promueva un trabajo coordinado y articulado entre las áreas penales o no penales de los Ministerios Públicos que, aprovechando la amplitud de su competencia y legitimación, tienda a maximizar su impacto.

Bibliografía

- Christel Lucas G. y Ricardo A. Gutiérrez. 2017. "Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina". *The Journal of Environment & Development*. 26(3):322-347.
- Medici-Colombo, Gastón y Thays Ricarte. 2023. "The Escazú Agreement Contribution to Environmental Justice in Latin America: An Exploratory Empirical Inquiry through the Lens of Climate Litigation". *Journal of Human Rights Practice*, huad029.
- Preston, Brian J. 2014. "Characteristics of successful environmental courts and tribunals". *Journal of Environmental Law* 26(3): 365-393.
- Preston, Brian, Martin, Paul Martin y Amanda Kennedy. 2018. "Bridging the gap between aspiration and outcomes: the role of the court in ensuring ecologically sustainable development" En: *Courts and the Environment*, editado por Christina Voight y Zen Makuch, 35-58. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Pring, George y Catherine Pring. 2016. *Environmental Courts and Tribunals: A Guide for Policy Makers*. Nairobi: UN Environment.
- Robinson, Nicholas A. 2018. "The nature of courts". En: *Courts and the Environment*, editado por Christina Voight y Zen Makuch, 2-34. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Saulino, Florencia. 2019. "Comentario al art. 41 de la Constitución Nacional". En: *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, coordinado por Roberto Gargarella y Sebastián Guidi, T. 1, 1112-9. Buenos Aires: La Ley.
- Shelton, Dinah L. 2011. "Human Rights and the Environment: Substantive Rights". En: *Research Handbook on International Environmental Law*, editado por Malgosia Fitzmaurice, David M. Ong & Panos Merkouris, 265-282. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- United Nations Environment Programme. 2022. *Environmental Courts and Tribunals: A Guide for Policymakers*. Nairobi: UN Environment.
- Voight, Christina y Zen Makuch. 2018. "Courts and the Environment: An Introduction". En: *Courts and the Environment*, XII-XX. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.