

Título: La competencia territorial en materia ambiental

Autor: Laplacette, Carlos J.

Publicado en: Sup. Const. 2014 (octubre), 02/10/2014, 104 - LA LEY2014-E, 1134

Cita Online: AR/DOC/3205/2014

Sumario: I. Introducción. — II.- Competencias regulatoria. — III. Competencia judicial

#### I. Introducción

El derecho ambiental ha pasado por tres etapas en su desarrollo. Una primera, en la cual la legislación ambiental consistió en la implementación de lugares o especies protegidos; así es como surgieron las reservas naturales y la legislación que protegía a especies concretas. Durante esta etapa, el resto de la vida económica y social, fuera de esos lugares o de esas especies, continuaba sin mayores cambios. En una segunda etapa, la legislación comenzó a ocuparse del control de la polución, lo cual, si bien llevaba al derecho ambiental mucho más cerca de los hogares, se trataba de normativas que procuraban amoldarse a las exigencias de la producción. Hacia principios de nuestro siglo, en cambio, la legislación ambiental ya no se contenta con detener la degradación del medio ambiente, sino que, además, nos impone comenzar a remediar los daños generados, aún al costo de limitar el desarrollo industrial y económico que no sea ambientalmente sustentable. (1)

Una de las características más salientes de la legislación ambiental actual es que no se trata de una legislación sectorial o limitada en su aplicación a ciertos ámbitos concretos. Hoy el derecho ambiental alcanza por igual a bienes públicos o privados, así como a actividades estatales o de particulares. Desde la cantidad de gases que emanan de nuestros automóviles, hasta el tratamiento de los residuos domiciliarios, pasando por la utilización de las cuencas hidrográficas con fines productivos, buena parte de nuestras actividades puede estar alcanzada por normas ambientales.

Esta multiplicidad, heterogeneidad y dispersión de la normativa ambiental, da lugar, a menudo, a conflictos de competencias, tanto en lo que hace a la regulación de la materia, como a las autoridades que deben resolver los conflictos. Si bien muchas veces la propia legislación establece su ámbito material y territorial de aplicación, en una primera etapa del análisis, la atribución de competencias regulatorias y judiciales tiene una necesaria dimensión constitucional. Ello es particularmente así en el marco del Estado Federal adoptado por nuestra Ley Fundamental.

Sabemos que el principio de división de poderes no se circunscribe a la división funcional y horizontal entre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, sino que se completa con la división de los poderes a nivel territorial y vertical, en un órgano central y diversos órganos locales autónomos, a través del mecanismo del Estado Federal. (2) En este contexto, la "idea federal" se refiere a una concepción de la autoridad política capaz de mantener una división duradera entre distintos niveles de gobierno, basada en disciplinas y materias. En el núcleo de esta ideología federal se encuentra la creencia de que múltiples niveles de gobierno pueden legítimamente existir dentro de un único sistema de gobierno, y que esa organización no es un defecto a ser lamentado, sino una virtud para celebrar. (3)

Si bien la preservación del medio ambiente, su defensa y la consecuente obligación del Estado de adoptar las medidas necesarias para que la vida humana pueda desenvolverse en un ámbito físico, psíquico y cultural adecuado, no era una exigencia extraña a la Constitución Nacional antes de la reforma de 1994, ya que podía considerarse incluido dentro de los derechos no enumerados que prevé el art. 33 CN (4), fue la reforma la 1994 la encargada de hacer explícita esa tutela. Pero aún más importante que la explicitación del derecho a un ambiente sano, las nuevas disposiciones constitucionales trajeron consigo precisiones sobre la competencia para regular la materia.

El artículo 41 de la Constitución comienza afirmando que "todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo". En el segundo párrafo se dispone que "las autoridades proveerán a la protección de ese derecho, 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". Por último, y en lo que aquí interesa, el tercer párrafo del artículo 41 constituye la disposición medular en materia de competencias ambientales, al disponer que "Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales".

