

## **LA ACTUACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL EN PROCESOS AMBIENTALES NO PENALES: DEFENSA DEL ORDEN PÚBLICO AMBIENTAL O INTERVENCIÓN MERAMENTE DECORATIVA?**

*Morales Lamberti, Alicia (UNC)*

### **I. PLANTEAMIENTO**

Una lectura superficial del fallo anotado, podría llevar al convencimiento que por sus características y materia abordada, resulta ajeno al derecho ambiental. Sin embargo, esa primera apariencia, queda desvirtuada cuando se advierte que la sentencia –tal como si se tratara de un oráculo-, dice mucho más de lo que expresa y su doctrina judicial sugestivamente (también) cobija, criterios hermenéuticos que definen el alcance de la intervención del Ministerio Público Fiscal (MPF) en procesos ambientales.

La importancia de la sentencia, reside en el precedente e incidencia refleja de los criterios hermenéuticos aplicados por el Tribunal, en la fijación de los límites de la actuación del MPF en los procesos ambientales que se tramiten en sede civil. La inexistencia de juzgados con competencias especiales en la materia, implica que buena parte de las causas ambientales no penales, se tramiten en el fuero civil. Algunas de ellas, se encuentran actualmente a resolución del mismo Tribunal, habiendo ejercido el MPF conforme su unidad orgánica, el impulso de la acción de oficio –atento el carácter indisponible del proceso-, mediante una actuación recursiva en cada instancia procesal<sup>1</sup>.

En ese marco, el propósito de este comentario es realizar algunas inferencias acerca de la aplicabilidad de los parámetros hermenéuticos fijados por el Tribunal, para la actuación del MPF en los procesos ambientales que se tramiten en juzgados civiles y si el mismo tiene facultades impugnativas para recurrir las resoluciones que afectan los intereses colectivos que protege.

### **II. EL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL COMO ÓRGANO DE TUTELA DEL ORDEN PÚBLICO AMBIENTAL Y SOCIAL**

---

<sup>1</sup> MORALES LAMBERTI, A.: “*La omisión de evaluación de impacto ambiental como línea de confines entre la tutela inhibitoria civil y la acción de cese del daño ambiental. La actuación del Ministerio Público Fiscal*”, en Revista de Derecho Ambiental, Ed. Abeledo Perrot, Instituto el Derecho por un Planeta Verde Argentina, Abril – Junio 2010, N° 22, págs. 231-243.

Existe un vasto consenso en la doctrina<sup>2</sup>, acerca de la conveniencia que el Ministerio Público Fiscal (en su unidad orgánica), esté dotado de un ámbito de competencias amplio o abarcativo en materia ambiental, no sólo de funciones de investigación penal, sino también de atribuciones en el ámbito de la actuación civil, contencioso administrativo, en procesos de garantía constitucional y especialmente en la defensa jurisdiccional del ambiente como bien colectivo, mediante acciones de cese, prevención y recomposición del daño ambiental colectivo<sup>3</sup>.

Ese acuerdo acerca del alcance de la intervención del Ministerio Público Fiscal, atribuyendo un ámbito de competencia lo suficientemente amplio, no solamente en la investigación y persecución del delito penal ambiental, sino también en acciones de amparo y otros procesos de protección ambiental de carácter preventivo o en procedimientos anticipatorios de defensa del medio ambiente (acción civil pública), supone una dilatada legitimación y competencia en defensa del orden público ambiental y de los intereses de la sociedad en la tutela del medio ambiente<sup>4</sup>. Esos poderes entonces, suponen no sólo su actuación obligatoria como fiscal de la ley, sino especialmente la capacidad para promover la acción o intervenir en el proceso como parte, incluyendo su actuación ante el desistimiento infundado o abandono de la acción colectiva.

