



Ministerio Público de la Nación



637

EXPTE N° 22.336/2014

AUTOS: "GIMENEZ, ALICIA FANY Y OTROS C/ EN- MINISTERIO
DE AGROINDUSTRIA Y OTROS S/ MEDIDA CAUTELAR
(AUTONOMA)."

JUZGADO: N° 3

SECRETARIA: N° 5

Señora Juez:

Por el presente dictamen vengo a fundar el recurso de apelación interpuesto contra la resolución de fs. 604/611 que fue concedido por el tribunal a fs. 616.

I.- Por medio de la resolución de fs. 604/611 el tribunal resolvió desestimar la medida cautelar solicitada por la parte actora tendiente a que se ordene: 1) la suspensión provisional de la comercialización y venta de semillas transgénicas (OMG) de soja, maíz, arroz, algodón, etc. destinada a la siembra en gran escala, hasta tanto se cumpla con la manda correspondiente de Evaluación de Impacto Ambiental exigido por el art. 11 de la ley 25.675; 2) la suspensión provisional de la aplicación de agroquímicos, herbicidas, fitosanitarios, fungicidas y/o cualquier otro paquete químico atado al uso de las semillas transgénicas antes referidas sea mediante fumigaciones terrestres o aéreas que contengan glifosato como principio activo o sales derivadas del mismo, glufosinato de amonio, endosulfan, 2-4D entre otros; y 3) la obligatoriedad del etiquetado mediante leyendas perfectamente visibles y destacables al ojo humano colocadas en los envases de alimentos en producción o en stock, de origen animal o vegetal, incluidas bebidas, donde se advierta a los consumidores acerca de

que su composición contiene Organismos Genéticamente Modificados" (cfr. fs. 308 y ss.).

II.- A efectos de denegar la pretensión cautelar, el juzgado sostuvo, en lo sustancial, los siguientes argumentos: 1) la realización de procedimientos de consulta o audiencias públicas no se justifica en tanto no existen riesgos derivados de la liberación de los organismos vegetales genéticamente modificados, de conformidad con las conclusiones emitidas por los organismos especializados del Estado Nacional que intervinieran en el marco de los procedimientos llevados a cabo para las autorizaciones de comercialización de las semillas genéticamente modificadas de maíz y soja, a que refieren las resoluciones N° 382/12 y 446/12 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca; 2) los informes emitidos por organismos del Estado sobre inexistencia de daño ambiental significativo agregados al proceso tiene la fuerza probatoria de los informes periciales (art. 33 de la ley 26.675); 3) la inaplicabilidad del principio precautorio de política ambiental contenida en el art. 4° de la ley 25.675 dado que no se estaría ante un supuesto de peligro de daño grave o irreversible ni un caso de ausencia de información o certeza científica, sino a una situación en la que las condiciones científicas están intentando ser discutidas principalmente por ser parciales las evaluaciones o poco minuciosas; 4) el derecho de la actora no aparece *prima facie* verosímil en la medida necesaria para ordenar la suspensión de los efectos de las resoluciones que autorizaran la comercialización de semillas genéticamente modificadas, ya que en el dictado de tales actos ha intervenido la Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria y, luego de la pertinente evaluación y análisis, ha dictaminado que el organismo genéticamente modificado no genera



Ministerio Público de la Nación



Wm

un impacto sobre el ambiente que difiera significativamente del que produciría el organismo homólogo no modificado genéticamente. En esta línea, resalta que no toda actividad está sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental previo a su ejecución, sino únicamente aquella que sea susceptible de degradar el ambiente o afectar la calidad de vida de la población en forma significativa; 5) la complejidad de las cuestiones planteadas exceden el reducido marco de conocimiento de la cautelar, requiriendo de un mayor debate y prueba, máxime considerando el interés público comprometido en razón de las implicancias directas en la investigación, producción y la comercialización de la producción agropecuaria argentina y su agroindustria; 6) la inscripción de una molécula en el Registro Nacional de Terapéutica Vegetal constituye una análisis de riesgo en sí mismo que fue cumplido en el caso del glifosato, y la autoridad pública competente no ha encontrado aun elementos que justifiquen iniciar los procedimientos para cancelar o reclasificar su registro; 7) en cuanto a la obligatoriedad del etiquetado de advertencia a los consumidores, no se vislumbra la inobservancia clara e incontestable de un deber jurídico, concreto y específico a cargo de las demandadas y, además, de ser admitida la pretensión cautelar en este punto, se derivarían los mismos efectos que los que resultarían de la sentencia definitiva favorable sobre la cuestión de fondo.

III.- Efectuada la reseña anterior, corresponde ahora explicar las razones por las cuales debería revocarse la resolución del tribunal y, por tanto, hacer lugar a la pretensión cautelar

articulada en autos, en el modo en que se precisará en la presente apelación.

Primeramente, cabe precisar que el estudio de la procedencia de la pieza cautelar debe realizarse – en nuestro parecer- considerando que “La Constitución Nacional tutela al ambiente de modo claro y contundente y... [la] Corte Suprema ha desarrollado esa cláusula de un modo que permite admitir la existencia de un componente ambiental del estado de derecho. Por esta razón, cabe señalar que la efectividad que se reclama para todos los derechos fundamentales, también debe ser predicada respecto de los de incidencia colectiva y en particular del ambiente. Ello es así, pues le corresponde al Poder Judicial de la Nación buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento” (CSJN, Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz Provincia de y otro s/ Amparo ambiental”, 26/04/2016).

