



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 16 de Febrero de 2023

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que Luis Fernando Cabaleiro, en su carácter de Coordinador del espacio de acción ambiental NATURALEZA DE DERECHOS y un grupo de vecinos por derecho propio y en representación de la Asamblea UNIDOS POR EL RÍO (Asociación no gubernamental, sin personería jurídica, a la que pertenecen, cuyo objeto es la defensa del ambiente, los espacios públicos y los bienes comunes), en calidad de afectados y en representación de los habitantes de la Argentina, interponen acción de amparo ambiental en los términos de los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional; artículo 30 de la ley 25.675 y los principios ambientales de Precaución, Equidad Intergeneracional, Sustentabilidad, Solidaridad y Cooperación, contra el Estado Nacional y la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, solicitan la citación al proceso de las provincias de Santa Fe, Misiones, Entre Ríos, Chaco y Corrientes en carácter de cotitulares del bien ambiental interjurisdiccional Río Paraná, dado que la solución del caso no puede darse sino es con todas las jurisdicciones provinciales alcanzadas por la cuenca.

La presente acción tiene por objeto detener el proceso de daño ambiental que viene sufriendo la Cuenca del Río Paraná por la omisión manifiesta de las demandadas ante la afectación grave de su biodiversidad como consecuencia de los agrotóxicos que se utilizan en la agricultura industrial y que terminan como residuos peligrosos en sus sedimentos, aguas y peces. Ello, sin perjuicio de los impactos significativos de

otras tantas actividades contaminantes y extractivas que se desarrollan a lo largo de la cuenca sin control y que también tienen implicancias relevantes interjurisdiccionales con la generación de residuos de microplásticos y antibióticos ionóforos.

Señalan que el Estado Nacional incurre en una inconstitucionalidad por omisión manifiesta por no haber dictado una ley de Presupuestos Mínimos sobre el uso de agrotóxicos y fertilizantes sintéticos (que se lo relaciona con la proliferación de las cianobacterias en toda la cuenca). Que también incurre en omisión al autorizarlos por vía de resoluciones administrativas sin participación ciudadana inclusiva y sin una evaluación de riesgos adecuada y empírica, al no reexaminar las autorizaciones otorgadas ante las denuncias y reclamos de la población y por no haber establecido los límites máximos de residuos de los agrotóxicos (de uso actual en la agricultura industrial) en aguas superficiales tanto para consumo humano, como para la protección de la biota acuática de toda la cuenca hídrica del Río Paraná.

Relatan que en los últimos 25 años las obras de dragado de la Hidrovía Paraguay-Paraná para la navegación comercial, se estableció sobre su geografía sin declaración de impacto ambiental y cuyos impactos ante una nueva concesión en ciernes, con modificaciones e intervenciones sustanciales, podrían agravarse significativamente y conducir a un inminente escenario de daño irreparable, afectando arteralmente la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

vulnerabilidad ante el cambio climático y la capacidad de resiliencia del Río Paraná y su funcionamiento como sistema y así comprometer a toda su biota, violando el derecho de la población al acceso al agua potable, a gozar de los beneficios ecosistémicos de la biodiversidad, a un ambiente sano y los derechos de las generaciones futuras.

Solicitan el cese inmediato de ese proceso dañoso y se ordene de modo urgente la recomposición del daño, mediante los remedios de concertación federales disponibles al tratarse de un bien ambiental interjurisdiccional.

Aducen que conforme a la información científica disponible -en la que se focaliza inicialmente el reclamo y que se adjunta como prueba documental- las aguas superficiales y sedimentos de la Cuenca del Río Paraná y sus afluentes presentan residuos peligrosos (ley 24.051) con varios agrotóxicos (Glifosato, AMPA, Clorpirifos, Cipermetrina, Atrazina, Endosulfan, entre otros organoclorados), haciendo que el agua sea no potable para los humanos, conforme a los mejores estándares de calidad, y también, con grave afectación -comprendiendo hasta la letalidad- de los peces, con varios episodios de mortandad como el que sucedió a fines del año 2020, conforme lo hace constar un estudio científico publicado en el mes de enero de 2021.