Esa vasta legitimación para accionar y capacidad procesal para actuar para la defensa de derechos difusos y colectivos, reconoce algunos matices entre aquellos que como advertencia, señalan los inconvenientes que podría generar la atribución de la legitimación exclusiva del Ministerio Público en esta materia, teniendo en cuenta el

---

<sup>2</sup> Vid. CAFFERATTA, Néstor A.: "El tiempo de las Cortes Verdes", en LA LEY, 2007, B-423; BENJAMIN, Antonio H.: "Un novo modelo para o Ministério Público na proteção do meio ambiente", en Revista de Direito Ambiental, Sao Paulo, V. 3, Nº 10, p. 7- 13, abril / junio 1998; CAPELLI, SILVIA: "Experiencia del sistema de fiscalías ambientales en Brasil", en Revista de Derecho Ambiental Nº 7, Julio / Septiembre 2006, p. 61, Instituto El Derecho por un Planeta Verde Argentina, Ed. Lexis Nexis; JUNYENT BAS, Francisco, "El rol institucional del ministerio Público. A propósito de su legitimación en causas civiles, concursales, de familia, de relaciones de consumo y acciones colectivas donde esté de por medio el orden público", Semanario Jurídico, Tº 97-2008-A-457 y ss.; CAMPS, Carlos – NOLFI, Luis M.: "Importancia del Ministerio Público en el Derecho Civil Ambiental", JA, 1997-IV- 1012 y CATALANO, Mariana: "Fiscalías ambientales. Necesidad de la figura", en LA LEY 2007, B- 1345, entre otros. Cfr. asimismo las Conclusiones del XXVI CONGRESO NACIONAL DE DERECHO PROCESAL (Santa Fe, 8, 9 Y 10 de junio de 2011: "Debe incluirse entre los legitimados para la defensa de los derechos de incidencia colectiva al Ministerio Público conforme a lo dispuesto en el art. 120 de la Constitución Nacional".

<sup>3</sup> Cfr. CAFFERATTA, Néstor A.: "La necesidad de las fiscalías ambientales", en Suplemento de Derecho Público de [www.eldial.com](http://www.eldial.com), 20/11/06.

<sup>4</sup> Cfr. Proyecto de Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal: Art. 3º, Par. 3º: "En caso de interés social relevante, el Ministerio Público, si no promoviera la acción o no interviniera en el proceso como parte, actuará obligatoriamente como fiscal de la ley. Par. 4º. En caso de inexistencia del requisito de la representatividad adecuada, de desistimiento infundado o abandono de la acción por la persona física, entidad sindical o asociación legitimada, el juez notificará al Ministerio Público y, en la medida de lo posible, a otros legitimados adecuados para el caso a fin de que asuman, voluntariamente, la titularidad de la acción".

cúmulo de actividades de este órgano y la amplitud de sus funciones<sup>5</sup>; así como ciertas peculiaridades, como la elaboración pretoriana de Salta, que consiste en dar intervención al Procurador General -en forma previa al traslado de la demanda-, para que dictamine en cada proceso colectivo acerca de la idoneidad del legitimado activo, a los fines de concretar un *“cotejo objetivo de la idoneidad y regularidad técnica de los planteos colectivos, así como el análisis subjetivo vinculado a las aptitudes del legitimado para la gestión, lo que conforma el presupuesto de la representatividad adecuada”*<sup>6</sup>.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994, ha otorgado a la actuación del Ministerio Público jerarquía constitucional (art. 120). Tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. Se trata de un órgano independiente y autónomo, que en general –según el derecho público provincial- forma parte del Poder Judicial con la excepción de la Provincia de Salta, cuya Constitución lo ubica como órgano extrapoder al igual que la Constitución Nacional<sup>7</sup>.

La defensa del interés público o social que la Constitución provincial ha confiado al MPF en Córdoba (art. 172, Constitución de Córdoba), lo habilita funcionalmente para *“preparar y promover la acción judicial en defensa del interés público..”* y *“procurar ante los tribunales provinciales la satisfacción del interés social”*. Esta legitimación se condice con el art. 120 de la Constitución Nacional, en correlación con los arts. 25 inc. a, b, c y d de la ley 24.946 y 1, 9 y 33 de la ley provincial 7.826, que otorgan la titularidad de la acción para actuar en defensa del interés público y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social.