A nivel interamericano, la Corte IDH tiene dicho que “el derecho a la vida no se limita al derecho a la supervivencia en sí, sino que se extiende a la promoción de una vida con dignidad, ejercida de forma completa con el acceso a los beneficios de la cultura, la salud, la alimentación, educación y un medio ambiente sano” (Corte IDH, Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, sentencia del 17 de junio de 2005)

Asimismo, la Comisión IDH adujo que “Los Estados partes deben tomar ciertas medidas positivas para salvaguardar la vida y la integridad física. La contaminación ambiental grave puede



Ministerio Público de la Nación



634

presentar una amenaza a la vida y la salud del ser humano, y en su debido caso puede dar lugar a la obligación del Estado de tomar medidas razonables para evitar dicho riesgo, o las medidas necesarias para responder cuando las personas han sido lesionadas (cfr. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997, párr. 88). De similar modo, la mencionada Comisión consideró que “las actividades de desarrollo deben ir acompañadas de medidas adecuadas y efectivas para garantizar que las mismas no se lleven a cabo a expensas de los derechos fundamentales de las personas que pueden ser particular y negativamente afectadas... [incluido] el medio ambiente del que dependen su bienestar físico, cultural y espiritual” (Comisión IDH, Comunidades indígenas Mayas del Distrito de Toledo vs. Belice, Informe N° 40/04, Caso 12.053 (Fondo), 12 de octubre de 2004, párr. 150).

IV.- Dicho lo anterior, cabe señalar que todo lo atinente a la aprobación y utilización de organismos genéticamente modificados, en el caso, semillas transgénicas, se encuentra ineludiblemente unido con el uso de los agrotóxicos, pues las modificaciones genéticas implementadas sobre aquéllas tienen como norte tornarlas resistentes a ciertos herbicidas entre los cuales, en lo que ahora interesa, el glifosato o sales derivadas del mismo descuellan por su incidencia porcentual elevada en la siembra transgénica (65% del total de plaguicidas hacia el año 2013, cfr. Estudio del INTA, “Los plaguicidas agregados al suelo y su destino en el ambiente” 1a ed. Balcarce, Buenos Aires; Famaillá, Tucumán; Reconquista, Santa Fe. Ediciones INTA, 2015, p. 13). Cabe agregar a ello que en nuestra realidad agraria el uso del glifosato se ha

elevado exponencialmente si se lo compara con otros países en los cuales se siembran semillas transgénicas. En efecto, tal como surge de la recién mencionada publicación oficial del INTA, nuestro país es el que menos cantidad de toneladas de grano producidos por kilo (kg) de herbicida utilizado en la siembra (cfr. p. 63/64 del informe INTA).

Por lo tanto, y considerando que el uso exorbitante de agrotóxicos que ubica a la Argentina en el segundo lugar mundial de mayor utilización de herbicidas por hectárea en su sistema productivo, siempre cfr. el citado informe INTA, p. 63) ha generado – por sus consecuencias- reacciones en el mundo científico, académico, en el plano de la salud y del medio ambiente, este Ministerio Público centrará su análisis en la cuestión que con mayor urgencia y evidencia preocupa al interés general cuya tutela el constituyente le ha confiado, esto es, la situación de amenaza grave sobre dos de los derechos más preciados que desde el punto de vista individual y social interesan, nos referimos, por cierto, a la salud – en tanto requisito para la vida- y al medio ambiente – en tanto condición indispensable para la vida digna de las generaciones presentes y futuras.

V.- En este orden de ideas, es objeto de agravio de la presente apelación la conclusión arribada por el tribunal en punto a la inaplicabilidad del principio precautorio de política ambiental contenida en el art. 4 de la ley 25.675 dado que no se estaría ante un supuesto de peligro grave o irreversible ni un caso de ausencia de información o certeza científica, sino una situación en la que las condiciones científicas están intentando ser discutidas principalmente por ser parciales las evaluaciones o poco minuciosas.



Ministerio Público de la Nación



En efecto, el tribunal basa su rechazo a la aplicación del principio precautorio fundándose en el resultado adverso que tuviera un reclamo administrativo previo presentado ante el SENASA con el objeto de obtener una reevaluación del riesgo de productos fitosanitarios que contienen el principio activo glifosato. Cabe enfatizar que dicha reevaluación procede únicamente “cuando los usos autorizados de ese producto puedan causar efectos adversos, en las condiciones locales de uso, **inaceptables** tanto para la salud como para el ambiente” (cfr. Capítulo 18 del Manual de Procedimientos, Criterios y Alcances para el Registro de Productos Fitosanitarios en la República Argentina”, Resolución 350/99 de la ex SAGPA, pto. 9 de la sentencia, el resaltado es propio). Va de suyo de que si se comprobara que el uso del glifosato es inaceptable tanto para la salud como para el ambiente debería aplicarse el principio de prevención y prohibirse directa y definitivamente la comercialización del mismo. En la presente causa y, a efectos de esta medida cautelar, acreditaremos la existencia de un grado suficiente de incertidumbre (no de inaceptabilidad) respecto de su incidencia adversa para la salud y el ambiente.

El tribunal refiere que el SENASA desestimó el reclamo previo para que se abra el proceso de Análisis de Riesgo del glifosato con fundamento en un informe del CONICET del año 2009 del que se desprende que respetando las condiciones de aplicación establecidas en la etiqueta, no existe riesgo de la utilización del mismo.

Esta argumentación exhibe, en nuestro parecer, varios flancos para la crítica. En primer lugar, soslaya las conclusiones de

otros informes igualmente oficiales a los que nos referiremos enseguida y, en segundo término, desconoce que, como es de público y notorio y ha sido reconocido por la cabeza del Poder Ejecutivo en un decreto del que daremos cuenta seguidamente, el glifosato no es aplicado en nuestro país en condiciones capaces de garantizar una utilización segura de este tóxico producto.

