



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

“Goycochea Rosa Margarita c/ Griguoli de
Campana María I. s/ Amparo”

A. 75.051

Suprema Corte de Justicia:

Vienen las presentes actuaciones con el objeto de que se emita dictamen a tenor de lo establecido en el artículo 302 del Código Procesal Civil y Comercial respecto al recurso extraordinario de inconstitucionalidad, como así también, sea evacuada la vista en lo que se refiere al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley en razón de lo dispuesto en los artículos 103 inciso “a” del Código Civil y Comercial y 21 inciso 7 de la Ley N° 14.442 (v. fs. 1037/1055 vta., 1060 y 1071).

I. En cuanto a los recursos extraordinarios:

I.1.- Sobre la cuestión de la admisibilidad, dice cumplir con todos y cada uno de los requisitos previstos en la ley adjetiva, a saber: temporalidad, toda vez que esgrime que fueron interpuestos dentro de los diez días contados a partir de la notificación de la cédula, tal como lo ordena el artículo 279 del Código Procesal Civil y Comercial y se trataría de una sentencia definitiva.

Finalmente considera que dicho acto se habría fundado en lo previsto en la Ordenanza Municipal N° 3150 del Partido de General Viamonte, la que, según su punto de vista, sería inconstitucional y violatoria de los derechos constitucionales reconocidos en los artículos 41, 42 y 43 de la Constitución Nacional, 28 y 36 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, “...*en la medida que se interprete a la misma ... como única norma legal operativa en materia de protección ambiental en relación a las aplicaciones de ‘fumigaciones’ con pesticidas (en cantidades industriales y extensas superficies rurales)...*” (v. fs. 1039).

I.2. En el mismo escrito desarrolla ambos recursos.

Explica que por medio de la ordenanza cuestionada se habría negado “...la vigencia y aplicación del resto del ‘bloque de legalidad ambiental’... el cual se encuentra conformado por un plexo normativo ambiental de Leyes Nacionales de ‘Presupuestos Mínimos Ambientales’ y leyes provinciales complementarias..., con lo cual en la medida que dicha ordenanza contravenga el bloque de constitucionalidad ambiental, afecta gravemente derechos de incidencia colectiva, ‘a la protección de la salud’ a ‘gozar de un ambiente sano’, ‘que las generaciones futuras reciban un ambiente apto para su desarrollo’ ..., los Principios generales del Derecho, ‘de Legalidad’ y ‘Alterum Non Laedere’, derecho a la indemnidad y a no ser dañados por terceros...” (v. fs. 1039). Menciona los artículos 18, 19, 41, 42 y 43 de la Constitución Argentina, las leyes Nros. 25.675, 27.279, 11.723, 11.720 y 10.699, doctrina de ese Tribunal en la causa A 72.642, “ASHPA” (2015).

Sostiene en general, que las ordenanzas municipales deberían “aggiornarse” a los estándares de protección ambiental establecidos por la ley nacional de Presupuestos Mínimos Ambientales, y demás leyes complementarias provinciales “...pudiendo mejorarlo, pero nunca empeorarlo o disminuirlo bajo pena de inconstitucionalidad -conf. art. 41 CN-, como en el caso de autos” (v. fs. 1039).

De allí, entiende que se encontraría justificado el “reiterado y constante” pedido de inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 3150.

Apunta que la citada ordenanza no debería autorizar una aplicación “sin exigir los recaudos de ‘seguridad ambiental’ que las... normas exigen... bajo pena de incurrir en un proceder inconstitucional, por establecer un estándar ambiental inferior al establecido por el ‘bloque de legalidad ambiental’...” (v. fs.1039 vta.). Menciona los artículos 41 de la Constitución Argentina y 4 de la Ley N° 25.675.

Agrega que sería aún más grave la situación “...dado que el campo de Griguoli linda zonas pobladas, una escuela de niños especiales, un geriátrico y se encuentra sobre zonas de recarga de agua para consumo humano” (v. fs. 1039 vta.).

También afirma que “...el cambio de ordenanza nada tiene que ver con los hechos controvertidos y probanzas de autos, siendo una circunstancia



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

carente de idoneidad capaz de devenir la cuestión en abstracto, dado que la pretensión actoral es solicitar el efectivo cumplimiento del 'bloque de legalidad ambiental' que no se está cumpliendo, y cuya vigencia continúa inalterable..." (v. fs. 1039 vta.).

Recalca, por otra parte, que *"la ordenanza tampoco se cumple, con lo cual, la sentencia recaída... agravia a la parte actoral, en garantía a recibir una 'tutela judicial continua y eficiente'... ante la afectación de sus derechos constitucionales a gozar de un ambiente sano, y a la protección de la salud"* (v. fs. 1039 vta.).

Más adelante relata que la sentencia de la Cámara de Apelación había confirmado la de primera instancia por la que se declara abstracta a la presente causa, *"por haberse producido una modificación de la ordenanza municipal que regula la actividad con agroquímicos"* (v. fs. 1040 vta.).

Al respecto manifiesta que *"se ve severamente agraviada, porque el resolutorio ... inaplica todo el derecho ambiental vigente y se aparta de la doctrina legal sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Suprema Corte de Buenos Aires, en materia de protección a la salud y al ambiente, dejando subsistente la grave situación que motivó la acción..."* (v. fs. 1040 vta.).

A renglón seguido destaca que la acción fue iniciada debido a las continuas e ininterrumpidas aspersiones de agroquímicos tóxicos por parte de la Sra. Griguoli de Campana -codemandada-, cuyo campo se encontraría *"pegado"* al casco urbano, lindante al barrio Pueyrredón, a la escuela Especial N° 501 y a un geriátrico, de la ciudad de Los Toldos, Partido de General Viamonte.

Señala *"la falta de control por parte del Estado Provincial y Municipal del cumplimiento de los recaudos de prevención y protección establecidos por la normativa vigente que resguarda los derechos a la salud y a gozar de un ambiente sano"*. Con mención de las leyes Nros. 25.675, 11.723, 11.720, 10.699 y de la ordenanza N° 2642 modificada por la ordenanza N° 2785 (v. fs. 1040 vta.).

Luego efectúa una enumeración de distintos agravios que le habría producido la sentencia de la Cámara de Apelación.

Considera la parte recurrente que habría habido una supuesta “*valoración absurda y arbitraria de la prueba*” (v. fs. 1041); que determinados hechos estarían probados en la causa (v. fs. 1041 a 1042 vta.); que a tenor de la contestación de la demanda por parte de la Provincia de Buenos Aires y de la señora Griguoli de Campana se acreditarían incumplimientos de la función de control de legalidad, que detalla (v. fs. 1042 vta. a 1044).

También sostiene que habría quedado acreditado el uso de pesticidas y plaguicidas peligrosos y el incumplimiento de la Ordenanza 2642 de General Viamonte (v. fs. 1046).

Hace referencia a la respuesta dada por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible en adelante: OPDS, la cual tacha de arbitraria e inconstitucional (v. fs. 1046 vta.).

Se agravia del fallo en cuanto no atendería al bloque de legalidad ambiental, a la doctrina de la Corte Suprema de Justicia y de la Suprema Corte provincial sobre el tema. Señala jurisprudencia (v. fs. 1048 y vta.).

