

AMBIENTE

FALLOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

2020

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ARGENTINA

SECRETARÍA DE JUICIOS
AMBIENTALES

SECRETARÍA DE JUICIOS
ORIGINARIOS

SECRETARÍA DE
JURISPRUDENCIA

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Ambiente 2020 : fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación / 1a ed. -
Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2020.

Libro digital, PDF/A

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-1625-78-9

1. Derecho Ambiental. I. Título.

CDD 344.82046

AMBIENTE

I - CUENCA HÍDRICA

Buenos Aires, Provincia de c/ Santa Fe, Provincia de s/ sumarísimo -derivación de aguas-. 5
Fecha: 3/12/2019

La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas 15
Fecha: 16/7/2020

II - COMPETENCIA PENAL AMBIENTAL

Municipalidad de Famaillá y Empresa San Miguel s/ incidente de incompetencia. 27
Fecha: 11/6/2020

Servicio de agua y mantenimiento empresa del Estado Provincial s/ infracción ley 24.051 (art. 55) 34
Fecha: 11/6/2020

III - LITISPENDENCIA EN PROCESO COLECTIVO AMBIENTAL

Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza Riachuelo) 43
Fecha: 10/9/2019

IV - ÁREA NATURAL PROTEGIDA Y RESERVA PROVINCIAL

Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad 47
Fecha: 17/10/2019

Estado Nacional (Ejército Argentino) c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad. 67
Fecha: 17/12/2019

V - CAUTELAR AMBIENTAL

Asociación Civil Protección Ambiental del Río Paraná Control Contaminación y Restauración del Hábitat y otro c/ CARBOQUÍMICA del Paraná S.A. y otros s/ incidente de medida cautelar 75
Fecha: 2/7/2020

VI - CUESTIÓN DE COMPETENCIA EN OBRA PÚBLICA DE CANALIZACIÓN

Gahan, Juana María y otros c/ Córdoba, Provincia de s/ amparo ambiental 80
Fecha: 4/6/2020

VII - CUESTION DE COMPETENCIA EN ACCIÓN DE RECOMPOSICIÓN

Surfrider Argentina c/ Axion Energy Argentina SRL y otros s/ materia a categorizar 86
Fecha: 18/6/2020

VIII - INCENDIOS IRREGULARES

Equística Defensa del Medio Ambiente Aso. Civ. c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/ amparo ambiental 92
Fecha: 11/8/2020

IX - OBRA PÚBLICA Y AMBIENTE

Fundación Banco de Bosques para el Manejo Sustentable de los Recursos Naturales c/ EN – PEN **98**
– M. Planificación Federal, Inversión P y S y otros s/ incidente de apelación. - incidente n° 3
Fecha: 22/10/2020

X - INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados **101**
de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo).
Fecha: 05/11/2020

I - CUENCA HÍDRICA

**Buenos Aires, Provincia de c/ Santa Fe, Provincia de s/ sumarísimo
-derivación de aguas-**

Fecha: 3/12/2019

Fallos: 342:2136

AGUA - MEDIO AMBIENTE

La regulación jurídica del agua ha cambiado sustancialmente en los últimos años; la visión basada en un modelo antropocéntrico, puramente dominial que solo repara en la utilidad privada que una persona puede obtener de ella o bien en la utilidad pública que restringe a la actividad del Estado, ha mutado hacia un modelo eco-céntrico o sistémico; es decir no tiene en cuenta solamente los intereses privados o estaduales, sino los del mismo sistema, como bien lo establece la Ley General del Ambiente.

AGUA - MEDIO AMBIENTE - DERECHOS DE INCIDENCIA COLECTIVA

El ambiente es un bien colectivo, de pertenencia comunitaria, de uso común e indivisible; el uso del agua es un micro bien ambiental y, por lo tanto, también presenta los caracteres de derecho de incidencia colectiva, uso común e indivisible.

AGUA - MEDIO AMBIENTE - FEDERALISMO

Una comprensión amplia de la compleja situación general de la Laguna La Picasa demanda conjugar la territorialidad ambiental, que responde a factores predominantemente naturales (como el que demarca la extensión de la cuenca hídrica) con la territorialidad federal, que expresa una decisión predominantemente histórica y cultural (aquella que delimita las jurisdicciones espaciales de los sujetos partícipes del federalismo argentino); la relevancia constitucional que la protección ambiental y el federalismo tienen en nuestro país exige emprender una tarea de “compatibilización”, que no es una tarea “natural” (porque ello significaría “obligar” a la naturaleza a seguir los mandatos del hombre) sino predominantemente “cultural”.

AGUA - MEDIO AMBIENTE – CUENCA HIDRICA – PROVINCIAS -

La comprensión completa del conflicto relativo a la Laguna “La Picasa”, exige una consideración de intereses que exceden el marco de la cuestión debatida en un proceso, y demanda superar una dimensión bilateral para tener una visión policéntrica pues requiere de conductas que superan tanto los intereses personales, como los provinciales, en tanto, entre otros, hay que tener en cuenta diversos aspectos económicos, sociales, políticos, y de ingeniería (art. 10, ley 25.675), que hacen a la sustentabilidad y funcionalidad del ecosistema (art. 240, Código Civil y Comercial de la Nación), sino también el interés de las generaciones futuras, cuyo derecho a gozar del ambiente está protegido por el derecho vigente.

AGUA - MEDIO AMBIENTE – CUENCA HIDRICA – PROVINCIAS -

Al haberse conformado la Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna La Picasa (CICLP), corresponderá a los Estados que en su marco actúan, instrumentar las medidas necesarias para garantizar el efectivo respeto de los principios constitucionales ambientales y federales y coordinar en ese mismo ámbito el manejo racional, equitativo y sostenible del agua en la cuenca, desarrollar las obras necesarias y establecer las regulaciones que fueren menester, entre todos los sectores y jurisdicciones involucradas; y, eventualmente, dirimir los conflictos que pudieran suscitarse en el futuro en la órbita de ese organismo de cuenca.

AGUA - MEDIO AMBIENTE – CUENCA HIDRICA - PROVINCIAS - ESTADO NACIONAL

Sin perjuicio de que Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna La Picasa (CICLP) es el ámbito adecuado para que las partes diriman los conflictos y busquen soluciones a las inundaciones recurrentes que afectan a la cuenca, corresponde exhortar a las provincias y el Estado Nacional a fortalecer institucionalmente el esquema de constitución y funcionamiento de dicha Comisión Interjurisdiccional, como así también a adoptar planes de gestión integral de la cuenca y de contingencia frente a inundaciones, a realizar obras de infraestructura necesarias y a que se amplíen las bases de efectiva actuación conjunta en materia de control y fiscalización y clausura de canales clandestinos o irregulares, para avanzar en la solución definitiva de esta problemática de interés general, en base a los principios de solidaridad, cooperación y subsidiariedad (art. 4º, ley 25.675).

FEDERALISMO - MEDIO AMBIENTE – PROVINCIAS – ESTADO NACIONAL – AUTONOMIA PROVINCIAL – CONSTITUCION NACIONAL

El régimen federal consagrado en la Constitución Nacional exige no descuidar el status autonómico de las entidades políticas por cuya voluntad y elección se reunieron los constituyentes argentinos, cuya consecuencia más evidente radica en reconocerles las atribuciones que, no habiendo delegado en el Gobierno central, se han reservado expresamente, de conformidad con los arts. 121 y 122 de la Norma Fundamental, así como el ámbito propio de aquellas potestades que la Constitución atribuye de manera concurrente a la Nación y las provincias, entre las cuales adquiere especial predicamento la tutela ambiental (cfr. art. 41 de la Constitución Nacional).

FEDERALISMO - MEDIO AMBIENTE -

El federalismo es un sistema cultural de convivencia, cuyas partes integrantes no actúan aisladamente sino que interactúan en orden a una finalidad que explica su existencia y funcionamiento, el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas debe ser ponderado como una interacción articulada.

CUENCA HIDRICA - AGUA - MEDIO AMBIENTE

La cuenca hídrica, es la unidad que comprende al ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y a un ambiente en particular; se trata de un sistema integral que se refleja en la estrecha interdependencia entre las diversas partes del curso de agua.

AGUA - FEDERALISMO DE CONCERTACION - PROVINCIAS – FACULTADES DE LA CORTE SUPREMA

Si el conflicto originalmente suscitado entre dos o más provincias -derivación de aguas a través de un canal construido de manera inconsulta por una de ellas- ha llegado a superarse en virtud de la cooperación y el entendimiento entre ellas, la actitud más respetuosa del sistema federal que puede adoptar la Corte, especialmente exigido bajo la forma denominada “federalismo de concertación”, es la de reconocer plena eficacia normativa a los acuerdos así alcanzados sin mayores aditamentos o aclaraciones; por lo que las querellas que puedan presentarse en un futuro deberán ser, a todo evento, conocidas y resueltas en el marco de un nuevo proceso (Disidencia parcial del juez Rosenkrantz).

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 03 de diciembre de 2019.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que estas actuaciones fueron promovidas el 31 de mayo de 2000 por la Provincia de Buenos Aires contra la Provincia de Santa Fe, en los términos previstos en el art. 127 de la Constitución Nacional, a fin de que se le prohíba la ejecución de obras que alteren el escurrimiento natural

de las aguas de la Laguna La Picasa –a través del canal denominado “Alternativa Norte”-; se la condene a destruir a su costa las llevadas a cabo, reponiendo las cosas a su estado anterior; se le ordene que reanude la concertación de acciones comunes tendientes a resolver la emergencia hídrica de la región de acuerdo a lo establecido en la Comisión Interjurisdiccional creada al efecto, y se le imponga el cumplimiento y ejecución del proyecto acordado para la regulación de la cuenca.

El 13 de julio de 2000 (fs. 96/99) el Tribunal declaró que la queja debía ser dirimida por esta Corte en los términos del citado art. 127, por vía de su instancia originaria; admitió la medida cautelar solicitada por la actora con los alcances allí establecidos y dispuso que las partes debían designar a sus representantes para controlar directa y permanentemente la ejecución de las obras de taponamiento del canal de desagüe ordenadas, con el control de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, y ordenó la realización de un estudio técnico conjunto que evaluara el impacto de la obra en construcción respecto de la situación hídrica de la zona.

El 9 de noviembre de 2000 (fs. 311/312) se hizo mérito de los informes presentados a fs. 142/143 y 288/310 por el representante del referido organismo nacional, y se señaló que las obras ordenadas se habían cumplido, sin perjuicio de que la Provincia de Santa Fe ejerza el necesario control de sus condiciones de mantenimiento.

Luego de contestado el traslado de la demanda (fs. 371 y 383/401) y de presentados una serie de informes, el 22 de octubre de 2003 se celebró una audiencia a la que asistieron representantes de ambas provincias y de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, en la que se acordó solicitar al perito designado un informe actualizado de las condiciones del canal “Alternativa Norte” en el que debía dejarse constancia de su estado operativo, como así también de los canales que le aporten agua y de los tapones oportunamente realizados. Asimismo las partes convinieron discutir en el ámbito del Comité Interjurisdiccional, con el asesoramiento del referido organismo nacional, las medidas apropiadas para solucionar los problemas que surgieran del informe requerido al experto (fs. 935).

Los días 18 de mayo y 4 de agosto de 2005, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, y la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación suscribieron dos actas acuerdo (fs. 956/958 y 959).

En la primera de ellas las partes manifestaron su decisión unánime de realizar el “Estudio Integral de la Cuenca de aportes a la Laguna El Chañar” y acordaron comenzar a utilizar temporalmente el canal “Alternativa Norte” para transportar el caudal de agua proveniente de la Laguna La Picasa, mediante su extracción por operación de bombeo electromecánico y con la generación de un caudal máximo de 5 metros cúbicos por segundo, solo en la medida en que la cuenca del Río Salado se mantenga dentro de niveles propios de estiaje y no genere riesgo de afectaciones. A su vez, encomendaron al Instituto Nacional del Agua (INA) – Centro Regional Litoral (CRL), la elaboración de un “Primer Informe Hidrológico e Hidráulico”, a los fines de identificar la ubicación y características de las obras de control necesarias e indispensables para tal operación, el que sería realizado en forma conjunta por técnicos de las dos provincias involucradas.

Acordaron, asimismo, que la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación actuaría como primera instancia de resolución armoniosa de diferendos y búsqueda de consensos.

Establecieron también que la operación sistemática de caudales bombeados desde La Picasa por el canal “Alternativa Norte” solo tendría lugar una vez construidas y habilitadas las obras de regulación que resultasen del Estudio mencionado, y que permitieran una gestión sustentable de los aportes no solo de dicho canal, sino también de las subcuencas que se conectan por el brazo Las Encadenadas y La Salamanca (fs. 956/958).

En la segunda de las actas referidas, se aprobaron el “Primer Informe Hidrológico e Hidráulico” y el “Plan de Trabajos y Cronograma del Estudio Integral de la cuenca de aportes a la Laguna del Chañar” elaborados por el INA – CRL; la Provincia de Santa Fe se comprometió a encarar la elaboración de los proyectos de las obras presentadas en aquel primer informe, y las partes ratificaron su compromiso de comenzar a utilizar temporalmente el canal “Alternativa Norte” en los términos pactados el 18 de mayo de 2005 (fs. 959).

El 24 de enero de 2006 las provincias de Buenos Aires y Santa Fe suscribieron una nueva Acta Acuerdo con la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación (fs. 941/943), y en virtud de lo allí pactado y del pedido efectuado a fs. 939, el 13 de julio de 2006 se dispuso la suspensión de los plazos procesales en las presentes actuaciones, los que se reanudarían a pedido de cualquiera de las partes en el caso de que se configurase alguna de las alternativas que autorizaran a considerar que no subsistía la vigencia de lo convenido (fs. 946).

El 15 de junio de 2016, encontrándose suspendidos los plazos del presente proceso, se suscribió el “Convenio entre el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, la Provincia de Buenos Aires, la Provincia de Córdoba y la Provincia de Santa Fe para la integración de la Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna La Picasa” –ratificado por el Estado Nacional mediante la ley 27.509 y por las referidas jurisdicciones provinciales, a través de las leyes 14.938, 10.377 y 13.647, respectivamente-.

2º) Que transcurridos más de diez años del decreto que hiciera lugar al pedido de suspensión del proceso articulado por las partes, el 7 de junio de 2017, se presentó el Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires (fs. 1008/1014), quien denunció que los habitantes del noroeste bonaerense se encontraban sufriendo inundaciones desde principios de ese año por el exceso de agua y su falta de escurrimiento, y solicitó que se convoque a las partes a una audiencia a los efectos de que informen el estado de cumplimiento y ejecución de las medidas adoptadas en el marco de este proceso y de los acuerdos celebrados en consecuencia.

3º) Que el 15 de agosto de 2017 el Tribunal requirió a la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación que acompañe copias certificadas del expediente SO1: 0-0283520/2005 vinculado a la ejecución de las obras de regulación realizadas sobre la traza del canal “Alternativa Norte”, identificadas en el “Primer Informe Hidrológico e Hidráulico” del Centro Regional Litoral del Instituto Nacional del Agua. Asimismo, en mérito al compromiso asumido en la cláusula segunda del citado acuerdo por dicho organismo nacional de hacer todo lo que esté a su alcance para la ejecución de las obras de regulación referidas, también se le pidió que informe si se ejecutaron y si se concluyó el “Estudio Integral para la Cuenca de Aportes a la Laguna El Chañar”, comprometido por las partes en las Actas Acuerdo suscriptas el 18 de mayo y 4 de agosto de 2005.

A su vez, se les solicitó a las provincias de Buenos Aires y Santa Fe que informen si se mantenía vigente el citado acuerdo del 24 de enero de 2006 que dio lugar a la suspensión de este proceso, y cuáles fueron las acciones concretas que se llevaron a cabo para regular el exceso de agua en la Laguna La Picasa y su falta de escurrimiento (fs. 1016/1017).

4º) Que ambos Estados provinciales contestaron que dicho acuerdo se encontraba vigente e informaron el estado de las obras de regulación de la cuenca. Por su parte Buenos Aires aclaró que la aplicación del convenio en cuestión era transitoria, es decir, para el uso excepcional de la llamada “Alternativa Norte”, y que fue suscripto con el objeto circunstancial y puntual de precipitar la rehabilitación de la ruta nacional n° 7, en el momento que se dieran las condiciones de recepción aguas abajo. Añadió que a la fecha del informe mantenía su aplicación de carácter transitorio, en la medida en que el Estado provincial informe que cuente con capacidad de recepción de las aguas de derivación (fs. 1051 y 1059/1066).

5º) Que el 8 de noviembre de 2017 se celebró una audiencia pública, oportunidad en la que expusieron ante el Tribunal diversos Amicus Curiae, representantes de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, y el Subsecretario de Recursos Hídricos de la Nación (fs. 1456/1477).

6º) Que a fs. 1480/1481 el señor Defensor del Pueblo provincial solicitó que, en atención a los informes presentados y al resultado de la audiencia pública, se dicte sentencia ordenando a las partes impedir el ingreso de agua a la Provincia de Buenos Aires por la denominada “Alternativa Norte”, disponiéndose a su vez el cierre de la brecha abierta en ese canal de desagüe (que enviaba el agua por gravedad) y la limitación de la entrada de agua por la “Alternativa Sur” a 5 metros cúbicos por segundo. También requirió que se ordene el avance del estudio de factibilidad del o los canales de desagüe hacia el Río Paraná y, en caso de ser factible su realización, se ejecute la obra en plazos razonables.

7º) Que el 23 de agosto de 2018 esta Corte, sin perjuicio de lo que oportunamente correspondiera decidir y de las demás medidas que, eventualmente, resultase menester adoptar, les requirió a las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, y al Estado Nacional que, en el marco del mencionado “Convenio entre el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, la Provincia de Buenos Aires, la Provincia de Córdoba y la Provincia de Santa Fe para la integración de la Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna La Picasa” de fecha 15 de junio de 2016, presenten un informe conjunto acerca de: a) los avances que se registren en relación a la implementación de proyectos de obras de infraestructura que prevengan, regulen o controlen el escurrimiento de aguas de la Laguna La Picasa; b) el control de canales clandestinos; c) el fortalecimiento institucional del organismo de cuenca y d) los programas de contingencias ambientales por inundaciones existentes en cada jurisdicción (fs. 1482).

Dicho informe conjunto fue presentado el 5 de octubre de 2018 y no surge de allí la existencia de controversias entre las partes.

8º) Que de los antecedentes descriptos surge que el objeto de la queja sometida a esta Corte por la Provincia de Buenos Aires en los términos del art. 127 de la Constitución Nacional, tuvo un claro y preciso alcance vinculado exclusivamente a la derivación de aguas a su territorio a través del canal de desagüe denominado “Alternativa Norte”, construido en su momento por la Provincia de Santa Fe de manera inconsulta –según se sostiene en la demanda–.

La propia demandante, en su informe preliminar a la audiencia pública, señaló que “la acción promovida por Buenos Aires ante Santa Fe, NO GUARDA RELACIÓN CON LA LAGUNA LA PICASA, y solo se refiere a una canalización perjudicial a Buenos Aires y toda su Cuenca del río Salado, ejecutada unilateralmente por Santa Fe...” (fs. 1357 vta.).

En tales condiciones, teniendo en cuenta el alcance del planteo efectuado en el marco de este pleito y las actuaciones llevadas a cabo hasta el momento, no existen cuestiones pendientes de decisión, en tanto no hay conflictos vigentes entre las partes, al menos en lo concerniente a aquello que fue objeto de la queja oportunamente deducida.

9º) Que, sin perjuicio de ello, el Tribunal no desconoce la compleja situación de la Laguna La Picasa, tal como se desprende de las exposiciones efectuadas en la audiencia pública del 8 de noviembre de 2017, cuya solución integral no se circunscribe a la obra inicialmente cuestionada en este pleito.

Una comprensión completa de tal situación permite concluir que si bien en el *sub examine* se configura un conflicto específico entre las dos provincias involucradas -que ha sido calificado como interprovincial-, el escenario subyacente involucra cuestiones de mayor alcance, comprende una amplia región y se vincula con derechos de incidencia colectiva de múltiples afectados, tutelados en la reforma de la Constitución Nacional producida en el año 1994.

En efecto, la regulación jurídica del agua ha cambiado sustancialmente en los últimos años. La visión basada en un modelo antropocéntrico, puramente dominial que solo repara en la utilidad privada que una persona puede obtener de ella o bien en la utilidad pública que restringe a la actividad del Estado, ha mutado hacia un modelo eco-céntrico o sistémico. El paradigma jurídico actual que ordena la regulación del agua no tiene en cuenta solamente los intereses privados o estatales, sino los del mismo sistema, como bien lo establece la Ley General del Ambiente. El ambiente no es para la Constitución Nacional un objeto destinado al exclusivo servicio del hombre, apropiable en función de sus necesidades y de la tecnología disponible, tal como aquello que responde a la voluntad de un sujeto que es su propietario. Ello surge del art. 41 de la Norma Fundamental argentina, que al proteger al ambiente permite afirmar la existencia de deberes positivos en cabeza de los particulares y del Estado. En el derecho infraconstitucional se desarrollan estos deberes en la Ley General del Ambiente y en el Código Civil y Comercial de la Nación de modo coherente, tanto en el ámbito público como privado (Fallos: 340:1695).

En ese entendimiento, el ambiente es un bien colectivo, de pertenencia comunitaria, de uso común e indivisible (Fallos: 329:2316 y 340:1695). Además del ambiente como macro bien, el uso del agua es un micro bien ambiental y, por lo tanto, también presenta los caracteres de derecho

de incidencia colectiva, uso común e indivisible. Asimismo, se debe considerar el interés de las generaciones futuras, cuyo derecho a gozar del ambiente está protegido por el derecho vigente.

Esta calificación de la situación vinculada al presente litigio plantea una consideración de intereses que exceden la dimensión de conflicto bilateral para tener una visión policéntrica, ya que son numerosos los derechos afectados. Por esa razón, su comprensión completa e integral no puede limitarse a resolver el pasado, sino, y fundamentalmente, a promover una solución enfocada en la sustentabilidad futura (Fallos: 340:1695).

10) Que, por su parte, el régimen federal consagrado en la Constitución Nacional exige no descuidar el *status* autonómico de las entidades políticas por cuya voluntad y elección se reunieron los constituyentes argentinos, cuya consecuencia más evidente radica en reconocerles las atribuciones que, no habiendo delegado en el Gobierno central, se han reservado expresamente, de conformidad con los arts. 121 y 122 de la Norma Fundamental, así como el ámbito propio de aquellas potestades que la Constitución atribuye de manera concurrente a la Nación y las provincias, entre las cuales adquiere especial predicamento la tutela ambiental (cfr. art. 41 de la Constitución Nacional).

Siendo el federalismo un sistema cultural de convivencia, cuyas partes integrantes no actúan aisladamente sino que interactúan en orden a una finalidad que explica su existencia y funcionamiento, el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas debe ser ponderado como una interacción articulada. En ese sentido se ha pronunciado el Tribunal al sostener que “*el sistema federal importa asignación de competencia a las jurisdicciones federal y provincial; ello no implica, por cierto, subordinación de los estados particulares al gobierno central, pero sí coordinación de esfuerzos y funciones dirigidos al bien común general, tarea en la que ambos han de colaborar, para la consecución eficaz de aquel fin; no debe verse aquí enfrentamientos de poderes, sino unión de ellos en vista a metas comunes*” (Fallos: 330:4564, considerando 11 *in fine* y Fallos: 304:1186; 305:1847; 322:2862; 327:5012; 340:1695, entre otros).

La funcionalidad del sistema federal constitucional argentino se funda en el principio de lealtad federal o buena fe federal, conforme al cual en el juego armónico y dual de competencias federales y provinciales –cuyo deslinde no impide en ocasiones plantear una zona de duda- debe evitarse que el gobierno federal y las provincias abusen en el ejercicio de esas competencias, tanto si son propias como si son compartidas o concurrentes, debiendo prevalecer en todo trance los intereses del conjunto federativo, para alcanzar cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal “*in totum*” (Bidart Campos, Germán, “Tratado elemental de derecho constitucional argentino”, Ed. Ediar, 2007, Tomo 1 A, pág. 695).

Por su parte, la Corte se ha pronunciado sobre la trascendencia del concepto de cuenca hídrica, entendiéndola como la unidad que comprende al ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y a un ambiente en particular; se trata de un sistema integral que se refleja en la estrecha interdependencia entre las diversas partes del curso de agua (Fallos: 342:1203).

En consecuencia, una comprensión amplia de la compleja situación general de la Laguna La Picasa demanda conjugar la territorialidad ambiental, que responde a factores predominantemente naturales (como el que demarca la extensión de la cuenca hídrica) con la territorialidad federal, que expresa una decisión predominantemente histórica y cultural (aquella que delimita las jurisdicciones espaciales de los sujetos partícipes del federalismo argentino). La relevancia constitucional que la protección ambiental y el federalismo tienen en nuestro país exige emprender una tarea de “compatibilización”, que no es una tarea “natural” (porque ello significaría “obligar” a la naturaleza a seguir los mandatos del hombre) sino predominantemente “cultural” (Fallos: 340:1695).

11) Que la territorialidad ambiental y la territorialidad federal desarrolladas en el considerando anterior encuentran su representación y conjugación en la “Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna La Picasa” (CICLP), organismo propio del federalismo de concertación, generado en el marco de un Convenio intrafederal celebrado entre el Estado Nacional y las provincias involucradas en la cuenca hídrica respectiva (el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, la Provincia

de Buenos Aires, la Provincia de Córdoba y la Provincia de Santa Fe). En efecto, la cuenca hídrica expresa la interjurisdiccionalidad regional, planteada en términos ambientales.

En este aspecto es dable poner de resalto que en la cláusula 2^a del Convenio para la integración de dicha comisión se estableció que: “La CICLP funcionará como una instancia de cooperación y colaboración para la gestión conjunta de los recursos hídricos de la región y tendrá por objeto promover el manejo coordinado y racional de estos recursos hídricos mediante planes, programas, proyectos y obras orientadas a la resolución de la problemática de las inundaciones, anegamientos y sequías que afectan la Cuenca de la laguna La Picasa, entendida ésta como unidad de planificación, ordenamiento y gestión territorial”.

12) Que en el sentido indicado, es preciso destacar algunos conceptos incluidos en el mensaje de elevación del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso para ratificar el ya aludido convenio suscripto el 15 de junio de 2016 (MEN-2018-101-APN-PTE).

Allí se señaló que “...el manejo racional, equitativo y sostenible del agua en la cuenca requiere una combinación de obras y de regulaciones que deben ser acordadas entre todos los sectores y jurisdicciones de la misma. La dinámica del agua es compleja y variable, de manera que solo es posible concebir propuestas viables desde una perspectiva que tenga visión de conjunto”.

“El artículo 124 de la Constitución Nacional prevé la atribución de las provincias de crear regiones para el desarrollo económico y social y de establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, con conocimiento del Congreso Nacional”.

“La regionalización constituye un instrumento de las provincias para solucionar problemas comunes maximizando las ventajas comparativas de cada uno de los entes locales que acuerda crear región...”.

También se destacó que, con la incorporación del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, “la nueva conformación de la Comisión Interjurisdiccional de la Laguna La Picasa (CICLP) permitirá coordinar la participación de las autoridades competentes en la materia de las distintas jurisdicciones, en la búsqueda de consenso y en el marco de cooperación que deviene de los acuerdos ya alcanzados acerca de emergencias hídricas, priorización de obras y estudios en la materia a lo largo de casi DOS (2) décadas, en las que las partes han compartido el objetivo de buscar soluciones a los problemas comunes”.

“Los objetivos de dichos acuerdos tienden a maximizar el aprovechamiento agropecuario de los suelos y proteger de las inundaciones a las viviendas urbanas y rurales y a las vías de comunicación”.

“La constitución de organismos de cuenca interjurisdiccionales tiene una vasta tradición en nuestro país debido a que la mayoría de sus ríos atraviesan límites interprovinciales o internacionales o forman parte de los límites de las jurisdicciones. La experiencia ha demostrado que estos organismos constituyen un ámbito adecuado para la construcción de la confianza que es necesaria para poder generar soluciones a los problemas compartidos, que sean aceptables para todas las partes y, en su caso, para prevenir y/o solucionar posibles conflictos que se susciten...”.

Por otra parte, se subrayó que “la ex SUBSECRETARÍA DE RECURSOS HÍDRICOS entonces dependiente de la ex SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS del MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA entendió que la facilitación y el apoyo del trabajo de las organizaciones de cuenca constituían sus funciones más importantes, toda vez que apuntaban de manera directa a promover una gestión integrada de los recursos hídricos” (énfasis agregado).

13) Que, asimismo, el Consejo Hídrico Federal, integrado por las autoridades hídricas de todas las jurisdicciones del país, ha manifestado su voluntad de apoyar el funcionamiento de los Comités; así se ve reflejado en los “Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina” gestados por todas las provincias y la Nación, que fueron plasmados en los Fundamentos del Acuerdo Federal del Agua suscripto en agosto de 2003, que regulan esta temática en los capítulos referidos a “El Agua y la Gestión” y a “El Agua y las Instituciones”.

Así, en el Principio Rector N° 19 se establece que, dado que el movimiento de las aguas no reconoce fronteras político administrativas, sino leyes físicas, las cuencas hidrográficas o los acuíferos constituyen la unidad territorial más apta para la planificación y gestión coordinada de los recursos hídricos.

A su vez, el Principio Rector N° 22 señala que para cuencas hidrográficas de carácter interjurisdiccional es recomendable conformar “organizaciones interjurisdiccionales de cuenca” para consensuar la distribución, el manejo coordinado y la protección de las aguas compartidas, y el Principio Rector N° 23 destaca que las organizaciones de cuenca constituyen ámbitos propios para la búsqueda anticipada de soluciones a potenciales conflictos.

14) Que en ese marco, teniendo en cuenta que el objeto de este proceso se ha agotado, a la luz de la naturaleza prudencial con que debe ser ejercida la jurisdicción dirimente de este Tribunal (Fallos: 340:1695), esta Corte considera que la “Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna La Picasa” (CICLP) es el ámbito adecuado para que las partes diriman los conflictos que pudieran suscitarse con relación a la problemática general presentada en la Laguna La Picasa y busquen soluciones a las inundaciones recurrentes que afectan a la cuenca.

Como se ha señalado, la comprensión completa del conflicto relativo a la Laguna “La Picasa”, exige una consideración de intereses que exceden el marco de la cuestión debatida en el *sub judice*, y demanda superar una dimensión bilateral para tener una visión policéntrica pues requiere de conductas que superan tanto los intereses personales, como los provinciales, en tanto, entre otros, hay que tener en cuenta diversos aspectos económicos, sociales, políticos, y de ingeniería (art. 10, ley 25.675), que hacen a la sustentabilidad y funcionalidad del ecosistema (art. 240, Código Civil y Comercial de la Nación), sino también el interés de las generaciones futuras, cuyo derecho a gozar del ambiente está protegido por el derecho vigente (doctrina de Fallos: 340:1695).

En consecuencia, al haberse conformado la Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna La Picasa (CICLP), corresponderá a los Estados que en su marco actúan instrumentar las medidas necesarias para garantizar el efectivo respeto de los principios constitucionales ambientales y federales reseñados en los considerandos 9° a 10. Con tal cometido, las partes deberán coordinar en ese ámbito el manejo racional, equitativo y sostenible del agua en la cuenca, desarrollar las obras necesarias y establecer las regulaciones que fueren menester, entre todos los sectores y jurisdicciones involucradas; y, eventualmente, dirimir los conflictos que pudieran suscitarse en el futuro en la órbita de ese organismo de cuenca.

Sin perjuicio de ello, cabe exhortar a las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, y al Estado Nacional, a fortalecer institucionalmente el esquema de constitución y funcionamiento de dicha Comisión Interjurisdiccional, como así también a la adopción de planes de gestión integral de la cuenca y de contingencia frente a inundaciones, a realizar obras de infraestructura necesarias y a que se amplíen las bases de efectiva actuación conjunta en materia de control y fiscalización y clausura de canales clandestinos o irregulares, para avanzar en la solución definitiva de esta problemática de interés general, en base a los principios de solidaridad, cooperación y subsidiariedad (art. 4°, ley 25.675).

Por ello, se resuelve:

I. Declarar concluido este proceso.

II. Ordenar a las partes que:

a) Coordinen el manejo racional, equitativo y sostenible del agua en la cuenca de la Laguna La Picasa, en el marco de la formulación del Plan Director para la Gestión Integrada y Sustentable de los Recursos Hídricos de la Cuenca Laguna La Picasa.

b) Desarrollen las obras necesarias referentes a los proyectos de infraestructura que prevengan, regulen o controlen el escurrimiento de aguas de la laguna;

c) Controlen -conforme a un relevamiento de canales actualizado- las obras hidráulicas no autorizadas en el área de la Cuenca en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

d) Fortalezcan a la Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna La Picasa (CICLP) como una instancia de colaboración para la gestión conjunta de los recursos hídricos de la región mediante planes, programas, proyectos y obras orientados a la resolución de la problemática de las inundaciones, anegamientos y sequías que afectan a la Cuenca entendida como unidad de planificación, ordenamiento y gestión territorial (cláusula 2ª del Convenio firmado el 15 de junio de

2016 entre el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, la Provincia de Buenos Aires, la Provincia de Córdoba y la Provincia de Santa Fe para la integración de la Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna La Pícala).

III. Imponer las costas del proceso en el orden causado (art. 1º, decreto 1204/2001). Notifíquese, comuníquese a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ (*en disidencia parcial*)— ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO — JUAN CARLOS MAQUEDA — RICARDO LUIS LORENZETTI — HORACIO ROSATTI.

DISIDENCIA PARCIAL DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO
ROSENKRANTZ

Considerando que:

El infrascripto coincide con los considerandos 1º a 7º del voto que encabeza este pronunciamiento.

8º) De los antecedentes descriptos surge que el objeto de la queja sometida a la decisión de esta Corte por la Provincia de Buenos Aires en los términos del art. 127 de la Constitución Nacional tuvo un claro y preciso alcance vinculado exclusivamente con la derivación de aguas a su territorio a través del canal de desagüe denominado “Alternativa Norte”, construido de manera inconsulta en su momento por la Provincia de Santa Fe —según se sostiene en la demanda— y de la consiguiente afluencia de los caudales hacia el Río Salado en la Provincia de Buenos Aires a través de la laguna El Chañar.

La demandante aclaró precisamente los límites de su pretensión al manifestar que “la acción promovida por Buenos Aires contra Santa Fe, no guarda relación con la laguna La Pícala, y solo se refiere a una canalización perjudicial a Buenos Aires y toda su Cuenca del río Salado, ejecutada unilateralmente por Santa Fe...” (fs. 1357 vta.).

Como respuesta preliminar a este conflicto el Tribunal dictó la medida cautelar de fs. 96/99 que, en lo sustancial, consistió en el taponamiento del canal cuestionado por la Provincia de Buenos Aires. A los efectos de lograr una solución permanente del diferendo ambas partes firmaron en 2005 diversos acuerdos, cuyas actas-acuerdo fueron agregadas a fs. 956/958 y 959. En ellos se establecieron las condiciones para el uso coordinado del canal Alternativa Norte, así como la realización de estudios y obras sobre los aportes hídricos a la laguna El Chañar. De lo anterior surge que la temporánea y adecuada intervención del Tribunal y la subsiguiente actividad de las partes han contribuido a generar un contexto fértil para la búsqueda y concreción de un remedio concertado al diferendo que las separaba.

Es así que, teniendo en cuenta el alcance de la queja presentada por la Provincia de Buenos Aires contra la Provincia de Santa Fe y el estado actual de la relación entre las partes a la que se ha hecho referencia, resulta manifiesta la inexistencia de cuestiones pendientes que exijan una decisión de esta Corte Suprema en ejercicio de la competencia dirimente establecida en el art. 127 de la Constitución.

9º) En tanto no se ha planteado en estas actuaciones ninguna controversia adicional a la que, de acuerdo con lo dicho anteriormente, se considera extinguida, nada resta a esta Corte decidir puesto que el poder a ella otorgado por el art. 127 de la Constitución se despliega exclusivamente como respuesta institucional a la necesidad de dar solución a un conflicto entre provincias.

En efecto, el concepto de “queja” utilizado en la referida cláusula constitucional remite de por sí a una situación de diferendo, litigio o contienda que enfrenta a dos o más provincias y que la Corte Suprema es llamada a resolver, situación que, por lo demás, da sentido a todo el art. 127. Así, aun cuando la denominada jurisdicción dirimente no se refiere exactamente a una causa civil, en el sentido contencioso con que esa expresión es utilizada en las leyes 27 y 48 —reglamentarias de los arts. 116 y 117 de la Constitución—, esta Corte ha declarado que debe existir cuanto menos un *conflicto* entre diferentes provincias (cfr. Fallos: 310:2478, considerando 69 y disidencia del juez Rosenkrantz en Fallos: 340:1695, considerando 6º; el énfasis es añadido). Fue en esos es-

trictos términos en los que esta Corte habilitó su competencia originaria en la presente causa (cfr. resolución de fs. 133 y siguientes, considerando 3°; publicada en Fallos: 323:1877). En virtud de que en la presente causa no existe conflicto, no hay jurisdicción dirimente que pueda ser ejercida por esta Corte.

10) Lo dicho anteriormente no se vio alterado en el curso de la audiencia pública llevada a cabo el 8 de noviembre de 2017. En efecto, si bien esta audiencia tuvo la importante función de aportar al Tribunal información relevante sobre el estado actual de la Cuenca del Río Salado, no se tradujo en una modificación del litigio que se ventila en las presentes actuaciones.

11) Por lo demás, si como sucede en el presente caso, el conflicto originalmente suscitado entre dos o más provincias ha llegado a superarse en virtud de la cooperación y el entendimiento entre ellas, la actitud más respetuosa del sistema federal que puede adoptar esta Corte, especialmente exigido bajo la forma denominada “federalismo de concertación”, es la de reconocer plena eficacia normativa a los acuerdos así alcanzados sin mayores aditamentos o aclaraciones.

En el caso, tales acuerdos fueron principalmente dos. El primero, al que ya se ha hecho mención, fue concebido con el propósito de atender específicamente la situación que había dado motivo a la queja de la Provincia de Buenos Aires y se instrumentó en las actas-acuerdo agregadas a fs. 956/958 y 959. El segundo acuerdo -que intentó resolver un tema más amplio que el anterior, y que según había dicho la demandante no formaba parte de su pretensión original (fs. 1537 vta.)- tuvo por finalidad dar una respuesta definitiva e integral a las fallas que presenta el funcionamiento hidrológico de la cuenca de la laguna La Picasa. A dichos efectos el 15 de junio de 2016 se firmó un convenio entre el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, la Provincia de Buenos Aires, la Provincia de Córdoba y la Provincia de Santa Fe para la integración de la Comisión Interjurisdiccional de la cuenca de la laguna La Picasa.

Este Convenio, fue acordado entre las provincias en ejercicio de la autonomía que les es reconocida para celebrar tratados entre ellas y en particular para cooperar en trabajos de utilidad común (arts. 124 y 125 de la Constitución). Por ello, en la medida que ya ha sido ratificado por las respectivas legislaturas, lo acordado tiene por sí mismo aptitud para comprometer a las partes.

En sus aspectos centrales, el Convenio designa a la Comisión Interjurisdiccional como una instancia de “cooperación y colaboración para la gestión conjunta de los recursos hídricos de la región”, la que tendrá por objeto “promover el manejo coordinado y racional de estos recursos hídricos mediante planes, programas, proyectos y obras orientados a la resolución de la problemática de las inundaciones, anegamientos y sequías que afectan la Cuenca de la laguna La Picasa, entendida esta como unidad de planificación, ordenamiento y gestión territorial” (cláusula 2ª del Convenio). Para ello, asumieron el compromiso de elaborar y ejecutar un Plan Director de Gestión Integral de la Cuenca de la laguna La Picasa (cláusula 5ª del Convenio).

Lo dicho determina que, si alguna incertidumbre pudiera haber quedado sobre la disposición de las partes para superar la actitud conflictiva inicial, el restablecimiento y fortalecimiento de la Autoridad de Cuenca en los términos del nuevo Convenio ha venido a confirmar que no hay ninguna necesidad actual de resolver queja o litigio alguno entre las provincias de Buenos Aires y Santa Fe. Por ello, ninguna decisión de esta Corte puede ser entendida como una solución a un diferendo vigente y las querellas que puedan presentarse en el futuro deberán ser, a todo evento, conocidas y resueltas en el marco de un nuevo proceso.

Por ello, se resuelve:

I. Declarar concluido este proceso.

II. Imponer las costas del proceso en el orden causado (art. 1º, decreto 1204/2001). Notifíquese, comuníquese a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ.

La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas**Fecha: 16/7/2020**

JURISDICCION DIRIMENTE - FACULTADES DE LA CORTE SUPREMA - PROVINCIAS - MEDIO AMBIENTE

Si bien la Corte optó por reconocer la mayor deferencia al margen de acción de los estados provinciales involucrados durante el primer estadio de decisión -a fin de aportar elementos que permitieran arribar a una solución dirimente del conflicto del río Atuel- adoptando una función de cooperación, control y monitoreo, sin asumir atribuciones de gestión, de tal manera de favorecer y garantizar, pero no interferir, en la adopción por parte de las provincias de una solución al conflicto, lo cierto es que al persistir las posiciones controvertidas no queda otro remedio a la Corte, en ejercicio de su jurisdicción dirimente prevista en el art. 127 de la Constitución Nacional, que determinar el camino a seguir.

JURISDICCION DIRIMENTE - FACULTADES DE LA CORTE SUPREMA

La competencia dirimente reviste diversa naturaleza de la jurisdiccional, conforme ha sido sostenido tanto por la jurisprudencia nacional y extranjera, por lo cual en miras a la implementación de tan delicada tarea, es preciso reconocer las siguientes pautas para su ejercicio: a) se trata de una función de naturaleza prudencial; b) el Tribunal debe ejercer las potestades necesarias para arribar a la resolución del conflicto, lo que implica reconocer al órgano amplias facultades para determinar el derecho aplicable al litigio y modular la estructura procesal de su ejercicio; c) la discrecionalidad propia de la naturaleza prudencial de esta competencia dirimente no debe conducir a la arbitrariedad d) el Tribunal debe utilizar las herramientas necesarias para arribar a una solución del conflicto de modo gradual; e) las decisiones deberán ser aplicadas por las partes conforme al criterio de buena fe.

AGUA - MEDIO AMBIENTE - CUENCA HIDRICA

La regulación jurídica del agua ha cambiado sustancialmente en los últimos años; la visión basada en un modelo antropocéntrico, puramente dominial que solo repara en la utilidad privada que una persona puede obtener de ella o bien en la utilidad pública que restringe a la actividad del Estado, ha mutado hacia un modelo eco-céntrico o sistémico.

AGUA - MEDIO AMBIENTE

El paradigma jurídico actual que ordena la regulación del agua no tiene en cuenta solamente los intereses privados o estaduales, sino los del mismo sistema, como bien lo establece la Ley General del Ambiente.

MEDIO AMBIENTE - CONSTITUCION NACIONAL - AGUA

Para la Constitución Nacional el ambiente no es un objeto destinado al exclusivo servicio del hombre, apropiable en función de sus necesidades y de la tecnología disponible, tal como aquello que responde a la voluntad de un sujeto que es su propietario; ello surge del art. 41 de la Norma Fundamental, que al proteger al ambiente permite afirmar la existencia de deberes positivos en cabeza de los particulares y del Estado.

MEDIO AMBIENTE - AGUA - DERECHOS DE INCIDENCIA COLECTIVA

El ambiente es un bien colectivo, de pertenencia comunitaria, de uso común e indivisible y además del ambiente como macro bien, el uso del agua es un micro bien ambiental y por lo tanto, también presenta los caracteres de derecho de incidencia colectiva, uso común e indivisible.

CUENCA HIDRICA – AGUA - MEDIO AMBIENTE - PROVINCIAS

La solución del conflicto -cuenca del río Atuel- requiere conductas que exceden tanto los intereses personales, como los provinciales, debiendo tener en cuenta que la cantidad de

agua debe ser destinada a la conservación del ecosistema interprovincial, para que mantenga su sustentabilidad y asimismo, debe considerar el interés de las generaciones futuras, cuyo derecho a gozar del ambiente está protegido por el derecho vigente.