En esta línea, los motivos antes descriptos tendientes a descartar la aplicación del principio precautorio en las presentes actuaciones se exhiben como parciales e insuficientes y al resultar sesgados, devienen irrazonables, ya que sólo toman en consideración ciertas conclusiones emitidas por organismos del Estado Nacional, desconociendo otros estudios científicos, informes técnicos realizados en el plano local e internacional, incluso informes producidos por órganos de control con jerarquía constitucional tales como la Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo de la Nación, acompañadas como prueba documental por los accionantes. La omisión en la valoración de esta prueba deja huérfana de fundamentación a la sentencia, en punto a la no aplicación del principio precautorio.

VI.- En efecto, la Agencia Internacional para la Investigación sobre el Cáncer (IARC), dependiente de la Organización Mundial de la Salud, declaró a cinco pesticidas, entre ellos el glifosato, como cancerígenos “posibles” o “probables” (Grupo 2A) (cfr. <http://www.iarc.fr/en/media-centre/iarcnews/pdf/MonographVolume112.pdf>). No obstante ello, en el informe CONICET citado en la sentencia se minimiza esta conclusión, sosteniéndose que la referida agencia no define el riesgo o probabilidad de daño en los seres humanos sino que sólo considera la fuerza de la evidencia científica para establecer una



Ministerio Público de la Nación



636

posible o probable asociación con el cáncer. Ciertamente, pensamos que dicha posible o probable asociación con una enfermedad muchas veces letal es por demás suficiente para activar el principio precautorio.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo de la Nación, a través de la Resolución N° 147/10, recomendó a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación que impulse las medidas necesarias para modificar la metodología utilizada en la clasificación de toxicidad de los productos agroquímicos de manera tal que abarque al conjunto de todos los daños a la salud que el producto pueda ocasionar y hasta tanto se realice la revisión de la clasificación, los agroquímicos que no tengan evaluado el grado de su toxicidad en las dosis subletales y crónicas, sean clasificados como "I.a: sumamente peligrosos, muy tóxicos, e identificados con una banda roja. Cabe aclarar que el dictado de la citada resolución estuvo motivada en un núcleo de reclamos presentados ante dicha institución referidos a: a) mayores porcentajes de niños nacidos con malformaciones congénitas y abortos espontáneos asociados a las aplicaciones de agroquímicos en las provincias de Misiones y Chaco. Simultáneamente, se produciría la degradación de la capacidad productiva del suelo, contaminación del aire y envenenamiento de los cursos de agua, en zonas tabacaleras y arroceras; b) aplicación aérea de agroquímicos, práctica que por estar los cultivos tan cercanos a los barrios y a las rutas, terminan rociando con sustancias tóxicas a los vecinos y viajantes. Asimismo, el organismo de control explicó que la autorización y clasificación de los agroquímicos en la República Argentina se encuentra regulada por el "Manual de Procedimientos, Criterios y

Alcances para el Registro de Productos Fitosanitarios en la República Argentina” que adopta la toxicidad aguda del producto formulado mediante el método conocido como DL50, como única metodología de investigación. En este contexto, afirma que dicha metodología no tiene en cuenta ninguna de las siguientes situaciones: si la sustancia analizada tiene efectos letales tardíos, postergados en el tiempo; efectos acumulativos después de exposiciones repetidas a lo largo de varios años, o afectaciones a la salud que disminuyen la calidad de vida. Es decir, no tiene en cuenta en su metodología la toxicidad subletal ni la crónica y, por contrario, considera inerte a todos los coadyuvantes de la sustancia activa y su realización teniendo en cuenta la clasificación toxicológica del denominado componente activo, y no la de la sustancia más tóxica, haciéndolos parecer como menos peligrosos de lo que en realidad son. Consecuentemente, la toxicidad indicada para los formulados comercializados no representa su toxicidad real. Por ello, al no tener en cuenta la totalidad de los efectos nocivos de los agroquímicos para la salud, trae aparejados controles laxos e insuficientes que evidentemente resultan deficientes para el cuidado de la salud de la población expuesta y del medio natural. Por último, resalta la necesidad de lograr que las evaluaciones de riesgo sean elaboradas por entes independientes en contrario de lo que actualmente se practica, según lo informado por el Ministerio de Salud de la Nación, que señala que las mismas son provistos por el productor.

En sentido análogo, la Auditoría General de la Nación, en su informe 247/12, estableció una serie de recomendaciones entra las cuales se encuentra la de “Exigir la inclusión de manera obligatoria de una frase en los marbetes de los productos de uso



Ministerio Público de la Nación



agrícola que exprese claramente que el agroquímico debe aplicarse en áreas agrícolas, lejos de viviendas y centros poblados y que debe ser comercializado y aplicado conforme a las normativas provinciales y municipales correspondientes". En este contexto, resaltó la importancia del principio precautorio, el cual obliga a suspender o cancelar actividades que amenacen el medio ambiente y agregó que de persistir por parte de los productores un uso irresponsable de los agroquímicos, y por ende nocivo para la salud pública, debería ponerse en consideración la aplicación de dicho principio. Asimismo, destacó que "...la contaminación por agroquímicos termina siendo una intoxicación silenciosa porque la exposición repetida y a largo plazo- es decir la toxicidad crónica- produce daños y/o muerte... Los cultivos transgénicos sujetos a fumigación sistemática cubren 22 millones de hectáreas... Ante el incremento productivo y la expansión de la frontera agropecuaria que implica un incremento en la utilización de los agroquímicos, es importante que, en el contexto actual el SENASA a través de la Dirección de Agroquímicos y Biológicos, acompañe estos cambios con una revisión periódica de los productos registrados y un seguimiento permanente de los efectos de los agroquímicos en el ambiente y en la salud humana. En tal sentido, resulta que no se han extremado las medidas de control en la aplicación de los agroquímicos para garantizar el buen uso de los mismos y que no afecten a los habitantes de las zonas colindantes a los cultivos mediante límites mínimos de fumigación; un registro único nacional de aplicadores; controles efectivos al transporte, almacenamiento y disposición final de envases de carácter uniforme en todo el territorio del país... Tanto el contexto actual

como el futuro requieren de la producción y comercialización como así también en la aplicación de los productos, para lo cual resulta indispensable un registro actualizado de aplicadores único y uniforme dentro del territorio nacional, además de una coordinación práctica con las esferas provinciales y municipales para dicho control”.

