



ABOGACÍA

NOTA A FALLO

**“LA LEGITIMACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN
PROCESOS COLECTIVOS AMBIENTALES: RETROCESO DE LA
DOCTRINA JUDICIAL EN UN ESTADO ECOLÓGICO DE
DERECHO”**

AGÜERO MATTIO, AGUSTINA

2019



Agradecimientos

A mi familia por ser mi pilar fundamental, por su apoyo incondicional y por estar conmigo en cada momento, gracias a ustedes he logrado llegar hasta aquí.

Especialmente a mi madre Paula que con su esfuerzo, amor y dedicación me ayudo a culminar mi carrera universitaria; por ser la promotora de mis sueños, por confiar, por su respaldo constante, por el sacrificio en todos estos años, gracias a vos he concluido con mi meta.

A mi hermano Santiago, por ser una fuente inagotable de luz y alegría, por sacarme sonrisas en cada etapa de este proceso.

De igual manera mi agradecimiento eterno para Emilce que me ha guiado durante todo este proceso con su conocimiento, enseñanza y amor.

A Diego, mi amor.

A mis amigos, por acompañarme en todo momento.



Sumario: I. Introducción. Los antecedentes. II. Historia procesal. III. La *ratio decidendi*. IV. El amparo ambiental: sus variables. V. Concepciones de “afectado”. VI. La legitimación de las Universidades Públicas en procesos ambientales. VII. Conclusión. VIII. Fallo seleccionado.

I. Introducción. Los antecedentes

Con la reforma constitucional de 1994 se introduce el art. 41 a nuestra Carta Magna. El mismo consagra el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano. A su vez prevé, en su tercer párrafo, un reparto de competencia en materia ambiental, otorgando al gobierno nacional la potestad de definir los PMPA, es decir, aquellas normas que dispongan el umbral mínimo de protección federal, criterios uniformes aplicables en todo el territorio de la nación y, reserva a las provincias el dictado de normas necesarias para complementar o ampliar aquellas, sin poder nunca regular por debajo del piso normativo inderogable dispuesto por el primero (Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya, 2009).

La tutela ambiental constitucional se complementa con los arts. 75 inc. 22 párr. 2°, el cual otorga jerarquía constitucional a una serie de tratados internacionales y, el art. 43, párr. 2°, de naturaleza procesal, referente a la legitimación activa para accionar en defensa de los derechos de incidencia colectiva mediante amparo colectivo. Ello conforma el bloque de constitucionalidad ambiental (Falbo, 2009) erigiendo un “Estado Ecológico de Derecho” (Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya, 2009).

Dicho bloque consagra a los derechos ambientales, a decir Bidart Campos (1998), como derechos humanos fundamentales que, para su efectiva operatividad, se encuentra enlazado con el correlativo deber de preservarlo mediante mecanismos, instrumentos y respuestas eficaces, eficientes y rápidas por parte del Estado, como de la sociedad en conjunto, para garantizar el real acceso a la justicia y la eficiente tutela jurídica, procurando que el derecho no se torne ilusorio. A ello se le suma el paradigma de la intergeneracionalidad como idea rectora de todo el derecho ambiental. En relación a esto último se ha dicho “En términos medioambientales, la Nación entendida como vinculación intergeneracional respetuosa y responsable supone evitar contraer en el presente “deuda ambiental” que deba ser soportada o sufrida por el porvenir” (Rosatti, 2004, p. 73).



Por imperio constitucional, el Estado Nacional ha sancionado múltiples normas de presupuestos mínimos. Este proceso encuentra su génesis en el año 2002 con la sanción de la Ley Nacional 25.675 cuyos objetivos responden a los fines de preservar, proteger y lograr un uso y gestión sustentable del medioambiente.

Por su parte, en el año 2007 se sanciona Ley Nacional 26.331 que dispone de reglas mínimas federales en materia de bosques nativos para el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los mismos. Dispone, entre sus objetivos, la realización por parte de las provincias del OTBN a través de un proceso participativo.

En cumplimiento del mandato contenido en el art. 6 de la Ley 26.331, en la Provincia de Córdoba se genera un proceso participativo en el cual intervinieron, conformando una Comisión de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (COTBN), diversos sectores socioeconómicos, instituciones, dependencias públicas gubernamentales, ONG y Universidades Nacionales de la provincia; éstas últimas, con participación institucional activa y permanente. Como resultado de aquel proceso, se eleva a la legislatura provincial un proyecto de OTBN.