Junto con la incorporación del artículo 41, el constituyente de 1994, como último párrafo del artículo 124, dispuso que "corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio". Ambas disposiciones han sido consideradas, con justeza, las llaves maestras a la hora de establecer el

deslinde de competencias entre la Nación y las Provincias. (5)

A 20 años de la reforma constitucional, uno de los aspectos que continúa siendo objeto de discusión está dado por la relación entre los nuevos artículos 41 y 125 de la Constitución Nacional. Sin embargo, una importante cantidad de jurisprudencia de la Corte Suprema ha ido perfilando contornos precisos en distintos ámbitos a la hora de delimitar las competencias en materia ambiental.

En primer lugar nos ocuparemos de la competencia regulatoria, para luego analizar las pautas que existen para deslindar la competencia en materia judicial. Alertamos, de todos modos, que si bien se trata de aspectos claramente diferenciables desde lo conceptual, a la hora de resolver los casos concretos ambos aspectos se han vinculado de modo estrecho, ya que, en general, la determinación de la competencia judicial ha sido establecida a partir del reconocimiento de la competencia regulatoria.

## II.- Competencias regulatoria

1.- Conforme surge del texto expreso de la Ley Fundamental, Badeni entiende que la reglamentación del artículo 41 de la Constitución queda incluida entre las potestades delegadas por las provincias en el Estado federal (art. 121 CN). Se trata de una facultad otorgada prioritariamente a la Nación en todo el territorio del país, ya que las provincias se limitan a dictar normas complementarias acordes con las características locales de las que, sobre esta materia, emanen del Gobierno nacional. (6) Otros autores, en cambio, consideran que existen ciertos matices, en tanto la voluntad del constituyente se encontraría mucho más próxima a la legislación de base, propia del derecho constitucional español, que de una delegación provincial de poderes en el Gobierno federal. (7)

Laura Monti, a partir de la doctrina expuesta en distintos pronunciamientos de la Corte Suprema, entiende que la competencia regulatoria corresponde, como principio, a la provincia (o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), salvo que el recurso sea interjurisdiccional, en cuyo caso corresponderá la regulación federal. (8)

Efectuando una descripción del actual sistema de competencias, con la cual coincidimos, Essain entiende que estamos ante una nueva tipología de competencias concurrentes, en la cual tanto la Nación, como las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o las municipalidades, pueden dictar normas de protección de ambiente, generando, de este modo, un sistema de fuentes múltiples, de imposible unificación. Una de las características de las competencias reguladas en el tercer párrafo del artículo 41 de la Constitución es que, en la medida en que el constituyente las ha atribuido, ellas son exclusivas y desplazan de ese círculo funcional al resto de las actuaciones que se superpongan con ellas. Por imperio de este principio, en la relación dispuesta por el constituyente, las normas provinciales no aparecen plenamente subordinadas a las normas federales, pues en ese ámbito no se aplicará sólo el principio de no interferencia de la mano de la jerarquía establecida en el artículo 31 CN, sino que a las normas provinciales se les permitirá excluir a las normas nacionales en aquellos casos en lo que deban considerarse como complementarios. (9)

Al mismo tiempo, no existen reparos para que las normas de presupuestos mínimos a las que hace referencia el artículo 41 estén integradas tanto por disposiciones legales como por la reglamentación que deba realizar el Poder Ejecutivo Nacional.

Será el Congreso de la Nación quien ejerza, en primer lugar, la competencia regulatoria a través de leyes de presupuestos mínimos. Pero no existen inconvenientes para que las disposiciones legislativas se integren con reglamentos del Poder Ejecutivo de la Nación.

En definitiva, más allá de los distintos matices, creo que puede sostenerse, sin mayores inconvenientes, que, en general, la Nación solo puede (y debe) establecer los presupuestos mínimos, pero no puede privar a las Provincias de la posibilidad de dictar las normas complementarias; es decir, aquellas normas que agreguen algo al estándar mínimo fijado por la Nación, o, con palabras de los jueces Lorenzetti, Fayt y Petracchi, "corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las normas necesarias para complementarlas, ya que complementar supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada". (10) De todas formas, aún dentro de la diversidad que presuponen las legislaciones provinciales complementarias, señala con acierto Rosatti que está presente la necesidad de manejar un lenguaje ambiental común en ese contexto de multiplicidad federal, de modo de potenciar, antes que anular, los esfuerzos locales. (11)

El Estado Nacional únicamente podrá dictar una normativa ambiental completa, que no requiera ni acepte la perfección o mejora de normas provinciales, en aquellas materias o lugares cuya competencia regulatoria corresponda en forma exclusiva a la Nación.

