

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

A fs. 5/205, la Provincia de La Pampa demanda a la Provincia de Mendoza en los términos del art. 127 de la Constitución Nacional, a fin de que V.E.:

I) declare el incumplimiento de la Provincia de Mendoza: 1) al punto 3ro. de la sentencia dictada el 8 de diciembre de 1987, publicada en Fallos: 310:2475, es decir, a la obligación de negociar y celebrar de buena fe los convenios para regular los usos del río Atuel; 2) a distintos puntos de los convenios celebrados durante 1989 y 1992, y se considere la maliciosa demora en el tratamiento y el posterior rechazo del convenio marco de 2008, como un nuevo incumplimiento al fallo citado y de las obligaciones asumidas en los acuerdos anteriores y; 3) a distintas normas constitucionales y de derecho internacional aplicables a la relación que mantiene con la Provincia de La Pampa por la cuenca del río Atuel, como las relacionadas con la afectación del derecho humano al agua, del principio de crecimiento armónico y equilibrado entre las provincias, etc.;

II) se declare la presencia de daño ambiental, como consecuencia de los anteriores incumplimientos, y se ordene su cese y recomposición;

III) se fije un caudal ambiental en forma inmediata, estableciendo al efecto cantidad y calidad mínima del agua a ingresar al territorio pampeano, teniendo en cuenta el derecho humano al agua, al crecimiento armónico y equilibrado entre las provincias y los que le corresponden a la Provincia de La Pampa sobre sus recursos naturales;

IV) se disponga la realización de las obras para: 1) alcanzar dicho caudal, fijándose los plazos de ejecución y; 2) optimizar la utilización del recurso del agua en el sistema de riego;

V) se condene a indemnizar los perjuicios sufridos con motivo de los citados incumplimientos en los que incurrió la Provincia de Mendoza, tomando como base el estudio de la Universidad Nacional de La Pampa que se ofrece como prueba documental, así como aquellos que se produzcan hasta la efectiva concreción del caudal ambiental;

VI) se disponga la creación de un Comité Interjurisdiccional para la cuenca del río Atuel, con la participación del Estado Nacional, a fin de que administre, como autoridad máxima, la utilización del agua en la cuenca, a los efectos ambientales y productivos, y con el cargo de suministrar información en forma periódica a la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre el cumplimiento de su sentencia y secuelas necesarias;

VII) se prohíba a la Provincia de Mendoza que efectúe cualquier tipo de acción u obra sobre el río Atuel y sus afluentes, que implique una alteración de la cantidad o calidad del agua que deba llegar a la Provincia de La Pampa, sin la previa autorización del Comité a crearse; y

VIII) se ordene al Estado Nacional que brinde la colaboración económica, financiera, técnica y toda otra asistencia que resulte necesaria para implementar las obras cuya realización se dispongan tanto en la sentencia definitiva como en la etapa de ejecución.

Recuerda que V.E. reconoció en Fallos: 310:2475 el carácter interjurisdiccional del río Atuel y determinó que las Provincias de Mendoza y La Pampa debían negociar de buena fe

Procuración General de la Nación

para definir las formas a las que se someterían para la utilización común del recurso. Refiere que la demandada no cumplió esa manda jurisdiccional sino que, por el contrario, continuó desarrollando un uso ilegítimo e irrazonable del curso de agua en cuestión. Como consecuencia de ese proceder, denuncia que se ha provocado un inmenso daño ambiental al ecosistema pampeano, que proyecta sus consecuencias sobre los vecinos de esa provincia.

Relata que el 7 de noviembre de 1989 los gobernadores de las Provincias de Mendoza y La Pampa suscribieron un "Protocolo de Entendimiento Interprovincial", a los efectos de tratar el problema de la cuenca del río Atuel. Allí también se previó la creación de la Comisión Interprovincial del Atuel Inferior (C.I.A.I), encabezada por los gobernadores y otros representantes de los estados locales firmantes. Con posterioridad, el 7 de febrero de 1992, ambas provincias junto con el Estado Nacional acordaron un nuevo convenio, posteriormente ratificado por las respectivas legislaturas provinciales y homologado judicialmente ante la Corte, en virtud del cual la Provincia de Mendoza se comprometía a entregar el caudal de agua potable necesario para satisfacer la demanda de uso humano de diversas localidades de la Provincia de La Pampa, como así también a pagarle a la aquí actora regalías hidroeléctricas derivadas de la explotación del Complejo Hídrico Los Nihuales. Como contrapartida de ello, la Provincia de La Pampa prestó su conformidad para la transferencia de la mencionada obra de la Nación a la Provincia de Mendoza y se estableció un sistema de control a favor de la cedente respecto de las actividades que allí se realizarían, a los fines de

garantizar la debida percepción de regalías y los derechos derivados de la sentencia del año 1987. Asimismo, manifiesta que se dispusieron ciertas obligaciones tendientes a que la Provincia de Mendoza cumpla con el aludido fallo de la Corte y se estipuló además que ese acuerdo no afectaría los derechos de la Provincia de La Pampa de compartir con la aquí requerida el uso consuntivo de las aguas del río Atuel.