Destacan que todo lo referido representa una violación del artículo 41 de la Constitución Nacional, del

Protocolo Adicional de San Salvador (artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional), de las obligaciones internacionales asumidas en el marco del Convenio de Diversidad Biológica (artículo 8, ley 24.375); y de los objetivos de la Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. Asimismo, sostienen que hay ilegalidad manifiesta del Estado Nacional, al no cumplir con el inciso a del artículo 7° la ley 25.688 por no determinar, por delegación de las provincias, los límites máximos de contaminación aceptables para las aguas, de acuerdo con los distintos usos en relación a los más de 600 principios activos de agrotóxicos autorizados en la Argentina.

La pretensión tiene como objeto, asimismo, tutelar el derecho al agua de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires y de toda la Cuenca del Río Paraná, entendido también como un derecho social y cultural en relación con la protección de un bien ambiental interjurisdiccional e indivisible como lo es el Río Paraná, que atraviesa las provincias de Misiones, Corrientes y Chaco en su tramo superior y las provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Buenos Aires en su tramo medio e inferior.

Añaden que la Provincia de Buenos Aires es responsable por omisión, dado que -aun ante la falta de una ley de presupuestos mínimos del Estado Nacional en materia de agrotóxicos-, tiene la obligación de conservar el macro ambiente por ser cotitular del bien ambiental compartido, de conformidad con los artículos 121 y 124 de la Ley Fundamental y



Corte Suprema de Justicia de la Nación

de preservar la diversidad biológica, estableciendo medidas de resguardo, como por ejemplo distancias de protección para las fumigaciones con agrotóxicos y resguardar todos los cursos de aguas, humedales e islas del Delta que componen la Cuenca del Río Paraná bajo su jurisdicción. Ello, en virtud de lo establecido en el artículo 2º, inciso g, del Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires -ley 12.257-; el artículo 44 de la Ley de Protección Ambiental 11.723; y el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Argumentan que se insta el proceso para tutelar el derecho humano a la alimentación adecuada de toda la población, ya que se encuentra expuesta a una situación de riesgo de daño grave por la contaminación con agrotóxicos (también muy probablemente con ionóferos y microplásticos) de los peces de la Cuenca que son de consumo humano en gran parte del país.

Por todo ello, solicitan que se ordene a las demandadas:

A) Implementar un plan de gestión ambiental e integral sobre la Cuenca del Río Paraná, en un plazo no superior a los 120 días hábiles, que debe comprender la realización de una evaluación exhaustiva de impacto ambiental acumulativa y estratégica sobre toda la Cuenca, con participación social inclusiva que atienda todas las problemáticas ambientales de modo integral y no como compartimentos estancos, entre las que deben estar la actividad agroindustrial con el uso de

agrotóxicos y fertilizantes sintéticos, todo ello en base a lo dispuesto por los artículos 19, 20 y 21 de la ley 25.675 y la resolución 434/2019 de la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, considerando como base toda la información científica disponible; y sobre la necesidad de implementar un programa de reducción de uso de agrotóxicos y de reconversión en la producción agroalimentaria hacia la agroecología sobre toda la cuenca, considerando las recomendaciones de las Relatorías del Derecho a la Alimentación y Desechos Peligrosos y Derechos Humanos de la ONU.

B) Exhortar a realizar una gran concertación federal para la conformación de un Comité o Autoridad de Cuenca del Río Paraná con participación ciudadana inclusiva en los términos del artículo 3° la ley 25.688, para abordar de modo integral y participativo todas las problemáticas ambientales que la atraviesan estableciendo un procedimiento de precaución, autorización, prevención, protección, evaluación, vigilancia y control permanente, mitigación, remediación y reconversión respecto de todas las actividades antrópicas que impactan sobre la misma, que conforme al artículo 6° de la ley 25.688 deben llevarse a cabo por un Comité de Cuenca.