Afirma que -sin aplicar la normativa ambiental- no se hace cargo de la prevención ante una actividad susceptible de generar daños ambientales, como sería el uso masivo de pesticidas. Desarrolla argumentos al respecto y cita normas ambientales, especialmente el artículo 8 de la Ley N° 25.675, que transcribe.

Extiende el principio de prevención en relación al uso masivo de “*biocidas*”. Desarrolla la cuestión con apoyo de doctrina jurisprudencial (v. fs. 1050vta.).

Continúa expresando que en la sentencia se omite cumplir con los recaudos de seguridad ambiental establecidos en la Ley provincial N° 11.720, transcribe lo pertinente y analiza lo dispuesto en la Ley N° 10.699 en relación a la primera, a la Ley N° 11.732 y al resto de normas ambientales. Analiza este aspecto partiendo de la Resolución N° 40/2014 del OPDS en cuanto a la consideración de residuos especiales de los envases de agroquímicos.

En el tratamiento del agravio dirigido al planteamiento de inconstitucionalidad de la ordenanza N° 3150 del Partido de General Viamonte manifiesta que fijaría un estándar de protección ambiental inferior al establecido por



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

el bloque de legalidad ambiental, el cual señala, y que ello arrojaría su inconstitucionalidad. Menciona los artículos 168 y 171 de la Constitución de la Provincia junto a las normativas constitucionales ambientales.

Argumenta que supuestamente violaría los derechos reconocidos en los artículos 41, 42, y 43 de la Constitución Nacional y artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Precisa que dicha ordenanza debería *“funcionar como norma reglamentaria de las leyes 25.675, 27.279, 11.723, 11.720, 10.699, elevando o manteniendo el estándar de protección de los derechos constitucionales de manera congruente al bloque de legalidad ambiental”* (v. fs. 1052 vta., el remarcado pertenece al original).

Expone: *“cuando el instrumento legal municipal se desentienda de la mencionada normativa, y ... funcione con un reductor del estándar de protección emanada del ‘bloque de legalidad ambiental’ debe dictarse su inconstitucionalidad, por violar el Principio de Legalidad y de Congruencia”* (v. fs. 1052 vta.).

Subraya que la normativa violentaría los derechos reconocidos por los textos constitucionales y especialmente, en el derecho de *“gozar de un ambiente sano”* y *“a la protección frente a los riesgos para la salud”* (v. fs. 1052vta.).

Invoca el incumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, cuestión que habría sido puesta de manifiesto por el Ministerio Público y no habría sido atendida por los sentenciantes.

Afirma la falta de atención a doctrina legal de la Corte Suprema de Justicia, a la que hace referencia, vinculada a procesos colectivos ambientales por la eventual violación al debido proceso ambiental.

Extiende los agravios a la desatención de doctrina jurisprudencial de los máximos tribunales, nacional y provincial, en cuanto a la evaluación de impacto ambiental.

Sostiene que la ordenanza debería exigir los recaudos de "seguridad ambiental" y un estándar acorde al establecido por el bloque de legalidad de la materia. Menciona el artículo 41 de la Constitución Argentina, el principio de congruencia y el artículo 4 de Ley N° 25.675.

Remarca la gravedad de la situación, dado que el campo de la Sra. Griguoli lindaría con zonas pobladas, con una escuela de niños especiales, con un geriátrico y se encontraría sobre zonas de recarga de agua para consumo humano.

Apunta que el cambio de ordenanza no alteraría los hechos controvertidos y las probanzas de autos por lo cual considera que la cuestión no se habría tornado abstracta.

A ello suma que la ordenanza tampoco se cumpliría, con lo cual, la sentencia le agravia en la garantía a recibir una "tutela judicial continua y eficiente". Cita los artículos 15, 27, 28 y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, ante la afectación de sus derechos constitucionales a gozar de un ambiente sano, y a la protección de la salud.

En consecuencia, solicita se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 3150 del Partido Bonaerense de General Viamonte, con mención de los artículos 41 de la Constitución Argentina, 28 y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (v. fs. 1055).

Plantea la cuestión constitucional federal.

II.-

Habiéndose concedido los recursos extraordinarios de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de ley (v. fs. 1056 y vta.), V.E. dispuso pasar las actuaciones a esta Procuración General a los efectos de tomar la intervención de ley (v. fs. 1060 y 1071).

A. Desde el punto de vista formal, el aquí recurrente cumpliría con los requisitos previstos en la ley adjetiva, más allá de que haya tratado en forma promiscua ambos remedios extraordinarios excepcionando el principio de especialidad de las vías recursivas.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

He tenido en cuenta especialmente, la naturaleza y los intereses y derechos comprometidos, ambientales y de la salud (v. en su télesis, SCJBA, L 117.269, “*Fleyta*”, sentencia, 14-10-2015 y su cita, voto del Señor Juez Genoud a la segunda cuestión, entre otros, permitiendo integrar la doctrina de la causa P 108.199, sentencia, 07-09-2012, considerando séptimo, punto “b”, voto sin disidencia, del señor Juez Genoud).

De tal manera en el caso, considero que más allá de la defectuosa técnica que exhiben tales remedios, ello no impide deslindar los argumentos que motivan cada uno de ellos.

B. Respecto al recurso extraordinario de inconstitucionalidad, he de propiciar su rechazo, a tenor de los fundamentos que se desarrollarán en los párrafos siguientes.

b.1.- La parte recurrente considera que la Municipalidad de General Viamonte no posee competencia suficiente para dictar normas como las que tratan las Ordenanzas N° 3150 y 3158.

Así, en lo que se refiere a la competencia municipal sobre el tema que se está tratando, advierto que la sanción de la Ordenanza N° 3150, su anexo I, como también su similar N° 3158 -promulgada por medio del Decreto N° 702/2015- por parte del Municipio de General Viamonte, constituyen un intento valioso por parte de dicho poder en pos de restringir la aplicación de agroquímicos.

b.2.- Sin perjuicio de ello advierto, que el reclamo efectuado por la recurrente no se encontraría aún satisfecho (v. fs. 803/818).

La sentencia del señor Juez de Primera Instancia luce a mi entender prematura, al disponer que luego de la modificación de la Ordenanza N° 3150, la pretensión se habría tornado abstracta.

También observo que la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo, al “*declarar desierto el recurso*”, en definitiva, terminó poniendo fin desde el punto de vista procesal a un pleito cuyo fondo no estaría resuelto, máxime cuando la *litis* involucra a una cuestión ambiental de carácter colectivo.

b.3.- Si bien el término “*autoridades*” que utilizó el constituyente nacional del año 1994 no hace ninguna distinción al respecto, debería considerarse que se refiere al Estado Nacional, provincial y municipal, y cada uno de ellos en sus tres ramas (administración, legislación y jurisdicción). Por tal razón, será el Estado *lato sensu* al que le corresponde proveer a la defensa del derecho de “*vivir en un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano...*”.

Asimismo, el tercer párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional menciona a las facultades concurrentes que posee el Estado Nacional y las provincias, correspondiéndole al primero “*dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección*”.

De allí que el Congreso de la Nación sancionara la Ley General del Ambiente N° 25.675, donde se expresa que les corresponde a las distintas provincias dictar las normas necesarias para “*complementar*” la mencionada ley.

Es decir, el sistema constitucional argentino establece que le corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, reconociendo expresamente la competencia de carácter local que no puede ser alterada (CSJNA, “*Fallos*”, “*Roca*”, T. 318:992, considerando 7°, 1995; “*Verga, Ángela y otros*”, T. 329:2280, 2006; “*Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte SA (EDENOR SA)*”, T. 334:1113, 2011; “*La Pampa, Provincia*”, T. 340:1645, 2017, entre otros).

