



Medio ambiente – Modelo de Caso

Corte Suprema de Justicia de la Nación, (2017). “La Pampa, provincia de c/Mendoza, provincia de s/uso de aguas”. Fallo: 340:1695

Abogacía

Palomo, Mariana Alejandra

DNI: 23.932.160

Legajo: VABG54674

Tutor: Caramazza María Lorena

Modelo de caso – Medio ambiente

Año 2020

Sumario: I. Introducción. II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal. III. Análisis de la *ratio decidendi*. IV. Análisis y postura de la autora. A) El derecho ambiental en su concepción doctrinaria, legislativa y jurisprudencial. B) Postura de la autora. V. Conclusiones. VI. Referencias. A) Legislación. B) Doctrina. C) Jurisprudencia.

I. Introducción

El nuevo paradigma ambiental, ha motivado que dos provincias se enfrenten nuevamente en un litigio trascendental; no cabe lugar a dudas, de que el fallo perteneciente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza s/ Uso de aguas” (2017) se ha convertido en una de las sentencias ambientales más resonantes socialmente, por ser originada nada menos que en un enfrentamiento interprovincial por el acceso de un elemento tan indispensable como lo es el agua.

Este conflicto inter-jurisdiccional lleva larga data influyendo en las economías en ambas regiones, generando repercusiones ; resulta en consecuencia, sumamente relevante comprender cuál es el verdadero significado que envuelve a esta causa, y por sobre todas las cosas, descubrir cuál fue la solución a la que arribo la justicia, cuando a simple vista pareciera no haber una solución que pueda subsanar semejante enfrentamiento cuando lo que está en juego es la propia subsistencia humana, social y económica de un extenso territorio.

Afectando a esta sentencia, se encuentra presente una problemática de relevancia; a lo que Alchourron y Bulygin refirieron como aquellas circunstancias en las que es necesario determinar si una norma corresponde o no ser aplicada a una determinada causa, o en su defecto, que norma corresponde ser aplicada (Alchourron & Bulygin, 2012).

Ante tal situación, se puede observar claramente cómo mientras la Provincia de la Pampa alega en su defensa el incumplimiento de lo dispuesto por la sentencia del año 1987, la Provincia de Mendoza esgrime por su parte, que corresponde oponer excepción de cosa juzgada, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 347, inc. 6°, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación al considerar que es imposible que coexista lo decidido en la sentencia dictada en el año 1987 con las nuevas pretensiones de la actora, dado que se ha agotado la cuestión a resolver.

La motivación primordial en estas páginas, será consecuentemente, elaborar un material digno de la lectura de toda aquella persona que desee inmiscuirse en las aristas ambientales de un país en planes de desarrollo, que pugna por entrar en consonancia con un medio ambiente que pide a gritos ser considerado en estado presente, como un marco imposible de ser relegado, necesario e indispensable para la subsistencia de todas las especies.

Este trabajo será desarrollado partiendo de un análisis procesal de esta causa, siguiendo por un marco teórico referido a las cuestiones aquí abordadas, llegando finalmente a elaborar una postura y conclusiones personales.

II. Descripción de la premisa fáctica, historia procesal y resolución del Tribunal

La plataforma fáctica de esta causa, fue originariamente nacida de una situación en la cual la Provincia de La Pampa demandó a la Provincia de Mendoza argumentando la restricción del derecho al acceso al agua surgido del uso del río Atuel que atraviesa ambas provincias, afectando directamente a la provincia de la Pampa, y produciéndose en consecuencia una sentencia que en el año 1987 resolvió sobre los hechos de la causa; sin embargo, más de cien años después la actora regresa a la Corte alegando que la sentenciada había incumplido la obligación de negociar y celebrar de buena fe convenios destinados a regularlo tal y como lo había dispuesto la sentencia precedente.

En esta oportunidad, la demandante retoma el proceso, y solicita una serie de pedidos ante la justicia; entre ellos, los principales radicarón en: que se declare el efectivo incumplimiento de la sentencia de 1987 por parte de la demandada, el reconocimiento de la presencia de daño ambiental, a consecuencia de ello, la fijación de un caudal fluvio-ecológico en forma inmediata, se le ordene a la Provincia de Mendoza la realización de las obras necesarias para optimizar la utilización del recurso agua en su sistema de riego, la correspondiente condena indemnizatoria por perjuicios ocasionados, y la orden al Estado Nacional de brindar colaboración económica, financiera, técnica para implementar las obras necesarias a tales fines.

