

ANOTACIONES SOBRE LOS PROCESOS COLECTIVOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA JUSTICIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Por Luciano Enrici¹

I. Introducción

La propuesta de este breve trabajo está orientada a brindar ciertos lineamientos prácticos, semblanzas y datos del ejercicio de la actividad jurisdiccional, respecto de la competencia, admisibilidad y tramitación de los procesos colectivos en primera instancia de acuerdo a la experiencia adquirida en el ámbito del organismo judicial a mi cargo y de otras decisiones o criterios propios del fuero contencioso administrativo provincial.

El interés por la temática escogida viene de la mano de los novedosos planteos, interrogantes procesales y complejos contornos que, en muchas ocasiones, evidencian los casos en los que se ventilan los denominados “derechos de incidencia colectiva”, que, en contraste, carecen de una adecuada regulación normativa para su adecuado tratamiento al menos en el ámbito local.

II. Especies de procesos colectivos, trámites, pretensiones y medidas cautelares

Al menos en el Juzgado en lo Contencioso Administrativo n° 2 de San Isidro, desde el inicio de actividades en julio de 2014, la mayor parte de los casos en los que se ha procurado la defensa de “derechos de incidencia colectiva” se ha vinculado predominantemente con la tutela del bien colectivo “medio ambiente” y no con la defensa

¹ Juez en lo Contencioso Administrativo Número 2 de San Isidro. Doctor en Derecho por la Universidad Católica Argentina. Especialista en derecho administrativo por la misma universidad y en derecho tributario por la universidad Austral. Docente. Prof. Adj. en la materia Instituciones de Derecho Administrativo (UCA). Prof. Adj. de Derecho Administrativo en la Universidad Nacional Scalabrini Ortiz. Docente en la universidad Austral en la Diplomatura de Derecho Sanitario y en la Escuela de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación.

de bienes jurídicos individuales homogéneos afectados por un único acto u omisión estatal².

Las causas colectivas, han sido —principalmente— promovidas por vías urgentes, como son las acciones de amparos, medidas cautelares autónomas o procesos autosatisfactivos o por el trámite sumarísimo, teniendo en cuenta lo que, a tal efecto, prevé la Ley 11.723 —art. 37—, procura de la pronta tutela que exige el medio ambiente.

Por ello, las apreciaciones de índole práctica de los procesos colectivos que brindaré a continuación reflejarán las particularidades que revelan los casos que involucra ese tipo de materia urbano-ambiental y no la defensa de derechos individuales homogéneos afectados por un único acto u omisión.

En algunas de esas causas de tinte colectivo urbano ambientales se han pretendido impugnar actos administrativos³ y, en una mayor parte, el enjuiciamiento se ha dirigido a omisiones estatales ya sea en su ejercicio del control de una actividad u obra privada o en cumplimentar recaudos ambientales para la regularidad de la ejecución de una obra pública⁴ o privada⁵.

En otra serie de casos, la tutela colectiva pretendida, en cuanto a los derechos en juego, ha entremezclado el abordaje de cuestiones ambientales con otras más

² Cfr. CSJN, Fallos 332:111, 338:1492; 343:1259, y SCBA causa C. 91.576 “López”, sent. del 26/03/2014, entre otras.

³ Ver JCA 2 San Isidro, causa n° 1398, vinculada al otorgamiento de un permiso municipal cuestionado por un vecino, para la construcción de vivienda multifamiliar que supuso modificar la topografía de una barranca natural protegida normativamente, que fue impugnado por un vecino en el marco de un proceso contencioso administrativo ordinario con pretensión anulatoria (art. 12 inc. 1 CCA).

En otro caso (expte. n° 4909, res. del 2/09/15) también ligado a la ejecución de un complejo de viviendas multifamiliares, se consideró que: “la complejidad evidente de la cuestión sometida a juicio (impropia de ser dilucidada en el curso de un proceso sumarísimo, cfr. ley 11723, art. 37) y la presencia de actos administrativos formales emanados de la MSF (que además de dar cauce jurídico ambiental al proyecto, desestiman la suspensión de la obra peticionada por los actores) determinan, a mi entender, que la demanda deba enderezarse principal y necesariamente a la impugnación de/los acto/s citado/s (cfr. art. 12 inc. 1 CCA y sin perjuicio de la/s otra/s pretensiones que enumera dicho artículo que le puedan ser acumuladas) por la vía procesal ordinaria, debiendo desestimarse, entonces, la tramitación solicitada por la actora en los términos del art. 37 de la ley 11723”.

⁴ Ver JCA Morón, causa n° MO - 9205 – 2021, res. de 22/09/21. En dicha resolución, recaída en el marco de una causa en la que los actores solicitaban la suspensión de una obra pública por falta de cumplimiento de normas ambientales aplicables, se ordenó: “ordenar la suspensión -con carácter precautorio- de las obras en cuestión hasta que se completen los recaudos ambientales inobservados a la fecha, como así el trámite de audiencia pública previsto en el orden provincial conforme al MEGA 2007 o hasta el momento en que se dicte la sentencia definitiva, lo que suceda en primer término. Se deja constancia que la suspensión que aquí se decide, no comprende las tareas necesarias para evitar posibles (i) riesgos de desborde del Arroyo Morón y (ii) deterioros de bases ejecutadas, destrucción de hierros de armaduras de puente y deterioro de calzadas, etc., a fin de asegurar la capacidad portante necesaria para el tránsito peatonal y vehicular; (iii) riesgos a la vida y los bienes de frentistas y transeúntes”.

⁵ Ver JCA 2 San Isidro, causas n° 20958, 28856, 18973.

ligadas a la protección de la salud de población vulnerable frente a la contaminación del agua, del terreno y el aire. Tal es lo que ha acontecido en un caso (“Creciente”)⁶ promovido por vecinos de un asentamiento precario, en el que se dispuso una medida cautelar innovativa⁷ -sustancialmente confirmada por la Alzada⁸ - tendiente a tutelar tanto el acceso al agua potable, remediar la exposición de los conductos cloacales, desratizar el terreno, limpiar el recurso hídrico que delimita parte del perímetro y exhortar a la elaboración de un plan de recolección de residuos adecuado a las características del barrio.

En ese caso, además, inicialmente se ordenó la reconducción del proceso⁹, hacia un trámite ordinario — integrando la litis con órganos y entes provinciales con competencia en los hechos del caso— y se han ido dando diversos hitos en el marco del petición la cautelar, entre ellas, la inspección ocular del barrio y la celebración de audiencias.

La concreción de estas últimas —muchas veces de oficio— en causas colectivas ambientales, es primordial y ha resultado de suma utilidad para definir criterios decisorios, concesión y alcances de medidas cautelares, declaraciones de incompetencia¹⁰, entre otras providencias.

Un breve paréntesis merece la “reconducción” que se decidió en ese caso, la cual ha sido ordenada en el marco de otros procesos en procura de la defensa de bienes colectivos¹¹.

No obstante y más allá de lo decidido por la SCBA en la causa “Donadío”¹², la reconducción en primera instancia —llamando a otros sujetos de los demandados a integrar la litis—, en un proceso de tipo colectivo, ha merecido algún reparo por parte de la CCASM, en cuanto aquella se decidió previo a la apertura a prueba de la causa, una vez sustanciada ésta, desde su inicio por proceso sumarísimo¹³.