Ahora bien, unas de las cuestiones más ampliamente debatidas tanto en la jurisprudencia como en la doctrina, es precisamente establecer cuál es el “*limite*” o hasta donde alcanza o es posible ejercer ese “*Poder de Policía Ambiental*”.

La Ley N° 25.675 establece en el artículo 4° los denominados “*Principios de la política ambiental*”, por los que se explican determinados parámetros que deberán tenerse en cuenta al momento de analizar e interpretar la citada ley.

Allí determina que la interpretación y aplicación de la misma, como así también “*de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental*”, estarán sujetas al cumplimiento, entre otros, del principio de



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

“congruencia”, de tal manera, la legislaciones provincial y municipal deberán ser adecuadas a los principios previstos en ella.

Por su parte el artículo 9 hace mención del llamado “*Ordenamiento ambiental*”, desarrollado a través de la estructura de funcionamiento de la totalidad del territorio de la Nación, generado “*mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública*”.

También prevé en su artículo 30, que en caso de suceder un “*daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal...*”.

Por último, el Anexo I, por el que se incluye al Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), creado como un órgano permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros, establece en su artículo 2º que tendrá dentro de sus objetivos: “*Promover el ordenamiento administrativo para la estrategia y gestión ambiental en la Nación, provincias y municipios*” (v. art. 2 inc. 6º del Anexo I de la Ley N° 25.675).

b.4.- Los Municipios detentan la competencia para gobernar y administrar “*los intereses públicos locales*” y tienen a su cargo, entre otras cuestiones “*la salubridad*” (v. art. 192 inc. 4 de la Constitución de la Provincia de Bs. As.).

De esta forma les corresponde adoptar las medidas que estimen pertinentes a los fines de su cumplimiento y en la medida que no se oponga a las normas que al respecto dicte la Provincia (v. arts. 25 y 27 incs. 9, 17 y 28 del Dec. Ley N° 6769/58), “*toda otra materia vinculada a los conceptos y estimaciones ... sanidad ... seguridad ... protección ... conservación...*” (SCJBA, B 60.653, “*Desinfectadora Buenos Aires*”, sentencia, 04-05-2016).

La Corte Suprema de Justicia tiene dicho que “*corresponde reconocer a las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, así como valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido*” (CSJNA, “*Fallos*”, “*Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte SA (EDENOR SA)*”, T. 334:1113, “*Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas*”, T. 334:1143, ambos del año 2011).

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia sostiene que el ordenamiento constitucional y legal de la Provincia de Buenos Aires confiere a los municipios suficientes potestades para disciplinar variados aspectos referentes a las obras que se desarrollan en el espacio local, en bienes públicos o del dominio privado, en el interés urbano ambiental (entre otras causas, en B. 59.197, “*Cooperativa de Horticultores...*”, sentencia, 27-09-2017, B 65.508, “*Cooperativa de Horticultores...*”, sentencia, 27-12-2017).

Como es sabido, cuentan con potestades de raíz constitucional para expedir normas generales y obligatorias para todos, sobre las actividades de interés local desarrolladas o a desplegarse en la esfera de su competencia territorial (conf. doct. causa I. 2043, “*Masil*”, sent., 15-03-2000, cit. en B. 64.293, “*Provincia de Buenos Aires*”, sent. 18-03-2009, consid. segundo, punto tercero del voto del Señor Juez Soria)

La Ley N° 10.699 (BOBue, 17-11-1988, “*Regulando la utilización de productos químicos en la producción para la protección de la salud humana, recursos naturales y la producción agrícola -agroquímicos-*”), en el caso de las municipalidades expresamente hace referencia a ellas en el artículo 16: “*Facúltase al organismo de aplicación a coordinar el Poder de Policía en lo relativo a esta ley, con los Municipios que cuenten con la infraestructura necesaria*”.

b.5.- Por ello, no advierto la inconstitucionalidad que se reclama, por lo que podría V.E. rechazar el recurso extraordinario de inconstitucionalidad (art. 302 del CCPC).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

C. Otras son las razones que me llevan a propiciar el acogimiento del recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley.

c.1.- La citada sentencia de la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo confirma la decisión de primera instancia, que a su vez rechaza la demanda interpuesta.

En la demanda, en una extensa y muy documentada presentación, se solicita el cese del riesgo al ambiente y a la salud, provocado -siempre según los términos de la demanda- por el productor agropecuario co-demandado, quien esparciría *“grandes e indeterminadas cantidades de diversos tipos de agroquímicos muy tóxicos al ambiente y a la salud, sobre zonas aledañas a zonas urbanas, escuelas y cursos de agua, dañando así al ambiente y poniendo en riesgo la salud de los accionantes (como la del resto de los ciudadanos de Los Toldos)...”* (v. fs. 34vta.).

En el escrito recursivo extraordinario por su parte expresa que el amparo ambiental fue motivado en *“las continuas e ininterrumpidas aspersiones de agroquímicos tóxicos, por parte de la Sra. Griguoli de Campana ..., en su campo que se encuentra pegado al casco urbano, lindante al Barrio Pueyrredón, a la Escuela Especial N° 501 y un Geriátrico, de la ciudad de Los Toldos, Partido de Viamonte, Provincia de Buenos Aires, y la falta de control por parte del Estado Provincial y Municipal del cumplimiento de los recaudos de prevención y protección establecidos por la normativa vigente que resguarda los derechos a la salud y a gozar de un ambiente sano...”*. Tiene en cuenta lo dispuesto por las leyes N° 25.675, 11.723, 11.720, 10.699 y por la Ordenanza N° 2642, según texto de la Ordenanza N° 2785 (v. fs. 1040 vta.).

Se aduna que esta supuesta situación de falta de control en el cumplimiento de la normativa ambiental en las fumigaciones, por parte del Estado Provincial, no se reduciría al campo de la Sra. Griguoli de Campana, sino que afectaría *“a todos los vecinos del partido Gral. Viamonte, y entre ellos, los actores, los vecinos del barrio General Pueyrredón, como así también los alumnos y personal de la escuela especial N° 501, ancianos del geriátrico lindante al campo y su personal, como el resto de la comunidad, que sufren las inclemencias de las fumigaciones con*

agroquímicos tóxicos sin que se cumplan los recaudos de prevención y precaución establecidos por el 'bloque legal ambiental' " (v. fs. 1041).

Explica que en la demanda se había advertido acerca de las conductas consideradas violatorias de mandas constitucionales -obligación de resguardar el medio ambiente- por cuanto se llevarían a cabo en forma clandestina, es decir, careciendo de la denominada Evaluación de Impacto Ambiental (E.I.A.) y Declaración de Impacto Ambiental (D.I.A).

Sostiene que estas medidas de seguridad son de carácter obligatorio a la luz de lo dispuesto por los artículos 11 a 13 de la Ley Nacional N° 25.675, y por los artículos 10 a 23 de la Ley provincial N° 11.723, por las que se determina la realización de estos estudios previa a la realización de obras o actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente (v. art. 10, Ley N° 11.723).

