

# Resolución de conflictos ambientales en cuencas interprovinciales

*Liber Martín<sup>(1)</sup>, Mónica Marcela Andino<sup>(2)</sup> y Mauricio Pinto<sup>(3)</sup>*

Universidad del Aconcagua (3); Universidad Nacional de Cuyo (1, 3); Universidad de Mendoza (1, 2, 3)

E-mail: [ticio2006@gmail.com](mailto:ticio2006@gmail.com)

RESUMEN: La República Argentina se manifiesta políticamente con una estructura territorial organizada federalmente mediante 23 Estados o jurisdicciones locales autónomas denominadas Provincias –más la llamada “Ciudad Autónoma de Buenos Aires”–, correspondiendo el 91,3% de sus aguas a cuencas interprovinciales. Esta diversidad de jurisdicciones locales que comparten territorialmente la generalidad de las cuencas hídricas importa la necesidad de apreciar el régimen que regula la resolución de los problemas propios de la gestión de las aguas, y más específicamente en relación a la preservación del ambiente conexo a los cursos de agua y su gestión. Para practicar tal análisis, se analizará el alcance del ambiente como bien tutelado jurídicamente, en la inteligencia que sólo la adecuada determinación del posible objeto de un conflicto ambiental puede encauzar adecuadamente la existencia de un verdadero caso en la materia. En esta consideración contemplaremos los mecanismos de tutela a los que pueden recurrir los ciudadanos ante situaciones de alteración ambiental, sea mediante la acción de amparo ambiental o la de recomposición de daños ambientales. Pero además, analizaremos también la base competencial que corresponde en relación al poder y función de policía ambiental y de aguas en el sistema federal argentino, apreciando desde esta perspectiva los mecanismos constitucionales para dirimir conflictos en la materia. Finalmente, procuraremos inferir conclusiones en cuanto al estado actual del régimen jurídico que encauza los conflictos ambientales en cuencas interprovinciales argentinas.

## LOS CONFLICTOS AMBIENTALES CON EL AGUA

La República Argentina se manifiesta políticamente con una estructura territorial organizada federalmente mediante 23 Estados o jurisdicciones locales autónomas denominadas Provincias –más la llamada “Ciudad Autónoma de Buenos Aires”-, correspondiendo el 91,3% de sus aguas a cuencas interprovinciales (Consejo Federal de Inversiones, 1969).

La diversidad de jurisdicciones locales que comparten territorialmente los recursos hídricos, importan la necesidad de apreciar el régimen que regula la resolución de los problemas propios de la gestión de las aguas, y más específicamente de la preservación del ambiente conexo a los cursos de agua.

Tal análisis exige en parte la adecuada determinación del objeto del derecho que subyace en un conflicto ambiental, atendiendo las particularidades de su conformación constitucional; pero además, la base competencial que corresponde en el sistema federal argentino a la tutela ambiental vinculada a la gestión ambiental de aguas, apreciando desde esta perspectiva los mecanismos constitucionales para dirimir conflictos en la materia.

## EL AMBIENTE COMO BIEN TUTELADO

El primer párrafo artículo del 41 CN establece que *“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”*.

La exégesis del art. 41 CN nos permitirá establecer el contenido que corresponde a la prerrogativa ambiental tutelada en el mismo, permitiendo ello la determinación del objeto de los eventuales conflictos ambientales en cuencas interprovinciales.

Como primer aspecto a resaltar, el ambiente al que se tiene derecho no importa un ambiente prístino, propio de una noción extrema que desconozca las necesidades productivas. La realidad ambiental argentina es muy distinta a la de esa suerte de estado de naturaleza que encontró la colonización española en el siglo XVI o incluso de aquella que se presentó antes del desarrollo de los pueblos originarios (Brailovsky y Foguelman, 2002; Brailovsky, 2006). Por el contrario, el ambiente como objeto del derecho constitucionalizado es el entorno antropizado (Andino y Pinto, 2008), donde se desarrollan las “actividades productivas”.

En este concepto, las distintas nociones que han definido jurídicamente a dicho ambiente parten de enumerar aspectos antrópicos dentro de sus componentes (Cano, 1978), o vincular sistemas o elementos naturales y culturales (Moyano, 1990, Zevallos de Sisto, 1994).