---

<sup>5</sup> Conclusiones de las XXI Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos de la República Argentina 29, 30 y 31 de octubre de 2008.

<sup>6</sup> GIANNINI, Leandro J.: *Legitimación y representatividad adecuada en los procesos colectivos. Una experiencia local (Salta): el rol del Ministerio Público en el control de representatividad adecuada*, en Revista del Ministerio Público Fiscal de Salta, Nº 5, Febrero 2010, p. 3. Vid. asimismo LLORET, Sebastián: *“El Ministerio Público Fiscal como garante del derecho de los ausentes en el proceso colectivo – Idoneidad de la demanda y de una representación adecuada”*, en Revista de la Procuración General de la Provincia de Salta, septiembre de 2009, pp. 28-32.

<sup>7</sup> Cfr. *“Procurador General de la Provincia de Salta vs. Autoridad Metropolitana de Transporte –A.M.T. – Amparo”*, Expte. Nº 355971/11, julio de 2011. La legitimación del Procurador General, surge del art. 166 de la Constitución de la Provincia de Salta, que le confiere entre las atribuciones y deberes del Ministerio Público, la de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, de intervenir en toda causa judicial en que esté interesado el orden público, de velar por el respeto de los derecho, deberes, principios y garantías constitucionales y el poder accionar en defensa y protección del medio ambiente e intereses difusos (incisos a, b, c y f respectivamente). Como así también de la ley orgánica 7328, que atribuye entre sus competencias y funciones, la de promover ante los Tribunales competentes las pretensiones o peticiones procesales vinculadas a la defensa del medio ambiente o de los intereses difusos, reconociéndole idéntica atribución para realizar presentaciones y peticiones con ese fin ante organismos administrativos nacionales, provinciales o municipales (art. 32, inciso 2).

Si bien la provincia de Córdoba no posee órganos especializados, tales como tribunales, fiscalías, salas o procuradurías ambientales, que por su grado de especialización facilite la capacidad de accionar del Ministerio Público Fiscal, la actuación tuitiva de la pretensión y el proceso colectivo desplegada por este órgano, permiten identificar y hacer coincidir el orden público ambiental con los intereses colectivos y el interés social implicados.

Lo cierto es que –según el fallo–, ese núcleo de facultades del MPF quedaría sometido a un nuevo *test* que acotarían esos contornos de actuación, lo que plantea variados interrogantes. Si conforme el criterio del Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba, la regla es que “*en materia civil el Ministerio Público Fiscal carece de legitimación recursiva autónoma*”, cabe preguntarse: Este criterio restrictivo ¿incluye los procesos constitucionales (amparo ambiental colectivo -art. 43 CN- o acciones declarativas de inconstitucionalidad) y otros procesos especiales como las acciones de cese, prevención y recomposición de daño ambiental previstas en la Ley General del Ambiente, que tramiten en el fuero civil?.

### III. LOS PARÁMETROS HERMENÉUTICOS

El fallo anotado, prescribe categóricamente los criterios hermenéuticos a aplicarse para discernir la actuación del Ministerio Público Fiscal en la provincia de Córdoba.

El primer criterio (presupuesto ontológico), reside en que la razón que determina la institución del Ministerio Público, se encuentra en el interés público que se encuentre involucrado en el proceso, de manera que su intervención en los juicios, la justificación de su accionar, consiste en la defensa de los intereses vinculados al orden público y social.

El segundo criterio (presupuesto procesal), supone que no basta con que se configure el mencionado presupuesto ontológico que justifica la intervención del Ministerio Público, sino que resulta indispensable además que tal intervención esté habilitada expresamente por ley, esto es, que la legitimación al Ministerio Público se encuentre concretamente atribuida por una disposición normativa vigente.

Ese segundo criterio a su vez, es precisado en forma más restrictiva, por cuanto si no existe un *precepto adjetivo* (no una disposición normativa sustancial, sino procesal), que especial y específicamente autorice al Ministerio Público Fiscal a intervenir en juicio civil, su participación deviene en inadmisibles, aún cuando en la causa se encuentre involucrado un interés público.