También expresa que con el proceder denunciado "*se ven afectados, derechos de incidencia colectiva*" de los accionantes que se verían impedidos de gozar "*del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano*". Imperativo que deviene de nuestras Constituciones Nacional y Provincial, artículos 41 y 28, *respectivamente*, como del derecho a la protección de la salud, del derecho a la vida, conforme el mencionado artículo 41 y por los artículos 27, 36 y 38 de la Carta Magna bonaerense.

c.2.- Como se advierte de la simple lectura de la demanda, la recurrente efectúa una importante y concienzuda presentación, ampliamente fundamentada en las leyes nacionales y provinciales. En la oportunidad de demandar, aporta y produce amplia prueba pericial e informativa para respaldar la posición sobre la que se basa su pretensión.

No obstante, todo ese esfuerzo argumental, el señor Juez de Primera Instancia considera abstracto el planteo en los términos del artículo 163 inciso 6, segundo párrafo del Código Procesal Civil y Comercial (v. fs. 891/893).

Para fundar esa decisión, el magistrado sostiene que "*la Municipalidad de General Viamonte por intermedio de su apoderada arrima..., la*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

sanción y promulgación de la modificación a la Ordenanza 3150 donde su nuevo art., 15.4 tendría efectos expansivos sobre el presente proceso ambiental...” (v. fs. 891).

Luego de lo antes expuesto, manifiesta que “*ergo, resulta evidente que las circunstancias sobrevinientes puestas de manifiesto, importaron la desaparición del conflicto ventilado en autos, inhabilitando, por ende, la actuación del órgano judicial*” (v. fs. 892).

Recurrida la sentencia, la Cámara de Apelación -por unanimidad- resuelve declarar desierto al recurso de apelación, en el entendimiento de que “*carece de una crítica razonada y concreta de las piezas específicas que le generan agravio, constituyéndose en un cuestionamiento al decisorio (o en los análisis y razonamientos expuestos por el iudex) en una serie de extensas consideraciones de disenso ante el criterio del Juez a quo*” (v. fs. 1034 vta.).

Lo así decidido lleva a la recurrente a fundar su pretensión en el hecho de que la sentencia de la Cámara de Apelación habría efectuado una valoración absurda y arbitraria de la prueba, además de haber supuestamente omitido el análisis de circunstancias fácticas y jurídicas del caso, por lo que no sería, según surge de los términos de la pieza recursiva, una consecuencia derivación y razonada del derecho vigente aplicable al caso, “*que la lleva a arribar a conclusiones fácticos jurídicas esquivas y abstractas*” (v. fs. 1037 vta.).

También afirma que la sentencia se habría basado en postulaciones carentes de sustento probatorio, causando un gravamen irreparable.

c. 3.- Entiendo que le asiste razón.

Para arribar a esa conclusión, he de afirmar que en todo lo concerniente a las cuestiones de carácter ambiental se encuentran en juego derechos reconocidos y consagrados en la Constitución de la Nación y también de la Provincia de Buenos Aires.

He de abusar de las menciones sobre derechos y garantías, de normas y jurisprudencia, sin pensar por cierto que el catálogo esté cerrado ante la posibilidad de engrosarlo en virtud del principio de progresividad (Art. 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales -Protocolo de San Salvador-, el cual requiere de múltiples acciones estatales de carácter positivo para su protección y pleno goce por parte de todos sus titulares; v. tb. Observación general 3, “*La índole de las obligaciones de los Estados Partes*”, párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, Quinto período de sesiones, 1990, U.N. Doc. E/1991/23).

c.3.1.- En autos se ha puesto en conocimiento la amenaza a derechos fundamentales, como lo son la preservación del ambiente, el derecho a la salud y a la vida, que van más allá de los que aquí figuran como actores, ya que indudablemente involucra también a aquellas personas que habitan en las proximidades de las áreas señaladas en la acción de amparo, todos resultan ser posibles afectados por el uso de elementos supuestamente tóxicos.

Este riesgo, pondría en alerta el goce efectivo de derechos individuales y colectivos, la calidad de vida y la salud de niños, adultos y adultos mayores, de especial resguardo por mandato constitucional, que involucran tanto aspectos ambientales, como a lo relacionado con la salud.

En autos se dio intervención a la Asesoría de Incapaces departamental, con el objeto de dar satisfacción a la asistencia y representación promiscua de niños que pudieran verse involucrados en esta causa. Y por esa misma lógica, fue pasada a esta Procuración General a los efectos de evacuar la vista conferida atento a la competencia general asignada en defensa de los intereses de la sociedad, y en resguardo de la vigencia equilibrada de los valores jurídicos consagrados en las disposiciones constitucionales y legales (Art. 103 del Código Civil y Comercial; 1, 2, 21 incs. 7 y 24 de la ley N° 14.442; en lo pertinente, SCJBA, L 64.499, “*Belofiglio*”, sentencia, 05-07-2000; L 83.196, “*D. G., R. y o. c/P. S. y o. s/Cobro de pesos, accidente in itinere*”, sentencia, 13-02-2008, C 117.505, “*M. N. del C. y otros contra 17 de Agosto S.A. y otro. Daños y perjuicios*”, sentencia, 22-04-2015, voto del señor Juez de Lázzari).

Si bien como principio general al Ministerio Público se le otorga un rol de asistencia y contralor, debe tenerse en especial consideración que el artículo 103 del Código Civil y Comercial le confiere el carácter de representante promiscuo, en todo asunto judicial o extrajudicial, de jurisdicción voluntaria o



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

contenciosa, en que los incapaces demanden o sean demandados, todo ello bajo pena de nulidad (cc. con lo sostenido, CSJN, “Fallos”, T. 312:1580, “*Incidente tutelar de Romina Paola Siciliano*”, 1989; T. 335:252, “*Villegas, Marcela Alejandra*”, 2012; T. 340:29, “*Recurso Queja N° 3 - N., S.E. y Otro*”, 2017 y sus citas; T. 341:424, “*Recurso Queja N° 2 - T., A. A. y Otro*”, 2018, entre otros; SCJBA, causas Ac. 41.005, “*Orellano, Santos*”, sentencia, 27-02-1990; C. 96.178, “*A., M. A. c/L., L. A. y o. s/ Daños y perjuicios*”, sentencia, 05-11-2008, C 119.241, “*O., F. N. s/ Abrigo s/ Recurso de queja por apelación denegada*”, sentencia, 22-12-2015, voto del señor Juez Pettigiani, entre otras).

Se torna necesario recordar lo que el Máximo Tribunal de Justicia de la Nación ha dicho que “*la consideración primordial del interés de los menores, que la Convención sobre los Derechos del Niño impone a toda autoridad nacional en los asuntos concernientes a éstos, orienta y condiciona toda decisión de los tribunales de todas las instancias llamados al juzgamiento de los casos*” (CSJNA, “Fallos”, T. 324:122, “*Guckenheimer, Carolina Inés y otros*”, 2001).