AGUA – CUENCA HIDRICA - DERECHOS DE INCIDENCIA COLECTIVA - MEDIO AMBIENTE

En el campo de los derechos de incidencia colectiva, es fundamental la protección del agua para que la naturaleza mantenga su funcionamiento como sistema y su capacidad de resiliencia.

MEDIO AMBIENTE - PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD - AGUA - CUENCA HIDRICA

El principio de progresividad establece que los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos (art. 4 de la Ley General del Ambiente, 25.675).

CUENCA HIDRICA – AGUA - PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD - FACULTADES DE LA CORTE SUPREMA - JURISDICCION DIRIMENTE - PROVINCIAS

Para arribar a una solución del conflicto del río Atuel de un modo gradual y en virtud del principio de progresividad, la Corte fijará como caudal mínimo permanente el recomendado por el Instituto Nacional del Agua (INA), es decir, el de 3,2 m³/s en el límite interprovincial entre La Pampa y Mendoza; ello, como instrumento de posible cese del daño ambiental ocasionado por la falta de escurrimiento del río Atuel en territorio pampeano; surgiendo dicho caudal de un promedio de los resultados obtenidos por la aplicación de los distintos métodos hidrológicos de uso internacional que arrojaron valores inferiores al valor mínimo absoluto histórico de la serie (Tennant, Asturiano, de Porcentaje de caudal medio anual, Matthey y el recomendado por la Legislación Suiza), en la inteligencia de que el mismo se encontrará garantizado el 100% del tiempo, según la curva cronológica de caudales de la serie analizada en la estación La Angostura por el referido organismo nacional.

CUENCA HIDRICA – AGUA - MEDIO AMBIENTE

El caudal fijado por la Corte para el río Atuel deberá ser debidamente monitoreado a fin de evaluar si cumple con los requerimientos mínimos del hábitat en la zona afectada de la Provincia de La Pampa, tanto en lo relativo al mantenimiento de la biota y salinidad, como a los niveles freáticos, debiendo las partes diagramar un programa de monitoreo permanente que permita el control de la provisión del caudal mínimo fijado en el tiempo y de la evolución de los parámetros principales mencionados, entendiéndose que el monitoreo permanente permitirá evaluar las condiciones locales del régimen del río y evaluar potenciales variaciones según las características propias de la cuenca.

CUENCA HIDRICA – AGUA - PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD - MEDIO AMBIENTE – FACULTADES DE LA CORTE SUPREMA – JURISDICCION DIRIMENTE

El caudal mínimo permanente del río Atuel que fija la Corte en el pronunciamiento debe entenderse como una meta interina en el camino destinado a la determinación definitiva del caudal hídrico apto para la recomposición del ecosistema afectado en el noroeste de la Provincia de La Pampa, que constituye la meta final perseguida; ello así, ya que la solución adoptada se funda en el principio de progresividad del art. 4 de la ley 25.675.

CUENCA HIDRICA – AGUA - MEDIO AMBIENTE - FACULTADES DE LA CORTE SUPREMA

En el marco del conflicto de la cuenca del río Atuel se debe ordenar la reapertura del proceso de concertación en el ámbito de la C.I.A.I. a los efectos de que las Provincias de La Pampa y Mendoza, junto con el Estado Nacional, determinen cuáles son las acciones u obras de infraestructura necesarias para alcanzar el caudal mínimo permanente, debiendo indicar el tiempo que demandarán y el porcentaje de los costos que cada una de las jurisdicciones afrontará.

CUENCA HIDRICA - MEDIO AMBIENTE - AGUA

La cuenca hídrica es la unidad que comprende el ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y a un ambiente particular; se trata de un sistema integral que se refleja en la estrecha interdependencia entre las diversas partes del curso de agua.

CUENCA HIDRICA - AGUA - MEDIO AMBIENTE – FEDERALISMO -

La comprensión amplia de la compleja situación general de la cuenca del río Atuel en virtud del problema de oferta hídrica que atraviesa, demanda conjugar la territorialidad ambiental, que responde a factores predominantemente naturales (como el que demarca la extensión de la cuenca hídrica) con la territorialidad federal, que expresa una decisión predominantemente histórica y cultural (aquella que delimita las jurisdicciones espaciales de los sujetos partícipes del federalismo argentino).

MEDIO AMBIENTE - CONSTITUCION NACIONAL - FEDERALISMO – AGUA

La relevancia constitucional que la protección ambiental y el federalismo tienen en nuestro país exige emprender una tarea de compatibilización, que no es una tarea natural (porque ello significaría obligar a la naturaleza a seguir los mandatos del hombre) sino predominantemente cultural.

MEDIO AMBIENTE - AGUA - FEDERALISMO DE CONCERTACION

La territorialidad ambiental y la territorialidad federal encuentran su representación y conjugación en la Comisión Interprovincial del Atuel Inferior (C.I.A.I.), organismo propio del federalismo de concertación.

CUENCA HIDRICA - AGUA - PROVINCIAS - MEDIO AMBIENTE

La constitución de organismos de cuenca interjurisdiccionales tiene una vasta tradición en nuestro país debido a que la mayoría de sus ríos atraviesan límites interprovinciales o internacionales o forman parte de los límites de las jurisdicciones y la experiencia ha demostrado que estos organismos constituyen un ámbito adecuado para la construcción de la confianza que es necesaria para poder generar soluciones a los problemas compartidos, que sean aceptables para todas las partes y, en su caso, para prevenir y/o solucionar posibles conflictos que se susciten.

CUENCA HIDRICA - AGUA - JURISDICCION DIRIMENTE - FACULTADES DE LA CORTE SUPREMA - MEDIO AMBIENTE

Dado el tiempo transcurrido, más que considerable, sin que las Provincia de Mendoza y La Pampa llegaran a un acuerdo sobre el caudal mínimo del río Atuel, es razonable que la Corte establezca cuál ha de ser la magnitud del mismo que funcionará como un objetivo que podrá alcanzarse gradualmente o en etapas, mediante la realización de las obras que resulten necesarias según lo acuerden las partes o en el futuro lo decida la Corte, debiendo seguirse la propuesta de los organismos técnicos del Estado Nacional y estimar un caudal de 3.2 m³/seg., el cual se trata de un valor obtenido por el Instituto Nacional del Agua mediante una evaluación independiente de la que hicieron las provincias en litigio y resulta de promediar los resultados de los distintos estudios que llevó a cabo el referido instituto (Voto del juez Rosenkrantz).

CUENCA HIDRICA - AGUA - PROVINCIAS - ESTADO NACIONAL - MEDIO AMBIENTE - AUTONOMIA PROVINCIAL

La propuesta de reestructuración del actual Comité Interprovincial del Atuel Inferior prevista en la decisión de la Corte, busca incorporar al Estado Nacional y dotarlo de la organización eficaz para la gobernanza del programa de obras y para el seguimiento del proceso de recomposición ambiental; el propósito es invitar a las Provincias de La Pampa y Mendoza a que tomen seriamente en consideración la propuesta de reforma del Estado Nacional, sin que ello pueda ser entendido como un avasallamiento de sus respectivas autonomías provinciales (Voto del juez Rosenkrantz).

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 17 de julio de 2020.

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que en la sentencia de fs. 878/909 dictada el 1° de diciembre de 2017 (Fallos: 340:1695), esta Corte les ordenó a las partes que fijaran un caudal hídrico apto en el plazo de treinta (30) días para la recomposición del ecosistema afectado en el noroeste de la Provincia de La Pampa, y que elaboraran por intermedio de la Comisión Interprovincial del Atuel Inferior (C.I.A.I.), en forma conjunta con el Estado Nacional, un programa de ejecución de obras que contemple diversas alternativas de solución técnica de las previstas en relación a la problemática del Atuel, como así también los costos de la construcción de las obras respectivas y su modo de distribución entre el Estado Nacional y las provincias de La Pampa y Mendoza. Este programa debía ser sometido a la aprobación de este Tribunal dentro del plazo de ciento veinte (120) días.

En dicho pronunciamiento, además, las tres jurisdicciones fueron exhortadas a aportar los recursos necesarios para el fortalecimiento institucional de la Comisión Interprovincial del Atuel Inferior (C.I.A.I.), con el propósito de alcanzar los fines para los que ha sido creada.

2°) Que vencido el plazo de treinta (30) días fijado por el Tribunal en el punto II de la sentencia citada, las provincias involucradas no llegaron a una solución consensuada en cuanto a la fijación de un caudal hídrico apto para la recomposición del ecosistema afectado.

En el informe de la entonces Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH) –hoy Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica- de fs. 939/944 acompañado por el Estado Nacional, se sintetizaron las actividades desarrolladas en las reuniones llevadas a cabo en el marco de la C.I.A.I. desde la fecha del dictado de la sentencia referida hasta el 8 de febrero de 2018, y se agregaron las respectivas actas.

Allí se indicó que a los efectos de cumplir con la manda del punto II, la Provincia de La Pampa propuso un método holístico que incluye la construcción de escenarios que considera aspectos geológicos, hidrológicos, florísticos, faunísticos y sociales. El caudal mínimo propuesto es de 4,5 m³/s. Los representantes pampeanos señalaron que no avalarían determinaciones que no incluyeran la descripción de procesos físicos en áreas de bañados y servicios ecosistémicos.

Los representantes de Mendoza, por su parte, sostuvieron que, según la UNESCO, los métodos hidrológicos son los más utilizados mundialmente para la determinación del caudal ecológico. Agregaron que el plazo fijado por el Tribunal –ya vencido- no permitía aplicar el método holístico para el cálculo del caudal hídrico apto y no convalidaron la propuesta enunciada por La Pampa. El caudal mínimo propuesto por la demandada es de 1,3 m³/s.

La SSRH expuso que, con el objeto de facilitar un acuerdo para la fijación del caudal hídrico apto, la Dirección Nacional de Conservación y Protección de los Recursos Hídricos (DNCyPRH) –dependiente de la SSRH- propuso que el Instituto Nacional del Agua (INA) realice el cálculo del caudal a través de diversas metodologías hidrológicas, con el propósito de definir distintas alternativas de solución a las ya propuestas, pero la Provincia de La Pampa rechazó la aplicación de este tipo de metodologías, las que –según se afirma- serían de más rápida implementación.

Con el mismo objetivo de acercar a las partes, la DNCyPRH propuso fijar un caudal mínimo de cumplimiento inmediato y equitativo en relación a la demanda de ambas jurisdicciones, hasta tanto se fije el caudal hídrico apto solicitado por esta Corte. En cuanto a esta última propuesta la actora expresó que no firmaría ningún convenio que considerara un caudal mínimo, ya que la sentencia del Tribunal establece que las partes deben fijar el caudal hídrico apto para recomponer el ecosistema, pero que si la Provincia de Mendoza estuviera dispuesta a brindar un caudal similar al que escurría en el límite interprovincial (Estación Puente Vinchuquero) durante el monitoreo conjunto realizado el 18 de diciembre de 2017 (3,15 m³/s) sería bienvenido (Acta de Reunión del Comité Ejecutivo de la C.I.A.I. del 31/1/2018, fs. 1045/1052; ver fs. 1048, tercer párrafo).

Por otro lado la Provincia de La Pampa entiende que el caudal hídrico apto que se fije debe hacerse efectivo en forma inmediata, independientemente de la realización de obra alguna. Por su parte, Mendoza considera que debe llevarse a cabo progresivamente, de acuerdo a las obras que permitan instrumentarlo.

Las posiciones de ambos Estados provinciales una vez concluida esta primera etapa del proceso de concertación ordenado se desprenden de sus presentaciones de fs. 1149/1150 y 1214/1243 y del Acta de Reunión del Consejo de Gobierno de la Comisión Interprovincial del Atuel Inferior (C.I.A.I.) del 19 de febrero de 2018 (fs. 1247/1249), en la que participaron ambos gobernadores.

3°) Que a fs. 1258 las partes fueron convocadas a la audiencia celebrada el 9 de mayo de 2018 en los términos del art. 36, inc. 2°, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, de la que da cuenta el acta de fs. 1274, oportunidad en la que informaron al Tribunal acerca del estado en el que se encontraban las tratativas emprendidas en el marco de la C.I.A.I.

En la misma fecha de la celebración del acto indicado, la Provincia de Mendoza formuló por escrito una propuesta de solución a la problemática planteada y presentó el documento técnico titulado “Programa de recomposición de ecosistemas y atención de la desertificación del Atuel” (fs. 1275/1446), el que -según afirma- habría sido elaborado sobre la base de los avances alcanzados en el ámbito de la C.I.A.I. en cumplimiento del proceso de concertación ordenado en los puntos II y III de la citada sentencia de fs. 878/909.

4°) Que a fs. 1449 esta Corte fijó un nuevo plazo de noventa (90) días para que las interesadas procuraran arribar a una solución dirimente del conflicto, debiendo indicar ambas provincias y la Nación las obras a realizar y la proporción de los costos totales que cada una de las jurisdicciones afrontaría. A tal fin, debía tomarse en consideración la propuesta de la Provincia de Mendoza formulada en la audiencia de conciliación. Asimismo se estableció que en el caso de que no arribaren a un acuerdo, deberían informar las razones que lo explicaran.

Transcurrido este último plazo procesal, las partes no lograron alcanzar un acuerdo, pese a las intensas actividades desarrolladas en el marco del Consejo de Gobierno y del Comité Ejecutivo de la C.I.A.I., como en el Grupo de Trabajo conformado en la órbita de dicha Comisión, que tiene a su cargo proponer, en la medida de lo posible, un acuerdo sobre el procedimiento de determinación del caudal y su desarrollo, en coordinación con la elaboración del programa de obras correspondientes.

5°) Que aun cuando cabe destacar que las actas acompañadas dan cuenta del esfuerzo realizado por las tres jurisdicciones involucradas -a tal punto que el señor Secretario de Infraestructura y Política Hídrica de la Nación calificó al trabajo realizado como “inédito” en su informe de fs. 1648/ 1652-, al no haberse alcanzado ninguna solución acordada por las tres jurisdicciones, le corresponde a esta Corte definir el curso de acción a seguir tal como se indicó en el referido pronunciamiento de fs. 1449 (Fallos: 341:560).

En efecto, si bien el Tribunal optó por reconocer la mayor deferencia al margen de acción de los estados provinciales involucrados durante el primer estadio de decisión -a fin de aportar elementos que permitieran arribar a una solución dirimente del conflicto- adoptando una función de cooperación, control y monitoreo, sin asumir atribuciones de gestión, de tal manera de favorecer y garantizar, pero no interferir, en la adopción por parte de las provincias de una solución al conflicto, lo cierto es que al persistir las posiciones controvertidas no queda otro remedio a esta Corte, en ejercicio de su jurisdicción dirimente prevista en el art. 127 de la Constitución Nacional, que determinar el camino a seguir.

6°) Que cabe recordar que en la ya citada sentencia de fs. 878/909 (Fallos: 340:1695) el Tribunal destacó que su competencia dirimente reviste diversa naturaleza de la jurisdiccional, conforme ha sido sostenido tanto por la jurisprudencia nacional (Fallos: 310:2478) y extranjera (USSC, “Missouri vs. Illinois”, 180 US 208, “North Dakota vs. Minnesota”, 263 US 365, “Connecticut vs. Massachusetts”, 282 US 660, 283 US 336 y 3209 US 383), como por la doctrina argentina (Araya, Perfecto, “Comentario a la Constitución de la Nación Argentina”, Buenos Aires, 1908, Librería “La Facultad” de Juan Roldán, pág. 308; Montes de Oca, Manuel A., “Lecciones de De-

recho Constitucional”, Buenos Aires, Tipo Litografía “La Buenos Aires”, 1917, tomo 2, pág. 456; González Calderón, Juan A., “Derecho Constitucional Argentino”, Editorial J. Lajouane y Cía. Editores, 1931, tomo 111, pág. 479).

En miras a la implementación de tan delicada tarea, es preciso reconocer las siguientes pautas para su ejercicio:

a) se trata de una función de naturaleza prudencial;

b) el Tribunal debe ejercer las potestades necesarias para arribar a la resolución del conflicto, dado que “*tan enfática como la prohibición a las provincias de declarar o hacer la guerra a otra, es el establecimiento de su remedio y substituto*” (Fallos: 310:2478, voto del juez Fayt, considerando 3°), lo que implica reconocer al órgano “amplias facultades para determinar el derecho aplicable al litigio” (Fallos: 310:2478, considerando 69) y modular la estructura procesal de su ejercicio, de acuerdo a las particulares características de la situación concernida;

c) la discrecionalidad propia de la naturaleza prudencial de esta competencia dirimente no debe conducir a la arbitrariedad, pues su ejercicio se orienta a los fines constitucionales de “constituir la unión nacional, asegurar la paz interior y promover el bienestar general” y se inspira en la equidad y los principios propios del sistema federal constitucional, en miras a garantizar un federalismo lealmente aplicado;

d) el Tribunal debe utilizar las herramientas necesarias para arribar a una solución del conflicto de modo gradual; criterio que resulta especialmente aplicable al caso por tratarse de una cuestión ambiental, regida por el principio de progresividad (Fallos: 329:2316, punto V);

e) las decisiones del Tribunal deberán ser aplicadas por las partes conforme al criterio de “buena fe”, siendo este estándar un factor relevante al momento de ponderar las responsabilidades que pueden emerger en caso de incumplimiento.

7°) Que, asimismo, cabe reiterar que las cuestiones sometidas a decisión de esta Corte en el caso, presentan aspectos diferentes de los que se describen en la sentencia del 3 de diciembre de 1987 (Fallos: 310:2478), dado que, si bien en el *sub examine* se configura un conflicto específico entre las dos provincias involucradas -que ha sido calificado como interprovincial-, con el paso de los años, el escenario subyacente involucra ahora cuestiones de mayor alcance, comprende una amplia región y se vincula con derechos de incidencia colectiva de múltiples afectados, tutelados en la reforma de la Constitución Nacional producida en el año 1994.

En efecto, la regulación jurídica del agua ha cambiado sustancialmente en los últimos años. La visión basada en un modelo antropocéntrico, puramente dominial que solo repara en la utilidad privada que una persona puede obtener de ella o bien en la utilidad pública que restringe a la actividad del Estado, ha mutado hacia un modelo eco-céntrico o sistémico. El paradigma jurídico actual que ordena la regulación del agua no tiene en cuenta solamente los intereses privados o estatales, sino los del mismo sistema, como bien lo establece la Ley General del Ambiente. Para la Constitución Nacional el ambiente no es un objeto destinado al exclusivo servicio del hombre, apropiable en función de sus necesidades y de la tecnología disponible, tal como aquello que responde a la voluntad de un sujeto que es su propietario. Ello surge del art. 41 de la Norma Fundamental argentina, que al proteger al ambiente permite afirmar la existencia de deberes positivos en cabeza de los particulares y del Estado. En el derecho infraconstitucional se desarrollan estos deberes en la Ley General del Ambiente y en el Código Civil y Comercial de la Nación de modo coherente, tanto en el ámbito público como privado (Fallos: 340:1695).

En ese entendimiento, el ambiente es un bien colectivo, de pertenencia comunitaria, de uso común e indivisible (Fallos: 329:2316 y 340:1695). Además del ambiente como macro bien, el uso del agua es un micro bien ambiental y, por lo tanto, también presenta los caracteres de derecho de incidencia colectiva, uso común e indivisible (cfr. causa “Buenos Aires, Provincia de c/ Santa Fe, Provincia de”, Fallos: 342:2136 y sus citas).

8°) Que tal como lo señaló el Tribunal en la sentencia de fs. 878/909 (Fallos: 340:1695), en este caso se advierte claramente que ha disminuido la oferta de agua y ha aumentado la demanda, lo que produce una disputa que es de difícil resolución.

La solución de este conflicto –indicó el Tribunal en el recordado precedente-, requiere conductas que exceden tanto los intereses personales, como los provinciales. También hay que tener en cuenta que la cantidad de agua debe ser destinada a la conservación del ecosistema interprovincial, para que mantenga su sustentabilidad. Asimismo, se debe considerar el interés de las generaciones futuras, cuyo derecho a gozar del ambiente está protegido por el derecho vigente.

Esta calificación del caso exige, por lo tanto, la consideración de intereses que exceden el conflicto bilateral para tener una visión policéntrica, ya que son numerosos los derechos afectados.

Por esa razón, la solución tampoco puede limitarse a resolver el pasado, sino, y fundamentalmente, a promover una solución enfocada en la sustentabilidad futura, para lo cual se exige una decisión que prevea las consecuencias que de ella se derivan.

9º) Que recordada la naturaleza de la intervención de esta Corte y sus implicancias, corresponde determinar el camino a seguir.

En tal sentido es preciso señalar que, una vez concluida la etapa de concertación ordenada por el Tribunal, la Provincia de La Pampa insiste en su pretensión de que se fije un caudal mínimo base de 4,5 m³/s y un caudal máximo (que se corresponde con la fusión de la nieve a fines de primavera e inicios de verano), que resulta de un caudal medio anual (módulo) variable entre 7 m³/s y 9,5 m³/s, y la calidad del agua, en una salinidad expresada a partir de la conductividad eléctrica no superior a 2450 uS/cm, con una concentración del ion sulfato (SO₄=) menor a 1000 mg/l.

Señala que para la determinación del caudal ambiental adoptó una metodología “holística” o “integradora” con fundamento en los estudios de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad Nacional de La Pampa (FCEyN de la ULP 005/2012).

También formuló una propuesta alternativa como contribución a la solución integral de la problemática hídrica de la cuenca y a fin de dar inicio al cese del daño ocasionado en territorio pampeano como punto de partida para la obtención del caudal hídrico apto. En esos términos propuso implementar de modo inmediato un caudal mínimo permanente de 3,4 m³/s con una calidad química (conductividad eléctrica) de 2450 uS/cm, y a los 12 meses, un caudal hídrico apto mínimo de 4,5 m³/s a partir del recupero de caudales con obras acordadas entre las partes y la misma calidad química de 2450 uS/cm. Finalmente propuso que, en un plazo no mayor a 24 meses, se exprese dicho caudal en términos porcentuales con los registros en la estación La Angostura, a los efectos de garantizar el régimen hidrológico y compartir solidariamente entre las partes caudales de crecida y de estiaje, con una calidad química del agua de 2450 uS/cm.

Destacó que el valor de caudal de 3,4 m³/s no resulta antojadizo, sino que surge de la implementación correcta de la metodología Suiza en la cuenca del río Atuel, como parte de los métodos hidrológicos, que –según afirma- pueden resultar adecuados para la determinación de caudales mínimos, mas no para la fijación de caudales ambientales (pags. 110 y sgtes. del documento titulado “Recomposición del Ecosistema en el Noroeste de la Provincia de la Pampa – Informe a la finalización del plazo establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Actividades, avances y propuestas elaboradas en la C.I.A.I.”).

10) Que, por su parte, la Provincia de Mendoza propone un plan de obras que describe en un documento bajo el título de “Programa definitivo de obras para la solución integral de la problemática del río Atuel”, que garantizaría un caudal mínimo o caudal ecológico de 1,3 m³/s para el primer año y una conductividad eléctrica que no supere los 6000 uS/cm; para llegar en una segunda etapa, mediante un plan de obras a ejecutarse en forma paralela y progresiva en 5 años, a duplicar la disponibilidad del caudal mínimo comprometido, llevándolo a 2,6 m³/s.

Es de destacar que la Provincia de Mendoza adoptó para la determinación de este caudal mínimo la metodología hidrológica suiza cuestionada por la Provincia de La Pampa respecto del cálculo final.

11) Que en el trabajo del Instituto Nacional del Agua acompañado como Anexo 3 de la presentación de la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica de la Nación de fs. 1582/1652, se explica que para el cálculo del caudal de mantenimiento existe una cantidad significativa de meto-

dologías, lo que es la prueba más inequívoca de que ninguna de ellas es capaz de aportar resultados garantizados de forma absoluta y universal. En un plano práctico –continúa-, puede considerarse que, en la actualidad, básicamente existen cinco enfoques, a partir de los cuales se perfilan todas las metodologías existentes de cálculo de caudales de mantenimiento. Estos enfoques responden al tipo de datos de partida utilizados.

A contar desde allí, efectúa la siguiente clasificación de las metodologías existentes: métodos con enfoques hidrológicos, métodos basados en criterios hidráulicos, métodos con enfoques ecológicos, métodos de simulación del hábitat o eco-hidráulicos y métodos holísticos.

En cuanto a los resultados obtenidos por la aplicación de las distintas metodologías basadas en un enfoque hidrológico, expone que: a) los métodos Tennant (Montana), Matthey y el de la Legislación Suiza fijan valores de caudales mínimos, en un rango de 3 a 4 m³/s, considerando valores medios en alguno de los métodos propuestos; b) los métodos basados en un porcentaje fijo (10%, 25% y 30%) del caudal medio anual, arrojan una cantidad media mínima de agua de 3,43 m³/s; c) en el método Asturiano, de acuerdo al nivel de protección fijado, el caudal mínimo varía en un rango de valores de 4 a 19 m³/s, y d) el método que incluye el análisis de los caudales mínimos medios anuales en 7 días, arroja para un rango de recurrencias entre 1 y 10 años, valores entre 6,91 y 24 m³/s.

Concluye que, como se puede apreciar, se observa una amplia variación de caudales mínimos en un rango de 3 y 24 m³/s. Un valor de referencia resultante del análisis de los registros de caudales en la Estación La Angostura, es un caudal de 6 m³/s, que constituye el mínimo absoluto medio diario por encima del cual se han registrado caudales a lo largo de 86 años de mediciones (1931-2017). En este sentido, del análisis de los caudales mínimos anuales en 7 días se obtiene que el valor más frecuente de 6,91 m³/s corresponde a una recurrencia anual. Por otra parte, el método que fija un porcentaje de 10% del caudal medio anual establece un caudal medio mínimo de 3,43 m³/s.

En definitiva, la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica de la Nación, tomando como base el trabajo realizado por el Instituto Nacional del Agua (INA) desde una perspectiva hidrológica, mediante una tarea estadística y como promedio de los resultados obtenidos con los diferentes métodos, estima un “valor mínimo de referencia” de 3,2 m³/s, que –sostiene- se podría alcanzar una vez que se realizaran una serie de obras e inversiones, que detalla, con un plazo de desarrollo. Destaca que esta propuesta es intermedia entre las que han hecho las provincias (La Pampa: 4,5 m³/s y Mendoza: 1,3 m³/s).

Pero además, propone fijar como “valor inicial” de caudal en el límite entre ambas provincias el de 2,2 m³/s, que –según aduce- se podría alcanzar a la mayor brevedad posible y mantenerlo como mínimo.

12) Que según explica el Instituto Nacional del Agua (INA) la selección de métodos hidrológicos para fijar el caudal mínimo, constituye una de las principales metodologías implementadas en el mundo para este tipo de análisis. En este sentido, en ocasiones, se interpreta que al estar solamente basadas en información hidrológica son métodos más simples, lo cual es una percepción errada, ya que la cantidad de información, años de registro y análisis estadístico es tan complejo como el necesario para cualquier otra metodología de un nivel de análisis integral. Por otra parte, esta metodología basada en los registros históricos, se fundamenta en la relación estricta que existe entre el régimen hidrológico y el ecosistema existente, puesto que las especies dentro del río se han adaptado y acostumbrado a las variaciones de caudal (fs. 1627).

Sin perjuicio de ello, cabe destacar que esta Corte ha establecido que en el campo de los derechos de incidencia colectiva, es fundamental la protección del agua para que la naturaleza mantenga su funcionamiento como sistema y su capacidad de resiliencia (Fallos: 337:1361).

13) Que frente a los antecedentes reseñados y a las posturas asumidas por las partes, en ejercicio de su jurisdicción dirimente prevista en el art. 127 de la Constitución Nacional, el Tribunal debe utilizar las herramientas necesarias para arribar a una solución del conflicto de modo gradual.

Se recurrirá para ello al principio de progresividad, el cual establece que: “Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas

en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos” (art. 4º, Ley General del Ambiente, 25.675).

Dicho principio es especialmente aplicable al caso en la medida en que, al perseguirse una recomposición natural o pasiva del ecosistema afectado en el noroeste de la Provincia de La Pampa, no es posible conocer anticipadamente el tiempo necesario para alcanzarla, ya que dependerá de la capacidad de auto-regeneración del ecosistema.

De la misma manera, tampoco es posible asegurar a priori que el caudal hídrico apto propuesto por la actora sea el adecuado para recomponer la biota y el suelo en el área afectada en territorio pampeano.

14) Que, en tales condiciones, esta Corte fijará como caudal mínimo permanente el recomendado por el Instituto Nacional del Agua (INA), es decir, el de 3,2 m³/s en el límite interprovincial entre La Pampa y Mendoza; ello, como instrumento de posible cese del daño ambiental ocasionado por la falta de escurrimiento del río Atuel en territorio pampeano.

Dicho caudal constituye un promedio de los resultados obtenidos por la aplicación de los distintos métodos hidrológicos de uso internacional que arrojaron valores inferiores al valor mínimo absoluto histórico de la serie (Tennant, Asturiano, de Porcentaje de caudal medio anual, Matthey y el recomendado por la Legislación Suiza), en la inteligencia de que dicho caudal se encontraría garantizado el 100% del tiempo, según la curva cronológica de caudales de la serie analizada en la estación La Angostura por el referido organismo nacional (fs. 1627).

Por otro lado, ese caudal se aproxima al resultado obtenido por la Provincia de La Pampa al aplicar el método hidrológico suizo (3,4 m³/s) y que fue propuesto por la propia actora como alternativa de solución en el marco de las negociaciones llevadas adelante en la órbita de la C.I.A.I.

15) Que corresponde señalar que el caudal de 3,2 m³/s constituye un valor medio diario de referencia, el cual deberá ser debidamente monitoreado a fin de evaluar si cumple con los requerimientos mínimos del hábitat en la zona afectada de la Provincia de La Pampa, tanto en lo relativo al mantenimiento de la biota y salinidad, como a los niveles freáticos.

En este sentido, las partes deberán diagramar un programa de monitoreo permanente que permita el control de la provisión del caudal mínimo fijado en el tiempo y de la evolución de los parámetros principales mencionados, entendiendo que el monitoreo permanente permitirá evaluar las condiciones locales del régimen del río Atuel y evaluar potenciales variaciones según las características propias de la cuenca.

16) Que el caudal mínimo permanente que se fija en este pronunciamiento debe entenderse como una meta interina en el camino destinado a la determinación definitiva del caudal hídrico apto para la recomposición del ecosistema afectado en el noroeste de la Provincia de La Pampa, que constituye la meta final perseguida. Ello así, ya que la solución adoptada se funda –como quedó expuesto– en el principio de progresividad del art. 4º de la ley 25.675.

En ese marco, se ordenará la reapertura del proceso de concertación en el ámbito de la C.I.A.I. a los efectos de que las provincias de La Pampa y Mendoza, junto con el Estado Nacional, determinen cuáles son las acciones u obras de infraestructura necesarias para alcanzar el caudal mínimo permanente que se fija, debiendo indicar el tiempo que demandarán y el porcentaje de los costos que cada una de las jurisdicciones afrontará. A tal fin, deberá considerarse la propuesta efectuada por el Estado Nacional a fs. 1633/1635 (apartado 4.2 del Anexo 4 obrante a fs. 1630/1636), aceptada por la Provincia de Mendoza en su presentación del 14 de noviembre de 2019.

17) Que, por lo demás, es preciso recordar que la Corte se ha pronunciado sobre la trascendencia del concepto de cuenca hídrica, entendiéndola como la unidad que comprende el ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y a un ambiente particular; se trata de un sistema integral que se refleja en la estrecha interdependencia entre las diversas partes del curso de agua (Fallos: 342:1203).

En consecuencia, una comprensión amplia de la compleja situación general de la cuenca del río Atuel en virtud del problema de oferta hídrica que atraviesa, demanda conjugar la territoria-

lidad ambiental, que responde a factores predominantemente naturales (como el que demarca la extensión de la cuenca hídrica) con la territorialidad federal, que expresa una decisión predominantemente histórica y cultural (aquella que delimita las jurisdicciones espaciales de los sujetos partícipes del federalismo argentino). La relevancia constitucional que la protección ambiental y el federalismo tienen en nuestro país exige emprender una tarea de “compatibilización”, que no es una tarea “natural” (porque ello significaría “obligar” a la naturaleza a seguir los mandatos del hombre) sino predominantemente “cultural” (Fallos: 340:1695).

18) Que la territorialidad ambiental y la territorialidad federal encuentran su representación y conjugación en la “Comisión Interprovincial del Atuel Inferior” (C.I.A.I.), organismo propio del federalismo de concertación.

Si bien esta Corte no debe soslayar el intenso trabajo realizado en el seno de la C.I.A.I., del que dan cuenta las actas de reuniones acompañadas, las que demuestran que en el marco del proceso de concertación ordenado se produjo un acercamiento entre las jurisdicciones en conflicto, en base al diálogo y al trabajo conjunto, tampoco debe dejar de instar a las partes al fortalecimiento institucional del organismo de cuenca, integrando al Estado Nacional que ha tenido una activa participación.

La constitución de organismos de cuenca interjurisdiccionales tiene una vasta tradición en nuestro país debido a que la mayoría de sus ríos atraviesan límites interprovinciales o internacionales o forman parte de los límites de las jurisdicciones. La experiencia ha demostrado que estos organismos constituyen un ámbito adecuado para la construcción de la confianza que es necesaria para poder generar soluciones a los problemas compartidos, que sean aceptables para todas las partes y, en su caso, para prevenir y/o solucionar posibles conflictos que se susciten (causa “Buenos Aires, Provincia de c/ Santa Fe, Provincia de”, Fallos: 342:2136 y sus citas).

A esos efectos se les requiere a las jurisdicciones provinciales que consideren la propuesta realizada al respecto por la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica de la Nación a fs. 1635 para la conformación de la Comisión Interjurisdiccional del Río Atuel (CIRA), en reemplazo de la actual Comisión (apartado 4.2 del Anexo 4 obrante a fs. 1630/1636).

Que el juez Lorenzetti suscribe la presente en la localidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, y el juez Rosatti lo hace en la localidad de Santa Fe, provincia homónima, en virtud de las medidas de aislamiento social preventivas dispuestas por las autoridades nacionales.

Por ello, en atención al estado de las presentes actuaciones se resuelve:

I) Habilitar días y horas inhábiles del día de la fecha exclusivamente a los fines del dictado de la presente sentencia.

II) Fijar como meta interina un caudal mínimo permanente del río Atuel de 3,2 m³/s en el límite interprovincial entre La Pampa y Mendoza (art. 4°, ley 25.675).

III) Ordenar a las provincias involucradas que, junto con el Estado Nacional, determinen en la órbita de la C.I.A.I. las acciones u obras de infraestructura necesarias para alcanzar el caudal mínimo permanente fijado, debiendo indicar el tiempo que demandarán y el porcentaje de los costos que cada una de las jurisdicciones afrontará y, asimismo, que diagramen un programa de monitoreo permanente que permita el control en el tiempo, de la provisión del caudal mínimo fijado y de la evolución de la biota, la salinidad y los niveles freáticos. La presentación de los programas de acciones u obras y de monitoreo ordenados, deberán ser sometidos a la aprobación de este Tribunal dentro del plazo de noventa (90) días.

IV) En el intercambio entre las tres jurisdicciones deberá tomarse en cuenta la propuesta formulada por el Estado Nacional a fs. 1633/1635 (apartado 4.2 del Anexo 4 obrante a fs. 1630/1636), aceptada por la Provincia de Mendoza en su presentación del 14 de noviembre de 2019.

V) En el caso de no alcanzarse ninguna solución acordada por las tres jurisdicciones, esta Corte definirá el curso de acción a seguir.

VI) Instar a las provincias de La Pampa y Mendoza al fortalecimiento institucional del organismo de cuenca, integrando al Estado Nacional, a cuyo fin, deberá considerarse la propuesta

realizada al respecto por la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica de la Nación a fs. 1635 para la conformación de la Comisión Interjurisdiccional del Río Atuel (CIRA), en reemplazo de la actual Comisión. Notifíquese.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ (*según su voto*)– ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO – JUAN CARLOS MAQUEDA – RICARDO LUIS LORENZETTI – HORACIO ROSATTI.

VOTO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Considerando:

Al emitir mi voto en la resolución dictada por esta Corte el 1° de diciembre de 2017, consideré que el período de negociación que se estaba abriendo entre la Provincia de La Pampa, la Provincia de Mendoza y el Estado Nacional debía tener la menor cantidad posible de restricciones tanto respecto del contenido del eventual acuerdo como del procedimiento para alcanzarlo.

Esta decisión, según dije al expresar mis razones, era de carácter ordenatorio del proceso y tenía como finalidad principal “generar las condiciones que hagan posible la apertura de una instancia de trabajo cooperativo conjunto entre ambas provincias y el Estado Nacional con el propósito de trazar un plan general que proporcione una solución definitiva a los reclamos de recomposición ambiental levantados por la Provincia de La Pampa” (cfr. considerando 12, último párrafo del voto suscripto por el juez Rosenkrantz).

Consideré que una negociación entre las partes con un mínimo de restricciones era la mejor manera de que esta Corte ejerciese sus “facultades conciliatorias propias de la jurisdicción dirimente (artículo 127 de la Constitución)...sin perjuicio de que en una etapa ulterior de estas actuaciones pueda resultar procedente ejercer la jurisdicción propiamente judicial...” (cfr. considerando 6°, último párrafo del voto suscripto por el juez Rosenkrantz).

Después de transcurrir el período establecido en la resolución del 1° de diciembre de 2017 sin que las partes alcanzaran un acuerdo, el Tribunal dictó una nueva resolución el 22 de mayo de 2018 (Fallos: 341:560) en la que estableció mayores precisiones sobre el contenido del acuerdo y fijó un nuevo plazo para que las partes traten de alcanzarlo. Se dispuso que las partes deberían indicar cuáles serían las obras a realizar y cuál la distribución de los costos totales de dichas obras entre ambas provincias y el Estado Nacional. En defecto de esta solución, se advirtió que la Corte definiría el curso de acción a seguir.

Ante la circunstancia de que, a la fecha, no se ha llegado a un acuerdo, coincido con la mayoría en que corresponde hacer efectiva la advertencia que se hiciera en la resolución del 22 de mayo de 2018, dar el primer paso propiamente jurisdiccional e imponer un curso determinado a la actividad negociadora de las partes. Ello con el fin de dar solución al daño ambiental derivado de la escasez de agua en la zona que tiene como principal, aunque no como único factor, la disminución del caudal del río Atuel.

Sin embargo, haré algunas aclaraciones acerca del entendimiento con el que me sumo a cada uno de los puntos resolutivos que hoy se adoptan por el Tribunal.

En primer lugar, corresponde destacar que uno de los contenidos del plan de remediación a presentar por las partes fue impuesto por esta Corte en la resolución tomada por mayoría el 1° de diciembre de 2017. Consiste en el establecimiento de un caudal hídrico apto para la recomposición del ecosistema afectado. El nivel de ese caudal mínimo fue deferido a un eventual acuerdo entre las partes.

Una vez transcurrido un tiempo más que considerable sin que esa voluntad común se haya concretado (cfr. fs. 939 y ss., en especial, fs. 944 “Conclusiones”), es razonable que el Tribunal establezca cuál ha de ser la magnitud del caudal mínimo que funcionará como un objetivo que podrá alcanzarse gradualmente o en etapas, mediante la realización de las obras que resulten necesarias según lo acuerden las partes o en el futuro lo decida el Tribunal. En este punto, coincido

en que corresponde seguir la propuesta de los organismos técnicos del Estado Nacional, aceptada subsidiariamente por la Provincia de Mendoza (fs. 2035/2045), y estimar un caudal de 3.2 m³/seg. Según se desprende de lo informado a fs. 1632/1633 por la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, se trata de un valor obtenido por el Instituto Nacional del Agua mediante una evaluación independiente de la que hicieron las provincias en litigio y resulta de promediar los resultados de los distintos estudios que llevó a cabo el referido instituto.

Luego, es importante tener presente que el ritmo de avance del caudal real hasta llegar a los 3.2 m³/seg. que se establecen como caudal mínimo es una cuestión que se mantiene abierta y dependerá del acuerdo a que lleguen las partes sobre la definición de obras, la distribución de los costos, los plazos y etapas de realización y el correspondiente programa de monitoreo. El plazo dentro del cual debe arribarse a un acuerdo, como se establece en el resuelve, será de 90 días, con la participación del Estado Nacional. Cumplido ese término sin formarse una voluntad común, una vez más, será esta Corte la que defina el curso de acción a seguir.

Por último, la propuesta de reestructuración del actual Comité Interprovincial del Atuel Inferior también prevista en la decisión del Tribunal busca incorporar al Estado Nacional y dotarlo de la organización eficaz para la gobernanza del programa de obras y para el seguimiento del proceso de recomposición ambiental. El propósito con el que me sumo a la decisión que hoy toma el tribunal en este punto es invitar a las provincias de La Pampa y Mendoza a que tomen seriamente en consideración la propuesta de reforma del Estado Nacional, sin que ello pueda ser entendido como un avasallamiento de sus respectivas autonomías provinciales.

Por las consideraciones expuestas y con el alcance que resulta de ellas, sumo mi voto a la parte dispositiva del auto interlocutorio que dicta el Tribunal en el día de la fecha.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ.

II - COMPETENCIA PENAL AMBIENTAL

Municipalidad de Famaillá y Empresa San Miguel s/ incidente de incompetencia.

Fecha: 11/6/2020

MEDIO AMBIENTE - COMPETENCIA FEDERAL - COMPETENCIA ORDINARIA

De la lectura del artículo 7 de la Ley 25.675 General del Ambiente se concluye la regla de la competencia ordinaria y la excepción de la competencia federal para aquellos casos en que, efectivamente, se verifique una afectación interjurisdiccional.

MEDIO AMBIENTE - CONTAMINACION AMBIENTAL - COMPETENCIA FEDERAL - RESIDUOS PELIGROSOS

La exigencia de la interjurisdiccionalidad de la contaminación constituye requisito inexorable para atribuir la competencia federal aún frente a la constatación de la presencia de residuos peligrosos.

MEDIO AMBIENTE - ESTADO NACIONAL - PROVINCIAS - COMPETENCIA LOCAL

La intención puesta de manifiesto por el legislador en el debate parlamentario de la ley 24.051, no fue otra que la de respetar las atribuciones de las provincias para dictar normas de igual naturaleza; ello en el marco de las atribuciones atribuidas en el artículo 41 de la Constitución Nacional, conforme el cual corresponde a la Nación la facultad de dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del ambiente, y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

MEDIO AMBIENTE - INTERPRETACION DE LA LEY

La Ley General del Ambiente establece que su aplicación e interpretación, así como de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estará sujeta al cumplimiento de los principios establecidos en su artículo 4°, que se deben integrar, conforme el artículo 5° en todas las decisiones de carácter ambiental.

MEDIO AMBIENTE - PRINCIPIO PRECAUTORIO - COMPETENCIA

Los principios de congruencia, de prevención, precautorio, y de sustentabilidad, entre otros, informan todo el sistema de derecho ambiental, y su aplicación resulta determinante también en cuestiones de competencia.

CUENCA HIDRICA - MEDIO AMBIENTE

La cuenca hidrográfica son ámbitos físicos dentro de los cuales los distintos usos y efectos de los recursos hídricos y los demás recursos naturales son naturalmente interdependientes y por tal motivo deben ser usados y conservados de manera integrada.

CUENCA HIDRICA - MEDIO AMBIENTE

La noción que da sentido a la cuenca hídrica es la de unidad, en la que se comprende el ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y a un ambiente particular; la esencial interrelación entre los componentes de una cuenca hídrica, que hace del curso de agua un verdadero sistema, se refleja en la estrecha interdependencia observable entre sus diversos elementos.

CUENCA HIDRICA – AGUA - MEDIO AMBIENTE

La concepción de unidad ambiental de gestión de las cuencas hídricas, como bien colectivo de pertenencia comunitaria y de objeto indivisible, se encuentra previsto con claridad y contundencia en el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (ley 25.688, artículos 2, 3y 4).