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, en el informe citado más arriba, recomienda, luego de una profusa explicación técnica y científica de la problemática, entre otras cosas, la existencia de alternativas para reducir la carga de plaguicidas aplicados en el ambiente, la rotación de agroquímicos aplicados en función de umbrales de daño o proporción de afectación del lote, desarrollar políticas públicas que aborden la temática, desde las ordenanzas para fijar la franja de no aplicación en los municipios hasta los contratos de arrendamiento por una o dos cosechas en los que, en muchos casos, se pretende maximizar las ganancias actuando como agentes desterritorializados, a costa del suelo y el ambiente, alejándose de una planificación productiva más sustentable.

Por otra parte, no puede omitirse mencionar los informes del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación citados por la actora en su escrito de inicio de los cuales se desprende que “Las investigaciones toxicológicas e epidemiológicas y clínicas a nivel mundial han avanzado en demostrar asociaciones causa-efecto entre exposición a plaguicidas y múltiples efectos adversos de tipo agudo y crónico. La toxicidad crónica es la que ocurre por exposición continuada a cantidades pequeñas por largos períodos de tiempo” (cfr. fs. 21).



Ministerio Público de la Nación



VII.- En definitiva, los peligros que para el medio ambiente y la salud implican la utilización de agrotóxicos pueden considerarse en la actualidad de nuestro país como de público y notorio si se atiende a la existencia, incluso, de procesos de criminalización por el uso de aquéllos que han dado lugar a condenas firmes como la dictada por la Cámara en lo Criminal de la 1° Nominación de Córdoba en la causa “G., J. A. y otros p.s.a. infracción ley 24051” del día 04/09/2012 por la cual se condenó a un productor agropecuario y al aeroplicador por considerarlos responsables del delito previsto por el art. 55 de la Ley de Residuos Peligrosos. De la extensa sentencia, en lo sustancial, puede extraerse que “De acuerdo ha surgido del debate en la opinión de expertos y científicos renombrados en la materia, el uso indiscriminado, descontrolado, abusivo, en la aplicación de agrotóxicos para la producción agrícola, contamina en términos alarmantes la vida animal, vegetal y humana, especialmente en pobladores habitantes cercanos a los campos sometidos a pulverizaciones. ‘Todo agroquímico producto del hombre que se aplica, es consecuentemente toxico’, dicho por uno de los especialistas, testigos en el debate ... Se corresponde atender a las necesidades económicas en la producción, los que indudablemente representan ingresos monetarios más que necesarios para cualquier país y que redundan en beneficio de la población toda. Pero ello no implica que para lograrlo, lo sea a costa de la salud y vida también de sus ciudadanos... Entonces cabe preguntarse “si está demostrada su toxicidad tanto para humanos como animales, por qué semejante tiempo de espera en su prohibición?; “Intereses sectoriales?, “Intereses económicos?, “Compromisos

gubernamentales con países que aún lo exportan?, “Presiones por parte de las multinacionales encargadas de su producción y venta? No puedo contestar estos interrogantes en una sentencia penal, pese a la repercusión y preocupación social por el tema. Pero sí puedo considerar que ello deberá ser resuelto por los Organismos correspondientes y dependientes del Estado Nacional y Provincial, como así en el aspecto normativo, donde se deberá legislar al respecto, porque no cuenta el número, sino basta que uno solo de los ciudadanos resulte contaminado por esta actuación, para que se obre en consecuencia. En la Declaración de Río Janeiro (República Federativa del Brasil), de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de la que Argentina es país firmante del acuerdo, uno de sus resaltantes principios dice “se debe sostener precaución que consiste en que no debe esperarse a que los daños ocurran, sino que basta que exista una mínima evidencia de daño, para adoptar medidas a evitar ese peligro (acciones preventivas)”. Los profesionales en la materia, que expusieron en el debate, han sido contestes en cuanto a que debe existir, ante la mínima sospecha, prevención y no esperar un desenlace fatal para recién actuar” (cfr. La Ley *on line*, AR/JUR/44921/2012)

A lo dicho, cabe agregar que en razón de los casos denunciados por intoxicación con agroquímicos por fumigación detectados por la presencia de enfermedades oncológicas y diversas patologías sufridas por vecinos urbanos en la provincia de Córdoba el Poder Ejecutivo emitió el decreto 21/09 por el que se reafirmó la obligación estatal de garantizar el derecho a la salud con acciones positivas y el deber de adoptar de inmediato las medidas pertinentes conforme a la CN y los tratados internacionales para lo cual creó la Comisión Nacional de Investigación para la



Ministerio Público de la Nación



“Investigación, Prevención, Asistencia y Tratamiento en casos de intoxicación que afecten la salud y el ambiente con productos agroquímicos en todo el territorio nacional”, respecto de la cual referiremos más detalladamente abajo.