Con respecto al Estado Nacional, solicitan que:

C) Ante el incumplimiento del artículo 7° de la ley 25.688 se le ordene, en un plazo perentorio, la fijación de límites máximos de residuos en aguas superficiales y



Corte Suprema de Justicia de la Nación

subterráneas, tales como agrotóxicos, antibióticos ionóferos, por ejemplo, que eventualmente se recomienden, tanto para la protección de la biota acuática como para el consumo humano, considerando en este sentido los estándares fijados por la Unión Europea. Ello, en base al principio *pro homine*.

D) A iniciar un proceso de revalidación de todos los agrotóxicos autorizados para su comercialización y uso en el país, conforme el capítulo 18 de la resolución 350/1999, garantizando la participación ciudadana inclusiva debiéndose ponderar, bajo la hermenéutica *pro homine*, las prohibiciones de la Unión Europea y las consideraciones de las Relatorías del Derecho a la Alimentación y de Desechos Peligrosos y Derechos Humanos de la ONU y las recomendaciones especialmente realizadas al Estado Argentino por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en octubre de 2018.

E) Se ordene a la Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación, informe a los restantes integrantes del Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata, acerca de la tramitación y objeto de la presente y que se cite al Consejo Hídrico Federal para el tratamiento de los aspectos de carácter global, estratégico, interjurisdiccional e internacional de los Recursos Hídricos.

Solicitan, en el marco de lo dispuesto por el artículo 32 de la LGA medidas precautelares informativas (ver fs. 15/19 del escrito de demanda) a las provincias demandadas;

al Estado Nacional; al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación; al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable; al Servicio de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA); al Instituto Nacional del Cáncer; al Ministerio de Transporte de la Nación y a la Empresa Aysa.

Asimismo, peticionan se adopten las siguientes medidas precautorias y ordenatorias:

A) Se ordene a las demandadas a realizar a través del INTA-BALCARCE o el EMISA de la Universidad de La Plata, un monitoreo urgente en toda la Cuenca del Río Paraná que comprenda estudios sobre la presencia en sedimentos, aguas superficiales, materia suspendida y peces de los siguientes principios activos: Triticonazole, Metomilo, Imazapir, Metolaclo, Atrazina, Cipermetrina, Deltametrina, Atrazina-desetil, Imidacloprid, Dimetoato, Imazetapir, Imazapic, Pirimicarb, Aldicarb, Diclosulam, Imazaquin, Metsulfuron, Diclorvos, Carbofuran, Metribuzin, Carbaril, Metalaxil, Metroromuron, Ametrina, Clorimuron etil, Malation, Epoxiconazole, Flurocloridona, Acetoclor, Clorpirifos, Metconazole, Kresoxim metil, Tebuconazole, Diazinon, Piperonilbutoxido, Clorpirifos, Tetrametrina, Aletrina, Pendimetalin, Dicamba, Fipronil, 2,4dB, 2,4-d, Glifosato y AMPA.

B) Se ordene al Estado Nacional que se abstenga de emitir actos administrativos conducentes (en el marco del decreto 949/2020 y de las resoluciones derivadas), para realizar



Corte Suprema de Justicia de la Nación

el llamamiento a Licitación Nacional e Internacional de la Concesión de la Hidrovía Paraguay-Paraná, que comprenda obras de dragado y redragado dentro de la Cuenca del Río Paraná, por el peligro de daño grave e irreparable a la biodiversidad y a la salud de la población que ello representa, hasta tanto se dicte sentencia de fondo en el presente proceso.