CUENCA HIDRICA - MEDIO AMBIENTE - FEDERALISMO

La cuenca se presenta como una delimitación propia de la denominada territorialidad ambiental que responde a factores predominantemente naturales y se contrapone con la territorialidad federal, que expresa una decisión predominantemente histórica y cultural (aquella que delimita las jurisdicciones espaciales de los sujetos partícipes del federalismo argentino).

COMPETENCIA – CUESTIONES DE COMPETENCIA – COMPETENCIA FEDERAL - MEDIO AMBIENTE - CONTAMINACION AMBIENTAL - RESIDUOS PELIGROSOS - CUENCA HIDRICA – PROVINCIAS – ESTADO NACIONAL

A los fines de determinar el juez competente para entender en una causa donde se investiga la posible contaminación con residuos peligrosos o patológicos de un cauce de agua interno provincial, cuando este pertenece a una cuenca hídrica interjurisdiccional, debe compatibilizarse el carácter excepcional y restrictivo de la competencia federal (artículos 121, 116, y 75, inciso 12, de la Carta Fundamental), acotada y definida a los poderes que las provincias delegaron en el Estado Federal, con la naturaleza integral e interdependiente de la cuenca hídrica, a la luz de los principios precautorio y preventivo del derecho ambiental (art. 4 ley 25.675) y teniendo en consideración que las causas y las fuentes de los problemas ambientales se deben atender en forma integrada; todo ello en el marco restringido y provisorio del ámbito cognoscitivo propio en el que se dirimen las cuestiones de competencia

CONFLICTO DE COMPETENCIA - COMPETENCIA - MEDIO AMBIENTE - CONTAMINACION AMBIENTAL - RESIDUOS PELIGROSOS - CUENCA HIDRICA

En la solución de conflictos de competencia surgidos en causas donde se investiga la posible contaminación con residuos peligrosos o patológicos de un cauce de agua interno provincial, cuando este pertenece a una cuenca hídrica interjurisdiccional, resulta dirimente la existencia de elementos de los que pueda concluirse, con cierto grado de razonabilidad, que la contaminación investigada pueda afectar otros cauces de aguas interjurisdiccionales; y a tal conclusión podría arribarse a partir de aspectos tales como el grado de contaminación registrado, las características del curso de agua receptor de la contaminación, el elemento contaminante de que se trate, la distancia que este debe recorrer, su volumen, u otros datos que se estimen pertinentes a los fines de determinar la potencialidad señalada.

COMPETENCIA FEDERAL - CONTAMINACION AMBIENTAL - MEDIO AMBIENTE - CUENCA HIDRICA - RESIDUOS PELIGROSOS

Corresponde a la justicia federal entender en la causa donde se investiga la posible contaminación con residuos peligrosos o patológicos de un cauce de agua interno provincial, si con los estándares de ponderación provisorios y restringidos característicos de la etapa inicial del proceso, se considera que se encuentra configurada, con carácter provisorio, la presencia de elementos que permiten razonablemente colegir el requisito de afectación interjurisdiccional.

COMPETENCIA LOCAL - CONTAMINACION AMBIENTAL - MEDIO AMBIENTE - PROVINCIAS

Corresponde a la justicia local entender en una causa instruida por la presunta contaminación causada por un basural a cielo abierto ubicado en una localidad de la Provincia de Tucumán, pues no hay ningún elemento de juicio que autorice la afirmación de que el mencionado basural afecta a las personas o al ambiente en el territorio de otra provincia (Disidencia de los jueces Rosenkrantz y Highton de Nolasco).

COMPETENCIA LOCAL - CONTAMINACION AMBIENTAL - MEDIO AMBIENTE - DAÑO AMBIENTAL - PRUEBA - CUENCA HIDRICA - PROVINCIAS

La prueba exigida respecto a la afectación de las personas o al ambiente de otra provincia para hacer surgir la competencia federal no puede ser suplida con la invocación obvia de la naturaleza integral e interdependiente de las cuencas hídricas o de los recursos naturales en

general ya que, si ello bastara, todo conflicto medioambiental sería de competencia federal, conclusión que contraría el criterio legislativo y constitucional en la materia (Disidencia de los jueces Rosenkrantz y Highton de Nolasco).

CUESTIONES DE COMPETENCIA - COMPETENCIA FEDERAL - COMPETENCIA LOCAL - MEDIO AMBIENTE - PRINCIPIO PRECAUTORIO - CONSTITUCION NACIONAL

Para decidir cuestiones de competencia entre tribunales provinciales y federales no es suficiente la invocación de los principios de prevención, precautorio, de sustentabilidad y de congruencia que rigen en materia ambiental de acuerdo con el artículo 4 de la ley 25.675; ello es así puesto que es imperativo para todas las jurisdicciones garantizar no solamente la vigencia de estos principios sino también la de todos aquellos que rigen en materia ambiental conforme resulta del texto mismo de la ley 25.675, reglamentaria del artículo 41 de la Constitución y, por consiguiente, de la regla contenida en dicha cláusula que manda respetar las jurisdicciones locales (Disidencia de los jueces Rosenkrantz y Highton de Nolasco).

COMPETENCIA FEDERAL - COMPETENCIA LOCAL - CONFLICTO DE COMPETENCIA - DAÑO AMBIENTAL - MEDIO AMBIENTE - CONTAMINACION AMBIENTAL

Para decidir sobre la naturaleza federal o provincial del pleito, la determinación del carácter interjurisdiccional del daño ambiental denunciado debe ser realizada de un modo particularmente estricto de manera tal que, si no se verifican los supuestos que la determinan, el conocimiento de la causa en cuestión corresponde a la justicia local (Disidencia de los jueces Rosenkrantz y Highton de Nolasco).

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 11 de junio de 2020.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que entre el Juzgado Federal n° 2 de Tucumán y el Juzgado de Instrucción Penal y de Menores del Centro Judicial Monteros de esa provincia se suscitó un conflicto negativo de competencia, en la causa en que se investiga una supuesta infracción a la ley 24.051, a raíz de un basural existente en la localidad de San José, Provincia de Tucumán, donde se habría detectado la disposición de desechos por parte de la Municipalidad de Famaillá y de la finca citrícola San Miguel S.A.

2º) Que el juez federal declinó su competencia a favor de la justicia local con fundamento en que el hecho investigado no sería subsumible en las previsiones de la ley 24.051, dado que los residuos no reunían la calidad de “peligrosos” en los términos de la norma citada, sino que se trataría de desechos domiciliarios, expresamente excluidos del ámbito de aplicación de la referida legislación.

3º) Que, por su parte, el magistrado provincial rechazó esa atribución de competencia al considerar que se había constatado la presencia de residuos que encuadran en la categoría de “residuos peligrosos” en los términos del artículo 2º de la ley 24.051, conforme surgía de los informes periciales agregados a partir de fs. 266 y 319.

A su vez, fundó su posición en que la competencia federal surge también de la interjurisdiccionalidad que presentan los hechos sobre los que recae el presente, en tanto los desperdicios se depositaban en las márgenes del río Famaillá, produciendo la contaminación del suelo y del propio río, cuyo cauce desemboca en el dique El Frontal, que luego se transforma en el río Dulce en la Provincia de Santiago del Estero.

Con la insistencia del magistrado federal quedó formalmente trabada la contienda (fs. 405/408).

4º) Que la ley 24.051 delimita su aplicación, y por ende la competencia federal en los términos del artículo 58, a aquellos supuestos de “*generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos ... cuando se tratare de residuos generados o ubicados en lugares*

sometidos a jurisdicción nacional o, aunque ubicados en territorio de una provincia estuvieren destinados al transporte fuera de ella, o cuando, a criterio de la autoridad de aplicación, **dichos residuos pudieren afectar a las personas o el ambiente más allá de la frontera de la provincia en que se hubiesen generado**, o cuando las medidas higiénicas o de seguridad que a su respecto fuere conveniente disponer, tuvieren una repercusión económica sensible tal, que tomare aconsejable uniformarlas en todo el territorio de la Nación, a fin de garantizar la efectiva competencia de las empresas que debieran soportar la carga de dichas medidas” (artículo 1°, énfasis agregado).

Por su parte, la Ley 25.675 General del Ambiente establece en su artículo 7° que “la aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas. En los casos que el acto, omisión o situación generada **provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales**, la competencia será federal”. De tal manera, de la lectura de la norma citada se concluye la regla de la competencia ordinaria y la excepción de la competencia federal para aquellos casos en que, efectivamente, se verifique una afectación interjurisdiccional.

5°) Que, en el marco normativo citado, este Tribunal ha subrayado la exigencia de interjurisdiccionalidad de la contaminación como presupuesto inexorable para atribuir la competencia federal (“Lubricentro Belgrano”, Fallos: 323:163), aún frente a la constatación de la presencia de residuos peligrosos.

A tal efecto, se tuvo en cuenta la intención puesta de manifiesto por el legislador en el debate parlamentario de la ley 24.051, que no fue otra que la de respetar las atribuciones de las provincias para dictar normas de igual naturaleza. Ello en el marco de las atribuciones atribuidas en el artículo 41 de la Constitución Nacional, conforme el cual corresponde a la Nación la facultad de dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del ambiente, y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

Por su parte, la Corte sostuvo que debe conocer el fuero de excepción cuando tal afectación jurisdiccional “no puede descartarse” (Fallos: 318:1369; 325:823; 328:1993; 329:1028, entre otros).

6°) Que en la presente causa se investiga la contaminación producida por el basural a cielo abierto ubicado en zonas cercanas a la ruta nacional y lindero al río Famaillá, Provincia de Tucumán, donde se habría constatado que se arrojan diversos tipos de residuos, entre los que se incluyen residuos peligrosos y patológicos, en los términos de los artículos 2° y 19 de la ley 24.051.

Específicamente, uno de los recursos ambientales que se encontraría afectado por los hechos investigados es un río interno de la Provincia de Tucumán (río Famaillá), perteneciente a una importante cuenca hídrica interprovincial (río Salí-Dulce), que comprende a la provincia citada y, aguas abajo, a la Provincia de Santiago del Estero, entre otras.

En consecuencia, el tema a decidir en el presente es el criterio de atribución de competencias que debe utilizarse en la investigación de la contaminación con residuos peligrosos o patológicos de un cauce de agua interno provincial, cuando este pertenece a una cuenca hídrica interjurisdiccional.

7°) Que, en la ponderación de tal criterio cabe en primer lugar señalar que la Ley General del Ambiente establece que su aplicación e interpretación, así como de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estará sujeta al cumplimiento de los principios establecidos en su artículo 4°, que se deben integrar, conforme el artículo 5° en todas las decisiones de carácter ambiental.

Los principios allí destacados, es decir de congruencia, de prevención, precautorio, y de sustentabilidad, entre otros, informan todo el sistema de derecho ambiental, y su aplicación resulta determinante también en cuestiones de competencia.

8°) Que este Tribunal se ha pronunciado sobre la trascendencia del concepto de cuenca hidrográfica, recordando que “son ámbitos físicos dentro de los cuales los distintos usos y efectos de los recursos hídricos y los demás recursos naturales son naturalmente interdependientes y por tal motivo deben ser usados y conservados de manera integrada” (Fallos: 340:1695; 342:1203).

En efecto, la noción que da sentido a la cuenca hídrica es la de **unidad**, en la que se comprende el ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y a un ambiente particular (Fallos: 342:1203). La esencial interrelación entre los componentes de una cuenca hídrica, que hace del curso de agua un verdadero sistema, se refleja en la estrecha interdependencia observable entre sus diversos elementos (Fallos: 340:1695, considerando 13). En tal sentido, **la concepción de unidad ambiental de gestión de las cuencas hídricas**, como bien colectivo de pertenencia comunitaria y de objeto indivisible, se encuentra previsto con claridad y contundencia en el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (ley 25.688, artículos 2°, 3° y 4°).

En este marco, la cuenca se presenta como una delimitación propia de la denominada “territorialidad ambiental”, que responde a factores predominantemente naturales y se contrapone con la territorialidad federal, que expresa una decisión predominantemente histórica y cultural (aquella que delimita las jurisdicciones espaciales de los sujetos partícipes del federalismo argentino) (cfr. Fallos: 340:1695).

En torno a tales perspectivas, este Tribunal ha sostenido que la relevancia constitucional que la protección ambiental y el federalismo tienen en nuestro país exige emprender una tarea de “compatibilización”, que no es una tarea “natural” (porque ello significaría “obligar” a la naturaleza a seguir los mandatos del hombre) sino predominantemente “cultural” (Fallos: 340:1695).

9°) Que, en consecuencia, en el *sub examine* corresponde compatibilizar: i) el carácter excepcional y restrictivo de la competencia federal (artículos 121, 116, y 75, inciso 12, de la Carta Fundamental), acotada y definida a los poderes que las provincias delegaron en el Estado Federal (Fallos: 341:324; 342:667, entre muchos otros); con ii) la naturaleza integral e interdependiente de la cuenca hídrica (Fallos: 340:1695; 342:1203), a la luz de los principios precautorio y preventivo del derecho ambiental (artículo 4° ley 25.675) y teniendo en consideración que las causas y las fuentes de los problemas ambientales se deben atender en forma integrada. Todo ello en el marco restringido y provisorio del ámbito cognoscitivo propio en el que se dirimen las cuestiones de competencia (Fallos: 339:353).

En esa línea, cabe concluir que resulta dirimente en la solución de conflictos de competencia como el presente la existencia de elementos de los que pueda concluirse, con cierto grado de razonabilidad, que la contaminación investigada pueda afectar otros cauces de aguas interjurisdiccionales. A tal conclusión podría arribarse a partir de aspectos tales como el grado de contaminación registrado, las características del curso de agua receptor de la contaminación, el elemento contaminante de que se trate, la distancia que este debe recorrer, su volumen, u otros datos que se estimen pertinentes a los fines de determinar la potencialidad señalada.

10) Que en el *sub iudice* es posible verificar:

a) que –de acuerdo al informe elaborado por el Jefe del Servicio de Policía Científica del Escuadrón 55 “TUCUMÁN” de Gendarmería Nacional- en el basural a cielo abierto se hallaron no solo residuos peligrosos sino también residuos patológicos, los cuales se encuentran incluidos en las previsiones de la ley citada, artículos 2° y 19. En dicho informe también se consignó que “*en diferentes sectores del predio, existen depresiones en el terreno, que en ocasiones de mucha lluvia se llenan de agua. Como consecuencia de ello, se produce la proyección de los líquidos lixiviables a través de las distintas capas del suelo, por arrastre de la misma y al Río Famaillá que se encuentra lindante al basural*” (fs. 283 y mapa de fs. 294).

b) que el perito especialista en Geología y Medio Ambiente Adolfo Antonio Gutiérrez comprobó la presencia de residuos peligrosos en el predio y estimó como una de las consecuencias la posible contaminación del nivel freático y de las aguas superficiales del río Famaillá (fs. 326).

c) que el informe producido en el marco del Proyecto GEO Ciudades del PNUMA alerta que “es característica de toda la región que la napa freática carezca de una buena protección natural, como sucede en la zona de abanicos aluviales, por lo que cualquier carga contaminante (aguas negras, lixiviado de cementerios, efluentes industriales, estaciones de servicios, basurales), tendrá fácil acceso al agua” (“Perspectivas del Medio Ambiente Urbano: Geo San Miguel de Tucumán, Oficina regional para América Latina y El Caribe, FAU-UNYT, Tucumán 2005, pág. 119).

Lo dicho es suficiente para concluir que en el presente caso existen factores que permiten concluir que el río Salí (cuyo receptáculo es el embalse frontal del río Hondo, Provincia de Santiago del Estero) podría, razonablemente y en el marco de la interdependencia que se verifica entre los elementos de una cuenca hídrica, convertirse en cuerpo receptor del efluente líquido contaminante que, *prima facie*, afectaría al río Famaillá.

11) Que, en definitiva, con los estándares de ponderación provisorios y restringidos característicos de esta etapa inicial del proceso, se considera que se encuentra configurada, con carácter provisorio, la presencia de elementos que permiten razonablemente colegir el **requisito de afectación interjurisdiccional**, lo que hace surtir la competencia de la justicia federal.

12) Que el juez Lorenzetti suscribe la presente en la localidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, y el juez Rosatti lo hace en la localidad de Santa Fe, provincia homónima, en virtud de las medidas de aislamiento social preventivas dispuestas por las autoridades nacionales.

Por ello, en atención al estado de las presentes actuaciones se resuelve:

1) Habilitar días y horas inhábiles del día de la fecha exclusivamente a los fines del dictado de la presente sentencia.

2) De conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador Fiscal, declarar que deberá entender en la presente causa en la que se originó la cuestión incidental de competencia, el Juzgado Federal n° 2 de Tucumán, al que se le remitirá. Hágase saber al Juzgado de Instrucción Penal y de Menores del Centro Judicial Monteros, Provincia de Tucumán.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ (*en disidencia*)– ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO (*en disidencia*)– JUAN CARLOS MAQUEDA – RICARDO LUIS LORENZETTI – HORACIO ROSATTI.

DISIDENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ Y DE
LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO

Considerando que:

1º) Entre el Juzgado Federal n° 2 de Tucumán y el Juzgado de Instrucción Penal y de Menores del Centro Judicial Monteros de esa provincia se suscitó un conflicto negativo de competencia en torno a la causa instruida por la presunta contaminación causada por un basural a cielo abierto ubicado en la localidad de San José en adyacencias a la rotonda, sobre la ruta nacional n° 38, Famaillá, Provincia de Tucumán, donde arrojarían residuos la Municipalidad de Famaillá y la empresa Citrícola San Miguel S.A.

2º) El juez federal declinó la competencia para entender en la causa y remitió el expediente a la justicia local sobre la base de que no se había comprobado la existencia de “residuos peligrosos” de los contemplados en la ley 24.051 y, por consiguiente, no se trataba de las figuras penales previstas en dicha ley, presupuesto necesario para justificar la intervención de la justicia federal (fs. 386/389).

Por su parte, el juez de instrucción no aceptó la competencia atribuida sobre la base de que los residuos que motivan esta causa tendrían el carácter de residuos peligrosos en los términos de la ley 24.051 y “fueron depositados en los márgenes del Río Famaillá, produciendo [...] la contaminación del suelo y del propio Río Famaillá, afluente natural del Río Salí”. El juez de instrucción consideró, además, que al contaminarse el río Famaillá se contamina el río Salí y, finalmente, el embalse río Hondo y el río Dulce en el territorio de la vecina Provincia de Santiago del Estero (fs. 400/403 vta.).

Remitida la causa al juez federal, este insistió en su incompetencia sosteniendo que no se había comprobado la presencia de residuos peligrosos ni patológicos en los términos de la ley 24.051 (fs. 405/408). Con esta sentencia quedó formalmente trabada la contienda de competencia.

3º) En la presente causa corresponde determinar el criterio de atribución de competencia en casos en los que se investigan supuestos de contaminación ambiental por residuos peligrosos en el marco de la ley 24.051. Este Tribunal se ha pronunciado en numerosas oportunidades sobre el tema.

Con anterioridad al pronunciamiento dictado en la causa “Lubricentro Belgrano” (Fallos: 323:163), esta Corte aceptaba la competencia de los tribunales federales ante la mera posibilidad de que en el hecho contaminante estuviese involucrada alguna de las sustancias comprendidas en el Anexo I de la ley 24.051 y se hubiera denunciado la comisión de algunos de los delitos previstos en los artículos 55 a 57 de la referida ley (cfr., por ejemplo, Fallos: 317:1332 y 318:1369).

En el 2000, al resolver la causa “Lubricentro Belgrano”, el Tribunal modificó su criterio. Con el propósito de dar plena aplicación a la intención del legislador, de respetar las atribuciones de las provincias en la materia, y en función del análisis armónico de la ley 24.051 y del artículo 41 de la Constitución Nacional —que atribuye a la Nación la facultad de dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del ambiente **sin que ellas alteren las jurisdicciones locales**—, estimó que correspondía la jurisdicción de los tribunales provinciales cuando de las probanzas del sumario no surgía que los desechos pudieran afectar a las personas o al ambiente fuera de los límites de la provincia respectiva, incluso si los materiales secuestrados pudieran considerarse residuos peligrosos en los términos de la ley 24.051.

En la causa “Presidente de la Asociación Civil Yussef s/ denuncia p/ basural a cielo abierto en Ohuanta” (Competencia CSJ 285/2011 (47-C)/CS1, resuelta el 19 de junio de 2012), el Tribunal, luego de recordar el cambio jurisprudencial antes mencionado, citó pronunciamientos que endosaban la doctrina de “Lubricentro Belgrano” en casos decididos con posterioridad a ella (Fallos: 326:915, 1649, 4996; 327:2777, 4336; 329:2358; 330:1823; 331:1231; 332:867; y Competencia CSJ 192/2007 (43-C)/CS1 “Química Hiper s/ incendios, explosiones o inundación”, resuelta el 5 de junio de 2007) y precisó que la intervención del fuero federal está limitada a los casos en los que **la afectación ambiental interjurisdiccional esté demostrada con un grado de convicción suficiente** (considerando 4º, segundo párrafo). Este criterio fue reiterado en otros pronunciamientos (Competencia CSJ 528/2011 (47-C)/CS1 “Indunor SA s/ sup/ infracc. ley 24.051” del 19 de junio de 2012; Competencia CSJ 588/2011 (47-C)/CS1, “Quevedo, Carlos Alberto s/ demanda” del 19 de junio de 2012; Competencia CSJ 802/2011 (47-C)/CS1, “N.N. s/ av. inf. ley 24.051 (Laguna de los Padres)” del 7 de agosto de 2012). Por lo tanto, a los fines de decidir la cuestión de competencia aquí planteada, es necesario determinar si existen probanzas efectivas —no meramente conjeturales— que, con un grado de convicción suficiente, demuestren que el basural presuntamente ocasionado por los desechos arrojados por la Municipalidad de Famaillá y la empresa Citrícola San Miguel S.A. afecta a las personas o al ambiente fuera de los límites de la Provincia de Tucumán.

En el caso no se ha verificado el presupuesto antes explicado para la procedencia de la jurisdicción federal. No hay ningún elemento de juicio que autorice la afirmación de que el basural ubicado en la localidad de San José, Provincia de Tucumán, afecta a las personas o al ambiente en el territorio de otra provincia.

Para ello, en los términos de la consolidada jurisprudencia señalada, tendría que existir prueba de que el río Famaillá presenta una afectación que llega al río Salí —evidencia que no surge de autos— con una entidad suficiente para impactar, finalmente, en el embalse río Hondo ubicado en el límite con la Provincia de Santiago del Estero.

4º) La prueba exigida por el criterio que se acaba de recordar no puede ser suplida con la invocación obvia de la naturaleza integral e interdependiente de las cuencas hídricas o de los recursos naturales en general ya que, si ello bastara, todo conflicto medioambiental sería de competencia federal, conclusión que contraría el criterio legislativo y constitucional en la materia. Para decirlo en palabras de esta misma Corte:

“...la indiscutible migración de los cursos de agua, y de elementos integrados a ella como consecuencia de la acción antrópica, no son datos suficientes para tener por acreditada la interjurisdiccionalidad invocada (...) (arg. Fallos: 329:2469, citado, considerando 3º). Si bien la interdependencia es inherente al ambiente, y sobre la base de ella podría afirmarse que siempre se puede aludir al carácter interjurisdiccional referido, para valorar las situaciones que se plantean no debe perderse de vista la localización del factor degradante, y resulta claro que en el *sub lite* dicho factor, en el caso de existir, se encuentra en el territorio de la Provincia de San Juan. Ello, más allá de la

movilidad que se le pueda atribuir a ciertos elementos que se utilicen en la explotación minera que se denuncia, y con relación a los cuales sería muy difícil afirmar —con los antecedentes obrantes en autos y sin prueba concreta al respecto— que llegan a otros territorios con las características contaminantes que se le atribuyen; y que autoricen a concluir que será necesario disponer que otras jurisdicciones recompongan el medio ambiente tal como se pide.” (Fallos: 330:4234).

Por último, para decidir cuestiones de competencia entre tribunales provinciales y federales no es suficiente la invocación de los principios de prevención, precautorio, de sustentabilidad y de congruencia que rigen en materia ambiental de acuerdo con el artículo 4° de la ley 25.675. Ello es así puesto que es imperativo para todas las jurisdicciones garantizar no solamente la vigencia de estos principios sino también la de todos aquellos que rigen en materia ambiental. Lo dicho resulta del texto mismo de la ley 25.675, reglamentaria del artículo 41 de la Constitución y, por consiguiente, de la regla contenida en dicha cláusula que manda respetar las jurisdicciones locales. En este sentido, el artículo 7° de la referida ley dispone que, “la aplicación de esta ley [es decir, de los principios que ella recepta] corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas” y que solo procede la competencia federal “en los casos que el acto, omisión o situación generada **provoque efectivamente** degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales” (el destacado es añadido).

Como fue dicho por esta Corte, para decidir sobre la naturaleza federal o provincial del pleito, la determinación del carácter interjurisdiccional del daño denunciado debe ser realizada de un modo particularmente estricto de manera tal que, si no se verifican los supuestos que la determinan, el conocimiento de la causa en cuestión corresponde a la justicia local (Fallos: 324:1173; 334:1143, entre muchos otros).

Por ello, en atención al estado de las presentes actuaciones se resuelve:

- 1) Habilitar días y horas inhábiles del de la fecha exclusivamente a los fines del dictado de la presente sentencia.
- 2) Oído el señor Procurador Fiscal, declarar que deberá entender en la causa en la que se originó la presente cuestión de competencia el Juzgado de Instrucción Penal y de Menores del Centro Judicial Monteros, al que se le remitirá. Hágase saber al Juzgado Federal n° 2 de Tucumán.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ – ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO.

Servicio de agua y mantenimiento empresa del Estado Provincial s/ infracción ley 24.051 (art. 55)

Fecha: 11/6/2020

COMPETENCIA FEDERAL - MEDIO AMBIENTE - DAÑO AMBIENTAL - CONFLICTO DE COMPETENCIA - RESIDUOS PELIGROSOS - CONTAMINACION AMBIENTAL

La exigencia de interjurisdiccionalidad de la contaminación constituye presupuesto ineludible para atribuir la competencia federal, aún frente a la constatación de la presencia de residuos peligrosos.

MEDIO AMBIENTE - CONFLICTO DE COMPETENCIA - COMPETENCIA

La Ley General del Ambiente establece que su aplicación e interpretación, así como la de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estará sujeta al cumplimiento de los principios establecidos en su artículo 4, que se deben integrar, conforme el artículo 5, es decir los principios de congruencia, de prevención, precautorio, y de sustentabilidad, que entre otros, informan todo el sistema de derecho ambiental, y su aplicación resulta determinante también en cuestiones de competencia.

CUENCA HIDRICA -AGUA – MEDIO AMBIENTE

La noción que da sentido a la cuenca hídrica es la de unidad, en la que se comprende el ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y a un ambiente particular; la esencial interrelación entre los componentes de aquella, que hace del curso de agua un verdadero sistema, se refleja en la estrecha interdependencia observable entre sus diversos elementos.

CUENCA HIDRICA - MEDIO AMBIENTE - AGUA – COMPETENCIA - FEDERALISMO

La cuenca se presenta como una delimitación propia de la denominada “territorialidad ambiental”, que responde a factores predominantemente naturales y se contrapone con la territorialidad federal, que expresa una decisión predominantemente histórica y cultural - aquella que delimita las jurisdicciones espaciales de los sujetos partícipes del federalismo argentino -.

MEDIO AMBIENTE - FEDERALISMO

La relevancia constitucional que la protección ambiental y el federalismo tienen en nuestro país exige emprender una tarea de compatibilización, que no es una tarea natural (porque ello significaría obligar a la naturaleza a seguir los mandatos del hombre) sino predominantemente cultural.

CONFLICTO DE COMPETENCIA - MEDIO AMBIENTE - RESIDUOS PELIGROSOS - CONTAMINACION AMBIENTAL - AGUA - COMPETENCIA FEDERAL - PRUEBA - DAÑO AMBIENTAL - CUENCA HIDRICA - PROVINCIAS

Resulta dirimente para resolver los conflictos de competencia en causas donde se investiga la contaminación con residuos peligrosos a cauces de agua internos provinciales, cuando este pertenece a una cuenca hídrica interjurisdiccional, la existencia de elementos de los que pueda derivarse, con cierto grado de razonabilidad, que la contaminación investigada pueda potencialmente afectar otros cauces de aguas interjurisdiccionales.

COMPETENCIA FEDERAL - MEDIO AMBIENTE - CONTAMINACION AMBIENTAL - RESIDUOS PELIGROSOS - AGUA - PRUEBA - DAÑO AMBIENTAL – PROVINCIAS

Corresponde a la justicia federal entender en una causa donde se investiga la contaminación con residuos peligrosos a cauces de agua internos provinciales que pertenecen a una cuenca hídrica interjurisdiccional, si con los estándares de ponderación provisorios y restringidos característicos de la etapa inicial del proceso, se considera que se encuentra configurada, con carácter provisorio, la presencia de elementos que permiten razonablemente colegir el requisito de afectación interjurisdiccional.

CONFLICTO DE COMPETENCIA - MEDIO AMBIENTE - CONTAMINACION AMBIENTAL - RESIDUOS PELIGROSOS - PRUEBA - DAÑO AMBIENTAL - AGUA - CUENCA HIDRICA -PROVINCIAS

A los fines de decidir la cuestión de competencia suscitada en una causa donde se investiga la contaminación con residuos peligrosos a cauces de agua internos provinciales que pertenecen a una cuenca hídrica interjurisdiccional, es necesario determinar si existen probanzas efectivas -no meramente conjeturales- que, con un grado de convicción suficiente, demuestren que la descarga de líquidos cloacales al arroyo Correntoso afecta a las personas o al ambiente fuera de los límites de la Provincia del Chaco (Disidencia de los jueces Rosenkrantz y Highton de Nolasco).

CONFLICTO DE COMPETENCIA - MEDIO AMBIENTE - CONTAMINACION AMBIENTAL - RESIDUOS PELIGROSOS - AGUA - PRUEBA - DAÑO AMBIENTAL - COMPETENCIA LOCAL - COMPETENCIA FEDERAL - PROVINCIAS

La justicia federal no es competente para entender en una causa donde se investiga la contaminación con residuos peligrosos a cauces de agua internos provinciales que pertenecen a una cuenca hídrica interjurisdiccional, pues no hay ningún elemento de juicio que autorice

la afirmación de que la descarga de líquidos cloacales en la Provincia del Chaco, afecta a las personas o al ambiente en el territorio de otra provincia (Disidencia de los jueces Rosenkrantz y Highton de Nolasco).

CONFLICTO DE COMPETENCIA - MEDIO AMBIENTE - CONTAMINACION AMBIENTAL - RESIDUOS PELIGROSOS - COMPETENCIA FEDERAL - COMPETENCIA LOCAL - PRUEBA - DAÑO AMBIENTAL - AGUA - CUENCA HIDRICA - PROVINCIAS

La invocación obvia de la naturaleza integral e interdependiente de las cuencas hídricas o de los recursos naturales en general no puede suplir la prueba exigida, para establecer la competencia federal, relativa a la afectación a personas o al ambiente de otra provincia, pues si ello bastara, todo conflicto medioambiental sería de competencia federal, conclusión que contraría el criterio legislativo y constitucional en la materia (Disidencia de los jueces Rosenkrantz y Highton de Nolasco).

CONFLICTO DE COMPETENCIA - MEDIO AMBIENTE - CONTAMINACION AMBIENTAL - RESIDUOS PELIGROSOS - COMPETENCIA FEDERAL - COMPETENCIA LOCAL - DAÑO AMBIENTAL - PROVINCIAS

Para decidir cuestiones de competencia entre tribunales provinciales y federales no es suficiente la invocación de los principios de prevención, precautorio, de sustentabilidad y de congruencia que rigen en materia ambiental de acuerdo con el artículo 4° de la ley 25.675; puesto que es imperativo para todas las jurisdicciones garantizar no solamente la vigencia de estos principios sino también la de todos aquellos que rigen en materia ambiental (Disidencia de los jueces Rosenkrantz y Highton de Nolasco).

CONFLICTO DE COMPETENCIA - MEDIO AMBIENTE - CONTAMINACION AMBIENTAL - DAÑO AMBIENTAL - RESIDUOS PELIGROSOS - RIOS - AGUA - COMPETENCIA LOCAL

Para decidir sobre la naturaleza federal o provincial de un pleito, la determinación del carácter interjurisdiccional del daño denunciado debe ser realizada de un modo particularmente estricto de manera tal que, si no se verifican los supuestos que la determinan, el conocimiento de la causa en cuestión corresponde a la justicia local (Disidencia de los jueces Rosenkrantz y Highton de Nolasco).

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 11 de junio de 2020.

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que entre el Juzgado Federal de Presidencia Roque Sáenz Peña y el Juzgado de Garantías y Transición de General José de San Martín, ambos de la Provincia del Chaco, se suscitó un conflicto negativo de competencia en la causa en que se investiga una supuesta infracción a la ley 24.051, por la descarga de afluentes cloacales en el arroyo Correntoso, que desemboca en el río Oro, afluente del río Paraguay.

2°) Que la jueza federal declinó su competencia a favor de la justicia local con fundamento en que no se habría acreditado la afectación de un recurso interjurisdiccional. Sostuvo que del informe realizado por la Administración Provincial del Agua (APA), surgía que la presencia de coliformes fecales y aguas servidas solo afectaba a vecinos de la localidad de General San Martín, sin que se verifiquen en la causa elementos que permitan concluir que el río Oro se encuentre en vías de contaminación.

En ese entendimiento, concluyó que la posible contaminación no trascendería las fronteras de la provincia, motivo por el cual no se habría afectado un recurso interjurisdiccional.

Suma a lo expuesto que no se darían en el caso los supuestos establecidos en la ley 24.051, artículo 1°.

3º) Que por su parte, la jueza provincial rechazó esa atribución de competencia, sobre la base de un informe de la licenciada Cúneo Basaldúa, del cual desprendió que los valores detectados no cumplen con los máximos admisibles y que el efluente no era apto para su vuelco al curso de agua superficial, enmarcándose en el Anexo II de la ley, lo que afectaba el cauce interprovincial.

Con la insistencia del magistrado federal quedó formalmente trabada la contienda.

4º) Que la ley 24.051 delimita su aplicación, y por ende la competencia federal en los términos del artículo 58, a aquellos supuestos de “*generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos ... cuando se tratare de residuos generados o ubicados en lugares sometidos a jurisdicción nacional o, aunque ubicados en territorio de una provincia estuvieren destinados al transporte fuera de ella, o cuando, a criterio de la autoridad de aplicación, dichos residuos pudieren afectar a las personas o el ambiente más allá de la frontera de la provincia en que se hubiesen generado, o cuando las medidas higiénicas o de seguridad que a su respecto fuere conveniente disponer, tuvieren una repercusión económica sensible tal, que tornare aconsejable uniformarlas en todo el territorio de la Nación, a fin de garantizar la efectiva competencia de las empresas que debieran soportar la carga de dichas medidas*” (artículo 1º, énfasis agregado).

Por su parte, la ley 25.675 General del Ambiente establece en su artículo 7º que “*la aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas. En los casos que el acto, omisión o situación generada **provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal***”. De tal manera, de la lectura de la norma citada se concluye la regla de la competencia ordinaria y la excepción de la competencia federal para aquellos casos en que, efectivamente, se verifique una afectación interjurisdiccional.

5º) Que, en el marco normativo citado, este Tribunal ha subrayado la exigencia de interjurisdiccionalidad de la contaminación como presupuesto inexorable para atribuir la competencia federal (“Lubricentro Belgrano”, Fallos: 323:163), aún frente a la constatación de la presencia de residuos peligrosos.

A tal efecto, se tuvo en cuenta la intención puesta de manifiesto por el legislador en el debate parlamentario de la ley 24.051, que no fue otra que la de respetar las atribuciones de las provincias para dictar normas de igual naturaleza. Ello en el marco de las atribuciones atribuidas en el artículo 41 de la Constitución Nacional, conforme el cual corresponde a la Nación la facultad de dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del ambiente, y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

Por su parte, la Corte sostuvo que debe conocer el fuero de excepción cuando tal afectación jurisdiccional “*no puede descartarse*” (Fallos: 318:1369; 325:823; 328:1993; 329:1028, entre otros).

6º) Que en la presente causa se investiga la contaminación que habría producido la firma Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial (SAMEEP), por la descarga de líquidos cloacales provenientes del pozo de bombeo de la mencionada firma, ubicada en la localidad de General de San Martín (Provincia del Chaco), en forma deficiente y sin tratamiento alguno, al arroyo Correntoso, el cual desemboca en el río Oro, afluente del río Paraguay.

Específicamente, si bien dos de los recursos ambientales que se encontrarían afectados por los hechos investigados son cauces internos de la Provincia del Chaco (arroyo Correntoso y río Oro), estos integran una importante cuenca hídrica interjurisdiccional (río Paraguay).

En consecuencia, el tema a decidir en el presente es el criterio de atribución de competencias que debe utilizarse en la investigación de la contaminación con residuos peligrosos a cauces de agua internos provinciales, cuando este pertenece a una cuenca hídrica interjurisdiccional.

7º) Que, en la ponderación de tal criterio cabe en primer lugar señalar que la Ley General del Ambiente establece que su aplicación e interpretación, así como la de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estará sujeta al cumplimiento de los principios establecidos en su artículo 4º, que se deben integrar, conforme el artículo 5º, en todas las decisiones de carácter ambiental.

Los principios allí destacados, es decir de congruencia, de prevención, precautorio, y de sustentabilidad, entre otros, informan todo el sistema de derecho ambiental, y su aplicación resulta determinante también en cuestiones de competencia.

8°) Que este Tribunal se ha pronunciado sobre la trascendencia del concepto de cuenca hidrográfica, recordando que “*son ámbitos físicos dentro de los cuales los distintos usos y efectos de los recursos hídricos y los demás recursos naturales son naturalmente interdependientes y por tal motivo deben ser usados y conservados de manera integrada*” (Fallos: 340:1695; 342:1203).

En efecto, la noción que da sentido a la cuenca hídrica es la de **unidad**, en la que se comprende el ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y a un ambiente particular (Fallos: 342:1203). La esencial interrelación entre los componentes de una cuenca hídrica, que hace del curso de agua un verdadero sistema, se refleja en la estrecha interdependencia observable entre sus diversos elementos (Fallos: 340:1695, considerando 13). En tal sentido, **la concepción de unidad ambiental de gestión de las cuencas hídricas**, como bien colectivo de pertenencia comunitaria y de objeto indivisible, se encuentra previsto con claridad y contundencia en el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (ley 25.688, artículos 2°, 3° y 4°).

En este marco, la cuenca se presenta como una delimitación propia de la denominada “territorialidad ambiental”, que responde a factores predominantemente naturales y se contrapone con la territorialidad federal, que expresa una decisión predominantemente histórica y cultural (aquella que delimita las jurisdicciones espaciales de los sujetos partícipes del federalismo argentino) (cfr. Fallos: 340:1695).

En torno a tales perspectivas, este Tribunal ha sostenido que la relevancia constitucional que la protección ambiental y el federalismo tienen en nuestro país exige emprender una tarea de “compatibilización”, que no es una tarea “natural” (porque ello significaría “obligar” a la naturaleza a seguir los mandatos del hombre) sino predominantemente “cultural” (Fallos: 340:1695).

9°) Que, en consecuencia, en el *sub examine* corresponde compatibilizar: i) el carácter excepcional y restrictivo de la competencia federal (artículos 121, 116, y 75, inciso 12, de la Carta Fundamental), acotada y definida a los poderes que las provincias delegaron en el Estado Federal (Fallos: 341:324; 342:667, entre muchos otros); con ii) la naturaleza integral e interdependiente de la cuenca hídrica (Fallos: 340:1695; 342:1203), a la luz de los principios precautorio y preventivo del derecho ambiental (artículo 4° ley 25.675) y teniendo en consideración que las causas y las fuentes de los problemas ambientales se deben atender en forma integrada. Todo ello en el marco restringido y provisorio del ámbito cognoscitivo propio en el que se dirimen las cuestiones de competencia (Fallos: 339:353).

En esa línea, cabe concluir que resulta dirimente en la solución de conflictos de competencia como el presente la existencia de elementos de los que pueda derivarse, con cierto grado de razonabilidad, que la contaminación investigada pueda potencialmente afectar otros cauces de aguas interjurisdiccionales. A tal conclusión podría arribarse a partir de aspectos tales como el grado de contaminación registrado, las características del curso de agua receptor de la contaminación, el elemento contaminante de que se trate, la distancia que este debe recorrer, su volumen, u otros datos que se estimen pertinentes a los fines de determinar la potencialidad señalada.

10) Que en el *sub iudice*:

a) se investiga una descarga irregular, “en crudo”, de desechos cloacales líquidos, sin tratamiento previo, realizado por la empresa que presta el servicio de agua y cloacas, en parte a cielo abierto, que afecta las aguas del arroyo Correntoso y con ello el río Oro.

b) el vuelco de efluentes se produce en la localidad de General José de San Martín, cercana a la desembocadura del río Oro en el Paraguay (100 km realizando un cálculo en línea recta desde General José de San Martín hasta Las Palmas, localidad más cercana a la desembocadura en el río Paraguay). A su vez, aproximadamente 30 km antes de su desembocadura, el río Oro está sometido al caudal dominante de la Gran Cuenca Paraná (Ministerio de la Producción y Ambiente, Gobierno de la Provincia del Chaco – Centro de documentación e información, “Recopilaciones de textos y mapas de la Provincia del Chaco”, páginas 31 y 51).

c) el informe técnico producido por la UFIMA permite concluir el carácter peligroso que presentarían los residuos identificados, que fueron clasificados dentro del Anexo II de la ley 24.051, por poseer características de peligrosidad H6.2: Sustancias infecciosas (fs. 138/139 vta.).

d) el caudal de efluentes, al año 2012, era de 1600 m³/día, y la cantidad de usuarios conectados a la red cloacal ascendía de 5600 a 6000 habitantes, lo que representaba un 40% (Informe ambiental de los Sistemas de tratamientos cloacales en las localidades de General San Martín, obrante a fs. 89/98).

e) si bien el “Informe técnico Ambiental Arroyo Correntoso” (fs. 123/134) producido por las autoridades provinciales, sostiene que se respetan los niveles guía del decreto reglamentario 847/92 de la ley 3230, Código de Aguas, por lo que se concluye que tal arroyo “*va depurando el líquido cloacal aguas abajo sin tener influencia en el sistema...*”, tal información se contrapone con la conclusión del dictamen técnico de UFIMA mencionado, conforme al cual los valores que no cumplen con los máximos admisibles según el decreto mencionado son: sólidos disueltos totales, sólidos sedimentables en 10 minutos y sólidos sedimentables en 2 hs. Asimismo, el informe citado sostiene que el valor de las bacterias coliformes (parámetro no abordado por el decreto), permite concluir, tomando como referencia normativas análogas, que el efluente no es apto para su vuelco a curso de agua superficial.

f) el informe técnico producido por la UFIMA da cuenta que el efluente cloacal arrojado al arroyo contenía 23.000 coliformes fecales (termotolerantes) NMP4/100 ml. Tales bacterias se caracterizan por soportar temperaturas elevadas, y reproducirse con mayor facilidad en ambientes lóticos, circunstancias que se verifican en la región del Chaco oriental.

g) las capacidades hidrográficas del río Oro permitirían, en principio, concluir su dificultad para depurar el tipo de efluentes en estudio (ello por cuanto dicho cauce de agua presenta similitudes al río Negro, que permiten tomar como referencia los estudios realizados en torno al segundo, cfr. Plan General de Manejo del Parque Nacional Chaco, 2001, pág. 39 y Plan director y proyecto ejecutivo del sistema cloacal del área metropolitana del gran Resistencia, evaluación de impacto ambiental, elaborado por la Provincia del Chaco).

