Comentario al FALLO de DAÑOS POR PLOMO EN ABRA PAMPA

La Suprema Corte de Jujuy condena a la Municipalidad de Abra Pampa con toda la indemnización a los vecinos intoxicados con plomo, y deja afuera al Estado Provincial. Pero la Provincia es la única autoridad competente para autorizar y controlar la actividad minera, y Metalhuasi era una empresa minera procesadora de plomo. El fallo no ordena ni exhorta nada sobre la remediación de la fuente.

I. El fallo y los hechos

La Suorema Corte de Justicia de Jujuy, Sala I Civil Comercial y de Familia, con los jueces Eduardo E. Uriondo, Mariano G. Miranda y Federico F. Otaola, en el Expte. CF-15.724/2019 — Recurso de inconstitucionalidad en Expte. B-148.045/2005 (y acumulados B-169.387/07 y B-178.671/07), dictan sentencia en fecha 4 de noviembre de 2026, registrada con el N° 4451 y rechaza el recurso de la Municipadlidad de Abra Pampa y confirma la sentencia de la Cámara Civil y Comercial Sala I de fecha 10 de mayo de 2019, con costas al Municipio.

Los hechos. Metalhuasi se constituyó en 1957 y fundió plomo en el actual barrio 12 de Octubre hasta cerca de 1986. El predio le fue cedido gratuitamente por la Comisión Municipal en 1955. Al cerrar, dejó unas 10.000 toneladas de escoria de plomo y cientos de toneladas de humos y óxidos sin tratamiento, a 14–25 metros de las calles linderas. Parte de la escoria se usó como relleno en el barrio 12 de Octubre.

La prueba. Se realizaron tres pericias que no fueron impugnadas (médica, bioquímica y ambiental) y acreditaron la exposición de los actores, entonces niños. Hubo plombemias de hasta 16,4 µg/dl. El perito fijó una incapacidad parcial y permanente del 50 % para valores superiores a 10 µg/dl y del 5 % para los inferiores, con pronóstico "reservado e impredecible". El perito ambiental informó que el Municipio no hizo nada para reducir la exposición de unos 14.000 habitantes. La remediación (realizada con un Programa BID, Cámara Minera, convenio de 2014 con SEGEMAR aprobado por Decreto 6092/14), empezó en 2009 y no había terminado al sentenciar la Cámara Civil y Comercial.

II. La decisión

La Cámara Civil y Comercial (2019) calificó el reclamo como daño civil sufrido "a través del ambiente". Atribuyó responsabilidad al Municipio por omisión (falta

de servicio, art. 1112 Cód. Civil) y también por acción, por haber cedido el predio. Fundó el deber de actuar en la Constitución provincial (arts. 178, 181 y 189 incs. 2 y 5, hoy 201, 204 y 212) y en la Ley Orgánica Municipal 169/1950 (arts. 10 y 50). Dijo que el Municipio debió controlar la industria, alejar a la población, intimar a la Provincia y vigilar el cumplimiento. Rechazó la falta de legitimación pasiva que había argüido la Municipalidad porque el Estado Provincial es el competente para autorizar cualquier actividad minera.

Los agravios del Municipio fueron cinco:

1. La competencia minera y ambiental es provincial (Decreto-Ley 46/1965, Juzgado Administrativo de Minas; Ley 5063, Secretaría de Gestión Ambiental).
2. No hay competencia concurrente: la Provincia firmó los convenios y recibió los fondos.
3. La contaminación se produjo tras el abandono de la planta, ya bajo tutela provincial.
4. Violación del principio de congruencia.
5. El plazo de pago afectaría sueldos y servicios (Ley 5320, inembargabilidad).

