



**Conflicto interprovincial Rio Atuel: necesidad de declaración de zona crítica a la región afectada y responsabilidad del Estado Nacional para la recomposición del año ambiental**

*Alumno: Sebastián Jesús Fernández Politino*

*LEGAJO: VABG52327.*

*CARRERA: ABOGACÍA*

**Fallo:** “CSJ 243/2014 (50-L) /CSI, ORIGINARIO: LA PAMPA, PROVINCIA DE C/MENDOZA, PROVINCIA DE S/USO DE AGUAS”.

**Sumario:** I. Introducción. - II. Hechos de la causa. - III. Historia procesal y Decisión del Tribunal (fallo 243/2014). - IV. Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi de la sentencia. - V. Análisis del fallo: 1). Presupuestos mínimos de la Ley 25.675: a) Ley General del Ambiente N° 25.675. b) Principios rectores del art. 4° de la Ley 25.675. 2). Determinación de la responsabilidad y recomposición del año ambiental en la cuenca del río Atuel: a) Intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. b) La responsabilidad de las provincias y del Estado Nacional y la faz de recomposición del año ambiental. - VI. Comentarios del autor: Relevancia de la normativa específica y organismos aptos para la ejecución de obras: a) Normativa específica de protección ambiental en materia de gestión ambiental de aguas en la República Argentina. b) Comisión Interprovincial del Atuel Inferior (C.I.A.I.) y Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA). - VII. Conclusiones. - VIII. Bibliografía.

## **I. Introducción.**

En el presente trabajo gira en torno al extenso conflicto suscitado entre las provincias de La Pampa y de Mendoza desde hace ya varias décadas por el uso y aprovechamiento del agua del río Atuel, considerado por la C.S.J.N. en el año 1987 de carácter interprovincial, no ha sido resuelto por incumplimiento de las negociaciones interprovinciales y de acuerdos celebrados con posterioridad por las provincias en litigio; causando que la falta de proyectos o de infraestructura suficientes dilatará una solución adecuada, que concluiría en lo inevitable agravando la situación ambiental en el noroeste del territorio pampeano. Ante este nuevo escenario ya no se consideran los intereses en puja por parte de las provincias en conflicto, sino que ahora se hallan vulnerados derechos de incidencia colectiva por daño ambiental marcado por una sequía grave o desertificación de esa región.

Mediante el fallo 310:2478, de fecha 03 de diciembre de 1987, la Corte Suprema había resuelto en primer lugar que el río Atuel debe ser considerado como interprovincial, pero rechazó la pretensión efectuada por la provincia de La Pampa en cuanto a la regulación compartida de la cuenca del río para que esta fuese compartida entre ambas provincias, sosteniendo el derecho a la provincia de Mendoza de la acción posesoria de la cuenca como de “uso actual”. A modo de una intervención más modeladora y limitada, la C.S.J.N. conminó a las partes en conflicto a llevar a cabo negociaciones y acuerdos de “buena fe”, sin acotarse tácitamente plazos o responsabilidades concretas en caso de incumplimiento para arriba a una solución en cuanto al aprovechamiento del caudal hídrico del río; no a avizorando el máximo Tribunal en ese entonces la posibilidad que las partes no podrían concurrir a negociaciones satisfactorias y que como consecuencia de ellos se provocaría un daño futuro y grave de la región pampeana afectada.

El paso del tiempo y la dilatación por parte de la provincia de Mendoza para el cumplimiento de los acuerdos celebrados en los años 1989 y 1992 - entre ellos la creación de la Comisión Interprovincial del Atuel Inferior ( C.I.A.H.) - provocó que la provincia de

La Pampa presentara una nueva queja en el año 2014 ante la C.S.J.N, esta vez demandando a la provincia de Mendoza no solo por el incumplimiento de los acuerdos, sino que ahora se verían involucrados derechos de incidencia colectiva por daño ambiental – sequía grave o desertificación – del territorio pampeano.

Ante este nuevo escenario, la Corte Suprema se declaró competente conforme lo dispuesto por el art. 127 de la Constitución Nacional y lo establecido por el art. 32 de la Ley 25.675 General del Ambiente. En esta ocasión, y tras declarar que el conflicto excede una mera cuestión de derechos o intereses provinciales por la utilización de la cuenca hídrica de un río de carácter interprovincial, declaro el daño ambiental grave en la región pampeana y exhorto a las provincias en litigio y al Estado Nacional – como tercero – a que en un plazo determinado aporten recursos necesarios para el fortalecimiento institucional del C.I.A.H. (Comisión Interprovincial del Atuel Inferior) para la ejecución de proyectos y obras por la cual fue creada; omitiéndose otra vez cuáles serían las responsabilidades y recomposición del daño ante posibles incumplimientos por las provincias partes y del Estado Nacional en su caso.