⁶ Ver JCA2 San Isidro, causa n° 492.

⁷ JCA 2 San Isidro, causa n° 492-2, res. del 15/06/2016.

⁸ CCASM causa n° 3121, res. del 20/04/17.

⁹ JCA 2 San Isidro, causa n° 492, res. del 23/09/2014.

¹⁰ Ver JCA 2 San Isidro, causa n° 15163, res. del 18/04/2022, en particular, consid. 2°).

¹¹ Ver JCA 2 San Isidro, causas n° 28863, del 6/09/21, n° 6107 del 9/10/17, n° 4909, res. de 2/09/15, entre otras.

¹² SCBA, causa n° LP A 73981 RSD-128-20, sent. de 05/10/2020.

¹³ Ver CCASM causa n° 10307, res. de 9/03/23. Ahora bien, la CCASM ha ordenado oficiosamente —relativizando los valladares que imponen los ordenamientos procesales a la jurisdicción de las Cámaras, arts. 163 inc. 6, 266 y 272 C.P.C.C.— la “reconducción” de amparos a procesos ordinarios en numerosos casos al resolver apelaciones contra rechazos in limine, medidas cautelares o sentencias (cfr. art. 17 bis Ley 13.928), a saber: causas n° 7542, sent. de 14/05/2019, n° 4266, sent. de 17/06/2014, n° 3018, sent. de

Por su parte, más allá de lo ya señalado en la causa “Creciente” tal temperamento “integrativo” de entes y órganos provinciales, se ha reiterado en otros casos. Por ejemplo, en la causa “Fernandez”¹⁴ relativa a la contaminación producida por una granja avícola lindera al predio del actor y en el que fue demandada la Municipalidad de Pilar, se citó, oficiosamente, a la Provincia de Buenos Aires - Ministerio de Asuntos Agrarios y al entonces O.P.D.S.-; en otro caso¹⁵, cuya demanda originariamente estaba dirigida contra la comuna que emitió un permiso para edificar una vivienda multifamiliar, se integró la litis oficiosamente con el destinatario de aquel acto administrativo - —desarrolladora inmobiliaria— y luego con los propietarios de las viviendas una vez vendidas.

El entremezclamiento de la cuestión ambiental y la protección de la salud de la población —por la calidad del agua de la napa que es consumida en un sector de la jurisdicción—, ya advertido en la causa “Creciente”, se suscitó en otro caso¹⁶, tramitado

22/02/2012, n° 2178, sent. de 12/08/2010, n° 2560, sent. de 20/04/2011, n° 2534, sent. de 31/03/2011, n° 2633, sent. de 22/06/2011, n° 2873, sent. de 1/11/2011, n° 4379, sent. de 28/10/2014, n° 4293, sent. de 30/09/2014, n° 3106, sent. de 17/04/2012, n° 3640, sent. de 30/04/2013, n° 3111, sent. de 19/04/2012, n° 5903, sent. de 14/11/2016, n° 3663, sent. de 14/05/2013, n° 5448, sent. de 15/09/2016, n° 6964, sent. de 18/09/2018, n° 2949, sent. de 15/11/2011, n° 4691, sent. de 19/05/2015, entre otras.

¹⁴ JCA 2 San Isidro, causa n° 28106, res. del 21/04/21. En este caso, un particular demandó a la Municipalidad de Pilar y a un establecimiento avícola lindero a su propiedad, alegando una grave afectación a su salud y al ambiente. Los perjuicios denunciados incluían la proliferación de moscas y roedores, olores nauseabundos y, de manera crítica, la contaminación de las napas de agua, todo ello derivado de una supuesta gestión deficiente de los residuos de la granja y la omisión de control por parte del municipio. El juzgado dispuso de oficio la integración de la litis, citando no solo a la Municipalidad y al titular de la granja, sino también a la Provincia de Buenos Aires a través del Ministerio de Desarrollo Agrario y del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), reconociendo así la concurrencia de competencias en el control de la actividad agropecuaria y ambiental. Una vez agotada la etapa probatoria, en fecha 19/06/2025, se dictó sentencia rechazando la demanda. La clave de esta decisión se encontró en el acervo probatorio, específicamente en las pericias técnica y científica producidas durante el proceso. El perito ingeniero agrónomo concluyó de manera categórica que el establecimiento avícola no solo cumplía con la normativa vigente, sino que la “sobrecumplía”, calificándolo como un “establecimiento modelo” de producción. Constató que las condiciones de higiene eran “óptimas”, que el tratamiento del guano era “correcto” y que no se percibían olores ni presencia de plagas. El perito bioquímico, por su parte, analizó muestras de agua tanto del pozo del demandante como del pozo de la granja, concluyendo que ambas “son potables bacteriológicamente y los parámetros químicos analizados cumplen lo requerido por el C.A.A. (Código Alimentario Argentino)”. Frente a la contundencia de estas pruebas, se concluyó que no se había logrado acreditar la existencia de un daño ambiental atribuible a la granja, ni una omisión antijurídica por parte de los organismos de control estatal. El fallo subraya un principio fundamental: si bien el derecho ambiental es tuitivo, el reconocimiento de un derecho a un ambiente sano no exime a las partes de la carga de probar — con un estándar que puede ser flexibilizado por los principios preventivo y precautorio, pero no eliminado— los hechos en que fundan sus reclamos y, fundamentalmente, la relación de causalidad entre la actividad o la omisión denunciada y el daño cuyo cese o recomposición se persigue. Finalmente, pese a la derrota del actor, se impusieron por su orden, al considerarse que el actor aquel había litigado con “razón fundada”, basándose en hechos preexistentes (denuncias administrativas y clausuras previas) que razonablemente pudieran generarle la convicción de estar sufriendo un perjuicio.

¹⁵ JCA2 San Isidro, causa n° 1398.

¹⁶ JCA 2 San Isidro, causa n° 18973, res. de 18/05/18.

por vía sumarísima, en la que, por la ampliación de un cementerio municipal próximo a urbanizaciones cerradas, sin la respectiva Evaluación de Impacto Ambiental, Declaración de Impacto Ambiental y audiencia pública (cfr. Anexo II Ley 11723), se dictó inicialmente una medida suspensiva de los trabajos de la comuna sin perjuicio de desestimar la medida innovativa oportunamente requerida¹⁷.

En dicho antecedente, una vez producido el Estudio de Impacto Ambiental, el procedimiento participativo y habiéndose dictado la declaración de impacto ambiental por la autoridad competente (de los que se desprendía, *prima facie*, lo inocuo de la “contaminación cadavérica” en relación a la napa por la profundidad de aquella respecto de los cuerpos) se dispuso el levantamiento de la medida y se continuó con la construcción de la ampliación del cementerio, pero bajo un nuevo proyecto con aparente menor impacto ambiental sobre el terreno¹⁸.

En otro caso¹⁹, el juzgado debió entender ante el planteo de vecinos de una urbanización cerrada enclavada en zona agropecuaria por el que solicitaron el cese de la fumigación en uno de los lotes linderos en los que se desarrolla aquella actividad.

En su oportunidad, se concedió una medida cautelar teniendo en cuenta que quien llevaba adelante la explotación agrícola circundante al barrio habría desplegado labores agropecuarias fumigando las parcelas, *prima facie*, sin las pautas de regularidad que tal actividad exige, como así a una distancia que podía, *a priori*, resultar nociva para los vecinos que habitan dicha urbanización.