La Suprema Corte rechazó el recurso con estos fundamentos:

- El recurso por arbitrariedad es excepcional y el recurrente solo expresó discrepancias.
- La Ley 5063 establece competencias concurrentes: el ambiente es patrimonio común y en su defensa "deben participar tanto los poderes públicos como los particulares" (arts. 2, 3 y 28).
- La habilitación de la empresa no convierte el daño en permitido ni libera al Municipio del control.
- El Municipio pudo citar a la Provincia y no lo hizo; la eventual culpa concurrente provincial no lo exime.
- Hay nexo causal: si hubiera actuado, habría evitado o reducido el daño.
- Invoca el principio de realidad y la responsabilidad compartida (Mosset Iturraspe) y la idea de Kemelmajer de Carlucci de que los daños individuales a la salud quedan "contaminados" por los principios ambientales.
- El agravio sobre la Ley 5320 es prematuro porque la sentencia no está firme.

La Corte reitera su precedente anterior sobre el mismo caso (L.A. N° 58, F° 3596/3606, N° 1025). Hay un descuido de redacción: rechaza los agravios porque "no fue objeto de agravio", frase que sólo tiene sentido referida a la cuantificación.

III. El razonamiento del fallo sobre el municipio

La Corte rechaza la defensa municipal de "no es mi competencia" con tres argumentos. Tienen valor como piso de responsabilidad local, pero ninguno explica por qué el municipio debe responder solo (ver sección IV).

1. Competencias concurrentes. El art. 41 CN manda que "las autoridades" provean a la protección del derecho al ambiente, sin distinguir niveles de gobierno. La Ley General del Ambiente 25.675 legitima expresamente al Estado municipal (art. 30) y su principio de congruencia obliga a adecuar la normativa local. En Jujuy, la Ley 5063 llama a participar a todos los poderes públicos (art. 2) y asigna a los municipios la planificación ambiental del ámbito urbano (art. 28). Para el fallo, la competencia minera provincial no desplaza el poder de policía local sobre salubridad y uso del suelo. Pero trata a Metalhuasi como un "establecimiento industrial" de la Ley 169/1950, cuando era una actividad minera regida por el Código de Minería.

2. Principio de realidad y proximidad. La Corte usa un principio que Cafferatta describe como "oculto" del derecho ambiental: la eficacia depende de la realidad concreta, y la preferencia la tiene quien está más cerca del problema. Una montaña de escoria a 14 metros de las casas, durante 30 años, no le podía pasar inadvertida al Municipio. La omisión es antijurídica no por violar una norma puntual, sino el ordenamiento en su conjunto (antijuridicidad material, con cita de Pizarro y Mosset Iturraspe).

3. Acción y omisión. La cesión gratuita del predio en 1955 prueba la participación activa del ente local en la instalación. Luego se agrega la omisión: no controló, no alejó a la población, no intimó a la Provincia. El factor de atribución es objetivo (falta de servicio, art. 1112 Cód. Civil), aplicable por ser los hechos anteriores al Código Civil y Comercial y a la Ley 26.944.

El tercero no citado. La Corte resuelve bien que la eventual responsabilidad provincial no exime al Municipio. Entre responsables por causas distintas rige la obligación concurrente frente a la víctima. El Municipio conserva la acción de regreso contra la Provincia, pero esa disputa no puede trasladarse a los damnificados.

La solución coincide con la del Tribunal Superior de Córdoba en "Benatti c/ Municipalidad de Villa Allende" (16/02/2012). Allí, con plombemia en vecinos, se responsabilizó al municipio por no haber actuado antes frente a un desarrollo urbano desordenado (reseñado por Comastri en el *Cuaderno de Derecho Ambiental IX*, 2017).

IV. La gran ausente: la Provincia de Jujuy, única autoridad minera

El fallo condena al municipio por no controlar una actividad que no podía autorizar ni controlar. La autoridad que sí podía, la Provincia de Jujuy, quedó fuera del proceso y de la condena.

Metalhuasi era una empresa minera. Su objeto social era la fundición de minerales y la elaboración de metales no ferrosos. Procesaba mineral de plomo traído de Mina El Aguilar, Mina Pan de Azúcar y Mina Providencia, según la pericia ambiental. Separaba plomo, zinc, antimonio y plata en hornos y ollas de refinación. El Código de Minería (Título Complementario, Ley 24.585) incluye en la actividad minera "la fundición, refinación" y "la disposición de residuos cualquiera sea su naturaleza". Las escorias de Abra Pampa son, entonces, un pasivo ambiental minero y debe hacerse cargo la Provincia de Jujuy.