En cuanto a las competencias municipales en materia ambiental, si bien los municipios y su autonomía cuentan con jerarquía constitucional, y disfrutan de cierta autonomía institucional, política, económica y

financiera, el grado de intensidad de esa autonomía está determinado por los preceptos de las constituciones provinciales y sus normas reglamentarias (12), siendo atribución de los poderes constituyentes provinciales y de la legislación local establecer las facultades de los municipios. (13)

Por otra parte, debemos destacar que al referirse a presupuestos mínimos ambientales, no se hace referencia únicamente a normas sustantivas, sino también a normas de procedimentales, como ocurre, por ejemplo, con la exigencia de la evaluación de impacto ambiental, las audiencias públicas o la conformación de comités de cuenca previstos en el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas aprobado por la ley 25.688. (14)

La coexistencia de normas sustantivas y procedimentales en los presupuestos mínimos ambientales, ha sido concretamente mencionada por la Corte Suprema, entre otras causas, en "Ministerio Público Fiscal de la Nación c/ Provincia de Río Negro y otros sobre amparo ambiental"(15), al afirmar que "la Ley General del Ambiente 25.675, establece en su artículo 6° los presupuestos mínimos que el artículo 41 de la Constitución Nacional anticipa, fija los objetivos y los principios rectores de la política ambiental, y los instrumentos de gestión para llevarla a cabo (artículos 2°, 4° y 8°). La referida ley ha instaurado un régimen jurídico integrado por disposiciones sustanciales y procesales... y ha consagrado principios ordenatorios y procesales aplicables al caso, y que deben ser estrictamente cumplidos, resguardando y concretando así la vigencia del principio de legalidad que impone a ciudadanos y autoridades la total sujeción de sus actos a las previsiones contenidas en la ley".

De este modo, podemos reconocer que las competencias ambientales de la Nación en todo el ámbito territorial del país no se detiene en la fijación de normas sustantivas, sino que se integra, también, con el establecimiento de normas procedimentales que deberán ser aplicadas por las provincias. El límite, en estos aspectos, no está dado por la naturaleza sustantiva o adjetiva de la normativa, sino por el hecho de ser un presupuesto mínimo y no un ordenamiento completo.

2.- Tal como hemos adelantando, existe un nutrido cuerpo de jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en esta materia, el cual se ha dictado, principalmente, a la hora de resolver sobre su competencia originaria.

Un precedente señero está dado por "Roca, Magdalena c. Provincia de Buenos Aires"(16), dictado en mayo de 1995. En esta ocasión, al declararse incompetente para analizar la constitucionalidad de una ley provincial que homologaba un convenio para la construcción de un muro en el Río de La Plata, la Corte Suprema consideró que el planteo versaba sustancialmente sobre una cuestión ambiental, lo cual trae aparejado que sean las autoridades administrativas y judiciales de la provincia las encargadas de valorar si la obra proyectada "afecta aspectos tan propios del derecho provincial, como lo es todo lo concerniente a la protección del medio ambiente. En efecto, 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, como asimismo 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 propia 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 (Artículo 41, tercer párrafo, Constitución Nacional)".

Se trata de una doctrina largamente reiterada por la Corte Suprema. (17)

En la causa "Comunidad del Pueblo Diaguíta de Andalgalá c. Provincia de Catamarca y otros s/ Amparo ambiental (18), al rechazar su competencia originaria, el Tribunal entendió, remitiendo al dictamen de la Procuración, que la acumulación subjetiva de pretensiones que voluntariamente formuló la actora de varias provincias y el Estado Nacional, resulta inadmisibles, en cuanto ninguno de ellos es aforado en forma autónoma a esa instancia, pues el planteo se vincularía con el ejercicio del poder de policía ambiental que, en principio, está regido por el derecho público local y corresponde a la competencia de las autoridades locales.