Lo dicho es suficiente para colegir que en el presente caso existen factores que permiten desprender que el río Paraguay podría, razonablemente y en el marco de la interdependencia que se verifica entre los elementos de una cuenca hídrica, convertirse en cuerpo receptor del efluente líquido contaminante que, *prima facie*, afectaría al arroyo Correntoso y al río Oro.

11) Que, en definitiva, con los estándares de ponderación provisorios y restringidos característicos de esta etapa inicial del proceso, se considera que se encuentra configurada, con carácter provisorio, la presencia de elementos que permiten razonablemente colegir el **requisito de afectación interjurisdiccional**, lo que hace surtir la competencia de la justicia federal.

12) Que el juez Lorenzetti suscribe la presente en la localidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, y el juez Rosatti lo hace en la localidad de Santa Fe, provincia homónima, en virtud de las medidas de aislamiento social preventivas dispuestas por las autoridades nacionales.

Por ello, en atención al estado de las presentes actuaciones se resuelve:

1) Habilitar días y horas inhábiles del día de la fecha exclusivamente a los fines del dictado de la presente sentencia.

2) De conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador Fiscal, declarar que deberá entender en la presente causa en la que se originó la cuestión incidental de competencia, el Juzgado Federal de Primera Instancia de Roque Sáenz Peña, al que se le remitirá. Hágase saber al Juzgado de Garantías y Transición de General José de San Martín, Provincia del Chaco.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ (*en disidencia*)– ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO (*en disidencia*)– JUAN CARLOS MAQUEDA – RICARDO LUIS LORENZETTI – HORACIO ROSATTI.

DISIDENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ Y DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO

Considerando que:

1º) Entre el Juzgado Federal de Presidencia Roque Sáenz Peña y el Juzgado de Garantías y Transición de General José de San Martín, ambos de la Provincia del Chaco, se suscitó un conflicto negativo de competencia en torno a la causa instruida por la presunta infracción a la ley 24.051, en la cual se investiga a la firma SAMEEP (Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial) por la descarga de líquidos cloacales al arroyo Correntoso que desemboca en el río de Oro, afluente del río Paraguay, provenientes del pozo de bombeo de la mencionada firma ubicada en la localidad de General San Martín (Provincia del Chaco).

2º) La jueza federal declinó la competencia para entender en la causa y remitió el expediente a la justicia local sobre la base de que no se había acreditado la afectación de un recurso interjurisdiccional. Al respecto, la jueza federal indicó que, de la investigación realizada, surgía que la presencia de coliformes fecales y aguas servidas solo afectaba a vecinos de la localidad de General San Martín que vivían en inmediaciones de las instalaciones de la empresa de aguas donde se encontraban los distintos pozos contenedores de aguas cloacales y no se verificaba que el río de Oro se encontrara en vías de contaminación. Por ello, la posible contaminación no trascendería las fronteras de la provincia (fs. 158/159).

Por su parte, la jueza provincial declinó la competencia atribuida mediante la mera invocación de un croquis ilustrativo. Sostuvo que los líquidos cloacales vertidos en forma deficiente y sin tratamiento alguno por la empresa SAMEEP contaminaban directamente el cauce de las aguas del arroyo Correntoso, circunstancia que, a su vez, contaminaba en forma directa las aguas del río de Oro y las aguas del río Paraguay al ser el río de Oro uno de sus afluentes. De este modo, a juzgar por la jueza provincial, el río Paraguay se convertía en cuerpo receptor del efluente líquido contaminante que arrojaba el pozo de la empresa SAMEEP ubicado en Av. Brown y calle Alberdi de la ciudad de San Martín (Chaco) lo que provocaría la degradación de un recurso de alcance interjurisdiccional (fs. 164/165).

Remitida la causa al juez federal subrogante, este insistió en su incompetencia, con lo que quedó formalmente trabada la contienda de competencia (fs. 171/172 vta.).

3º) En la presente causa corresponde determinar el criterio de atribución de competencia en casos en los que se investigan supuestos de contaminación ambiental por residuos peligrosos en el marco de la ley 24.051. Este Tribunal se ha pronunciado en numerosas oportunidades sobre el tema.

Con anterioridad al pronunciamiento dictado en la causa “Lubricentro Belgrano” (Fallos: 323:163), esta Corte aceptaba la competencia de los tribunales federales ante la mera posibilidad de que en el hecho contaminante estuviese involucrada alguna de las sustancias comprendidas en el Anexo I de la ley 24.051 y se hubiera denunciado la comisión de algunos de los delitos previstos en los artículos 55 a 57 de la referida ley (cfr., por ejemplo, Fallos: 317:1332 y 318:1369).

En el 2000, al resolver la causa “Lubricentro Belgrano”, el Tribunal modificó su criterio. Con el propósito de dar plena aplicación a la intención del legislador, de respetar las atribuciones de las provincias en la materia, y en función del análisis armónico de la ley 24.051 y del artículo 41 de la Constitución Nacional —que atribuye a la Nación la facultad de dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del ambiente **sin que ellas alteren las jurisdicciones locales**—, estimó que correspondía la jurisdicción de los tribunales provinciales cuando de las probanzas del sumario no surgía que los desechos pudieran afectar a las personas o al ambiente fuera de los límites de la provincia respectiva, incluso si los materiales secuestrados pudieran considerarse residuos peligrosos en los términos de la ley 24.051.

En la causa “Presidente de la Asociación Civil Yussef s/ denuncia p/basural a cielo abierto en Ohuanta” (Competencia CSJ 285/2011 (47-C)/CS1, resuelta el 19 de junio de 2012), el Tribunal, luego de recordar el cambio jurisprudencial antes mencionado, citó pronunciamientos

que endosaban la doctrina de “Lubricentro Belgrano” en casos decididos con posterioridad a ella (Fallos: 326:915, 1649, 4996; 327:2777, 4336; 329:2358; 330:1823; 331:1231; 332:867; y Competencia 192/2007 (43-C)/CS1 “Química Hiper s/ incendios, explosiones o inundación”, resuelta el 5 de junio de 2007) y precisó que la intervención del fuero federal está limitada a los casos en los que **la afectación ambiental interjurisdiccional esté demostrada con un grado de convicción suficiente** (considerando 4º, segundo párrafo). Este criterio fue reiterado en otros pronunciamientos (Competencia CSJ 528/2011 (47-C)/CS1 “Indunor SA s/ sup/ infracc. Ley 24.051” del 19 de junio de 2012; Competencia CSJ 588/2011 (47-C)/CS1 “Quevedo, Carlos Alberto s/ demanda” del 19 de junio de 2012; Competencia CSJ 802/2011 (47-C)/CS1 “N.N. s/ av. inf. ley 24.051 (Laguna de los Padres)” del 7 de agosto de 2012). Por lo tanto, a los fines de decidir la cuestión de competencia aquí planteada, es necesario determinar si existen probanzas efectivas –no meramente conjeturales– que, con un grado de convicción suficiente, demuestren que la descarga de líquidos cloacales al arroyo Correntoso afecta a las personas o al ambiente fuera de los límites de la Provincia del Chaco.

En el caso no se ha verificado el presupuesto antes explicado para la procedencia de la jurisdicción federal. No hay ningún elemento de juicio que autorice la afirmación de que la descarga de líquidos cloacales provenientes del pozo de bombeo de la firma SAMEEP en la localidad de General San Martín, Provincia del Chaco, afecta a las personas o al ambiente en el territorio de otra provincia.

Para ello, en los términos de la consolidada jurisprudencia señalada, tendría que existir prueba de que la descarga de líquidos cloacales al arroyo Correntoso contamina en forma directa las aguas del río de Oro –evidencia que no surge de autos– con una entidad suficiente para impactar, finalmente, las aguas del río Paraguay.

4º) La prueba exigida por el criterio que se acaba de recordar no puede ser suplida con la invocación obvia de la naturaleza integral e interdependiente de las cuencas hídricas o de los recursos naturales en general ya que, si ello bastara, todo conflicto medioambiental sería de competencia federal, conclusión que contraría el criterio legislativo y constitucional en la materia. Para decirlo en palabras de esta misma Corte:

“...la indiscutible migración de los cursos de agua, y de elementos integrados a ella como consecuencia de la acción antrópica, no son datos suficientes para tener por acreditada la interjurisdiccionalidad invocada (...) (arg. Fallos: 329:2469, citado, considerando 3º). Si bien la interdependencia es inherente al ambiente, y sobre la base de ella podría afirmarse que siempre se puede aludir al carácter interjurisdiccional referido, para valorar las situaciones que se plantean no debe perderse de vista la localización del factor degradante, y resulta claro que en el *sub lite* dicho factor, en el caso de existir, se encuentra en el territorio de la Provincia de San Juan. Ello, más allá de la movilidad que se le pueda atribuir a ciertos elementos que se utilicen en la explotación minera que se denuncia, y con relación a los cuales sería muy difícil afirmar —con los antecedentes obrantes en autos y sin prueba concreta al respecto— que llegan a otros territorios con las características contaminantes que se le atribuyen; y que autoricen a concluir que será necesario disponer que otras jurisdicciones recompongan el medio ambiente tal como se pide.” (Fallos: 330:4234).

Por último, para decidir cuestiones de competencia entre tribunales provinciales y federales no es suficiente la invocación de los principios de prevención, precautorio, de sustentabilidad y de congruencia que rigen en materia ambiental de acuerdo con el artículo 4º de la ley 25.675. Ello es así puesto que es imperativo para todas las jurisdicciones garantizar no solamente la vigencia de estos principios sino también la de todos aquellos que rigen en materia ambiental.

Lo dicho resulta del texto mismo de la ley 25.675, reglamentaria del artículo 41 de la Constitución y, por consiguiente, de la regla contenida en dicha cláusula que manda respetar las jurisdicciones locales. En este sentido, el artículo 7º de la referida ley dispone que, “la aplicación de esta ley [es decir, de los principios que ella recepta] corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas” y que solo procede la competencia federal

“en los casos que el acto, omisión o situación generada **provoque efectivamente** degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales” (el destacado es añadido).

Como fue dicho por esta Corte, para decidir sobre la naturaleza federal o provincial del pleito, la determinación del carácter interjurisdiccional del daño denunciado debe ser realizada de un modo particularmente estricto de manera tal que, si no se verifican los supuestos que la determinan, el conocimiento de la causa en cuestión corresponde a la justicia local (Fallos: 324:1173; 334:1143, entre muchos otros).

Por ello, en atención al estado de las presentes actuaciones se resuelve:

1) Habilitar días y horas inhábiles del día de la fecha exclusivamente a los fines del dictado de la presente sentencia.

2) Oído al señor Procurador Fiscal, declarar que deberá entender en la causa en la que se originó la presente cuestión de competencia el Juzgado de Garantías y Transición de General José de San Martín, al que se le remitirá. Hágase saber al Juzgado Federal de Presidencia Roque Sáenz Peña.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ – ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO.

III - LITISPENDENCIA EN PROCESO COLECTIVO AMBIENTAL

Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza Riachuelo)

Fecha: 10/9/2019

Fallos: 342:1477

LITISPENDENCIA

La litispendencia procede cuando se configura la triple identidad de sujeto, objeto y causa, o bien cuando se evidencia la posibilidad de fallos contradictorios, caso en el cual la solución se logra, habida cuenta de razones de conexidad, por medio de la acumulación de procesos (arts. 188 y sgtes., Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

LITISPENDENCIA - DAÑO AMBIENTAL - EXCEPCION DE LITISPENDENCIA - MEDIO AMBIENTE

Si la litispendencia declarada está rigurosamente limitada a aquellos procesos en que el bien jurídico ambiental comprometido es colectivo, supraindividual, indivisible, impersonal y no fraccionable en cuotas adjudicables a cada uno de sus titulares, cuando no se reclama la tutela de un bien colectivo sino el resarcimiento de daños individuales ocasionados por el daño al ambiente, se está ante una clase de asuntos que resulta excluida de la declaración de litispendencia.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 10 de septiembre de 2019.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que a fs. 1907/1908 vta. se tuvo por contestada la demanda a las siguientes partes: 1) Estado Nacional (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación); 2) Provincia de Buenos Aires; 3) Ciudad Autónoma de Buenos Aires; 4) Municipalidades de Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, Gral. Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente; 5) Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE); 6) Aguas Argentinas S.A.; 7) Antivari S.A.C.I.; 8) AYSA S.A.; 9) Central Dock Sud S.A.; 10) Cervecería y Maltería Quilmes S.A.I.C.A. y G.; 11) Coto C.I.C.S.A.; 12) Curtiduría A. Gaita S.R.L.; 13) Curtiembre Ángel Giordano S.R.L.; 14) Curtiembre Francisco Urciuoli e Hijos S.A.; 15) Daimler Chrysler Argentina S.A.C.I.F.I.M. (hoy Mercedes Benz S.A.); 16) Danone Argentina S.A.; 17) Dapsa S.A.; 18) Dow Química Argentina S.A.; 19) Fábrica Justo S.A.I.C.; 20) Frigorífico Regional Gral. Las Heras S.A.; 21) Materia Hermanos S.A.C.I.; 22) Meranol S.A.C.I.; 23) Molinos Río de la Plata S.A.; 24) ODFJELL Terminals Tagsa S.A.; 25) Orvol S.A.; 26) Pamsa (Productores de Alcohol de Melaza S.A.); 27) Petrobras Energía S.A.; 28) Petrolera del Cono Sur S.A.; 29) Petro Río Compañía Petrolera S.A.; 30) Química True S.A.C.I.F.; 31) Rasic Hnos. S.A.; 32) Sadesa S.A.; 33) Sea Tank Costal Petroleum Argentina S.A.; 34) Shell Capsa; 35) Solvay Indupa S.A.I.C.; 36) Sulfargen S.A.; 37) TriEco S.A. y 38) YPF S.A.

2º) Que con los escritos respectivos se formó un legajo individual por cada contestación.

3º) Que las siguientes demandadas invocaron en sus contestaciones la existencia de un proceso judicial que, a su entender, generaría una situación de litispendencia parcial respecto de estos autos, conforme surge de los legajos respectivos: ANTIVARI S.A.C.I. (I.07, fs. 17 vta./18, apartado VI, en adelante todos, del escrito de responde), DOW QUÍMICA ARGENTINA S.A. (I.18, fs. 38 vta., apartado XXV), MERANOL SACI (I.22, fs. 32, apartado XIV.4 y fs. 290/304 de los autos principales), ODFJELL TERMINALS TAGSA S.A. (I.24, fs. 81 bis/82, apartado V), PE-

TROBRAS ENERGÍA S.A. (I.27, fs. 101 vta./102 vta., apartado VII), PETRO RÍO COMPAÑÍA PETROLERA S.A. (I.29, fs. 28/29 vta., apartado IX) y SHELL COMPAÑÍA ARGENTINA DE PETRÓLEO S.A. (I.34, fs. 45 vta., apartado XXVIII).

4º) Que por disposición del Tribunal se ordenó sustanciar las diversas defensas y planteos opuestos por la parte demandada a los sujetos procesales que integran el frente activo, por lo que se dispuso su traslado en los términos del art. 350 y cctes. del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (fs. 4737 y 5823).

Que asimismo, se ordenó el traslado del hecho extintivo articulado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los pedidos de citación de terceros y/o integración de litis, la defensa de prescripción y los planteos de inconstitucionalidad articulados por varias de las demandadas.

5º) Que la actora contestó el traslado de la citación de terceros y/o integración de la litis en los escritos agregados a fs. 4942/4944 y 5836/5837 y, por separado, a fs. 4945/4969 y 5838/5839, contestó el traslado de las demás defensas, esta vez en forma conjunta con ONGS que forman parte del Cuerpo Colegiado.

Con ello, a fs. 4970 y 5840 se tuvo por contestado el traslado dispuesto a fs. 4737 y 5823.

6º) Que en su resolutorio del 7 de junio de 2018 (fs. 5727/5729) el Tribunal ordenó, en lo que interesa, que previa a la resolución de la excepción de litispendencia opuesta por varios demandados, se libre oficio al Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial n° 14 del Departamento Judicial de Lomas de Zamora, a fin de obtener copia certificada de la demanda, contestación y de las principales actuaciones vinculadas con la causa “CICERO, María c/ ANTIVARI s/ daños y perjuicios”, y difirió el tratamiento de todo otro argumento defensivo sostenido por los distintos demandados.

7º) Que el juez provincial remitió copia certificada de las citadas actuaciones a sede del Tribunal en fecha 4 de julio de 2018. Con ello se tuvo por cumplido el requerimiento y se ordenó reservar las copias en Secretaría (fs. 5969).

8º) Que atento el estado de la cuestión, corresponde resolver la excepción de litispendencia opuesta con arraigo en los arts. 347, inciso 4º, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y 30 de la ley 25.675, la que se sustenta en diversos planteos que pueden resumirse en los siguientes términos:

a) Existe identidad parcial en el objeto de las pretensiones deducidas en ambas causas; aducen que en la causa que tramita en jurisdicción provincial se reclama la reparación del daño ambiental colectivo ocasionado en la localidad de Dock Sud, mientras que en autos se solicita la recomposición del daño ambiental colectivo existente en la Cuenca Matanza Riachuelo y en Dock Sud.

b) Existe identidad parcial en el sujeto, toda vez que las excepcionantes se encuentran demandadas en la causa “CICERO” y, a su vez, en estos autos.

c) Según exponen ANTIVARI S.A.C.I., ODFJELL TERMINALS TAGSA S.A. y PETRO RÍO COMPAÑÍA PETROLERA S.A., se dedujo la demanda con antelación en la causa “Cicero, María Cristina y otros c/ Antivari S.A.C.I. y otros s/ daños y perjuicios”; en otro sentido, PETROBRAS ENERGÍA S.A. (hoy “PAMPA ENERGÍA S.A.”) afirma que si bien las presentes actuaciones fueron iniciadas con anterioridad al inicio de la causa “CICERO”, en esta última se ordenó correr traslado de la demanda antes que en la causa *sub examine*. Entiende que es la notificación de la demanda lo que hace nacer el estado de litispendencia.

9º) Que al respecto, cabe recordar que esta Corte tiene dicho que la litispendencia procede cuando se configura la triple identidad de sujeto, objeto y causa, o bien cuando se evidencia la posibilidad de fallos contradictorios, caso en el cual la solución se logra, habida cuenta de razones de conexidad, por medio de la acumulación de procesos (arts. 188 y sptes., Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; doctrina de Fallos: 319:1397), circunstancias que no se configuran en el caso.

10) Que en la resolución dictada en estos autos el 20 de junio del 2006 (fs. 183/195 vta.), la Corte diferenció las pretensiones concernientes a la prevención, recomposición y resarcimiento del daño ambiental colectivo, de aquellas que tienen por objeto el resarcimiento de los

daños y perjuicios individuales derivados de la agresión al ambiente, resolvió no hacer lugar a su acumulación y declaró su competencia para entender en jurisdicción originaria del daño ambiental colectivo y su incompetencia para tratar en esa instancia las reclamaciones por daños individuales, por los fundamentos allí expuestos (Fallos: 329:2316, considerando 6° y ss.; parte resolutive, puntos I, II y III).

11) Que en oportunidad de pronunciarse sobre el fondo de la cuestión, en la sentencia del 8 de julio de 2008 el Tribunal estimó conveniente concentrar en un único tribunal la competencia para entender en su ejecución, declaró el estado de litispendencia de esta causa "...respecto de las demás acciones colectivas que tengan por objeto una controversia sobre el mismo bien jurídico, aun cuando sean diferentes el legitimado activo y la *causa petendi*..." y mantuvo la tramitación de la causa ante sus estrados en lo atinente a la reparación del daño colectivo (Fallos: 331:1622, considerando 22; parte resolutive, puntos 8 y 9).

12) Que conforme fue señalado por la Corte en la resolución dictada en estos autos el 10 de noviembre de 2009, mediante la cual se precisaron los alcances de la competencia oportunamente otorgada al Juzgado Federal de Quilmes para la ejecución de la sentencia dictada, la litispendencia declarada -con la directa consecuencia que genera de desplazar la radicación del proceso ante el juzgado de ejecución de la presente causa- "...está rigurosamente limitada a aquellos procesos en que el bien jurídico ambiental comprometido es colectivo, supraindividual, indivisible, impersonal y no fraccionable en cuotas adjudicables a cada uno de sus titulares..." (considerando 4°), y en los límites de esa pretensión "...alcanzará inclusive a las cuestiones que, pese a haber sido introducidas -por vía de pretensiones accesorias, cautelares, de medidas informativas o probatorias de carácter preliminar, o bajo cualquier otro *nomen juris*- en procesos que por su objeto principal quedan excluidos de su radicación ante el juzgado de Quilmes, exhiben un contenido que está -expresa o virtualmente- comprendido dentro de los mandatos a la autoridad de cuenca en la mencionada sentencia del 8 de julio, y cuya ejecución fue encomendada al juzgado indicado" (considerando 5°), en cuyo caso, la causa continuará tramitando ante el tribunal competente, con la única exclusión de la reclamación o medida que guarda conexidad en los términos señalados con la causa "Mendoza".

Por el contrario, cuando no se reclama la tutela de un bien colectivo sino el resarcimiento de daños individuales ocasionados por el daño al ambiente, se está ante una clase de asuntos que resulta excluida de esta declaración de litispendencia.

13) Que la Corte reafirmó los extremos apuntados en oportunidad de pronunciarse en la causa CSJ 22/2012 (48-P)/CS1 "Pipet, Luisa y otros c/ Shell CAPSA y otros s/ daños y perjuicios", del 15 de mayo de 2014, al declarar la nulidad de todo lo actuado por el juzgado de origen en esos autos a partir de la resolución que ordenó la producción de prueba anticipada, por entender que esa medida guardaba identidad de objeto con una de las materias consideradas y resueltas en la sentencia definitiva dictada el 8 de julio de 2008 *in re* "Mendoza", disponiendo que corresponde entender en esa medida preliminar al juzgado federal de primera instancia encargado de la ejecución de la referida sentencia.

14) Que a mayor abundamiento, debe señalarse que el art. 30 de la ley 25.675, dispone que "Deducida demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes...".

Que en materia de hermenéutica jurídica, la Corte ha dicho que la primera regla de interpretación de las leyes es dar pleno efecto a la intención del legislador y la primera fuente para determinar esa voluntad es la letra de la ley (Fallos: 308:1745; 318:1887).

Que si bien un precepto legal no debe ser aplicado literalmente sin una formulación circunstancial previa conducente a su recta interpretación jurídica, pues, de lo contrario, se corre el peligro de arribar a una conclusión irrazonable (Fallos: 308:1861), en este caso la interpretación literal se impone, toda vez que es la que mejor se armoniza con las disposiciones del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (arts. 5°, 195, 330, entre otros) y con el espíritu de la ley 25.675.

Que en esta inteligencia, cabe concluir, contrariamente a lo sostenido por una de las excepcionantes y toda vez que la inconsecuencia del legislador no se presume (conf. doctrina de Fallos: 322:2189 y 323:585, entre otros), que cuando la norma utiliza el término “deducida”, se refiere al momento de interposición de la demanda y no al de su efectiva notificación a la otra parte.

15) Que la demanda que originó la presente causa fue deducida con anterioridad a la que dio inicio a la causa “CICERO”.

16) Que un desdoblamiento de la pretensión colectiva como el pretendido por las codemandadas haría mella en las decisiones adoptadas por esta Corte en ejercicio de su competencia originaria, en pos de la urgente recomposición y prevención de los daños ocasionados al ambiente, lo que resulta inadmisibile.

Por ello, se resuelve: 1.- Rechazar la excepción de litispendencia, con costas; 2.- Mantener la competencia del Juzgado Civil y Comercial n° 14 del Departamento Judicial de Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires, para seguir entendiendo en la pretensión que tiene por objeto el resarcimiento de los daños y perjuicios de naturaleza individual, debiendo declinar su competencia en favor de esta Corte en lo que respecta a la reparación o recomposición del daño ambiental existente en la localidad de Dock Sud, debiendo concurrir la demandante a la causa judicial promovida con anterioridad; 3.- Notifíquese y oportunamente vuelvan los autos a fin de resolver las demás cuestiones pendientes.

ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO – JUAN CARLOS MAQUEDA – RICARDO LUIS LORENZETTI
– HORACIO ROSATTI.

IV - ÁREA NATURAL PROTEGIDA y RESERVA PROVINCIAL

Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad

Fecha: 17/10/2019

Fallos: 342:2256

CONSTITUCION NACIONAL - FEDERALISMO - PROVINCIAS - ESTADO NACIONAL

Conforme a los rasgos con que la Constitución Nacional ha revestido la configuración político institucional de naturaleza federal, la regla y no la excepción consiste en la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias, debiendo en consecuencia ser interpretadas las normas de aquella de modo que las autoridades de la una y de las otras se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en desmedro de las facultades provinciales y viceversa, procurando que actúen para ayudarse y no para destruirse.

MEDIO AMBIENTE - PROVINCIAS - ESTADO NACIONAL - CONSTITUCION NACIONAL

El ejercicio de las competencias concurrentes que la Constitución Nacional consagra en los arts. 41, 43, 75, incs. 17, 18, 19 y 30, y 125, entre otros, no implica enervar los ámbitos de actuación de ninguna órbita del gobierno, sino que importa la interrelación, cooperación y funcionalidad en una materia común de incumbencia compartida como es el caso de la protección del medioambiente.

MEDIO AMBIENTE - CONSTITUCION NACIONAL - PROVINCIAS - ESTADO NACIONAL

Corresponde reconocer a las autoridades provinciales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, así como valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido; tal conclusión procede de la Constitución Nacional, la que si bien establece que le cabe a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas (art. 41, tercer párrafo de la Constitución Nacional).

MEDIO AMBIENTE - PROVINCIAS - ESTADO NACIONAL - EXPROPIACION - ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL

Las leyes 6200 y 7422 de la Provincia de Mendoza que declaran “Reserva Hídrica Natural” y “Reserva de Paisaje Protegido” con el objeto de protección ambiental, arqueológica, paisajística, paleontológica -entre otros fines conservacionistas- a la zona de la Laguna del Diamante, no resultan, en principio, una manifiesta afectación al dominio del Ejército Argentino que posee un establecimiento en el lugar, pues esas leyes delimitaron un territorio -dentro del cual se encuentra parte del inmueble del Ejército Argentino- y lo declararon de utilidad pública y sujeto a expropiación, la cual no fue iniciada dentro de los dos años de sancionada la ley, quedando sin efecto la misma por abandono de la expropiación.

MEDIO AMBIENTE - PROVINCIAS - ESTADO NACIONAL - ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL – PLANTEO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Las leyes 6200 y 7422 de la Provincia de Mendoza que establecen el carácter de área natural protegida a la zona de la Laguna del Diamante y sujeta a expropiación, dentro del cual se encuentra un inmueble del Ejército Argentino, no resultan inconstitucionales pues de ellas no se advierte que surja una intromisión en la jurisdicción nacional que limite irrazonablemente el uso del predio del Ejército, antes bien, se puede concluir que tienen como fin la interrelación, cooperación y funcionalidad en una materia común de incumbencia compartida como es la protección del medio ambiente.

MEDIO AMBIENTE - PROVINCIAS - ESTADO NACIONAL - ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL - PLANTEO DE INCONSTITUCIONALIDAD

De las leyes 6200 y 7422 de la Provincia de Mendoza, que declaran área natural protegida a la zona de La Laguna del Diamante, donde se encuentra ubicado un inmueble del Ejército Argentino, no surge la existencia de una violación o incompatibilidad que permita su declaración de inconstitucionalidad, o la interferencia concreta en el cumplimiento de los fines de utilidad pública, pues no se ha demostrado que aquellas impidan o dificulten el desarrollo de funciones militares y la defensa nacional.

CONSTITUCION NACIONAL - ESTADO NACIONAL - PROVINCIAS - ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL -

El esquema previsto en el art. 75, inc. 30 de la Constitución determina que son inválidas no solamente las interferencias en el cumplimiento de los fines nacionales que puedan llevar a cabo las autoridades locales, sino también -y con mayor razón- todo intento del gobierno provincial dirigido a sustituir al Congreso en la designación de los fines a cuya realización se encuentra afectado el establecimiento (Disidencia del juez Rosenkrantz).

MEDIO AMBIENTE - ESTADO NACIONAL - PROVINCIAS - ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL - CONSTITUCION NACIONAL

La competencia de la provincia para complementar las leyes nacionales de presupuestos mínimos en materia ambiental (art. 41 de la Constitución), al igual que todas las demás competencias legislativas generales reservadas por las provincias, no puede ser invocada para alterar los fines específicos de un establecimiento de utilidad nacional; pues lo contrario implicaría una inversión de la regla sentada por la Constitución, puesto que si la provincia tuviese el poder de seleccionar el fin específico al cual ha de afectarse el inmueble, pasaría a ser la autoridad nacional la que debería ajustar la utilización que hace del establecimiento a los fines dispuestos por las leyes provinciales, es decir, una regla diametralmente opuesta a la prescripta por el art. 75, inc. 30 (Disidencia del juez Rosenkrantz)

ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL - ESTADO NACIONAL - PROVINCIAS - CONSTITUCION NACIONAL - REFORMA CONSTITUCIONAL

La lectura de las declaraciones vertidas en el seno de la Convención Reformadora de 1994 permite afirmar que no formó parte de la decisión adoptada admitir un poder tal de las provincias sobre los establecimientos de utilidad nacional que les permita decidir cuál será el propósito de su afectación específica superponiéndose o desplazando los fines que se ha propuesto la Nación (Disidencia del juez Rosenkrantz)

MEDIO AMBIENTE - ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL - ESTADO NACIONAL - PROVINCIAS - CONSTITUCION NACIONAL

La defensa nacional y el ambiente sano son bienes públicos diferentes en cuya realización el gobierno, ciertamente, ha de buscar una combinación óptima, pero, tratándose de establecimientos de utilidad nacional, la forma de armonizarlos debe seguir el criterio establecido por la Constitución; el cual determina que es el Congreso y no la legislatura provincial quien tiene la facultad de fijar su fin específico y de dictar la legislación necesaria para su cumplimiento (Disidencia del juez Rosenkrantz).

MEDIO AMBIENTE - ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL - ESTADO NACIONAL - PROVINCIAS - CONSTITUCION NACIONAL

Las leyes 6200 y 7422 de Mendoza que declaran área natural protegida, de utilidad pública y sujeta a expropiación la zona denominada Laguna del Diamante, dentro de la cual se encuentra un establecimiento del Ejército Argentino, más que una interferencia en los fines nacionales, disponen una sustitución de tales fines y una reasignación del establecimiento a otro destino específico dominante, cual es, la conservación y protección ambiental (Disidencia del juez Rosenkrantz).

MEDIO AMBIENTE - ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL - ESTADO NACIONAL - PROVINCIAS - CONSTITUCION NACIONAL - DECLARACION DE INCONSTITUCIONALIDAD

Las leyes 6200 y 7422 de Mendoza que declaran área natural protegida, de utilidad pública y sujeta a expropiación la zona denominada Laguna del Diamante, dentro de la cual se encuentra un establecimiento del Ejército Argentino, tienen un carácter dominante respecto de los que persigue el Estado Nacional, de modo tal que la actividad del establecimiento debería adecuarse a las exigencias provinciales, en contraposición al sentido propio de la regla establecida en el art. 75, inc. 30 de la Constitución. (Disidencia del juez Rosenkrantz)

MEDIO AMBIENTE - ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL - ESTADO NACIONAL - PROVINCIAS - EXPROPIACION - DECLARACION DE INCONSTITUCIONALIDAD

Si bien la Provincia de Mendoza no inició el juicio expropiatorio que dispone la ley 7422 y manifestó que renunciaría a la posibilidad de expropiar el inmueble propiedad del Ejército Argentino ubicado en la zona declarada como área natural protegida, lo cierto es que la norma citada está vigente y de tal manera, se mantiene el agravio denunciado por el Estado Nacional, pues una provincia no puede declarar la utilidad pública de un establecimiento de utilidad nacional, que no ha sido formalmente desafectado de esa finalidad por la autoridad nacional, sin lesión al sistema federal (Disidencia del juez Rosenkrantz)

ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL - MEDIO AMBIENTE - ESTADO NACIONAL - PROVINCIAS - DECLARACION DE INCONSTITUCIONALIDAD - CONGRESO NACIONAL

La expropiación ordenada en los términos del art. 2° de la ley 7422 de Mendoza tiene el propósito de afectar el inmueble a los objetivos específicos descriptos en el art. 4° de la ley, distintos de los fijados por el Estado Nacional, lo que constituye la usurpación de una atribución exclusiva del Congreso, única autoridad habilitada por la Constitución para tomar una decisión semejante (Disidencia del juez Rosenkrantz).

ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL - EXPROPIACION - ESTADO NACIONAL - PROVINCIAS - DECLARACION DE INCONSTITUCIONALIDAD - CONGRESO NACIONAL

La pretensión de expropiación dispuesta en la ley 7422 de la Provincia de Mendoza implica una alteración del reparto de competencias que establece la Constitución en el art. 75, inc. 30, puesto que desconoce el interés público que determinó la creación del establecimiento, el cual se ha mantenido en el tiempo al no haberse modificado su finalidad por parte del Congreso Nacional, único órgano constitucionalmente habilitado al efecto (Disidencia del juez Rosenkrantz).

ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL - EXPROPIACION - ESTADO NACIONAL - PROVINCIAS - CONSTITUCION NACIONAL

La facultad expropiatoria reservada por las provincias dentro de su territorio cede cuando el inmueble pertenece al Estado Nacional y en él funciona un establecimiento de utilidad nacional; ello es así pues en virtud de las previsiones contenidas en el art. 75, inc. 5° de la Ley Fundamental, es facultad del Congreso de la Nación disponer del uso y de la enajenación de tierras de propiedad nacional (Disidencia del juez Rosenkrantz)

MEDIO AMBIENTE - ESTADO NACIONAL - PROVINCIAS - CONSTITUCION NACIONAL - ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL

Las autoridades nacionales que tienen a su cargo la ejecución de las políticas nacionales en el marco del art. 75, inc. 30 de la Constitución -en el caso, el Ejército Argentino-, además de la finalidad específica y sus facultades inherentes, tiene múltiples deberes y obligaciones explícitas e implícitas, con arreglo a los fines de su creación; entre ellas se cuenta la preservación del medio ambiente, a punto tal que si no se cumpliera con la obligación de informar y de actuar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas, se encontraría expuesto al pertinente control judicial frente a los reclamos que se puedan realizar a su respecto (art. 18, ley 25.675) (Disidencia del juez Rosenkrantz).

ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL - MEDIO AMBIENTE - ESTADO NACIONAL –
PROVINCIAS - EXPROPIACION

Las disposiciones dictadas en virtud del poder de policía de la Provincia de Mendoza, interfieren en el ejercicio de las funciones que ejecuta el Estado Nacional a través del establecimiento militar regido por normas federales; ello es así si se tiene en cuenta que la provincia, por vía legislativa, altera la naturaleza y el destino del bien, al inhibir al Ejército Argentino de toda actividad consustancial con la razón de la existencia del establecimiento y su finalidad, sin haber acreditado fehacientemente de qué modo concreto aquel genera una afectación que debe ser controlada, o incluso corregida (Disidencia de la jueza Highton de Nolasco).

MEDIO AMBIENTE - ESTADO NACIONAL - ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL

Si algo pesa sobre el Estado Nacional, y sobre los organismos -en el caso el Ejército Argentino- es el cumplimiento de las normas nacionales que en materia de medio ambiente se han promulgado, ya que determinan las responsabilidades gubernamentales y los deberes que existen sobre la preservación y progreso de la calidad ambiental para las generaciones presentes y futura (Disidencia de la jueza Highton de Nolasco).

ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL - EXPROPIACION - ESTADO NACIONAL
- PROVINCIAS

La expropiación ordenada en los términos del art. 2° de la ley 7422 de Mendoza no puede disponerse sobre un inmueble destinado a un fin de utilidad nacional que en él se persigue, dada la jurisdicción federal que allí se ejerce y la reconocida atribución del legislador de determinar la existencia de ese fin nacional a cumplir, así como la elección de los medios y modos de satisfacerlo (Disidencia de la jueza Highton de Nolasco)

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 17 de diciembre de 2019.

Vistos los autos: “Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, de los que

Resulta:

I) A fs. 46/49 se presenta el Estado Nacional -Estado Mayor General del Ejército- e inicia demanda contra la Provincia de Mendoza a fin de que se declare la inconstitucionalidad de las leyes locales 6200 y 7422, por medio de las que se estableció el carácter de “área natural protegida”, y sujeta a expropiación en los términos de la ley 6045, a la Laguna del Diamante en los límites fijados en dichas disposiciones legales, dentro de los cuales se encuentra un inmueble a nombre del Ejército Argentino, que se identifica como “EBR 3792 Campo General Alvarado”, para su uso y administración.

Impugna esas normas locales por cuanto su aplicación afecta la titularidad del referido inmueble -adquirido por el Estado Nacional en el año 1951 mediante la ley 12.636-; e interfiere en la finalidad de un establecimiento de utilidad nacional destinado al sistema de defensa nacional, según las previsiones contenidas en las leyes 23.554, 23.985 y concordantes.

Expone que el predio en cuestión es utilizado por unidades del sur del Ejército Argentino, y que allí se realizan actividades de “instrucción de fracciones de nivel Unidad e inferiores, despliegues y ejercicios de puestos de comando; fracciones logísticas; [...] instrucción particular de montaña; ascensiones al volcán Maipo; reconocimientos; navegación terrestre; captura de datos de campo y Comunicaciones” (ver fs. 46 vta. y 54 vta.).

Argumenta que la expropiación dispuesta y las restricciones dominiales que allí se establecen, y las consiguientes perturbaciones que ocasionaría la aplicación de esas normas provinciales en

las actividades y fines de un establecimiento de las características del mencionado, evidencian la incompatibilidad de aquellas, con la finalidad de utilidad nacional prevista en su constitución, por lo que su aplicación traería aparejada la violación de los arts. 31, 75, incs. 27 y 30, 121 y 126 de la Constitución Nacional.

Solicita en consecuencia el dictado de una medida cautelar que impida “cualquier inscripción registral que declare como ‘Área natural Protegida’ a bienes inmuebles de propiedad del Estado Nacional –Ejército Argentino- [...] y que evite actos de hecho del gobierno provincial que afecten el uso y pacífica posesión del Estado Nacional sobre el inmueble objeto del presente”; la que fue admitida por el Tribunal a fs. 56/61.

II) A fs. 92/94 la Provincia de Mendoza contesta la demanda. Tras poner de resalto el papel destacado que le cupo al Ejército Argentino en la etapa fundacional del país, y desde entonces la actuación en esa provincia, describió los antecedentes de la cuestión y las disposiciones contenidas en la ley 7422, definida como “norma ampliatoria” del área natural protegida creada por la ley 6200, con el alcance de la ley 6045.

Señala que las referidas normas propenden al mantenimiento de un modelo de vida característico de un oasis productivo de la Provincia de Mendoza, en el que -de un modo inescindible-, se han desarrollado actividades turísticas, agrícolas, agroindustriales, ganaderas y de servicios, conjuntamente con las relativas a los fines y objetivos del Ejército Argentino, como institución de raigambre histórica y constitucional (arts. 75, incs. 1º y 27; 99, incs. 2º y 14 de la Constitución Nacional).

III) A fs. 56/61 y 811/814 obran los dictámenes de la Procuración General de la Nación acerca de la determinación de la competencia y sobre las cuestiones constitucionales propuestas, respectivamente.

Considerando:

1º) Que esta demanda corresponde a la competencia originaria de esta Corte prevista en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional.

2º) Que en el presente caso el Estado Nacional -Ejército Argentino- persigue la declaración de inconstitucionalidad de las leyes de la Provincia de Mendoza 6200, por la que se declaró área natural protegida a la zona denominada “Laguna del Diamante”, en el Departamento San Carlos, y 7422 en tanto amplió esa declaración a las cuencas de los arroyos Rosario, Yaucha y Papagayos y a la zona comprendida por los Picos Bayos hasta su unión con los límites en ella establecidos; los declara de utilidad pública a esos territorios y los sujeta a expropiación.

La declaración en cuestión alcanza a un inmueble cuya titularidad, uso y administración está a nombre del Ejército Argentino, bajo la identificación de “EBR 3792 Campo General Alvarado”.

3º) Que la pretensión de la actora procura tutela jurisdiccional frente a las normas dictadas por el Estado provincial, cuya aplicación afecta de una manera insalvable -según sostiene-, la titularidad, las funciones y las finalidades específicas del establecimiento que ocupa.

De tal manera, la conducta de la Provincia de Mendoza, con el dictado de las normas referidas genera en la actora un “estado de incertidumbre”, el que da sustento a la declaración acerca de la existencia o inexistencia del derecho discutido, condición bajo la cual solo podría afirmarse que el fallo pondría fin a una controversia actual (Fallos: 331:2178 y sus citas). Por lo demás, resulta evidente que la vigencia de las normas legales impugnadas importa un peligro en ciernes para la actora que justifica la admisibilidad procesal de la acción declarativa (arg. Fallos: 322:2862).

4º) Que las constancias del expediente y las actuaciones cumplidas ante este Tribunal dan cuenta de que existieron diversos intentos y propuestas de acercamiento entre las partes, buscando fórmulas de conciliación para compatibilizar un plan de manejo conjunto del área.

En efecto, la Provincia de Mendoza presentó una propuesta en cumplimiento de lo expresado en la audiencia de la que da cuenta el acta de fs. 752, que incluía entre otros aspectos la posibilidad de formalizar un Acta Acuerdo de cogestión del área, y el compromiso de la provincia de no proceder a la expropiación de los terrenos implicados (fs. 755/758).

A fs. 769 el Estado Nacional rechazó el ofrecimiento y mantuvo la impugnación constitucional vinculada a las leyes locales 6200 y 7422.

Tal estado de cosas exige discernir el diferendo a fin de dirimir los derechos de las partes en conflicto y evitar así confrontaciones e interferencias de naturaleza interestadual.

5°) Que corresponde reseñar el marco normativo en el que se desenvuelve el conflicto. El art. 41 de la Constitución Nacional establece que es deber de las autoridades proveer la protección de “un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y... las actividades productivas”; “a la utilización racional de los recursos naturales”; “a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica”; “y a la información y educación ambientales”. El art. 124 dispone que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”; y el 121 que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal”. El art. 75, inc. 30 asigna al Congreso la facultad de “dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”. Asimismo, el art. 41 establece que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección [del ambiente], y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”.

Que en esa línea de ideas se inscribe la sanción de la ley 25.675 que el art. 41 de la Constitución Nacional anticipa, de presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Establece objetivos y principios e instrumentos para la protección del ambiente.

Que, en el orden local, la ley 6200 de la Provincia de Mendoza, declaró “Área Natural Protegida Provincial”, dentro de los alcances de la ley 6045, “el predio que se ubica en el departamento San Carlos llamado Laguna del Diamante”. Y la ley 7422 amplió la zona protegida, la categorizó como “Reserva Hídrica Natural” y “Reserva de Paisaje Protegido”; declaró tanto su utilidad pública como que estaba sujeta a expropiación de conformidad con la ley 6045.

La ley 6045 regula el sistema provincial de áreas naturales protegidas, establece objetivos (art. 5°) y declara de interés público su conservación (art. 3°), consagra la autoridad de aplicación (arts. 55 y sgtes.) y dispone la posibilidad de expropiación de bienes (art. 4°, inc. c); asimismo establece que “en caso de implementarse dentro de la provincia áreas naturales protegidas de jurisdicción nacional, se declarará de interés público provincial la defensa y preservación de estas, sin perjuicio de los fines y objetivos fijados por la autoridad nacional competente. La autoridad de aplicación de la presente norma propondrá integrarse al manejo y gestión de las áreas de jurisdicción nacional compatibilizando los objetivos que fije en la materia el Gobierno Nacional con los del Gobierno Provincial” (art. 16). Clasifica a los ambientes naturales en categorías (art. 20) y establece que la “Reserva de Paisaje Protegido” tiene por objetivo mantener la calidad del paisaje (art. 33) y que las “Reservas Hídricas Naturales” son cuencas de captación o reservorios hídricos ubicados en ambientes silvestres de alto valor ecológico o recreativo, y, también, “aquellas zonas o áreas en donde existan cuencas hídricas que requieran ser preservadas o recuperadas a fin de mantener y mejorar la cantidad y calidad de la producción de agua” (art. 40).