C) Se disponga una tutela anticipatoria con el fin de establecer una zona de resguardo uniforme en toda la Cuenca, a contar de la línea de ribera de los afluentes, sistemas hídricos dependientes, valles de inundación, lagunas, bañados, humedales y de todo curso de agua de cualquier naturaleza y categoría geográfica de la Cuenca del Río Paraná en la cual no podrá aplicarse ningún tipo de agrotóxicos ni fertilizantes sintéticos, ni de forma aérea ni terrestre, para lo cual deberá tomarse en cuenta el mapa de la Cuenca del Río Paraná conformado por el Instituto Geográfico Nacional.

2º) Que a fs. 955 del expediente digital (de fecha 11 de marzo de 2021), se corre vista por la competencia a la Procuración General de la Nación, que entiende que las presentes actuaciones corresponden a la competencia originaria de esta Corte al percibir que existe un manifiesto carácter federal en la materia del pleito, al ser demandada la Provincia de Buenos Aires junto con el Estado Nacional. Concibe que esta solución satisface la prerrogativa jurisdiccional del Estado Nacional de litigar ante los tribunales federales, de conformidad con el artículo 116 de la Ley Fundamental. Asimismo, sostiene que la

controversia es común también a las provincias de Santa Fe, Misiones, Entre Ríos, Chaco y Corrientes, que fueron citadas al proceso (artículo 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), por su condición de estados ribereños, por lo que dictamina que deba sustanciarse en estos estrados.

3°) Que la acción de amparo, de manera general, puede tramitar en la instancia originaria, siempre que se verifiquen las hipótesis que surtan la competencia prevista en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional reglamentados por el artículo 24, inciso 1°, del decreto-ley 1285/58 (conf. Fallos: 312:640; 313:127 y 1062; 322:1514).

Para que proceda la competencia originaria es necesario que una provincia revista el carácter de parte en el pleito, no solo en sentido nominal -ya sea como actora, demandada o tercero- sino también sustancialmente, esto es, que tenga en el litigio un interés directo de tal manera que la sentencia que se dicte le resulte obligatoria (Fallos: 312:1227 y 1457; 322:1511 y 2105; 336:1454, entre muchos otros).

Asimismo, el interés directo de la provincia debe surgir, en forma manifiesta, de la realidad jurídica, más allá de la voluntad de los demandantes en sus expresiones formales (Fallos: 307:2249; 314:405).

De no ser así, quedaría librada a la discrecionalidad de los litigantes la determinación de una competencia que por ser de raigambre constitucional reviste el carácter de exclusiva



Corte Suprema de Justicia de la Nación

y, por ende, insusceptible de extenderse por persona ni poder alguno (Fallos: 330:5095 y causa CSJ 600/2016 "Avanzatti, Emilia Zunilda Alejandra y otros c/ Entre Ríos, Provincia de y otro s/ ordinario", del 29 de agosto de 2017, entre muchos otros).

4°) Que de los términos de la demanda -a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, de conformidad con el artículo 4° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 322:2370; 323:1217-, se desprende que el alcance de la pretensión no permite atribuirles a las provincias citadas el carácter de partes adversas, pues el objeto del litigio demuestra que es el Estado Nacional el sujeto pasivo legitimado que integra la relación jurídica sustancial, en tanto es el único que resultaría obligado y con posibilidades de cumplir con el objeto de la demanda en el supuesto de su admisión (conf. arg. Fallos: 330:555, considerando 7°; 336:1454).

En efecto, tal como se señaló al describir el objeto del proceso, la actora pretende en términos generales, por un lado, que se exhorte al Estado Nacional para que dicte una "ley de Presupuestos Mínimos sobre el uso de agrotóxicos y fertilizantes sintéticos", a razón de la inconstitucionalidad por omisión legislativa manifiesta en la que dice se encuentra incurso el Estado Nacional; y por el otro, que se modifique la política nacional de autorizar el uso y comercialización de los agroquímicos por vía de resoluciones administrativas, "sin participación ciudadana inclusiva y sin una evaluación de

riesgos adecuada y empírica". Asimismo, reprocha al Estado Nacional la decisión de no reexaminar "las autorizaciones otorgadas ante las denuncias y reclamos de la población"; y el hecho de "no haber establecido los límites máximos de residuos de los agrotóxicos (de uso actual en la agricultura industrial) en aguas superficiales tanto para consumo humano, como para la protección de la biota acuática de toda la cuenca hídrica del Río Paraná" (ver fs. 5 del escrito de demanda).