## **II. Hechos de la causa.**

Se advierte en el fallo traído a conocimiento que, más allá del tema central en cuanto a la recomposición del ecosistema dañado en el territorio pampeano; o la previsibilidad de modificar estructuras actuales para revertir esa situación de daño grave al ambiente por una sequía grave o desertificación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia dictada se expide apuntado a resolver un problema netamente ambiental, limitándose a orientar a las provincias en conflicto y al Estado Nacional a trabajar en forma mancomunada para aportar los recursos necesarios a la C.I.A.I. (Comisión Interprovincial del Atuel Inferior) para que se creen programas y obras adecuadas para que se pueda alcanzar el propósito deseado; no delimitando en este sentido responsabilidades a las partes en caso de que no cumplan, dejando de esta manera la puerta abierta para que se vuelva a ingresar al círculo de desentendimientos e incumplimientos a los cuales las provincias y el Estado vienen arrastrando desde hace décadas, incluso desde la vez anterior en que la

misma Corte Suprema había intervenido y resuelto que se realizaran negociaciones y acuerdos interprovinciales.

Es imperioso determinar o cuantificar que tipo de responsabilidad recaería a la o las partes que incumplan lo sentenciado, porque lo urgente aquí no es una cuestión pura de intereses provinciales por el uso y el aprovechamiento de un río considerado interprovincial, sino que traspasa a una realidad de un territorio que presenta un daño ambiental grave, y tal como reza el principio de responsabilidad del art. 4° de la Ley 25.675, Ley General del Ambiente, “... *El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan...*”, principio este de gran trascendencia para el caso actual y que no fue contemplado al momento de dictarse la sentencia por parte de la Corte Suprema. Se entiende que el máximo Tribunal ha actuado conforme las disposiciones del art. 127 de la C.N., en principio para dirimir en la controversia interprovincial; como así también que se ha respaldado en lo estipulado por el art. 32 de la Ley 25.675 como mero componedor de los presupuestos mínimos establecidos en el art. 4° de la mencionada Ley. Teniendo en cuenta esto, resto definir qué tipo de responsabilidad recaería sobre el incumplimiento de las partes de la sentencia y en su caso qué mecanismos de recomposición se determinarían.

### **III. Historia procesal y resolución de la Suprema Corte de Justicia.**

La provincia de La Pampa promueve demanda contra la provincia de Mendoza ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos del art. 127 de la C.N., por considerar que la demandada ha incumplido lo dispuesto por esa Corte Suprema mediante sentencia dictada para fecha 03 de diciembre de 1987 (fallo 310:2478), en cuanto a la obligación de negociar y celebrar de buena fe los convenios para regular el uso y aprovechamiento del río Atuel, afluente hídrico declarado interprovincial, y pone énfasis además en que la provincia de Mendoza ha afectado de esta manera a la actora en el derecho al acceso al agua potable que le asiste y provocó daños ambientales graves,

vulnerando el desarrollo humano en todo el oeste pampeano; como así también de la flora y fauna del lugar.

No obstante, la actora va más allá afirmando también que el Estado Nacional es responsable desde dos puntos de vista distintos; el primero de ellos netamente burocrático al no velar por los derechos de La Pampa cuando aún ese territorio era de la Nación, y por otro lado es responsable jurídico por no obligarse el Estado Nacional a tutelar el medio ambiente en esa región.

Cabe recordar que en el año 1987 la C.S.J.N. resolvió un conflicto interprovincial meramente orientado a los intereses que ambas provincias ostentaban tener sobre el río Atuel, no siendo objeto de la controversia y del dictado de la sentencia en esa ocasión la determinación de la responsabilidad ni la recomposición ambiental del noroeste de La Pampa; lo cual con la presentación de la nueva demanda por la provincia de La Pampa contra la provincia de Mendoza en el año 2014, demarca la competencia de la C.S.J.N. conforme lo dispuesto por el art. 127 de la C.N. con la finalidad de dirimir en el nuevo conflicto, pero ya no sobre el desentendimiento de las provincias partes, sino más bien a una cuestión constitucional de mayor trascendencia tal como es el daño ambiental.