La propia Corte señala que cuando se deba resguardar el interés superior del niño, corresponde a los jueces buscar soluciones que se avengan con la urgencia y la naturaleza de las pretensiones, evitando, por vías expeditivas que el rigor de las formas pueda llegar a frustrar los derechos tutelados desde el punto de vista constitucional (“Fallos”, T. 324:122, cit., consid. octavo; T. 327:2413, “*Lifschitz, Graciela Beatriz*”, del dictamen del Procurador General al que se remitiera la Corte Suprema, 2004).

c.3.2.- De esta forma la tutela judicial efectiva establecida en el artículo 15 de la Constitución Provincial impone el respeto y vigencia de múltiples derechos protegidos, que se desprenden de las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 11 (Principio de igualdad y no discriminación; derechos y garantías constitucionales; desarrollo integral de las personas y efectiva participación), 12 apartados 1° (Derecho a la vida) y 3 (Derecho al respeto de la dignidad-Integridad física, psíquica y moral), 15 (Derecho a la tutela judicial, continua y efectiva), 28 (Derecho a gozar de un ambiente sano), 36 apartados 1 (De la Familia), 2 (Derecho a

la niñez), 6 (De la tercera Edad) y 8 (Derecho a la salud) de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Por su parte debe tenerse especial consideración lo previsto en la Constitución Nacional, a saber: artículos 18 (inviolabilidad de la defensa en juicio y derecho a acceder a un juez natural); 41 (protección del medio ambiente) 75 incisos 19 (Derecho al desarrollo humano), 22 (Incorporación de derechos y garantías aprobados por tratados internacionales enunciados) y 23 (Derecho a medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad (Derecho a una justicia administrada bien, legalmente y en conformidad a la Constitución).

En lo que se refiere a instrumentos internacionales con jerarquía constitucional cabe destacar de la Convención sobre los Derechos del Niño, artículos: I (Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona), VII (Derecho de todo niño, a su protección, cuidados y ayuda especiales), XI (Derecho a la preservación de la salud por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad), XVII (Derecho a ser reconocido como sujeto de derecho) y XVIII (Derecho a la justicia) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; artículos 8 (Derecho a un recurso efectivo), 22 (Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a obtener, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.), 25 apartado 1 (Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar) y apartado 2 (Derecho de la infancia: Tienen derecho a cuidados, asistencia especial y protección social) de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículos 1 apartado 1 (Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social); 2 (Deber de Adoptar disposiciones de derecho interno); 4 (Derecho a la Vida) ; 5 apartado 1 (Derecho a la integridad



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

personal); 8 (Garantías judiciales); 15 (Derecho de reunión para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás); 17 apartado 1 (La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado); 19 (Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado); 21 (Derecho a la Propiedad Privada), apartado 1 (Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes); 24 (Igualdad ante la ley); 25 (Protección judicial); 26 (Desarrollo progresivo de derechos económicos, sociales y culturales) y 32 (Correlación entre deberes y derechos), apartado 1 (Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículos 2 (Derechos del niño a igualdad de condiciones, y no discriminación); 3 (Atención en toda medida del interés superior del niño); 4 (Adopción de medidas efectivas a los derechos del niño); 6 (Derecho a la vida, máxima garantía de supervivencia y desarrollo); 24 (Derecho del niño al disfrute del más alto nivel de salud) y 27 (Derecho del niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo).

Del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los artículos: 3 (Compromiso de los Estados Partes a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados); 10 (El reconocimiento: apartado 1: A la familia, elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles y apartado 3: Adoptar las medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes); 11 (apartado 1: El reconocimiento del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, y a una mejora continua de las condiciones de existencia y apartado 2 en cuanto: al derecho de toda persona a mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales) y 12 (apartados 1 y 2, en cuanto al derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud y medidas apropiadas para su logro).

Por su parte el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) prevé las siguientes normas protectorias en los artículos: 4 (No admisión de restricciones); 10 (Derecho a la salud, apartado 1, toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico,

mental y social, apartado 2: con el fin de hacer efectivo este derecho los Estados se comprometen a reconocerla como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizarla: a. La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad; b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; c. La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; d. La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; e. La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y f. La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables); 11 (Derecho a un Medio Ambiente Sano, apartado 1: Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos y apartado 2: La promoción de la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente); 15 (Derecho a la Protección de la Familia) y 16 (Derecho de la Niñez).

c.3.3.- La Constitución de la Provincia de Buenos Aires reconoce expresamente entre los derechos sociales los correspondientes a la salud en los aspectos preventivos, asistenciales y terapéuticos. Consagra, asimismo, el derecho a que la niñez reciba una protección integral por parte del Estado (v. art. 36 incs. 2 y 8) y atiende al derecho a la tercera edad y la responsabilidad del Estado sobre las políticas asistenciales (art. 36 inc. 6).

El Superior Interés del Niño es el conjunto de bienes necesarios para el desarrollo integral y la protección de la persona y los bienes de un menor dado, y entre ellos el que más conviene en una circunstancia histórica determinada, analizada en concreto, ya que no se concibe un interés del menor puramente abstracto, excluyendo toda consideración dogmática para atender exclusivamente a las circunstancias particulares que presenta cada caso (SCJBA C. 114.497, “A., E. y R., N. s/Abrigo. Incidente de apelación”, sentencia, 24-10-2012, voto del señor Juez de Lázzari).

La primera Declaración de los derechos de la vejez fue propuesta por la Argentina en 1948. El documento consideraba los derechos a la asistencia, la acomodación, los alimentos, el vestido, la salud física y mental, la salud moral, la recreación, el trabajo, la estabilidad y el respeto. La propuesta argentina fue



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

presentada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, que luego encomendó al Consejo Económico y Social su examen y la preparación de un informe al respecto (v. “*Los derechos de las personas mayores*”, CEPAL, Sandra Huenchuan, nov. De 2013).

c.3.4.- En consonancia con ello, y en virtud de lo dispuesto en los tratados internacionales que tienen jerarquía constitucional se ha reafirmado el derecho a la preservación de la salud, comprendido dentro del derecho a la vida y expresando que existe en cabeza de las autoridades públicas una obligación impostergable de garantizarlos con acciones positivas (Arts. 41 y 75 inc. 23 de la Constitución Argentina y 36 inc. 8º de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; CSJNA, “*Fallos*”, “*Policlínica Privada de Medicina y Cirugía S.A.*”, T. 321:1684, 1998; “*Campodónico de Beviacqua*”, T. 323:3229, 2000; SCJBA, doct. causas B. 64.393, “*Falcón*”, sentencial, 2-03-2005; B. 65.893, “*D., R. O.*”, sentencia, 17-10-2007; entre otras).

En este sentido, el derecho a la vida es el primer derecho de la persona humana que resulta reconocido y protegido constitucionalmente a nivel local, nacional, e internacional, donde la persona es el centro de todo el sistema jurídico y en tanto fin en sí mismo -más allá de su naturaleza trascendente- es inviolable, y constituye un valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental (Conf. SCJBA, A. 70.247, “*C. , H. M.*”, sentencia, 20-03-2013 y sus citas, voto del Señor Juez Negri a la segunda cuestión, consid. segundo, apartado “a”).

Especialmente, en el caso de la niñez es un interés superior de todo el Estado Argentino (CIDH, “*Fornerón e hija Vs. Argentina*”, sentencia de 27 de abril de 2012, párrafos 44 y 45).

Así entonces los niños y las niñas son titulares de derechos los cuales deben ser definidos según las circunstancias particulares de cada caso concreto (Cf. CIDH, “*Gelman Vs. Uruguay*”, sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 121; “*Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*”, sentencia de 24 de febrero de 2012, párr. 196).

Con igual orientación, conviene observar que para asegurar en la mayor medida posible, la prevalencia del interés superior del niño, el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que éste requiere cuidados especiales, y el artículo 19 de la Convención Americana señala que debe recibir medidas especiales de protección (El artículo 19 de la Convención Americana establece: “*Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado*”).