Desde esta perspectiva, el fallo del Máximo Tribunal cordobés, ha ratificado que los supuestos que justifican la participación del Ministerio Público Fiscal en el ámbito civil son de interpretación estricta. Consecuencia de ello, resolvió que el MPF - en el caso el Fiscal de Cámaras-, carecía de legitimación que lo autorizara a intervenir como parte en el proceso y a interponer recurso de casación.

Tal restricción –sostiene el Tribunal-, se justifica por una parte, en la propia naturaleza del juicio civil y comercial, donde –a diferencia de lo que ocurre siempre en el proceso penal- los intereses en juego suelen ser de naturaleza privada o particular, y en cuya esfera impera el principio dispositivo estando a cargo de los propios interesados promover y mantener la acción judicial. Consecuencia de ello, los procesos civiles en los que existen sujetos titulares de los intereses en litigio, el rol fundamental que incumbe a los Tribunales de justicia importa un amparo suficiente del interés general o social que indirectamente pudiera también estar en juego en el proceso.

Cabe preguntarse, como se compatibiliza ese criterio limitativo con la intervención del MPF como parte o como fiscal de la ley, en los innumerables procesos enmarcados en el art. 52 de la Ley 24.240 modif. por la Ley 26.361. Para estos casos, contradictoriamente, el Tribunal Superior de Córdoba ha sostenido que la obligatoria intervención del Ministerio Público, trasluce el resguardo de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, aun cuando se trate de cuestiones particulares, patrimoniales e individuales, por involucrar la defensa del orden público, y la preservación del interés general<sup>8</sup>.

Por lo demás, la discutible justificación para negar la legitimación del MPF que lo autorizara a intervenir como parte en el proceso, con fundamento en que es una *“función propia de los Jueces en el Estado, quienes están habilitados por sí mismos para dirimir los conflictos que se presentan en el seno de la sociedad y para asegurar la observancia de las normas jurídicas”*, que *“implica la innecesariedad de contar con el auxilio de ningún otro organismo estatal, cuya actuación se revelaría como ociosa y sobreabundante, salvo que por razones de política legislativa en determinados supuestos se impusiera su intervención”*, trasunta una grave confusión de los respectivos roles institucionales.

*Se ha sostenido que “no faltan quienes han restado importancia alguna vez a la tarea del Ministerio Público fiscal en materia civil; y de allí esa frase tan poco feliz, tan*

---

<sup>8</sup> “Jiménez Tomas C/ CITIBANK N.A. y otra – Ordinario Recurso Directo”, TSJ de la Prov. de Córdoba, 21.07.2003. Bajo tales lineamientos y lo dispuesto en el art. 52 de la LDC, se declaró la nulidad de una resolución dictada en segunda instancia, por haberse omitido otorgar al Ministerio Público Fiscal, la intervención obligatoria como fiscal de la ley.

*impregnada de sarcasmo y tan maligna en sus efectos como errada en su sentido esencial, de 'la quinta rueda del carro'*<sup>9</sup>, como ecos de una visión anacrónica.

#### **IV. LA DEFENSA DEL INTERÉS SOCIAL O INTERÉS COLECTIVO**

Según el Tribunal, la procuración del interés social que se le asigna al Ministerio Público Fiscal como razón de ser (presupuesto ontológico), no implica necesariamente su legitimación como parte o como tercero interviniente en sede civil, lo cual depende de las leyes adjetivas, esto es de normas procesales (presupuesto procesal). Vale decir, que la genérica misión funcional que le ha sido confiada no basta para habilitarlo a tomar intervención en cualquier tipo de proceso, sino que su cometido se tornará operativo en los casos y oportunidades en que la norma procesal lo imponga.

Por ello, para que se encuentre habilitada la legitimación procesal del Ministerio Público Fiscal, resultaría indispensable que exista una norma adjetiva atributiva de tal función, por cuanto *“La Constitución configura sólo la norma marco, la cual encuentra su reglamentación en la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal, y es al legislador común al que le compete delimitar en qué casos en particular le corresponde intervenir”*.