No obstante, la legislatura sanciona Ley Provincial 9.814/10, la cual no guarda relación, en lo sustancial, con el proyecto resultante de aquel proceso, violentando la regla de “proceso participativo”; a ello se suma la evidente inconstitucionalidad de algunas de sus normas, las cuales colisionan con preceptos constitucionales.

II. Historia procesal.

El 31 de diciembre de 2010 la UNRC interpone acción declarativa de inconstitucionalidad, en los términos del art. 322 del CPCCN, contra la Provincia de Córdoba, con la finalidad de obtener la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 5, 6, 9,10,11,14,32,37,40,41,42 Y 55 de la ley provincial 9.814, que aprueba el OTBN en la jurisdicción de la demandada . Junto con la acción principal solicitó la citación, como tercero en el pleito, de la SAyDS (Sec. de Ambiente y Desarrollo Sustentable) por ser la autoridad de aplicación de la Ley 26.331.



La UNRC entiende fundada su legitimación en los arts. 43 C.N, 30 LGA y art. 1° de su Estatuto, estando el objeto de su pretensión fundado, ente otros, en: a) La ley provincial permite el ejercicio, en áreas de máxima conservación, de actividades prohibidas por la Ley 26.331, autorizando el desarrollo minero en todas las categorías; b) No exige la previa evaluación de impacto ambiental y la instancia de participación para las actividades de “aprovechamiento sustentable” y, de hacerlo, sólo para los aprovechamientos con cambio de uso del suelo o el desmonte, limitando en éste último la participación ciudadana; c) No respeta el criterio de sustentabilidad ambiental para realizar la categorización, propiciando el desmonte de bosque nativo; d) Pone en riesgo de extinción 800.000 hectáreas de bosques nativos que quedan en la región.

Presentada la causa en las dependencias del Alto Tribunal, la Procuradora Fiscal dictamina que la misma corresponde a la competencia originaria de la CS *ratione personae*. Emitido el dictamen, la CS adhiere al mismo y acepta la causa como de competencia originaria.

Seguidamente, el Máximo Tribunal procede a determinar si la actora se encuentra legitimada para interponer dicha acción, entendiendo que dicho extremo conforma un presupuesto necesario para que exista o no controversia a resolver por la CS.

Dilucidado tal extremo, la CS señaló que la actora no puede ampararse en los términos de los arts. 43 C.N y 30 LGA, tampoco en el art.1 de su estatuto, dictaminando improcedente la acción interpuesta.

III. *La ratio decidendi*

La CS, con fecha 20 de mayo de 2014, resuelve: a) Declarar que la causa corresponde a la competencia originaria; b) Declarar falta de legitimación activa de la UNRC. Rechaza *in limine* la demanda promovida.

Para declarar su competencia originara se basó en el dictamen emitido por la Sr. Procuradora Fiscal y, en la doctrina de la Corte (Fallos: 317:746; 328:3818, entre otros), entendiendo que aquella constituye la mejor forma de conciliar el derecho al fuero federal



de la actora, por su condición de entidad nacional, y la prerrogativa jurisdiccional que le compete a la demandada, en razón de ser una provincia (Consid. 2°).

Para la determinación de la legitimación, la CS apuntó que la titularidad de la relación jurídica sustancial es el criterio con el cual se determina la misma (Consid. 4°).

A su turno señaló que la pretensión de la actora no encuadra en la “acción de recomposición del ambiente dañado” prevista en el art. 30 LGA; tampoco consideró que revista la condición de “afectado” en los términos del art. 43 C.N por no haber justificado un agravio diferenciado (Fallos 321:1352; 331:1364 y 2287 entre otros). En relación al art. 1° del estatuto, señaló que la Universidad posee, al ser una persona pública, un campo de actuación limitado por su especialidad (Conf. causa U.11.XLIV).

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7114491&cache=1555534119228>

IV. El amparo ambiental: sus variables.

La reforma constitucional de 1994 acoge la tutela del medio ambiente, la preservación del patrimonio cultural y la defensa de consumidores y usuarios, también consagra expresamente garantías específicas (Ziulu, 1996).

En relación a esto último, Basterra (2013) señala (como se citó en López Alfonsín, 2005) que el reconocimiento constitucional de un derecho no es suficiente para garantizar su protección, siendo necesario para ello mecanismos procesales idóneo. Es decir, no hay derechos efectivos, sin tutela judicial inmediata.