6°) Que conforme a las pretensiones de las partes y a las normas transcritas, en estas actuaciones corresponde dilucidar si la Provincia de Mendoza es autoridad competente para proteger el medio ambiente en el área en donde se encuentra la Estancia El Yaucha -“EBR 3792 Campo General Alvarado”-, establecimiento de utilidad nacional, que es propiedad del Ejército Argentino. En efecto, en el caso, lo que está en tela de juicio es la interacción de las potestades federales y las competencias locales –competencias concurrentes-; y si existe manifiesta afectación o interferencia concreta al fin público concebido a un establecimiento de utilidad nacional.

7°) Que conforme a los rasgos distintivos con los que la Constitución Nacional ha revestido la configuración político institucional de naturaleza federal, la regla y no la excepción consiste en la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias, debiendo en consecuen-

cia ser interpretadas las normas de aquella de modo que las autoridades de la una y de las otras se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en desmedro de las facultades provinciales y viceversa, procurando que actúen para ayudarse y no para destruirse (Fallos: 306:1883; causas “Pescargen S.A. y otra” –Fallos: 335:1794-; y “Papel Prensa S.A.” –Fallos: 338:1183-, entre otras).

El ejercicio de las competencias concurrentes que la Constitución Nacional consagra en los arts. 41, 43, 75, incs. 17, 18, 19 y 30, y 125, entre otros, no implica enervar los ámbitos de actuación de ninguna órbita del gobierno, sino que importa la interrelación, cooperación y funcionalidad en una materia común de incumbencia compartida (“Papel Prensa S.A.”, Fallos: 338:1183), como es el caso de la protección del medioambiente en un área en donde se encuentra una parte de un establecimiento de utilidad nacional -Estancia El Yaucha-.

8°) Que corresponde recordar que las provincias delegaron a la Nación la competencia para dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental (arts. 41 y 121 de la Constitución Nacional); y aquellas conservaron la potestad de dictar las normas necesarias para complementarlas.

En esa línea, la ley nacional 25.675 (Ley General del Ambiente) estableció los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

9°) Que la Provincia de Mendoza, de conformidad con el poder que no delegó a la Nación y en razón de ser la titular del dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (art. 124 de la Constitución Nacional); declaró área natural protegida (leyes 6200 y 7422) a la zona de la Laguna del Diamante.

Estas leyes ambientales provinciales complementan a la ley nacional de presupuestos mínimos (art. 41 de la Constitución Nacional); entendiéndose que complementar supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada (Fallos: 330:1791, arg. considerando 7°, del voto de los jueces Lorenzetti, Fayt y Petracchi).

10) Que las áreas especialmente protegidas, constituyen ecosistemas -incluyendo cuencas hidrográficas como recursos hídricos, art. 33, de la ley 6045- representativos de ambientes diversos o de la naturaleza (macro bien del derecho ambiental) y de sus microcomponentes, a saber: flora, fauna, paisaje, humedales, glaciares y material arqueológico y paleontológico -de los servicios ambientales y valores culturales asociados- que se deben conservar o preservar en estado inalterable, -en su condición actual-, a largo plazo, para beneficio y goce de las presentes y futuras generaciones (conf. art. 4°, de la ley 7422).

Dichas áreas especialmente protegidas constituyen además, bienes del patrimonio natural y cultural, de enorme riqueza por la gran variedad de destacados paisajes, de excepcional belleza, y biodiversidad existentes, que los califican en especial en materia de educación ambiental y su difusión, para promover, facilitar y realizar investigaciones científicas, y por el interés turístico que despiertan, como bienes panorámicos o escénicos, de valor recreativo (art. 5°, de la ley 6045).

Los objetivos de las leyes provinciales detalladas son contestes con la definición de área protegida aprobada por la Comisión Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (realizada en Barcelona en septiembre de 2008) en tanto estableció que es “un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”.

Corresponde destacar, además, las afirmaciones del diputado Simón en el debate parlamentario (Diario de Sesiones, 21 Reunión, del 7 de septiembre de 2005, págs. 81/82) referentes a que “la Laguna del Diamante, para los que no la han visitado, es un lugar de una belleza inusual, es el cráter de un volcán de miles y miles de años. Que tiene aproximadamente 70 metros de profundidad, desde allí se van intercomunicando afluentes muy importantes, unos con otros, hacia un lado el Diamante que termina en presa, que sirven como generación de energía y riego, y hacia el otro lado un montón de arroyos que terminan en el río de Tunuyán y El Carrizal [...] que no queremos

que la zona de la Laguna del Diamante sea explotada y pueda alterar el medio ambiente y esa belleza paisajista que es un atractivo turístico [...] [que] voy a pedir al Cuerpo la aprobación de este proyecto de ampliación del área protegida de la Laguna del Diamante. La declaración de reserva arqueológica que tiene, la reserva hídrica de la naciente de todos los ríos y arroyos, de manera tal que vamos a garantizar definitivamente que San Carlos y Valle de Uco tengan una producción agrícola no contaminada”.

En suma, el fin de las leyes provinciales es la protección de un área de un alto valor de riquezas naturales. En este sentido, vale recordar, que esta Corte ha sostenido que la tutela ambiental beneficia a toda la población porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual (Fallos: 329:2316).

11) Que el Ejército Argentino pretende aplicar en el inmueble de su propiedad -Estancia El Yaucha- únicamente la ley 25.675 -de presupuestos mínimos ambientales-; es decir, el mínimo de tutela ambiental y desconocer que la provincia conservó la potestad de dictar normas ambientales complementarias debido a que es la titular del dominio originario de los recursos naturales que se encuentran en su territorio.

Que, en este sentido, la pretensión de la actora se encuentra en pugna con una sólida jurisprudencia de esta Corte que ha sostenido que corresponde reconocer a las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, así como valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido. Tal conclusión procede de la Constitución Nacional, la que si bien establece que le cabe a la Nación “dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección”, reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas (art. 41, tercer párrafo de la Constitución Nacional, Fallos: 318:992; 329:2280; 330:4234; 331:1312 y 2784; y CSJ 169/2009 (45-M)/CS1 “Ministerio Público Fiscal de la Nación c/ Río Negro, Provincia de y otros s/ amparo (daño ambiental)”, sentencia del 7 de mayo de 2013).

12) Que la actora tacha de inconstitucionales las normas provinciales protectoras del ambiente pues “menoscaba[n] e impide[n] el ejercicio de la titularidad de la Fuerza sobre un establecimiento de utilidad Nacional afectado al sistema de Defensa Nacional” (fs. 47).

Corresponde recordar que el art. 75, inc. 30, de la Constitución Nacional establece que “Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos [de utilidad nacional] en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”, y que esta Corte ha dicho que existen dos consecuencias, la primera es que las actividades desarrolladas en los establecimientos de utilidad nacional no cuentan con inmunidad absoluta ante la potestad de imposición general que se impone a las provincias; y la segunda es que el menoscabo al fin público concebido ha de ser efectivamente demostrado por quien lo alega (Fallos: 335:323).

Que corresponde anticipar que no surge de las normas provinciales la existencia de una violación o incompatibilidad que justifique la declaración de inconstitucionalidad como pretende la actora, o la interferencia en el cumplimiento de los fines de utilidad pública.

13) Que el hecho de que la Provincia de Mendoza haya declarado “Reserva Hídrica Natural” y “Reserva de Paisaje Protegido” con el objeto de protección ambiental, arqueológica, paisajística, paleontológica -entre otros fines conservacionistas- (leyes 6200 y 7422) a la zona de la Laguna del Diamante, no resulta, en principio, una manifiesta afectación al dominio como afirma el Ejército Argentino (fs. 46 vta.). Esas leyes delimitaron un territorio -dentro del cual se encuentra parte de la Estancia El Yaucha- y lo declararon de utilidad pública y sujeto a expropiación; pero no se advierte que esa declaración genérica de utilidad pública afecte al actor.

En efecto, la provincia no promovió la instancia judicial con el objeto de iniciar el proceso expropiatorio dentro de los dos años de sancionada la ley 7422 (el art. 2º, de la ley 7422, publicada el 14 de septiembre de 2005, declaró la utilidad pública y sujeta a expropiación a un área dentro de la cual se encontraba el inmueble del Ejército) y, por lo tanto, existió “abandono de la expropiación”

(arts. 54 y 55 del decreto-ley 1447/75, Ley General de Expropiaciones de la Provincia de Mendoza) y quedó sin efecto la declaración de utilidad pública del área en donde se sitúa la Estancia “El Yaucha”. En este sentido, la provincia no solo afirma que existe “abandono de la expropiación” (fs. 109), sino que también renunció expresamente a avanzar con el procedimiento expropiatorio sobre las tierras del Ejército Argentino (fs. 804).

14) Que el Ejército Argentino afirma que en razón de las leyes provinciales -protectoras del ambiente- debe soportar “serias limitaciones” en el uso del predio como la restricción del tránsito por caminos interiores, prohibición de la circulación fuera de los caminos; imposibilidad de realizar innovaciones significativas; prohibición de prácticas de tiro; de efectuar cualquier tipo de aprovechamiento de los recursos naturales (como extracción de leña en cantidad, captación de agua, etc.); cesar la introducción y/o pastaje de ganado exótico y, prohibir vuelos a baja altura, excepto para el rescate de personas o ante desastres naturales (fs. 14, 46 vta. y 54 vta.).

Sin embargo, surge de sus propios dichos que puede desenvolver funciones militares como “instrucción de fracciones de nivel Unidad e inferiores, despliegue y ejercicios de puestos de comando; fracciones logísticas; instrucción particular de montaña, ascensiones al Volcán MAIPO; reconocimientos; navegación terrestre, captura de datos de campo y Comunicaciones” (fs. 14, 46 vta. y 54 vta.).

En conclusión, el actor reconoce que existen ciertas limitaciones en el uso del predio pero afirma que lo utiliza con fines militares. En este sentido no demuestra que las leyes provinciales -que tienen como objeto la protección del ambiente- impidan o dificulten el fin de la utilidad nacional como es el desarrollo de la función militar y la defensa nacional. Especialmente cuando el propio Ejército Argentino es el primero en afirmar que está plenamente comprometido con el resguardo ambiental que no es otra cosa que lo que persiguen las leyes provinciales atacadas.

15) Que, además, de las leyes provinciales no surge que pueda existir una interferencia que altere el uso y destino de la parte del predio del Ejército Argentino que quedó dentro del área protegida. En efecto, el objetivo de las leyes ambientales provinciales es que la autoridad provincial “propondrá integrarse al manejo y gestión de las áreas de jurisdicción nacional compatibilizando los objetivos que fije en la materia el gobierno nacional con los del gobierno provincial” (art. 16, de la ley 6045).

Desde este punto de vista, no se advierte que de las leyes provinciales surja una posible intromisión en la jurisdicción nacional que limite irrazonablemente el uso del predio, antes bien, se puede concluir que tienen como fin la interrelación, cooperación y funcionalidad en una materia común de incumbencia compartida como es la protección del medio ambiente.

Esta Corte ha sostenido que el sistema federal importa asignación de competencias a las jurisdicciones federal y provincial; ello no implica, por cierto, subordinación de los estados provinciales al gobierno central, pero sí coordinación de esfuerzos y funciones dirigidos al bien común general (Fallos: 323:3266).

16) Que de las constancias de autos, se advierte que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial pudo desenvolverse armoniosamente en razón de que las partes, con anterioridad a la interposición de la demanda, compartieron objetivos comunes relacionados al medio ambiente; esto surge tanto del reconocimiento por parte del Ejército de que el personal de guardaparques provincial tenía el poder de policía en el área natural que comprendía parte de su predio (fs. 14); como del convenio de cooperación mutua suscripto en noviembre de 2001 (fs. 749/751).

A dicha conclusión -de que no existe una repugnancia efectiva en el ejercicio de la autoridad nacional y provincial (Fallos: 323:3266)- se puede arribar, además, del acta acuerdo que el Ejército Argentino suscribió con la provincia (fs. 746/748) “para la gestión del Campo Gualtallary en el Parque Provincial Tupungato” con el objeto de la conservación y el establecimiento de una zonificación y un plan de gestión ambiental, que respetará la función y necesidades militares (fs. 747). Si bien se trata de otra propiedad del actor en la Provincia de Mendoza, lo cierto es que en la Estancia Gualtallary (leyes 5026 y 6116) existían similares limitaciones a las de la Estancia El Yaucha (fs. 12/14), conforme a las constancias acompañadas por la propia actora, y ambas partes

podieron desenvolver sus actividades armoniosamente con el objeto de proteger el medio ambiente respetando la “función y las necesidades militares”.

17) Que las razones expresadas permiten concluir que no surge de las leyes locales la existencia de una violación o incompatibilidad que permita su declaración de inconstitucionalidad como pretende la actora, o la interferencia concreta en el cumplimiento de los fines de utilidad pública que la aplicación de las normas provinciales haya producido.

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve rechazar la demanda. Costas por su orden (decreto 1204/2001). Notifíquese. Remítase copia a la Procuración General de la Nación y, archívese.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ (*en disidencia*)– ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO (*en disidencia*)– JUAN CARLOS MAQUEDA – RICARDO LUIS LORENZETTI – HORACIO ROSATTI.

DISIDENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Considerando:

Que el infrascripto coincide con los considerandos 1° a 4° del voto que encabeza este pronunciamiento.

5°) Que no está en tela de juicio ni es un hecho controvertido que la Estancia El Yaucha -“EBR 3792 Campo General Alvarado”- es un establecimiento de utilidad nacional cuya titularidad corresponde al Ejército Argentino, a cargo de quien también se encuentra; que está emplazada en el área declarada como protegida, Laguna del Diamante -Departamento San Carlos-; que la ampliación de esa área protegida comprende las cuencas de los arroyos Rosario, Yaucha y Papagayos y a la zona comprendida por los Picos Bayos; que el predio es habitualmente utilizado “por las Unidades ubicadas al Sur de la Jurisdicción de la GUC; particularmente por el RC lig 15; B Ing M 8; BAL ‘MENDOZA’ y C Com 8; para instrucción de fracciones de nivel Unidad e inferiores, despliegues y ejercicios de puestos de comando; fracciones logísticas; en instrucción particular de montaña; ascensiones al Volcán MAIPO; reconocimientos; navegación terrestre; captura de datos de campo y Comunicaciones...” (fs. 46 vta., 54 vta., y 780; e informe de la Jefatura III, Operaciones, expediente n° 8I 04-0598/5 del 27 de agosto de 2004).

6°) Que la ley nacional 12.636, de colonización y creación del Consejo Agrario Nacional, sancionada en el año 1940, establecía la posibilidad de expropiar aquellos terrenos que cumplieran con las condiciones determinadas a ese fin, y en orden a un interés superior. El Consejo Agrario fue puesto en funcionamiento tres años después de su creación y comenzó a actuar con el apoyo financiero del Banco Nación.

Bajo ese ámbito de acción, el 11 de enero de 1945, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 433/45 por cuyo art. 1° se autorizó la expropiación, declarándose la utilidad pública del inmueble que allí se detalla, denominado “Estancia Yaucha” de aproximadamente 111.409 hectáreas, de conformidad con los arts. 12, 14 y 64 de la ley 12.636 (fs. 36).

Tiempo más tarde, el 17 de mayo de 1947, se dictó el decreto nacional 13.664, por medio del cual se autorizó al Ministerio de Guerra a disponer del inmueble detallado en el art. 1° del decreto 433/45, para satisfacer necesidades de defensa nacional, con destino a maniobras. Por medio del art. 5° se facultó al referido ministerio para entregar al Banco de la Nación Argentina (Consejo Agrario Nacional – ley 12.636), los excedentes de superficie que le resultasen innecesarios a fin de que fuesen destinados a la colonización (fs. 37/39).

El acta labrada el 16 de junio de 1951 da cuenta de la entrega de la posesión de la “Estancia El Yaucha”, Departamento San Carlos, Provincia de Mendoza, por parte del representante del Banco de la Nación Argentina designado a tal efecto, al capitán de Intendencia don Enrique Juan Bautista Peña. En el acta quedaron especificados los límites de dicha estancia y que el inmueble de referencia había sido incorporado por medio de la ley 12.636, “pero definitivamente-

te para ser transferido al Ministerio de Ejército de la Nación con fines de defensa y seguridad nacional...” (fs. 39 y 40).

7°) Que en el orden local, la ley 6045 -régimen general de áreas naturales protegidas provinciales- declaró de interés público la conservación de las áreas naturales protegidas y sus recursos (art. 3°), a cuyo fin las autoridades pertinentes locales podrían disponer -entre otros instrumentos y limitaciones- la expropiación de los bienes que fueran necesarios conforme a las normas específicas -decreto-ley 1447/75 “Ley general de expropiaciones” (art. 4°)-.

Por medio del art. 20 se establecieron las diferentes clasificaciones por categoría de las áreas naturales; así las categorías 5° y la 12 corresponden a la reserva de paisaje protegido y a la reserva hídrica natural, respectivamente.

Se determinó, además, que en el caso de la reserva de paisaje protegido los esfuerzos estarían dirigidos a mantener su calidad mediante prácticas de ordenamiento adecuadas (art. 33); y se definió a las reservas hídricas como aquellas áreas que consisten en cuencas de captación o reservorios hídricos ubicados en ambientes silvestres de alto valor ecológico o recreativo y también aquellas donde existen cuencas hídricas que requieran ser preservadas o recuperadas para mantener y mejorar la cantidad y calidad de la producción de agua.

En esta última categoría, según que el objetivo sea la preservación o la recuperación, estaría prohibida la ejecución de acciones humanas que signifiquen la alteración o degradación del recurso hídrico y las actividades económicas o de asentamientos humanos que puedan alterar y degradar la cantidad, calidad y flujo de las aguas (art. 40).

A su vez, se estableció que en los casos en que haya asentamientos humanos anteriores a la ley en alguna de las áreas naturales protegidas, la autoridad de aplicación procedería a encuadrar el supuesto en el plan de manejo, al promover la desafectación y la consiguiente transferencia de la propiedad; regularizar la situación del ocupante y garantizar la continuidad de su actividad, e integrar económicamente las actividades de mantenimiento y desarrollo (arts. 48 y 49).

8°) Que a través de las disposiciones de la ley 6200 (B.O. 30 de noviembre de 1994), se constituyó como Área Natural Protegida Provincial, dentro de los alcances de la ley 6045, “...el predio que se ubica en el departamento San Carlos llamado Laguna del Diamante, cuyas coordenadas geográficas son: Latitud 34 10' 00” sur y longitud 69 41' 30” oeste” (art. 1°).

Por medio del art. 2° se delimitó la zona a declarar como reserva que comprende todo el Valle de la Laguna, los Escoriales del Maipo y su falda oriental, según los límites allí establecidos.

Según el art. 3°, el órgano de aplicación propondría de acuerdo a los regímenes básicos fijados para cada categoría de área, la regulación particular, propia y específica que corresponda a la Laguna del Diamante.

La ley 7422 (B.O. 14 de septiembre de 2005), dispuso la ampliación “de los alcances de la Ley 6200, que declara Área Natural Protegida a la zona denominada ‘Laguna del Diamante’ en el Departamento San Carlos, a las cuencas de los arroyos Rosario, Yaucha y Papagayos y a la zona comprendida por los Picos Bayos, hasta su unión con los límites establecidos por la mencionada Ley” (art. 1°).

Por medio de su art. 2°, se declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación, dentro de los términos de la ley 6045, al área comprendida en el artículo anterior, y se determinaron sus nuevos límites.

Según lo dispuesto en el art. 3°, el área comprendida sería categorizada como Reserva Hídrica Natural y Reserva de Paisaje Protegido.

Por medio del art. 4° se indicó que los objetivos de la disposición contenida en el art. 1° tenía como objetivo la protección y conservación de la flora, fauna, paisaje, humedales, glaciares y material arqueológico y paleontológico, para el beneficio y goce de las presentes y futuras generaciones, así como la preservación de las fuentes del agua que irriga el oasis productivo del Valle de Uco, independientemente de los objetivos de conservación establecidos en la ley 6045.

9°) Que la decisión sobre el fondo de este litigio tiene como contexto la interacción de las competencias federales y locales, según la distribución que resulta del art. 75, inc. 30, de la Cons-

titución Nacional. Esta cláusula asigna al Congreso la facultad de: “dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”.

Como surge de la reseña inicial de los hechos, dentro de los límites del lote declarado área natural protegida -en rigor, “paisaje protegido” y “reserva hídrica protegida”, a tenor del art. 3° de la ley 7422-, se encuentra el establecimiento de utilidad nacional afectado a fines de defensa nacional, cuya titularidad de dominio pertenece al Estado Nacional -Ejército Argentino-. Respecto de esta situación el Tribunal debe resolver si la Provincia de Mendoza se ha mantenido dentro de los límites establecidos por el art. 75, inc. 30 de la Constitución.

10) Que el constituyente de 1994 siguió la línea predominante en la jurisprudencia de esta Corte (Fallos: 296:432; 299:442; 302:1223 y 1236; 304:163 y 305:1381), que en lo sustancial implica la exclusión de la jurisdicción provincial en los enclaves como el de autos cuando su ejercicio interfiere efectivamente en la satisfacción del propósito de interés público propio del establecimiento de utilidad nacional. La referida interferencia, sostuvo el Tribunal, consiste en una afirmación de hecho que ha de ser probada por quien la invoca (cfr. Fallos: 335:323, considerando 8°).

11) Que, sin embargo, el problema fundamental de estos autos remite a una consideración diferente -aunque vinculada con la anterior- que por su naturaleza exige un tratamiento previo al examen de la prueba sobre la interferencia provincial.

En efecto, el reparto de competencias que resulta del art. 75, inc. 30 de la Constitución supone que corresponde al Estado Nacional la facultad exclusiva de decidir cuáles son fines específicos que deben ser cumplidos en los establecimientos de utilidad nacional (cfr. causa CSJ 2517/2005 (41-A) “Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, dictamen de la Procuración General, al que remitió la sentencia de fecha 30 de diciembre de 2014). En el precedente citado se consideró que los actos provinciales resultaban una interferencia con los fines nacionales, incluso si procuraban un propósito de similar contenido, como lo era la protección ambiental, pues “no puede haber concurrencia alguna en cuanto a lo que constituye el fin específico de utilidad nacional” (cfr. apartado VII del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, al que remitió la sentencia de esta Corte). En otras palabras, la determinación del fin específico del establecimiento es una facultad nacional exclusiva, no concurrente con un poder similar de la provincia.

Por lo dicho, el esquema previsto en el art. 75, inc. 30 de la Constitución determina que son inválidas no solamente las interferencias en el cumplimiento de los fines nacionales que puedan llevar a cabo las autoridades locales, sino también -y con mayor razón- todo intento del gobierno provincial dirigido a sustituir al Congreso en la designación de los fines a cuya realización se encuentra afectado el establecimiento.

En tal sentido, la competencia de la provincia para complementar las leyes nacionales de presupuestos mínimos en materia ambiental (art. 41 de la Constitución), al igual que todas las demás competencias legislativas generales reservadas por las provincias, no puede ser invocada para alterar los fines específicos de un establecimiento de utilidad nacional.

Lo contrario implicaría una inversión de la regla sentada por la Constitución, puesto que si la provincia tuviese el poder de seleccionar el fin específico al cual ha de afectarse el inmueble, pasaría a ser la autoridad nacional la que debería ajustar la utilización que hace del establecimiento a los fines dispuestos por las leyes provinciales, es decir, una regla diametralmente opuesta a la prescripta por el art. 75, inc. 30.

12) Que el debate sobre la reforma del antiguo art. 67, inc. 27 y su reemplazo por el actual art. 75, inc. 30 pone de manifiesto la naturaleza de las atribuciones que las provincias mantienen en esos lugares y el carácter inalterable de los fines de utilidad nacional.

Así el convencional A. M. Hernández explicó que:

“[e]l inciso 27 del artículo 67 acusa para nosotros especial trascendencia. Oportunamente vamos a plantear una modificación en la redacción que se hace con respecto a la Capital Federal. Pero lo que importa resaltar es que se establece que las provincias y los municipios van a tener poderes de policía e imposición, en tanto no alteren las finalidades de la utilidad nacional, o sea que corregimos alguna legislación unitarizante y, sobre todo, alguna jurisprudencia de tal carácter que estableció la Corte Suprema de Justicia en el caso Marconetti. Tenemos que establecer, por el contrario, una tesis federal, como lo hizo la Corte Suprema en los casos Brizuela y Vialco” (Obra de la Convención Nacional Constituyente, T. VI, p. 5596. El subrayado es añadido).

En similares términos se expresó el convencional Rosatti:

“Además, observo con verdadera satisfacción que, de acuerdo con este primer grupo de artículos, los municipios y las provincias conservan las facultades de imposición e inspección en los territorios de utilidad nacional —inciso 27 del artículo 67—, así como también pueden celebrar tratados internacionales, siempre que estos no alteren la política exterior de la Nación que -como todos sabemos- incumbe al Gobierno federal” (loc. cit., p. 5681).

Por último, es de toda relevancia mencionar la intervención que tuvo el convencional Biazzi, pues en ella se expone con toda potencia el alcance y la naturaleza de las atribuciones provinciales en los establecimientos nacionales y el contraste con las que pretende ejercer en autos la provincia de Mendoza. Dijo entonces el convencional Biazzi:

“Imaginábamos que la jurisdicción provincial tendría un alcance más amplio que aquel limitado simplemente a la tributación o al poder de policía y al respeto, en estos dos aspectos, de las autonomías provinciales.

“Cuando se contemplan fenómenos como el que estamos padeciendo en Yacyretá o los impactos que se producen sobre determinadas regiones, que han sido diseñados, decididos y cuya ejecución se dispone desde ámbitos ajenos al provincial o municipal, resulta inconcebible aceptar —cuando hablamos de jurisdicción provincial en establecimientos de utilidad nacional— que no se tenga en cuenta una presencia institucional mucho más fuerte y consolidada de nuestros estados provinciales, y se fije la mera percepción de los tributos locales o del poder de policía, por ejemplo, en salubridad” (loc. cit. p. 5687).

La lectura de estas y otras transcripciones de las declaraciones vertidas en el seno de la Convención Reformadora de 1994 permiten afirmar que no formó parte de la decisión adoptada admitir un poder tal de las provincias sobre los establecimientos de utilidad nacional que les permita decidir cuál será el propósito de su afectación específica superponiéndose o desplazando los fines que se ha propuesto la Nación.

13) Que un entendimiento similar es el que subyace a la decisión de esta Corte en la causa “Administración de Parques Nacionales c/ Misiones, Provincia de” (Fallos: 340:991). En dicho pronunciamiento se declaró la invalidez de una ley provincial que creaba un parque provincial en terrenos correspondientes a un parque nacional. Si bien el propósito de la provincia era genéricamente coincidente con el de la Nación, esta Corte declaró la invalidez de la ley provincial y, entre otras consideraciones, negó que “por medio de una ley provincial puedan [las provincias] apoderarse de un bien cuya propiedad y destino se encuentran bajo la jurisdicción y administración federal, alterando así el reparto de competencias que a su respecto la Constitución Nacional establece y desconociendo el interés público que determinó la constitución del establecimiento y su vigencia en el tiempo al no haber cambiado su finalidad por parte del Congreso Nacional único órgano de la Constitución habilitado al efecto” (El subrayado es añadido.)

14) Que surge de autos y no ha sido objeto de divergencias entre las partes el hecho de que mientras la Nación ha resuelto afectar los terrenos en litigio a fines de defensa nacional, la Provincia de Mendoza ha dispuesto que esos predios cumplan una finalidad de “protección y conservación de la flora, fauna, paisaje, humedales, glaciares y material arqueológico y paleontológico, para el beneficio de las presentes y futuras generaciones, así como la preservación de las fuentes

de agua que irriga el oasis productivo del Valle de Uco, independientemente de los objetivos de conservación establecidos en la Ley N° 6.045” (cfr. art. 4° de la ley 7422).

La defensa nacional y el ambiente sano son bienes públicos diferentes en cuya realización el gobierno, ciertamente, ha de buscar una combinación óptima, pero, tratándose de establecimientos de utilidad nacional, la forma de armonizarlos debe seguir el criterio establecido por la Constitución. Dicho criterio determina que, en relación con el establecimiento nacional objeto de este juicio, es el Congreso y no la legislatura de la Provincia de Mendoza quien tiene la facultad de fijar su fin específico y de dictar la legislación necesaria para su cumplimiento. Por su parte la provincia conserva sus prerrogativas para ejercer en el lugar sus atribuciones generales de policía y de imposición, cuyo ejercicio ha de adecuarse a los fines nacionales para no interferir con ellos.

Como puede advertirse sin dificultad, este esquema de distribución de competencias en modo alguno respalda el intento unilateral de la provincia de afectar el establecimiento a una finalidad específica distinta a la fijada por el Estado Nacional. Las leyes 6200 y 7422 de Mendoza, más que una interferencia en los fines nacionales, disponen una sustitución de tales fines y una reasignación del establecimiento a otro destino específico dominante, cual es, la conservación y protección ambiental.

15) Que el art. 16 de la ley provincial 6045 –ley de Áreas naturales provinciales y sus ambientes silvestres- establece lo siguiente:

“En caso de implementarse dentro de la Provincia áreas naturales protegidas de jurisdicción nacional, se declarará de interés público provincial la defensa y preservación de estas, sin perjuicio de los fines y objetivos fijados por la autoridad nacional competente. La autoridad de aplicación de la presente norma propondrá integrarse al manejo y gestión de las áreas de jurisdicción nacional compatibilizando los objetivos que fije en la materia el gobierno nacional con los del gobierno provincial”.

Si bien esta disposición podría ser interpretada como un indicio de que la provincia no afectaría los fines del establecimiento, su detenida lectura permite afirmar que el Estado provincial se está constituyendo en autoridad de aplicación en los predios en cuestión, ya que -además de haber dispuesto la expropiación de la fracción-, se adjudica el poder para hacer efectivas importantes limitaciones tales como la imposibilidad de acceso a un sector, la restricción de superficies que afectarían la práctica de tiro, la prohibición de uso de armas automáticas, la prohibición de circulación a campo traviesa fuera de las sendas fijadas, prohibición de efectuar vuelos a baja altura, imposibilidad de realizar obras de construcción, entre otras (fs. 13 y 14).

La mención de las medidas adoptadas por la legislatura local evidencia que los fines de las leyes provinciales tienen un carácter dominante respecto de los que persigue el Estado Nacional, de modo tal que la actividad del establecimiento debería adecuarse a las exigencias provinciales, en contraposición al sentido propio de la regla establecida en el art. 75, inc. 30 de la Constitución.

16) Que un examen aparte exige la decisión legislativa de expropiar el inmueble, prevista en el art. 2° de la ley 7422, disposición normativa que constituye la declaración de utilidad pública a esos fines.

Si bien la provincia no ha iniciado el juicio expropiatorio correspondiente, y con posterioridad a la sanción de la ley que aquí se cuestiona, manifestó que renunciaría a la posibilidad de expropiar el inmueble (fs. 757 vta.); lo cierto es que la norma citada está vigente.

De esta manera, se mantiene el agravio denunciado toda vez que una provincia no puede declarar la utilidad pública de un establecimiento de utilidad nacional, que no ha sido formalmente desafectado de esa finalidad por la autoridad nacional, sin lesión al sistema federal (arg. causa “Administración de Parques Nacionales c/ Misiones, Provincia de” –Fallos: 340:991-, considerando 34).

17) Que la expropiación ordenada en los términos del art. 2° de la ley 7422 tiene el propósito de afectar el inmueble a los objetivos específicos descriptos en el art. 4° de la ley, distintos de los fijados por el Estado Nacional. Por tal razón, forma parte de la misma conducta provincial que,

como ya se ha explicado, constituye la usurpación de una atribución exclusiva del Congreso, única autoridad habilitada por la Constitución para tomar una decisión semejante.

La pretensión de la Provincia de Mendoza implica, por lo tanto, una alteración del reparto de competencias que establece la Constitución en el art. 75, inc. 30, puesto que desconoce el interés público que determinó la creación del establecimiento, el cual se ha mantenido en el tiempo al no haberse modificado su finalidad por parte del Congreso Nacional, único órgano constitucionalmente habilitado al efecto.

No debilita lo dicho que la facultad expropiatoria sea una de las reservadas por las provincias dentro de su territorio, ya que tal atribución cede cuando el inmueble pertenece al Estado Nacional y en él funciona un establecimiento de utilidad nacional. Ello es así pues en virtud de las previsiones contenidas en el art. 75, inc. 5° de la Ley Fundamental, es facultad del Congreso de la Nación disponer del uso y de la enajenación de tierras de propiedad nacional (Fallos: 276:104; 323:4046 y 327:429).

Las razones expresadas son suficientes para concluir que la Provincia de Mendoza carece de facultades para expropiar el inmueble en cuestión.

18) Que cabe señalar que aun cuando los Estados provinciales tengan el dominio de los recursos naturales (art. 124, *in fine*, Constitución Nacional), y solo hayan delegado en la Nación la fijación de los presupuestos mínimos ambientales (arts. 41 y 121 de la Carta Magna), resulta insoslayable que las disposiciones y resoluciones nacionales que regulan la actividad del Ejército Argentino deban aplicarse sobre él, de manera que quede resguardada la previsión contenida en el art. 75, inc. 30; sin menoscabar, impedir, perturbar, dificultar, frustrar o entorpecer los fines federales que determinaron la creación y la continuidad del establecimiento (cfr. Fallos: 338:362, considerando 23).

19) Que, por lo demás, el deber en que se encuentra el gobierno nacional de asegurar el derecho a un ambiente sano, en los términos del art. 41 de la Constitución, ha sido reglamentado por la ley 25.675, cuyas reglas, fines y principios le resultan plenamente exigibles. En el marco del Sistema Federal Ambiental, establecido en su art. 23, se impone al gobierno nacional, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la carga de actuar de manera coordinada en el desarrollo de las políticas ambientales tendientes al logro del desarrollo sustentable.

20) Que, por lo tanto, pesa sobre la autoridad federal el deber de preservar el medio ambiente en el ámbito de la estancia El Yaucha, objeto de esta causa. Al Ejército Argentino le han sido confiadas determinadas funciones para lograr los fines fijados en las normas e instrumentos de creación del establecimiento; ellas deben realizarse con el correspondiente cuidado por la preservación del medio ambiente a través de la instrumentación de los criterios regulados por las leyes nacionales (v. Consulta trilateral EE.UU.–Canadá–Argentina, capítulo 4, Asuntos ambientales; 4.1. Política Ambiental del Ejército Argentino y sus recomendaciones a fs. 130/138; e Informe de las actividades que ejecutó el Ejército Argentino durante el año 2007 para contribuir a la preservación del medio ambiente, fs. 139/148; conf. arts. 41, 75, inc. 30, y 121 de la Constitución Nacional). Así lo ha sostenido la propia actora en su alegato, al calificar el cuidado del medio ambiente como “una misión subsidiaria del EJÉRCITO ARGENTINO, que ha regulado en función de dicha misión, taxativamente, todo lo referido a los ejercicios militares” (fs. 781).

21) Que, las autoridades nacionales que tienen a su cargo la ejecución de las políticas nacionales en el marco del art. 75, inc. 30 de la Constitución -en el caso, el Ejército Argentino-, además de la finalidad específica y sus facultades inherentes, tiene múltiples deberes y obligaciones explícitas e implícitas, con arreglo a los fines de su creación (cfr. Fallos: 338:362, considerando 18). En el caso, es indudable que entre ellas se cuenta la preservación del medio ambiente, a punto tal que si no se cumpliera con la obligación de informar y de actuar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas, se encontraría expuesto al pertinente control judicial frente a los reclamos que se puedan realizar a su respecto (art. 18, ley 25.675).

22) Que en estas condiciones corresponde concluir que la decisión a que arriba el Tribunal respecto de la invalidez constitucional de las leyes 6200 y 7422 de la Provincia de Mendoza se dirige

a evitar que los fines específicos del establecimiento de utilidad nacional propiedad del Ejército Argentino se vean reemplazados por una decisión unilateral de la provincia demandada.

Por ello y habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I.- Hacer lugar a la demanda seguida por el Estado Nacional -Ejército Argentino- contra la Provincia de Mendoza y declarar la inconstitucionalidad de las leyes locales 6200 y 7422 en todos los efectos que de ellas se derivan para el establecimiento de utilidad nacional “EBR 3792 Campo General Alvarado”. II.- Costas por su orden (decreto 1204/2001). Notifíquese. Remítase copia a la Procuración General de la Nación y archívese.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ.

DISIDENCIA DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON DE
NOLASCO

Considerando:

Que la infrascripta coincide con los considerandos 1° a 4° del voto que encabeza este pronunciamiento.

5°) Que no está en tela de juicio ni es un hecho controvertido que la Estancia El Yaucha -“EBR 3792 Campo General Alvarado”- es un establecimiento de utilidad nacional cuya titularidad corresponde al Ejército Argentino, a cargo de quien también se encuentra; que está emplazada en el área declarada como protegida, Laguna del Diamante -Departamento San Carlos-; que la ampliación de esa área protegida comprende las cuencas de los arroyos Rosario, Yaucha y Papagayos y a la zona comprendida por los Picos Bayos; que el predio es habitualmente utilizado “por las Unidades ubicadas al Sur de la Jurisdicción de la GUC; particularmente por el RC lig 15; B Ing M 8; BAL ‘MENDOZA’ y C Com 8; para instrucción de fracciones de nivel Unidad e inferiores, despliegues y ejercicios de puestos de comando; fracciones logísticas; en instrucción particular de montaña; ascensiones al Volcán MAIPO; reconocimientos; navegación terrestre; captura de datos de campo y Comunicaciones...” (fs. 46 vta., 54 vta., y 780; e informe de la Jefatura III, Operaciones, expediente n° 8I 04-0598/5 del 27 de agosto de 2004).

6°) Que la ley nacional 12.636, de colonización y creación del Consejo Agrario Nacional, sancionada en el año 1940, establecía la posibilidad de expropiar aquellos terrenos que cumplieran con las condiciones determinadas a ese fin, y en orden a un interés superior. El Consejo Agrario fue puesto en funcionamiento tres años después de su creación y comenzó a actuar con el apoyo financiero del Banco Nación.

Bajo ese ámbito de acción, el 11 de enero de 1945, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 433/45 por cuyo art. 1° se autorizó la expropiación, declarándose la utilidad pública del inmueble que allí se detalla, denominado Estancia El Yaucha de aproximadamente 111.409 hectáreas, de conformidad con los arts. 12, 14 y 64 de la ley 12.636 (fs. 36).

Tiempo más tarde, el 17 de mayo de 1947, se dictó el decreto nacional 13.664, por medio del cual se autorizó al Ministerio de Guerra a disponer del inmueble detallado en el art. 1° del decreto 433/45, para satisfacer necesidades de defensa nacional, con destino a maniobras. Por medio del art. 5° se facultó al referido ministerio para entregar al Banco de la Nación Argentina (Consejo Agrario Nacional – ley 12.636), los excedentes de superficie que le resultasen innecesarios a fin de que fuesen destinados a la colonización (fs. 37/38).

El acta labrada el 16 de junio de 1951 da cuenta de la entrega de la posesión de la “Estancia El Yaucha”, Departamento San Carlos, Provincia de Mendoza, por parte del representante del Banco de la Nación Argentina designado a tal efecto, al capitán de Intendencia don Enrique Juan Bautista Peña. En el acta quedaron especificados los límites de dicha estancia y que el inmueble de referencia había sido incorporado por medio de la ley 12.636, “pero en definitiva para ser transferido al Ministerio de Ejército de la Nación con fines de defensa y seguridad nacional...” (fs. 39 y 40).

7°) Que en el orden local, la ley 6045 -régimen general de áreas naturales protegidas provinciales- declaró de interés público la conservación de las áreas naturales protegidas y sus recursos (art. 3°), a cuyo fin las autoridades pertinentes locales podrían disponer -entre otros instrumentos y limitaciones- la expropiación de los bienes que fueran necesarios conforme a las normas específicas -decreto-ley 1447/75 “Ley general de expropiaciones” (art. 4°)-.

Por medio del art. 20 se establecieron las diferentes clasificaciones por categoría de las áreas naturales; así las categorías 5ª y la 12 corresponden a la reserva de paisaje protegido y a la reserva hídrica natural, respectivamente.

Se determinó, además, que en el caso de la reserva de paisaje protegido los esfuerzos estarían dirigidos a mantener su calidad mediante prácticas de ordenamiento adecuadas (art. 33); y se definió a las reservas hídricas como aquellas áreas que consisten en cuencas de captación o reservorios hídricos ubicados en ambientes silvestres de alto valor ecológico o recreativo y también aquellas donde existen cuencas hídricas que requieran ser preservadas o recuperadas para mantener y mejorar la cantidad y calidad de la producción de agua.

En esta última categoría, según que el objetivo sea la preservación o la recuperación, estaría prohibida la ejecución de acciones humanas que signifiquen la alteración o degradación del recurso hídrico y las actividades económicas o de asentamientos humanos que puedan alterar y degradar la cantidad, calidad y flujo de las aguas (art. 40).

A su vez, se estableció que en los casos en que haya asentamientos humanos anteriores a la ley en alguna de las áreas naturales protegidas, la autoridad de aplicación procedería a encuadrar el supuesto en el plan de manejo, al promover la desafectación y la consiguiente transferencia de la propiedad; regularizar la situación del ocupante y garantizar la continuidad de su actividad, e integrar económicamente las actividades de mantenimiento y desarrollo (arts. 48 y 49).

8°) Que a través de las disposiciones de la ley 6200 (B.O. 30 de noviembre de 1994), se constituyó como Área Natural Protegida Provincial, dentro de los alcances de la ley 6045, “...el predio que se ubica en el departamento San Carlos llamado Laguna del Diamante, cuyas coordenadas geográficas son: Latitud 34 10' 00" sur y longitud 69 41' 30" oeste” (art. 1°).

Por medio del art. 2° se delimitó la zona a declarar como reserva que comprende todo el Valle de la Laguna, Los Escoriales del Maipo y su falda oriental, según los límites allí establecidos.

Según el art. 3°, el órgano de aplicación propondría de acuerdo a los regímenes básicos fijados para cada categoría de área, la regulación particular, propia y específica que corresponda a la Laguna del Diamante.

La ley 7422 (B.O. 14 de septiembre de 2005), dispuso la ampliación “de los alcances de la Ley N° 6200, que declara Área Natural Protegida a la zona denominada ‘Laguna del Diamante’ en el Departamento San Carlos, a las cuencas de los arroyos Rosario, Yaucha y Papagayos y a la zona comprendida por los Picos Bayos, hasta su unión con los límites establecidos por la mencionada Ley” (art. 1°).

Por medio de su art. 2°, se declaró de utilidad pública y sujeta a expropiación, dentro de los términos de la ley 6045, al área comprendida en el artículo anterior, y se determinaron sus nuevos límites.

Según lo dispuesto en el art. 3°, el área comprendida sería categorizada como Reserva Hídrica Natural y Reserva de Paisaje Protegido.

Por medio del art. 4° se indicó que la ampliación perseguía la protección y conservación de la flora, fauna, paisaje, humedales, glaciares y material arqueológico y paleontológico, para el beneficio y goce de las presentes y futuras generaciones, así como la preservación de las fuentes del agua que irriga el oasis productivo del Valle de Uco, independientemente de los objetivos de conservación establecidos en la ley 6045.

9°) Que establecido el marco normativo en el que se desenvuelve el conflicto de marras, cabe situarlo para su examen de fondo en el contexto de la interacción de las potestades federales y las competencias locales, según resultan del art. 75, inciso 30, de la Constitución Nacional que asigna al Congreso la facultad de: “dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los

finos específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”.

En ese marco, el hecho de que entre los límites del lote declarado área natural protegida -en rigor, se constituye en “paisaje protegido” y “reserva hídrica protegida”, a tenor del art. 3° de la ley local 7422-, se encuentre un inmueble cuya titularidad de dominio pertenece al Estado Nacional -Ejército Argentino- y esté alcanzado por el ámbito de validez material de aquella cláusula constitucional resulta en extremo relevante.