La idea de un ambiente antropizado se colige con la referencia constitucional a su aptitud para el desarrollo humano. Se trata de un ambiente que se conforma para el desarrollo integral del hombre en todas sus dimensiones (Quiroga Lavié, 1996), lo que exige contemplarlo en sus facetas económica, social, cultural y ecológica, sin que se pueda ignorar la íntima relación existente entre desarrollo, calidad de vida y medio ambiente (Bergel, 1992).

Toda comunidad biótica resulta valiosa, pero en la cima de esta comunidad se halla precisamente el hombre (Maddalena, 1992). De ahí que el ambiente natural, por sí mismo, no es el objeto de protección, sino en función del desarrollo humano; siendo sin embargo indispensable recordar que el hombre es parte de un ecosistema, que no está fuera ni por encima sino dentro de él (Cano, 1985).

Pero a su vez, ese ambiente desarrollado se encuentra constitucionalmente condicionado a un grado de intervención que no lo altere de modo tal que pierda su condición de sano y equilibrado, cualidades que intrínsecamente no dejan de ser humanizantes del entorno natural, tal cual aflora de los debates de los mismos Constituyentes que fundaron la redacción del art. 41 CN (Andino y Pinto, 2008). Por ello, aunque el derecho al ambiente importa usar y gozar de los bienes ambientales, estos son jurídicamente tutelados en cuanto requieren cualidades como sano y equilibrado, y consiguientemente, ese derecho de uso conlleva el deber de protección como carga pública en cabeza de todos los individuos (Casabene de Luna, 2005).

Es entonces que tal ambiente -donde los valores naturales, culturales, sociales, económicos, etc., se complementan en función de la integralidad humana-, no sólo importa un derecho al mismo sino también un deber en su preservación. Por ello, la Constitución impone una función pública específica a las autoridades, las que en sus funciones de Estado –administrativas, legislativas o judiciales- deben producir los medios conducentes a la protección de este derecho. Pero además, legitima a los particulares afectados a perseguir judicialmente la salvaguarda de su derecho al ambiente, sea a través de la acción de amparo ambiental, o sea a través de la recomposición ambiental.

## EL DESLINDE DE COMPETENCIA SOBRE AGUAS EN EL SISTEMA ARGENTINO

La naturaleza federal del Estado argentino (art. 1 CN), en contraposición con modelos unitarios, implica la existencia de dos órdenes de gobierno sobre el mismo territorio, cada uno con sus potestades distribuida constitucionalmente. El presupuesto histórico de considerar a las Provincias como entidades políticas anteriores a la Nación, importa que el Estado Nacional detente sólo aquellos poderes que le sean delegados por las Provincias, quedando reservado el resto en estas últimas; lo que es manifiestamente regulado en el art. 121 CN.

Vinculado a la gestión hídrica, el art. 75 CN dispone que corresponde al Congreso “reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes” (inc. 10), “reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí” (inc. 13) –lo que incluye el comercio

fluvial-, dictar los Códigos Civil y Penal (inc. 12). En el marco de los art. 27, 75 inc. 22 y 24 y 99 inc. 11 CN, corresponde también al poder federal el mantenimiento de las relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados, lo que conlleva las relaciones con respecto a aguas internacionales, sin perjuicio de la facultad provincial que en la materia resguarda el art. 124 CN. Finalmente, el art. 41 CN concede a la Nación la potestad de dictar las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, sin que estas normas alteren las jurisdicciones locales, debiendo las provincias dictar las necesarias para complementarlas.

Por otra parte, en lo que refiere a la distribución de potestades judiciales, el artículo 116 y 117 CN dispone que corresponde a los tribunales de la Nación el conocimiento -entre otros casos- de los asuntos en que la Nación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias, y la decisión de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima.

Al margen de ese sistema de poderes expresamente delegados en el Estado Nacional y genéricamente reservados en las provincias que fija el art. 121 CN, la misma Constitución se encarga de resaltar ciertas potestades que corresponden al ámbito provincial. Así, y coherentemente con la autonomía de los Estados provinciales, corresponde a los mismos darse su propia organización constitucional (art. 5 y 123 CN), y establecer sus propias instituciones y elegir sus funcionarios sin intervención del gobierno federal (art. 122 CN). Como Estados preexistentes, en todo aspecto que no sea expresamente delegado en el orden federal mantienen rasgos de soberanía, y por ello pueden sin autorización del gobierno federal realizar tanto tratados como sujeto de derecho internacional o interestadual, como incluso generar nuevas estructuras federativas que no resulten incompatibles con el Estado federal conformado (art. 124 y 125 CN).