Entendiéndose tal como lo preceptúa esta norma, que la adopción de medidas especiales para la protección del niño corresponde tanto al Estado como a la familia, la comunidad y la sociedad a la que aquél pertenece (Conf. CIDH, “*Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*”, Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002, párr. 62; y “*Gelman Vs. Uruguay*”, cit., párr. 121).

Asimismo, tanto apuntando a la niñez, como a la familia como a las personas mayores de la tercera edad, es responsabilidad del Estado el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (Conf. art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cit.).

La norma puntualmente establece: “*1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad*” (v. UN, Consejo Económico y Social, “*El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*”, E/C.12/2000/4, Observación General N° 14, 11 de agosto de 2000, pp. 15: “*...la prevención y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas tales como radiaciones y sustancias químicas nocivas u otros factores ambientales perjudiciales que afectan directa o indirectamente a la salud de los seres humanos*” y 16: “*La prevención y el tratamiento*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas" que "... exigen que se establezcan programas de prevención y educación para hacer frente a las preocupaciones de salud ..., y se promuevan los factores sociales determinantes de la buena salud, como la seguridad ambiental...").

De tal manera, la existencia y reconocimiento del derecho a la salud tal como lo preceptúa el artículo 36 inciso 8° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, y normas internacionales señaladas, se constituye en un requisito *sine qua non* para que niña/o, la tercera edad, la familia y, en definitiva, para que la *persona humana*, encuentren garantizado su goce en su mayor plenitud.

No se debe olvidar que desde el plano médico tanto la Organización Mundial de la Salud, como la Organización Panamericana de la Salud, consideran que la salud es un estado completo de bienestar físico, mental y social y que el goce del grado máximo que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social (Párrafos segundo y tercero de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud).

A los derechos expuestos, se suma el deber del Estado en lo ambiental, especialmente en atender a la utilización y manipulación de sustancias que al menos amenazan con un riesgo a la salud, a la vida de los vecinos aquí presentados.

Que las pretensiones de la parte actora involucran cuestiones que trascienden a las de la propia ordenanza.

Ello requiere sin duda que se adopten medidas en pos de garantizar sus derechos y alcanzar la seguridad de un vivir sin zozobras; que las despeje, las elimine y aparte todo riesgo probable para el logro de su desarrollo vital.

No puede predicarse como una cuestión devenida en abstracta, cuando se manifiesta presente y vigente la necesidad de proporcionar información a las personas vinculadas al uso y manejo de sustancias fitosanitarias, como herramienta de prevención y control/primeros auxilios. Además de la necesidad de buscar orientar y capacitar a los distintos actores del ámbito productivo, educativo, tecnológico, político, sanitario y de atención de emergencias sobre el uso correcto de

los agroquímicos para prevenir daños a la salud y el ambiente (v. “Manual de uso seguro y responsable de agroquímicos en cultivos frutihortícolas”, Ing. Agr. (M. Sc.) Roberto Matías Pacheco y Evelyn Itatí Barbona, Ministerio de Agroindustria, Presidencia de la Nación Argentina, INTA, ed., 2017, p. 7 y ss.).

c.4.- En cuanto a lo vinculado a la competencia de la Municipalidad para disponer sobre conceptos de seguridad derivados de la aplicación de sustancias peligrosas, y que en el caso nos convoca, se sanciona la Ordenanza N° 3158 -promulgada por medio del Decreto N° 702/2015- del Municipio de General Viamonte, la cual modificó parcialmente a la Ordenanza N° 3150.

Por medio de aquella ordenanza -que incluye al artículo 48 en la Ordenanza N° 3150- se establece que en “*aquellos predios dentro de los 300 metros lindantes a las zonas urbanas, considerada zona ecológica*”, la autoridad de aplicación “*atendiendo a cada caso en particular, podrá permitir la aplicación de agroquímicos de acuerdo a las formas establecidas para las franjas comprendidas dentro de los 200 metros de zonas urbanas, hasta que culmine el ciclo agrícola y no pudiendo superar un plazo mayor a seis (6) meses a contar a partir de la sanción de la presente norma*” (v. fs. 818).

Al respecto entiendo tal como se motiva el rechazo al recurso extraordinario de inconstitucionalidad, que por medio de ellas se intenta limitar el uso de agroquímicos en lugares cercanos a centros poblados, lo que en definitiva es uno de los objetos de la pretensión actora.

Pero considero que dicha sanción, más allá de sus propósitos, de ninguna manera debería considerarse como la norma por la que se pusiera fin a la presente *litis*.

El intento de reglamentar estas cuestiones, por parte de la Municipalidad de General Viamonte no alcanza, teniendo en cuenta que se trata de una materia en la que debe de intervenir o coordinar con el Estado Provincial e incluso nacional, para acercar una posible resolución a la problemática poblacional planteada. Ella trasciende a un municipio e incluso a la provincia.

Es necesario realizar esfuerzos a los fines de provocar en todo caso, el ejercicio de acciones coordinadas de la Provincia con la debida participación



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

de las autoridades diseñadas por el Sistema Federal Ambiental, del Programa Nacional de Prevención y Control de intoxicaciones por plaguicidas del Ministerio de Salud de la Nación, y del Sistema Federal de Fiscalización de Agroquímicos y biológicos del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria bajo la órbita del Ministerio de Agroindustria.

También debería cumplirse con la exigencia de la participación ciudadana y de que ella goce del total acceso a la información detallada de los establecimientos involucrados, sustancias aplicadas y formas de manipulación permitidas atendiendo a los parámetros internacionales a los que se conforma la República Argentina (Conf. arts. 1, 31, 41 y 75 inc. 19 de la Constitución Argentina; 1, 11, 28 y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; 27 incs. 1, 2, 6, 9, 10 y 14 del decreto ley N° 6769/58; 9, 11, 16, 19 a 21 y 23 de la ley N° 25.675; 1 del decreto nacional N° 21/09).

Cabe agregar que por medio de la Resolución N° 276/10 del Ministerio de Salud de la Nación, fue creado el Programa Nacional de prevención y control de intoxicaciones por plaguicidas en la órbita de la Secretaría de Determinantes de la Salud y Relaciones Sanitarias, por cuyo artículo 3° se establece que *“El Programa tendrá por objeto identificar y relevar los factores de riesgo para la población y vigilar las intoxicaciones por plaguicidas en todo el territorio nacional, con el fin de proponer y desarrollar mejoras en el sistema de prevención y control. A tal efecto se establecen los siguientes objetivos: Intensificar la vigilancia de las exposiciones e intoxicaciones por plaguicidas a través del Sistema Nacional de Vigilancia en Salud (SNVS) y crear Unidades y Sitios Centinela con la finalidad de identificar el perfil de severidad de los casos de intoxicaciones, su frecuencia, las circunstancias de exposición y las características del paciente asistido, así como las características y la forma de uso de cada plaguicida asociado a un caso de exposición o intoxicación”*.

A su vez, por medio de la Resolución N° 500/2003 del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), se creó el *“Sistema Federal de Fiscalización de Agroquímicos y Biológicos (SIFAB)”*, por las

que se estableció como objetivos el asegurar la inocuidad alimentaria humana y animal, *“por medio de la fiscalización de los insumos agroquímicos y biológicos destinados a la producción vegetal, en su comercialización y empleo”*.