En el régimen procesal cordobés, no existe norma alguna que expresamente atribuya al MPF competencia para actuar en defensa de derechos difusos o de incidencia colectiva. Es por ello que ese interés social relevante, asociado a la verdadera naturaleza del Ministerio Público, requiere como primer paso otorgarle contenido: Debe mediar la existencia de un interés público a tutelar y por tanto su conexión con un interés público trascendente. Cuando ese presupuesto exista, la acción no debería confiarse o, por lo menos, puede no confiarse exclusivamente a la parte o a sus sustitutos. *“El presupuesto de la acción del Ministerio Público consiste, en el peligro de insuficiencia del estímulo constituido por el interés de la parte (en sentido material) o del sustituto”*<sup>10</sup>.

Resulta innegable que cabe al Ministerio Público la defensa del interés público, en el sentido de interés del bien general (art. 120 CN). Se identifican aquí, el interés público con el interés social, el interés de la colectividad y los intereses difusos. Incluso el interés individual, si fuera indisponible, será considerado como interés público<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> MONTI, José Luis: Sobre el Ministerio Público y las Instituciones Republicanas, en LA LEY 1994-C, 1114.

<sup>10</sup> CARNELUTTI, F.: Sistema de Derecho Procesal Civil, Tomo II, págs. 48-55, Ed. Ejea, Buenos Aires, 1994.

<sup>11</sup> CAPELLI, SILVIA: “Experiencia del sistema de fiscalías ambientales en Brasil”, citado anteriormente.

Entendemos entonces, que ese interés social relevante que justifica la obligatoria intervención del MPF en el proceso ambiental, reconoce por una parte, fundamento (presupuesto procesal) en la Ley General del Ambiente 25.675 (LGA), cuyas normas sustanciales y procesales<sup>12</sup> son de orden público<sup>13</sup> y sus disposiciones se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta. Por otra parte, encuentra correlación con las facultades judiciales en el proceso ambiental, donde el juez “*podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general*” (art. 32 LGA).

## **V. LA DEFENSA DEL INTERÉS SOCIAL O COLECTIVO: EL CARÁCTER COLECTIVO DEL BIEN A PROTEGER, DEFINE EL UNIVERSO DE ACTUACIÓN EN SU DEFENSA**

La defensa del “interés social, general o colectivo” ínsito en el orden público ambiental, parecen términos algo evanescentes que requieren de alguna precisión, por cuanto el mismo encuentra precisión en función del bien o interés que se intenta proteger a través de la intervención del MPF en el proceso ambiental.

Ese bien o interés colectivo relativo a la tutela del ambiente, es un deber irrenunciable de los tres poderes del Estado y de los particulares, por cuanto se trata de la “*tutela de un bien colectivo el que, por su naturaleza jurídica es de uso común, indivisible y está tutelado de manera no disponible por las partes*”<sup>14</sup>.

En consecuencia, la legitimación del Ministerio Público Fiscal para accionar y su capacidad procesal para actuar para la defensa de derechos difusos y colectivos relativos a ese bien (ambiente) que es de naturaleza colectiva, residiría en el carácter indisponible de la tutela del ambiente y su carácter irrenunciable, para cuya defensa

---

<sup>12</sup> La ley 25.675, al fijar los presupuestos mínimos establecidos en el art. 41 de la CN, ha introducido normas procesales que también se han considerado presupuestos mínimos para ser aplicadas en todo el territorio nacional. Ello, en consideración que el legislador nacional puede detraer excepcionalmente materias propias del derecho común o local y establecer sobre ellas la jurisdicción federal, con el propósito de asegurar la eficacia de la legislación federal (Fallos 292:534; 296:343; 307:1457).