De los informes y antecedentes citados se deja en evidencia, por lo menos, la indubitable peligrosidad de los agrotóxicos a base de glifosato. No obstante ello, el tribunal omitió realizar una valoración de los mismos y, con la sola referencia a informes de organismos estatales desechó mecánicamente la aplicación del principio de precaución previsto en el art 4 de la Ley General de Ambiente.

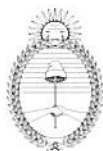
VIII.- La postura asumida se encuentra también en contradicción con la jurisprudencia emanada de la Corte Federal en materia ambiental, en particular, respecto de la aplicación del principio de precaución por parte de los jueces.

En efecto, la CSJN sostiene enfáticamente que el principio de precaución “produce una **obligación de previsión extendida y anticipatoria** a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer su efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten. Por el contrario, **el administrador que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo, debe actuar precautoriamente**, y obtener previamente la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios (cfr. CSJN, Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3º) s/ Acción meramente declarativa”, 03/11/2015, negrilla agregada).

Asimismo, adujo que “Es importante señalar que en cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, **tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro** (Fallos: 329:2316, el resaltado es propio). En ese sentido, la realización de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de las actividades no significa una decisión prohibitiva del emprendimiento en cuestión, sino antes bien una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana (CSJN, Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suc Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y Otros s/ Acción de amparo”, 02/03/2016).

En esta línea de pensamiento, “La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón, no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras” (CSJN, Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo, 26/03/09).

Al omitir toda referencia a la prueba aludida, el tribunal no realizó un balance provisorio entre la perspectiva de la ocurrencia de un daño grave e irreversible y el costo de acreditar el cumplimiento de las medidas solicitadas, principalmente, a la luz del ya citado principio precautorio, conforme al cual, cuando haya peligro de daño grave e irreversible **la ausencia de información o certeza científica** no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del ambiente (cfr. doctrina de la CSJN *in re*:



Ministerio Público de la Nación



640

“Asociación Multisectorial del Sur en Defensa del Desarrollo Sustentable c/ Comisión Nacional de Energía Atómica”, 26 de mayo de 2010, del voto de los Dres. Fayt, Maqueda y Zaffaroni, negrilla propia).

De cara a este criterio jurisprudencial, resulta entonces insuficiente para justificar el rechazo de la pretensión cautelar la mención relativa a que la inscripción en el Registro Nacional de Terapéutica Vegetal constituye un análisis de riesgo en sí mismo y dado que la autoridad pública no ha encontrado aun elementos que justifiquen iniciar los procedimientos para cancelar o reclasificar su registro correspondería autorizar estos procedimientos, ya que, el principio de precaución ordena la realización del camino inverso.

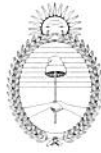
Es que “el juicio de ponderación al que obliga la aplicación del principio precautorio, exige al juez considerar que todo aquel que cause daño ambiental es responsable de restablecer las cosas al estado anterior a su producción...En ese sentido, esta Corte ha sostenido que el reconocimiento de status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, así como la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental (art. 41 de la Constitución Nacional) no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, federales o provinciales, sino la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente” (cfr. CSJN, Fallos: 329:2316).

IX.- En este contexto, es menester señalar que el tribunal, a efectos de resolver la pretensión cautelar, sólo utilizó los

estándares derivados de la ley 26.854 sobre medidas cautelares, mas no aplicó los principios y reglas derivados de la ley 25.675, máxime teniendo en cuenta que "...en el particular ámbito de las demandas encuadradas en las prescripciones de la Ley General del Ambiente, la interpretación... debe efectuarse desde una moderna concepción de las medidas necesarias para la protección del medio ambiente, pues el art. 4° de esa ley introduce en la materia los principios de prevención del daño ambiental y de precaución ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos y por tanto imprevisibles (CSJN, Cruz, Felipa y Otros c/ Minera Alumbrera Limited y Otro s/ Sumarísimo, 23/02/2016; en el mismo sentido, Fallos: 333:748, disidencia de los jueces Fayt, Maqueda y Zaffaroni).

X.- En otro orden de cosas, el tribunal tuvo por no acreditado el requisito de la verosimilitud del derecho en atención, entre otras cosas, a la presunción de legitimidad de los actos administrativos.

En cuanto a la alegada presunción, es preciso decir que la aplicación de este instituto del modo en que lo hace la sentencia es cuestionable en tanto no advierte la incidencia que la materia ambiental, en particular el principio precautorio, ocasiona sobre el mismo. De otra manera, la sola invocación dogmática y genérica de la presunción de legitimidad de los actos administrativos neutralizaría la aplicación del principio precautorio, ya que si todo acto se presume conforme al orden jurídico, la incertidumbre serviría a favor de dicha presunción, cuando, contrariamente, el mencionado principio ordena que ante la incertidumbre la autoridad administrativa debe adoptar un criterio prudente y expectante.



Ministerio Público de la Nación



No obsta a las conclusiones anteriores, la invocación que hace el tribunal del art. 33 de la ley 25.675 para darle fuerza probatoria de un informe pericial a los informes que preceden a los actos de autorización, ya que dicha interpretación no resulta admisible, pues es claro que la norma alude a los informes o dictámenes solicitados en el marco de un proceso judicial y no a los mismos como antecedentes previos al dictado de un acto administrativo. Una inteligencia contraria no permitiría explicar el consecuente derecho de las partes a impugnarlos, ya que de considerar a los informes o dictámenes como antecedentes, éstos resultarían inimpugnables en atención a su calidad de actos preparatorios. Solo para abundar, aun aceptando hipotéticamente la hermenéutica desplegada por el tribunal, el hecho de que se le asigne fuerza probatoria de informe pericial a los dictámenes emitidos por organismos estatales no imposibilita al magistrado, en concordancia con las reglas de la sana crítica, a apartarse de su contenido (art. 477 CPCCN).