Además, dentro de sus propósitos está *“lograr un control eficaz tanto de los productos como de los equipos aplicadores y, de esta manera, velar por la salud poblacional y del cuidado del ambiente, es necesario instrumentar un sistema que permita controlar, fiscalizar y supervisar tales aspectos básicos, asegurando la trazabilidad de productos, el correcto funcionamiento de los equipos utilizados para su aplicación, un nivel de conocimiento adecuado por parte de usuarios y aplicadores, y una disposición final controlada de los residuos y envases resultantes de la utilización de agroquímicos”*.

Por medio de la resolución antes citada del SENASA, se estableció un sistema de fiscalización de carácter federal, por el que se dispuso la coordinación entre la Nación y las provincias, por medio de sus propias leyes y reglamentaciones en materia de productos fitosanitarios y fertilizantes, por las que fueron establecidos los requisitos para la comercialización y utilización de los mismos en el territorio de cada provincia.

Asimismo, por Disposición N° 119/2007, modificatoria, se considera: *“Que las autoridades competentes provinciales y municipales aplican en sus respectivas jurisdicciones reglamentos propios que norman el control de las condiciones de almacenamiento, uso y correcta disposición final de residuos remanentes y envases de agroquímicos y biológicos, así como la fiscalización de equipos de aplicación y de aplicadores de tales productos”* y *“Que con el fin de optimizar la asignación de recursos, es preciso evitar la superposición de acciones, procediendo coordinada y concurrentemente a través de actividades implementadas por las autoridades de aplicación de las normas que regulan la elaboración, comercialización y uso de agroquímicos y biológicos en las distintas jurisdicciones y en el marco de sus respectivas competencias”* (v. sus considerandos).

Establece como *“Objetivos generales”*: *“Controlar, fiscalizar y auditar los productos fitosanitarios, fertilizantes y enmiendas en el ámbito nacional y armonizar los procedimientos para la verificación, fiscalización y*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

habilitación de los equipos de aplicación y para la acreditación de los operarios aplicadores. Preservar el patrimonio de terceros, de los daños que pudieran ocasionarse por malas aplicaciones o por uso de productos no legítimos. Optimizar y preservar la calidad de los alimentos y materias primas de origen vegetal y contribuir al desarrollo sustentable y a la disminución del impacto ambiental derivado del uso de agroquímicos. Mejorar la salud humana y la protección del ambiente”.

El Poder Ejecutivo de la Nación, por medio del Decreto N° 21/09 creó la “*Comisión Nacional de Investigación, Prevención, Asistencia y Tratamiento*”, en casos de intoxicaciones o que afecten de algún modo, la salud de la población y el ambiente con productos agroquímicos.

Se auspicia y promueve “...*el uso responsable de productos químicos y sustancias agroquímicas, de manera que sustenten las mejores condiciones posibles para promover la salud pública y la integridad del ambiente*” (tal como fuera recordado en la sentencia de V.E. en la causa C. 111.706, “*D., J. E. F.*”, de 8 de agosto de 2012).

Así también, lo regulado por la Resolución N° 350/99 de la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y Alimentación que aprobó el nuevo texto del “*Manual de procedimientos, criterio, alcances para el registro de productos fitosanitarios en la República Argentina*” que recoge la quinta edición y versión definitiva del “*Manual sobre el Desarrollo y Uso de las Especificaciones FAO en productos para la Protección de Cultivos*”.

Por su parte el Decreto ley N° 20.418, había fijado la tolerancia y límites respecto a residuos de plaguicidas en productos y subproductos, que hacen al resultado de sus aplicaciones y el impacto en el sector alimentario, del que también surgen directivas a través del Código Alimentario Argentino. Y a nivel nacional, el Decreto Ley N° 20.284/73, regula lo propio de la contaminación atmosférica.

En la Provincia de Buenos Aires en virtud de la Ley N° 10.699 que fuera reglamentada por medio del Decreto N° 499/92, asigna al entonces Ministerio de Asuntos Agrarios y Pesca de la Provincia de Buenos Aires, -por

intermedio de la Dirección de Agricultura y Sanidad Vegetal-, como organismo de aplicación de sus disposiciones, actualmente ejercida por el Ministerio de Agroindustria de la Provincia de Buenos Aires con competencia específica en la materia (Véase también, el decreto N° 956/02: Incorporación a la reglamentación de la ley N° 10.699 la categorización como domisanitarios- agroquímicos).

El artículo 10, establece: *“Cuando el organismo de aplicación estimara desaconsejable el empleo de determinados agroquímicos por su alta toxicidad, prolongado efecto residual y/o por cualquier otra causa que hiciera peligroso su uso, gestionará ante la Subsecretaría de Estado de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, su exclusión de la nómina de productos autorizados, sin perjuicio de adoptar en forma inmediata las medidas necesarias para el resguardo y preservación del medio ambiente, personas y bienes”*.

Por su parte, el artículo 13 de la ley N° 11.723 (Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales) impone la intervención del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, para la determinación y cumplimiento de la obligatoriedad de contar la actividad generadora con el correspondiente certificado de impacto ambiental. La que se extiende a la actividad de las plantas acopiadoras de cereales (Estas alcanzadas por el marco de las leyes Nros. 11.459 -Sobre instalación de industrias- y 12.605 -Régimen para establecimientos dedicados a la actividad de almacenamiento, clasificación, acondicionamiento y conservación de granos, silos; acopio, cereal-).

En los fundamentos del entonces proyecto de lo que terminó siendo la citada Ley N° 10.699, se informa que *“... el presente... tiene como objeto la regulación de las distintas etapas que abarcan la elaboración hasta la aplicación de plaguicidas mediante una correcta y adecuada utilización de los mismos, con el fin de proteger la producción agropecuaria de prácticas irracionales, los recursos naturales renovables y la salud humana, minimizando la contaminación del medio ambiente. Las enfermedades y plagas de la agricultura constituyen un factor limitante de la expansión sectorial, afectando la productividad en escalas que llegan a disminuir significativamente sus niveles potenciales. Para evitar ese deterioro de la producción agropecuaria es necesario aplicar prácticas de control debidamente probadas y bajo*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

la responsabilidad de ingenieros agrónomos. Sabido es que entre los medios de control el más difundido es el uso de plaguicidas por sus resultados efectivos. Tal medio implica la utilización de productos de marcada acción biológica, tanto para la plaga a controlar como para los organismos útiles que integran el ecosistema, repercutiendo en forma indirecta como directa sobre el hombre. Tanto la necesidad de incrementar la producción agropecuaria como la de preservar el medio ambiente y la salud y el bienestar de quienes directa e indirectamente están relacionados con el control químico de plagas, exigen que el poder público establezca la legislación apropiada que asegure un manejo racional de los plaguicidas en el manipuleo y la utilización de los mismos, reglamentando su uso y reservándole la intervención a quienes el Estado considera idóneos para hacerlo, con la seguridad que de este modo estarán protegidos sus intereses. Consecuentemente, es fundamental establecer un ordenamiento para los plaguicidas en todas sus etapas, principalmente la última o sea la del usuario, tanto por la peligrosidad de su manejo, especialmente en la fase de la aplicación, como para prevenir la salud del consumidor de productos agrícolas mediante la restricción de su uso cuando el desarrollo del cultivo se encuentra muy avanzado, evitando así la presencia de residuos. Por todo ello resulta imprescindible que el empleo de plaguicidas cuente con un instrumento legal que cumpliría la finalidad de normar el adecuado control de las plagas que afectan a la agricultura, conforme a los avances técnicos y científicos en la materia, como también su expendio con el objeto de preservar la salud pública”.