Como se refirió *up supra*, con la reforma se incorporan garantías específicas. El art.43 en su párr. 2° prevé el amparo colectivo, como una subespecie del amparo clásico pero, no es la única acción colectiva que prevé el ordenamiento jurídico: la LGA contiene en su art. 30 una serie de acciones colectivas. Respecto a ello, Falbo (2009) señala que la adecuación del amparo clásico a la materia ambiental se asienta sobre dos tipos de normas: una de carácter constitucional y otra legal. Con ello se refiere a “ las acciones de amparo ambiental



previstas tanto en el artículo 43 de la Constitución Nacional como a la regulada en el artículo 30 de la LGA” (Falbo, 2009, p. 252).

En ese orden de ideas, coexisten dos especies de amparo ambiental. El amparo constitucional se podrá interponer contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a derechos que protegen el medioambiente y demás derecho de incidencia colectiva. Para ello se encuentran legitimados el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines. Bidart Campos (2008) señala que, en algunos casos, podrá ser interpuesta por el Ministerio Público, aún sin estar enunciado expresamente como legitimado para ello. Es de destacar que, interpuesta la acción, “se habilita al juez del amparo para declarar la inconstitucionalidad de la norma en la que se funda el acto o la omisión lesivos” (Bidart Campos, 1998, p. 377).

Según expresó Falbo (2009) respecto a su objeto, el mismo es amplio e ilimitado; ninguna pretensión destinada a la tutela del ambiental escapa de su campo de acción. Procede ante la mera amenaza de daño o cuando el mismo ya se ha consumado. En relación a la legitimación, señala “es amplia, pero no es irrestricta, aunque debe tenderse a extenderla antes que a limitarla” (Falbo, 2009, p. 256). Catalano (2016) afirma que el amparo constitucional presenta dos importantes ventajas: su versatilidad, permitiendo la procedencia de pretensiones diversas tendientes a efectivizar la tutela del ambiente y la posibilidad de actuar *ex ante*, para prevenir futuros daños.

En el otro extremo encontramos el amparo previsto en el art. 30 *in fine* de la LGA, que prevé un tipo especial de amparo, al que denominan “amparo ambiental popular” en razón de la legitimación irrestricta que reconoce, motivo por el cual se lo considera como una posible acción popular (Falbo, 2009). En igual sentido expresó Catalano (2016) al señalar que una de sus características esenciales radica en que se trata de una acción popular debido a que puede ser planteada por cualquier persona. Éste procede sólo en los casos que se pretenda la cesación de actividades que comprometan al medioambiente, es decir, a posteriori.

V. Las concepciones de “afectado”



Tal como destacó Bidart Campos (1999), la legitimación *ad procesum* es el instrumento que permite el ingreso en todo proceso y, si la misma es denegada a todo aquel que pretenda acceso a la justicia, de nada valen las garantías consagradas para la tutela de derechos.

Infante (2016) señala que:

El legitimado es aquél que tiene relación con lo pretendido [...] Que la acción es en consecuencia el poder, la facultad que tiene toda persona de solicitar a la autoridad lo que considera justo. Es una modalidad de ejercicio del derecho constitucional a peticionar. (p. 2)

Berra y Tambossi (como se citó en Basterra, 2014) afirman que clásicamente solo aquél que podía aducir un derecho subjetivo o interés legítimo estaba legitimado para estar en juicio, es decir, el perjudicado en forma directa o personal, quedando excluido el individuo que sufriera un daño indirecto. Aquella concepción clásica sufre, con la reforma constitucional, una ampliación respecto de los sujetos legitimados para instar el proceso, incorporando la figura de “afectado” y los de “legitimados extraordinarios”.

En lo que respecta al primer sujeto legitimado, Cafferatta (2004) expone que el término “afectado” ha dado lugar a diversas interpretaciones en cuanto al alcance del mismo. En ese sentido, reconoce 3 corrientes: una amplísima, que equiparan el vocablo afectado al de habitante (Zannoni, Mosset Iturraspe, entre otros); una amplia, para la cual basta para constituirse en defensores de derechos de incidencia colectiva, sólo acreditar un mínimo interés razonable y suficiente (Bidart Campos, Gelli, Quiroga Lavié, Benedetti-Cenicacelaya, entre otros); por último, la corriente restringida que iguala la figura de afectado con el perjudicado, titular de un derecho subjetivo, aquel que invoca un daño diferenciado, o que haya sufrido un daño sobre sus intereses personales, concretos o directos, en otras palabras, el agraviado concreto (Cassagne, Palacio Caeiro, entre otros).