XI.- Otro punto a criticar de la resolución del tribunal – objeto de agravio- reside en la afirmación de la complejidad de la cuestiones planteadas que exigirían una mayor debate y prueba, máxime considerando el interés público comprometido en razón de las implicancias directas en la investigación, producción y la comercialización de la producción agropecuaria argentina y su agroindustria. Es en este último punto- la valoración del interés público comprometido en la causa- en el que quiero detenerme con particular atención.

Sobre el tópico, ya se advirtió que encontrándose en juego el medio ambiente la medida cautelar solicitada debió ser

analizada bajo el prisma del principio de precaución del modo reiteradamente expuesto por el Máximo Tribunal Federal. Ahora bien, aun bajo las reglas de la ley 26.854, el análisis efectuado en la sentencia no trata uno de los requisitos esenciales para evaluar su procedencia. En efecto, la sentencia se funda casi exclusivamente en la alegada ausencia de verosimilitud del derecho, mas omite considerar la adecuada ponderación del interés público comprometido en la concesión o rechazo de la medida cautelar.

La ley 26.854 define a la “no afectación del interés público” como uno de los requisitos que deben acreditarse a los fines de conceder la medida cautelar postulada contra una actuación u omisión del Estado Nacional, ya sea que se trate de un pedido de suspensión de los efectos de acto estatal, o de una medida positiva (cfr. 13 inc. d y 14 inc. d).

Sobre este punto, el Máximo Tribunal tiene dicho que a los requisitos ordinariamente exigibles para la admisión de toda medida cautelar, debe agregarse la ineludible consideración del interés público (Cfr. CSJN, en “Chiodi, Carlos Anibal y otros c/ Provincia de Salta y otro s/acción de amparo”, 16/11/2004; “Astilleros Aliana”, Fallos 314:1209; “Enrique Arizu”, 10/8/95; “Electrometalúrgica Andina SAIC, c. EN-DGI”, ED 172-606).

En esta misma línea de pensamiento, la Corte Federal ha dicho que la mera alegación, por parte de la autoridad administrativa, de que la concesión de una medida cautelar postulada contra ella compromete el interés público, resulta insuficiente a los fines de determinar la procedencia de la pretensión, debiendo los jueces examinar la veracidad y alcance de



Ministerio Público de la Nación



esta afirmación, en tanto constituye un presupuesto para admitir la medida (Fallos 322:1417).

De lo antedicho se deriva que la evaluación del interés público comprometido, como recaudo de procedencia de la medida cautelar, no constituye de manera alguna un juicio de carácter extra-jurídico, sino por el contrario, consiste en evaluar una noción afincada en los bienes jurídicos comunes de la sociedad que puedan verse comprometidos en la adopción o rechazo de la providencia precautoria requerida contra la Administración. En el supuesto bajo examen, es claro que el interés público comprometido radica en las esferas ambiental y de la salud pública claramente amenazadas por la utilización exacerbada del glifosato en el proceso de siembra de las semillas transgénicas; entendidas ellas como derechos de incidencia colectiva que tiene por objeto bienes de titularidad colectiva, con fuente en los artículos 41 y 43 de la CN (Fallos: 332: 111 "Halabi", considerando 9º; y "PADEC c/ Swiss Medical S.A.", 21/08/13, considerando 8º).

Dichos bienes jurídicos, dada su naturaleza y relevancia, resultan de impostergable satisfacción, y es su propia entidad dentro del sistema de derechos la que determina la urgencia con que deben ser atendidos. Por ello, son de necesaria consideración y adecuada ponderación al momento de decidir sobre la pretensión cautelar en el caso.

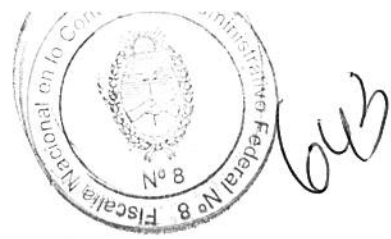
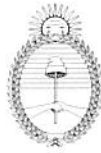
En este sentido, el tribunal omite ponderar este requisito con la naturaleza y alcances de los derechos colectivos y bienes jurídicos de la comunidad que se hallan en juego, y la urgencia con que éstos deben ser satisfechos, a los fines de identificar correctamente el interés público comprometido en la

medida cautelar requerida, requisito éste que no sólo es exigido por la ley 26.854, sino también por la jurisprudencia.

De esta manera, siendo que la ley aplicable impone al interés público como requisito negativo de procedencia de la pretensión cautelar (arts. 13.d y 14.d ley 26.854), la resolución apelada pierde de vista que la medida solicitada no sólo no afecta el interés público, sino que por el contrario, se orienta a su efectiva realización y satisfacción, en tanto que tiene por objeto la tutela urgente de bienes jurídicos colectivos de elevada entidad. Circunstancia ésta que no ha sido debidamente ponderada junto al examen de verosimilitud del derecho.

Siguiendo esta línea de análisis, al momento de resolver la medida cautelar postulada contra el Estado, el interés público debe ser valorado con arreglo al principio de proporcionalidad, que a su vez se corresponde con los sub-principios de idoneidad y necesidad. En el decisorio en crisis no se ha efectuado este examen de proporcionalidad y adecuación, pues se ha pasado por alto que la frustración de la pretensión cautelar no sólo no es adecuada para el aseguramiento de un interés público, sino que por el contrario, deja huérfanos de tutela a los bienes jurídicos colectivos involucrados en el caso, que el ordenamiento jurídico garantiza en sus máximos niveles (ambiente y salud).