El máximo Tribunal, además, en ejercicio de las disposiciones del art. 32 de la Ley 25.675 General del Ambiente, con el voto mayoritario de sus miembros fallo: “ *I. Rechazar la excepción de cosa juzgada opuesta por la provincia de Mendoza. Con costas en el orden causado (artículo 1º, decreto 1204/2001). II. Ordenar a las partes que fijen 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. III. Ordenar que las provincias de La Pampa y Mendoza, en forma conjunta con el Estado Nacional, elaboren por intermedio de la Comisión Interprovincial del Atuel Inferior (C.I.A.I) 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 en los términos del considerando 15 in fine. La presentación de ese programa deberá ser sometido a la aprobación de este Tribunal dentro del plazo de ciento veinte (120) días. IV. Exhortar a las provincias de La Pampa y Mendoza, y al Estado*

*Nacional, a que aporten 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 creado.”.*

En un sentido más acotado, y haciendo uso de sana crítica racional, uno de los Ministros de la C.S.J.N., en ejercicio de las facultadas previstas en el art. 127 de la C.N., bajo voto en disidencia, resolvió: “1º). Rechazar la excepción de cosa juzgada opuesta por la provincia de Mendoza en los términos de los considerandos 7º a 9º, con costas en el orden causado (artículo 1º, decreto 1204/2001). 2º) Disponer que las provincias de La Pampa y Mendoza deberán elaborar un plan que permita superar las diferencias entre ambas provincias vinculadas con la recomposición del ecosistema del noroeste de La Provincia de La Pampa de acuerdo y en conjunto con el Estado Nacional en los términos del considerando 13. La presentación del plan deberá ser sometido a la aprobación de este Tribunal en el plazo de ciento veinte (120) días.”.

#### **IV. Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi de la sentencia.**

El Máximo Tribunal, con la mayoría de los votos de los jueces se pronunció sobre cuestiones de suma importancia en un proceso vinculado a derechos de incidencia colectiva, y que las características de este tipo de procesos deben atender no solo a las pretensiones de los estados provinciales que son partes del pleito, sino a los intereses de los afectados múltiples ya que abarcan una gran región. En este sentido, considera la Corte, no puede limitarse a resolver el pasado sino a proyectarse hacia una sustentabilidad futura de los recursos naturales en la especie de la controversia.

El Tribunal hace referencia a dos consideraciones acuciantes para la humanidad en su hora actual; primero la vinculación con el derecho al acceso al agua potable, el cual según sus consideraciones es un derecho que incide directamente sobre la vida y la salud de las personas, y por otro lado el problema de la desertificación lo cual implica enfocarse en la oferta del agua y no solo en el derecho al agua como demanda, sugiriendo la responsabilidad del Estado Nacional a destinar recursos para combatir las sequias graves y

no delimitarlas a las jurisdicciones territoriales, versando la necesidad de hacer una interpretación sistémica del federalismo al pleito traído a conocimiento y resolución.

El máximo Tribunal, esgrime, además, que la protección ambiental y el federalismo en nuestro país exige “tareas de compatibilización”, es decir, conjugar estos dos tipos de territorialidad, entendiéndose como al territorio ambiental (en la especie de este caso) por la extensión demarcada de la cuenca del río Atuel; y por territorio federal que es aquel que delimita las jurisdicciones espaciales de los sujetos partícipes (provincias).

Finalmente, la Corte Suprema considera la necesidad de un caudal para asegurar la subsistencia del ecosistema de la región, y que en un primer momento de decisión correspondía optar por reconocer la mayor deferencia al margen de acción de los estados provinciales involucrados, asumiendo el Tribunal una función de cooperación, control y monitoreo, sin asumir atribuciones de gestión.

Por su parte, uno de los ministros de la C.S.J.N., en voto en disidencia, argumentó que el conflicto entre las provincias causado por el uso o aprovechamiento de un río interprovincial es “de carácter ambiental, poli céntrico, multicausal, y eminentemente prospectivo y requiere, para su consideración de una perspectiva que contemple todo el conjunto de intereses potencialmente afectados por ellos, aunque no estén representados formalmente en el proceso”.

Entiende el disidente que la decisión a adoptarse en un conflicto ambiental de esta índole tiene que estar orientado más bien por la discusión sobre la existencia del daño ambiental y su necesidad de recomposición, antes que por la identificación de su causante y a determinación consiguiente de su responsabilidad; afirmando además que “ corresponde requerir al Estado Nacional su participación en una solución por poseer mayor capacidad técnica y financiera para alcanzar aquellas acciones efectivas, sin que tal participación interfiera con las facultades que a las provincias litigantes les confiere conforme lo previsto por los arts. 121, 122, 124 y 125 de la Constitución Nacional.

En la convicción del magistrado, y frente a la necesidad de dar respuesta a un daño ambiental como el que verosímilmente invoca la provincia de La Pampa, entiende que “la

distribución de los costos de remediación debe regirse por una regla según la cual todos los involucrados deben contribuir”, y que las provincias en conflicto son quienes comparten recursos naturales por lo cual tienen deberes especiales entre ellas; en tanto que la contribución a cargo del Estado Nacional responde a que “ha asumido obligaciones específicas contra la lucha de la sequía y la desertificación”.