En otra causa sobre competencia, donde también se remitió al dictamen de la Procuración, la Corte Suprema consideró que correspondía al fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el conocimiento de la demanda promovida contra la concesionaria del servicio subtes en la que se peticionaba que se le ordene adaptar el nivel sonoro emitido por una salida de ventilación ubicada frente al inmueble de propiedad del actor, pues el objeto principal del juicio se relaciona prima facie con el estudio y análisis de las cuestiones relativas a la regulación del nivel de sonoridad tolerable en dicha ciudad, concerniente a las facultades de regulación y contralor propias del ejercicio del poder de policía de la comuna en cuestiones vinculadas a la salubridad y protección del medio ambiente. (19)

Con argumentos similares, la Corte Suprema también convalidó una ordenanza municipal por la cual se obligaba a sustituir los postes de electricidad de madera por otros de hormigón, pues no puede desconocerse las facultades que en el caso particular del derecho ambiental corresponden a cada una de las provincias y al Estado

Nacional, sin que se advierta que las disposiciones cuestionadas -al regular aspectos que hacen a la seguridad y salubridad de los ejidos y protección del ambiente-, esté en pugna con las normas federales que reglan los aspectos técnicos de los servicios de energía eléctrica, cuya competencia sí es exclusiva de las autoridades nacionales. (20)

Otra sentencia de gran interés a la hora de establecer competencias regulatorias y también judiciales, está dada por el ya citado caso "Ministerio Público Fiscal de la Nación c/ Provincia de Río Negro y otros sobre amparo ambiental". (21) En esta ocasión, el Fiscal General ante la Cámara Federal de Apelaciones de General Roca promovió ante la Corte Suprema una acción de amparo ambiental, contra el Estado Nacional y las provincias de Río Negro y del Neuquén, con el objeto de que arbitren los medios necesarios para evitar los daños al medio ambiente y a la salud que se generan en las zonas dedicadas a la actividad frutihortícola a raíz de la quema de neumáticos, aceite quemado y otros residuos a fin de prevenir las heladas tardías que ocurren en los meses de septiembre y octubre.

A fin de declarar su incompetencia, la Corte Suprema debió analizar el papel que juegan las distintas regulaciones en materia ambiental. Así, recordó que aun cuando existan en la causa normas federales involucradas, la jurisdicción federal sólo procede cuando la demanda se basa directa y exclusivamente en aquellas, "pero no cuando, como sucede en el caso, se incluyen también temas de índole local y de competencia de los poderes locales (Fallos: 240:210; 249:165; 259:343; 277:365; 291:232 y 292:625), como son los atinentes a la protección ambiental en la provincia afectada".

Volviendo a citar el precedente de Fallos 318:992, la Corte recordó que corresponde reconocer a las autoridades locales la posibilidad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren más conducentes para el bien estar 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. Esta conclusión procede de la propia Constitución Nacional, la que si bien dispone que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia.

A su vez, continuó la Corte, si bien la interdependencia es inherente al ambiente, y sobre la base de ella podría afirmarse que siempre se puede aludir a su carácter interjurisdiccional, no debe perderse de vista la localización del factor degradante, resultando claro en ese caso que el mismo se produce en los territorios de Río Negro y del Neuquén. Pero la circunstancia de que el problema se presenta en las dos provincias, no determina la competencia federal, ya que son cada uno de los Estados provinciales, en ejercicio de su poder de policía en materia ambiental, los únicos que se encuentran en condiciones de adoptar las medidas necesarias para superar la situación que se denuncia en sus respectivos territorios, pues de otro modo podrían interferirse y avasallarse facultades propias y reservadas de las provincias demandadas.