La autoridad minera es exclusivamente provincial. Las provincias tienen el dominio originario de los recursos naturales (art. 124 CN). La autoridad de aplicación ambiental minera es la que cada provincia determine en su jurisdicción (Ley 24.585). En Jujuy, el Juzgado Administrativo de Minas concede permisos y concesiones (Decreto-Ley 46/1965). La Dirección provincial de Minería controla, y la Secretaría de Gestión Ambiental ejerce el poder de policía ambiental (Ley 5063). Ningún municipio de Jujuy puede autorizar, suspender ni clausurar una actividad minera.

El propio fallo lo reconoce. La Cámara admitió que la autoridad de aplicación es la Dirección de Minería provincial. También aceptó que los municipios no tienen recursos técnicos ni personal para el control ambiental, y que el deber de saneamiento "recaía en cabeza del Estado". Registró además que fue la Provincia quien firmó los convenios de remediación, recibió los fondos y aprobó el convenio de 2014 por Decreto 6092/14. Aun así, la condena recae solo sobre el municipio. El tribunal identifica al obligado principal y condena al secundario.

Una contradicción interna. La Suprema Corte invoca el "principio de responsabilidad compartida" y las competencias concurrentes de la Ley 5063. Pero lo concurrente significa compartido, no exclusivamente municipal. Si la responsabilidad es compartida, no puede caer entera sobre el nivel de gobierno con menos competencias y menos recursos.

¿Por qué quedó afuera la Provincia? Los actores no la demandaron y el municipio no la citó como tercero. La Corte se lo reprocha al municipio y desestima sus

denuncias contra la Provincia (Exptes. B-162698 y B-1627400/06), cuya remisión nadie pidió. Pero en un proceso ambiental el juez no es un espectador. El art. 32 LGA lo faculta a disponer las medidas necesarias para "ordenar, conducir o probar los hechos dañosos" y proteger el interés general. Pudo integrar la litis o, al menos, poner el caso en conocimiento de la Provincia. Ninguna de las dos instancias lo hizo.

Las consecuencias.

- **Para las víctimas:** un municipio pequeño de la Puna debe pagar la indemnización de cientos de actores. Eso pone en riesgo el cobro, y el propio municipio ya invocó la inembargabilidad de la Ley 5320.
- **Para el ambiente:** el condenado no tiene competencia para remediar un pasivo minero. Quien sí la tiene no quedó obligado.
- **Como precedente:** traslada a los municipios el costo de los pasivos de la minería, una actividad que no autorizan ni fiscalizan. Para los proyectos mineros en curso en la Puna, el mensaje es inquietante: la autoridad que concede los permisos puede quedar al margen de la responsabilidad por sus efectos.

Lo que queda abierto. El municipio conserva una acción de regreso contra la Provincia de Jujuy. Y la recomposición del pasivo, que no fue objeto de este juicio, debe reclamarse a la Provincia de Jujuy como autoridad minera, junto con la Nación y SEGEMAR como firmantes del convenio de remediación (ver sección VII).

V. Daño individual a través del ambiente y estándar convencional

Un daño con dos caras. Bustamante Alsina, citado por Cafferatta, explica que el daño ambiental es ambivalente. Afecta el patrimonio común y, "de rebote" (*par ricochet*), los derechos de personas determinadas. La LGA recoge esa doble vía en su art. 30: la acción colectiva de recomposición y la acción del "directamente damnificado". Botassi distingue las dos pretensiones y sus legitimados. Este proceso tramitó sólo la segunda. La Corte lo reconoce ("el ambiente es un bien jurídico autónomo"), pero no extrae consecuencias de esa autonomía.

La Opinión Consultiva OC-23/17. La Corte IDH reconoció el derecho al ambiente sano como derecho autónomo (art. 11 del Protocolo de San Salvador y art. 26 CADH, párrs. 56–57) y lo vinculó con la vida y la integridad personal (arts. 4.1 y 5.1 CADH). De ella se derivan deberes estatales de prevención con debida diligencia: regular, supervisar y fiscalizar actividades peligrosas, y mitigar el daño ya producido. Viri subraya que la OC pone en cabeza del Estado atender esas

demandas con soluciones rápidas y adecuadas. Aplicada aquí, transforma la "falta de servicio" del Municipio en un incumplimiento convencional. Ese incumplimiento compromete al Estado argentino en todos sus niveles.