Agrega como pretensión contra el citado Estado Nacional que se abstenga de emitir actos administrativos conducentes (en el marco del decreto 949/2020 y de las resoluciones derivadas), para realizar el llamamiento a Licitación Nacional e Internacional de la Concesión de la Hidrovía Paraguay-Paraná, que comprenda obras de dragado y redragado dentro de la Cuenca del Río Paraná, por el peligro de daño grave e irreparable a la biodiversidad y a la salud de la población que ello representa, hasta tanto se dicte sentencia de fondo en el presente proceso. Es decir, las pretensiones de la actora están dirigidas solo contra el Estado Nacional.

5°) Que no empece a lo expuesto que la actora intente justificar la competencia prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional en el carácter federal que le asigna a la materia, sobre la base de la pretendida interjurisdiccionalidad invocada -que no está probada ni siquiera *prima facie*- o en la petición de implementar una Política de Concertación Federal para constituir un Organismo de Cuenca del Río Paraná, o en la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

necesidad de armonizar las prerrogativas jurisdiccionales de las que gozan tanto las provincias a no ser juzgadas por los tribunales inferiores de la Nación, en virtud de la garantía de rango constitucional que al respecto les reconoce el citado artículo 117, como el Estado Nacional al fuero federal, según el artículo 116 de la Ley Fundamental.

Ello es así, en tanto no es necesario afirmar en el caso ese punto de encuentro frente a la inexistencia de una pretensión adversa de base federal, contra los Estados locales, que permita considerarlos parte sustancial en la litis.

6°) Que es preciso recordar que el examen de la naturaleza federal del pleito -la determinación del carácter interjurisdiccional del daño denunciado- debe ser realizado con particular estrictez de acuerdo con la excepcionalidad del fuero federal, de manera tal que si no se verifican los supuestos que la configuren, el conocimiento del proceso corresponde a la justicia local (conf. arg. Fallos: 331:1312; 336:1454, entre muchos otros).

La aplicación de ese principio de estrictez es insoslayable frente a la competencia prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional, en la medida en que resulta exclusiva y no puede ser ampliada por persona o poder alguno (Fallos: 32:120; 270:78; 271:145; 285:209, entre otros).

7°) Que con relación a la responsabilidad de la Provincia de Buenos Aires citada en el considerando 1°, tiene

dicho este Tribunal en el precedente de Fallos: 318:992, 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.

Esta directriz encuentra su razón de ser en que el ambiente es responsabilidad del titular originario de la jurisdicción, que no es otro que quien ejerce la autoridad en el entorno natural y en la acción de las personas que inciden en ese medio.

Tal conclusión procede de la Constitución Nacional, la que, si bien establece que le cabe a la Nación "dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección", reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas (conf. artículo 41, tercer párrafo, de la Constitución Nacional; Fallos: 318:992, considerando 7°; 329:2280, entre muchos otros).

8°) Que cada uno de los Estados provinciales denunciados, en ejercicio de su poder de policía ambiental, son los únicos que se encontrarían en condiciones de adoptar las medidas necesarias para superar la situación que se denuncia en sus respectivos territorios, pues de otro modo podrían interferirse y avasallarse facultades propias y reservadas de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

las provincias demandadas (artículos 41, 122 y 125, primer párrafo, de la Constitución Nacional).

Que, si por la vía intentada, se le reconociese a la jurisdicción originaria de esta Corte la extensión que se le pretende atribuir, la justicia nacional habría realizado por su facultad de examen y el imperio de sus decisiones, la absorción completa de los atributos primordiales del gobierno de los Estados (arg. Fallos: 141:271; 318:992 y 334:1143).