## **V. Análisis del fallo.**

### **1). Presupuestos mínimos de la Ley 25.675.**

#### **a) Ley General del Ambiente N° 25.675.**

La Ley General del Ambiente n° 25.675 fue publicada en el Boletín Oficial de la Nación fue aprobada el 06 de noviembre de 2002. Es la ley de política ambiental Nacional, cuyo contenido se encuentra formado por objetivos, principios e instrumentos regulatorios del Derecho Ambiental y consagra los presupuestos mínimos para el funcionamiento de la tutela ambiental.

El Derecho ambiental ha sido definido distintas maneras, pero podemos ajustarlo a una definición más concreta y precisa tal como un “*Conjunto de normas tendientes a disciplinar las conductas en orden al uso racional y conservación del medio ambiente, en cuanto a la preservación de daños al mismo a fin de lograr el mantenimiento del equilibrio natural*”<sup>1</sup> (Cafferatta, 2004, pag. 17). De esa definición se entiende que el bien “*jurídicamente protegido*” del Derecho Ambiental se enfoca en dos estructuras, la primera de carácter natural comprendida como el suelo, agua y aire que rodea al planeta; y una segunda estructura que reúne el patrimonio histórico, urbanístico y el entorno social del Hombre, por lo cual “*El ambiente se ha transformado en un recurso crítico: si antes parecía infinito, inagotable, ahora hay conciencia de que es escaso*”<sup>2</sup> (Lorenzetti, 1995, pag. 490).

---

<sup>1</sup> CAFFERATTA, NÉSTOR A., Introducción al Derecho Ambiental, Secretaría de Medioambiente y recursos naturales, Instituto Nacional de Ecología, PNUMA. México, 2004. pag.17. Obtenido de [www.acaderc.org.ar/doctrina/principios-generales-del-derecho-ambiental/at.../file](http://www.acaderc.org.ar/doctrina/principios-generales-del-derecho-ambiental/at.../file)

<sup>2</sup> LORENZETTI, RICARDO LUIS, Las normas fundamentales del Derecho Privado, Ed. Rubinzal–Culzoni, Santa Fe, 1995, p. 490. Obtenido de <https://www.csjn.gov.ar/files/institucional/lorenzetti.pdf>

Recordemos que en el fallo analizado, el daño ambiental “in situ” que afecta el medio ambiente de la región noroeste de la Provincia de La Pampa, ha sido considerado como de sequía grave o desertificación (Art. 1° de Ley 24.701)<sup>3</sup>, quedando atrapado de esta manera en la definición que establece la Ley General del Ambiente del daño ambiental como “toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas o los bienes o valores colectivos”<sup>4</sup> (Art. 27 Ley 25.675), es decir que el daño ambiental analizado puede ser considerado como “grave o irreversible”.

El Tribunal Superior de la Provincia de Jujuy en una sentencia dictada entiende que “Así como ha ido evolucionando el papel del Juez y de la Justicia, el concepto de daño también se ha tornado más amplio, hasta abarcar por ejemplo aquellos que se llaman ‘daños generacionales’ es decir aquellos que por su magnitud no repercuten solo en la generación actual sino que sus efectos van a impactar en las generaciones futuras”<sup>5</sup>.

No cabe duda alguna que la afectación del medio ambiente en torno a la región noroeste de la Pampa es en este caso relevante, en cuanto modifica en forma negativa la capacidad de carga del ecosistema para su sustentabilidad, la salud humana, el patrimonio cultural y la calidad de vida social.

La modificación se debe producir en el ambiente, los recursos naturales (por ej., agua, aire, suelo, flora, fauna), o en bienes o valores colectivos, que, en el derecho argentino, por mandato constitucional, comprenden, incluso, la herencia cultural (art. 41 de la CN). En este aspecto, cabe destacar que el concepto de la ley argentina es mucho más amplio que el de la directiva europea 2004/35, que comprende solo el daño a la flora, fauna, hábitats naturales, aguas y suelos<sup>6</sup> (Kemelmajer, 2006 pag. 12).

#### **b) Principios rectores del art. 4° de la Ley 25.675.**

---

<sup>3</sup> Art. 1° Ley Nacional 24.701 Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación. (22/10/1996).