Falbo (2009) sostiene:

Debemos desechar ésta última corriente restrictiva y encolumnarnos dentro de la corriente denominada amplia, sin que esto signifique que quitamos todo valor al



enfoque “amplísimo”; al contrario, es hacia allí a donde debe tender la interpretación judicial en pos de optimizar la tutela del ambiente. (p. 255)

En la concepción amplia:

El nexo jurídico sería un nexo geográfico, la perturbación en el espacio que lo rodea influyendo desfavorablemente en su ámbito, aparejando una lesión en la cuota parte de titularidad que le cabe respecto del entorno. El interés del afectado se mediría con un parámetro geográfico, debiendo existir una relación de proximidad entre el ecosistema a proteger y el demandante, de modo que cuanto más cercano sea el vínculo, más claro será el interés en conservarlo. (Infante, 2016, p. 2)

La UNRC, si aplicáramos el parámetro geográfico como nexo suficiente, está facultada para actuar en calidad de “afectado”, a más del interés específico en la declaración de inconstitucionalidad, por haber sido parte activa en la elaboración del OTBN.

Por su parte, Gelli (2006) expresó que el afectado es aquel que “aún sin padecer daño concreto, es tocado, interesado, concernido, vinculado por los efectos del acto u omisión lesivos” (p. 491)

Berra y Tambussi (2016) afirman que:

En razón del interés social el agravio es de todos, y por ende no cabe exigir un daño distintivo o diferenciado como argumento para otorgar legitimación, si el daño es padecido por un importante número de personas, o cuando se actúa en defensa de la legalidad. (Berra y Tambussi, 2016, p. 5)

VI. Legitimación de las Universidades en calidad de afectado.

La CSJN rechazó la acción planteada por la UNRC, en la medida en que no había justificado un “agravio diferenciado” en su condición de “afectado”. Berra y Tambussi (2016) señalan que ““afectado” es todo aquel que pueda ver menoscabado el ejercicio de un derecho, aun cuando no pueda invocar el daño directo, porque en esto justamente se diferencian las acciones individuales de las colectivas”. (p. 5)

Sin perjuicio de lo dicho *up supra*, la UNRC:



Habiendo sido parte activa del procedimiento participativo ordenado por la ley 26.331 para la elaboración del OTBN provincial y que fuera violentado por la sanción de la ley 9814, la Universidad demandante tenía un interés específico y diferenciado en el uso de la vía declarativa de inconstitucionalidad. (Morales Lamberti, 2014, p. 4)

La actora, asimismo, fundó su accionar en el art. 1° de su estatuto pero uno de los fundamentos con el cual la CS rechaza la acción interpuesta fue que, las Universidades Nacionales no pueden actuar en exceso de sus facultades como ente autónomo y autárquico, debido a que las personas públicas tienen un campo de actuación limitado por su especialidad. Estas son, en virtud del art. 75 inc.19, entes dotados de autonomía y autarquía.

La doctrina judicial ha señalado que:

La expresión "autonomía universitaria" debe ser interpretada más allá de su sentido técnico -potestad de todo sujeto titular de decisión de establecer sus propias reglas de acción en un ámbito de libertad definido como autodeterminación-, trascendiendo el marco meramente jurídico para manifestar una aspiración o ideal de independencia, plasmado además en la creencia ampliamente compartida de que es bueno y deseable que, en el cumplimiento de las delicadas tareas a sus cargo y en el manejo de sus propios asuntos, las universidades gocen de la mayor libertad de acción compatible con el régimen constitucional al que deben pleno acatamiento.

Que si bien las universidades nacionales son entidades descentralizadas, la especial autonomía asignada constitucionalmente les confiere un perfil neto que las distingue en forma marcada del resto de las entidades descentralizadas -que están, estas últimas, ubicadas jurídicamente en la órbita de dependencia de alguno de los órganos centrales de la Administración Pública Nacional- situación ella que determinará que puedan demandar al Estado Nacional en defensa de la competencia y los derechos que les confiere la Constitución Nacional y la ley de educación superior. (Confr. Sala I in re: "Universidad Tecnológica Nacional c/ M° de Cultura y Educación s/ amparo proc. sumarísimo -art. 321 inc. 2° del CPCC-")



Por su parte, Bidart Campos considera que las Universidades Nacionales son, por imperio de la C.N, personas jurídicas públicas no estatales en las cuales no se aplican las reglas de intervención y subordinación estatal, salvo la vinculación de carácter presupuestario (Bidart, 1995, p. 392).