La medida consistió en la suspensión de pulverizaciones y/o fumigaciones sin respetar los recaudos normativos pertinentes²⁰; además se ordenó que la ejecución de tales tareas en legal forma - por vía terrestre- en lo sucesivo, para todos los explotadores de las tres parcelas en cuestión debía respetar una distancia mínima de mil metros en relación al barrio y la restante población circundante.

En este caso, por la compleja integración de la litis, la cantidad de hechos sobrevinientes y sucesivas ampliaciones de demanda se vio dilatado el traslado de la acción; ello, además del efecto propio de la admisión de la medida cautelar en el curso del proceso, teniendo en cuenta que el actor, normalmente, “descomprime” la urgencia que exige la tutela del caso que promueve.

¹⁷ Vgr. que se desentierren los cuerpos sin vida depositados en la zona ampliada en sus respectivos sepulcros.

¹⁸ JCA 2 San Isidro, causa n° 18973, res. de 12/06/20.

¹⁹ JCA2 SI, causa n° 32378.

²⁰ Ley 10699 y sus normas reglamentarias, y doct. SCBA causa n° A 72642, sent. de 17/6/15.

En efecto, el devenir del trámite de los procesos colectivos, se aprecia, en reiteradas ocasiones, el peso específico del mandato cautelar más que en procesos “individuales”, así como el carácter provisional y mutable de aquellas. En ciertos casos, ante la constatación inicial de ausencia de recaudos de “participación de la comunidad”, Evaluación de Impacto Ambiental y Declaración de Impacto Ambiental, el anticipo de jurisdicción que significa la admisión de la medida precautoria opera como impulso eficaz para dar pronta satisfacción a dichos requisitos por parte de las personas públicas o privadas demandadas²¹.

El cumplimiento de aquellos por parte de los alcanzados por la cautelar, impone, en la mayor parte de los casos, un nuevo examen sobre la vigencia de las medidas precautorias dictadas en estos casos, su mantenimiento, o cese total o parcial, de acuerdo a las circunstancias de cada caso.

Asimismo, se aprecia que, en reiteradas ocasiones, el énfasis y el mayor impulso de la parte proponente se focaliza en la obtención de la medida, cuyo resultado -sea favorable o desfavorable- impacta de lleno en la dinámica del trámite del proceso principal que debe culminar, naturalmente, con la sentencia.

Es frecuente que los procesos ambientales, por desinterés de la actora, ante el rechazo de la cautelar, o por otras razones, el dictado de la sentencia definitiva se vea diferido a tiempos impropios de trámites breves como los que el legislador ha pretendido asignar para esta materia²²; ello por la complejidad del caso y la consecuente necesidad de pericias entre otros medios probatorios cuya producción y sustanciación insume un tiempo considerable, entre otras razones.

En este terreno resulta, en reiteras ocasiones, importante el uso de la herramienta que prevé el art. 23 del CCA y aún la remisión de actuaciones administrativas en los casos que tramiten por proceso ordinario (Título I Ley 12.008, arts. 30 a 32) en tanto, a partir de los mismos, suelen aportarse datos y elementos de valoración conducentes a direccionar el sentido de la medida cautelar. Esta facultad, vale recordar, no es patrimonio exclusivo del juez contencioso administrativo, pues el art. 9 de la Ley de amparo (Ley 13.928), remite a las disposiciones de la Ley 12.008, en lo que fuere pertinente, para el dictado de medidas cautelares en aquellos casos en que

²¹ Al respecto ver JCA 2 San Isidro, causas n° 18973 y n° 22856, como así del JCA Morón, causa n° MO - 9205 – 2021.

²² Al respecto, ver el art. 30 Ley 25675 y el art. 37 de la Ley 1123 bonaerense,

el amparo colectivo involucre la acción u omisión de la provincia, sus entes, los municipio, sus entes, u otras personas, en ejercicio de funciones administrativas.

En definitiva, la centralidad de la tutela cautelar en los procesos colectivos se manifiesta en la diversidad de respuestas que los magistrados pueden adoptar, adaptando las herramientas procesales a la complejidad de cada caso. El análisis de casos recientes ofrece ejemplos claros de este abanico de posibilidades, que van desde la denegatoria con medidas exhortativas (causa "Colombo"²³) hasta la concesión parcial con mandatos de control permanente (causa "Vilella"²⁴).

A su vez, la fundamentación de la admisión de las medidas cautelares en procesos colectivos de índole ambiental, además de considerar los recaudos

²³ JCA2 SI, causa n° 39203, res. de 11/02/25. En este caso, un grupo de residentes de un barrio cerrado demandó a la Provincia de Buenos Aires por la contaminación sonora proveniente de la Ruta Provincial N° 27. Solicitaron, como medida cautelar innovativa, que se ordenara a la demandada la construcción de una pantalla acústica, una petición que coincidía plenamente con el objeto de fondo de la demanda. El juzgado, tras realizar una inspección ocular —herramienta de gran utilidad, como ya se ha mencionado—, decidió desestimar la medida cautelar. El razonamiento se basó en varias apreciaciones: (i) prudencia ante el anticipo de jurisdicción: al ser la medida solicitada idéntica a la pretensión principal, se requiere una mayor rigidez en la apreciación de los recaudos, pues su concesión implicaría un anticipo de la sentencia definitiva; (ii) complejidad Causal: la inspección judicial reveló que la situación fáctica era más compleja de lo planteado. El ruido no era uniforme, provenía de diversas fuentes (tráfico, una obra en construcción aledaña) y su intensidad variaba según la ubicación del lote, la densidad de la vegetación y las propias decisiones constructivas de los vecinos; (iii) posible corresponsabilidad: de los informes acompañados (incluido uno aportado por los propios actores) surgía la posible corresponsabilidad de la desarrolladora del barrio y la falta de certeza sobre si la pantalla acústica era la solución técnica idónea. No obstante el rechazo, se exhortó a la Municipalidad de Tigre y al Consorcio de Propietarios del barrio (terceros ajenos a la litis en ese momento) a que, en el marco de sus respectivas competencias, adoptaran medidas para mitigar la situación: el municipio, en lo relativo al control del tránsito y la provisión de información ambiental; y el consorcio, en lo referente a medidas internas de aislación acústica.