En otras ocasiones, la Corte Suprema reconoció que la obligación de dictar los presupuestos mínimos corresponde de modo exclusivo al Estado Nacional; ello es lo que surge del texto constitucional y de este modo lo recordó la Corte Suprema en la causa "Asociación Civil Diálogo por el Ambiente c/ Poder Ejecutivo Nacional". (22) En esta ocasión se resolvió que resulta ajena a la competencia originaria de la Corte la acción de amparo tendiente a obtener la declaración de inconstitucionalidad del decreto 1837/08, mediante el cual se vetó íntegramente el proyecto de ley denominado "Ley presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial" si el alcance de la pretensión no permite atribuirles a las provincias demandadas el carácter de partes adversas, pues el objeto del litigio demuestra que es el Estado Nacional el sujeto pasivo legitimado que integra la relación jurídica sustancial, en tanto es el único que resultaría obligado y con posibilidades de cumplir con el mandato restitutorio del derecho que se denuncia como violado, en el supuesto de admitirse la demanda.

### III. Competencia judicial

El segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional, se cuida de aclarar que si bien corresponde a la Nación el dictado de las normas de presupuestos mínimos ambientales, ellas no deben alterar las jurisdicciones locales.

De modo coincidente, el artículo 7 de la ley 25.675 establece 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". En sentido similar, la primera parte del 32 de la misma ley dispone que "La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia".

Según lo sostiene la Corte Suprema, las disposiciones constitucionales y legales citadas encuentran su razón

de ser en que el ambiente es responsabilidad del titular originario de la jurisdicción, que no es otro que quien ejerce la autoridad en el entorno natural y en la acción de las personas que inciden en ese medio (Fallos: 331:1312).

Tal como hemos visto en la mayoría de los casos citados al analizar la distribución de las competencias regulatorias, la competencia sólo corresponderá a la justicia federal en aquellos supuestos en que a las personas o a las cosas les corresponda la competencia federal, ya que, como principio, las cuestiones ambientales deben ser dilucidadas ante los tribunales ordinarios.

Por ello, si no surge que se encuentre afectado un recurso ambiental interjurisdiccional, la cuestión se dilucida sin dificultades a favor de la radicación del proceso ante la justicia provincial, pues la intervención del fuero federal reviste carácter de excepción y está limitada a los casos en que, con un grado de convicción suficiente, se demuestra la afectación ambiental interjurisdiccional como presupuesto insoslayable. (23)

Por ejemplo, en el caso "Verga, Ángela y otros" (24), los actores promovieron demanda contra la Provincia de Buenos Aires y un grupo de empresas, a fin de obtener el saneamiento y un resarcimiento por el daño ambiental sufrido como vecinos del "Polo Petroquímico de Dock Sud". La justicia federal se declaró incompetente y la decisión fue confirmada por la Corte Suprema, quien remitió al dictamen de la Procuración General, donde se entendió que si de los términos de la demanda no surge que el reclamo efectuado se sustente en la contaminación ambiental fuera de los límites de la citada localidad, rige el artículo 7 de la ley 25.675 en cuanto dispone que su aplicación corresponde a los tribunales ordinarios, y que la competencia será federal sólo en los casos en que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales.

Otras dos causas, vinculadas a la contaminación de la cuenca del Río Reconquista, reafirmaron la necesidad de demostrar que la contaminación afecta, de modo relevante, más de una jurisdicción. Una de ellas es "Asociación de Abogados Ambientalistas" (25), en la cual la mencionada asociación, y otras ONG que adhirieron, demandaron ante la Corte Suprema a la Provincia de Buenos Aires y al Estado Nacional para obtener el saneamiento y recomposición de la cuenca del Río Reconquista. En el otro caso ("Altube") (26) un grupo de personas domiciliadas en la Provincia de Buenos Aires promovió ante la Corte Suprema una acción de amparo por daño ambiental colectivo, contra la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires, los municipios ribereños y diversas empresas. Solicitaron el cese de las acciones y omisiones que a su criterio han generado la contaminación de las cuencas de los ríos Reconquista y de la Plata y del acuífero Puelche y la recomposición de tales recursos ambientales, además del pago de una indemnización de daños y perjuicios.