Es un objetivo primordial de esta ley, conforme el artículo 1º
“...la protección de la salud humana, los recursos naturales y la producción agrícola a través de la correcta y racional utilización de los productos mencionados en el artículo siguiente, como así también evitar la contaminación de los alimentos y del medio ambiente”.

Por su parte, el artículo 2º expresa su ámbito de aplicación:
“...todo lo atinente a la elaboración, formulación, fraccionamiento, distribución, transporte, almacenamiento, comercialización o entrega gratuita, exhibición, aplicación y locación de aplicación de insecticidas, acaricidas, nomatodidas,

fungicidas, bactericidas, antibiótico, mamalicidas, avicidas, feromonas, molusquicidas, defoliantes y/o desecantes, fitorreguladores, herbicidas, coadyuvantes, repelentes, atractivos, fertilizantes, inoculantes y todos aquellos otros productos de acción química y/o biológica no contemplados explícitamente en esta clasificación, pero que sean utilizados para la protección y desarrollo de la producción vegetal”.

Dicho precepto también actúa como autoridad para autorizar su ampliación: *“El organismo de aplicación podrá ampliar la lista anterior cada vez que surjan nuevas especialidades no contempladas en las nombradas y cuando razones de orden técnico así lo justifiquen”.*

En el artículo 3º precisa: *“El Ministerio de Asuntos Agrarios será el organismo de aplicación de esta ley, debiendo coordinar su acción con el Ministerio de Salud y estará facultado para hacerlo con otras reparticiones estatales y adoptar las medidas conducentes a fin de cumplir con los objetivos de la misma. También podrá convenir con Universidades y entidades oficiales y privadas, programas de capacitación e investigación especialmente en el manejo y uso de agroquímicos, con el objetivo de aumentar la eficiencia de su aplicación, así como disminuir los riesgos de intoxicación y contaminación del medio ambiente”.*

c.5.- La regulación del manejo de estas sustancias no se agota con una simple determinación de metros o distancias, el eje de la norma es la persona humana en su dimensión existencial, donde las actividades aún las más productivas para la Provincia o para el país, también están obligadas a respetar, atender y de ser necesario asumir responsablemente las consecuencias de ellas.

Es deber del Estado por medio de sus competencias constitucionales y legales asignadas el de actuar preventivamente.

De esta forma, la separación competencial en materia ambiental establecida por la Constitución Nacional entre la Nación y las provincias, no debe entenderse como una negación de la que sobre el particular tienen los municipios.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

En este caso su actuación deberá encontrarse coordinada para completar la mayor satisfacción de las disposiciones constitucionales y legislativas en un ejercicio armónico de las pertinentes autonomías.

Esto último, también atendiendo a que los municipios poseen la suficiente inmediatez con la problemática local y con los distintos grupos que conforman la población del territorio sobre el que están asentados, por lo que considero que poseen la idoneidad suficiente para poder colaborar en la protección del medio ambiente, llevando adelante los registros de actividades -de productores y controles- cuya información debe estar disponible para la tranquilidad de la población viamontesa de la Provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, en los casos como el presente en que la situación deviene común a los habitantes destacando la característica agroindustrial del país, en el que debe evitarse y prevenirse el riesgo real de producirse situaciones agresivas al medio ambiente o contaminantes que no solamente atañen al municipio en cuestión, sostengo que debería provocarse la intervención de un órgano con mayor esfera de acción desde el punto de vista territorial, sea éste provincial, regional o de la Nación, en un federalismo de concertación en pos de la coordinación deseada.

De tal manera, de conformidad a lo antes expresado, arribo a la conclusión de que la competencia ejercida por la Municipalidad a través de las ordenanzas sancionadas, no alcanzaría para satisfacer en su totalidad las pretensiones de la parte actora.

De esta forma, tal como lo decidiera la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "*Mendoza*", se debería dar intervención a todas las partes involucradas en esta problemática, para hacer honor al principio de economía procesal, y así evitar la duplicidad de pleitos, como el posible escándalo jurídico que podría producirse si se dictaran sentencias en las que se atendieran cuestiones similares, pero resueltas eventualmente de forma contradictoria (CSJN, M. 1569. XL. "*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios -daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo*", sent. del 20-06-2006, T. 329:2316, consid. quince).

Tengo presente las cuestiones e intereses involucrados en la causa I 72.669, “*Picorelli Jorge O. y Ots. c/ Municipalidad de General Pueyrredón s/ Inconstitucionalidad Ordenanza N° 21.296*” y la medida cautelar confirmada, de fecha 23 de diciembre del año 2014, en trámite ante la Suprema Corte de Justicia y su vinculación con lo aquí debatido.

En las actuaciones se encuentran comprometidas cuestiones de carácter colectivo y se denuncian no sólo daños presentes, sino también la amenaza de daños futuros. En estos casos se involucra, asimismo, la tutela del ambiente, entre la que se incluye el cuidado de los cursos de agua, de la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes y de la atmósfera, entre otras cuestiones.

Surge claro el derecho de los habitantes a ambicionar disfrutar de un ambiente sano, no sólo para los actuales, sino también para las generaciones futuras, toda vez que: “*La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales*” (in re “*Mendoza, Beatriz*”, fallo citado).

D. Solicito de no estarlo, registrar el presente caso en el “*Registro Público de Procesos de Incidencia Colectiva*”, creado por la Suprema Corte de Justicia por medio de la Acordada 3660 del día 21 de agosto de 2013, a tenor de lo previsto en el artículo 21 de la Ley N° 13.928 (texto según Ley N° 14.192).

III.-

En consecuencia, estimo que correspondería el rechazo del recurso extraordinario de inconstitucionalidad y hacer lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley.

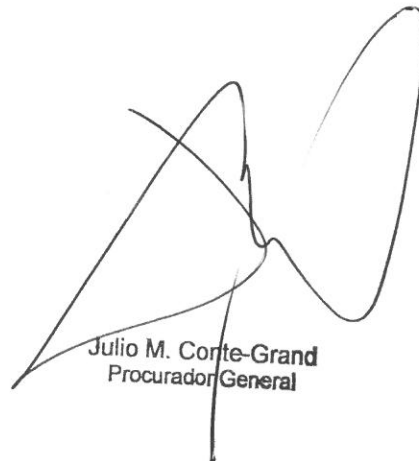
Dicho ello, atento a una posible situación de peligro de daño ambiental que podría afectar la salud de habitantes de General Viamonte, y en especial a población infantil, en los términos de lo establecido en el artículo 103 del Código Civil y Comercial, considero que deviene imperiosa la necesidad de profundizar la aplicación de los principios preventivo y precautorio ínsitos en la cláusula del artículo



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

28 de la Constitución Provincial, y consagrados en el artículo 4 de Ley N° 25.675 y que ameritan ser atendidos en definitiva a la hora de decidir la presente causa (Conf. arts. 41, 75 incs. 19, 22 y 23 primera parte, de la Constitución Argentina; 11, 28 y 36 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; arts. 1, 2, 21 incs. 7 y 24 de la Ley 14.442).

La Plata, agosto 27 de 2019.



Julio M. Corte-Grand
Procurador General