No obstante, en las causas “Universidad Nacional de Salta v. Salta, Provincia de s/acción de amparo” y “Universidad Nacional de Rosario c/ Entre Ríos, Provincia de s/ amparo”, la doctrina de la CS, según expresa Rodríguez (2015) “No hace más que repetir su jurisprudencia relacionada con la posibilidad de la que las Universidades Nacionales, puedan demandar en cuestiones ambientales que afecten a derechos colectivos ambientales” (p. 2). Pero, además, “pone ciertos límites a futuras acciones por cuestiones ambientales por parte de las Universidades” (p. 2).

Negarle a la persona la calidad de legitimado activo es negarle el acceso a la justicia, y por lo tanto a uno de los tres poderes del estado [...] Sin acceso a la jurisdicción, la existencia, cantidad, y variedad de leyes protectorias nunca serán suficientes para asegurar una efectiva defensa, no sólo del derecho al ambiente sino hasta de la propia vida. (Infante, 2016, p. 3)

Es necesario ahondar en la figura del afectado, condición que podrían invocarla tanto personas físicas como jurídicas, públicas o privadas, ello así con prescindencia de la legitimación institucional que pudiera reconocerse a estas últimas entidades. (Infante, 2016, p. 3)

La CS en la causa “Facultad de Ciencias Médicas y el Consejo Superior de la Universidad Nacional de la Plata, entendió que si la Ley 24.521 (Ley de Educación Superior) le asignó al órgano “Facultad” competencia específica, es razonable considerar que también le reconoció medios procesales. La Corte se pronunció reconociendo la legitimación de la facultad para así acceder a la vía judicial. Si en aquella oportunidad el Máximo Tribunal reconoció legitimación a una facultad, es dable hacer extensiva aquella doctrina si de una Universidad se trata.

VII. Conclusión.



La CS optó por un pronunciamiento formal, evitando expedirse sobre la cuestión de fondo, reconociendo el monopolio de la acción en cabeza de la SAyDS. Dicto una resolución “formalmente” correcta, si entendemos por afectado como aquel que sufre un daño sobre sus intereses personales, concretos o directos (en el caso, sobre su patrimonio), pero, no podemos negar que aquella es irracional e inadecuada por las circunstancias y los cambios vertiginosos que se producen en la sociedad moderna, cambios que repercuten en todos los aspectos de la comunidad nacional e internacional.

Las Universidades Nacionales cumplen un papel fundamental y trascendental en la sociedad moderna. Son las encargadas de formar e impartir conocimiento, ello gracias a su compromiso con la comunidad y, es por ello que no pueden mantenerse ajenas a las cuestiones socioculturales que puedan afectar a la sociedad en donde se encuentran inmersas.

En los últimos años hemos podido observar un retroceso jurisprudencia en materia de protección ambiental, donde las formas prevalecen por sobre las cuestiones sustanciales. Como consecuencia de ello, se incurre en supuestos de excesivo rigor formal, donde las reglas procesales, de carácter instrumental, son interpretadas con un criterio restrictivo, atentando contra la efectiva protección de derechos fundamentales y, con ello, tornando ilusorio derechos humanos.

La importancia del presente trabajo, tanto en términos prácticos como teóricos, radica en la trascendental e imperiosa necesidad de poder concebir, jurisprudencial y doctrinalmente, una concepción amplia y armónica del término afectado. De lo contrario, quedaría bloqueada toda posibilidad de acceso a la defensa y tutela judicial del medioambiente por parte de aquellos integrantes de la comunidad que, si bien poseen un interés legítimo y general, no son considerados “afectados” por la doctrina judicial.

Sin perjuicio de lo dicho precedentemente, concuerdo con la solución a la cual arribo la CS respecto de negarle legitimación en los términos del art. 30 *in fine* de la LGA, por cuanto la acción prevista en él está destinada a hacer cesar las actividades que degraden el ambiente pero, disiento respecto a desconocerle a la UNRC legitimación para interponer la acción como “afectado” conforme en art. 43 párr. 2° debido a que la actora posee, como



uno de sus fines, “Propender desde todos los espacios académicos, de investigación y de extensión a la tutela y protección del medio ambiente”.