10) Que, con motivo de la reunión de la Convención Constituyente de 1994, el doctor Pedro José Frías señaló que “el artículo 67, inciso 27, de la Constitución Nacional debe ser interpretado y redactado, en caso de eventual revisión, como facultad atribuida al Congreso para reglar las potestades del gobierno federal sobre los servicios y lugares afectados bajo su administración a un interés nacional, dentro de una Provincia, definiendo las competencias provinciales que quedan excluidas en función de su naturaleza a las que debe concretarse” (Frías, Pedro José, “El federalismo posible en la Argentina finisecular”, en “La reforma Constitucional argentina”. Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Buenos Aires, 1994, pág. 134).

11) Que es dable recordar que el constituyente de 1994 siguió la línea predominante en la jurisprudencia de esta Corte (Fallos: 296:432; 299:442; 302:1223 y 1236; 304:163 y 305:1381), que en lo sustancial implica que la exclusión de la jurisdicción provincial en los enclaves en examen debe circunscribirse a los casos en que su ejercicio afecte efectivamente la satisfacción del propósito de interés público característico de un establecimiento de utilidad nacional (Fallos: 335:323, considerando 8°).

En efecto, se han conservado los principios básicos en materia de jurisdicción federal, con la única salvedad, ya hecha anteriormente por la Corte, de que en los lugares donde se hallen instalados establecimientos de utilidad nacional las provincias pueden ejercer sus poderes, en tanto y en cuanto, no se refieran al objeto mismo del establecimiento (Fallos: 329: 789).

12) Que la regla y no la excepción consiste en la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias, por lo que las normas constitucionales que rigen el caso deben ser interpretadas de modo tal que se desenvuelvan armoniosamente evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa (Fallos: 271:186; 293:287; 296:432), pero sin perder de vista que las provincias, dada la posición que ocupan dentro del régimen constitucional, deben observar una conducta que no interfiera ni directa ni indirectamente con la señalada finalidad de interés público del establecimiento de carácter nacional (art. 31, Constitución Nacional).

Las facultades provinciales, por importantes y respetables que sean, no justifican la prescindencia de la solidaridad requerida por el destino común de los demás estados autónomos y de la Nación toda (Fallos: 257:159; 263:437; 270:11; 322:2862, entre otros).

13) Que al valorar en el *sub lite* si el ejercicio de la jurisdicción federal admite limitaciones basadas en la necesidad de atender las razones invocadas por la provincia, una solución indica que la jurisdicción federal procede en los casos en los que los lugares adquiridos o cedidos estén afectados a la defensa nacional, sean arsenales o regimientos vinculados a esa específica finalidad.

Así el mentado ejercicio por parte de la autoridad federal nace del objeto o fin mismo del establecimiento de utilidad nacional.

14) Que un temperamento contrario no resultaría aceptable pues el poder de policía en el *sub lite* ha de estar regido por el Estado Nacional, o, en su caso, por convenios que los Estados provinciales suscriban con el gobierno central en ejercicio de una acción conjunta acordada por una conducta concertada y ajustada a derecho (arg. Fallos: 318:2374), dada la naturaleza del establecimiento de que se trata.

No obsta a lo expuesto la calificación de “protección” que la provincia le pretende asignar a su participación en el ejercicio del poder de policía, pues el Estado Nacional tiene el mismo deber jurídico de preservar el ambiente.

15) Que el problema fundamental de estos autos plantea una cuestión de hecho, porque son esos hechos de los que debe derivar la demostración de si los poderes de policía pueden ejercerse de manera concurrente, o si la presencia de uno excluye, por su naturaleza y finalidad al otro (arg. Fallos: 137:212, considerando 9°).

16) Que se debe afirmar que las disposiciones dictadas en virtud del poder de policía que se pretende atribuir a la Provincia de Mendoza, interfieren en el ejercicio de las funciones que ejecuta el Estado Nacional a través del establecimiento militar regido por normas federales.

Ello es así si se tiene en cuenta que la provincia, por vía legislativa, altera la naturaleza y el destino del bien, al inhibir al Ejército Argentino de toda actividad consustancial con la razón de la existencia del establecimiento y su finalidad, sin haber acreditado fehacientemente de qué modo concreto aquel genera una afectación que debe ser controlada, o incluso corregida.

Se debe señalar que según la disposición contenida en el art. 16 de la ley 6045 –ley de Áreas naturales provinciales y sus ambientes silvestres-, “En caso de implementarse dentro de la Provincia, áreas naturales protegidas de jurisdicción nacional, se declarará de interés público provincial la defensa y preservación de estas, sin perjuicio de los fines y objetivos fijados por la autoridad nacional competente. La autoridad de aplicación de la presente norma propondrá integrarse al manejo y gestión de las áreas de jurisdicción nacional compatibilizando los objetivos que fije en la materia el gobierno nacional con los del gobierno provincial”.

Si bien esa premisa podría llevar a la conclusión de que la provincia no afectará los fines del establecimiento, su detenida lectura permite afirmar que el Estado provincial se estaría constituyendo en autoridad de aplicación en los predios en cuestión, ya que -además de haber dispuesto la expropiación de la fracción-, establece importantes limitaciones tales como la imposibilidad de acceso a un sector, la restricción de superficies que afectarían la práctica de tiro, la prohibición de uso de armas automáticas, la prohibición de circulación a campo traviesa fuera de las sendas fijadas, prohibición de efectuar vuelos a baja altura, imposibilidad de realizar obras de construcción, entre otras (fs. 13 y 14).

La mención de las medidas que la legislación local impide, evidencian que existe una incompatibilidad efectiva entre los alcances de dicha legislación y la finalidad específica y propia del establecimiento.

17) Que en tales condiciones y en virtud de lo dispuesto en el art. 31 de la Constitución Nacional, dada la incompatibilidad puesta de resalto, se debe dar preeminencia a la tutela ambiental que pesa sobre el Estado Nacional, a quien le resultan aplicables y le son exigibles el cumplimiento de las previsiones, fines y principios explicitados en la ley 25.675.

18) Que, en efecto, pesa sobre la autoridad federal el deber de preservar el medio ambiente en el ámbito de la Estancia El Yaucha. Al Ejército Argentino le han sido confiadas determinadas funciones para lograr los fines fijados en las normas e instrumentos de creación del establecimiento; ellas deben realizarse con el correspondiente cuidado por la defensa del medio ambiente a través de la instrumentación de los criterios regulados por las leyes nacionales (v. Consulta Trilateral EE.UU.–Canadá–Argentina, capítulo 4, Asuntos Ambientales; 4.1. Política Ambiental del Ejército Argentino y sus recomendaciones a fs. 130/138; e Informe de las actividades que ejecutó el Ejército Argentino durante el año 2007 para contribuir a la preservación del medio ambiente, fs. 139/148; conf. arts. 41, 75, inciso 30, y 121 de la Constitución Nacional). Así lo ha sostenido la propia actora en su alegato, al calificar el cuidado del medio ambiente como “una misión subsidiaria del EJÉRCITO ARGENTINO, el citado ha regulado en función de dicha misión, taxativamente, todo lo referido a los ejercicios militares” (fs. 781).

La jurisdicción federal ya reconocida, que contiene exigencias para la preservación ecológica que, por otro lado, no han sido impugnadas por insuficientes, conduce en este aspecto a la admisión de la demanda (Fallos: 322:2862).

19) Que, como lo ha definido recientemente el Tribunal en el marco de las previsiones introducidas a la Constitución Nacional en 1994, cuando fija una autoridad de aplicación en un establecimiento de utilidad nacional y con un fin específico y con facultades inherentes, se le

imponen al organismo deberes y obligaciones explícitas e implícitas, con arreglo a los fines de su creación (causa “Misiones, Provincia de”, Fallos: 338:362), y es indudable que entre ellas está la preservación del medio ambiente, a punto tal que si no se cumpliera con la obligación de informar y de actuar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas (art. 18, ley 25.675), se encontraría expuesto al pertinente control judicial frente a los reclamos que se puedan realizar a su respecto.

Es que la facultad que le reconoce el art. 41 de la Constitución Nacional y las obligaciones que le impone la ley nacional 25.675, lejos están de desproteger el medio ambiente en los establecimientos del Ejército como es el caso que nos ocupa.

Si algo pesa sobre el Estado Nacional, y sobre el organismo en cuestión -en el caso el Ejército Argentino-, es el cumplimiento de las normas nacionales que en materia de medio ambiente se han promulgado, ya que determinan las responsabilidades gubernamentales y los deberes que existen sobre la preservación y progreso de la calidad ambiental para las generaciones presentes y futuras. Se trata de un derecho a un ambiente adecuado; y el consecuente deber de protegerlo y mejorarlo. Deber que pesa sobre cada uno de los estados según que las cosas caigan bajo una u otra jurisdicción (art. 41, Constitución Nacional; art. 7°, primer párrafo, ley 25.675).

20) Que cabe señalar que aun cuando los Estados provinciales tengan el dominio de los recursos naturales (art. 124, *in fine*, Constitución Nacional), y solo hayan delegado en la Nación la fijación de los presupuestos mínimos ambientales (arts. 41 y 121 de la Carta Magna), resulta insoslayable que las disposiciones y resoluciones nacionales que regulan la actividad del Ejército Argentino deban aplicarse, de manera que quede resguardada la previsión contenida en el art. 75, inciso 30; sin menoscabar, impedir, perturbar, dificultar, frustrar o entorpecer los fines federales que determinaron la creación y la continuidad del establecimiento (arg. Fallos: 263:437; 312:1870; 322:2598; causa CSJ 2517/2005 (41-A) “Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del 30 de diciembre de 2014; y causa “Misiones, Provincia de”, Fallos: 338:362, considerando 23); y en el *sub lite*, como ha quedado expuesto, la aplicación de las prohibiciones contempladas en la legislación local impugnada, aparece como incompatible con el fin nacional perseguido en la constitución del establecimiento.

21) Que en estas condiciones corresponde concluir que el control que efectúa el Tribunal sobre las leyes locales 6045 y 6200, se dirige a reconocer las facultades que el Ejército Argentino ejerce sobre su propiedad, pretende preservar que sus fines no se vean menoscabados, perturbados o impedidos, y persigue prohibir a la autoridad provincial que lleve adelante actos, establezca limitaciones, disponga prohibiciones, en el marco del art. 3° de la ley 6200, que importen el ejercicio de facultades a través de las cuales se interfiera en la satisfacción del propósito de interés público que justifica la existencia del establecimiento en cuestión.

22) Que un examen aparte exige la decisión legislativa de expropiar el inmueble, prevista en el art. 2° de la ley 7422, disposición normativa que constituye la declaración de utilidad pública a esos fines, la que debe ser descalificada por inconstitucional.

Si bien la provincia no ha iniciado el juicio expropiatorio correspondiente, y con posterioridad a la sanción de la ley que aquí se cuestiona, manifestó que renunciaría a la posibilidad de expropiar el inmueble (fs. 757 vta.), lo cierto es que la norma citada está vigente.

Así se mantiene el agravio denunciado, toda vez que una provincia no puede declarar la utilidad pública de un establecimiento de utilidad nacional, que no ha sido formalmente desafectado de esa finalidad por la autoridad nacional, sin lesión al sistema federal.

23) Que la expropiación ordenada en los términos del art. 2° de la ley 7422 no puede disponerse sobre un inmueble destinado a un fin de utilidad nacional que en él se persigue, dada la jurisdicción federal que allí se ejerce y la reconocida atribución del legislador de determinar la existencia de ese fin nacional a cumplir, así como la elección de los medios y modos de satisfacerlo (Fallos: 322:2598, entre otros).

Un criterio contrario implicaría tanto como admitir que por medio de una ley provincial puedan expropiarse bienes cuya propiedad y destino se encuentran bajo jurisdicción y administración

federal, alterando así el reparto de competencias que a su respecto la Constitución Nacional establece y desconociendo el interés público que determinó la constitución del establecimiento y su vigencia en el tiempo al no haber cambiado su finalidad por parte del Congreso Nacional, único órgano constitucional habilitado al efecto.

No empee a ello que la facultad expropiatoria sea una de las reservadas por las provincias dentro de su territorio, y la autonomía de estas no admite interferencia federal conforme el reparto de los poderes nacionales y provinciales que resultan de los arts. 75, inc. 12, 121 y 122 de la Constitución Nacional (Fallos: 324:533); ya que tal atribución cede cuando el inmueble pertenece al Estado Nacional y en él funciona un establecimiento de utilidad nacional.

Ello es así pues en virtud de las previsiones contenidas en el art. 75, inciso 5° de la Ley Fundamental, es facultad del Congreso de la Nación disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional (Fallos: 276:104; 323:4046 y 327:429).

24) Que las razones expresadas son suficientes para concluir que la Provincia de Mendoza carece de facultades para expropiar el inmueble en cuestión sujeto a la jurisdicción del gobierno federal.

Una solución que tolerase una iniciativa semejante conduciría indefectiblemente a una incidencia insalvable por parte de la autoridad local sobre bienes públicos de propiedad del Estado Nacional, y materializaría la consiguiente colisión con las cláusulas constitucionales aplicables.

Por ello y habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I. Hacer lugar a la demanda seguida por el Estado Nacional -Ejército Argentino- contra la Provincia de Mendoza, y declarar, en lo que al inmueble identificado como "EBR 3792 Campo General Alvarado" respecta, la inconstitucionalidad del art. 3° de la ley local 6200, y su aplicación derivada de la previsión contenida en el art. 1° de la ley 7422; estableciendo que el Estado provincial deberá ajustarse, en su caso, al procedimiento contemplado en el art. 16 de la ley 6045; II. Declarar la invalidez constitucional del art. 2° de la ley provincial 7422. III. Costas por su orden (decreto 1204/2001). Notifíquese. Remítase copia a la Procuración General de la Nación y archívese.

ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO.

Estado Nacional (Ejército Argentino) c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

Fecha: 17/12/2019

ACCION DECLARATIVA DE CERTEZA - MEDIO AMBIENTE - EXPROPIACION - ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL- FEDERALISMO -

La acción deducida en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación constituye una vía idónea para motivar la intervención de la Corte, pues no se trata de dar solución a una hipótesis abstracta sino que se propone precaver los efectos de la aplicación de las leyes 4807, 5463, y el decreto reglamentario 1034/89 -en el marco de las disposiciones contenidas en la ley 6045-, de la Provincia de Mendoza a la que la actora atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, a la par de fijar las relaciones legales que vinculan a las partes en el conflicto.

ACCION DECLARATIVA DE CERTEZA - MEDIO AMBIENTE - EXPROPIACION - ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL- PROVINCIAS - ESTADO NACIONAL - PLANTEO DE INCONSTITUCIONALIDAD -

En la causa iniciada por el Estado Nacional contra la Provincia de Mendoza en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación que se dirige

a dilucidar el estado de falta de certeza en que se encuentra y la constitucionalidad de las disposiciones contenidas en normas provinciales – Ley 4807, 5463 y decreto 1034/89- cuya validez se impugna, en cuanto afectan la porción del inmueble que es propiedad del Estado Nacional, asignado en dominio, uso y administración al Ejército Argentino, corresponde remitirse a los fundamentos y conclusiones del precedente “Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad (Fallos: 342:2256).

MEDIO AMBIENTE - EXPROPIACION - ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL - PROVINCIAS - ESTADO NACIONAL - DECLARACION DE INCONSTITUCIONALIDAD -

La ley 5463 y el decreto 1034/1989 de la Provincia de Mendoza, en cuanto crean el parque provincial Aconcagua en el cual se encuentra un sector del inmueble denominado Estancia Uspallata, que pertenece al Estado Nacional, y que fue asignado en uso y administración al Ejército Argentino son inconstitucionales, pues además de afectar expresamente el dominio, e interferir en el uso, goce y administración del inmueble, establecen tal serie de limitaciones que inciden directa y plenamente en la finalidad y destino de este establecimiento de utilidad nacional (Disidencia del juez Rosenkrantz).

MEDIO AMBIENTE - EXPROPIACION - ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL - PROVINCIAS - ESTADO NACIONAL -

Son inaplicables, respecto del inmueble Estancia Uspallata perteneciente al Estado Nacional - Ejército Argentino-, el artículo 1° del decreto 1034/1989 de Mendoza, en cuanto designa autoridad de administración a la Dirección de Bosques y Recursos Naturales Renovables de la provincia; los artículos 4 a 9 de la ley 5463; y de las disposiciones contenidas en la ley 6045 de la citada provincia que reconocen facultades para promover la expropiación del inmueble y para efectuar anotaciones marginales en registros públicos, títulos y registro o matrícula de dominio, pues además de afectar expresamente el dominio, e interferir en el uso, goce y administración del inmueble, establecen tal serie de limitaciones que inciden directa y plenamente en la finalidad y destino de este establecimiento de utilidad nacional (Disidencia de la jueza Highton de Nolasco).

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 17 de diciembre de 2019.

Vistos los autos: “Estado Nacional (Ejército Argentino) c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa”, de los que

Resulta:

I) A fs. 4/12 el Estado Nacional —Estado Mayor General del Ejército— inició demanda en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de Mendoza, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la ley local 4807, que creó el “Parque Provincial Aconcagua”, de su decreto reglamentario 1034/89 y de la ley provincial 5463, mediante la que se efectuó la zonificación primaria y la fijación de sus límites, por cuanto dicho parque afectaría una porción del inmueble denominado “Estancia Uspallata”, ubicado en el Departamento Las Heras de la referida provincia, que pertenece al Estado Nacional, y que fue asignado en uso y administración al Ejército Argentino.

Relató que con la copia de la escritura 340 del 4 de diciembre de 1945 que acompañó, se acredita el dominio del inmueble indicado en cabeza del Estado Nacional – Ejército Argentino, extremo que se ve corroborado —según afirmó— con el informe de la Dirección de Registro Público y Archivo Judicial de la Provincia de Mendoza que también adjuntó.

Indicó que el predio en cuestión es utilizado por unidades del sur del Ejército Argentino, y que allí se realizan actividades de instrucción de fracciones de nivel unidad e infe-

riores, despliegues y ejercicios de puestos de comando, fracciones logísticas en instrucción particular de montaña, reconocimientos, navegación terrestre, captura de datos de campo y comunicaciones.

Observó en particular que la ley provincial 6045 establece un régimen en el cual el Estado local se arroga la facultad de expropiar los bienes que sean necesarios para cumplir con los objetivos impuestos por esa norma, estableciendo que dichos bienes estarán sometidos a limitaciones y restricciones que deberán incluirse en los títulos de dominio.

Expuso que según el decreto 1939/96, en el marco de la ley 6045 sobre Régimen de Áreas Naturales Provinciales, el Ministro de Ambiente y Obras Públicas debería elaborar un programa destinado a incorporar, a iniciativa de sus titulares, zonas naturales o modificadas, denominadas Reservas Naturales Voluntarias, que por su condición tradicional o actual o su valor ecológico, sea de interés preservar mediante prácticas de ordenamiento adecuadas, bajo el control de los propios interesados y la supervisión técnica de la autoridad de aplicación.

Se agravió porque las restricciones dominiales establecidas condicionan, menoscaban e impiden el ejercicio de la titularidad sobre un establecimiento de utilidad nacional destinado al sistema de Defensa Nacional —de conformidad con las previsiones contenidas en las leyes 23.554, 23.985 y concordantes—, y que las consiguientes perturbaciones que ocasionaría la aplicación de las leyes referidas en las actividades operacionales, evidencian una incompatibilidad tal entre las normas provinciales que se impugnan con los fines previstos al constituirlo, que su aplicación traería aparejada la violación de los artículos 31, 75, incisos 27 y 30, 121 y 126 de la Constitución Nacional.

Asimismo sostuvo que el inciso 30 del artículo 75 de la Constitución Nacional no puede dar fundamento a la pretensión expropiatoria y restrictiva de dominio plasmada en las leyes dictadas por la provincia, ya que, en todo caso, solo le atribuye facultades en la medida en que no interfieran con los fines del establecimiento (fs. 6 vta.).

En razón de lo expuesto solicitó, en los términos del artículo 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, que se dicte una medida cautelar por la cual se ordene a la demandada que no inscriba el inmueble del Estado Nacional - Ejército Argentino como perteneciente al “Parque Provincial Aconcagua”, y que evite dictar actos o realizar acciones de hecho que afecten el uso y la posesión pacífica del bien, hasta tanto se dicte sentencia sobre el fondo del asunto.

II) A fs. 15/20, el Tribunal declaró que este juicio corresponde a su competencia en instancia originaria, corrió traslado a la Provincia de Mendoza, rechazó la producción de prueba anticipada e hizo lugar a la medida cautelar pedida.

III) A fs. 53/63, la Provincia de Mendoza contestó la demanda.

Tras describir los antecedentes de la cuestión de marras, sostuvo la constitucionalidad de las leyes provinciales impugnadas por el Estado Nacional. A ese fin, explicó que la ley local 4807, de 1983, su decreto reglamentario 1034/89, y la ley 5463, de zonificación del Parque Provincial Aconcagua, no adolecen de defectos formales que vicien su validez.

Señaló, además, que se trata de normas protectoras ambientales que tienen por objeto otorgar a una porción del territorio provincial un *status* jurídico especial de conservación de los ambientes silvestres y los recursos naturales allí existentes, al declararla como “área natural protegida”, en los términos de la ley 6045.

Consideró que la normativa cuya tacha de inconstitucionalidad se persigue debe examinarse e interpretarse a la luz del artículo 124 *in fine* de la Constitución Nacional, de modo de determinar que aquella es en un todo coherente con el ordenamiento jurídico del país.

Observó que el planteo del Estado Nacional era hipotético y que pretendía presentar como contradictorias competencias que -a su entender- no son, pues se trata en realidad de jurisdicciones compartidas en este tipo de establecimientos. Al examinar la cláusula del artículo 75, inc. 30, a la luz de la jurisprudencia predominante de la Corte Suprema y de la reforma constitucional de 1994, recordó que se establece un poder de policía compartido entre los poderes local y federal para establecimientos de utilidad nacional.

Puntualizó que según la ley provincial 6045, la principal finalidad del Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas es “conservar y promover lo más representativo y valioso del patrimonio natural de la provincia, en forma compatible con las necesidades de las fuentes productivas, la producción agraria, la explotación industrial y los requerimientos turísticos conforme con las pautas de desarrollo sustentable” (artículo 2°).

Explicó así que el cerro Aconcagua con casi 7.000 metros sobre el nivel del mar, reviste ese carácter para la Provincia de Mendoza y es apreciado a nivel mundial. En ese sentido señaló que la protección ambiental debía extenderse a toda la cuenca geológica del río Vacas con base en el criterio biológico de bolsón natural y según el paradigma científico de la integridad de los ecosistemas.

Desde esa perspectiva, puso de resalto, que la declaración de área natural protegida procura un abordaje que, por encima de los límites humanos, tenga perdurabilidad, y que ello no debería fracasar por cuestiones de dominio o límites administrativos.

Seguidamente presentó una propuesta de compatibilización como alternativa superadora del diferendo entre las partes, que se instrumentaría con la firma de un convenio para el desarrollo sustentable y gestión común de la zona en cuestión, el cual –según sostuvo– permitiría complementar el ejercicio de las respectivas facultades locales (ambientales) y federales (defensa militar). En relación al punto, trajo a colación casos similares, en los que a los mismos fines se había contemplado ese tipo de acuerdos, y en apoyo de su postura se refirió al acuerdo de cooperación celebrado entre el Ministerio de Defensa de la Nación y la Administración de Parques Nacionales, el 14 de mayo de 2007 (fs. 58 vta./61).

Por último, en resguardo de sus intereses, pidió al Tribunal que la medida cautelar decretada fuese extendida al Ejército Argentino (fs. 62 vta.); punto con relación al cual, a pesar de no haber sido proveído, no volvió a insistir en el transcurso del proceso.

IV) A fs. 14 y 296/298 obran los dictámenes de la señora Procuradora Fiscal acerca de la determinación de la competencia y sobre las cuestiones constitucionales propuestas, respectivamente.

Considerando:

1°) Que esta demanda corresponde a la competencia originaria de esta Corte prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional.

2°) Que la acción deducida constituye una vía idónea para motivar la intervención de este Tribunal, pues no se trata de dar solución a una hipótesis abstracta sino que se propone precaver los efectos de la aplicación de las leyes 4807, 5463, y el decreto reglamentario 1034/89 –en el marco de las disposiciones contenidas en la ley 6045–, de la Provincia de Mendoza a la que la actora atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, a la par de fijar las relaciones legales que vinculan a las partes en el conflicto (Fallos: 311: 421; 318:30; 323:1206 y 327:1034).

Al determinar la autoridad provincial las condiciones a las que la actora debe someterse y a las que se opone, existe un interés serio y suficiente de su parte para obtener la declaración de certeza (conf. causa CSJ 179/2003 (39-A)/CS1 “Arbumasa S.A. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del 19 de junio de 2012 y sus citas).

Sobre tales bases cabe considerar reunidos los requisitos exigidos por el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

3°) Que la pretensión de la actora se dirige a dilucidar el estado de falta de certeza en que se encuentra y la constitucionalidad de las disposiciones contenidas en las normas provinciales cuya validez impugna, en cuanto afectan la porción del inmueble que es propiedad del Estado Nacional, asignado en dominio, uso y administración al Ejército Argentino, identificado como BR 1059 “Estancia Uspallata”.

4°) Que la cuestión debatida guarda sustancial analogía con la examinada y resuelta por el Tribunal en la causa CSJ 85/2006 (42-E)/CS1 “Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia de la fecha, a cuyos fundamentos y conclusiones corresponde remitir a fin de evitar repeticiones innecesarias.

Por ello y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Rechazar la demanda. Costas por su orden (decreto 1204/2001). Notifíquese, remítase copia a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ (*en disidencia*) – ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO (*en disidencia*) – JUAN CARLOS MAQUEDA – RICARDO LUIS LORENZETTI – HORACIO ROSATTI.

DISIDENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Considerando:

Que el infrascripto coincide con los considerandos 1° a 4° del voto que encabeza este pronunciamiento.

5°) Que es un hecho no discutido entre las partes que la delimitación efectuada por la ley 5463 incluye en su superficie un sector del inmueble denominado Estancia Uspallata, propiedad del Estado Nacional, identificado como BR 1059. El dominio de este inmueble surge de las siguientes piezas: protocolización de la escritura número 340 de fecha 4 de diciembre de 1945, acompañada en copia a fs. 154/174; testimonio de la escritura de venta número 344 del 5 de octubre de 1946, adjuntado en copia a fs. 216/251 y fotocopia certificada de dicha escritura a fs. 370/382, que fue agregada por la actora en la carpeta acompañada como prueba documental –integrada al proceso a partir de fs. 301-; e, informe de inscripción de la Dirección de Registros Públicos del Poder Judicial de la Provincia de Mendoza, a fs. 252.

Asimismo, según surge de los croquis agregados por la actora –correspondientes al Comando de Ingenieros-, de los mapas y demás documentación acompañada (ver fs. 300, 345, 347, 369, 461 y subsiguientes), tal superposición se configura, sin que exista controversia al respecto, en la franja que delimitan esos instrumentos.

6°) Que no es tampoco un hecho controvertido que la Estancia Uspallata, código de inmueble BR 1059, es un establecimiento de utilidad nacional asignado al Ejército Argentino, organismo que lo tiene a su cargo desde su creación hasta la actualidad. Allí se realizan diversas actividades militares que son detalladas en el informe cuya copia obra a fs. 459/460 de estas actuaciones y a fs. 151/152 de las actuaciones administrativas reservadas.

La afectación del inmueble a fines de utilidad nacional surge, asimismo, de disposiciones específicas dictadas por las autoridades de la Nación. En primer lugar, de la autorización por el Congreso para que el Poder Ejecutivo llevase a cabo inversiones en diversas obras militares (ley 12.737, artículo 1°), entre las cuales se halla incluida la adquisición de un terreno en la 4ª Región Militar (Planilla Anexa a la ley 12.737, punto 11).

El Poder Ejecutivo, en uso de esa habilitación legal, autorizó al entonces Ministerio de Guerra para adquirir “una superficie aproximada de 227.738 hs., 6.114,23 mts² [...] de la estancia ‘Uspallata’, ubicada en el distrito Uspallata, Departamento Las Heras, Provincia de Mendoza [...] con destino a la construcción de un cuartel económico en la 4° Región Militar, de conformidad con lo especificado en la Partida 11 de la Ley número 12.737”. Como fundamento, se expresa que “la estancia ‘Uspallata’, de acuerdo a su ubicación, extensión y características topográficas, permitirá no sólo la construcción de los cuarteles proyectados, sino también el establecimiento de una guarnición militar y el desarrollo de la instrucción de las tropas de montaña, en toda su amplitud” (decreto 136.627, publicado en el Boletín Oficial del 3 de marzo de 1942, reproducido en la escritura 340 referida más arriba, aunque en dicho instrumento es erróneamente citado como decreto “ciento treinta y seis mil novecientos veintisiete” -cfr. fs. 163 y 209 de las actuaciones administrativas reservadas-).

7°) Que tal estado de cosas exige la adopción de decisiones que sin desconocer la Declaración de Área Natural protegida, que en sí misma no se contrapone con las cargas que en materia ambiental pesan sobre el Estado Nacional en general y sobre el Ejército Argentino en particular,

resguarden el dominio, la administración, el destino y el uso actual del establecimiento de utilidad nacional de naturaleza federal.

Las disposiciones normativas reseñadas, tal como se desprende de su mera lectura, no permiten más que concluir que además de afectar expresamente el dominio, e interferir en el uso, goce y administración del inmueble, establecen tal serie de limitaciones que inciden directa y plenamente en la finalidad y destino de este establecimiento de utilidad nacional.

8°) Que, en las condiciones expresadas, la cuestión debatida guarda sustancial analogía con la examinada y resuelta por el Tribunal en la causa CSJ 85/2006 (42-E)/CS1 “Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del día de la fecha, disidencia del juez Rosenkrantz, a cuyos fundamentos y conclusión corresponde remitir a fin de evitar repeticiones innecesarias.

9°) Que no es un impedimento para la decisión a la que se arriba el hecho, mencionado por la señora Procuradora Fiscal, de que la ley provincial se encuentre vigente desde 1983, pues el hecho que determinó la afectación concreta de los intereses nacionales y que desencadenó la respuesta de las autoridades federales fue el procedimiento de mensura ordenado por la provincia, cuya realización tuvo lugar el 26 de diciembre de 2006 y había sido notificado mediante la publicación de edictos los días 14, 15 y 18 de diciembre de 2006 (cfr. Acta de Concurrencia de Linderos -fs. 312- y copias de los edictos -fs. 303 a 305 y fs. 1 a 3 de las actuaciones administrativas reservadas en Secretaría-).

Por ello y habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I.- Hacer lugar a la demanda seguida por el Estado Nacional –Ejército Argentino- contra la Provincia de Mendoza y declarar la inconstitucionalidad de la ley local 5463 y del decreto 1034/1989 en relación con todos los efectos que se derivan de tales disposiciones para con el establecimiento de utilidad nacional identificado como “BR 1059 Estancia Uspallata”. II.- Costas por su orden (decreto 1204/2001). Notifíquese. Remítase copia a la Procuración General de la Nación y archívese.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ.

DISIDENCIA DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON DE
NOLASCO

Considerando:

Que la infrascripta coincide con los considerandos 1° a 3° del voto que encabeza este pronunciamiento.

4°) Que por medio de la ley provincial 4807 del 28 de abril de 1983, se constituyó el “Parque Provincial Aconcagua”, en el predio fiscal comprendido dentro de los límites que se indican en el artículo 2° y se lo declaró zona de reserva total para la preservación de la fauna, flora y material arqueológico allí existente.

Se indicó que las medidas y normas especialmente prohibitivas tendientes a la concreción de la conservación, deberían preverse en la reglamentación.

Según el artículo 2° “El Parque Provincial Aconcagua tendrá los siguientes límites: Norte: Límite con la Provincia de San Juan desde la intersección del mismo con la divisoria de aguas de la Quebrada de los Horcones y la Quebrada de Matienzo hasta el cerro Guanaco. Sur: Una línea quebrada que une las cumbres de los cerros Juan Pobre, Cruz de Caña, de Las Leñas, Panta; de este último en línea recta hasta la intersección del Río Horcones con la Ruta Nacional n° 7; luego, siguiendo ésta, hasta el nacimiento del filo principal del Cerro Agua Salada. Este: Una línea recta que une las cumbres de los cerros Guanaco y Juan Pobre. Oeste: La línea que corresponde a la intersección de la línea correspondiente al filo principal del cerro Agua Salada con la Ruta Nacional n° 7, sigue por dicho filo hasta la cumbre del Cerro Agua Salada y de allí sigue la línea divisoria de aguas entre la Quebrada de los Horcones y la Quebrada de Matienzo, cuyas cumbres

principales son los cerros Las Leñas, Tolosa, Méjico, Dedos, Catedral y Cuerno; hasta el límite con la provincia de San Juan”.

Por otra parte, a través del decreto provincial 1034/89 reglamentario de la ley 4807, se determinó que el Parque Provincial Aconcagua -creado por dicha ley, ubicado dentro de los límites por ella indicados y consistente en una superficie de aproximadamente 71.000 hectáreas sería administrado por la Dirección de Bosques y Recursos Naturales Renovables de la provincia, con la colaboración de la Comisión Asesora Permanente, cuya conformación se estableció en el artículo 1° del referido decreto.

Por medio de la ley 5463, del 10 de octubre de 1989, se aprobó la zonificación primaria del Parque Provincial Aconcagua, realizada por la señalada Comisión Asesora Permanente, según el detalle del anexo I (artículo 1°).

De acuerdo al artículo 2° se autorizó al Poder Ejecutivo de la provincia a conceder el uso, y por un plazo de hasta cincuenta (50) años, de una fracción de terreno de aproximadamente dos hectáreas (2 has.) de superficie y cuya ubicación se detalla en el artículo 3° de la ley, con destino al emplazamiento de proyectos que tengan por finalidad promover el desarrollo del turismo y las actividades de montaña, seleccionados en los concursos públicos de promoción turística vigente.

El artículo 3° fijó los límites precisos y la ubicación del inmueble sito en el Cerro Aconcagua, y en el artículo 4° se determinó que el uso de las tierras fiscales ubicadas en el Parque Provincial Aconcagua, no comprendidas en los artículos 2° y 3° de la ley, se concedería previa licitación pública o concurso público, conforme con el ordenamiento legal vigente. En tanto, por el artículo 5° se estableció que la concesión del uso de las tierras fiscales ubicadas en el Parque Provincial Aconcagua, sería efectuada mediante convenio suscripto entre el seleccionado de conformidad con el artículo anterior y el Ministerio de Economía, el que deberá ser aprobado por el Poder Ejecutivo, *ad referendum* de la Legislatura de la provincia.

El artículo 6° dispuso que en forma previa a la celebración del respectivo convenio, el peticionario debería remitir al organismo administrador del Parque Provincial Aconcagua, las constancias del convenio a realizar y los informes técnicos que evalúen integralmente el impacto ambiental y la seguridad de las instalaciones y de los futuros usuarios.

El artículo 7° estableció que las instalaciones ubicadas o a ubicarse en las tierras que forman parte integrante del Parque Provincial Aconcagua, deberán estar libradas al uso público, de conformidad a la reglamentación y a las contraprestaciones que correspondan a los servicios ofrecidos.

A su vez, la Provincia de Mendoza se reservó la facultad de otorgar en concesión el uso de las tierras ubicadas en el Parque Provincial; como así también de expropiar los bienes que sean necesarios a los efectos de la conservación de las áreas naturales protegidas y sus recursos (artículo 4°, inciso c, de la ley local 6045); sin excluir de sus alcances la franja afectada y que pertenece al Ejército Argentino.

5°) Que, en efecto, la delimitación efectuada por la ley 5463 incluye en su superficie un sector del inmueble denominado Estancia Uspallata de propiedad del Estado Nacional identificado como BR 1059 (v. Protocolización de la escritura número 340 de fecha 4 de diciembre de 1945, acompañada en copia a fs. 154/174; testimonio de la escritura de venta número 344 del 5 de octubre de 1946, adjuntado en copia a fs. 216/251 y fotocopia certificada de dicha escritura a fs. 370/382, que fue agregada por la actora en la carpeta acompañada como prueba documental –integrada al proceso a partir de fs. 301-; e, informe de inscripción de la Dirección de Registros Públicos del Poder Judicial de la Provincia de Mendoza, a fs. 252).

Asimismo, según surge de los croquis agregados por la actora –correspondientes al Comando de Ingenieros-, de los mapas y demás documentación acompañada (ver fs. 300, 345, 347, 369, 461 y subsiguientes), tal superposición se configura, sin que exista controversia al respecto, en la franja que delimitan esos instrumentos.

6°) Que tal estado de cosas exige la adopción de decisiones que sin desconocer la Declaración de Área Natural protegida, que en sí misma no se contrapone con las cargas que en materia am-

biental pesan sobre el Estado Nacional en general y sobre el Ejército Argentino en particular, resguarden el dominio, la administración, el destino y el uso actual de un establecimiento de utilidad nacional de naturaleza federal y bajo esa jurisdicción.

Las disposiciones normativas reseñadas, tal como se desprende de su mera lectura, no permiten más que concluir que además de afectar expresamente el dominio, e interferir en el uso, goce y administración del inmueble, establecen tal serie de limitaciones que inciden directa y plenamente en la finalidad y destino de este establecimiento de utilidad nacional.

7º) Que, en las condiciones expresadas, la cuestión debatida guarda sustancial analogía con la examinada y resuelta por el Tribunal en la causa CSJ 85/2006 (42-E)/CS1 “Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Mendoza, Provincia de s/ acción de declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del día de la fecha, disidencia de la jueza Highton de Nolasco, a cuyos fundamentos y conclusión corresponde remitir a fin de evitar repeticiones innecesarias.

Por ello y habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I. Hacer lugar a la demanda seguida por el Estado Nacional -Ejército Argentino- contra la Provincia de Mendoza, y declarar, en lo que al establecimiento “Estancia Uspallata” identificado como BR 1059 respecta, la inaplicabilidad: del artículo 1º del decreto 1034/1989, en cuanto designa autoridad de administración a la Dirección de Bosques y Recursos Naturales Renovables de la provincia; de los artículos 4º a 9º de la ley 5463; y de las disposiciones contenidas en la ley 6045 que reconocen facultades para promover la expropiación del inmueble y para efectuar anotaciones marginales en registros públicos, títulos y registro o matrícula de dominio. II. Costas por su orden (decreto 1204/2001). Notifíquese. Remítase copia a la Procuración General de la Nación y archívese.

ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO.

V - CAUTELAR AMBIENTAL**Asociación Civil Protección Ambiental del Río Paraná Control Contaminación y Restauración del Hábitat y otro c/ CARBOQUÍMICA del Paraná S.A. y otros s/ incidente de medida cautelar****Fecha: 2/7/2020**

MEDIO AMBIENTE - MEDIDAS PRECAUTORIAS - SENTENCIA DEFINITIVA - RECURSO EXTRAORDINARIO

Si bien las resoluciones que se refieren a medidas cautelares, ya sea que las ordenen, modifiquen o extingan, no autorizan el otorgamiento del recurso extraordinario ya que no revisten -como regla- el carácter de sentencias definitivas, debe admitirse una excepción a dicho principio cuando la medida dispuesta es susceptible de producir un agravio al medio ambiente que, por su magnitud y circunstancias de hecho, puede ser de tardía, insuficiente o imposible reparación ulterior.

MEDIDAS PRECAUTORIAS - MEDIO AMBIENTE - SENTENCIA DEFINITIVA - RECURSO EXTRAORDINARIO - DAÑO AMBIENTAL - PRINCIPIO PRECAUTORIO

En el particular ámbito de las demandas encuadradas en las prescripciones de la Ley General del Ambiente, la interpretación de la doctrina conforme la cual las resoluciones que se refieren a medidas cautelares no autorizan el otorgamiento del recurso extraordinario en tanto no revisten el carácter de sentencias definitivas, debe efectuarse desde una moderna concepción de las medidas necesarias para protección del medio ambiente, pues el art. 4° de dicha 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.

SENTENCIA ARBITRARIA - MEDIO AMBIENTE - MEDIDAS PRECAUTORIAS - RESIDUOS PELIGROSOS

Es arbitraria la sentencia que dejó sin efecto la medida cautelar que dispuso la suspensión de la actividad industrial de la empresa demandada ante posibles emanaciones de efluentes gaseosos y líquidos vertidos sobre el río Paraná, así como por el enterramiento de residuos peligrosos, pues se omitió considerar que del texto de la disposición 1743/2015 dictada por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible se desprendía que la empresa aún no había cumplido con la presentación del estudio de impacto ambiental, y que a ese fin se le había otorgado un plazo de treinta días corridos a partir de la fecha de la notificación.

SENTENCIA ARBITRARIA - MEDIO AMBIENTE - MEDIDAS PRECAUTORIAS - RESIDUOS PELIGROSOS

Es arbitraria la sentencia que dejó sin efecto la medida cautelar que dispuso la suspensión de la actividad industrial de la empresa demandada ante posibles emanaciones de efluentes gaseosos y líquidos vertidos sobre el río Paraná, así como por el enterramiento de residuos peligrosos, toda vez que el tribunal no consideró, concretamente, que de la causa penal surgía que la empresa demandada producía -mediante la destilación de alquitrán de hulla- sustancias que en algunos casos son calificadas como "sometidas a control" por la Ley de Residuos Peligrosos 24.051 y que los informe técnicos daban cuenta que aquella presentaba irregularidades ambientales y que la tierra estaba mezclada con alquitrán, brea o derivados del petróleo.

SENTENCIA ARBITRARIA - MEDIO AMBIENTE - MEDIDAS PRECAUTORIAS - RESIDUOS PELIGROSOS - PRINCIPIO PRECAUTORIO - DAÑO AMBIENTAL

La sentencia que dejó sin efecto la medida cautelar que dispuso la suspensión de la actividad industrial de la empresa demandada ante posibles emanaciones de efluentes gaseosos y líquidos vertidos sobre el río Paraná, así como por el enterramiento de residuos

peligrosos es arbitraria, si el tribunal no realizó el juicio de ponderación al que obliga la aplicación del principio precautorio, según el 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.

SENTENCIA ARBITRARIA - MEDIO AMBIENTE - MEDIDAS PRECAUTORIAS - RESIDUOS PELIGROSOS - PRINCIPIO PRECAUTORIO - PELIGRO EN LA DEMORA

Es arbitraria la sentencia que dejó sin efecto la medida cautelar que dispuso la suspensión de la actividad industrial de la empresa demandada ante posibles emanaciones de efluentes gaseosos y líquidos vertidos sobre el río Paraná, así como por el enterramiento de residuos peligrosos, sin que obste a ello la existencia de un certificado de aptitud ambiental, si de su lectura se desprende que tal instrumento fue otorgado en forma condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos, circunstancia que demuestra la existencia -al momento de su emisión- de una serie de observaciones, cuyo cumplimiento la demandada no ha acreditado con posterioridad y, en consecuencia, la subsistencia del peligro en la demora.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 2 de julio de 2020.

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Asociación Civil Pro-tecc. Ambiental del Río Paraná Ctról. Contam. y Restauración del Hábitat y otro c/ Carboquímica del Paraná S.A. y otro s/ incidente de medida cautelar”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que a fs. 363/374 de los autos principales, la Sala B de la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario, al revocar parcialmente la sentencia de primera instancia, resolvió en cuanto al caso interesa, dejar sin efecto la medida cautelar mediante la cual se había dispuesto la suspensión de la actividad industrial de la empresa “Carboquímica del Paraná S.A.”, demandada –junto con el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y Siderar SAIC- en el amparo iniciado por la asociación actora a fin de solicitar el cese y recomposición o indemnización sustitutiva del daño ambiental, causado por emanaciones de efluentes gaseosos y líquidos vertidos sobre el río Paraná, así como por el enterramiento de residuos peligrosos.

Los hechos expuestos también dieron lugar –según surge de la sentencia- a la causa penal identificada como FRO 13.943/2014, cuyo legajo de copias certificadas corre como agregado al presente.