<sup>13</sup> Cfr. MEIER, E. “*Política, Derecho y Administración de los Recursos Naturales Renovables*”, ps. 52 y 103, Caracas, 1987, cit. por Néstor A. CAFFERATTA en RAP Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, “*Los contratos de la Administración Pública y la Protección del Medio Ambiente*”, Año XXV, Nº 295: “*Las normas ambientales son de orden público y no son susceptibles de negociación o renuncia entre particulares y por su explícita fuente constitucional tampoco el Estado puede soslayar su cumplimiento consagrando excepciones particulares o provocando derogaciones singulares de disposiciones de alcance general. Por el contrario, la protección del entorno configura una obligación del Estado*”.

<sup>14</sup> “Mendoza, Beatriz S. y otros v. Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)” – CSJN, sentencias del 20/06.2006 y 08/07/2008.

sólo se concede una legitimación extraordinaria para reforzar su protección.

Por ello, –sea como derecho personalísimo o derecho de carácter social-, la tutela del ambiente compromete el interés general en su dimensión social. La legitimación para accionar y capacidad procesal del MPF para actuar para la defensa de derechos difusos y colectivos, está orientado a garantizar la verdad jurídica objetiva en el marco de las amplias facultades judiciales para disponer de todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso ambiental. Se dice con razón, que este derecho transita por el derecho público y por el derecho privado, correspondiendo destacar que la problemática ambiental reconoce esencialmente un contenido social<sup>15</sup>.

## **VI. LA APTITUD DE HACERSE “PARTE” Y LA LEGITIMACIÓN PARA “ACCIONAR”, NO IMPORTA UNA MANIFESTACIÓN DEL PODER DE DISPOSICIÓN DEL DERECHO, SINO EL CUMPLIMIENTO DE UN DEBER CONSTITUCIONAL**

La capacidad de hacerse “parte” y la legitimación para “accionar” en los procesos ambientales que tramitan en el fuero civil, deriva del carácter público de la pretensión que persigue el Ministerio Público. Constituye una derivación forzosa de la búsqueda de la verdad material y la protección efectiva de las garantías y los derechos reconocidos constitucionalmente de carácter intra e intergeneracional (Art. 41 CN), y en consecuencia, la restricción de la facultad de recurrir las sentencias –según el fallo– sería inconstitucional (art. 120 CN), en la medida que en las particulares circunstancias de cada caso, se afecte la validez y eficacia de esas normas constitucionales.

Si como sostiene el Tribunal, “*la Constitución configura sólo la norma marco*” y es al legislador común, al que le compete delimitar -mediante una norma adjetiva atributiva de tal función- en qué casos en particular le corresponde intervenir al Ministerio Público Fiscal, la defensa de los delicados bienes e intereses colectivos confiados constitucionalmente a la custodia de ese Órgano, quedarían obturados y librados a la evolución cambiante de los criterios políticos o peor, a la persistente omisión legislativa en este tipo de asuntos.

Con anterioridad a este fallo en comentario, existe un antecedente en el que se discutió, la legitimación recursiva del Ministerio Público, pues no se encontraba concretamente atribuida por una disposición normativa que especial y específicamente, así la atribuyera. Sin embargo, el mismo Tribunal, consideró que siendo que la petición articulada carecía de reglamentación específica, parecía

---

<sup>15</sup> MORELLO, Augusto M. SBDAR, Claudia B.: Teoría y realidad de la tutela jurídica del ambiente, en LA LEY2007-F, 821. En manera alguna se excluye que semejante presupuesto se presente también en el proceso civil, Vg. procesos colectivos para la defensa de usuarios y consumidores.

razonable reconocerle legitimación para formularla por aplicación analógica del art. 16 inc. 3 y 10 de la ley 7826, estableciendo como criterio que *“si el Ministerio Público está habilitado para dictaminar en toda cuestión de competencia originaria del Tribunal Superior, va de suyo que puede excitar esa competencia, y si interviene en las acciones y recursos ante el Alto Cuerpo, no es prudente negarle legitimación cuando la acción o recurso de que se trata carece de ley que la regule, en especial si, como hemos visto, la cuestión involucra el resguardo de la adecuada distribución de competencia de los tribunales provinciales y se plantea en un caso postulado como de extrema gravedad institucional”*<sup>16</sup>.