VIII. Fallo

Universidad Nacional de Río Cuarto el Córdoba,

Provincia de y otro s/ acción declarativa de

Inconstitucionalidad.

Buenos Aires, 20 de mayo de 2014

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que a fs. 3/39 la Universidad Nacional de Río Cuarto promueve acción declarativa en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de Córdoba, a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 5°, 6°, 9°, 10, 11, 14, 32, 37,40, 41, 42 Y 55 de la ley provincial 9814 que aprueba el ordenamiento territorial de bosques nativos en esa jurisdicción.

Cuestiona aquella ley en cuanto -a su juicio- al establecer las distintas categorías de conservación I, II Y III de sus bosques nativos (zonas rojas, amarillas y verdes, respectivamente) permite en áreas de máxima conservación (categoría I) el ejercicio de actividades expresamente prohibidas por la ley nacional 26.331, las cuales resultan incompatibles con la finalidad allí establecida, autorizando el desarrollo de la actividad minera en todas las categorías (artículo 37).

La impugna asimismo por no exigir -según esgrime- la previa evaluación de impacto ambiental y la instancia de participación para las actividades que enumera como de "aprovechamiento sustentable" (artículos 5° y 6°), y por hacerlo únicamente para los aprovechamientos con cambio de uso de suelo o el desmonte, limitando en este último caso la participación ciudadana solo a las oportunidades en que la autoridad de aplicación provincial lo considere pertinente (artículos 40, 41 Y 42).



Sostiene que la ley provincial tampoco respeta el criterio de sustentabilidad ambiental establecido en la ley nacional para realizar la categorización de los bosques, estableciendo que las áreas de infraestructura para producción bajo riego y las zonas estratégicas -a las cuales define como los lugares propicios para la explotación agrícola ganadera- deberán ser zonas verdes (categoría III), lo que impide la protección de esas áreas y fomenta, entre otras cosas, el desmonte del bosque nativo (artículos 10, 14 y 32).

Afirma que la ley en su definición de "zonas que conecten masas de bosques nativos" no solo desconoce los corredores biológicos necesarios para la recuperación de la cobertura boscosa y demás fines de la ley 26.331, sino que la limita a las áreas protegidas y corredores ya reconocidos, lo cual favorece el aislamiento en "parches" de áreas protegidas de jurisdicción nacional o provincial, sin contemplar a los corredores boscosos y riparios que garantizan la conectividad entre ecoregiones y permiten el desplazamiento de determinadas especies (artículo 6°). A su vez, al considerar a estas últimas dentro de la categoría I (zonas rojas), aduce que quedan expuestas a las actividades permitidas por el artículo 5°, entre ellas al "aprovechamiento sustentable" según los alcances de su definición legal.

Todo ello -según esgrime- pone en riesgo de extinción las 800.000 hectáreas de bosques nativos que quedan en la región provocando la pérdida de la biodiversidad, de la productividad forestal, de los servicios ecosistémicos, del hábitat adecuado para las comunidades campesinas y los pueblos originarios, por lo que resulta violatorio de las leyes nacionales 26.331 y 25.675, de la Constitución Nacional y de los instrumentos internacionales incorporados en su artículo 75, inciso 22.

Solicita, también, la citación como tercero al pleito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, por ser la autoridad de aplicación de la ley nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10 y 11.

2°) Que de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal a fs. 63/64, la presente causa es de la competencia originaria de esta Corte *ratione personae*, como única forma de conciliar el derecho al fuero federal que le asiste a la Universidad Nacional de Río



Cuarto en su condición de entidad nacional (artículo 116 de la Constitución Nacional), y la prerrogativa jurisdiccional que le acuerda a la Provincia de Córdoba el artículo 117 de la Ley Fundamental (Fallos: 317:746; 328:3818, entre otros).

3°) Que, decidido ello, corresponde determinar si la Universidad demandante está legitimada para promover la presente acción, pues tal extremo constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el Tribunal (Fallos: 323:4098), dado que la justicia nacional no procede de oficio y solo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte (artículo 2° de la ley 27).