Esta última previsión constitucional, esencial para el tema que abordamos, no importa una desmembración de la unión federativa que consagra la Constitución Nacional; los Estados provinciales pueden actuar autónomamente en los aspectos no delegados, celebrando tratados entre ellos en tal marco, pero la falta de acuerdo no justifica una confrontación fáctica entre los mismos sino que sus diferencias deben ser sometidas a la jurisdicción dirimente de la Corte de Justicia federal, pudiendo el Gobierno federal impedir y reprimir los hechos de violencia que se presenten en las relaciones interprovinciales (art. 127 CN).

Un aspecto más que configura este régimen, es el dominio originario de los recursos naturales en cabeza de las provincias (124 CN), lo que refuerza la interpretación restrictiva de las competencias delegadas en función de las facultades dominiales (Sabsay y Di Paola, 2002).

En base a estos conceptos, podemos afirmar que las aguas que bañan más de un territorio provincial, en cuanto no existe delegación constitucional, no pueden ser reguladas ni administradas por la autoridad nacional, ni ésta debe intervenir necesariamente en la conformación institucional y designación de tal administración (art. 122 CN). Toda ley nacional que violente este marco constitucional es carente de eficacia

jurídica, tal como ha ocurrido con las previsiones de la Ley 25688 en materia de organismos de cuenca (Moyano, 2003; Pinto, 2003).

A su vez, las provincias conservan los poderes no delegados, concordantes con las atribuciones propias de su dominio hídrico, estando previsto en los arts. 124 y 125 CN el mecanismo convencional para desarrollar las acciones y administración común que resulten necesarias, en la medida en que la comunidad de intereses que ellas presentan lo imponga.

Esto último no implica que, en los casos en que el interés común no exija la conformación de una unidad común de administración a través de un organismo interprovincial, la unidad de cuenca resulte extraña a la gestión de los ríos interprovinciales. La gestión local sobre los mismos, en cuanto se rigen por el derecho interestadual (Cano, 1984, Moyano, 1998), debe respetar los principios que impone tal régimen (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1987) a partir del uso equitativo y razonable, el no perjuicio sensible, las obligaciones de cooperación, consulta e información, y la obligación de preservar el recurso hídrico compartido; y por ello no sólo se presentan distintas tipologías de acuerdos interprovinciales –conforme el grado de integración que se produzca en la gestión del recurso–, sino que además incluso en ciertas ocasiones ni siquiera se producen acuerdos formales, bastando la mera coordinación administrativa expresa, o implícita a través del respeto a las prácticas consuetudinarias que vinculan a los Estados en cuestión (Pinto, 2010).

Los organismos de cuenca, en este encuadre normativo, no resultan de existencia necesaria. Sólo en aquellos casos en que se genere un interés suficiente en la conformación en base a la cuenca de una administración común para ciertos aspectos de gestión, los Estados provinciales “*podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines*” (art. 124 CN). Y cuando no se generan estos órganos, las autoridades de cada provincia deben regular y gestionar las aguas que discurren en su territorio atendiendo el uso equitativo y razonable y los demás principios aplicables en toda la cuenca, pudiendo generar ámbitos estables de coordinación política.

## LOS CONFLICTOS ENTRE ESTADOS PROVINCIALES SOBRE CURSOS INTERJURISDICCIONALES

### *a) Soluciones convencionales*

El marco competencial que hemos sostenido implica que las Provincias ostentan las competencias propias de la regulación de las aguas, salvo -básicamente- las que corresponden a navegación y comercio interjurisdiccional y normas de fondo, o a la regulación ambiental mínima. En el ejercicio de tales potestades, las mismas han de concertar las relaciones que entre ellas se generen en torno a los cursos de agua compartidos, regidas por el derecho interestadual -con fuentes en máximas del derecho intrafederal e internacional(Cano, 1984, Moyano, 1998)-.