²⁴ JCA2 SI, causa n° 39235, res. de 20/12/2024. Los hechos del caso revelan que vecinos de un barrio cerrado de Pilar demandaron a empresas privadas, a la Municipalidad y a la Provincia por el daño ambiental derivado del funcionamiento de un "Centro de Disposición de Residuos Inertes", denunciando la existencia de un basural a cielo abierto, quemas recurrentes y contaminación generalizada. El proceso, iniciado como amparo, fue reconducido a un proceso ordinario dada su complejidad, otra de las facultades judiciales que hemos destacado. Los actores solicitaron un amplio abanico de medidas cautelares, incluyendo la suspensión inmediata de toda actividad en el predio. El juzgado adoptó una solución matizada, producto de un cuidadoso balance entre los derechos en juego y el interés público: (i) rechazo de la clausura: se desestimó el pedido de suspensión total de las actividades, al considerar que el predio contaba con una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) que lo declaraba "ambientalmente apto" (aunque sujeta a condicionamientos) y que su cierre abrupto podría generar un perjuicio mayor al interés público, al dejar al municipio sin un sitio para la disposición de residuos inertes y de poda; (ii) concesión de medidas de control y supervisión: reconociendo la verosimilitud de los problemas denunciados (especialmente los focos ígneos, acreditados por videos, fotografías y el dictamen de la Asesora de Incapaces), el juez hizo lugar parcialmente a la cautelar. Intimó a la Municipalidad de Pilar y al Ministerio de Ambiente provincial a: a) efectuar inspecciones y controles con carácter permanente sobre el funcionamiento del predio, particularmente sobre los mecanismos de prevención de incendios; (ii) implementar un programa de comunicación con los vecinos para informar sobre los procedimientos a seguir ante la aparición de focos ígneos; (iii) controlar el debido cumplimiento de todos los condicionamientos establecidos en la DIA; (iv) mandato de informe periódico: para asegurar la eficacia de la medida, se ordenó a las demandadas informar al juzgado cada 30 días hábiles sobre el estado de avance de las medidas ordenadas, bajo apercibimiento de imponer astreintes.

específicos de todo despacho precautorio (art. 22 CCA y su doctrina), en líneas generales, no ha prescindido de la proyección de los principios en la materia recogidos en las cartas magnas nacional y local y en las disposiciones de la Ley General de Ambiente²⁵.

Otro aspecto relevante a considerar en torno a las medidas cautelares en esta materia, es el control de su efectivo cumplimiento.

Un planteo de índole ambiental, vinculado a la ampliación de una urbanización cerrada de la zona de Tigre²⁶, mereció la concesión de una medida cautelar inicial y, frente a la advertencia de una medida suspensiva dictada por la comuna —no comunicada por la municipalidad al contestar el informe del art. 23 CCA— se consideró abstracta la manda precautoria oportunamente dictada. Sin perjuicio de ello, el Juzgado impuso un monitoreo y relevamiento fotográfico mensual por parte de la comuna (cfr. art. 36 CPCC) en los mismos puntos del terreno en el que se obtuvieron fotografías en

²⁵ Como ejemplo, en cuanto a la valoración de la procedencia de las medidas cautelares en materia urbano ambiental se ha dicho que: "... la configuración del peligro en la demora se deriva de la falta de declaración de impacto ambiental, atento las particularidades del bien que se procura tutelar y de la envergadura del proyecto que se pretende concretar. En materia ambiental, el principio de prevención determina que con carácter previo a la realización de las obras como las aquí denunciadas, se cuente con la realización del estudio de impacto ambiental y su correspondiente aprobación por autoridad competente" (cfr. CCALP, causa n° 3363, res. del 4/7/06). Asimismo, cabe destacar que la posibilidad de sufrir un perjuicio inminente debe ser analizada a la luz de los principios preventivo y precautorio que rigen en materia ambiental y se encuentra estrechamente vinculada a la noción de irreparabilidad, la cual encuentra sustento en precedentes de la Suprema Corte provincial, en supuestos de análoga configuración, cuando se trata de trabajos o actividades susceptibles de generar daño a bienes -como el suelo, las especies arbóreas, la ecología del lugar- de difícil o imposible reparación ulterior (cfr. SCBA, causa n° LP B 65269 RSI-375-03, res. del 19/3/03, CCALP, causa n° 3363 *supra* cit., entre otras); como así, debe efectuarse a la luz de los principios preventivo y precautorio propios de esta materia, ínsitos en la cláusula del art. 28 de la Constitución provincial y consagrados expresamente en el art. 4 de la ley 25.675 y en los arts. 10 y ss. de la ley 11.723 (cfr. doct. SCBA causa n° 69.331, res. de 22/10/10, CCAMDP, causa n° C-5606 DO1, res. del 27/3/15). Cabe agregar, siguiendo los lineamientos dados por la Excma. Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de Mar del Plata en cuestiones similares, que tales postulados bien pueden ser invocados por la jurisdicción para neutralizar temporalmente una actuación administrativa o privada que – en un análisis preliminar y sin necesidad de extrema certeza- pueda suscitar, en modo más o menos intenso, una grave afectación de los bienes ambientales y urbanísticos comprometidos. Esta visión eminentemente tuitiva, que persigue evitar un detrimento ambiental potencialmente irremontable con posteriores medidas llamadas correctivas, demanda de la magistratura un juicio cautelar de prudente ponderación. Siendo que las causas y las fuentes de problemas ambientales deben atenderse en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir más que de recomponer los posibles efectos negativos sobre el entorno (cfr. art. 4° de la Ley 25.675), es esperable una visión flexibilizadora a la hora de efectuar el análisis de los recaudos de admisibilidad cautelar por encima de cualquier ritualismo y así garantizar que cuando la sentencia de fondo se emita, el plexo constitucional protectorio vigente en la materia no se vea soslayado, desoído, o vaciado de toda eficacia (cfr. CCAMDP causa n° A-4018-BB0, sent. del 7/5/13, causa n° C-5606 DO1, res. del 27/3/15, entre otras) (cfr. JCA Morón, causa n° MO - 9205 – 2021, res. de 22/09/21).

²⁶ Ver JCA2 San Isidro, causa n° 28856. Dicho expediente tuvo luego diversos pedimentos suspensivos por parte de la actora cuya desestimación, ante la sumaria verificación del cumplimiento de los requisitos para el avance de la obra, fueron confirmados por la Excma. CCASM.

el marco de una inspección ocular previa dispuesta por el juzgado antes de conceder la medida cautelar.

El control de cumplimiento de las medidas cautelares en estos asuntos también exige considerar ciertas herramientas que implican cargas diferenciales por aquellos encargados de cumplirlas, como son la producción de informes y documentos fotográficos vinculados al *status* del objeto en litigio con cierta periodicidad, lo que supone inspecciones y actos materiales, como así el control o actividad de policía por parte de los entes estatales alcanzados por aquellas.

En ese derrotero, además, ya sea en resoluciones en las que se admiten cautelares aún en decisiones de fondo en asuntos de carácter colectivo, resulta trascendente la posibilidad material de efectiva concreción y el aseguramiento de su acabado cumplimiento. Los medios de compulsión *-astreintes*, comunicación del incumplimiento de la medida a sede penal²⁷- más allá de la potencialidad coercitiva que de las mismas se desprende, en ocasiones, carecen de eficacia real para tutelar el bien jurídico colectivo en juego y complejiza un trámite que ya de por sí resulta complejo como es el que involucra todo caso urbano ambiental. Ello, conduce —en ciertos supuestos— a la necesidad de celebrar audiencias entre todos los involucrados, como aconteció en el caso “Creciente” ya citado por contaminación de un asentamiento precario —entre otros factores— por la acumulación de residuos sólidos urbanos sin un adecuado sistema de recolección²⁸; en ese caso, en el marco de una audiencia celebrada en el juzgado en el que se expusieron todas las aristas de la problemática,