Acto seguido, la actora realiza una enumeración de los severos daños ambientales existentes al día de la fecha, y de los que probablemente tendrían lugar antes la inacción jurídica, tras lo cual, la demandada contesta y esgrime la falta de competencia de la Corte para resolver responsabilidades ambientales en el marco de la jurisdicción dirimente (artículo 127, Constitución Nacional), al considerar que lo que aquí se plantea es una

causa judicial típicamente jurisdiccional, oportunidad en la que además opone la excepción de cosa juzgada (artículo 347, inc. 6°, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) al considerar que es imposible que coexista lo decidido, en la sentencia dictada en 1987 con la pretensión de la actora, al haberse agotado la cuestión a resolver, y obviamente, negando que en relación a la cuestión ambiental y el uso del agua, no existía un daño que le sea imputable.

Luego de ello, y de conformidad con el dictamen del Ministerio Público Fiscal, la Corte declaró su competencia para atender en la causa, y corrió traslado a la Provincia de Mendoza y citó al Estado Nacional como tercero. Tiempo después, y mediante resolución, el Tribunal rechaza las excepciones previas de incompetencia y de falta de legitimación activa opuestas por la Provincia de Mendoza, al tiempo que convoca a las partes y al Estado Nacional a una audiencia pública con finalidades informativas y conciliatorias.

En junio de 2017 se llevaría a cabo la audiencia, la primera de una serie de reuniones que terminarían sin dar frutos prósperos, y sin llegar a un acuerdo definitivo, dado que cada provincia mantendría endeble su postura y sus propios dichos.

Tras lo cual, la justicia emitiría una nueva sentencia, donde se resolvió con el voto mayoritario de los jueces Lorenzetti, Nolasco, Maqueda, y Rosatti, con más la disidencia del Dr. Rosenkrantz: Rechazar la excepción de cosa juzgada opuesta por la provincia de Mendoza., ordenar a las partes a que fijen un caudal hídrico apto para la recomposición del ecosistema afectado en el noroeste de la provincia de la Pampa, ordenar a la provincia de la Pampa y Mendoza que en forma conjunta con el Estado Nacional elaboren un programa de ejecución de obras exhortando a ambas partes del conflicto a aportar los recursos necesarios para el fortalecimiento institucional de la Comisión Interprovincial del Atuel Inferior organismo creado con el propósito de alcanzar los fines para lo cual ha sido creado, resolver el conflicto de fondo.

III. Análisis de la *Ratio decidendi*

Los argumentos de la Corte fueron pasando por distintos ejes; en primer lugar se hizo referencia a que el ambiente es un bien colectivo, de pertenencia comunitaria, de uso común e indivisible, hecho que cambiaba sustancialmente el enfoque del problema de la causa, cuya solución no solo debía atender a las pretensiones de los estados provinciales, ya que los afectados eran múltiples y comprendía a una vasta región.

Además consideró que al considerar al ambiente como un macro bien, y siendo el uso del agua un micro bien ambiental, se hacían presentes los caracteres de un derecho de incidencia colectiva, de uso común e indivisible, donde se observaba claramente una afectación del caudal hídrico disponible.

Por todo lo expuesto, los hechos y el derecho que constituían este caso eran evidentemente diferentes a los que se habían resuelto por la Corte en 1987, y por esa razón, la solución tampoco podía limitarse a resolver el pasado, sino, y fundamentalmente, a promover una solución enfocada en la sustentabilidad futura, para lo cual se exigía una decisión que prevea las consecuencias que de ella se derivarían.

Los magistrados argumentaron además, que la funcionalidad del sistema federal constitucional argentino se fundaba en el principio de lealtad federal o buena fe federal, que para su deslinde riguroso, debía evitarse que tanto el gobierno federal como las provincias abusaran del ejercicio de esas competencias, ya sean propias, compartidas o concurrentes; y se requería entonces que se tome en consideración los intereses del conjunto federativo, para alcanzar cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal 'in totum'.

Bajo este prisma, además, se argumentó claramente, que el punto 6) del art. 347 del CPCCN resultaba de aplicación a la causa, por cuando preveía que:

(...) para que sea procedente esta excepción (cosa juzgada), el examen integral de las DOS (2) contiendas debe demostrar que se trata del mismo asunto sometido a decisión judicial, o que por existir continencia, conexidad, accesoriedad o subsidiariedad, la sentencia firme ya ha resuelto lo que constituye la materia o la pretensión deducida en el nuevo juicio que se promueve.