La aplicación de los principios del derecho internacional a estas vinculaciones interprovinciales, sin embargo, presenta un contexto delimitado por la Constitución Nacional, en cuanto las Provincias no son propiamente “naciones”, sino “Estados” federados bajo el sistema constitucional, y por ello no sólo se encuentran sometidas a falta de acuerdo a una jurisdicción dirimente de la Corte Suprema de la Nación (art. 127 CN), sino además los tratados parciales que celebren deban resultar acordes a los principios y competencias constitucionales, y por ello deben ser puestos en conocimiento del Congreso (art. 125 CN).

Con ello, el esquema estatuido constitucionalmente estipula un régimen de Pactos interprovinciales como instancia instrumental de las relaciones concertadas de las esferas federativas, sea en relaciones de estamentos locales entre sí, o entre éstos y el poder general, e incluso entre las Provincias y otras naciones (art. 124 CN).

Las relaciones interprovinciales que se constituyen en ese esquema, se hallan signadas por dos características propias de las Provincias: la igualdad y la autonomía (Castorina de Tarquini, 2003), y consiguientemente es lógico que entre iguales que se autogobiernan los asuntos comunes se conduzcan mediante acuerdos particulares a cada necesidad. La singularidad en las soluciones jurídicas propia de tales acuerdos es lo que permite encauzar las necesidades de cada relación a partir de sus limitantes hidrológicas y geográficas, y de sus condicionamientos económicos y políticos, permitiendo el tratado superar satisfactoriamente la permanente inestabilidad política propia de la coexistencia de la unidad con la diversidad que es generadora de conflictos; y, en caso contrario, la solución viene impuesta por una sola de las partes (Castorina de Tarquini, 2003), aspecto que hace al papel dirimente de conflictos interprovinciales que corresponde a la Corte Suprema en el contexto del artículo 127 CN.

De este modo, se configura la primera forma en que las Provincias argentinas pueden solucionar los conflictos ambientales en cuencas interprovinciales. La negociación y acuerdo resultará la base de la regulación en la materia.

En este sentido, diversos Tratados interprovinciales sobre aguas procuran garantizar aspectos esenciales de mantenimiento y gestión ambiental. La obligación de proteger y conservar los cursos de agua no es extraña a la práctica convencional existente, teniendo distintas exteriorizaciones que resultan concordantes con la obligación constitucional que las autoridades provinciales revisten en la materia por disposición expresa del artículo 41 CN.

La casuística existente comprueba que las estructuras interprovinciales desarrolladas convencionalmente en torno a un curso de agua contemplan acciones en la materia. Este es el caso, entre otros, de la Comisión Interprovincial del Atuel Inferior desarrollada a partir del Protocolo de Entendimiento de 1989 suscripto entre Mendoza y La Pampa -donde las partes contemplan acciones de recuperación y protección del sistema ecológico, entre ellas el aumento de la oferta hídrica a efectos de satisfacer aspectos ecológicos del curso-, de la Autoridad de Cuenca del Río Azul (ACRA) –cuyas funciones contemplan la prevención de la contaminación de las aguas, la estabilización de cauces y márgenes fluviales, el mantenimiento del equilibrio

ecológico en la región, entre otras funciones-, o de la Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Negro, Neuquén y Limay (AIC) –cuyo objeto le impone entender en todo lo relativo a la preservación de los cursos de agua-.

Quizás el caso por excelencia en el que la obligación de preservar el curso de agua se manifiesta, es el que corresponde a la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), organismo constituido convencionalmente a partir de un proceso judicial de recomposición ambiental del curso de agua en base al artículo 41 CN, y cuyo objeto es la regulación y control de las actividades con incidencia ambiental. Las atribuciones de este ente interprovincial, coherentemente con su objeto, muestran con claridad la instrumentación del principio de preservación y conservación de los cursos de agua.

Situación similar se presenta con las atribuciones definidas en el ámbito de la AIC –o, ante la ausencia de ratificación, en proceso de formulación de normas *in fieri* que en el caso del Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO) constituye el Tratado de 1992– en relación a la posibilidad de proponer a los Estados ribereños medidas de prevención y de recomposición ambiental, y adoptar sanciones en caso de inacción de medidas efectivas por las jurisdicciones responsables. Esta posibilidad sancionatoria muestra con claridad la conciencia de obligación que se conforma en el sustrato propio de la relación interprovincial.