En similar sentido, la CSJN ha manifestado que al resolver una medida cautelar, los jueces deben valorar en forma equilibrada las normas y principios jurídicos en juego, y resolver las tensiones entre ellos mediante una ponderación adecuada que logre obtener una realización lo más completa posible de las reglas y principios fundamentales en el grado y jerarquía en que éstos son valorados por el ordenamiento jurídico (Cfr. *Mutatis mutandi*, CSJN



Ministerio Público de la Nación

en "Thomas, Enrique c/E.N.A s/amparo", 15/6/2010, consid. 9º). Es evidente que la sentencia de grado, al rechazar de lleno la medida cautelar solicitada, otorgando primacía a la continuidad de una actividad productiva sospechada y objetada por la parte actora, por sus posibles efectos adversos para la salud y el medio ambiente, no ha ponderado los bienes y principios jurídicos en juego de manera tal de lograr la máxima realización posible del derecho ambiental invocado, máxime considerando que su protección en el sistema jurídico argentino goza de la más alta jerarquía.

XII.- En otro orden de ideas, de la reseña efectuada en la sentencia se desprende que, para fundar el objeto definitivo de la pretensión cautelar, los actores invocaron los artículos 1710 y 1762 del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación en lo relativo al "deber de cuidado" y la "extensión de responsabilidad", sin perjuicio de lo cual, estas argumentaciones afincadas en la nueva legislación civil no fueron valoradas por el tribunal. Su falta de consideración torna defectuoso el tratamiento de la procedencia de la pieza cautelar en la medida de que, sobre todo, la aplicación del art. 1710 CCC resultaría favorable para hacer lugar a citada medida. Ello, con fundamento en que establece un deber general de prevención del daño en una triple faz: 1) evitar causar un daño no justificado; 2) adoptar, de buena fe y conforme a las circunstancias, las medidas razonables para evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud; 3) no agravar el daño, si ya se produjo.

XIII.- En el considerando 10º del fallo, el tribunal destaca, con cita de precedentes de la CSJN, que la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren

conducentes para el bienestar de la comunidad corresponde a las autoridades locales, y, así, éstas han dictado normas que regulan el uso del glifosato, fijando ciertos parámetros para las fumigaciones como una distancia mínima de los centros urbanos.

Ahora bien, si bien es cierto que las autoridades locales tienen competencia para establecer criterios de protección ambiental, resulta innegable, en función de lo expuesto arriba, que la cuestión aquí tratada demuestra la existencia de una problemática grave y que, por la extensión territorial de los cultivos a los cuales se les aplican los agrotóxicos, la cuestión guarda un fuerte interés nacional y se vincula con los presupuestos basales en materia de medio ambiente. Asimismo, no puede perderse de vista que las autorizaciones cuya suspensión aquí se solicita dimanen de autoridades administrativas nacionales.

Prueba más clara de lo anterior constituye la creación por decreto N° 21/09 de la ya aludida Comisión Nacional de Investigación de Agroquímicos (CNIA). Dicha comisión fue creada para la investigación, prevención y tratamiento de las intoxicaciones u otro tipo de daños a la salud o al ambiente producidos por agroquímicos en el territorio nacional, y está integrada por los Ministerios de Salud, de Agricultura, Ganadería y Pesca, de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y de Trabajo, por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, por los organismos autárquicos ANMAT, INAL, INTA, SENASA, CONICET, INTI y Superintendencia de Riesgos del Trabajo, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y las Honorables Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación.

A fin de cumplir con su cometido, la Comisión elaboró una Guía de Uso Responsable de Agroquímicos (GURA)



Ministerio Público de la Nación



(<http://www.msal.gob.ar/agroquimicos/descargas/nuevos/GURA2010.pdf>) que contiene los principios básicos para el manejo y uso correcto de agroquímicos; y un conjunto de directrices básicas para la comercialización, manejo, utilización, aplicación y disposición final de envases y residuos de agroquímicos, en virtud de las responsabilidades de los distintos actores que intervienen en el proceso.

A los fines de la Guía, se entiende por “agroquímicos” a las sustancias o mezclas de sustancias destinadas a controlar o evitar la acción de plagas agrícolas, regular el crecimiento de las plantas, defoliar, desecar o proteger el producto o subproducto cosechado del deterioro (*vide* “Introducción”).

Como principios fundamentales (cfr. Punto 1 de la Guía), establece que “Los agroquímicos **no son inocuos para la salud humana ni para el ambiente**, aunque su peligrosidad varía según su grado de toxicidad y su formulación. El riesgo asociado a ellos depende de las dosis utilizadas, las condiciones climáticas, el tipo de producto, el modo de aplicación y del tipo y grado de exposición” (el destacado me pertenece).

Asimismo, plantea como principio y objetivo “tender a un manejo integrado de plagas con el objetivo de minimizar el uso de agroquímicos”, y que “Las medidas dirigidas a reducir al mínimo posible el contacto de los seres humanos y el ambiente con los agroquímicos deben ser estrictamente respetadas” (cfr. Punto 1.2 y 1.7). Enuncia también, como principio fundamental, que “Todo el personal que manipula agroquímicos debe someterse a controles médicos con una frecuencia mínima anual para prevenir sus efectos adversos” (1.8).