En ambos casos la Corte Suprema se declaró incompetente, afirmando que estos casos eran reveladores "de la singular dimensión que presentan los asuntos de naturaleza ambiental, en tanto en ellos participan y convergen aspectos de competencia federal y otros de neta competencia provincial", y tras reiterar la doctrina de Fallos 318:992, y recordar las previsiones de la Ley General del Ambiente N° 25.675 y la normativa constitucional, afirma que ellas "encuentran su razón de ser en que el ambiente es responsabilidad del titular originario de la jurisdicción, que no es otro que quien ejerce la autoridad en el entorno natural y en la acción de las personas que inciden en ese medio. Máxime si... no se advierte en el caso un supuesto de problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción".

Este criterio también se impuso, en los casos de infracciones a la ley de residuos peligrosos. A partir del caso "Lubricentro Belgrano" (27), la Corte Suprema sostiene a la exigencia de interjurisdiccionalidad del daño como presupuesto inexorable para atribuir la competencia federal. Recientemente recordó la Procuración General de la Nación, en el dictamen hecho propio por la Corte en "Batista, Olimpio" (28), que esta doctrina también fue aplicada en Fallos 325:269 a aquellos casos en que no se hubiese descartado que los desechos pudieran encontrarse incluidos en el Anexo I de la ley 24.051, y fue linealmente sostenida desde entonces para discernir la competencia de los tribunales en los conflictos suscitados en esta materia, con la precisión conceptual de que la intervención del fuero federal está limitada a los casos en que la afectación ambiental interjurisdiccional es demostrada con un grado de convicción suficiente. (29)

En cambio, la competencia federal aparecerá, entonces, cuando se encuentre en juego la afectación de un recurso interjurisdiccional. Ello ocurre, por ejemplo, con la cuenca hídrica del Río Atuel. Así lo resolvió la Corte Suprema al aceptar su competencia originaria en el amparo ambiental iniciado contra la Provincia de Mendoza, por un particular domiciliado en la Provincia de La Pampa, toda vez que en el caso fue demandada una provincia y la denuncia efectuada por la actora se relaciona la supuesta disminución del caudal fluvial ecológico del río, a fin de que se adopten las medidas pertinentes que garanticen el uso equitativo de sus aguas -recurso ambiental interjurisdiccional-, por lo que la cuestión planteada debe quedar radicada en la jurisdicción originaria de la Corte prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional, pues se configura el presupuesto

federal que la habilita en los términos del artículo 7° de la ley 25.675. (30)

Un caso paradigmático de afectación de un recurso interjurisdiccional está dado por el conflicto en torno de la cuenca Matanza-Riachuelo.

En esta ocasión, ante la demanda promovida por distintos vecinos en su condición de damnificados por la contaminación ambiental que sufre la mencionada cuenca, contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y casi medio centenar de empresas, la Corte Suprema, por resolución del 20 de junio de 2006, se declaró incompetente para conocer respecto de los reclamos de resarcimientos por lesiones a los bienes individuales de los actores. En cambio, consideró que era competente para entender en el caso, por tratarse de la contaminación de recursos ambientales interjurisdiccionales y ser partes el Estado Nacional y la Provincia de Buenos Aires, con respecto a la pretensión que tenía por objeto la defensa del bien de incidencia colectiva, de uso común e indivisible, configurado por el ambiente, tutela que se persigue mediante la prevención, la recomposición y el resarcimiento del daño colectivo. (31)

La complejidad del caso, llevó a que el Tribunal finalmente delegara en un Juzgado Federal de Primera Instancia (32) la competencia para conocer en todas las cuestiones concernientes a la ejecución de su pronunciamiento y en las decisiones finales tomadas por la Autoridad de Cuenca. (33)

En esa misma sentencia la Corte resolvió que el objeto de la recomposición y la prevención de la contaminación ambiental, mediante un plan integral para el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, debía ser complementado instrumentalmente, para lo cual, además de ordenar la de todos los litigios relativos a la ejecución del plan por ante el juez encargado de la ejecución, declaró que el proceso produce litispendencia 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.