A su vez, los regímenes de regulación de caudales acordados interprovincialmente también exteriorizan la protección y preservación de los cursos como un principio del Derecho intrafederal argentino, ya sea a través de la previsión de un caudal mínimo para el mantenimiento del cauce –como ocurre en el Tratado de 1982 sobre el río Bermejo-, o ya sea a través de la fijación de estándares de calidad que limitan el uso –como ocurre con el Tratado de 1976 sobre el río Colorado-. Estas situaciones, muestran nuevamente la relación existente entre el uso equitativo y razonable y la protección y preservación de los cursos de agua.

### *b) Soluciones jurisdiccionales*

Como hemos afirmado anteriormente, cuando un río traspasa la frontera existente entre dos Estados provinciales, el caso es alcanzado por una serie de principios jurídicos que importan la necesidad de que esos Estados procuren un equilibrio entre los mismos tendiente a lograr un aprovechamiento armónico.

Si bien el tratado entre las partes permite superar la permanente inestabilidad política propia de la coexistencia federal de la unidad con la diversidad, si existieran desacuerdos la solución debe ser impuesta por una sola de las partes, generalmente la más fuerte, o sea el órgano central o federal (Castorina de Tarquini, 2003). Consecuentemente, cuando existan conflictos entre los titulares de un recurso compartido, la unión impone la necesidad de una solución superadora de las controversias entre los estamentos que la conforman, y es por ello que no resulta extraño que en los regímenes federativos existan mecanismos para – en ciertos supuestos y bajo particulares características determinadas por los sujetos involucrados- concluir las disputas que enfrenten a los estamentos locales entre sí, o a éstos y la autoridad central (Robledo, 2007).

El sistema constitucional argentino no ha sido ajeno a conflictos en las relaciones interprovinciales en etapas incluso anteriores a su génesis. Por tal causa, acordada la Constitución Nacional en 1853, los Estados provinciales regularon en forma expresa la exclusión de la fuerza para solucionar sus conflictos interestadales, y a tal efecto, el entonces artículo 109 CN de 1853 –concordante con el actual artículo 127 CN de 1994- dispuso que: “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 a la ley”.

Con ello, un rasgo peculiar del régimen federal argentino –y en general de todo encuadre federativo- es la existencia de un órgano encargado de dirimir conflictos entre la Federación y los Estados miembros, salvaguardando la primacía constitucional (Fernández Segado, 2003).

En este esquema, los conflictos interprovinciales que no se resuelvan negocialmente, no pueden continuar por vías de hecho de modo tal que afecten la gobernabilidad de los Estados en disputa, y deben ser sometidos al papel dirimente de la Corte federal. Con ello, el régimen constitucional argentino impone mecanismos superadores de las confrontaciones propias de las autonomías gubernativas que implica la coexistencia de dos sistemas estadales –el federal y los diversos estamentos provinciales- en un mismo territorio.

Debe tenerse presente para comprender el sentido de ésta y otras disposiciones que regulan la intervención judicial en la vida cotidiana, que ante la existencia de situaciones conflictivas se hace necesario que las mismas desaparezcan para que la paz social no se perturbe indefinidamente. Como la autodefensa es un medio imperfecto, al reconocer la posibilidad de lucha, es ineludible que el Estado constituya órganos encargados de examinar las pretensiones que uno esgrime frente a otro, recogiendo y actuando en su caso la que sea conforme al ordenamiento jurídico. Consecuentemente, uno de los cometidos existenciales de la conformación estatal es la resolución de conflictos (Sarmiento García *et al.*, 1997).

Esta configuración de la Constitución Nacional, con fuerte acento en la pacificación de las luchas intestinas, ha sido seguramente superada por la realidad actual, sumida en un Estado de Derecho que excluye en la regularidad de las circunstancias actos que puedan constituir “guerra a otra Provincia” o “invasión de otra Provincia”, aspecto que ya fue observado por la doctrina a principios del siglo XX (De Vedia, 1907; Monte de Oca, 1927).

Sin embargo, y a pesar de la civilidad que ha dejado disueltas en el tiempo las guerras de caudillos, las exigencias de una Federación donde coexisten distintos poderes locales divergentes en una unión general, implica la posibilidad de conflictos entre tales centros de gobierno local, y entre éstos y el federal, siendo por ello de plena actualidad el régimen de solución de conflictos mediante la jurisdicción dirimente de la Corte federal.