Niñas y niños. Los actores eran niños, y la pericia bioquímica describe por qué son el grupo más expuesto: viven cerca del suelo, se llevan las manos a la boca y sus sistemas están en desarrollo. Intervino la Dirección de Niñez. Sin embargo, el fallo no menciona la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 75 inc. 22 CN), el interés superior del niño ni el derecho a la salud (art. 24 CDN). El Cuaderno IX (Doroni) recuerda que la contaminación recae sobre los sectores más vulnerables. Abra Pampa, población mayoritariamente indígena y rural de la Puna, es un ejemplo de manual de injusticia ambiental distributiva.

El Acuerdo de Escazú (Ley 27.566, en vigor desde abril de 2021) tampoco aparece. Su art. 8 exige procedimientos efectivos, oportunos y sin costos prohibitivos, y medidas de reparación como la restitución al estado previo y garantías de no repetición. Este estándar ya integraba el bloque de convencionalidad al dictarse la sentencia.

VI. El umbral de 10 µg/dl: un valor límite que no es límite

El punto más discutible del caso no fue apelado: la escala de incapacidad. Un niño con 10,1 µg/dl recibe un 50 % de incapacidad y uno con 9,9 µg/dl, un 5 %. Esa diferencia de diez veces descansa en un valor de referencia administrativo, no en una diferencia clínica.

La propia pericia contradice la escala. Dice que el plomo "no es un elemento natural del cuerpo humano" y que sus efectos cognitivos en niños pequeños "ocurren sin un umbral de dosis determinado". Agrega que la plombemia mide solo la carga reciente, porque el 90 % del plomo se deposita en los huesos con vida media de décadas.

Además, el umbral de 10 µg/dl quedó superado por la ciencia. El CDC de EE.UU. lo reemplazó en 2012 por un valor de referencia de 5 µg/dl y en octubre de 2021 lo bajó a 3,5 µg/dl. El CDC aclara que no existe un nivel de plomo en sangre seguro para los niños (CDC, MMWR 2021).

Anibal Falbo ofrece el marco jurídico para esta crítica (RDAmb 70, 2022). Sostiene que el daño ambiental judicial es civil, no administrativo, y que los valores límite son meras guías sin valor de prueba pericial. Siguiendo a Embid Tello, explica que no contemplan la acumulación, la acción combinada ni la variabilidad entre

personas. Si no se superan, el juez igual debe evaluar si hay una alteración relevante (art. 27 LGA).

Consecuencia práctica. En casos futuros conviene impugnar pericias que graduén la incapacidad por umbrales administrativos. Hay que pedir que se valore la exposición acumulada (plomo óseo, historia residencial) y el riesgo de efectos tardíos. El propio perito admitió que el plomo puede liberarse años después, cuando un proceso patológico acelera el recambio óseo, y causar intoxicación franca.

VII. Lo que el fallo no hizo: recomposición y sentencia exhortativa

La sentencia indemniza a las víctimas de hoy, pero no protege a las de mañana. La fuente sigue en el lugar y la remediación iniciada en 2009 no consta concluida. El propio perito médico recomendó "la remediación total de los humos blancos" y "políticas de prevención". Desde la Constitución, la indemnización es la vía subsidiaria: el art. 41 CN, el art. 22 de la Constitución de Jujuy y el art. 7 de la Ley 5063 dan prioridad a la recomposición.

¿Podía la Corte hacer algo más? Había límites reales: la pretensión era sólo resarcitoria, el recurso era extraordinario y la Provincia no era parte. Pero el art. 32 LGA da al juez facultades para "proteger efectivamente el interés general". Como recordó el STJ de Corrientes (reseñado por Ledesma), incluso le permite pronunciarse sobre cuestiones no sometidas expresamente por las partes. Lorenzetti (P.) admite fallar *extra* y *ultra petita* en materia ambiental. Y la Corte Suprema exigió en "Mendoza" una "actuación enérgica de los jueces" y decisiones "urgentes, definitivas y eficaces".