<sup>4</sup> Art. 27° Ley 25.675 General del Ambiente. Año 2002

<sup>5</sup> STJJ, “Recurso de inconstitucionalidad interpuesto en Expte. Nº B– 193.302/08 (Tribunal Contencioso Administrativo) Medida Precautoria Innovativa: Leaña, Julia Rebeca; Leaña, Remo; Cruz de Mamaní, Victoriana; Licantica Dámaso; Valenzuela, Víctor Hugo; Moreau, Roger Lucein y otros c/ Estado Provincial” (2010). Obtenido de [https://www.eldial.com/nuevo/suple-ambiental\\_ant2.asp?mes=5&anio=2010](https://www.eldial.com/nuevo/suple-ambiental_ant2.asp?mes=5&anio=2010)

<sup>6</sup> KEMELMAJER, Aída, “Estado de la jurisprudencia nacional en el ámbito relativo al daño ambiental colectivo después de la sanción de la ley 25.675, Ley General del Ambiente (LGA)”, Acad. Nac. de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, año LI,2 Época–n°44–p.12, La Ley, julio de 2006. Obtenido de <http://es.scribd.com/doc/222740423/KEMELMAJER-and-Estado-Jurisprudencia#fullscreen=1>

Previo a adentrarnos en el eje del problema jurídico del caso, es importante detenernos un instante en conocer cuáles son los principios que se erigen en la Ley 25.675, ya que, si bien en principio no podrían aplicarse directamente las normas establecidas por esta Ley respecto al daño ambiental existente causado por el conflicto interprovincial y el incumplimiento de acuerdos celebrados desde antigua data, sí serán de utilidad los principios consagrados en la misma Ley.

Los principios como su propio nombre lo indica, se oponen a algo acabado, terminado, son ideas germinales. Son normas prima facie sin terminación acabada, y por lo tanto flexibles, susceptibles de ser completadas. A su vez, los principios son ideas directrices, que sirven de justificación racional de todo el ordenamiento jurídico; son, pues, pautas generales de valoración jurídica. Líneas fundamentales e informadoras de la organización. Las líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directa o indirectamente una serie de soluciones por lo que pueden servir para promover y encauzar la aprobación de nuevas normas, orientar la interpretación de las existentes y resolver los casos no previstos <sup>7</sup> (Cafferatta, 2006, pag. 03).

El art. 4° de la Ley 25.675 General del Ambiente<sup>8</sup> señala que la interpretación y aplicación de la ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estarán sujeta al cumplimiento de ciertos principios, clasificándolos como principios de congruencia; de prevención; de precautorio; de equidad intergeneracional; de progresividad; de sustentabilidad; y los restantes cuatro principios que considero de mayor trascendencia para delinear el caso planteado que son: ” el principio de cooperación dispone: Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional, el tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta. El de subsidiariedad acota que: El estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesarios, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales. El de responsabilidad establece: el generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de

---

<sup>7</sup> CAFFERATTA, Néstor A., “Principios de derecho ambiental”, JA, 2006–II. Fascículo Nº 11, pag. 03

<sup>8</sup> Véase texto del Art.4°, de la Ley 25.675 General del Ambiente. (2002). Obtenido de [www.saij.gob.ar/docs-f/ediciones/revistas/DERECHO\\_PUBLICO\\_A4\\_N11.pdf](http://www.saij.gob.ar/docs-f/ediciones/revistas/DERECHO_PUBLICO_A4_N11.pdf)

recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan"; y el principio de solidaridad enuncia: la Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizo adversos de su propio accionar, así con lo de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos".

## **2). Determinación de la responsabilidad y recomposición del año ambiental en la cuenca del río Atuel.**

### **a) Intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.**

Haremos un breve repaso en cuanto a los motivos por los cuales la Corte Suprema se declaró competente para resolver el conflicto entre las provincias de Mendoza y de La Pampa. En primer lugar, y conforme lo dispuesto por el art. 127 de la C.N.<sup>9</sup> máximo Tribunal delimita su competencia a los fines de dirimir el conflicto interprovincial suscitado desde hace décadas<sup>10</sup> (fallo 310:2478). En segundo lugar, y teniendo en cuenta la C.S.J.N. que la nueva controversia planteada ya no era por la falta de acuerdos o incumplimientos por parte de las provincias involucradas en el mero aprovechamiento del caudal del río Atuel, sino más ahora se encontraba determinado un problema mayor, tal es el daño ambiental por sequía grave o desertificación en la región del noroeste de la Pampa, definió ser además competente conforme las previsiones del art. 32 de la Ley 25.675 General del Ambiente<sup>11</sup>.

### **b) La responsabilidad de las provincias y del Estado Nacional y la faz de recomposición del año ambiental.**

En la parte dispositiva del presente del fallo analizado, la Corte Suprema – con la cual coincido en principio – determina, en forma implícita, la responsabilidad de las provincias de Mendoza y de La Pampa fijen un caudal hídrico apto en el plazo de treinta días a los fines de la recomposición del ecosistema afectado en el noroeste de la región pampeana; y

---

<sup>9</sup> Art. 127, C.N, "Ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el gobierno federal debe sofocar y reprimir conforme la ley."