En relación a la gestión de los recursos hídricos en cuencas interprovinciales, existe cierta práctica jurisprudencial que ha dirimido conflictos suscitado entre Provincias con respecto al uso de las aguas y su



impacto en los territorios vecinos, pudiéndose citar la célebre causa entre Mendoza y La Pampa por las aguas del río Atuel (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1987), o el conflicto entre Buenos Aires y Santa Fe por la gestión de las aguas de la Laguna La Picasa (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2000).

Sin embargo, no se han producido hasta el momento conflictos dirimentes de estricto corte ambiental entre Estados provinciales. En el Derecho argentino, al igual que en la experiencia de otros países federales (Getches, 1999), los conflictos judiciales interestatales han sido usados por los Estados en conflicto principalmente para tratar de poner límites a la cantidad de agua que se puede extraer de un río; y aunque la actividad judicial dirimente se podría aplicar a cuestiones diferentes de la asignación de cantidades de agua - como podría ser a los flujos necesarios para disminuir la contaminación, o el control de las actividades contaminantes existentes aguas arriba-, no se ha producido una práctica en este sentido.

Posiblemente ello se deba a que –como advierte Getches (1999) - en la actualidad la litigación en relación a la preservación ambiental se ha enfocado desde la perspectiva de las leyes de preservación ambiental en lugar de considerarse la misma en base a los principios que regulan las relaciones interestatales, lo que nos remite a las acciones de preservación del derecho al ambiente y recomposición del daño ambiental, aspecto que introducimos al analizar el alcance del ambiente como bien tutelado, y que profundizaremos en el punto siguiente.

En este sentido, resalta el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2009), donde se desestimó el pedido formulado por organizaciones ambientalistas que –presentándose como terceros litisconsortes y autónomos- solicitaban la reconducción del proceso dirimente concluido entre los Estados de Mendoza y La Pampa en 1987 hacia una acción de recomposición del daño ambiental, planteada como un contenido propio del uso equitativo y razonable que debe existir de la cuenca, entendiendo el Tribunal que lo peticionado “[...] no puede encontrar cabida en esta causa, en virtud de la materia de conocimiento que fijaron oportunamente las partes, y del consecuente alcance objetivo de la sentencia de fs. 1123/1251 vta.”, lo que en nuestra opinión deja entrever la distinción procesal entre un proceso dirimente –destinado a resolver conflictos entre Estados- y uno judicial –destinado a tutelar el derecho del reclamante-.

De igual forma, se aprecia una tendencia por parte de las autoridades provinciales a plantear sus reclamaciones ambientales interjurisdiccionales en base al sistema tutelar que surge de los arts. 41, 43, 116 y 117 CN por sobre el propio de los conflictos políticos que pueden dirimirse entre Estados provinciales ante la Corte federal en base al art. 127 CN. Ejemplo de ello son los procesos de tutela ambiental -en trámite ante la Corte Suprema desde el año 2011- iniciados por las autoridades de Santiago del Estero con motivo de la contaminación de la cuenca Sali-Dulce contra diversos establecimientos industriales radicados en Tucumán (exptes. S.58, 59, 60, 61/XLVII, carat. “Santiago del Estero, Provincia de c/ Compañía Inversora Industrial S.A. y otro s/ amparo ambiental”, “Santiago del Estero, Provincia de c/ Azucarera Juan M. Terán S.A. y otro s/ amparo ambiental”, “Santiago del Estero, Provincia de c/ José Minetti Cía. Ltda. S.A.C.I. s/ amparo ambiental” y “Santiago del Estero, Provincia de c/ Cía. Azucarera Concepción S.A. y otro s/ amparo ambiental).

## LOS CONFLICTOS PARA LA TUTELA DEL DERECHO SUBJETIVO AL AMBIENTE EN CUENCAS INTERJURISDICCIONALES

Más allá de la actuación de las provincias para regular y gestionar sus cuencas interprovinciales, ya sea concertadamente entre ellas o de manera dirimida por la Corte Suprema federal, en Argentina existen mecanismos judiciales para prevenir y recomponer el daño ambiental, sea mediante la acción amparo para la preservación ambiental (art. 43 CN), o a través de la acción de recomposición del daño ambiental (art. 41 CN y Ley 25675).

Estas acciones, presentan como sujetos legitimados activamente a las autoridades públicas competentes en tal preservación, pero también a los propios afectados y a las asociaciones u organizaciones no gubernamentales que propenden esos fines, e incluso –para la recomposición del daño- al damnificado directo (art. 30 Ley 25675).