²⁷ Respecto a la solicitud de la actora de formación de actuaciones penales por presunta comisión de delitos por parte de las accionadas, se ha dicho: “En cuanto a la solicitud de que: “... el Juez a cargo de esta causa, con el oficio enviado y la contestación, en conjunto con copia de este escrito reenvíe al fiscal federal en turno del Departamento Judicial de San Isidro, con el fin que por donde corresponda se investigue la hipotética comisión de un ilícito....” -sic-, no es posible soslayar que lo pretendido por el actor importaría que el suscripto se expida de modo anticipado sobre una cuestión íntimamente relacionada con el debate traído a su conocimiento, cuestión sumamente compleja que requiere del necesario debate y producción de pruebas (cfr. arg. CCASM en causa n° 6008-2017 res. del 21/12/2017). Atento a ello, lo pretendido por el accionante, en orden a que el suscripto proceda a efectuar la denuncia solicitada, en este liminar estadio procesal, implicaría pronunciarse ineludible y anticipadamente sobre la cuestión de fondo en la presente controversia; valoración que se encuentra vedada por el ordenamiento y es pasible de generar el justificado apartamiento del suscripto de las presentes actuaciones (cfr. art. 17 inc. 7 del CPCC y su doctrina). Además, la circunstancia de que el suscripto no realice la pretendida denuncia, por las razones ya aludidas, no impide en modo alguno que el actor, si posee la verosímil creencia de que se han cometido las faltas y/o delitos indicados, articule las denuncias a que se crea con derecho en el fuero correspondiente (cfr. art. 285 Código de Procedimiento Penal). (cfr. arg. CCASM en causa n° 6008-2017 res. del 21/12/2017)...” (ver JCA2 San Isidro, causa n° 28856, del 9/04/24).

²⁸ Ver JCA2 San Isidro, causa n° 492-2, audiencia del 3/10/22.

Además ha quedado reflejada la problemática en los medios: <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/la-planta-basura-ideada-vecinos-busca-ser-nid2250483/>

las partes acordaron, sin mayor controversia, el aumento de contenedores de residuos en el predio, a fin de dar adecuado cumplimiento a la medida cautelar oportunamente dictada.

Por su parte, las medidas autosatisfactivas, en cuestiones de índole colectiva-ambiental, tiene escasa cabida o deben, a mi modo de ver, confinarse a supuestos en los que el mandato judicial pueda tener una única y exclusiva eficacia en el tiempo. Aún así, tal supuesto es de difícil concreción en casos ambientales, en los que el devenir de los hechos y actos formales puede derivar en otras soluciones justas o idóneas en la composición de cada caso sin el menoscabo al derecho de defensa en juicio de la contraparte a quien las peticona que supone el dictado de las denominadas “autosatisfactivas”.

En efecto, la complejidad que revisten los casos colectivos urbano-ambientales- exige el análisis de amplio material probatorio para arribar a una solución adecuada y la necesidad de asegurar un piso mínimo del derecho de defensa de las demandadas²⁹.

²⁹ Tales procesos, según ha definido la jurisprudencia (ver C.C.A.M.D.P., causa n° 3694, sent. de 13/12/12, ver además C.C.A.S.M., causas n° 3043 del 12/3/12, n° 3653, del 13/5/13, n° 3646 del 9/5/13, entre otras) tienen las siguientes características : (i) han sido concebidos como soluciones urgentes, no cautelares, despachables *in extremis*, que procuran aportar una respuesta jurisdiccional adecuada a aquellas situaciones que reclaman una pronta y expedita intervención del órgano judicial cuya característica esencial radica en que su vigencia y mantenimiento no dependen de la interposición coetánea o ulterior de una pretensión principal. (ii) su concesión constituye una suerte de decisión de mérito sobre cuestiones que no hallarán otro espacio para su debate; en ese sentido la medida autosatisfactiva concede una tutela definitiva e irreversible, en una actuación autónoma que -debido a la propia naturaleza del pedimento incoado- se agota en sí misma, que no es accesorio, ni está subordinada a otro proceso. (iii) se da en el marco de un proceso urgente, en el cual el órgano jurisdiccional, al satisfacer la pretensión que le diera nacimiento, cumple acabada y totalmente con su obligación pública de prestar el servicio de Justicia, obligación que también se extingue en el caso, cerrándose el proceso con aquella sentencia definitiva e irreversible y, por ende, con autoridad de cosa juzgada. (iv) dado que su concesión implica el dictado inmediato de la sentencia de mérito, deben ser justipreciadas con un criterio sumamente restrictivo, por lo que nos encontramos ante un proceso autónomo de neto carácter excepcionalísimo. (v) su dictado está sujeto a la existencia de una fuerte probabilidad de que el derecho del postulante sea atendible -casi certeza- y no a la mera verosimilitud con la que se contentan las diligencias por lo que, en aquellos casos en los que la dilucidación del derecho esgrimido por el accionante requiera de un cierto grado de verificación probatoria, la vía autosatisfactiva resultará inadmisibles (vi) a ello debe adicionarse la existencia de una situación de urgencia impostergable, caracterizada por la concurrencia de un peligro serio y concreto que comprometa intrínsecamente de modo palmario, notorio y ostensible la subsistencia del derecho pretendido si se demora en la decisión; en otras palabras, la llamada “irreparabilidad del perjuicio” que se derivaría de canalizar el reclamo por las vías procesales existentes.

III. La competencia judicial en los procesos colectivos ambientales

Una cuestión no menor es la referente a la competencia judicial en los procesos de índole colectiva ambiental³⁰.

El concepto de competencia se vincula con la distribución de atribuciones entre los órganos judiciales de la facultad o atribución jurídica para entender y decidir en el marco de una determinada causa o controversia -teniendo en cuenta la materia, el lugar, el grado o el turno- y viene determinada en virtud del propio ordenamiento jurídico vigente.

Debo recordar, sucintamente, que —en líneas generales— la determinación de la competencia de los órganos judiciales para intervenir en una controversia determinada es una cuestión de fundamental importancia para la correcta instrucción y decisión de las controversias. Ello así, en tanto las reglas de competencia tienen relación directa con la garantía del juez natural que consagra el art. 18 de la Constitución Nacional³¹. Se trata de un presupuesto procesal, en tanto la articulación de una demanda, siempre anterior a la sustanciación y decisión del pleito, exige del magistrado la previa determinación de su competencia para entender en la litis. De la competencia del juez dependerá, a su vez, la válida constitución de la relación procesal. El juez debe examinar inicialmente si se encuentra habilitado para entender en la pretensión deducida, pudiendo reeditarse la cuestión en caso de que el demandado articule la excepción previa de incompetencia o plantee la inhibitoria ante el juez que considera competente³².

En los procesos colectivos en los que se ventila la defensa del medio ambiente nos encontramos —a menudo— con un doble orden de interrogantes respecto al juez que debe entender a: (i) la determinación de la competencia federal o local, (ii) la determinación del juez competente dentro de la justicia local.

Respecto al primer punto, además del art. 7 de la L.G.A. (en cuanto prevé que: “...En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente

³⁰ Cabe recordar que para la determinación de la competencia corresponde atender de modo principal a la exposición de los hechos que el actor hace en la demanda y, sólo en la medida que se adecue a ellos, al derecho que invoca como fundamento de la pretensión (cfr. doctr. SCBA causa B 68.059, res. del 3/11/04 y Fallos: 308:229; 310:116; 311:172; 313:971, 318: 298, entre muchos otros).

³¹ Cfr. Tribiño, Carlos, R., La competencia del fuero Contencioso Administrativo en la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Librería Editora Platense, 2014, p. 19.