Al año siguiente, el Tribunal aclaró que la litispendencia declarada con la consecuente radicación de las causas ante el Juzgado Federal de Quilmes al que se atribuyó competencia en la anterior decisión de la Corte Suprema, está rigurosamente limitada a aquellos procesos en los que el bien jurídico ambiental comprometido es colectivo, supraindividual, indivisible, impersonal y no fraccionable en cuotas adjudicables a cada uno de sus titulares, pero no en aquellos casos en que la lesión a ese tipo de bienes tuviera repercusión sobre el patrimonio individual; en este último caso, los procesos deberán tramitar ante el tribunal -provincial o federal- que resultare competente según las normas generales establecidas en las leyes, con el alcance sentado en diversas reglas jurisprudenciales establecidas por la Corte para discernir la competencia en asuntos de naturaleza ambiental. (34)

En forma reciente, la Corte Suprema consideró que corresponde a la justicia federal resolver la apelación interpuesta por una curtiembre situada en el Partido de Lanús (BA), contra la sanción impuesta por la Dirección Provincial de Controladores Ambientales, por supuestas infracciones a la ley provincial 11.720 de Generación, Manipulación, Almacenamiento, Transporte, Tratamiento y Disposición Final de Residuos Especiales, pues aun cuando la decisión administrativa impugnada proviene de la actuación de un organismo local, la curtiembre sancionada se encuentra asentada en el territorio de la Cuenca Matanza-Riachuelo, cuyo ámbito se encuentra sujeto al control y fiscalización de la ACUMAR; en que esa empresa recurrente se halla registrada en el público listado o cuadro de industrias declaradas "agentes contaminantes", y en que, además, dicha peticionaria acredita la aprobación de un programa de reconversión industrial. (35)

(1) SAX, Joseph L., "Environmental Law at the Turn of the Century: A Reportorial Fragment of Contemporary History", 88 Cal. L. Rev. 2375.

(2) LINARES QUINTANA, Segundo V., "La garantía del principio federal", en Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Homenaje al Académico Doctor Segundo V. Linares Quintana, Ed. La Ley, Bs. As., 2013, p. 805.

(3) LACROIX, Alison L., The Ideological Origins of American Federalism, Harvard University Press, 2011, pág. 6.

(4) BADENI, Gregorio, Tratado de derecho constitucional, 3ra. ed., La Ley, Bs. As., 2010, tomo I, p. 874.

(5) LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo, "Derecho Ambiental Constitucional", Rev. de Derecho Público, Año 2009, N° 1, p. 9.

(6) *Ibidem.*, p. 874.

(7) LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo, "Derecho Ambiental Constitucional", cit.

(8) MONTI, Laura M., "Competencia regulatoria y judicial en materia ambiental según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", LL 2010-B, 881.

(9) ESAIN, José Alberto, "Competencias legislativas entre la Nación y las Provincias en materia

ambiental", Rev. de Derecho Público, Año 2009, N° 1, p. 35.

(10) Su voto disidente en la causa "Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros" (V. 1015 XXXIX, 17.04.2007). La mayoría rechazó la queja por aplicación del artículo 280 del CPCCN.

(11) ROSATTI, Horacio D., Derecho Ambiental Constitucional, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2007, p. 111.

(12) Fallos 321:1052.

(13) Fallos 327:4103.

(14) La ley 25.688 dispuso, en su artículo 4, para las cuencas interjurisdiccionales, la creación de "comités de cuencas hídricas con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas", agregando, en su artículo 6, que estos comités debe aprobar la utilización de las aguas cuando ella pueda producir un impacto ambiental significativo en otra jurisdicción. El artículo 9 de la ley preveía que sería reglamentada dentro de los 180 días de su publicación, sin embargo, a casi 14 años aún no ha sido reglamentada. Esta omisión dio lugar a que el Defensor del Pueblo emitiera la Resolución 39/07, en la cual recomendaba a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación la expedición de las instrucciones necesarias para cumplir con la reglamentación de la ley 25688, entre otras leyes. La ley 25.688 ha recibido importantes críticas, en particular, de las provincias de aguas arriba, ya que la creación de comités de cuenta reduce sus márgenes de discrecionalidad en la materia y las obliga a consensuar los aspectos ambientales con las restantes provincias integrantes de la cuenca. Esa limitación al ámbito de acción provincial es correcto, ello no es más que una consecuencia necesaria de todo presupuesto mínimo ambiental, por ello se ha afirmado, en términos que compartimos, que "nadie puede poner en duda la potestad del Congreso de la Nación para establecer una regulación ambiental de las aguas interjurisdiccionales. Esa facultad deriva del art. 41, párrafo 2º, C.N.... las 'cuencas interjurisdiccionales' son aguas interjurisdiccionales' y... no puede dudarse de la potestad del Congreso de la Nación para establecer una regulación ambiental de las aguas interjurisdiccionales" (BEC, Eugenia — FRANCO, Horacio J., Presupuestos mínimos de protección ambiental, Cathedra Jurídica, Bs. As., 2010, ps. 302/3089).