Con base en tales pautas, se pudo observar que establecer la existencia de cosa juzgada exigía realizar un examen integral de ambas contiendas a los fines de determinar si la sentencia firme del 8 de diciembre de 1987 había resuelto o no la pretensión deducida en estos autos.

A estos efectos, la Corte formuló un repaso por el reclamo formulado por el antecedente en cuestión, donde se vislumbró que aquella demanda había sido instaurada con el objeto de que se condenara a la Provincia de Mendoza a no turbar la posesión sobre las aguas públicas interjurisdiccionales de la sub-cuenca del río Atuel y sus afluentes, con

más la obligación de cumplir lo dispuesto en la resolución 50/49 de Agua y Energía Eléctrica sobre los usos del elemento esencial de modo compartido entre ambas provincias.

De este modo, la justicia logró determinar que lo ahora requerido en la nueva acción, si bien era evidente que se trataba de causas donde mediaban idénticas identidades en los sujetos, e incluso en parte del objeto involucrado, lo cierto era que un adecuado estudio de la pretensión deducida conducía inexorablemente a afirmar que tanto los fines perseguidos como las bases fácticas invocadas en ambos procesos eran distintos, a lo que se le sumaba grandes incumplimientos por parte de la demandada, y que de este modo, cabía hacer lugar al dictado de un nuevo pronunciamiento con arreglo a las nuevas circunstancias que se evidenciaban en este nuevo proceso, soslayando consecuentemente toda duda respecto de la procedencia en la aplicación de lo dispuesto por el artículo 347, inc. 6º, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Evidentemente, esta determinación, pondría claramente un fin a la problemática de relevancia, dado que bajo estos considerandos, se pudo vislumbrar que no correspondía aplicar la excepción de cosa juzgada dispuesta por el artículo 347, inc. 6º, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, tal y como había alegado la demandada en su favor.

IV. Análisis y postura de la autora

IV. A) El derecho ambiental en su concepción doctrinaria, legislativa y jurisprudencial

El derecho ambiental es una rama del derecho nacional, y según Servi, es más adecuada definirla desde la concepción del Derecho Ambiental Internacional, dado que ello presupone un compromiso mayor con el Derecho Ambiental, tras lo cual refiere que el Derecho Ambiental Internacional (DAI) “constituye el ordenamiento jurídico destinado a regular las relaciones de coexistencia, cooperación e interdependencia, institucionalizada o no, entre los actores, que tiene como objetivo la protección internacional del ambiente” (Servi, 1998, pág. 04).

Cronológicamente, desde el año 1994, comenzaría una nueva etapa en la materia a nivel local, dado que la Carta Magna sería modificada introduciendo, entre otros, el nuevo art. 41; el mismo se encargó de garantizar el derecho-deber de gozar de un

ambiente sano, e instauró el deber de dictado de normas encausadas a una serie de objetivos ambientales.

De este modo, la constitucionalización de esta prerrogativa, conjuntamente con el reconocimiento de “derechos humanos de tercera generación”, con una preponderancia de por la consolidación del valor “solidaridad” como criterio axiológico, generaría un fuerte impacto en el Estado constitucional y democrático, por cuanto la titularidad de este derecho fundamental dejaba de recaer sobre solo individuo, para convertirse en un elemento de naturaleza colectiva e incluso intergeneracional (López Alfonsín, 2012).

Tiempo después (2002), la Ley General del Ambiente, n° 25.675 sería dictada en consecuencia del referido mandato constitucional. De esta norma emanaría los reconocidos presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, mediante la preservación e incluso protección de la diversidad biológica enfocados en la implementación del desarrollo sostenible en todo el país.

Cafferatta sostiene que se trata de un nuevo derecho colmado de principios, que instituyen normas jurídicas "prima facie" o en "estado germinal", que cumplen el rol de orientar las acciones y las decisiones, erigiéndose como como axiomas de orden jurídico; sin embargo el autor refiere a que la concurrencia de jurisdicciones, la pluralidad de normativas aplicables y hasta superpuestas, complejizan notablemente la resolución de casos ambientales, “el "Diálogo de Fuentes" que se impone al operador jurídico (sobre todo, el juez) es una de las características salientes del Título Preliminar, pero que representa el camino adecuado para abordar la solución de los problemas ambientales” (Cafferatta, 2016, pág. 05).