La herramienta justa era la sentencia exhortativa. Peyrano la describe como una decisión "con aviso" que, en lugar de condenar, dirige un llamado a otro poder público. Precisa que también puede dirigirse a sujetos que no son parte. Es justamente la forma adecuada cuando el tribunal no puede condenar a la Provincia, que no fue demandada, pero sí puede advertirle. Agrega una condición de eficacia: la exhortación debe indicar qué hacer, en qué plazo y con qué consecuencias. Si no, es meramente declarativa, una forma de esconder la impotencia del tribunal. También cabe la función docente de las resoluciones, que Peyrano defiende en temas institucionales para evitar la repetición de situaciones.

Una exhortación razonable en este caso podía contener:

1. **A la Provincia y a SEGEMAR:** informar en un plazo fijo el estado de la remediación del predio y del relleno del barrio 12 de Octubre, y el cronograma para concluirla.
2. **Al Ministerio de Salud provincial:** un programa de vigilancia epidemiológica de plombemia en niños, embarazadas y en los actores ya adultos.
3. **Al Municipio:** relevar los sitios con escoria usada como relleno, restringir su uso y dar información pública (art. 16 y ss. LGA, Ley 25.831).
4. **Seguimiento:** remitir copia a la Fiscalía de Estado y al Ministerio Público para que evalúen la acción colectiva de recomposición (art. 30 LGA).

El contraste con "Mendoza" y "Atuel". En la cuenca Matanza-Riachuelo (2008) la Corte Suprema fijó objetivos, plazos, multas y un juez de ejecución. En "La Pampa c/ Mendoza" (2017) ordenó fijar un caudal en 30 días y elaborar un programa de obras. Suárez Ortiz muestra que esto último cumplió con la urgencia pero no con la eficacia: años después el río seguía cortado. La lección para Abra Pampa es doble: hace falta una orden, y además un seguimiento con plazos y sanciones.

Camino para los litigantes. El fallo deja abierta la acción colectiva de recomposición. Legitimados: afectados, Defensor del Pueblo, asociaciones ambientales, comunidades indígenas y el propio Estado (art. 30 LGA). Debe dirigirse contra la Provincia de Jujuy como autoridad minera. Su objeto sería concluir la remediación y garantizar la vigilancia sanitaria. El acceso a la jurisdicción es irrestricto y sin costos (art. 32 LGA y art. 8 de Escazú). Las pericias de esta causa, que no fueron impugnadas, son prueba valiosa para iniciarla.

VIII. Aspectos procesales: tiempo, ejecución y costas

Veintiún años. La primera demanda es de 2005, la sentencia de Cámara de 2019 y la de la Suprema Corte de noviembre de 2026. El recurso de inconstitucionalidad tardó más de siete años en resolverse. Los actores eran niños al demandar y hoy son adultos, y la condena todavía no tiene liquidación. Esto choca con el plazo razonable (art. 8.1 CADH) y con el procedimiento "oportuno" que exige Escazú (art. 8). También contradice la exigencia de "Mendoza" de decisiones urgentes, definitivas y eficaces.

La ejecución es la próxima batalla. La Corte declaró prematuro el planteo de la Ley 5320 (inembargabilidad de fondos públicos, adhesión a la Ley 11.672). Eso solo posterga el problema. Con un municipio de recursos escasos como único deudor, el

cobro puede diferirse a ejercicios presupuestarios futuros. Es otra consecuencia de haber dejado afuera a la Provincia.

Costas. Se impusieron al municipio vencido y se difirieron los honorarios hasta la planilla. Es coherente con el acceso irrestricto a la jurisdicción ambiental (art. 32 LGA). Ledesma, comentando al STJ de Corrientes, sostiene que esa garantía opera de oficio y cubre tasas, depósitos, pericias y costas durante todo el proceso.