³² Cfr. de mi autoría, La pretensión declarativa de certeza en el proceso contencioso administrativo bonaerense, La Plata, Librería Editora Platense, 2019, ps. 301/302.

degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal”) cabe atender a la jurisprudencia de la C.S.J.N., recaída en conflictos de competencia entre órganos judiciales federales y locales. En ese sentido, al interpretar tal disposición de la L.G.A. ha considerado que: “Para determinar la procedencia de la competencia federal en razón de la materia ambiental hay que delimitar el ámbito territorial afectado, pues, como lo ha previsto el legislador nacional, debe tratarse de un recurso ambiental interjurisdiccional o de un área geográfica que se extienda más allá de la frontera provincial; es decir, que tiene que tratarse de un asunto que incluya problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción”³³.

En ese derrotero, además, en fecha reciente dirimió³⁴ un conflicto negativo de competencia entre la justicia federal y local, a favor de la jurisdicción de esta última para entender en un asunto que *prima facie* involucraba la actividad de un establecimiento gastronómico que podía contaminar el Río de la Plata — en la zona del Puerto de Olivos—. De acuerdo al dictamen de la P.G.N., que luego conformó el fundamento de la decisión del Máximo Tribunal federal: “... como la determinación de la naturaleza federal en todo pleito debe ser realizada con especial estrictez, es preciso demostrar, con alguna evaluación científica, la efectiva contaminación o degradación —según los términos de la Ley General del Ambiente— de tal recurso ambiental interjurisdiccional, esto es, la convicción al respecto tiene que necesariamente surgir de los términos en que se formule la demanda y de los estudios ambientales que la acompañen, lo que permitirá afirmar la pretendida interjurisdiccionalidad o, en su defecto, de alguna otra evidencia que demuestre la verosímil afectación de las jurisdicciones involucradas (Fallos: 329:2469; 330:4234 y 334:476)., considero que tampoco se encuentra

³³ Fallos 343:319.

³⁴ Ver CSJN expte. n° FSM 2065/2021/CS1 “Prats, Juan Miguel c/ Consorcio de Gestión del Puerto de Olivos y otros s/ amparo ambiental”, del 28/3/23. En sentido similar ver Fallos 346:1295, 345:155, entre otros. En el precedente “Gahan, Juana María y otros c/ Córdoba, Provincia de s/ amparo ambiental” (Competencia FCB 1168/2018/CS1-CS3), del 4/06/2020, afirmó :“Cabe recordar lo dicho por esta Corte en Fallos: 329:2469 acerca de que «la determinación de la naturaleza federal del pleito [...] debe ser realizada con particular estrictez de acuerdo con la indiscutible excepcionalidad del fuero federal, de manera que no verificándose causal específica que lo haga surgir, el conocimiento del proceso corresponde a la justicia local” (Fallos: 336:1336, considerando 4°, entre otros y Competencia FSM 63869/2015/1/CS1 “Di Giano, Iris Mabel s/ incidente de incompetencia», sentencia del 5 de abril de 2018)”. Y concluyó afirmando que: “la indiscutible migración de los cursos de agua, y de elementos integrados a ella como consecuencia de la acción antrópica, no son datos suficientes para tener por acreditada la interjurisdiccionalidad invocada (....) Si bien la interdependencia es inherente al ambiente, y sobre la base de ella podría afirmarse que siempre se puede aludir al carácter interjurisdiccional referido, para valorar las situaciones que se plantean no debe perderse de vista la localización del factor degradante (Fallos: 331:1312; 331:1679), y resulta claro que en el sub lite dicho factor, en el caso de existir, está ubicado en el territorio cordobés”.

demostrado, con el grado de verosimilitud necesario que exige el art. 7° de la ley 25.675, la interjurisdiccionalidad allí prevista...”.

Ello determina un *standard* de análisis estricto —en tanto exige con alguna evaluación científica, la efectiva contaminación o degradación de un recurso ambiental interjurisdiccional— que en línea con la excepcionalidad del fuero federal limita significativamente el acceso a tal jurisdicción en estos temas; lo cual redundará en una mayor litigiosidad de las cuestiones colectivas ambientales en la justicia local.

En torno la segunda cuestión (es decir: cuáles son los tribunales bonaerenses para entender frente a un amparo ambiental), no puedo dejar de mencionar, la doctrina emergente de la S.C.B.A., quien, en el marco de conflictos negativos de competencia entre juzgados en lo contencioso administrativo y de otros fueros, suscitados en acciones de amparo (Ley 13.928), ha decantado a favor de la jurisdicción de los primeros, bajo: “...la necesidad de armonizar las acciones de amparo de contenido medioambiental con las disposiciones de los artículos 34 y 35 de la ley 11.723, que establecen que cuando a consecuencia de acciones del Estado se produzcan daños o pudiera derivarse una situación de peligro al ambiente y/o recursos naturales ubicados en territorio provincial, luego de un trámite administrativo previo, los legitimados allí individualizados "...quedarán habilitados a acudir ante la justicia con competencia en lo contencioso administrativo, que dictaminará sobre la legalidad de la acción u omisión cuestionada”³⁵.

³⁵ Cfr. SCBA LP B 77841 RSI-36-23, res. de 10/02/2023; ver además SCBA LP B 78869 RSI-927-23, res. de 20/10/2023, SCBA LP B 78214 RSI-918-23, res. de 09/10/2023, SCBA LP B 77841 RSI-36-23, res. de 10/02/2023 Juez Kogan (MA), SCBA LP B 77500 RSI-1007-21, res. de 20/12/2021, SCBA LP B 76655 RSI-111-21, res. de 09/04/2021, SCBA LP B 76430 RSI-405-20, res. de 26/11/2020, SCBA LP B 75781 RSI-233-19, res. de 22/05/2019, SCBA LP B 74491 RSI-988-16, res. de 07/12/2016, SCBA LP B 74448 RSI-926-16, res. de 15/11/2016.

También sostuvo la SCBA que: “En las pretensiones de contenido medioambiental resultan aplicables las disposiciones previstas en la ley 11.723, en cuanto establecen que cuando a consecuencia de acciones del Estado se produzcan daños o pudiera derivarse una situación de peligro al ambiente y/o recursos naturales ubicados en territorio provincial, luego de un trámite administrativo previo, los legitimados allí individualizados "...quedarán habilitados a acudir ante la justicia con competencia en lo contencioso administrativo, que dictaminará sobre la legalidad de la acción u omisión cuestionada" (arts. 34 y 35). Mientras que, en aquellos casos en donde "el daño o la situación de peligro sea consecuencia de acciones u omisiones de particulares, el afectado, el defensor del pueblo y/o las asociaciones que propendan a la protección del ambiente podrán acudir directamente ante los tribunales ordinarios competentes", pudiendo ejercitar una serie de acciones que allí enuncia (art. 36). Siendo así, con la provisionalidad inherente a esta etapa del proceso es posible inferir que la controversia subsume en la cláusula que define la materia contencioso administrativa y, en particular, en las previsiones de la ley 11.723 que confieren competencia a los órganos del fuero especializado en los asuntos en los que el daño o la amenaza de daño ambiental provenga de acciones u omisiones estatales, en tanto la actora denuncia un irregular ejercicio del poder de policía ambiental en cabeza de la Provincia con relación a un emprendimiento promovido por una municipalidad. De allí que, independientemente de la óptica con la que habrá de juzgarse a la empresa demandada, en esta parcela la cuestión debe ser resuelta por aplicación de normas y principios de derecho público (arts. 166 in fine, Const. prov., 1 y 2 inc. 4, CCA y 34 y 35, ley 11.723 (cfr. SCBA causa B. 75.995, "Mennitto", resol. de 22/03/2016, entre otras).