Con la sanción de la norma 25.675 se introduciría el acceso a la tutela judicial ambiental, mediante la aplicación del art. 32, al hacer referencia a que el acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admite restricciones de ningún tipo o especie (Pino Miklavec, 2016).

Ahora bien, esta tutela ambiental, se encuentra enfocada tanto en la esfera pública como en la privada, dado que allí se ubican a los bienes colectivos, lo cual, según Lorenzetti, instaura una regla de precedencia lógica para el caso en que se susciten conflictos entre bienes colectivos e individuales. Así, a criterio del autor, en los conflictos de interpretación entre normas que tutelan bienes colectivos e individuales, se debe dar preferencia inequívoca a la que tutela el ambiente (Lorenzetti, 2009).

Los problemas ambientales se perciben en el análisis de situaciones jurídicas concretas donde se observa por un lado la aplicación de regulaciones ambientales y por otro la resolución de conflictos jurídicos vinculados a temas ambientales. Ello ha demandado la búsqueda de metodologías de análisis apropiadas para resolver los problemas o conflictos ambientales. (Juliá, 2012, pág. 105).

A los fines del presente análisis, resulta ser sumamente interesante un estudio efectuado por Roberto G. Loutayf Ranea y Fernando Virgili respecto de los límites temporales de la cosa juzgada en materia ambiental, abarcando consecuentemente la posibilidad de que en un momento determinado cese la inmutabilidad de la sentencia.

Al respecto de ello los autores remarcaron la existencia de “El Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica” un cuerpo normativo americano, cuyo art. 34 dispone que, frente a relaciones jurídicas continuadas, si sobreviniera una modificación en el estado de hecho o de derecho, la parte podría pedir la revisión de lo que fue decidido anteriormente (Loutayf Ranea & Virgili, 2007).

Y respecto de esta norma, la doctrina ha dicho que resulta importante traer a colación los cuerpos normativos del derecho comparado, como el Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica (Vergara, 2011).

Claramente, las cuestiones ambientales han adquirido a nivel jurisprudencial un rango casi supremo; ello puede observarse por ejemplo en la causa de la CSJN, en autos Fundación Ciudadanos Independientes c/ San Juan, Provincia de, Estado Nacional y otros s/ acción ambiental meramente declarativa” (2016), donde se dijo:

Corresponde al Poder Judicial de la Nación buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento y no debe verse en ello una intromisión indebida cuando lo único que se hace es tender a tutelar derechos, o suplir omisiones en la medida en que dichos derechos puedan estar lesionados.

O incluso, la causa “Custet Llambi, María Rita –Defensora General- s/ amparo” (2016), donde la CSJN dijo:

Si bien a efectos de habilitar la instancia extraordinaria, no son sentencias definitivas ni resultan equiparables a tal las decisiones que rechazan la acción de amparo pero dejan subsistente el acceso a la revisión judicial a través de la instancia ordinaria, cabe admitir su procedencia si lo resuelto causa un agravio de difícil o imposible reparación ulterior.

IV. B) Postura de la autora

Partiendo del entendimiento de que esta sentencia se originó en una causa socialmente amplia, dada la gran cantidad de sujetos y derechos que involucraba: dos provincias enteras, resulta interesante observar como la Provincia de La Pampa demandaba a la Provincia de Mendoza bajo el argumento de una restricción del derecho al acceso al agua surgido del uso del río Atuel que atraviesa ambas provincias, afectando directamente a la provincia de la Pampa.

Estos hechos habían desatado una sentencia en 1987, pero ante la evidente falta de cumplimiento de lo mandado por la justicia, la actora debería tomar cartas nuevamente en el asunto, para que la justicia tenga la posibilidad de juzgar nuevamente estos hechos, o en cambio quedar sujeta a una norma procesal que considera a esta causa como un “caso juzgado”.

Resolver esta causa implicaba directamente resolver una problemática de relevancia desde la perspectiva jurídica.

Ciertamente, lo que aquí ha sido resuelto constituyó un enorme precedente jurídico, seguramente, no existe en el país un precedente similar. La justicia ha emitido un nuevo fallo, y ello se debe a que esta causa no fue considerada cosa juzgada.

Ahora bien, ¿Resulta oportuno y efectivo lo resuelto? Claramente no. Personalmente considero que lo aquí resuelto dista mucho de resolver la cuestión de fondo; con lo cual me detengo a pensar cual hubiera sido la resolución pertinente al caso y por qué ello no pudo hacerse realidad.