Fundamentación. El voto adhiere al dictamen fiscal y reproduce extensamente la sentencia de Cámara. Es admisible en un recurso extraordinario. Pero el debido proceso sustantivo exige sentencias razonables en sí mismas, y no solo formalmente válidas. En ese plano, condenar a quien no puede remediar y dejar libre a quien puede es lo más difícil de justificar.

IX. Conclusiones

1. **Acierto en lo resarcitorio.** El fallo reconoce el daño a la salud de los vecinos de Abra Pampa sobre prueba pericial sólida y no impugnada. Rechaza que el municipio se desentienda del problema.
2. **Error en la distribución de responsabilidades.** Metalhuasi era una empresa minera procesadora de plomo y sus escorias son un pasivo ambiental minero. La única autoridad competente para autorizar y controlar esa actividad es la Provincia de Jujuy, y quedó excluida del proceso y de la condena.
3. **Contradicción con sus propias premisas.** La sentencia reconoce el deber provincial de saneamiento y la responsabilidad compartida, pero hace pagar todo al municipio.
4. **Omisión del estándar convencional.** No aplica la OC-23/17, la Convención sobre los Derechos del Niño ni el Acuerdo de Escazú, pese a que las víctimas eran niños.
5. **Umbrales que subestiman el daño.** La escala de incapacidad apoyada en 10 µg/dl está científicamente superada: no hay nivel seguro de plomo en sangre.
6. **Sentencia sin futuro.** No ordena ni exhorta la remediación. Una sentencia exhortativa dirigida a la Provincia, con plazos y consecuencias, era la herramienta adecuada para quien no era parte.

La causa deja una tarea pendiente: una acción colectiva de recomposición contra la Provincia de Jujuy, que obligue a terminar la remediación y a vigilar la salud de la población expuesta.

Bibliografía y fuentes

- SCJ Jujuy, Sala I, "Maizares, Pascuala E. y otros c/ Municipalidad de Abra Pampa", Expte. CF-15.724/2019, sentencia N° 4452, 04/11/2026.
- Botassi, Carlos, "El derecho ambiental en Argentina", *Hiléia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, n.º 3, 2004.
- Cafferatta, Néstor A., *Introducción al Derecho Ambiental*, INE-SEMARNAT, México, 2004.
- Falbo, Aníbal J., "Naturaleza ambiental-civil del daño ambiental judicial y los valores límite administrativos", *RDAmb* 70, abril-junio 2022.
- Falbo, Aníbal J., "La medida cautelar ambiental en el proceso colectivo ambiental", Supl. Derecho Ambiental, La Ley, 10/03/2017.
- Falbo, Aníbal J., "La opinión consultiva 23/17 de la Corte IDH y los daños individuales a seres humanos generados por el daño al ambiente", Supl. Ambiental, La Ley, 23/11/2018 (solo se dispuso de la ficha bibliográfica).
- Viri, Hernán S., "La efectividad de la tutela del medio ambiente desde la perspectiva convencional, constitucional y legal. El rol de los jueces", *RDAmb* 70, 2022.
- Peyrano, Jorge W., "Las resoluciones judiciales diferentes. Anticipatorias, determinativas, docentes, exhortativas e inhibitorias", La Ley, 05/12/2011 (archivo recibido como "Gozaíni – Sentencias exhortativas").
- Ledesma, Juan Ignacio, "El acceso irrestricto a la jurisdicción ambiental a la luz de la Ley 25.675, de la Constitución de Corrientes y del Acuerdo de Escazú en un fallo del STJ de Corrientes".
- Rinaldi, Gustavo, "Abogados y ambiente", Diario Ambiente, 10/09/2015.
- Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, *Cuaderno de Derecho Ambiental IX: Principios generales del derecho ambiental*, 2017 (trabajos de Doroni y Comastri).
- Suárez Ortiz, Javier A., "El caso del río Atuel: paradigma ambiental, avances y saldos pendientes", trabajo final de graduación, 2020.
- Ley 24.585, Título Complementario del Código de Minería.
- CDC, "Update of the Blood Lead Reference Value — United States, 2021", MMWR 70(43).

Dra. Alicia Chalabe