Para decidir del modo en que lo hizo, el tribunal *a quo* consideró que, si bien la medida cautelar dictada por el juez de grado no podía ser tachada de ilegítima en virtud del principio precautorio previsto en el art. 4º de la ley 25.675, tampoco debía olvidarse la situación puntual de autos, toda vez que el cese provisorio de la actividad podría ocasionar a la demandada un perjuicio de imposible o muy difícil reparación ulterior.

Consideró que tanto de las actuaciones administrativas, como de la causa penal FRO 13.943/2014, se desprendía que, en razón de la detección de ciertos incumplimientos de la normativa ambiental, el OPDS había dispuesto la clausura preventiva total del establecimiento y prohibido la generación de residuos de cualquier tipo (disposición 1907/2014). Y destacó que, luego de realizadas determinadas tareas, según las pautas de saneamiento establecidas con motivo de la clausura, el mencionado organismo ordenó su levantamiento (disposición 1743/2015).

Sobre la base de lo expuesto, el *a quo* valoró que el organismo competente en la materia había tenido una participación activa después de realizada la denuncia penal, y concluyó que la pretensión cautelar “carecería de sustento al tiempo de su dictado”. Por otra parte, señaló que la actora no había acreditado que fuesen falsas o infructíferas las medidas tomadas por la demandada.

En cuanto al peligro en la demora en la concreción del daño al ambiente, la cámara sostuvo que este había quedado desvirtuado ante la realización -bajo la dirección del organismo de contralor- de las tareas de saneamiento antes mencionadas.

Finalmente, tuvo en cuenta el perjuicio que el cese de la actividad podría traer aparejado al personal de la empresa.

2º) Que contra tal pronunciamiento, la actora interpuso recurso extraordinario, cuya denegación (fs. 426/426 vta.), dio origen a la queja bajo examen.

La recurrente se agravia porque entiende que, al resolver del modo en que lo hizo, la cámara omitió considerar que en el expediente quedó demostrado que la demandada utiliza, en su proceso industrial, alquitrán de hulla como insumo principal, y que este es un subproducto de la industria siderúrgica, en cuyo proceso de destilado se generan residuos altamente concentrados y tóxicos, riesgosos para el medio ambiente y para la salud de la población.

Señala que el tribunal *a quo* tampoco tuvo en cuenta que la Gendarmería Nacional -a través de la constatación del día 30 de noviembre de 2016 obrante en el expediente- advirtió sobre las deficiencias de las instalaciones y sobre el posible daño ambiental ante su puesta en funcionamiento.

Sostiene que, al concluir que el simple levantamiento de la clausura dictado por el Director de Controladores del OPDS era suficiente para el levantamiento de la medida cautelar y, en consecuencia, equivalente a la Declaración de Impacto Ambiental prevista en el art. 11 de la ley 25.675, desconoció la normativa aplicable, en tanto dicho artículo establece tal requisito como presupuesto mínimo de orden público para el ejercicio de una actividad como la de autos. En este sentido, indica que la ausencia de tal declaración fue señalada por el juez de primera instancia al otorgar la medida cautelar, que la empresa demandada no cuenta aún con dicho instrumento, y que tampoco obra en autos documento alguno que cumpla con las previsiones del art. 13 de la ley 25.675, que regula el contenido de la evaluación de impacto ambiental.

Advierte que la cámara dispuso levantar la medida cautelar en cuestión sobre la base de un acto administrativo del OPDS, sin considerar que su sola lectura llevaba a concluir que el Estudio de Impacto Ambiental no había sido presentado por “Carboquímica del Paraná S.A.”. Según afirma, tampoco valoró que dicho organismo es codemandado en autos, en el carácter de responsable del daño ambiental invocado.

En tales condiciones, alega que la decisión apelada atenta contra el art. 41 de la Constitución Nacional y torna ilusorios los principios de orden público de precaución y de prevención previstos en el art. 4º de la ley 25.675, al privilegiar el interés particular por sobre el interés colectivo, y concluye que es una sentencia arbitraria pues, mediante afirmaciones dogmáticas, prescinde de la legislación aplicable y omite valorar pruebas trascendentes para la resolución del caso.

3º) Que, en primer término, cabe recordar que las resoluciones que se refieren a medidas cautelares, ya sea que las ordenen, modifiquen o extingan, no autorizan el otorgamiento del recurso extraordinario ya que no revisten -como regla- el carácter de sentencias definitivas, principio que -en casos como el presente- admite excepción cuando la medida dispuesta es susceptible de producir un agravio al medio ambiente que, por su magnitud y circunstancias de hecho, puede ser de tardía, insuficiente o imposible reparación ulterior (Fallos: 339:142).

En ese sentido, no puede dejar de señalarse que en el particular ámbito de las demandas encuadradas en las prescripciones de la Ley General del Ambiente, la interpretación de la doctrina precedentemente enunciada debe efectuarse desde una moderna concepción de las medidas necesarias para la protección del medio ambiente, pues el art. 4º 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 (Fallos: 339:142; 340:1193).

Es a la luz de estos principios que debe interpretarse el último párrafo del art. 32 de la Ley General del Ambiente en cuanto en él se dispone que en cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, que el juez también podrá disponer sin petición de parte, aun sin audiencia de la parte contraria, prestándose debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse (Fallos: 339:142).

4°) Que las referidas circunstancias excepcionales se verifican en el *sub lite* y, además, los agravios de la quejosa suscitan cuestión federal suficiente para habilitar la vía extraordinaria, toda vez que lo resuelto no constituye derivación razonada del derecho vigente con particular y pormenorizada aplicación a las circunstancias de la causa.

En efecto, al conceder la medida cautelar solicitada por la actora, el juez de primera instancia dispuso “*la suspensión de toda actividad industrial de la empresa ‘Carboquímica del Paraná S.A.’ hasta tanto no exhiba u obtenga la pertinente autorización administrativa de OPDS, Autoridad de Agua, Dirección de Residuos Especiales y el predio industrial y sus alrededores comiencen a ser saneados...*” (fs. 197/198), y para revocar dicha decisión, la cámara se limitó a citar los considerandos de la disposición 1743/2015, mediante la cual el OPDS –codemandado en autos- dispuso el levantamiento de la clausura del establecimiento industrial (v. copia de la disposición 1743/2015 a fs. 220 y siguientes de los autos principales y a fs. 1301/1303 del legajo de copias certificadas de la causa penal FRO 13.943/2014, solicitada *ad effectum videndi* a fs. 358/359, que corre agregado al presente), según los cuales “Carboquímica del Paraná S.A.” había cumplido con los puntos requeridos en los sucesivos actos administrativos de autorización temporaria (fs. 19/19 vta.).

De ese modo, el tribunal *a quo* omitió considerar que del texto de la disposición 1743/2015 se desprendería que la empresa demandada aún no había cumplido con la presentación del estudio de impacto ambiental, y que a ese fin el OPDS le había otorgado un plazo de treinta días corridos a partir de la fecha de la notificación (fs. 220/221 de los autos principales).

En este punto cabe recordar que la Ley General del Ambiente 25.675 exige el cumplimiento del procedimiento de impacto ambiental con carácter previo a la ejecución de “*toda obra o actividad que en el territorio de la Nación sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, de forma significativa*” (arts. 11, 12 y 13 y Fallos: 339:201).

En el mismo sentido, la ley provincial 11.723 establece que “*todos los proyectos consistentes en la realización de obras o actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente de la Provincia de Buenos Aires y/o sus recursos naturales, deberán obtener una DECLARACION DE IMPACTO AMBIENTAL expedida por la autoridad ambiental provincial o municipal según las categorías que establezca la reglamentación de acuerdo a la enumeración enunciativa incorporada en el anexo II de la presente ley*” (art. 10).

En el anexo II de la citada norma provincial se incluye a los establecimientos industriales clasificados en la tercera categoría en los términos del art. 15 de la ley local 11.459 de Radicación Industrial, que contempla a aquellos “*que se consideren peligrosos porque su funcionamiento constituye un riesgo para la seguridad, salubridad e higiene de la población u ocasiona daños graves a los bienes y al medio ambiente*”.

De acuerdo con el certificado emitido por la Dirección Provincial de Evaluación y Recursos Naturales que, en copia, obra a fs. 683 de la causa FRO 13.943/2014 (v. legajo de copias certificadas que corre agregado al presente), esta condición es cumplida por la actora, circunstancia que tampoco fue valorada por la cámara.

5°) Que el tribunal *a quo* no consideró, concretamente, que de la causa penal que tuvo a la vista (fs. 427) y cuyo legajo de copias certificadas corre agregado a la presente, surge que la empresa demandada produce –mediante la destilación de alquitrán de hulla (fs. 683)- sustancias que en algunos casos son calificadas como “sometidas a control” por la Ley de Residuos Peligrosos 24.051 (v. puntos Y11 e Y39 del Anexo I de la ley y las constancias de la causa penal, especialmente, el informe del Instituto Nacional de Tecnología Industrial a fs. 688, el informe del Centro Nacional de Intoxicaciones – Servicio de Toxicología del Hospital Nacional Alejandro Posadas a fs. 865, el informe de laboratorio elaborado por el Centro de Investigaciones del Medio Ambiente del Departamento de Química de la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de La Plata a fs. 1208/1209; y la prueba testimonial obrante a fs. 1350/1351).

Tampoco tuvo en cuenta el tribunal que de los informes técnicos elaborados por el Departamento de Delitos Ambientales – División Operaciones de la Policía Federal Argentina, que obran en dicha causa penal, surge que la empresa presentaba irregularidades ambientales y que la tierra estaba mezclada con alquitrán, brea o derivados del petróleo (v. informes técnicos 36/14 y

202/2014, obrantes a fs. 263/275 y 308/336, respectivamente). Del mismo modo, omitió considerar que las muestras de residuos sólidos y líquidos oportunamente obtenidas del predio industrial y de los lindantes por el mencionado cuerpo (fs. 338/348 y 378/380) fueron examinadas por el Centro de Investigaciones Medio Ambientales (CIMA) de la Universidad de La Plata, y que este confirmó la presencia en ellas de residuos que podrían resultar peligrosos (v. fs. 1208/1209 y 688).

6°) Que al omitir toda referencia a la prueba aludida, el tribunal no realizó el juicio de ponderación al que obliga la aplicación del principio precautorio, según el 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.

7°) Que en nada modifica estas conclusiones la presentación de la demandada obrante a fs. 96/100 del recurso directo, mediante la cual acompaña una copia del “Certificado de Aptitud Ambiental”, otorgado por el Coordinador Ejecutivo de Fiscalización Ambiental del OPDS. Ello es así, pues de su lectura se desprende que tal instrumento fue otorgado en forma condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos, circunstancia que demuestra la existencia –al momento de su emisión- de una serie de observaciones, cuyo cumplimiento la demandada no ha acreditado con posterioridad y, en consecuencia, la subsistencia del peligro en la demora.

En este sentido, es importante señalar que del mencionado certificado surge que el OPDS: a) permitió a la empresa demandada tratar los efluentes líquidos como residuos líquidos “hasta la aprobación por parte de la ADA” (v. fs. 97 vta.), lo que implica el reconocimiento del organismo demandado de que “Carboquímica del Paraná S.A.” no contaba con el permiso de la Autoridad del Agua (v. art. 104 de la ley provincial 12.257); b) admitió la existencia de tanques soterrados de almacenamiento de hidrocarburos, y concedió un plazo para su cegado (v. fs. 97 vta.); c) asumió la existencia de residuos especiales generados por la actividad de la empresa demandada, y estableció que esta deberá adecuarse a lo normado por el decreto 806/97, reglamentario de la ley 11.720 de “Generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales” y que “...las características de los depósitos de materias primas e insumos, incluyendo sistemas de contención de derrames, deberán ser las adecuadas de acuerdo al tipo de sustancias almacenadas...” (v. fs. 98), lo cual permite concluir que las instalaciones no eran las adecuadas para este tipo de residuos.

8°) Que, en tales condiciones, lo resuelto por la cámara no constituye una derivación razonada del derecho vigente, con arreglo a las constancias de la causa y, en consecuencia, afecta de modo directo e inmediato el derecho al debido proceso adjetivo (art. 18 de la Constitución Nacional). Por tal motivo, corresponde su descalificación como acto jurisdiccional en los términos de la doctrina de esta Corte sobre arbitrariedad de sentencias.

Que el juez Lorenzetti suscribe la presente en la localidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, y el juez Rosatti lo hace en la localidad de Santa Fe, provincia homónima, en virtud de las medidas de aislamiento social preventivas dispuestas por las autoridades nacionales.

Por ello, en atención al estado de las presentes actuaciones se resuelve:

1) Habilitar días y horas inhábiles del día de la fecha exclusivamente a los fines del dictado de la presente sentencia.

2) Concordemente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal ante esta Corte, hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y dejar sin efecto la sentencia apelada. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo resuelto. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO – JUAN CARLOS MAQUEDA – RICARDO LUIS LORENZETTI
– HORACIO ROSATTI.

VI - CUESTIÓN DE COMPETENCIA EN OBRA PÚBLICA DE CANALIZACIÓN

Gahan, Juana María y otros c/ Córdoba, Provincia de s/ amparo ambiental

Fecha: 4/6/2020

ACCION DE AMPARO - COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA CORTE SUPREMA

La acción de amparo, de manera general, puede tramitar ante la Corte siempre que se verifiquen las hipótesis que surtan la competencia originaria prevista en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional (reglamentados por el art. 24, inc. 1º, del decreto-ley 1285/58) porque, de otro modo, en tales controversias, quedarían sin protección los derechos de las partes en los supuestos contemplados en el art. 43 de la Constitución Nacional y por la ley 16.986.

COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA CORTE SUPREMA - PROVINCIAS - MEDIO AMBIENTE - COMPETENCIA FEDERAL

En los procesos referidos a cuestiones ambientales la competencia originaria procede si es parte una provincia y la causa reviste naturaleza exclusivamente federal, para lo cual es necesario que se configure la interjurisdiccionalidad prevista en el art. 7º, segundo párrafo, de la Ley General del Ambiente 25.675, que dispone que la competencia corresponderá a los tribunales federales cuando el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales.

COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA CORTE SUPREMA - PROVINCIAS - MEDIO AMBIENTE - COMPETENCIA FEDERAL

Para determinar la procedencia de la competencia federal en razón de la materia ambiental hay que delimitar el ámbito territorial afectado, pues, como lo ha previsto el legislador nacional, debe tratarse de un recurso ambiental interjurisdiccional o de un área geográfica que se extienda más allá de la frontera provincial; es decir, que tiene que tratarse de un asunto que incluya problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción.

COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA CORTE SUPREMA - PROVINCIAS - MEDIO AMBIENTE - DAÑO AMBIENTAL

El amparo por el cual se solicita se ordene a la Provincia de Córdoba que realice un estudio de impacto ambiental por la obras de canalización que se ejecutan en ella y se ordene una consulta pública de manera conjunta y coordinada con la Provincia de Santa Fe y el Estado Nacional, para autorizar dichas obras, no es de competencia originaria de la Corte Suprema toda vez que ni de los términos de la demanda ni de la prueba acompañada surge que la traza de la obra exceda los límites de la provincia cordobesa, sin que obste a ello lo sostenido por los actores con respecto a la degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, en tanto los supuestos y eventuales daños son descriptos en modo potencial y condicional.

COMPETENCIA FEDERAL

La determinación de la naturaleza federal del pleito debe ser realizada con particular estrictez de acuerdo con la indiscutible excepcionalidad del fuero federal, de manera que no verificándose causal específica que lo haga surgir, el conocimiento del proceso corresponde a la justicia local.

MEDIO AMBIENTE - COMPETENCIA - PROVINCIAS - COMPETENCIA LOCAL - DAÑO AMBIENTAL - COMPETENCIA FEDERAL

Si bien la interdependencia es inherente al ambiente, y sobre la base de ella podría afirmarse que siempre se puede aludir al carácter interjurisdiccional, para valorar las situaciones que se plantean no debe perderse de vista la localización del factor degradante.

COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA CORTE SUPREMA - PROVINCIAS

A los efectos de que una provincia pueda ser tenida como parte y proceda, en consecuencia, la competencia originaria de la Corte prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, es necesario que ella participe nominalmente en el pleito -ya sea como actora, demandada o tercero- y sustancialmente, es decir, que tenga en el litigio un interés directo, de tal manera que la sentencia que se dicte le resulte obligatoria.

COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA CORTE SUPREMA - PROVINCIAS

La calidad de parte de una provincia, para que proceda la competencia originaria de la Corte, debe surgir, en forma manifiesta, de la realidad jurídica, más allá de la voluntad de los litigantes en sus expresiones formales, pues lo contrario importaría dejar librado al resorte de estos la determinación de la instancia originaria.

MEDIO AMBIENTE - PROVINCIAS - DAÑO AMBIENTAL – AGUA – CUENCA HIDRICA

Toda vez no se ha demostrado que la obra que ejecuta la provincia demandada - canalización a cielo abierto - pudiera afectar al ambiente más allá de sus límites territoriales, no resulta exigible prima facie el permiso del comité de cuenca para la utilización de las aguas previsto en el art. 6° de la ley 25.688, pues dicha autorización debe obtenerse en el caso de las cuencas interjurisdiccionales cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo.

COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA CORTE SUPREMA - PROVINCIAS - MEDIO AMBIENTE - DAÑO AMBIENTAL

Dado que la obra de canalización a cielo abierto, en ejecución por la Provincia de Córdoba, no excede los límites de su jurisdicción, no se advierte que la Provincia de Santa Fe y el Estado Nacional tengan aptitud para ser parte sustancial en la causa -acción de amparo para que ordene realizar estudio de impacto ambiental- , esto es, que tengan un interés directo en el pleito que surja en forma manifiesta de la realidad jurídica expuesta, razón por la cual, y dada la índole taxativa de la competencia prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional y su imposibilidad de ser extendida a otros casos no previstos, por persona o poder alguno, el proceso resulta ajeno a la competencia originaria de la Corte.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 4 de junio de 2020.

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que a fs. 144/171, Juana María Gahan, Ana María Moore, Eugenio Edgardo Moore y Tomás Patricio Moore, en su doble carácter de propietarios de “Estancia La María”, ubicada en el Departamento de Marcos Juárez, sureste de la Provincia de Córdoba, y como vecinos en defensa del interés colectivo a un ambiente sano, en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional, de la ley 16.986 y del art. 30 de la ley 25.675, interpusieron una acción de amparo ante el Juzgado Federal de Córdoba n° 1, contra la provincia homónima, a fin de que se ordene a la demandada que ejecute un estudio de impacto ambiental previo y una consulta pública de manera conjunta y coordinada con la Provincia de Santa Fe y el Estado Nacional, para autorizar las obras de canalización a cielo abierto y que atraviesan campos privados destinados a la producción agrícola –entre ellos, el inmueble de los actores-, con el fin de transferir mediante drenaje los excedentes hídricos que afectan a la localidad de Arias con destino final a la laguna de Jume.

Indicaron que la ejecución de las obras que está realizando la Provincia de Córdoba se efectúa en el marco del “Plan Estratégico de Manejo de Excedentes Hídricos y Regulación de Bajos Naturales en Zona Sudoeste de Santa Fe y Sudeste de Córdoba ‘Tramo I: Sur Ruta Provincial N° 11 – Cañada de Jume – Tramo II: Bajo Moore – Sur Ruta Provincial N° 11 – Tramo III: Arias

– Bajo Moore” acordado –según el informe técnico que acompañan- entre ambas jurisdicciones (v. fs. 39), y que si bien no se oponen a su concreción, sí pretenden que estas se realicen sobre la base de un nuevo proyecto que oportunamente se presente y que resulte ambientalmente más sustentable y menos dañoso para el ambiente, de manera coordinada con la Provincia de Santa Fe y el Estado Nacional.

Señalaron que dirigen su demanda contra la Provincia de Córdoba puesto que los actos de sus autoridades públicas son los que lesionan, restringen, alteran y amenazan, con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, sus derechos constitucionales consagrados en los arts. 17 y 41 de la Constitución Nacional.

Solicitaron también la citación como tercero de la Provincia de Santa Fe, en cuanto el efecto dañoso de las obras que se encuentra ejecutando la Provincia de Córdoba se proyecta sobre su territorio y sobre el Estado Nacional -Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable-, toda vez que estas se sitúan en la zona media de la cuenca hídrica interjurisdiccional del río Carcarañá, la cual atraviesa ambas provincias, desembocando en el río Paraná a la altura de Puerto Gaboto (según surge del informe técnico ambiental de base que acompañan, v. 31/116).

Pretendieron, de manera preliminar y urgente, el dictado de una medida cautelar de no innovar, por la cual se disponga la suspensión inmediata de las obras hasta que se resuelva el fondo del asunto en autos. Alegaron tener fundadas y urgentes razones para solicitar dicha medida ante la justicia federal de Córdoba, aun cuando esta debería tramitar ante la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en razón del desplazamiento de competencia previsto en el segundo párrafo del art. 196 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

A fs. 175 dicho magistrado se declaró incompetente, de acuerdo con el dictamen fiscal (fs. 174), por considerar que la causa debía tramitar ante la competencia originaria de esta Corte, al estar citados como terceros la Provincia de Santa Fe y el Estado Nacional, por lo que con fundamento en el primer párrafo del art. 196 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, que dice que “los jueces deberán abstenerse de decretar medidas precautorias cuando el conocimiento de la causa no fuese de su competencia”, no hizo lugar a la medida cautelar solicitada.

Contra esa sentencia los actores interpusieron y fundaron recurso de apelación (v. fs. 176/183), el cual fue concedido a fs. 184.

La Cámara Federal de Córdoba –Sala A-, a fs. 193/197, rechazó el recurso de apelación y confirmó lo decidido por el juez de la causa.

A fs. 198, los actores renunciaron a recurrir dicha sentencia y el Juez Federal remitió las actuaciones a la Secretaría de Juicios Originarios del Tribunal.

Luego los actores actualizaron los hechos en que fundaron su demanda y solicitaron que se tuvieran por ampliados los fundamentos del amparo (v. fs. 212/355), de conformidad con: a) el Informe Técnico Ambiental Final en el cual se analizan los impactos y daños ambientales que fundamentan la acción y la medida cautelar solicitada (v. fs. 224/350); y b) el acta de constatación notarial de la cual surge el grado de avance de la obra en cuestión y –según alegaron- el peligro en la demora a los fines de la medida cautelar solicitada (v. fs. 212/216).

A fs. 373/374 la parte actora volvió a actualizar los hechos en que funda su demanda y solicitó la ampliación del objeto de la medida cautelar. Concretamente, manifestó que mediante la Resolución General 13/2018 de la Administración Provincial de Recursos Hídricos, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba el día 23 de abril de 2018, se individualizaron los inmuebles declarados de utilidad pública y sujetos a expropiación relacionados con la obra cuestionada en autos, los que se consideraron incluidos en la declaración genérica de utilidad pública prescripta por el art. 267 de la ley local 5589 “Código de Aguas”, así como a sus propietarios, entre los cuales están sus representados. En tales condiciones, solicitó que además de suspenderse las obras actualmente en ejecución, se disponga la suspensión de los efectos de la Resolución General 13/2018 y de todo el proceso expropiatorio hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo, en tanto ello incrementa el peligro en la demora que sufren sus mandantes y la sociedad misma por los impactos ambientales, sociales y económicos vinculados con la obra.

2º) Que esta Corte ha reconocido la posibilidad de que la acción de amparo, de manera general, trámite en esta instancia, siempre que se verifiquen las hipótesis que surtan la competencia originaria prevista en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional (reglamentados por el art. 24, inc. 1º, del decreto-ley 1285/58) porque, de otro modo, en tales controversias, quedarían sin protección los derechos de las partes en los supuestos contemplados en el art. 43 de la Constitución Nacional y por la ley 16.986 (Fallos: 312:640; 313:127 y 1062 y 322:1514).

3º) Que en los procesos referidos a cuestiones ambientales la competencia originaria procede si es parte una provincia y la causa reviste naturaleza exclusivamente federal, para lo cual es necesario que se configure la interjurisdiccionalidad prevista en el art. 7º, segundo párrafo, de la Ley General del Ambiente 25.675, que dispone que la competencia corresponderá a los tribunales federales cuando “el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales”.

Asimismo, esta Corte ha delineado los criterios que se deben tener en cuenta para determinar la procedencia de dicha competencia federal en razón de la materia ambiental y estableció, en primer término, que hay que delimitar el ámbito territorial afectado, pues, como lo ha previsto el legislador nacional, debe tratarse de un recurso ambiental interjurisdiccional (Fallos: 327:3880 y 329:2316) o de un área geográfica que se extienda más allá de la frontera provincial. Es decir, que tiene que tratarse de un asunto que incluya problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción (doctrina de Fallos: 330:4234; 331:1312; 331:1679).

En el *sub lite*, los elementos probatorios aportados por la actora no resultan suficientes para tener por acreditada la interjurisdiccionalidad exigida en este tipo de procesos a los efectos de la procedencia del fuero federal (conf. Fallos: 329:2469; 336:1336).

En efecto, según surge de la demanda y del informe técnico acompañado, el pliego de licitación de la obra cuestionada expresa que el área en la cual se ejecuta la obra se circunscribe íntegramente a la jurisdicción de la Provincia de Córdoba, de manera que el manejo de los excedentes hídricos generados en el sistema son sistematizados de manera integral dentro de la misma jurisdicción (v. fs. 41, 146 y 229 vta.). En ese sentido, ni de los términos de la demanda ni de la prueba documental acompañada surge que la traza de la obra exceda los límites de dicha provincia. Por el contrario, los gráficos que forman parte del informe técnico acompañado (fs. 36 y 228) permiten concluir que la obra se desarrolla en su totalidad dentro de territorio cordobés.

No obsta a lo expuesto, lo sostenido en el informe técnico acompañado a fs. 224/350 por los demandantes, pues de sus términos tampoco puede inferirse la efectiva degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales (art. 7º, ley 25.675), en tanto los supuestos y eventuales daños son descriptos en modo potencial y condicional.

En efecto, allí se explica que la zona de estudio se distinguió en tres niveles o escalas: “Área de afectación regional: comprendiendo el sudeste de la Provincia de Córdoba y sudoeste de la Provincia de Santa Fe; Área de afectación local: en torno a los tres tramos de la obra, en jurisdicción sólo de Córdoba; Área de afectación puntual: Propiedades de los herederos de la Sucesión Tomás P. Moore, en torno al Tramo II de la obra...” (fs. 227).

Respecto del “Área de afectación regional”, se dice, con relación a la eventual afectación de recursos ambientales interjurisdiccionales (art. 7º Ley General del Ambiente), que “...según el informe técnico sobre los avances de la obra (de enero de 2018), realizado para el Ministerio de Infraestructura y Transporte de Santa Fe, (se) advirtió que en determinados puntos a lo largo de la traza se identificaron zonas con riesgo de desbordes e inundación que podrían afectar tierras santafecinas, si los avances no fueran bien coordinados (tanto en los distintos tramos como entre ambos gobiernos provinciales) y se conectaran bajo lagunares importantes...” (v. fs. 248). Asimismo, se expresa que en el largo plazo (entre 20 y 50 o 60 años desde la puesta en funcionamiento de la nueva canalización), “es posible inferir que se podrían desarrollar modificaciones hidrológicas y geomorfológicas sustanciales en el sistema Carcarañá, tanto a lo largo de traza prevista en jurisdicción de Córdoba (en particular en algunos puntos..., con efectos sobre jurisdicción de Santa Fe), como aguas abajo de la descarga de las aguas que lleguen desde Arias hasta la Laguna Jume, estos últimos todos con efecto en territorio santafesino” (v. fs. 248 vta.).

En el caso, el mentado carácter interjurisdiccional del recurso afectado no resulta manifiesto y el mencionado informe no constituye –en los términos aludidos– respaldo suficiente que permita al Tribunal formarse un juicio respecto de la interjurisdiccionalidad alegada. Al respecto, cabe recordar lo dicho por esta Corte en Fallos: 329:2469 acerca de que “la determinación de la naturaleza federal del pleito [...] debe ser realizada con particular estrictez de acuerdo con la indiscutible excepcionalidad del fuero federal, de manera que no verificándose causal específica que lo haga surgir, el conocimiento del proceso corresponde a la justicia local” (Fallos: 336:1336, considerando 4°, entre otros y Competencia FSM 63869/2015/1/CSI “Di Giano, Iris Mabel s/ incidente de incompetencia”, sentencia del 5 de abril de 2018).

Las afirmaciones realizadas solo tienen por objeto dejar establecida, en esta instancia del proceso y con los elementos incorporados a él, que no existen antecedentes que permitan justificar una jurisdicción restrictiva y excepcional como es la que se intenta.

4°) Que frente a ello, y teniendo en cuenta que la indiscutible migración de los cursos de agua, y de elementos integrados a ella como consecuencia de la acción antrópica, no son datos suficientes para tener por acreditada la interjurisdiccionalidad invocada, no se advierte razón para concluir que el caso bajo examen deba ser sustanciado y decidido en la jurisdicción federal pretendida (Fallos: 331:1312; 331:1679; 329:2469). Si bien la interdependencia es inherente al ambiente, y sobre la base de ella podría afirmarse que siempre se puede aludir al carácter interjurisdiccional referido, para valorar las situaciones que se plantean no debe perderse de vista la localización del factor degradante (Fallos: 331:1312; 331:1679), y resulta claro que en el *sub lite* dicho factor, en el caso de existir, está ubicado en el territorio cordobés.

Más allá de la potencial afectación de zonas ubicadas en la Provincia de Santa Fe que se le pueda atribuir a la obra cuestionada, no existen en autos elementos que autoricen a concluir *prima facie* que será necesario disponer que otras jurisdicciones deban intervenir en la realización del estudio de impacto ambiental y de la consulta pública requerida para la ejecución de la obra, como se pide (arg. Fallos: 331:1312). Concretamente, porque es solo la Provincia de Córdoba quien deberá responder y llevar a cabo los actos necesarios para impedir que se genere el daño ambiental invocado, en el caso en que se determine que ha incurrido en actos u omisiones en el ejercicio de facultades propias, fundadas en su poder de policía ambiental.

En tales condiciones, la participación obligada de la Provincia de Santa Fe y del Estado Nacional pretendida por los actores resulta improcedente, en tanto lo que en definitiva se reclama es el cese de una obra licitada por la Provincia de Córdoba en los términos en que actualmente se está ejecutando, circunstancia que revela que el sujeto pasivo legitimado es la autoridad provincial, la que por otra parte es la única que resultaría obligada y con posibilidad de cumplir con el mandato restitutorio del derecho que se denuncia como violado (Fallos: 330:555; 334:1342; 336:1454; 337:23).

5°) Que en ese sentido, cabe recordar que a efectos de que una provincia pueda ser tenida como parte y proceda, en consecuencia, la competencia originaria de la Corte prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, es necesario que ella participe nominalmente en el pleito —ya sea como actora, demandada o tercero— y sustancialmente, es decir, que tenga en el litigio un interés directo, de tal manera que la sentencia que se dicte le resulte obligatoria (Fallos: 311:879 y 1822; 312:1227 y 1457; 313:144; 322:1511 y 2105, 330:4804, entre muchos otros).

Asimismo, esa calidad de parte debe surgir, en forma manifiesta, de la realidad jurídica, más allá de la voluntad de los litigantes en sus expresiones formales (Fallos: 307:2249; 308:2621; 314:405; 321:2751; 322:2370), pues lo contrario importaría dejar librado al resorte de estos la determinación de la instancia originaria.

Tal como se expresara precedentemente, las pruebas aportadas resultan insuficientes, en principio, para vincular de manera directa e inmediata a la Provincia de Santa Fe con la conducta lesiva descrita, máxime cuando la actora no ha logrado individualizar ni concretar hechos u omisiones en los que hubieran incurrido las autoridades provinciales de los que se derive un daño para ella.

6°) Que con respecto al Estado Nacional, cuya citación se pretende con fundamento en que la obra afecta la cuenca media del río Carcarañá, cabe señalar que el art. 3° de la ley 25.688 –Régimen de Gestión Ambiental de Aguas- establece que: “Las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso se consideran indivisibles”.

En este caso, tal como fue expuesto, no se ha demostrado que la obra actualmente en ejecución por la provincia demandada pudiera afectar al ambiente más allá de los límites territoriales cordobeses.

En las condiciones indicadas, no resulta exigible *prima facie* el permiso del comité de cuenca para la utilización de las aguas previsto en el art. 6° de la ley 25.688, pues dicha autorización debe obtenerse en el caso de las cuencas interjurisdiccionales “cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo”.

Por lo demás, es preciso señalar que el “Convenio entre el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, la Provincia de Córdoba y la Provincia de Santa Fe para la creación de la Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Carcarañá” (<http://www.cohife.org/advf/documentos/2016/10/5804e79c4dd8f.pdf>) fue suscripto *ad referendum* del Honorable Congreso de la Nación y de las respectivas legislaturas provinciales, y si bien estas últimas dictaron sendas leyes de aprobación (v. ley 10.374 de la Provincia de Córdoba y ley 13.656 de la Provincia de Santa Fe), el referido instrumento está pendiente de ratificación por el Congreso de la Nación, circunstancia que obsta a su entrada en vigor (v. cláusula 7ma).

7°) Que en tales condiciones, no se advierte que la Provincia de Santa Fe y el Estado Nacional tengan aptitud para ser parte sustancial en autos, esto es, que tengan un interés directo en el pleito que surja en forma manifiesta de la realidad jurídica expuesta, razón por la cual, y dada la índole taxativa de la competencia prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional y su imposibilidad de ser extendida a otros casos no previstos, por persona o poder alguno, este proceso resulta ajeno a la competencia originaria de la Corte (Fallos: 32:120, y reiterado en Fallos: 270:78; 285:209; 302:63; 322:1514; 323:1854; 326:3642, entre muchos otros).

8°) Que en su caso el art. 14 de la ley 48 permitirá la consideración de las cuestiones federales que pueda comprender este litigio, y consolidará el verdadero alcance de la jurisdicción provincial, preservando así el singular carácter de la intervención de este Tribunal, reservado para después de agotada la instancia local (Fallos: 329:2469, entre muchos otros).

Que el juez Lorenzetti suscribe la presente en la localidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, y el juez Rosatti lo hace en la localidad de Santa Fe, provincia homónima, en virtud de las medidas de aislamiento social preventivas dispuestas por las autoridades nacionales.

Por ello, y oída la señora Procuradora Fiscal, se resuelve:

1) Habilitar días y horas inhábiles del día de la fecha exclusivamente a los fines del dictado de la presente sentencia.

2) Declarar que la presente causa es ajena a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ – ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO – JUAN CARLOS MAQUEDA – RICARDO LUIS LORENZETTI – HORACIO ROSATTI.

VII - CUESTION DE COMPETENCIA EN ACCIÓN DE RECOMPOSICIÓN**Surfrider Argentina c/ Axion Energy Argentina SRL y otros s/ materia a categorizar****Fecha: 18/6/2020**

CUESTIONES DE COMPETENCIA - CONFLICTO DE COMPETENCIA - COMPETENCIA - JURISDICCION Y COMPETENCIA

Las cuestiones de competencia entre tribunales de distinta jurisdicción deben ser resueltas por aplicación de las normas nacionales de procedimientos. -Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite-

CONFLICTO DE COMPETENCIA - COMPETENCIA - EXCEPCION DE INCOMPETENCIA - INHIBITORIA

El ejercicio simultáneo de una facultad que la legislación autoriza únicamente en forma alternativa - misma parte con idéntica representación y patrocinio letrado interpuso inhibitoria ante un juzgado y minutos después planteó excepción de incompetencia ante el otro - supone una irregularidad que el Ministerio Público debe señalar, en cumplimiento del deber de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad (arts. 120 de la Constitución Nacional y 10 de la ley 27.148). -Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite-

CONFLICTO DE COMPETENCIA - COMPETENCIA FEDERAL

La materia y las personas constituyen dos categorías distintas de casos cuyo conocimiento atribuye la Constitución Nacional a la justicia federal, y en uno u otro supuesto dicha jurisdicción no responde a un mismo concepto o fundamento, sino que en el primero lleva el propósito de afirmar atribuciones del gobierno federal en las causas relacionadas con la Constitución, tratados y leyes nacionales, así como las concernientes al almirantazgo y jurisdicción marítima, mientras que en el segundo procura asegurar, esencialmente, la imparcialidad de la decisión, la armonía nacional y las buenas relaciones con los países extranjeros. -Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite-

MEDIO AMBIENTE - COMPETENCIA LOCAL - DAÑO AMBIENTAL - RESIDUOS PELIGROSOS - PROVINCIAS

Es competente la justicia local para entender en la acción entablada a fin de obtener la recomposición del daño ambiental de incidencia colectiva por causa de la actividad deficiente de almacenamiento de hidrocarburos de las empresas demandadas en la ciudad de Mar del Plata, lo que habría ocasionado la filtración de estos residuos peligrosos en las napas subterráneas de dicha ciudad, toda vez que la actividad generadora del daño ambiental que se denuncia se produce dentro de la jurisdicción del Municipio de General Pueyrredón, no existiendo elementos que autoricen a concluir que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales. -Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite-

MEDIO AMBIENTE - COMPETENCIA LOCAL - DAÑO AMBIENTAL - PROVINCIAS

Corresponde reconocer a las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, así como valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido; tal conclusión se extrae de la Constitución, la que, si bien establece que le cabe a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, reconoce expresamente en su art. 41, anteúltimo párrafo, a las jurisdicciones locales en la materia, que por su condición y raigambre no pueden ser alteradas. -Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite-

MEDIO AMBIENTE - COMPETENCIA LOCAL - COMPETENCIA - DAÑO AMBIENTAL - PROVINCIAS

El ambiente es responsabilidad del titular originario de la jurisdicción, que no es otro que quien ejerce autoridad en el entorno natural y en la acción de las personas que inciden en ese medio, máxime cuando no se advierte un supuesto de problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción. -Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite-

MEDIO AMBIENTE - COMPETENCIA - COMPETENCIA LOCAL - COMPETENCIA FEDERAL - DAÑO AMBIENTAL - PRUEBA

Como la determinación de la naturaleza federal en todo pleito debe ser realizada con especial estrictez, es preciso demostrar, con alguna evaluación científica, la efectiva contaminación o degradación -según los términos de la Ley General del Ambiente- de tal recurso ambiental interjurisdiccional, esto es, la convicción al respecto tiene que necesariamente surgir de los términos en que se formule la demanda y de los estudios ambientales que la acompañen, lo que permitirá afirmar la pretendida interjurisdiccionalidad o, en su defecto, de alguna otra evidencia que demuestre la verosímil afectación de las jurisdicciones involucradas. -Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite-

MEDIO AMBIENTE - COMPETENCIA - COMPETENCIA LOCAL - COMPETENCIA FEDERAL - ESTADO NACIONAL - CITACION DE TERCEROS

La sola citación al proceso del Estado Nacional y del Consejo Federal de Medio Ambiente como terceros interesados no impone que el conocimiento de la causa deba recaer en la justicia federal, en virtud de la prerrogativa que les asiste de litigar en dicho fuero (art. 116 de la Constitución Nacional), puesto que resulta prematura la declaración de incompetencia si habiéndose citado en calidad de tercero al Estado Nacional o a un organismo nacional, éstos no tomaron intervención en el proceso. -Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite-

MEDIO AMBIENTE - COMPETENCIA - COMPETENCIA LOCAL - DAÑO AMBIENTAL - PROVINCIAS - CITACION DE TERCEROS - ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS - RESIDUOS PELIGROSOS

Es competente la justicia local para entender en la acción entablada a fin de obtener la recomposición del daño ambiental de incidencia colectiva por causa de la actividad deficiente de almacenamiento de hidrocarburos de las empresas demandadas en la ciudad de Mar del Plata, lo que habría ocasionado la filtración de estos residuos peligrosos en las napas subterráneas de dicha ciudad, sin que obste a ello la citación en razón del poder de control que tienen sobre la industria el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y la Autoridad del Agua, pues ninguna de las dos entidades se identifica con la Provincia de Buenos Aires, puesto que tienen personalidad jurídica propia independiente de ésta. -Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite-

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 18 de junio de 2020.

Autos y Vistos; Considerando:

Que esta Corte comparte los fundamentos y conclusiones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal de la Nación, a los que cabe remitirse en razón de brevedad.

Que el juez Lorenzetti suscribe la presente en la localidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, y el juez Rosatti lo hace en la localidad de Santa Fe, provincia homónima, en virtud de las medidas de aislamiento social preventivas dispuestas por las autoridades nacionales.

Por ello, en atención al estado de las presentes actuaciones se resuelve:

1) Habilitar días y horas inhábiles del día de la fecha exclusivamente a los fines del dictado de la presente sentencia.

2) De conformidad con lo allí dictaminado, se declara que la causa debe continuar su trámite ante la justicia de la Provincia de Buenos Aires, por intermedio del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial n° 10 del Departamento Judicial de Mar del Plata, que intervino en la contienda, al que se remitirán por intermedio de la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires. Hágase saber al Juzgado Federal de Mar del Plata n° 4.

ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO – JUAN CARLOS MAQUEDA – RICARDO LUIS LORENZETTI
– HORACIO ROSATTI.

DICTAMEN DE LA PROCURACIÓN GENERAL

Suprema Corte:

-I-

A fs. 56/58 del expediente FMP 42009116/2013 sobre inhibitoria agregado a las presentes actuaciones, la Cámara Federal de Mar del Plata revocó lo resuelto en la instancia anterior, hizo lugar a la inhibitoria planteada por Emfaco S.A. y declaró la competencia del fuero para entender en la causa “Surfrider Argentina c/ Axion Energy Argentina S.R.L. y otros s/ materia a categorizar” (expte. 18363 – N° 23881/2013), en trámite ante el Juzgado en lo Civil y Comercial de Mar. del Plata N° 10, en la que la Fundación Surf Rider Argentina demanda a las empresas titulares de las estaciones de servicio con domicilio en la ciudad de Mar del Plata que enumera en su escrito inicial y a las empresas titulares de las banderas petroleras a las que aquéllas pertenecen (Esso Petrolera Argentina SRL, Petrobras, Shell C.A.P.S.A., EG3 S.A., YPF S.A. Y Sol Petróleo), a fin de obtener que se ordene la recomposición del daño ambiental de incidencia colectiva, responsabilizándolas de manera solidaria en razón -según invoca- de la actividad deficiente de almacenamiento de hidrocarburos que efectúan y que ha provocado su filtración en las napas subterráneas, alterando el sistema de aguas, suelo y costas del Municipio de General Pueyrredón, por lo que solicitó que: a) cese el daño que se está produciendo, obligando a las empresas a presentar en autos proyectos de retiro de pasivos de hidrocarburos y, b) se remedie e indemnice el pasivo ambiental que se ha producido (v. fs. 146/198 del presente proceso al que corresponderá la foliatura enunciada en adelante).

Para así decidir, aquel tribunal sostuvo que en los asuntos en que la Nación fuera parte era competente la justicia federal en razón de las personas, y en el caso se hallaba en juego la responsabilidad del Estado Nacional por haber sido demandada YPF S.A., en la que aquél participaba como accionista.

Devueltas las actuaciones al Juzgado Federal de Mar del Plata N° 4, su titular solicitó al juez a cargo del citado juzgado en lo civil y comercial que le remitiera los autos mencionados, en los términos de los arts. 9° Y 10 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (v. fs. 64 y 66).

A fs. 2315, el titular del Juzgado en lo Civil y Comercial N° 10 de Mar del Plata hizo saber a su colega del fuero federal que no aceptaba la inhibición requerida, toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires había rechazado los recursos extraordinarios (de nulidad e inaplicabilidad de ley presentados por Don Félix S.A., Emfaco S.A. Y Servicios Luarca S.A. demandadas en autos) contra la sentencia de la Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial Departamental (fs. 1953/1960), que resolvió que el proceso debía tramitar ante dicho fuero, en tanto se trata de una causa ambiental de carácter local en la que aún el Estado Nacional (citada como tercero) e YPF S.A. (codemandada) no fueron citados ni comparecieron en autos, por lo que ordenó la remisión de las actuaciones a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a fin de que dirima la cuestión de competencia suscitada.