En ese sentido, es el mismo actor a fs. 70 del escrito de demanda, que expresamente reconoce que los Estados provinciales y municipales, en una abierta omisión legislativa, no adecuan de oficio la normativa en base a la información científica existente en la materia, destacando que se trata de una cuestión ajena al análisis de este Tribunal y se remite a normas dictadas por diferentes provincias respecto de la aplicación de agroquímicos, tal como es el caso de Misiones (ley 2980); Santa Fe (resol. 135/15 del Ministerio de la Producción); Entre Ríos (resol. 49 reglamentaria de la ley de Plaguicidas n° 6599); Chaco (ley 7032/2012) y Provincia de Buenos Aires (ley 10.699 sobre Protección de la Salud Humana, los Recursos Naturales y la Producción Agrícola), entre otras.

9°) Que la Ley General del Ambiente 25.675, establece en su artículo 6° los presupuestos mínimos que el artículo 41 de la Constitución Nacional anticipa, fija los objetivos y los

principios rectores de la política ambiental y los instrumentos de gestión para llevarla a cabo (artículos 2°, 4° y 8°).

Por su parte, en consonancia con esa disposición, el artículo 32, primera parte, ha establecido que "La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia".

10) Que, por lo demás, no procedería la acumulación subjetiva de pretensiones que se intenta aun cuando se alegase alguna responsabilidad por falta de conservación del Río Paraná, en cabeza de los Estados locales y se alegase alguna omisión por ausencia de control o fiscalización, por dichos Estados provinciales, toda vez que en tal hipótesis ninguno de ellos sería aforado en forma autónoma a esta instancia, en la medida en que ese planteo se vincularía con el ejercicio del poder de policía en materia ambiental, que -en principio- está regido sustancialmente por el derecho público local y corresponde a la competencia de las autoridades provinciales (Fallos: 333:479 y sus citas; 336:1454).

Tampoco existirían motivos suficientes para concluir en tal supuesto en que dicho litisconsorcio pasivo fuera necesario en los términos del artículo 89 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, dado que las diversas conductas que deberían juzgarse impedirían concluir que los sujetos procesales pasivos estuvieran legitimados sustancialmente en forma inescindible, de modo tal que la sentencia de mérito



Corte Suprema de Justicia de la Nación

debiera ser pronunciada indefectiblemente frente a todos ellos (arg. Fallos: 331:1312, considerando 16, entre otros).

11) Que, en tales condiciones, esta Corte no comparte los argumentos vertidos en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal, ya que, dentro del limitado marco cognoscitivo propio de la cuestión en examen, cabe concluir que la presente causa no corresponde a la competencia originaria de la Corte por los motivos expuestos en los considerandos que anteceden al presente.

12) Que en virtud de la incompetencia de este Tribunal para entender en el caso por vía de su instancia originaria, la demandante deberá interponer sus pretensiones ante las jurisdicciones que correspondan, según la persona que, en uno u otro caso, opte por demandar: ante la justicia federal de serlo el Estado Nacional, o ante los tribunales locales en caso de emplazarse a las provincias; ello, sin perjuicio de que las cuestiones federales que también pueden comprender estos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del artículo 14 de la ley 48 (Fallos: 334:1143 y sus citas).

Por ello, y oída la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Declarar que la presente causa es ajena a la competencia originaria de esta Corte Suprema de Justicia de la Nación. Notifíquese, comuníquese a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

Parte actora: Luis Fernando Cabaleiro, María Cristina Ventura, Alejandro Francisco Benatar, Carlos Oscar Gurvicht, Néstor Julián Bonacina, en representación de la Asamblea Unidos por el Río, con el patrocinio letrado del Dr. Luis Fernando Cabaleiro.

Parte demandada: Estado Nacional y Provincia de Buenos Aires, aún no presentadas en autos.