<sup>10</sup> C.S.J.N, Fallos 310:2478, considerando 61. (03/12/1987).

<sup>11</sup> Véase texto del Art. 32, de la Ley 25.675 General del Ambiente. (2002)

asimismo amplia esa responsabilidad a las provincias litigantes y al Estado Nacional elaboren por intermedio de la Comisión Interprovincial del Atuel Inferior (a partir de ahora lo designaremos como C.I.A.I.) se realice un programa de ejecución de obras de diferentes alternativas de solución técnica a la problemática del Atuel en el plazo de ciento veinte días; como así también a que aporten los recursos necesarios para el fortalecimiento institucional de la C.I.A.I., y es aquí donde, a mi entender, la Corte Suprema deja pasar una alternativa de recomposición del daño que podría haber sido más adecuada y por qué no más ágil.

Cuando hablamos de recomposición del daño ambiental, en referencia del daño ambiental colectivo tal es el caso, nuestra Constitución Nacional sustenta, prioritariamente, “la obligación de recomponer el daño ambiental ocasionado, según lo establezca la ley”<sup>12</sup> (Art. 41, C.N.). Ahora bien, el alcance de la recomposición es fundamental a los fines de que, en este caso el medio ambiente, vuelva al estado que tenía antes de producirse el daño, pero en esta problemática ambiental es casi imposible alcanzar tal plenitud.

El máximo Tribunal ha expresado con anterioridad "la recomposición y prevención de daños al ambiente obliga (sic) al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces" y agregó: "de acuerdo con este principio, la presente sentencia resuelve de modo definitivo la específica pretensión sobre recomposición y prevención que ha tramitado por medio de este proceso urgente y autónomo" <sup>13</sup> (Fallos 331:1622), por lo cual, “para la determinación del trámite que ha de imprimirse a esta causa debe tenerse en cuenta esencialmente que la demanda tiene por objeto la recomposición de los daños colectivos ambientales supuestamente causados por las demandadas y la adopción de las medidas pertinentes para evitar en lo sucesivo la reiteración de daños de ese carácter”<sup>14</sup>.

## VI. Comentarios del Autor.

---

<sup>12</sup> Art. 41, C.N. “El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la Ley” (1er. Párrafo)

<sup>13</sup> CSJN, "Mendoza, Beatriz S. y otros c. Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)", cons. 15, (Fallos 331:1622). 08/07/2008. Obtenido de [www.saij.gob.ar/corte-suprema-nación-federal-ciudad-autónoma-buenos-aires-otros-danos-perjuicios-danos-sentencia](http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-nación-federal-ciudad-autónoma-buenos-aires-otros-danos-perjuicios-danos-sentencia)

<sup>14</sup> CSJN, "Asociación de Superficiarios de la Patagonia c. YPF SA y otros s/ daño ambiental", (Fallos 327:2967). 13/07/2004. Obtenido de <https://cij.gov.ar/https://cij.gov.ar/d/doc-2353.pdf>

Teniendo en cuenta los presupuestos mínimos y los principios estatuidos en la Ley 25.675, podemos decir que hasta aquí la Corte Suprema, en ejercicio de las facultades previstas por el art. 32 de la destacada Ley, resolvió la controversia en torno a los principios de cooperación y solidaridad mencionados ut supra (art. 4° Ley 25.675); exhortando a las partes, en principio, a que en forma conjunta fijen un caudal hídrico en un tiempo determinado para la recomposición del ecosistema afectado; como así también a que las provincias en forma conjunta con el Estado Nacional elaboren mediante la Comisión Interprovincial del Atuel Inferior aquellos programas de ejecución de obra y el aporte de recursos necesarios para el fortalecimiento de esa Comisión Interprovincial del Atuel Inferior.

Ahora bien, no solo basta con lo estipulado con los principios de estatuidos en l art. 4° y las disposiciones del art. 32 de Ley 25.675 para poder poner imponer a las partes y al Estado Nacional que den curso a la recomposición de un daño ambiental que se ha sido consecuencia de décadas de desacuerdos, siendo relevante este caso que se tendría que haber recurrido a normativa más acabada para la problemática analizada.

## **2) Relevancia de la normativa específica y organismos aptos para la ejecución de obras.**

### **a) Normativa específica de protección ambiental en materia de gestión ambiental de aguas en la República Argentina.**

Considero que en el presente caso se tendría que haber recurrido a lo dispuesto por la Ley N° 25.688 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, la cual fue sancionada el 28/11/2002, encontrándose vigente al momento de resolverse el presente fallo. El objetivo de la mencionada Ley son los presupuestos mínimos ambientales establecidos para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional, pero para no entrar en demasiados detalles voy a ir directamente a lo que establece su Art 8° “La autoridad nacional podrá, a pedido de la autoridad jurisdiccional competente, declarar zona crítica de

protección especial a determinadas cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental”<sup>15</sup> (Art. 8º, Ley 25.688).

