



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 14 de Marzo de 2023

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Godoy, Alejandro David Domingo y otro c/ Santi, Alejandro Luis y otro s/ sumarísimo", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

Que esta Corte comparte los fundamentos y la conclusión del punto V del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, cuyos términos se dan por reproducidos en razón de brevedad.

Por ello, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada con el alcance indicado en el apartado V de su dictamen. Con costas. Remítase digitalmente la queja a la Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata a sus efectos. Notifíquese y cúmplase.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Recurso de queja interpuesto por **Alejandro David Domingo Godoy y otro, actores en autos**, representados por el **Dr. José Alberto Esain**, con el patrocinio letrado del **Dr. Andrés Napoli**.

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal n° 2 de Mar del Plata**.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

A fs. 673/679 (del expediente principal, al que me referiré en lo sucesivo), la Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata revocó la sentencia de la instancia anterior, por la que el magistrado federal de primera instancia admitió su competencia, hizo parcialmente lugar a la acción de amparo ambiental y suspendió las obras realizadas en el "Parador Frontera Sur" del vivero dunícola "Florentino Ameghino", hasta que se presente la evaluación y declaración de impacto ambiental correspondientes- y, en consecuencia, declaró la incompetencia de la justicia federal, remitiendo los autos a la Cámara Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires en orden a la naturaleza de la pretensión.

Para decidir de esa manera, consideró que se trata de una cuestión medioambiental de derecho público local, ya que la pretensión de los actores exige la revisión de actos administrativos del Municipio de General Alvarado y el cumplimiento del proceso administrativo reglado por la ley 11.723 de Protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

Asimismo, entendió que no se da el requisito de la interjurisdiccionalidad previsto por el art. 7° de la ley 25.675 General del Ambiente y no se debaten cuestiones atinentes a la

tutela jurídica del Patrimonio Cultural de la Nación, en los términos del art. 4° de la ley 25.743.

-II-

Disconforme, la parte actora dedujo el recurso extraordinario de fs. 688/708, cuya denegación motivó la presentación de la queja en estudio.

En lo sustancial, se agravia porque la Cámara resolvió de manera contraria al derecho federal invocado, pues señala que el caso versa sobre la legalidad del emprendimiento "Parador Frontera Sur", que incluye la construcción del balneario, cabañas y un camino al sur de aquél, ubicado en la zona del "Vivero Dunícola Florentino Ameghino", que ha sido declarado reserva natural por la ordenanza municipal 184/97, y que debió haber contemplado el impacto sobre los yacimientos arqueológicos y paleontológicos existentes en la zona de Punta Hermengo, por lo que la cámara debió haber aplicado la ley 25.743, que regula la protección de tales bienes jurídicos, al verse comprometidos los intereses federales que ésta tutela, y no así el art. 7° de la ley 25.675 General del Ambiente.

Agrega que Punta Hermengo integra el patrimonio paleontológico de la Argentina, y ello debería haberse considerado al momento de otorgarse la concesión, por lo que la intervención de la autoridad de aplicación de la ley 25.743 se impone como obligatoria y vinculante y la justicia federal es la única que puede resguardar este aspecto.

Asimismo, arguye que el recurso es procedente por cuanto, además de mediar denegación del fuero federal, la decisión del tribunal apelado es arbitraria y conculca el debido



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

proceso legal, provocándole una verdadera denegación de justicia al declarar la incompetencia de la justicia federal luego de casi diez años de trámite del proceso en el fuero y toda vez que el juez federal ya ha dictado sentencia definitiva en autos (fs. 615/625).

Ello es así más aún cuando, según indica, uno de los vocales que integra el tribunal a quo fue el juez de primera instancia local, quien declaró la competencia del fuero federal en la primera oportunidad, de conformidad con lo dictaminado por el fiscal del fuero (fs. 83/84), otorgó a la acción el trámite de proceso sumarísimo y dictó la medida cautelar suspendiendo las obras (fs. 96/97).

-III-

Si bien los pronunciamientos que resuelven cuestiones de competencia no autorizan, en principio, la apertura del recurso extraordinario previsto en el art. 14 de la ley 48, en tanto no constituyen sentencia definitiva, cabe hacer excepción a tal principio cuando comportan denegación del fuero federal (Fallos: 306:190; 311:1232 y 316:3093; 323:189; 324:533; 329:5896; 344:215, entre muchos otros), tal como sucede en autos.