Cabe recordar la doctrina de esta Corte según la cual la existencia de los requisitos jurisdiccionales es comprobable de oficio, en la medida en que su ausencia o desaparición importa la de juzgar y no puede ser suplida por la conformidad de las partes o su consentimiento por la sentencia (causa M.128.XLVII "Mugnaini Fiad, Eduardo Julio por derecho propio y en su carácter de Defensor del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto cl E.N.A.,ENARGAS y otro si amparo ley 16.986", sentencia del 27 de agosto de 2013 y sus citas).

4°) Que de la ampliación de los sujetos legitimados por la reforma constitucional de 1994, no se sigue una automática aptitud para demandar, sin un examen previo de la existencia de una cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción, en atención a que no ha sido objeto de reforma la exigencia de que el Poder Judicial intervenga en el conocimiento y decisión de "causas" (artículo 116 de la Constitución Nacional).

La pauta a la cual es menester atenerse, como principio, a fin de determinar en cada caso la existencia de legitimación procesal -entendida como la aptitud para ser parte en un determinado proceso- está dada por la titularidad, activa o pasiva, de la relación jurídica sustancial controvertida en el pleito.

El ordenamiento jurídico, sin embargo, contempla casos de legitimación anómala o extraordinaria que se caracterizan por la circunstancia de que resultan habilitadas para intervenir en el proceso, como partes legítimas; personas ajenas a la relación jurídica sustancial en el que aquel se controvierte. En estos casos se produce una disociación entre



los sujetos legitimados para demandar y los sujetos titulares de la respectiva relación sustancial (Fallos: 330:2800 y sus citas).

5°) Que respecto a la naturaleza jurídica del derecho que se pretende amparar, la Universidad Nacional de Río Cuarto precisó que persigue la efectiva protección de un bien o interés colectivo: los bosques nativos en Córdoba, quedando descartada cualquier defensa de derechos individuales, ya que no está en juego su patrimonio como entidad estatal. Sin embargo, señaló que actúa en calidad de "afectado" en los términos de los artículos 43 de la Constitución Nacional y 30 de la ley 25.675 (fs.5) •

A su vez, afirmó que se encuentra facultada para interponer esta acción a tenor de lo dispuesto en el artículo 1° de su estatuto, en el que se estableció como uno de sus fines el de "Propender desde todos los espacios académicos, de investigación y de extensión a la defensa y protección del medio ambiente"(fs. 5 vta.).

Sostuvo asimismo que sus fines estatutarios y su carácter de entidad estatal nacional, son contestes con el derecho- obligación que pesa sobre el Estado y todas y cada una de las instituciones universitarias de actuar en defensa de 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 (fs. 6 vta.).

6°) Que es preciso señalar que la pretensión de la actora no reviste las características de la acción de recomposición del ambiente dañado prevista en el artículo 30 de la ley 25.675 - que otorga legitimación para interponerla al afectado, al Defensor del Pueblo, a las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, y al Estado Nacional, provincial o municipal-, sino que es de otra naturaleza pues está orientada a obtener

la declaración de inconstitucionalidad de diversos artículos de la ley 9814 de la Provincia de Córdoba que aprueba el ordenamiento territorial de bosques nativos en esa jurisdicción.

Sin perjuicio de ello cabe recordar que todo órgano estatal constituye una de las tantas esferas abstractas de funciones en que, por razones de especialidad, se descompone el poder del gobierno; para cuyo ejercicio concreto es nombrado un individuo (o varios) que expresa



su voluntad en el mismo valor que la del gobierno, en tanto dicho sujeto está autorizado para "querer" en nombre del todo, dentro del ámbito de su competencia

(Fallos: 327:5571; 331:2257).

En oportunidad de delimitar el alcance de la autonomía universitaria, esta Corte sostuvo que ésta implica libertad académica y de cátedra en las altas casas de estudio, así como la facultad de redactar por sí mismas sus estatutos, la designación de su claustro docente y autoridades (Fallos: 322:842; 333: 1951).

En ese marco, la legitimación para accionar que pretende arrogarse la Universidad actora en ejercicio de una atribución conferida por el citado artículo 30 de la ley 25.675 al Estado Nacional, excede las facultades propias de esa entidad autónoma, pues las personas públicas tienen un campo de actuación limitado por su especialidad (conf. causa U.11.XLIV "Universidad Nacional de Salta el Salta, Provincia de -Secretaría de Medio Ambiente- si acción de amparo", sentencia del 6 de agosto de 2013).