Más allá del plexo normativo que se ha desarrollado hasta aquí enmarcado en las distintas Leyes Nacionales que ajustan el marco legal al problema acuciante, es mi entender que el art. 8º de la Ley 25.688 nos puede delinear, o no, el principal parámetro de responsabilidad que le asiste al Estado Nacional en este caso; sin desconsiderar que las provincias intervinientes también son responsables de no haber acordado en forma y tiempo soluciones que llegarán más allá de intereses o derechos por el aprovechamiento de una cuenca hídrica.

#### **b) Comisión Interprovincial del Atuel Inferior (C.I.A.I.) y Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA).**

En este último punto voy a hacer una reseña respecto de la creación de los dos organismos, C.I.A.I y COFEMA, cuyos objetivos, según mi entender, están dirigidos a trabajar en pos de la recomposición del medio ambiente dañado.

La C.I.A.I., se constituyó por acuerdo de las provincias de La Pampa y de Mendoza tras lo sentenciado por la C.S.J.N. mediante fallo 310:2478 – dictado el 03 de diciembre de 1987 – y cuyo funcionamiento comenzó a regir a partir del año 1988, pero cuya actuación fue escueta por la falta de cumplimiento de acuerdos celebrados con posterioridad por las provincias de Mendoza y La Pampa.

El COFEMA fue constituido el 31/08/1990 en la ciudad de La Rioja. Sin embargo, recién el 05/07/1993 el COFEMA fue reconocido por los gobernadores provinciales como un instrumento válido para la regulación y coordinación de la política ambiental<sup>16</sup>. Ahora bien, su funcionalización comenzó a tener vigencia a partir del año 2002 al ser incorporado en el Anexo I de la Ley 25.675 General del Ambiente; determinándose los motivos de su creación<sup>17</sup>; como así también de sus objetivos<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Art. 8º. Ley De Gestión de Aguas 25.688. (2002)

<sup>16</sup> COFEMA, recuperado de: <https://es.m.wikipedia.org>

<sup>17</sup> Art. 1º, Ley 25.675 General del Ambiente “Crease el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) como organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los

No basta con exhortar a las partes a trabajar en forma “cooperativa y solidariamente” para revertir las consecuencias del medio ambiente en la zona afectada, cuyo daño es irreversible si no adoptan las políticas y ejecución de programas adecuados. En tal sentido la C.S.J.N., tal vez con miramientos más comedidos y de forma arbitral, obvió la posibilidad de haberse amparado en las disposiciones del art. 8° de la Ley 25.675, declarando la región del noroeste de la Provincia de la Pampa como zona crítica y conminar al Estado Nacional a que mediante el COFEMA se pugnaran aquellos programas adecuados para la reparación o recomposición del daño ambiental; y a la vez a las provincias a realizar su aportes mediante la C.I.A.I para demarcar plazos más estrictos que impidan continuar dilatando en el tiempo una solución que merece una recomposición eficaz del medio ambiente dañado.

## **VII. Conclusión.**

Sosteniendo el comentario vertido por este autor precedentemente, podríamos definir que la crítica se enfocaría, teniendo en cuenta lo resuelto por el Máximo Tribunal, en dos aspectos centrales, a mi entender, tan importantes y necesarios aparte de la determinación de la responsabilidad y de la recomposición del daño ambiental en su caso, y que tendría que haber merecido una mayor consideración por parte de los Jueces Supremos tales como:

a) Haberse declarado a la región del noroeste de La Pampa como zona crítica, conminando de esta manera al Estado Nacional a adoptar un rol principal para que por su intermedio se dispongan aquellos recursos y programas más adecuados para alcanzar la tan ansiada recomposición del medio ambiente afectado, permitiendo de esta manera la involucrar al COFEMA para efectivizar un mayor alcance de gestión en forma mancomunada a la C.I.A.I..

b) Por otra parte, la C.S.J.N. tendría que haber analizado o estipulado el tipo de sanción punitiva (multa, inhibición, etc.) a las partes en controversia y al Estado Nacional

---

Estados miembros”. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

<sup>18</sup> Art. 2º, Ley 25.675 General del Ambiente (2002). Véase los objetivos contemplados en el mencionado artículo. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

en caso de incumplimiento de las medidas dispuestas en los puntos recaídos en la sentencia una vez que hayan vencido los plazos establecidos a los fines de la reparación integral del ambiente afectado o de reducir el impacto del daño ya ocasionado aplicando las políticas y recursos pertinentes.