-IV-

Corresponde señalar que, a los fines de dilucidar cuestiones de competencia, ha de estarse, en primer término, a

los hechos que se relatan en el escrito de demanda y después, y sólo en la medida en que se adecue a ellos, al derecho que se invoca como fundamento de la pretensión, así como también a la naturaleza jurídica de la relación existente entre las partes (Fallos: 328:73; 329:5514; 335:374; 341:1232).

A la luz de dicha pauta, observo que, en las presentes actuaciones, los actores, en su condición de afectados y habitantes de la ciudad de Miramar (Provincia de Buenos Aires), promovieron acción de amparo colectivo, al que se le imprimió el trámite sumarísimo, contra un particular y el Municipio de General Alvarado, por un conflicto ambiental suscitado respecto del "Vivero Dunícola Florentino Ameghino", que ha sido declarado reserva natural por la ordenanza municipal 184/97, a fin de cuestionar los actos administrativos locales que habrían otorgado la autorización para la construcción de cabañas y bungalos en la zona, la ampliación del parador y balneario "Frontera del Sur" y de un camino al sur de aquél, sin cumplir con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de la ley provincial 11.723 de Protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Por ello, requirieron que se ordene al municipio la realización del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y, en su caso, la demolición de las obras que se hubiesen construido en infracción de las normas que regulan ese espacio, así como la elaboración y aprobación de un plan de manejo ambiental.

Señalaron que la demanda tiene por objeto la protección del ambiente, la biodiversidad y la preservación de los bienes arqueológicos y paleontológicos existentes en la zona del vivero, regulados por la ley 25.743 de Protección del Patrimonio



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Arqueológico y Paleontológico, y de las especies en extinción que habitan el lugar, las que están incluidas en el apéndice rojo CITES (Convención de Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, ratificada por la ley 22.344) y tuteladas por la ley nacional 22.421 de Conservación de la Fauna.

Solicitaron, asimismo, el dictado de una medida cautelar, a fin de obtener la suspensión de todo tipo de construcciones y actividades que se estuviesen desarrollando en el lugar hasta tanto se cuente con una declaración de impacto ambiental.

Sentado lo expuesto, cabe recordar que la Corte tiene dicho que "la intervención del fuero federal en las provincias es de excepción y se encuentra circunscripta a las causas que expresamente le atribuyen las leyes que fijan su competencia, las cuales son de interpretación restrictiva" (Fallos: 319:308; 323:872; 327:3515; 329:5190; 331:2562), estando a cargo de quien la invoca demostrar que se dan los presupuestos necesarios para hacerla surtir (Fallos: 310:211 y 311:1880 y sus citas).

Asimismo, V.E. tiene dicho reiteradamente que la competencia federal prevista por los arts. 116 de la Constitución Nacional y 2° inc. 1° de la ley 48 procede cuando el derecho que se pretende hacer valer se funda directa e inmediatamente en uno o varios artículos de la Constitución Nacional, en leyes federales o en tratados con las naciones extranjeras, es decir, que lo medular de la disputa debe versar

sobre el sentido y los alcances de preceptos de aquella naturaleza, cuya adecuada hermenéutica resulta esencial para la justa solución del litigio (Fallos: 311:1900; 326:1372, entre muchos otros).

Pues bien, sobre la base de tales parámetros, en mi concepto, la resolución apelada se ajusta a derecho y esta causa debería tramitar ante los estrados judiciales locales pues, más allá de que los actores nunca citaron al proceso al Estado Nacional, el objeto de la pretensión consiste en la revisión de los actos administrativos municipales que otorgaron las concesiones, por colisionar con el propio régimen municipal -las ordenanzas 187/97, 248/88, 03/2007-, la ley provincial 11.723 Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y las leyes 25.743 de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico y 22.344, que ratifica el acuerdo CITES y 22.421 de Conservación de la Fauna, circunstancia que pone en evidencia que la materia del pleito no es exclusivamente federal, sino que involucra un planteamiento conjunto de una cuestión local con otra de orden federal.

En efecto, en el caso, además de perseguirse la tutela jurídica de yacimientos arqueológicos y paleontológicos que forman parte del Patrimonio Cultural de la Nación y de las especies protegidas por las leyes 22.344 y 22.421, se incluyen también temas de índole local y de competencia de los poderes locales, como son los atinentes al cumplimiento del procedimiento administrativo reglado por la ley 11.723 y la protección ambiental dentro de la jurisdicción municipal, cuestión que debería ser atendida y resuelta por las autoridades locales, de conformidad con los arts. 41, párrafo 3º, y 121,



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

122, 123, 124, siguientes y concordantes de la Constitución Nacional (Fallos: 318:992; 323:3859; 329:2280, entre otros).