En materia de aplicación terrestre (punto 9), la Guía señala que “Se debe informar la aplicación a la población adyacente con 48 horas de anticipación, indicando el lugar, el día, hora de inicio y finalización, el producto que se aplicará y un teléfono de contacto” (9.2), y que “No deben manipular ni aplicar agroquímicos los menores de 18 años, embarazadas o en lactancia ni personas con enfermedades respiratorias, cardíacas, neurológicas, hepáticas, dérmicas, oculares o lesiones residuales de intoxicación con agroquímicos” (9.5). Añade que “El acceso al área de aplicación debe estar limitado únicamente a los aplicadores, y las puertas y ventanas de las instalaciones cercanas deben permanecer cerradas durante el procedimiento para evitar su contaminación. No deben dejarse objetos personales en el área de aplicación ni permitir el acceso de animales durante el periodo de reingreso” (9.6). Dice también que los agroquímicos “Nunca deben aplicarse en días ventosos ni cuando se verifique inversión térmica en la zona, para evitar la deriva de productos hacia zonas pobladas” (9.7).

En otro acápite relevante a los fines del presente caso, indica que “Los agroquímicos no se deben aplicarse cerca de viviendas, escuelas, centros de salud, instalaciones de abastecimiento o fuentes naturales de agua para consumo humano o animal u otros lugares que requieran protección” (9.8).

Prescribe además que “Está estrictamente prohibido comer, beber o fumar durante el periodo de aplicación” (punto 9.10), y que “En caso de emergencia o accidente durante la aplicación, se debe comunicar el hecho de inmediato a la autoridad competente y, si fuera necesario, solicitar asesoramiento a un centro de asistencia toxicológica (9.12.)



Ministerio Público de la Nación



Idénticas directrices prevé la guía para la aplicación aérea (cfr. punto 10).

En virtud de las directrices reseñadas, entiendo que, además de dar cuenta del interés federal en el asunto traído, los propios contenidos de la Guía elaborada por el Estado Nacional a través de un organismo especializado, enervan lo manifestado por el tribunal en cuanto a la inaplicabilidad del principio precautorio de política ambiental. Ello así, toda vez que las directrices y recomendaciones emitidas por el propio Estado Nacional para la aplicación de los agroquímicos, sólo pueden explicarse ante una ausencia de información o certeza científica que impida descartar de plano un peligro de daño grave o irreversible para la degradación del medio ambiente y la salud.

XI.- Finalmente, a la luz de lo que disponen los artículos 14 a 16 de la ley 48, hago expreso planteo de la cuestión federal para ocurrir a la Corte Suprema por vía del recurso extraordinario federal. En el supuesto de no hacerse lugar a la pretensión cautelar, ya que se verían conculcados el derecho a la vida, a la salud, y al medio ambiente sano.

XII.- Por todo lo expuesto, teniendo en cuenta que “en asuntos concernientes a la tutela del daño ambiental, las reglas procesales deben ser interpretadas con un criterio amplio que, sin trascender el límite de su propia lógica, ponga el acento en su carácter meramente instrumental de medio a fin, que en esos casos se presenta una revalorización de las atribuciones del Tribunal al contar con poderes que exceden la tradicional versión del juez espectador, y que un examen cerradamente literal de las normas rituales previstas para el clásico proceso adversarial de índole

intersubjetivo sería frustratorio de los intereses superiores en juego" (CSJN, Fallos 329:3493, entre muchos otros), solicito a la Excma. Cámara que revoque la sentencia y haga lugar la medida cautelar solicitada por la parte actora en lo que respecta a la suspensión provisional de la aplicación de agroquímicos, herbicidas, fitosanitarios, fungicidas y/o cualquier otro paquete químico atado al uso de las semillas transgénicas sea mediante fumigaciones terrestres o aéreas que contengan glifosato como principio activo o sales derivadas del mismo hasta que se dicte sentencia definitiva. Ahora bien, si por vía de hipótesis, no se hiciese lugar a la pretensión cautelar bajo estos alcances, solicito a la Excma. Cámara, considerando los términos del art. 32 de la ley 25.675 y el art. 3.3 de la ley 26.854, con carácter subsidiario y en atención a que el producto es aplicado sin cumplir con recaudos mínimos de seguridad que atemperen sus efectos nocivos y que "...los riesgos no siempre se atribuyen a la técnica misma sino a su aplicación inadecuada o excesiva..." (cfr. Carta Encíclica, Laudato si, del Santo Padre Francisco, Sobre el cuidado de la casa común, 2015, ap. 133) que se ordene al Poder Ejecutivo asegurar la realización de la práctica bajo los siguientes parámetros: se disponga: 1) La "suspensión de las aplicaciones aéreas" de todos los registros que lleven como principio activo y/o formulado, el glifosato; 2) La "suspensión de las aplicaciones terrestres" de todos los registros que lleven el principio activo y/o formulado del Glifosato a una distancia inferior a los 5000 mts de las zonas urbanas de los municipios, asentamientos poblaciones, escuelas rurales, huertas, centros apícolas, ríos, arroyos, lagunas, cursos y espejos de agua, como así de pozos de extracción de agua para consumo humano (pretensión concordante con la propiciada por la



Ministerio Público de la Nación



646

Red Universitaria de Ambiente y Salud,

<http://reduas.com.ar/presentacion-de-recurso-para-excluir-al->

[glifosato/](http://reduas.com.ar/presentacion-de-recurso-para-excluir-al-glifosato/)). En estos términos dejo contestada la vista que se confirió a este Ministerio Público.

FISCALIA FEDERAL, 1º de diciembre de 2016.- (7) (11)

FABIAN O. CANDA
FISCAL FEDERAL

JUZG. NACIONAL 1ª INSTANCIA
CONTENCIOSO ADM FED. 3 SEC. 5

16 DIC 01 2 8 10

FIRMA

SE
UNSTE

PAULA A. DUHALDE
PROSECRETARIA ADMINISTRATIVA