Posteriormente, la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial Contencioso administrativo de San Francisco, sostuvo un criterio diametralmente opuesto al fallo anotado, admitiendo que el Ministerio Público *“está habilitado para impugnar las medidas adoptadas por el juez cuando considere que desatienden sus observaciones sin fundamento, sin confundir el efecto no vinculante del dictamen con la posibilidad procesal que tiene de cuestionar las resoluciones que afectan los intereses públicos que protege; de otra manera, cabría concluir que la intervención de ese funcionario resultaría meramente ‘decorativa’”*<sup>17</sup>.

En el caso, la Cámara sostuvo que *“el Ministerio Público tiene la tutela del orden público y, ni las partes, ni el órgano jurisdiccional puede arrogarse en plenitud la defensa de determinados intereses que el legislador ha considerado prioritarios. El criterio aludido fue confirmado por la Corte Suprema de la Justicia de la Nación, oportunidad en que se reconoció la facultad requirente del Ministerio Público, de velar por el orden público, por sobre lo dispuesto por el art. 299, hoy 276 de la ley concursal. Que a partir de dicho precedente, el Tribunal Cívero Nacional entiende que la sentencia que desconoce la facultad requirente del Ministerio Público, aun cuando no exista precepto específico que lo legitime siempre que esté presente el orden público, es arbitraria y, por ende, descalificable por vía de recurso extraordinario”*.

Es por ello que sostenemos, que exista o no una norma adjetiva provincial, que especial y específicamente “autorice” al Ministerio Público Fiscal a intervenir en juicio para la defensa del ambiente, su legitimación plena de raigambre constitucional, se refuerza a través de la garantía de acceso irrestricto a la justicia ambiental, ámbito en

---

<sup>16</sup> “Ortiz Pellegrini, Miguel Angel (Fiscal General) S/ Avocación En Autos ‘Amparo presentado por Amadeo Raul Rissi en favor de Stella Maris Yasny y Otros - Acción de Amparo’”, TSJ de la Provincia de Córdoba, Auto N° 296, 19.08.1999.

<sup>17</sup> “D., L.J. y otro”, Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial Contencioso administrativo de San Francisco, en La Ley Online, 29.07.2008.

el que derecho al ambiente otorga legitimación, pero no titularidad de la acción<sup>18</sup> y los derechos involucrados no son disponibles, siendo ineficaz el desistimiento de la acción.

A ello se agrega la imprescriptibilidad de las acciones de prevención y recomposición del daño ambiental colectivo<sup>19</sup>; la inaplicabilidad del instituto de caducidad de instancia y la posibilidad de tener por desistidas pruebas fundamentales<sup>20</sup>, haciendo operativo el principio de conservación del proceso ambiental, en razón de estar en juego derechos no disponibles.

Ratifica lo anterior, el expreso y preciso señalamiento formulado por la Corte Suprema de Justicia: *“No debe soslayarse, además, que el Ministerio Público Fiscal cuenta con ingentes atribuciones en causas concernientes a la prevención y remediación de daños al medio ambiente, al punto que se le autoriza para hacerse parte en dichos procesos (art. 41, inc. a, ley 24.946)”*<sup>21</sup>; y la ausencia de su intervención como garante del orden público ambiental, determinaría la nulidad de lo actuado.

Más precisamente no resulta ocioso remarcar, que el Ministerio Público no interviene en nombre propio ejerciendo la acción de otro, sino que su participación en el litigio ambiental lo es en virtud del ejercicio de una legitimación que le es propia, por un interés actual, colectivo y relevante, en defensa del orden público ambiental y la Ley General del Ambiente, resguardando la regularidad del proceso en el que se encuentra en juego un derecho de incidencia colectiva y garantizando la fiel observancia de los derechos expresamente consagrados en la propia Constitución Nacional.