En relación con ello, V.E. ha resuelto que corresponde reconocer a dichas 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 aquéllas, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido (Fallos: 318:992).

Tal conclusión es la que debe extraerse de la propia 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 tal materia (pues se trata de facultades concurrentes), las que no pueden ser alteradas (art. 41, tercer párrafo de la Constitución Nacional).

En tales condiciones, considero que la causa debería continuar su trámite ante los órganos judiciales locales. Ello, en virtud de la naturaleza difusa del control de constitucionalidad, que ejercen todos los jueces del país (Fallos: 311:2478; entre otros), de nuestro sistema federal y de las autonomías provinciales (Fallos: 311:1588 y 1597; 313:548; 323:3859 y sus citas y 332:669), sin perjuicio de que las cuestiones de índole federal que también puedan comprender esos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del recurso extraordinario regulado por el art. 14 de la ley 48.

-v-

No obstante, cabe destacar el largo tiempo que ha transcurrido desde la iniciación de este proceso de amparo, que lleva casi diez años sustanciándose ante el fuero federal, desde la resolución del 6 de enero de 2011 del juez de primera instancia, que le otorgó trámite sumarísimo, declaró la competencia del fuero federal y dictó la medida cautelar suspendiendo las obras.

Además, se trata de preservar y proteger los yacimientos paleontológicos y arqueológicos existentes en la zona de "Punta Hermengo", de interés público nacional e internacional (conf. prueba documental e informativa presentada en el expediente, a la que se hace referencia en los acápites III y IV del Recurso Extraordinario y que ha considerado el juez federal al dictar sentencia el 4 de diciembre de 2017) y la existencia de especies incluidas en el acuerdo CITES (Convención de Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, ratificada por la ley 22.344) y tuteladas por la ley nacional 22.421 de Conservación de la Fauna.

En cuanto a los yacimientos paleontológicos y arqueológicos, cabe agregar que gozan de un régimen jurídico especial, pues integran el Patrimonio Cultural de la Nación, según la ley 25.743, cuyo art. 4º, inc. a, establece como facultades exclusivas del Estado Nacional ejercer su "tutela", y el Poder Ejecutivo de la Nación, al reglamentar esa legislación (decreto 1022/2004, art. 4º), dispuso que deberá entenderse por "tutela ejercida por aquél, la protección jurídica o legal de todo el patrimonio arqueológico y paleontológico del territorio argentino, más allá del derecho de dominio, protección y



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

preservación que correspondan a las autoridades competentes de cada jurisdicción" .

Asimismo, el Patrimonio Cultural goza de protección constitucional en el art. 41, párr. 2°, en cuanto a que "*Las autoridades proveerán a la (...) preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica*", el cual está vinculado con el art. 75, inc. 19, que indica que le corresponde al Congreso -entre otras obligaciones-, la de "*dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor, el patrimonio artístico y los espacios culturales ...*". A su vez, el Código Civil y Comercial de la Nación, en el Libro I, Título III "Bienes", Capítulo I, Sección 2, califica a los yacimientos arqueológicos y paleontológicos como bienes del dominio público, al incluirlos en el inc. h).

En tales condiciones, a la luz del principio precautorio (art. 4° de la ley 25.675) y con la finalidad de evitar la profusión de trámites, situación que va en desmedro del principio de economía procesal y del buen servicio de justicia, así como de impedir la perduración de situaciones que, de mantenerse en el tiempo, podrían llegar a configurar un caso de privación jurisdiccional para las partes (conf. Fallos: 310:2842; 322:447; 323:3991), considero que V. E. podría decidir mantener la competencia de la justicia federal para dictar sentencia definitiva en este asunto, a fin de preservar las garantías constitucionales de defensa en juicio y del debido

proceso que asisten a las partes, ante la necesidad de obtener una rápida y eficaz decisión judicial que ponga fin a la controversia (confr. Fallos: 329:809, causa "Punte"; 329:3894; 330:748 y 563, y causa C.1563. XXXVI. ORI. "Cohen, Eliazar c/ Río Negro, Provincia de y otros s/ daños y perjuicios", pronunciamiento del 30 de mayo de 2006, entre otros).

-VI-

Por lo expuesto, opino que corresponde declarar admisible la queja y confirmar la sentencia apelada en cuanto fue materia de recurso extraordinario. Sin embargo, V. E. podría considerar lo expresado en el considerando V.

Buenos Aires, de septiembre de 2021.

MONTI
Laura
Mercede
des

Firmado digitalmente por MONTI Laura Mercedes
Fecha: 2021.09.23[®] 10:53:23 -03'00'