(15) M 169/2009, sentencia del 7.05.2013.

(16) Fallos 318:992.

(17) Fallos 329:2212, 2280; 330:549; 331:699; etc.

(18) C 248/2011, sentencia del 17.04.2012.

(19) "Styma, Dirk c/Metrovías S.A."; Fallos 332:2595.

(20) "Edenor SA c/ Municipalidad de Pilar", Fallos 334:1113.

(21) M 169/2009, sentencia del 7.05.2013.

(22) Fallos: 333:479.

(23) "Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas /c Petrolífera Petroleum Limited y otra /s sumarísimo (acción de amparo)" C 166/2013, con cita de Fallos 329:2469; 331:699 y 1231; Fallos 333:1808; Fallos 334:476, etc.

(24) Fallos 329:2280.

(25) Fallos 331:699.

(26) Fallos 331:1312.

(27) Fallos 323:163.

(28) 1.07.2014.

(29) "Quevedo, Carlos Alberto", 19.06. 2012, entre otros.

(30) "Palazzani, Miguel A. c/ Mendoza s/ Amparo Ambiental", P 732/2010, 4.2.2014.

(31) Fallos 329:2316.

(32) Primero fue el federal de Quilmes, y luego, ante las denuncias de importantes irregularidades, la Corte Suprema resolvió distribuir las causas entre dos juzgados. Al Juzgado Nacional en lo Correccional N° 12 de la Capital Federal en lo Criminal se le encargó el control de los contratos celebrados o por celebrarse en relación al plan de obras de provisión de agua potable, cloacas (a cargo de AySA, ABSA y Enhosa) y tratamiento de la basura (a cargo de la Ceamse), mientras que la ejecución del saneamiento propiamente dicho en la cuenca, quedó bajo la órbita del juzgado federal N° 2 de Morón.

(33) "Mendoza, Beatriz y otros", Fallos 331:1622.

(34) "Mendoza, Beatriz y otros", Fallos 332:2522.

(35) "José y Salvador Sírica s/ apela multa", 15/07/2014, C 708/2013. Agregó aquí la Corte Suprema que: "Sobre la base de la plataforma fáctica mencionada, la intervención del Juzgado Federal de Morón n° 2 deviene insoslayable, con arreglo al genuino alcance de la competencia asignada a la sentencia dictada por el Tribunal en la causa "Mendoza", con fecha 8/07/2008 (Fallos 331:1622), como también la regla fijada en el considerando 5° del pronunciamiento de fecha 10/11/2009 (Fallos 332:2522) en ese mismo asunto, que desplaza a la competencia ordinaria a favor de la judicial federal indicada en procesos que exhiben un contenido que está -expresa o implícitamente- comprendido dentro de los. mandatos impuestos a la ACUMAR y cuya ejecución de sentencia fue encomendada al juzgado indicado. 6°) Que, en el caso, frente a la confluencia jurisdiccional que suscita la naturaleza de las infracciones verificadas, la prevalencia del cometido asignado a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo por medio de la ley 26.168, a la que adhirió la Provincia de Buenos Aires mediante ley 13.642, como también la unidad de jurisdicción originaria, revisora y por vía de litispendencia puesta en manos del magistrado federal indicado en el marco de la implementación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca, justifican suficientemente poner a su cargo el conocimiento de este asunto".