En principio, por imperio de los art. 116 y 41 CN, y de su desarrollo legal (arts. 7 y 32 de la Ley 25675), la competencia para resolver este tipo de procesos es eminentemente provincial. Excepcionalmente, la jurisdicción de la autoridad federal se activa en cuestiones que produzcan impacto ambiental interjurisdiccional (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2008a), y los afectados consiguientemente sean alcanzados por dicho fuero en razón de las previsiones que sobre las personas surgen del art. 116 CN.

En relación a la protección y recomposición ambiental de cuencas interjurisdiccionales, resalta el caso sustanciado ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación *in re Mendoza, Beatriz S. c/Estado Nacional y o/s s/daños y perjuicios*. En este proceso, con dos destacados pronunciamientos (2006 y 2008b), la autoridad judicial no sólo distinguió con claridad el daño ambiental de los daños patrimoniales individuales causados por una afección ambiental –estableciendo su excepcional competencia sólo sobre aquél- y motivó la formación convencional (a través de la Ley-Convenio 26168 del Estado Federal, a la que adhieren legislativamente a efectos de dar vigencia la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, sino que condenó a las autoridades responsables a un programa de recomposición de la cuenca alterada.

Rodríguez Salas (2008) observa que este proceso ha vedado la potestad discrecional de los Estados locales para ejercer sus funciones policiales de modo incompatible con las garantías, principios y derechos tutelados constitucionalmente, consideración que importa entrelazar la obligación de proteger y conservar el ambiente de las cuencas interjurisdiccionales que los Estados provinciales deben satisfacer, con la posibilidad de los ciudadanos de instar la protección de tal ambiente a través de la tutela judicial.

## CONCLUSIONES

La República Argentina presenta la generalidad de sus aguas de carácter interprovincial, lo que importa un conglomerado de competencias relativas a la gestión de las aguas y la preservación ambiental.

A los fines de considerar la configuración de conflictos de naturaleza ambiental, resulta trascendente el alcance que tal objeto protegido. En el marco constitucional argentino el ambiente como bien tutelado es un entorno antropizado que –sin perder sus cualidades de sano y equilibrado- debe resultar apto para el desarrollo humano, permitiendo las actuales actividades productivas sin comprometer las de las generaciones futuras. Con ello, todo conflicto ambiental se constituirá –más que sobre el mantenimiento de un entorno *in natura*- en función de garantizar un ambiente humano sano y equilibrado.

En este esquema de tutela ambiental, la generalidad de competencias sobre gestión de las aguas y protección del ambiente es una esfera propia de las autoridades provinciales (art. 121 CN), las que en el caso de cursos interprovinciales deben actuar coordinadamente, incluso a través de mecanismos convencionales previstos en el art. 124 CN, pudiendo acudir a la jurisdicción dirimente de la Corte federal en caso de desacuerdo (art. 127 CN).

Sin perjuicio de todo ello, el ambiente como derecho de incidencia colectiva reconocido constitucionalmente habilita a las autoridades y a todo afectado a recurrir a la vía jurisdiccional para instar la tutela de tal prerrogativa, sea para la prevención o cesación de una actividad deteriorante del entorno, o sea para recomponer el ambiente al *status quo* anterior a un menoscabo.

La casuística muestra que es una práctica habitual la existencia de acciones y convenios interprovinciales que encauzan medidas de preservación y gestión ambiental en los cursos de aguas interjurisdiccionales. Sin embargo, en aquellos casos en que tales acciones no se producen, los afectados han podido exigir jurisdiccionalmente la tutela del ambiente afectado en salvaguarda del derecho al ambiente que protege el art. 41 CN.

## REFERENCIAS

- Cano, G., 1978. *Derecho, Política y Administración Ambientales*. Depalma.
- Cano, G., 1984. Aplicabilidad de los principios del derecho internacional a las relaciones interprovinciales en Argentina. *Revista La Ley*, T° C-1129.
- Cano, G., 1985. Política Ambiental y de los Recursos Naturales. *Revista Ambiente y Recursos Naturales*, vol II, 2, pp. 105-112.
- Consejo Federal de Inversiones, 1969. *Los recursos hidráulicos de argentina*, T° 6. CFI.
- Maddalena, P., 1992. La transformación del Derecho a la luz del problema ambiental: aspectos generales". *Revista del Derecho Industrial*, 41, pp. 345-372.
- Moyano, A., La inconsistencia de la ley de cuencas hídricas para Mendoza. *La Ley Gran Cuyo*, T° 2003-289.