La Corte Suprema es acertada al momento de resolver el fallo en cuestión, a lo cual quien suscribe es coincidente en cuanto a la determinación de responsabilidad de las partes involucradas y del Estado Nacional para que en forma mancomunada se trabaje en pos de la recomposición del daño ambiental aun existente en la región afectada, pero podríamos decir que el Máximo Tribunal no ha podido resolver aún el problema de fondo, pese a que ya ha intervenido en dos oportunidades, la primera con el fallo 310:2478, de fecha 03 de diciembre de 1987, mediante el cual conmino a las partes para que firmaran convenios para la colaboración en la resulta del conflicto existente en esa época; el segundo fallo es el aquí analizado, y habiendo transcurrido casi dos años desde el dictado de esta última sentencia ninguna de las partes emplazadas han aportado los recursos necesarios o la implementación de programas adecuados para que, de una buena vez por todas, se pueda comenzar a trabajar en la recomposición del daño ambiental ya descripto, lo cual nos lleva a preguntarnos ¿será una utopía el poder resolver ese conflicto y reestablecer el medio ambiente dañado; o la decidía en cuanto al cumplimiento de una sentencia que debería haber surcado la problemática ambiental en forma definitiva?, preguntas que se encuentran todavía latentes con la carencia de respuestas asertivas por medio de las partes intervinientes.

## VIII. Bibliografía.

- CAFFERATTA, NÉSTOR A., Introducción al Derecho Ambiental, Secretaría de Medioambiente y recursos naturales, Instituto Nacional de Ecología, PNUMA, México, 2004. Obtenido de [www.acaderc.org.ar/doctrina/principios-generales-del-derecho-ambiental/at.../file](http://www.acaderc.org.ar/doctrina/principios-generales-del-derecho-ambiental/at.../file)
- CAFFERATTA, NÉSTOR A., “Principios de Derecho Ambiental”, JA, 2006-II. Fascículo n° 11, 2006. Obtenido de [www.saij.gov.ar/docs-f/ediciones/revistas/DERECHO\\_PUBLICO\\_A4\\_N11.pdf](http://www.saij.gov.ar/docs-f/ediciones/revistas/DERECHO_PUBLICO_A4_N11.pdf)
- COFEMA, recuperado de: <https://es.m.wikipedia.org>
- CONSTITUCION NACIONAL (1994).
- CSJN, "Asociación de Superficiarios de la Patagonia c. YPF SA y otros s/ daño ambiental", (Fallos 327:2967). 13/07/2004. Obtenido de <https://cij.gov.ar/https://cij.gov.ar/d/doc-2353.pdf>
- CSJN, "Mendoza, Beatriz S. y otros c. Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo", cons. 15, (Fallos 331:1622). 08/07/2008. Obtenido de [www.saij.gov.ar/corte-supremacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-otros-danos-perjuicios-danos-sentencia](http://www.saij.gov.ar/corte-supremacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-otros-danos-perjuicios-danos-sentencia).
- KEMELMAJER, Aída, “Estado de la jurisprudencia nacional en el ámbito relativo al daño ambiental colectivo después de la sanción de la ley 25.675, Ley General del Ambiente (LGA)”, Acad. Nac. de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, año LI,2 Época-n°44-p.12, La Ley, julio de 2006. Obtenido de <http://es.scribd.com/doc/222740423/KEMELMAJER-and-Estado-Jurisprudencia#fullscreen=1>

- Ley Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África, adoptada en París, República Francesa N° 24.701 (22/10/1996). Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/35000-39999/39912/norma.htm>
- Ley Gral. Del Ambiente N° 25.675 (2002). Obtenido de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>
- Ley 25.688 De Gestión de Aguas (2002). Obtenido de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/81032/norma.htm>
- LORENZETTI, RICARDO LUIS, Las normas fundamentales del Derecho Privado, Ed. Rubinzal–Culzoni, Santa Fe, 1995. Obtenido de <https://www.csjn.gov.ar/files/institucional/lorenzetti.pdf>
- STJJ, “Recurso de inconstitucionalidad interpuesto en Expte. N° B– 193.302/08 (Tribunal Contencioso Administrativo) Medida Precautoria Innovativa: Leño, Julia Rebeca; Leño, Remo; Cruz de Mamaní, Victoriana; Licantica Dámaso; Valenzuela, Víctor Hugo; Moreau, Roger Lucein y otros c/ Estado Provincial” (2010). Obtenido de [https://www.eldial.com/nuevo/suple-ambiental\\_ant2.asp?mes=5&anio=2010](https://www.eldial.com/nuevo/suple-ambiental_ant2.asp?mes=5&anio=2010)