7º) Que, por otro lado, no puede considerarse que la demandante revista la condición de "afectado" en los términos de los artículos 43 de la Constitución Nacional y 30 de la Ley General del Ambiente, en la medida en que no ha justificado un agravio diferenciado respecto de la situación en que se hallan los demás ciudadanos, y tampoco puede fundar su legitimación para accionar en el interés general en que se cumplan la Constitución y las leyes (Fallos: 321:1352; 331~1364 y 2287, entre otros).

8º) Que tampoco puede ampararse en la previsión contenida en la parte final del citado artículo 30 de la ley 25.675, que dispone que "toda persona podrá solicitar~ mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras del daño ambiental colectivo".

En efecto, la Universidad Nacional de Río Cuarto no puede asumir la gestión de los asuntos ambientales sin invadir las esferas de competencia institucional propias del órgano integrante del Estado Nacional con competencia específica en la materia, cual es, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Tal conclusión no se ve alterada por la autonomía universitaria, desde que ésta no implica su aislamiento respecto del entramado institucional; está inmersa en el universo de las instituciones públicas, es afectada por



aquéllas y debe responder a los controles institucionales propios del Estado de derecho (Fallos: 319:3148).

Por amplia que sea la autonomía de la universidad, no deja de estar engarzada en el ordenamiento jurídico en general, sin que pueda sostenerse que es por sí misma un poder en sentido institucional, equiparándola a la situación de las provincias que son expresión pura del concepto de autonomía, cuyos poderes originarios y propios, son anteriores a la Constitución y a la formación del Estado general que ahora integran (Fallos: 322:842).

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal a fs. 63/64, se resuelve: I. Declarar que la presente causa corresponde a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. II. Declarar la falta de legitimación activa de la Universidad Nacional de Río Cuarto y, en consecuencia, rechazar "in limine" la demanda promovida. Notifíquese, comuníquese a la señora Procuradora General de la Nación y, oportunamente, archívese.

Referencias

- Basterra, M. I. (2013). El amparo ambiental. *Revista de Derecho Ambiental, JA, Abeledo Perrot*, 99-120
- Berra, E. I. y Tambussi, C. E. (2016). El amparo colectivo y los sujetos legitimados. [Versión electrónica]. *En revista electrónica La Ley*.
- Bidart Campos, G. J. (1995). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, T. VI*. Buenos Aires: AR: Ediar.



Bidart Campos, G. J. (1998). *Manual de la Constitución Reformada T. II.* (5ª reimpresión).

Buenos Aires, AR: Ediar.

Bidart Campos, G. J. (1999). *El Derecho de la Constitución y su fuerza normativa.* Buenos

Aires, AR: Ediar.

Bidart Campos, G. J. (2004). *Compendio de Derecho Constitucional* (1ª reimpresión.).

Buenos Aires, AR: Ediar.

Cafferatta, N. A. (2004). *Introducción al derecho ambiental* (1ª ed.). México, D.F: Instituto

Nacional de Ecología (INE-SEMARNAT).

Catalano, M. I. (2016). Amparo ambiental. Criterios jurisprudenciales. *En sección: doctrina*

especial.

Falbo, A. J. (2009). *Derecho Ambiental* (1ª ed.). La Plata, AR: Librería Editora Platense.

Gelli, M. A. (2004). *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada.*

Buenos Aires, AR: La Ley.

Infante, F. D. (2016). La figura del afectado en procesos ambientales colectivos.

Regulación en el ámbito de la provincia de Jujuy. [Versión electrónica]. *En revista electrónica La Ley.*

Morales Lamberti, A. (2014). Las universidades nacionales no son legitimadas

extraordinarias para actuar en defensa del ambiente ¿una regresión en la doctrina judicial de la Corte Suprema? *En revista electrónica La Ley.*



Quiroga Lavié, H., Benedetti, M. y Cenicacelaya, M. (2009). *Derecho Constitucional Argentino* (2ª ed.). Buenos Aires, AR: Rubinzal-Culzoni.

Rodriguez, C. A. (2015). Legitimación activa en un amparo ambiental. *En revista electrónica La Ley*.

Rosatti, H. D. (2004). *Derecho ambiental constitucional* (1ª ed.). Santa Fe, AR: Rubinzal-Culzoni.

Ziulu, A. G. (1996). *Derecho Constitucional Tomo I* (2ª ed.). Buenos Aires, AR: Talleres Gráficos.