En base a ese doble orden de razones, puede concluirse que el contencioso administrativo tiende a ser el fuero mayormente competente para entender en los conflictos colectivos urbano-ambientales dentro de la jurisdicción bonaerense, más allá de las reglas de atribución de competencia que la propia C.P.B.A. (art. 20 inc. 2) y la Ley 13.928 prevén para entender en las acciones de amparo.

IV. Recaudos de la demanda colectiva, inscripción en el Registro de Procesos Colectivos. Legitimación

Sobre esta cuestión, debe tenerse presente que en base al art. 7 Ley 13.928 (texto según Ley 14192)³⁶, en una causa³⁷ en la que una O.N.G. —cfr. art. 36 Ley 11723— requirió la relocalización de una planta de reciclaje en la zona de Tigre, se ordenó que la actora identifique: (i) si su pretensión tenía por objeto bienes colectivos o la tutela de intereses individuales homogéneos; (ii) los efectos comunes, la causa fáctica o normativa homogénea (única o compleja) que cause la lesión, que el interés individual no justifica la promoción de demandas individuales y el elemento colectivo que sustenta el reclamo; (iii) en forma precisa el colectivo involucrado en el caso mediante una descripción sucinta, clara y precisa; (iv) acredite su idoneidad como representante de dicho colectivo, (v) el procedimiento para garantizar la adecuada notificación de todas aquellas personas que pudieran tener un interés en el resultado de la litis³⁸.

También, en diversos casos se ha procedido a la inscripción y se han requerido informes al Registro especial de procesos colectivos (Ac. 3660) sobre la existencia de

En disidencia, el Juez Torres, ha decidido que las acciones de amparo en las que se procura la tutela del medio ambiente deben sustanciarse ante “cualquier juez” (cfr. art. 20 inc. 2 CPBA y Ley 13.289). En cuanto a los fundamentos, me remito, entre otros, a su voto en la causa B.78.191 “Zadikian”, del 10/02/23.

³⁶ Dicha norma prevé: “En el caso de amparos de incidencia colectiva, la demanda tendrá que contener, además de lo establecido en el artículo anterior, la referencia específica de sus efectos comunes. Respecto de los procesos sobre intereses individuales homogéneos, la pretensión deberá además de concentrarse en los efectos comunes, identificar un hecho único o complejo que cause la lesión; el interés individual no debe justificar la promoción de demandas individuales, y debe garantizarse una adecuada representación de todas las personas involucradas. La representación adecuada del grupo resulta de la precisa identificación del mismo, la idoneidad de quien pretenda asumir su representación, la debida notificación y publicidad del litigio y el planteo de cuestiones de hecho y de derecho comunes y homogéneas a todo el colectivo”.

³⁷ JCA 2 San Isidro, causa n° 33570.

³⁸ De manera similar, se formuló un requerimiento en este sentido, en JCA2 San Isidro, causa n° 26861 (auto del 2/5/23).

otras acciones con objeto similar o referidas al mismo derecho o interés colectivo o que alcancen en forma parcial al mismo colectivo³⁹.

A su turno, la amplia legitimación que, por lo general, en “derechos de incidencia colectiva” han dispuestos los constituyentes nacional y bonaerense a partir de 1994 (arts. 43 y 20 inc. 2, respectivamente) han aminorado los inconvenientes en punto a los sujetos habilitados a promover acciones colectivas en materia urbano-ambiental⁴⁰. Es que el éxito de la defensa del ambiente depende de quién puede acudir a la justicia. El artículo 43 de la Constitución Nacional consagra una legitimación activa sumamente amplia, que incluye al afectado, al Defensor del Pueblo y a las asociaciones civiles cuyo objeto sea la defensa de derechos de incidencia colectiva.

La jurisprudencia de la SCBA ha interpretado esta habilitación con gran flexibilidad; en la causa “Dougherty”⁴¹ reconoció el interés de un grupo de vecinos de una “zona de influencia” para cuestionar un proyecto.

³⁹ Ver JCA 2 San Isidro, causa n° 34994.

⁴⁰ Resulta de interés traer a colación que en el JCA 2 San Isidro, causa n° 2040, se dio respuesta negativa a la legitimación del Intendente municipal de Tigre, del titular del Concejo Deliberante y del Consejero Escolar de esa jurisdicción en torno a la pretensión dirigida contra la provincia, por vía de amparo, a fin del cese de la disminución de los cupos del Servicio Alimentario Escolar en los establecimientos educativos provinciales sitos en aquella comuna. Respecto a los dos primeros, en seguimiento de la doctrina de la C.S.J.N. se sostuvo que tales autoridades no accionaban en interés propio y directo del municipio que, cada uno, dirige y representa en sus respectivos ámbitos de competencia internos; y que además “la simple invocación de los derechos de los beneficiarios del SAE, que concurren a los establecimientos educativos situados en Tigre no autorizaba -como legitimado “anómalo” o “extraordinario”- la intervención procesal de las autoridades municipales, en los términos de las normas constitucionales y legales que regulan la legitimación procesal activa para accionar judicialmente –cfr. art. 43 CN, art. 20 inc. 2 CPBA, at. 13 CCA y ccdtes- “. La legitimación del Consejero Escolar se desestimó en tanto, la promoción del pleito por aquel entrañaba un conflicto de tipo interadministrativo, de acuerdo a la normativa aplicable, entre dos entes provinciales.

Sólo para citar algún ejemplo en que aquella se rechazó puntualmente la legitimación colectiva, en asuntos de esa índole, mencionaré los casos “Ferreccio” (CCASM, causa n° 1379, res. de 25/07/08) y “Asociación José Hernández” (CCASM, causa n° 3047, res. de 12/03/12) decididos por la CCASM, a los cuales me remito en mérito a la brevedad.

⁴¹ SCBA B. 64.464, in re “Dougherty”, sent. de 31/03/2004. El voto del Dr. Soria, en este aspecto, da cuenta que: “En materias como las que nutren al asunto de autos y en tanto se configure un «caso» o «controversia», como acaece en el sublite, el rol de sujeto activo de la pretensión debe admitirse con flexibilidad y amplitud, no sólo por virtud del principio de accesibilidad jurisdiccional (art. 15, Const. Pcial.), sino porque la experiencia jurídica muestra que los conflictos urbano-ambientales involucran normalmente tanto a quienes dan testimonio de un menoscabo en sus derechos individuales, como a quienes, formalmente agrupados o no, enarbolan la afectación de intereses pluri-individuales, colectivos o de incidencia colectiva en general (arg. arts. 43, segundo párrafo, C.N.; 20 inc. 2º, Const. Pcial.; cfr. causas I. 3203, “Rivas”; res. de fecha 20-VIII-2003; v. mi voto en I. 2162, “Fernández”, sent. de 23-XII-2003). Es ello lo que ocurre con las personas domiciliadas en la «zona de influencia» del emprendimiento organizado por el municipio. Tal condición los inviste de un suficiente interés para accionar como tales, dada su calidad de domiciliados en un preciso enclave barrial (doct. causas B. 65.269, “Asociación Civil Ambiente Sur”, res. del 19-III-2003 y B. 65.158, “Burgués”, cit.), espacio de vecindad lindante con el problemático equipamiento dispuesto para el servicio de transporte local. Hay, pues, en el caso, consistencia bastante entre quiénes y qué cosa hubieron de reclamar, así como respecto de cuál bien jurídico o utilidad sustancial el ordenamiento viene a conferir la legitimación activa pluri-individual (cfr. doct. C.S.J.N.; in re: “Colegio de Fonoaudiólogos de Entre Ríos c/ Estado nacional s/ acción de amparo”, sent. de 26-VIII-2003). Así las cosas, juzgo que los