La justicia debió a nuestro criterio ser más justa y equitativa con la provincia de La Pampa. Y sobre todo encargarse de verificar que determinadas circunstancias sean modificadas para asegurar nada menos que el acceso al agua a todos los habitantes, y no solo a un pequeño sector.

V. Conclusiones

El derecho ambiental se ha tornado sumamente denso y complejo; el progreso que ha sufrido, no solo ha provocado transformaciones en el sistema jurídico, sino que además continúa evolucionando.

Claramente, la esencia de este derecho es siempre la misma, pero los nuevos desafíos que plantea la evolución tecnológica y social, obligan a mantener una vigilia legislativa, dado que es permanente la necesidad de readecuación de instrumentos jurídicos para afrontar sin reparos las modernas exigencias ambientales.

Ante ello, cada vez es más necesario consolidar nuevas lineamientos que ofrezcan a la sociedad nuevas garantías que permitan salvaguardar los derechos humanos.

Pero cuando lo que se encuentra en juego son los intereses políticos y económicos de dos provincias, deja de ser un simple caso para convertirse en una cuestión de interés nacional.

El derecho ambiental ha evolucionado, pero ello siempre va a quedar sujeto en las manos de quienes cumplen el rol de juzgadores, y esa pequeña brecha puede significar una muralla en el ejercicio del derecho ambiental.

Finalmente nos remitimos a considerar que aún existen cuestiones sumamente delicadas de regular y reglamentar al respecto, y este es un llamado a los poderes de turno para actuar en consecuencia, no solo emitiendo normas y reglamentando situaciones, sino haciéndolas efectivas, la última ratio del derecho.

VI. Referencias

A) Legislación

Código Modelo de Procesos Colectivos (2004). Class Actions Argentina. Recuperado el 13 de 06 de 2020, de https://classactionsargentina.files.wordpress.com/2017/12/codigo_modelo_de_procesos_colectivos_para_iberamerica_texto-definitivo.pdf

Ley n° 24.430, (1994). Constitución Nacional Argentina. (15 de diciembre de 1994). Infoleg. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley n° 25.675, (2002). Política Ambiental Nacional - Ley General del Ambiente. (06 de noviembre de 2002). Infoleg. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

B) Doctrina

- Alchourron, C., & Bulygin, E. (2012). Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales. Buenos Aires: Astrea.
- Cafferatta, N. (2016). Orden público. Derecho Ambiental. Medio ambiente. Unificación civil y comercial. Constitución Nacional. Derechos constitucionales. Pensamiento Civil, Págs. 1-15.
- Juliá, M. S. (2012). La tutela jurídica del ambiente desde una perspectiva ambiental del derecho. Revista de la Facultad, III(1), 101-125.
- López Alfonsín, M. (2012). Manual de Derecho Ambiental. Bs. As., Argentina: Ed. Astera.
- Lorenzetti, R. L. (2009). Teoría del derecho ambiental. Buenos Aires: Ed. La Ley.
- Loutayf Ranea, R., & Virgili, F. (2007). Proceso Colectivo Ambiental. Revista Perspectivas sobre Derecho Ambiental y de sustentabilidad, Págs. 1-24.
- Pino Miklavec, N. (2016). Argentina. Ley General del Ambiente N° 25.675. Actualidad Jurídica Ambiental n°60, 1-8.
- Servi, A. (1998). El Derecho Ambiental Internacional. Revista Relaciones Internacionales, Págs. 1-13.
- Vergara, N. D. (2011). Legitimación en las acciones colectivas. Sistema Argentino de Información Jurídica, Págs. 1-6.

C) Jurisprudencia

- CSJN, (2016). "Custet Llambi, María Rita –Defensora General- s/ amparo", Fallo:CSJ 2810/2015/RH1. Recuperado el 13 de 06 de 2020, de <https://www.cij.gov.ar/nota-32917-La-jurisprudencia-ambiental-de-la-Corte--en-un-libro-digital.html>
- CSJN, (2016). "Fundación Ciudadanos Independientes c/San Juan, Provincia de, Estado Nacional y otros s/acción meramente declarativa", Fallo:CSJ121/2009(45-F)/CS1. Recuperado el 05 de 06 de 2020, de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=733617>
- CSJN, (2017). "Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza s/ Uso de aguas", Fallo: FA17000056. Obtenido de <https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=LPCM>