Se reafirma así, el concepto de “tutela judicial efectiva” y “debido proceso adjetivo”, implícito en la facultad reconocida al Ministerio Público Fiscal para actuar durante la totalidad de la sustanciación del proceso y recurrir en todas las instancias, incluyendo la casatoria, para asegurar y reforzar –autónomamente o junto con otros legitimados extraordinarios–, el ejercicio de impugnación de toda resolución que emane de un Tribunal cuando ésta comprometa derechos colectivos relativos al ambiente.

---

<sup>18</sup> “El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie” (art. 32, LGA).

<sup>19</sup> “Subterráneos Argentinos c. Propietario estación de servicios SHELL de Lima entre Estados Unidos e Independencia”, 1999, CNCiv. sala H; CCiv. y Com. La Plata, Sala 2ª, “Pinini de Pérez c. COPETRO”, 1993; SCBA, “Almada y otros c. COPETRO S.A.”, 1998.

<sup>20</sup> Vid. “Di Dio Cardalana, Edgardo y otros c/ Aguas Argentinas S.A. - ETOSS s/ amparo”, Cámara Federal de Apelaciones de La Plata Nº 2, 26 de octubre de 2.004. T° 106 F° 91/94. Cfr. asimismo, CAFFERATTA, Néstor A., “Caducidad de instancia en procesos colectivos ambientales”, Rev. de Derecho Ambiental, Buenos Aires, Ed. Lexis Nexis, N° 1, 2005, p. 185.

<sup>21</sup> “Mendoza Beatriz S. y otros v. Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza –Riachuelo)”, CSJN, Fallos 331:1676, 23.07.2008.

## VII. CONCLUSIONES

La legitimación del Ministerio Público para accionar el proceso de protección de los derechos de incidencia colectiva, es derivación directa de las normas constitucionales que lo habilitan para promover e intervenir en los procesos en que se hayan podido producir lesiones de los derechos difusos o de incidencia colectiva.

El criterio restrictivo introducido por la regla del Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba, por la que *“en materia civil el Ministerio Público Fiscal carece de legitimación recursiva autónoma”*, no resulta de aplicación analógica ni extensiva a los procesos colectivos ambientales, se trate de amparo ambiental colectivo -art. 43 CN- o acciones declarativas de inconstitucionalidad, u otros procesos especiales y autónomos como las acciones de cese, prevención y recomposición de daño ambiental previstas en la Ley General del Ambiente, que tramiten en el fuero civil.

El Ministerio Público Fiscal no es un mero participante que ejerce las funciones de contralor del proceso, actuando por vía de dictámenes, pero sin tener legitimación para recurrir. Por el contrario, resulta parte obligada y debe necesariamente dársele intervención recursiva en los procesos colectivos ambientales. Si la propia Constitución califica como esencial y legítima la calidad de parte del Ministerio Público, mal pueden fundarse criterios hermenéuticos que aniquilen su legitimación y capacidad de actuación, en un preexistente reconocimiento de normas adjetivas de rango inferior.

La intervención del Ministerio Público en todo proceso ambiental, está ordenada en defensa y garantía de la ley y el orden público ambiental, razón por la cual la omisión de la misma o su obturación no podría considerarse subsanada por consentimiento de las partes, porque más que una nulidad procesal constituye una nulidad institucional<sup>22</sup>, en la medida que las funciones que le competen ejercer son propias de dicho órgano y tienen directo sustento en los arts. 41, 43 y 120 del texto constitucional. Pretender desconocer o cuanto menos, poner en dudas su misión esencial y primordial, equivale a negarle la verdadera razón que justifica su propia existencia.

---

<sup>22</sup> Vid. BECERRA, Nicolás E., *“El Ministerio Público Fiscal”*, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2004, p. 71: *“El Ministerio Público ha recibido del art. 120 de la Constitución Nacional, luego de la Reforma de 1994, el mandato de defender la legalidad y velar por los intereses generales de la sociedad. Este mandato, otorgado por el Poder Constituyente, emerge directamente del pueblo soberano y, por ello, no es una simple potestad jurídica sino un verdadero poder público constitucional que erige al Ministerio Público en un órgano constitucional esencial de la República Argentina”*.