En “Zacarías”, por su parte, la SCBA dejó sentado que cuando se argumenta en defensa de derechos de incidencia colectiva en general, como los aprehendidos por la norma del art. 43 de la Constitución nacional y, en particular, hallándose en juego el derecho a gozar de un ambiente sano, la legitimación ofrece más amplitud que la admitida en otro tipo de litigios, sin llegar a derivarse de ello la adjudicación a cualquier persona de la automática aptitud para demandar, ni a entronizar, en todas las materias, la vigencia de la acción popular. Antes bien, la regla imperante en el ordenamiento exige a quien acude a la jurisdicción la invocación de un interés jurídico afectado en modo directo o sustancial, que posea concreción e inmediatez adecuadas a los fines de la incoación del proceso⁴².

En este punto, es ilustrativo el caso “Ecoplata”⁴³ donde la Suprema Corte provincial, en fecha reciente, analizó la legitimación del Fiscal de Estado para iniciar una acción de recomposición ambiental.

El máximo tribunal bonaerense revocó el pronunciamiento de la Cámara de Apelación y reconoció la legitimación activa del Fiscal de Estado para iniciar la demanda de protección ambiental. El voto mayoritario, conformado por los doctores Torres, Budiño, Mancini y Bouchoux, fundamentó su postura en el deber de tutela que emana del artículo 41 de la Constitución Nacional y en los principios de la Ley General del Ambiente. Sostuvo que, en ausencia de una norma que prohíba expresamente dicha actuación, las facultades del organismo deben interpretarse de manera amplia para no frustrar la protección de un bien colectivo como el ambiente, cuya afectación, además, compromete los intereses del Estado.

En disidencia, el doctor Soria y la doctora Kogan argumentaron que la competencia del Fiscal de Estado se encuentra ceñida a la defensa del patrimonio del Fisco en un sentido estricto, sin que ello incluya el “patrimonio ambiental”. Señalaron que la Ley Orgánica de la Fiscalía de Estado y la normativa ambiental provincial no le confieren facultades para accionar de oficio en estos casos, por lo que su intervención requería un mandato expreso del Poder Ejecutivo. Como alternativa, la minoría propuso

reclamantes tienen aptitud legitimante para promover el amparo y obtener una sentencia de mérito sobre la pretensión, tal como ha sido deducida, pues no hay duda que la generalidad de los actores reside -vive- en las cercanías del cuestionado «parador».

⁴² SCBA, LP I 77485 RSI-655-23, res. de 31/07/2023

⁴³ SCBA, causa A. 76.371, “Ecoplata”, sent. de 4/06/25.

que, para no frustrar la tutela judicial, se debía dar intervención al Ministerio Público Fiscal para que evaluara la continuación del proceso en sustitución de la parte actora.

V. Cierre

El recorrido por la praxis judicial del fuero contencioso administrativo bonaerense en materia de procesos colectivos descripto en las páginas precedentes, revela que ante un manifiesto déficit normativo, caracterizado por un conjunto de reglas dispersas e insuficientes para abordar la complejidad de los litigios de incidencia colectiva, ha sido necesario -desde la judicatura- moldear las herramientas y principios que rigen estos procesos; que lejos de ser una anomalía, se ha convertido en una necesidad imperiosa para garantizar la tutela judicial efectiva de derechos fundamentales, como el derecho a un ambiente sano.

Como se ha detallado, el juez contencioso administrativo se erige como un auténtico director del proceso, empleando con flexibilidad facultades que resultan cruciales para la adecuada configuración y dilucidación del caso colectivo. Entre ellas, como se ha visto, destacan: (i) la reconducción procesal, que permite adaptar la vía procesal a la verdadera naturaleza y complejidad de la controversia, superando la rigidez de la elección inicial de las partes; (ii) la integración de oficio de la litis, una herramienta indispensable para asegurar que todos los sujetos —públicos y privados— con responsabilidad o competencia en la materia sean traídos al proceso, evitando sentencias de imposible cumplimiento; (iii) el impulso probatorio y la búsqueda del saber técnico. Este rol se materializa en la orden de realizar pericias complejas y, fundamentalmente, en la realización de inspecciones oculares. Estas últimas, en reiterados supuestos, no son un mero acto formal, sino que permiten al magistrado un contacto directo con la realidad del conflicto, constituyéndose en una fuente de convicción de primer orden para valorar la prueba técnica y comprender el alcance real de las afectaciones denunciadas.

En el ámbito de la legitimación activa, si bien las cláusulas constitucionales e infra constitucionales han promovido una notable apertura, la jurisprudencia demuestra que el debate no está agotado; las posturas de la mayoría y la minoría de la SCBA en el caso "Ecoplata" evidencia las tensiones existentes, particularmente en torno a las

facultades de los órganos del Estado para asumir la representación del interés colectivo ambiental.

En cuanto a las medidas cautelares de tutela del ambiente, se concluye que, en esta materia, han trascendido su rol tradicional para convertirse en el corazón mismo del litigio. El anticipo de jurisdicción no solo opera, en ciertos supuestos, como un eficaz impulso para que la Administración o los particulares que llevan adelante una actividad que impacte sobre el ambiente, regularicen su accionar, sino que el abanico de respuestas posibles es vasto y adaptado a cada circunstancia. Hemos visto cómo el tribunal puede optar por una denegatoria fundada que se complementa con exhortaciones a otros organismos o bien por la concesión de mandatos de control y monitoreo permanente que estructuran la gestión del conflicto a largo plazo.

Quizás el mayor desafío que estos procesos imponen al juzgador es la necesaria interdisciplinariedad.

La resolución de un conflicto urbano-ambiental excede por completo el análisis puramente jurídico; exige un diálogo fluido con la ciencia y la técnica. El juez debe valorar informes de impacto ambiental, interpretar pericias bioquímicas, agronómicas o de ingeniería, y comprender conceptos técnicos para poder tomar una decisión fundada. La inspección ocular, en ciertos casos, se vuelve aquí una herramienta clave, pues permite al magistrado contextualizar y "traducir" los elementos técnicos aportados por los expertos.

En síntesis, la justicia contencioso administrativa bonaerense se ha transformado en el principal laboratorio del proceso colectivo en la provincia. La labor judicial ha suplido con notable eficacia las carencias legislativas, pero esta construcción pretoriana, si bien virtuosa, no puede ser la solución definitiva.

El gran desafío a futuro es que el legislador recoja estas experiencias jurisprudenciales —incluyendo la centralidad de la prueba técnica y la interdisciplinariedad— y las plasme en un cuerpo normativo orgánico, previsible y sistemático, que brinde seguridad jurídica a todos los justiciables y consolide los avances logrados en la protección de los derechos de incidencia colectiva.