El titular del Juzgado Federal de Mar del Plata N° 4 también consideró que existía un conflicto de competencia y remitió las actuaciones a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (v. fs. 2 de la causa FMP 25119/2017 “Surfrider Argentina c/ Axion Energy Argentina S.R.L. y otros s/ exhortos”).

-II-

En tales condiciones, ha quedado trabado un conflicto positivo de competencia que corresponde zanjar a V.E., en virtud de lo establecido por el art. 24, inc. 7°, del decreto-ley 1285/58, entre el Juzgado en lo Civil y Comercial N° 10 de Mar del Plata (fs. 2315) y la Cámara Federal de Mar del Plata (v. fs. 56/58 de la inhibitoria agregada al presente proceso) .

-III-

Ante todo, es oportuno señalar que las cuestiones de competencia entre tribunales de distinta jurisdicción deben ser resueltas por aplicación de las normas nacionales de procedimientos (Fallos: 327:6058; 328:3508).

En ese marco, se impone recordar que, según lo dispuesto por el art. 7° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, elegida una vía para promover la cuestión de competencia, no podrá en lo sucesivo usarse la otra.

En el caso, se advierte que la codemandada Emfaco S.A. promovió -el 28 de agosto de 2013 a las 9.25 hs. -ante la justicia federal de Mar del Plata la inhibitoria que dio origen al conflicto positivo de competencia que debe resolver el Tribunal, a fin de que se ordenara a la justicia en lo civil y comercial del Departamento Judicial Mar del Plata (Provincia de Buenos Aires) que se desprendiera del conocimiento de la presente causa principal (v. cargo impuesto a fs. 22 del expte. FMP 42009116/2013, que obra agregado a la presente) .

Ahora bien, esa misma parte (con idéntica representación y patrocinio letrado) planteó, minutos más tarde -el 28 de agosto de 2013 a las 11.00 hs.- la misma cuestión de competencia, esta vez por vía de declinatoria, en el marco de este expediente principal, que tramitaba ante el Juzgado de Primera Instancia N° 14 en lo Civil y Comercial del Departamento Judicial Mar del Plata (v. fs. 977 de esa causa), proceso que ulteriormente quedó radicado en el Juzgado N° 10 de ese fuero en virtud de la excusación decidida a fs. 1759.

Ese ejercicio simultáneo de una facultad que la legislación autoriza únicamente en forma alternativa supone una irregularidad que este Ministerio Público debe señalar, en cumplimiento del deber de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad (arts. 120 de la Constitución Nacional y 10 de la ley 27.148).

No obstante ello, por haber Emfaco S.A. interpuesto la inhibitoria con anterioridad a la excepción de incompetencia que esa misma parte opuso -el mismo día, pero unas horas antes-, considero que debo expedirme sobre la cuestión.

-IV-

Aclarado el punto que antecede, cabe recordar que la materia y las personas constituyen dos categorías distintas de casos cuyo conocimiento atribuye la Constitución Nacional a la justicia federal (art. 116), Y en uno u otro supuesto dicha jurisdicción no responde a un mismo concepto o fundamento, sino que en el primero lleva el propósito de afirmar atribuciones del gobierno federal en las causas relacionadas con la Constitución, tratados y leyes nacionales, así como las concernientes al almirantazgo y jurisdicción marítima, mientras que en el segundo procura asegurar, esencialmente, la imparcialidad de la decisión, la armonía nacional y las buenas relaciones con los países extranjeros (v. doctrina de Fallos: 330:4234; 331:1312, entre otros).

Sentado lo anterior, según se desprende del escrito de inicio -a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, según los arts. 4° y 5° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 306:1056; 308:1239 y 2230- la Fundación Surf Rider Argentina deduce su pretensión a fin de obtener la recomposición del daño ambiental de incidencia colectiva por causa de la actividad deficiente de almacenamiento de hidrocarburos que efectúan las empresas que denuncia en la ciudad de Mar del Plata, lo que

ha ocasionado -a su entender- la filtración de estos residuos peligrosos en las napas subterráneas, alterando el sistema de aguas, suelo y costas de dicha ciudad.

En tales condiciones, toda vez que la actividad generadora del daño ambiental que se denuncia se produce dentro de la jurisdicción del Municipio de General Pueyrredón, no existen elementos en autos que autoricen a concluir que “el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales” (art. 7° de la ley 25.675), de modo de surtir la competencia federal perseguida (Fallos: 333:1808 y 334:476) .

Ello, entiendo, determina que sean las autoridades locales las encargadas de valorar y juzgar si la actividad denunciada afecta aspectos tan propios del derecho provincial, como lo es todo lo concerniente a la protección del medio ambiente. En efecto, en el precedente de Fallos: 318:992, la Corte dejó establecido que corresponde reconocer a las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, así como valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido. Tal conclusión cabe extraerla de la Constitución, la que, si bien establece que le cabe a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, reconoce expresamente en su art. 41, anteúltimo párrafo, a las jurisdicciones locales en la materia, que por su condición y raigambre no pueden ser alteradas (Fallos: 329: 2280 y 2469; 330:4234; 334:476).

Además, el ambiente es responsabilidad del titular originario de la jurisdicción, que no es otro que quien ejerce autoridad en el entorno natural y en la acción de las personas que inciden en ese medio, máxime cuando no se advierte en el caso un supuesto de problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción (Fallos: 330:4234; 332:1136).

A tal efecto, cabe recordar que la Corte, a través de distintos precedentes, ha delineado los criterios que se tienen que tener en cuenta para determinar la procedencia de dicha competencia federal en razón de la materia ambiental, estableciendo que, en primer término, hay que delimitar el ámbito territorial afectado pues, como lo ha previsto el legislador nacional, debe tratarse de un recurso ambiental interjurisdiccional (Fallos: 327:3880 y 329:2316) o de un área geográfica que se extienda más allá de la frontera provincial. Es decir, que abarque a más de una jurisdicción estatal, provincial, de la Ciudad de Buenos Aires o internacional, puesto que debe tratarse de un asunto que incluya problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción (Fallos: 330:4234; 331: 1679) .

Asimismo, y como la determinación de la naturaleza federal en todo pleito debe ser realizada con especial estrictez, es preciso demostrar, con alguna evaluación científica, la efectiva contaminación o degradación -según los términos de la Ley General del Ambiente- de tal recurso ambiental interjurisdiccional, esto es, la convicción al respecto tiene que necesariamente surgir de los términos en que se formule la demanda y de los estudios ambientales que la acompañen, lo que permitirá afirmar la pretendida interjurisdiccionalidad o, en su defecto, de alguna otra evidencia que demuestre la verosímil afectación de las jurisdicciones involucradas (Fallos: 329:2469; 330:4234 y 334:476) .

En el *sub judice* - tal como se indicó- la actora no aporta prueba o estudio ambiental que permita afirmar ese extremo y las manifestaciones que realiza en el escrito de demanda no generan la correspondiente convicción.

En este sentido, cabe destacar que en autos los recursos ambientales, cuya recomposición se pretende, están ubicados en el Municipio de General Pueyrredón-Provincia de Buenos Aires y que la contaminación denunciada, atribuida a la filtración de hidrocarburos derivados de la actividad de almacenamiento que realizan las empresas demandadas, también encontraría su origen en el territorio de esa jurisdicción.

Descartada la competencia federal en razón de la materia, resta pronunciarse en cuanto a la competencia federal en razón de las personas, en tanto la Cámara Federal de Mar del Plata basa su pronunciamiento en el hecho de que se encuentra demandada YPF S.A.; por otra parte, varios de los demandados han pedido la citación, en los términos de los arts. 90 y ccdtes. del Código

Procesal Civil y Comercial de la Nación, del Estado Nacional (Secretaría de Energía de la Nación y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable), del Consejo Federal de Medio Ambiente y de la Provincia de Buenos Aires (Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable [O.P.D.S.] y Autoridad del Agua), por ejercer el control de la actividad que desarrollan y en razón de lo dispuesto en el art. 31 de la ley 25.675.

Respecto del Estado Nacional y del Consejo Federal de Medio Ambiente (Cofema), cabe señalar que la sola citación al proceso como terceros interesados no impone que el conocimiento de la causa deba recaer en la justicia federal, en virtud de la prerrogativa que les asiste de litigar en dicho fuero (art. 116 de la Constitución Nacional), puesto que V.E. tiene dicho que resulta prematura la declaración de incompetencia si habiéndose citado en calidad de tercero al Estado Nacional o a un organismo nacional éste no tomó intervención en el proceso {v. Fallos: 328:68}.

Ello es así, ya que cuando el fuero federal se establece *ratione personae*, puede ser declinado y su renuncia debe admitirse en todos los casos en que sea explícita o resulte de la prórroga de la jurisdicción consentida en el proceso (v. Fallos: 311:858; 312:280; 328:4097).

Conforme a ello, toda vez que en autos aún no fueron citados como terceros el Estado Nacional ni el Consejo Federal de Medio Ambiente por el juez provincial y tampoco surge de lo actuado en la causa que se les haya dado intervención en el proceso, todavía no pudieron invocar su prerrogativa a la jurisdicción federal.

Lo mismo cabe sostener con relación a la codemandada YPF S.A., que aún no ha sido notificada de la citación dispuesta a los fines de ejercer el control de la producción de prueba anticipada (v. fs. 1589/1591 y 1601) ni de ninguna otra decisión adoptada en la causa, ni ha comparecido al proceso.

En cuanto a la Provincia de Buenos Aires, corresponde indicar que no es parte nominal ni sustancial en el proceso, tal como la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación lo exige para que proceda su competencia originaria {art. 117 de la Constitución Nacional}, en tanto se la cita en razón del poder de control que tienen sobre la industria el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y la Autoridad del Agua y ninguna de las dos entidades se identifica con la provincia, puesto que tienen personalidad jurídica propia independiente de ésta. En tal sentido, la ley provincial 12.257, Código de Aguas, crea la Autoridad del Agua, como un ente autárquico de derecho público y naturaleza multidisciplinaria (art. 3°), Y la ley de ministerios local 13.757 crea al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) como una entidad autárquica de derecho público que funciona en la órbita del Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno como nueva autoridad ambiental en reemplazo de la Secretaría de Política Ambiental ([arts. 31 y siguientes] y Comp. 7, L.XLVIII, “Vecinos por un Brandsen Ecológico c/ Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires y otro s/ amparo”, sentencia del 7 de agosto de 2012) .

-V-

Por todo lo expuesto, opino que la causa debe continuar su trámite ante la justicia de la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires, 12 de abril de 2018. *Laura M. Monti*

VIII - INCENDIOS IRREGULARES**Equística Defensa del Medio Ambiente Aso. Civ. c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/ amparo ambiental****Fecha: 11/8/2020****MEDIO AMBIENTE - MEDIDAS PRECAUTORIAS - DAÑO AMBIENTAL - INCENDIO**

Corresponde hacer lugar a la medida cautelar tendiente a que se ordene al Estado Nacional, a las provincias y municipios demandados y a la Provincia de Buenos Aires a hacer cesar de modo efectivo e inmediato los focos de incendio producto de la quema de pastizales, pues existen suficientes elementos para tener por acreditado que los referidos incendios, si bien constituyen una práctica antigua, han adquirido una dimensión que afecta a todo el ecosistema y la salud de la población, y que no se tratan de una quema aislada de pastizales sino del efecto acumulativo de numerosos incendios que se han expandido por la región, poniendo en riesgo al ambiente.

MEDIDAS PRECAUTORIAS - MEDIO AMBIENTE - DAÑO AMBIENTAL - INCENDIO

Es procedente la medida cautelar tendiente a que se ordene al Estado Nacional, a las provincias y municipios demandados y a la Provincia de Buenos Aires a hacer cesar de modo efectivo e inmediato los focos de incendio producto de la quema de pastizales, toda vez que el peligro concreto sobre el ambiente se configura en tanto, con estos incendios, se pierden bosques, se afecta la función de humedales, se cambia abruptamente el uso del suelo, desaparecen innumerables especies de origen subtropical, de la vida silvestre, de la flora, de la fauna y la biodiversidad, causando todo ello un riesgo de alteración significativa y permanente del ecosistema del Delta del Río Paraná.

MEDIDAS PRECAUTORIAS - MEDIO AMBIENTE - SALUD PUBLICA - DAÑO AMBIENTAL - INCENDIO

Es procedente la medida cautelar destinada a hacer cesar de modo efectivo e inmediato los focos de incendio producto de la quema de pastizales, si como consecuencia de estos gigantescos incendios en el Delta, resultan afectadas la salud pública y la calidad de vida de los habitantes de ciudades vecinas, provocando un incremento de los niveles de monóxido de carbono y de partículas sólidas en suspensión durante la propagación de la nube de humo, la que por lo general produce problemas en la salud, tales como irritación en nariz, garganta, pulmones y ojos, problemas respiratorios y otras perturbaciones más complejas.

MEDIO AMBIENTE - MEDIDAS PRECAUTORIAS - DAÑO AMBIENTAL - SALUD PUBLICA - INCENDIO

Corresponde hacer lugar a la medida cautelar tendiente a hacer cesar de modo efectivo e inmediato los focos de incendio producto de la quema de pastizales, toda vez que dichos incendios provocan molestias que exceden el límite de la normal tolerancia, por la presencia en cantidades importantes de partículas en el aire, que se desprenden de las llamas, que contaminan el aire afectando a la población que obtiene su sustento del río ya que se ven impedidos de acceder normalmente a los sitios que forman parte de su cultura y dificultando la actividad turística y recreativa.

MEDIDAS PRECAUTORIAS - MEDIO AMBIENTE - DAÑO AMBIENTAL - INCENDIO

La medida cautelar tendiente a que se ordene al Estado Nacional, a las provincias y municipios demandados y a la Provincia de Buenos Aires a hacer cesar de modo efectivo e inmediato los focos de incendio producto de la quema de pastizales es procedente, toda vez que existe prueba suficiente, y de carácter público y notorio, que los incendios irregulares en los términos de la ley 26.562, masivos y reiterados en el Delta del Paraná han adquirido una dimensión que causa alarma en la población y una grave amenaza al ambiente.

MEDIO AMBIENTE - CONSTITUCION NACIONAL

A partir de la inclusión en 1994 de la cláusula ambiental de la Constitución Nacional (art. 41), el paradigma jurídico que ordena la regulación de los bienes colectivos ambientales es ecocéntrico o sistémico, y no tiene en cuenta solamente los intereses privados o estaduales, sino los del sistema mismo, como lo establece la Ley General del Ambiente 25.675 debiendo conjugar el territorio ambiental, de base natural, con el territorio federal, de base cultural o política.

MEDIO AMBIENTE - MEDIDAS PRECAUTORIAS - DAÑO AMBIENTAL

La medida cautelar tendiente a que se ordene al Estado Nacional, a las provincias y municipios demandados y a la Provincia de Buenos Aires a hacer cesar de modo efectivo e inmediato los focos de incendio producto de la quema de pastizales es procedente, si el caso presenta, prima facie, características que permiten encuadrar los hechos denunciados en la figura legal de la emergencia ambiental (arts. 2, inciso k, y 4, principio de cooperación, de la ley 25.675).

MEDIDAS PRECAUTORIAS - MEDIO AMBIENTE - VEROSIMILITUD DEL DERECHO - INCENDIO - DAÑO AMBIENTAL

Es procedente la medida cautelar tendiente a que se ordene al Estado Nacional, a las provincias y municipios demandados y a la Provincia de Buenos Aires a hacer cesar de modo efectivo e inmediato los focos de incendio producto de la quema de pastizales, pues resulta verosímil la denuncia del desarrollo de una actividad calificada de manifiestamente ilegal en relación con las quemadas de pastizales, dado que vulnera de manera patente expresas prohibiciones contenidas en los términos del art. 41 de la Constitución Nacional y de las leyes 26.562, 26.815, 26.331, 25.675, 23.919, 24.295 y 27.520.

MEDIDAS PRECAUTORIAS - MEDIO AMBIENTE - PELIGRO EN LA DEMORA - INCENDIO - DAÑO AMBIENTAL

Corresponde hacer lugar a la medida cautelar tendiente a que se ordene al Estado Nacional, a las provincias y municipios demandados y a la Provincia de Buenos Aires a hacer cesar de modo efectivo e inmediato los focos de incendio producto de la quema de pastizales, toda vez que el peligro en la demora surge de la necesidad de prevenir y evitar que el daño ambiental colectivo continúe o se agrave la degradación del ambiente (arts. 2, 4, 5, 27 y concordantes de la ley 25.675, y arts. 1710 y 1711, del Código Civil y Comercial de la Nación) en la región del Delta del Paraná.

MEDIDAS PRECAUTORIAS - MEDIO AMBIENTE - DAÑO AMBIENTAL - INCENDIO

La medida cautelar tendiente a hacer cesar de modo efectivo e inmediato los focos de incendio producto de la quema de pastizales es procedente, si resulta con suficiente evidencia, aun en la instancia cautelar del proceso, que hay una afectación severa de un recurso ambiental o ecológico de naturaleza interjurisdiccional; que hay efectiva degradación ambiental o afectación del Delta del Río Paraná que compromete seriamente su funcionamiento y sustentabilidad, en tanto su conservación es prioritaria, no solo en interés de las generaciones presentes, sino también en defensa de las generaciones futuras.

MEDIO AMBIENTE - DAÑO AMBIENTAL - INCENDIO - FACULTADES DE LA CORTE SUPREMA

Corresponde que las Provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires, y los Municipios de Victoria y Rosario, constituyan, de manera inmediata, un Comité de Emergencia Ambiental, que tenga por objeto la contingencia de hacer cesar la quema de pastizales, adoptar medidas eficaces para la prevención, control, y cesación de los incendios irregulares en los términos de la ley 26.562, en la región del Delta del Paraná y que en el plazo de 15 días corridos presenten a la Corte un informe sobre el cumplimiento de la medida ordenada, la constitución del Comité y las acciones efectuadas.

COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA CORTE SUPREMA - MEDIO AMBIENTE - PROVINCIAS

En los procesos referidos a cuestiones ambientales la competencia originaria procede si es parte una provincia y la causa reviste naturaleza exclusivamente federal, para lo cual es necesario que se configure la interjurisdiccionalidad que requiere el art. 7, segundo párrafo, de la Ley General del Ambiente 25.675.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 11 de agosto de 2020.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que “Equística Defensa del Medio Ambiente Asociación Civil”, promueve acción de amparo colectivo ambiental, contra la Municipalidad de Rosario, la Provincia de Santa Fe, la Municipalidad de Victoria, la Provincia de Entre Ríos, y el Estado Nacional.

Manifiesta que, desde comienzos de julio de 2020 se vienen produciendo incendios irregulares, en el cordón de islas que están frente a la costa de la ciudad de Rosario, y que el fenómeno ha crecido tanto que está fuera de control.

Explica que la quema indiscriminada produce afección a la salud, en especial de los habitantes de la ciudad de Rosario, circunstancia que “ha quedado plasmada en un estudio realizado por el Laboratorio de Medio Ambiente de la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), sobre la calidad de aire, producto de los focos de incendio generado en las islas de Entre Ríos frente a Rosario, entre el 11 y el 14 de junio, que reveló que superó cinco veces el valor permitido por normativa”.

Invoca diversas fuentes para señalar que es un hecho notorio, de público conocimiento, que provoca alarma en la población y daños al ambiente.

En este marco, pide que se adopte con carácter urgente una medida cautelar que ordene a los accionados hacer cesar de modo efectivo e inmediato todos los focos de incendio que tienen lugar en las islas que están frente a las costas de la ciudad de Rosario, bajo apercibimiento de astreintes.

2º) Que esta causa corresponde a la jurisdicción originaria de esta Corte Suprema como lo señala la señora Procuradora Fiscal en su dictamen, en el que hace referencia en primer lugar a uno de los dos casos en los que esta Corte intervino, con anterioridad, en virtud de esa misma competencia: a) CSJ 853/2008 (44-M)/CS1 “Municipalidad de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de y otro s/ amparo –daño ambiental–” y b) CSJ 84/2008 (44-U) “Universidad Nacional de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de s/ amparo – daño ambiental”.

3º) Que existen suficientes elementos para tener por acreditado que los referidos incendios, si bien constituyen una práctica antigua, han adquirido una dimensión que afecta a todo el ecosistema y la salud de la población. El caso no consiste en el juzgamiento de una quema aislada de pastizales, sino que se trata del efecto acumulativo de numerosos incendios que se han expandido por la región, poniendo en riesgo al ambiente.

El Delta del Paraná es un ecosistema vulnerable que necesita protección. De acuerdo a lo señalado en el “Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná” (PIECAS-DP), producido por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) de la Jefatura de Gabinete de Ministros en mayo de 2008, “es un inmenso humedal y como tal, además de albergar una rica diversidad biológica, cumple múltiples y fundamentales funciones como la recarga y descarga de acuíferos, el control de inundaciones, la retención de sedimentos y nutrientes, la estabilización de costas, la protección contra la erosión, la regulación del clima y una extensa lista de bienes y servicios al hombre”.

Así, el sistema cumple también un rol importante como reservorio de biodiversidad, brindando alimento, refugio y sitios de reproducción a numerosas especies de peces, aves, reptiles y mamíferos.

El peligro concreto sobre el ambiente se configura porque, con estos incendios, se pierden bosques, se afecta la función de humedales, se cambia abruptamente el uso del suelo, desaparecen innumerables especies de origen subtropical, de la vida silvestre, de la flora, de la fauna y la biodiversidad.

Todo ello causa un riesgo de alteración significativa y permanente del ecosistema del Delta del Río Paraná.

4°) Que, como consecuencia de estos gigantescos incendios en el Delta, resultan también afectadas la salud pública y la calidad de vida de los habitantes de ciudades vecinas, como la ciudad de Rosario. Se produce un incremento de los niveles de monóxido de carbono y de partículas sólidas en suspensión durante la propagación de la nube de humo, la que por lo general produce problemas en la salud, tales como irritación en nariz, garganta, pulmones y ojos, problemas respiratorios y otras perturbaciones más complejas.

Los incendios provocan molestias que exceden el límite de la normal tolerancia, por la presencia en cantidades importantes de partículas en el aire, que se desprenden de las llamas, que contaminan el aire. La población que obtiene su sustento del río se ve igualmente afectada, ya que se ven impedidos de acceder normalmente a los sitios que forman parte de su cultura. Del mismo modo, la actividad turística y recreativa está gravemente dificultada.

5°) Que de lo expuesto surge que existe prueba suficiente, y de carácter público y notorio, que los incendios irregulares en los términos de la ley 26.562, masivos y reiterados en el Delta del Paraná han adquirido una dimensión que causa alarma en la población y una grave amenaza al ambiente.

6°) Que esta situación no es novedosa, ya que el 25 de setiembre de 2008 el Estado Nacional y las Provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe suscribieron un documento denominado “Carta de Intención”, en el que se comprometieron a la elaboración de un “Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná” (PIECAS-DP).

Entre los objetivos de dicho plan se previó la necesidad de encontrar soluciones viables y efectivas a la problemática vinculada a los incendios que afectaron diferentes zonas del Delta del Paraná, así como la promoción de procesos tendientes al logro de una armonización normativa al servicio de la conservación y desarrollo sostenible de ese territorio.

En el mismo plan se previó la creación de un “Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible en la Región del Delta del Paraná”, como instancia de coordinación de las acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos enunciados en el referido instrumento.

Se estableció asimismo que las Provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, conforme a sus ordenamientos jurídicos institucionales, convocarían a los municipios con competencia territorial en el área del Delta del Paraná a efectos de consensuar internamente sus propuestas para la elaboración e implementación del referido plan integral.

El citado Comité fue constituido mediante la resolución SAyDS 675/2009, y las provincias signatarias designaron a sus representantes mediante los decretos respectivos.

En las actuales circunstancias, resulta evidente que estas medidas no han logrado una solución perdurable en la zona.

7°) Que la cuestión planteada está contemplada en varias normas jurídicas.

En ese sentido debe tenerse en cuenta que, a partir de la inclusión en 1994 de la cláusula ambiental de la Constitución Nacional (art. 41), el paradigma jurídico que ordena la regulación de los bienes colectivos ambientales es ecocéntrico o sistémico, y no tiene en cuenta solamente los intereses privados o estatales, sino los del sistema mismo, como lo establece la Ley General del Ambiente 25.675 (Fallos: 340:1695), debiendo conjugar el territorio ambiental, de base natural, con el territorio federal, de base cultural o política (doctrina de Fallos: 342:2136, entre otros).

Por su parte, la ley 27.520, de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, contempla que deben establecerse estrategias, medidas, políticas e instrumen-

tos relativos al estudio del impacto, la vulnerabilidad y las actividades de adaptación al Cambio Climático que puedan garantizar el desarrollo humano y de los ecosistemas; que se debe asistir y promover el desarrollo de estrategias de mitigación y reducción de gases de efecto invernadero en el país; y que se debe reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales ante el Cambio Climático, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios (art. 2°).

Específicamente, deben mencionarse además:

-la ley 26.562 de presupuestos mínimos de protección ambiental para control de actividades de quema en todo el territorio nacional, con el fin de prevenir incendios, daños ambientales y riesgos para la salud y la seguridad pública;

-la ley 26.815 de presupuestos mínimos que regula la protección ambiental, en materia de incendios forestales y rurales en el ámbito del territorio nacional (art. 1°);

-la ley 26.331 que considera bosques nativos, como objeto de protección ambiental, a los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea –suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos–, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica (art. 2°).

8°) Que, por todo lo expuesto, el caso presenta, prima facie, características que permiten encuadrar los hechos denunciados en la figura legal de la emergencia ambiental (arts. 2°, inciso k, y 4°, “principio de cooperación”, de la ley 25.675).

En este contexto, los incendios deben detenerse o controlarse de inmediato. La intervención de la justicia, en el caso, será para fortalecer las labores de fiscalización por parte de los Estados en el ejercicio efectivo del poder de policía ambiental, en cumplimiento de las leyes ambientales citadas.

9°) Que el Tribunal considera que, en el marco de las circunstancias señaladas, se configuran los presupuestos necesarios para hacer lugar a la medida cautelar solicitada.

Respecto de la verosimilitud del derecho, resulta verosímil la denuncia del desarrollo de una actividad calificada de manifiestamente ilegal en relación con las quemadas de pastizales, dado que vulnera de manera patente expresas prohibiciones contenidas en los términos del art. 41 de la Constitución Nacional y de las leyes 26.562 (Control de Quema), 26.815 (Manejo del Fuego), 26.331 (Bosques Nativos), 25.675 (Ley General del Ambiente), 23.919 (Protección de los Humedales, RAMSAR), 24.295 (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático), y 27.520 (Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global).

Por su parte, el peligro en la demora surge de la necesidad de prevenir y evitar que el daño ambiental colectivo continúe o se agrave la degradación del ambiente (arts. 2°, 4°, 5°, 27 y concordantes de la ley 25.675, y arts. 1710 y 1711, del Código Civil y Comercial de la Nación) en la región del Delta del Paraná.

Así, se configura en autos el citado requisito para acceder a la cautela solicitada, ya que de la información aportada surge que la actividad de quema de pastizales, y los incendios, no ha desaparecido sino que parece haber aumentado, con el consecuente impacto que esto tiene en el ambiente que se intenta proteger.

En suma, resulta con suficiente evidencia, aun en esta instancia cautelar del proceso, que hay una afectación severa de un recurso ambiental o ecológico de naturaleza interjurisdiccional; que hay efectiva degradación ambiental o afectación del Delta del Río Paraná, que compromete seriamente su funcionamiento y sustentabilidad; que su conservación es prioritaria, no solo en interés de las generaciones presentes, sino también en defensa de las generaciones futuras; y que como consecuencia de estos incendios, hay afectación en la calidad del aire.

10) Que la medida precautoria, cuya adopción el caso requiere, referida al sector donde se concentran los incendios reiterados –esto es, la región del Delta del Paraná– y el marco institucional en el que deberá llevarse a cabo (PIECAS-DP), impone que no se limite a las jurisdicciones territoriales demandadas (arg. de Fallos: 342:2136). Por esa razón, cabe incluir en la cautelar que aquí se dispone a la Provincia de Buenos Aires.

Que el juez Lorenzetti suscribe la presente en la localidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, y el juez Rosatti lo hace en la localidad de Santa Fe, provincia homónima, en virtud de las medidas de aislamiento social preventivas dispuestas por las autoridades nacionales.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal y sin perjuicio de lo que en el fondo se decida, se resuelve:

I. Declarar la competencia del Tribunal para conocer en esta causa por vía de su instancia originaria, prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional.

II. Cítese a la Provincia de Buenos Aires, en los términos del considerando 10 de esta resolución y del art. 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, por el plazo de 30 (treinta) días corridos.

III. A los fines de su comunicación al señor Gobernador y Fiscal de Estado, de la Provincia de Buenos Aires, líbrese oficio al señor juez federal de turno de la ciudad de La Plata.

IV. Disponer como medida cautelar que las Provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires, y los Municipios de Victoria y Rosario, constituyan, de manera inmediata, un Comité de Emergencia Ambiental (dentro de la estructura federal concertada del PIECAS-DP), que tenga por objeto la contingencia descripta.

V. Que dicho Comité adopte medidas eficaces para la prevención, control, y cesación de los incendios irregulares en los términos de la ley 26.562, en la región del Delta del Paraná. Se utilizará para ello las bases del PIECAS-DP, “Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná”.

VI. Que en el plazo de 15 (quince) días corridos presenten a esta Corte un informe sobre el cumplimiento de la medida ordenada, la constitución del Comité de Emergencia Ambiental y las acciones efectuadas.

VII. Requerir a la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario, a la Cámara Federal de Apelaciones de Paraná, al Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos y a la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, sin desmedro de sus respectivas competencias, se sirvan informar respecto de cada jurisdicción, sobre la existencia de causas judiciales relacionadas con el objeto de la presente, las medidas adoptadas y el estado de los procesos.

VIII. Requerir al Estado Nacional (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), a las Provincias de Santa Fe y Entre Ríos y Buenos Aires y a las Municipalidades de Rosario y Victoria, el informe que prevé el art. 8° de la ley 16.986. Deberán acompañar copia de las actuaciones producidas y la documentación relacionada, y deberá ser evacuado, en todos los casos, en el plazo de 30 (treinta) días corridos.

Para su comunicación al Estado Nacional, líbrese oficio al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, a los señores Gobernadores de las Provincias de Santa Fe, y Entre Ríos, y a los respectivos Fiscales de Estado Provinciales, y a las Municipalidades de Victoria y Rosario, líbrese los oficios correspondientes (art. 341 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), por intermedio de los Juzgados Federales en turno, de las ciudades de Santa Fe, Paraná y Rosario, respectivamente. Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ – ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO – JUAN CARLOS MAQUEDA – RICARDO LUIS LORENZETTI – HORACIO ROSATTI.

IX - OBRA PÚBLICA Y AMBIENTE**Fundación Banco de Bosques para el Manejo Sustentable de los Recursos Naturales c/ EN – PEN – M. Planificación Federal, Inversión P y S y otros s/ incidente de apelación. - incidente n° 3****Fecha: 22/10/2020**

MEDIO AMBIENTE - FACULTADES DE LA CORTE SUPREMA - CONSTITUCION NACIONAL

En el marco de lo previsto por el artículo 32 de la Ley 25.675, los hechos planteados exigen de la Corte el ejercicio del control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado y, en ese marco, la adopción de las medidas conducentes que, sin menoscabar las atribuciones de estos últimos, tiendan a sostener la observancia de la Constitución Nacional.

MEDIO AMBIENTE - FACULTADES DEL PODER JUDICIAL - DIVISION DE LOS PODERES

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; no debe verse en ello una intromisión indebida del Poder Judicial cuando lo único que hace es tender a tutelar derechos, o suplir omisiones en la medida en que dichos derechos pueden estar lesionados.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 22 de octubre de 2020.

Vistos los autos: “Fundación Banco de Bosques para el Manejo Sustentable de los Recursos Naturales c/ EN – PEN – M. Planificación Federal, Inversión P y S y otros s/ incidente de apelación- incidente n° 3 –”.

Considerando:

1º) Que el 21 de diciembre de 2016 esta Corte ordenó en autos, como medida cautelar, la suspensión de las obras “Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz Presidente Dr. Néstor Carlos Kirchner – Gobernador Jorge Cepernic” hasta que se implemente el proceso de evaluación de impacto ambiental y audiencia previsto en la ley 23.879, o se dicte sentencia definitiva, lo que suceda en primer término.

El 5 de octubre de 2017, la jueza a cargo del Juzgado Contencioso Administrativo Federal n° 12 hizo lugar al planteo del Estado Nacional y levantó la medida cautelar. Para así decidir se basó en el “Informe Final Conjunto” elaborado por los miembros de ambas Cámaras del Congreso en el que se dio cuenta de la celebración en dicha sede de la audiencia pública prevista en el art. 3º de la ley 23.897, y de la presentación y análisis del estudio de impacto ambiental del proyecto hidroeléctrico en cuestión, razones por las que se entendieron cumplidos los requisitos legales impuestos. La jueza consideró también que las conclusiones y recomendaciones allí vertidas fueron receptadas por el Poder Ejecutivo Nacional a través de la resolución conjunta MINEM y MAyDs n° 3 del 23/8/2017. Asimismo, señaló que la medida cautelar no subsistía en la causa conexas CAF 84260/2016 “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ EN – PEN y otro s/ amparo ley 16.986”, en la que además se había dictado sentencia definitiva.

2º) Que, disconforme con esta resolución, la Fundación Banco de Bosques para el Manejo Sustentable de los Recursos Naturales –actora en autos– interpuso, por un lado, recurso extraor-

dinario federal por salto de instancia, que fue rechazado por este Tribunal el 28 de agosto de 2018, y, por otro, recurso de apelación.

Al resolver este último recurso, la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó, por mayoría, la decisión de la anterior instancia de levantar la medida cautelar. En suma, consideró que el cumplimiento del procedimiento previsto en la ley 23.879, del modo requerido por esta Corte al conceder la medida cautelar, “desdibujó la subsistencia de los requisitos exigidos para su vigencia” (fs. 65 vta.).

3°) Que contra este pronunciamiento, la Fundación Banco de Bosques para el Manejo Sustentable de los Recursos Naturales dedujo a fs. 74/87 recurso extraordinario federal, que fue concedido a fs. 97/98.

La recurrente se agravia por considerar que la sentencia apelada resulta arbitraria, viola las garantías de defensa en juicio y de tutela judicial efectiva, así como los principios precautorio y de prevención contemplados en el art. 4 de la Ley General del Ambiente. Destaca la trascendencia de la cuestión planteada y afirma que se encuentran en juego la inteligencia y aplicación de normas de derecho federal, que fueron vulneradas por una interpretación jurídica errónea y antojadiza.

Sostiene que el *a quo* tuvo una mirada en exceso formalista del procedimiento de análisis de riesgos ambientales, sin detenerse en sus defectos sustanciales, y que dicha actitud resulta arbitraria, por cuanto valoró los argumentos esgrimidos por el Estado Nacional al solicitar el levantamiento de la medida cautelar pero omitió considerar las razones expuestas por su parte para oponerse a ello, sin efectuar mención alguna respecto de su solicitud de que se mantuviera la medida precautoria oportunamente dictada por esta Corte hasta tanto se adoptara una decisión sobre las nulidades planteadas en relación a la evaluación y el estudio de impacto ambiental llevados a cabo y a la mencionada resolución conjunta MINEM y MAYDS 3-E/2017.

En este sentido, manifiesta que dicha resolución conjunta no se basa en dictámenes concluyentes del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales, de la Administración Nacional de Parques Nacionales ni del Instituto de Prevención Sísmica. Explica que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental no cumplió con las pautas previstas en el Manual de Gestión Ambiental para Obras Hidráulicas con Aprovechamiento Energético, tal como establece el artículo 1° de la ley 23.879, y que tampoco se analizaron alternativas energéticas al proyecto hidroeléctrico en cuestión, conforme lo prevé la ley de glaciares 26.639. Todo lo cual, expresa, no fue ponderado en la sentencia que impugna, configurándose así una afrenta al principio de legalidad, en violación del orden público ambiental y de la exigencia constitucional de la debida fundamentación de las decisiones judiciales.

Afirma que los jueces de la causa, al disponer el levantamiento de la medida cautelar sin que se hubieran cumplido en forma cabal las condiciones establecidas por este Tribunal, se apartaron de lo decidido en autos oportunamente por esta Corte.

Por último, la recurrente advierte que la construcción de las represas avanza, ubicándose en un margen de ilegalidad y que a medida que la obra continúe se tornará mucho más complejo detenerla u ordenar su destrucción, por lo que resulta imperiosa su suspensión hasta tanto sean subsanados los vicios que presentan las evaluaciones técnicas efectuadas hasta el momento.

4°) Que en el marco de lo previsto por el artículo 32 de la Ley 25.675, los hechos planteados exigen de esta Corte el ejercicio del control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado y, en ese marco, la adopción de las medidas conducentes que, sin menoscabar las atribuciones de estos últimos, tiendan a sostener la observancia de la Constitución Nacional (conf. Fallos: 331:2925; 341:39; 338: 811, entre otros).

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. No debe verse en ello una intromisión indebida del Poder Judicial cuando lo único que hace es tender a tutelar derechos, o suplir omisiones en la medida en que dichos derechos pueden estar lesionados (Fallos: 328:1146).

5º) Que en el contexto procesal descripto y en mérito a la índole y relevancia del proyecto en cuestión, con fundamento en la Ley General del Ambiente, en cuanto establece que “el juez interviniente podrá disponer de todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general” (artículo 32, ley 25.675), en forma previa a emitir pronunciamiento respecto de la admisibilidad del presente recurso extraordinario, se ordenan las medidas que se disponen a continuación.

Por ello, sin perjuicio de lo que en definitiva se decida, se resuelve:

a. Requerir al Estado Nacional que informe, en el plazo de 30 días, el estado actual de avance de las obras correspondientes a los aprovechamientos hidroeléctricos del Río Santa Cruz Presidente Dr. Néstor Carlos Kirchner - Gobernador Jorge Cepernic, actualmente Condor Cliff y La Barrancosa; y si se han realizado los estudios de impacto ambiental de la Línea de Extra Alta Tensión. En su caso deberá acompañar copias certificadas de sus resultados o informar y acreditar el estado actual del emprendimiento respectivo.

b. Requerir al Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales, dependiente del CONICET, que en un plazo de 30 días se pronuncie con carácter definitivo sobre los estudios producidos por Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A., atendiendo especialmente a la cuestión del “desacople” en relación con la evaluación realizada por el ingeniero Ascención Lara.

c. Requerir al Instituto Nacional de Prevención Sísmica que, en el plazo de 30 días, verifique la idoneidad de los estudios realizados por la firma EBISA en el marco de esta causa y dentro de su ámbito de competencia, y que emita una opinión fundada en relación a la necesidad de realizar un estudio de “sismicidad inducida”.

d. Requerir a la Administración de Parques Nacionales que, en el plazo de 30 días, se expida a partir del examen del EsIA respecto de los posibles daños a la biodiversidad (especialmente en relación con la subsistencia y conservación el macá tobiano) y emita una opinión fundada sobre la idoneidad de las medidas desarrolladas en el Plan de Gestión Ambiental con relación a dichos daños.

Para su comunicación, líbrense los oficios pertinentes. Notifíquese.

ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO – JUAN CARLOS MAQUEDA – RICARDO LUIS LORENZETTI
– HORACIO ROSATTI.

X - INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo).

Fecha: 05/11/2020

MEDIO AMBIENTE - MINISTERIO PUBLICO - CONTAMINACION AMBIENTAL

Toda vez que en la causa por daños derivados de la contaminación del Río Matanza- Riachuelo, el Cuerpo Colegiado solicitó que se dé vista de las actuaciones al Ministerio Público Fiscal y al Ministerio Público de la Defensa y su intervención también fue requerida por los delegados y habitantes de las villas y asentamientos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en orden a las atribuciones que le son reconocidas mediante leyes 27.148 y 27.149, corresponde remitir en vista las actuaciones al Ministerio Público Fiscal y al Ministerio Público de la Defensa, para que a través del señor Procurador General de la Nación y de la señora Defensora General de la Nación, tomen en autos la intervención que estimen corresponder en el ámbito de sus respectivas competencias.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 5 de noviembre de 2020.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que en su pronunciamiento del 20 de marzo de 2007, la Corte declaró definitivamente integrado el frente activo por los demandantes y los terceros admitidos y advirtió que rechazaría cualquier pretensión de incorporarse al proceso con fundamento en el art. 30 de la ley 25.675.

Ello fue resuelto por el Tribunal como medida de ordenamiento del proceso, tras considerar a esa altura de la litis suficientemente representada la condición de afectados y/o interesados en cuanto al daño colectivo (considerando 6º del citado pronunciamiento).

2º) Que al dictar sentencia definitiva con respecto a las pretensiones de recomposición y prevención del daño ambiental el 8 de julio de 2008 (Fallos: 331:1622), el Tribunal habilitó la participación ciudadana en el control del cumplimiento del Plan Integral del Saneamiento de la cuenca y del programa fijados en la sentencia, mediante la conformación de un cuerpo colegiado integrado por los representantes de las organizaciones no gubernamentales que intervienen en condición de terceros interesados, bajo la coordinación del Defensor del Pueblo de la Nación y delegó la ejecución de la sentencia en un juzgado federal de primera instancia (puntos 5, 6 y 7 de la parte resolutive de la sentencia).

3º) Que en su pronunciamiento del 19 de diciembre de 2012, al redistribuir la competencia para la ejecución de la sentencia, la Corte instruyó a los magistrados designados para que -sin soslayar la totalidad de los objetivos fijados- hagan especial énfasis, entre otras cuestiones, en la erradicación y relocalización de barrios de emergencia y asentamientos poblacionales precarios, insten el efectivo cumplimiento del plan de erradicación y relocalización de aquellos que se encuentren ubicados sobre el denominado “camino de sirga” y supervisen el traslado de los vecinos de Villa Inflamable, resguardando su derecho a participar de las decisiones que las autoridades encargadas adopten en el curso del proceso de reubicación (considerando 6º, pto. d, del citado pronunciamiento).

Asimismo, el Tribunal -advertido de la compleja situación derivada de los desalojos cumplidos en planes de relocalización- estimó necesario recordar “...que en todos los casos deberá asegurarse la debida participación procesal de quienes invoquen, conforme a derecho, la calidad de afectados, así como el reconocimiento de las atribuciones constitucionales y legales del Ministerio Público Fiscal (Fallos: 315: 2255), del Ministerio Público de la Defensa (conf. causa V.54.

XLV ‘Villegas, Marcela Alejandra c/ Prefectura Naval Argentina’, del 13 de marzo de 2012) y del Defensor del Pueblo de la Nación, especialmente en lo atinente a la tutela de derechos de incidencia colectiva” (considerando 7°).

4º) Que al presentar opinión fundada sobre los aspectos que podrían modificarse o implementarse para un mejor y más rápido cumplimiento de las metas fijadas en la sentencia, el Cuerpo Colegiado destacó que el bajo nivel de participación de las personas afectadas ha minado su efectividad y sustentabilidad, y solicitó que se dé vista de las actuaciones al Ministerio Público Fiscal y al Ministerio Público de la Defensa (fs. 4536/4558 vta.).

Que asimismo, su intervención fue requerida por los delegados y habitantes de las villas y asentamientos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (fs. 5426/5439 vta.).

Por ello, atendiendo al estado de la causa, lo solicitado por los representantes del Cuerpo Colegiado, y en orden a las atribuciones que le son reconocidas mediante leyes 27.148 y 27.149, se resuelve remitir en vista las presentes actuaciones al Ministerio Público Fiscal y al Ministerio Público de la Defensa, para que a través del señor Procurador General de la Nación y de la señora Defensora General de la Nación, tomen en autos la intervención que estimen corresponder en el ámbito de sus respectivas competencias.

JUAN CARLOS MAQUEDA – RICARDO LUIS LORENZETTI – HORACIO ROSATTI.