- Quiroga Lavié, H., 1996. La protección del ambiente en la reforma de la Constitución Nacional. *Revista La Ley*, diario del 18 de marzo de 1996, p. 1.
- Robledo, N., 2007. El caso Badaro ¿La Corte Suprema va hacia un nuevo rol institucional?. En *Revista La Ley*, T° A-240.
- Sarmiento García, J. et al, 1997. *Derecho Público*. Ciudad Argentina.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1987. *La Pampa, Provincia de c/Mendoza, Provincia de s/acción posesoria de aguas y regulación de usos*. Fallos 310:2479.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2000. *Buenos Aires, Provincia de c/ Santa Fe, Provincia de*. Fallos, 323: 1877.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2009. *La Pampa, Provincia de c/Mendoza, Provincia de s/acción posesoria de aguas y regulación de usos*. Fallos 332: 582.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2006. *Mendoza, Beatriz S. c/Estado Nacional y ots s/daños y perjuicios*. Fallos 329: 2316.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2008b. *Mendoza, Beatriz S. c/Estado Nacional y ots s/daños y perjuicios*. Fallos 331:1622.
- De Vedia, A., 1907. *Constitución Argentina*. Imprenta Coni Hnos.
- Montes de Oca, M., 1917. *Lecciones de derecho constitucional*, T° II. Litografía La Buenos Aires.
- Moyano, A., 1990. *Acciones de preservación y desarrollo del patrimonio ambiental*. Ediarium.
- Bergel, S., 1992. Desarrollo sustentable y medio ambiente: la perspectiva latinoamericana. *Revista del Derecho Industrial*, 41, pp. 303.343.
- Zevallos de Sisto, M., 1994. *Dos décadas de legislación ambiental en la Argentina*. AZ Editores.
- Moyano, A., 1998. Tratados sobre los recursos hídricos compartidos en Argentina. A propósito del Río Colorado. *Revista La Ley*, T° A-1062.
- Getches, D., 1999. Resolución jurídica de los conflictos sobre aguas transfronterizas en los Estados Unidos. *Planificación Hidrológica y Política Hidráulica (El Libro Blanco del agua)*. Civitas.
- Sabsay, A. y Di Paola, M., 2002. El federalismo y la nueva Ley General del Ambiente. *Anales de la Legislación Argentina. Boletín Informativo*, 32, pp. 47-54.
- Brailovsky, A. y Foguelman, D., 2002. *Memoria verde. Historia ecológica de la Argentina*. Sudamericana.
- Fernández Segado, F., 2003. El federalismo en América Latina. *Defensa de la Constitución: garantismo y controles*. Ediar.
- Castorina de Tarquini, M., 2003. La Provincia y las Provincias. *Derecho Público Provincial y Municipal*. La Ley, pp. 237-232.
- Pinto, M., 2003. Consideraciones sobre la pretendida norma de presupuestos mínimos ambientales en materia hídrica. A propósito de la ley 25688. *La Ley*, suplemento de Derecho Ambiental. martes 29 de abril de 2003, p. 1.
- Casabene de Luna, S., 2005. Ambiente y desarrollo en la Constitución Nacional de 1994. *Revista de Derecho Ambiental*, 4, pp. 115-138.
- Brailovsky, A., 2006, *Historia ecológica de Iberoamérica*. Capital Intelectual.
- Andino, M. y Pinto, M., 2008. El derecho humano al ambiente en argentina y su relación con el sistema interamericano de derechos humanos. *El derecho a un medio ambiente adecuado*, Iustel.
- Rodríguez Salas, A., 2008. El fin del federalismo discrecional. *Revista de Derecho Ambiental*, 16, pp. 77-96.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2008a. *Altube, Fernanda Beatriz y otros c/Buenos Aires, Provincia de y otros s/amparo*. Fallos 331:1312.
- Pinto, M., 2010. Caracterización de los organismos de cuenca en el derecho argentino. *Organismos de cuenca en España y Argentina: organización, competencias y financiación*. Dunken.