Señala que el día 7 de agosto de 2008 se celebró un convenio marco entre las mencionadas provincias y el Estado Nacional en el que se previeron una serie de obras (que serían financiadas por el gobierno federal), a los efectos de aumentar el caudal hídrico y la calidad de las aguas del río Atuel y se creó la Unidad de Coordinación Técnica del río Atuel. El instrumento fue ratificado por la legislatura de la Provincia de La Pampa, mas fue desechado por el mismo órgano de la Provincia de Mendoza.

En razón de lo antes expuesto, la actora denuncia que la Provincia de Mendoza no ha cumplido los convenios que suscribió a partir de la manda introducida en la sentencia de 1987 de la Corte sino que, por el contrario, ha continuado desarrollando un aprovechamiento unilateral del río Atuel. Como resultado de lo anterior, revela que se han modificado los caudales fluvioecológicos y ambientales para el territorio pampeano y se han producido diversos daños ambientales, en contradicción con lo prescripto en las leyes nacionales que protegen el ambiente (25.675 y 25.688) y el Acuerdo Federal del Agua, suscripto por provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en agosto de 2003.

Procuración General de la Nación

Destaca no solo la afectación del ecosistema en los bañados del río Atuel y su desembocadura en el río Salado sino también los daños que se proyectan sobre la cuenca de este último y del río Colorado. Además, puntualiza el impacto social producido sobre los bienes y servicios ecosistémicos y las consecuencias demográficas que la alteración del ecosistema ha generado en la zona. Frente a tales circunstancias, la actora reclama la reparación del daño ambiental colectivo y la recomposición del ambiente.

Funda su derecho en los arts. 16, 41, 43, 75 y 127 de la Constitución Nacional, los convenios y acuerdos celebrados con la demandada y el Estado Nacional, y en las leyes nacionales 24.375, 25.675 y 25.688.

Explica que ante las comentadas negociaciones infecundas, el agotamiento de las vías institucionales y los reclamos del pueblo pampeano -derivados de los problemas existentes en la provincia en materia de acceso al agua potable- se encuentra obligada a iniciar esta acción para resolver el presente conflicto interestatal, cuyo conocimiento entiende que le corresponde a V.E. de conformidad con lo previsto en el art. 127 de la Constitución Nacional.

Por otra parte, advierte que no existe litispendencia con la causa P.732, XLVI, Originario "Palazzani, Miguel Ángel c/ Mendoza, Provincia de y otro s/ amparo ambiental", puesto que no se dan los requisitos de los arts. 87, inc. 3°, y 88 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN).

En último lugar, solicita la citación como tercero al pleito del Estado Nacional, con apoyo en los principios de subsidiariedad, solidaridad y cooperación, así como en razón de

su responsabilidad histórica en la producción del daño ambiental denunciado, a partir de la realización y puesta en marcha del Complejo Los Nihuales.

-II-

A fs. 217, V.E. -de conformidad con el dictamen de este Ministerio Público de fs. 215/216- declara que esta causa corresponde a su competencia originaria, corre traslado de la demanda a la Provincia de Mendoza y cita al Estado Nacional como tercero.

-III-

A fs. 268/274, se presenta el Estado Nacional y contesta su citación.

En resumen, señala que ha ejercido un rol de coordinación tendiente a facilitar la comunicación entre los estados locales a los fines de conciliar políticas públicas referidas al ambiente en general y al agua en particular. Sin embargo, explica que su participación se encuentra limitada en lo relativo al recurso interjurisdiccional en cuestión, en virtud de que corresponde a las provincias la competencia ambiental respecto de los recursos naturales que se encuentran bajo su dominio.

Puntualmente, en relación con el acuerdo suscripto en el año 2008, reconoce su celebración mas justifica la falta de ejecución de aquél en que la Provincia de Mendoza no ratificó su contenido, obstando de tal manera a su ejecución. Ante ello, sostiene que la actora no puede reprocharle incumplimiento alguno.

Procuración General de la Nación

-IV-

A fs. 278/624, contesta la demanda la Provincia de Mendoza.

En primer lugar, plantea la incompetencia de esa Corte para conocer en estos actuados en los términos de lo establecido por el art. 127 de la Constitución Nacional, al considerar que lo que aquí se plantea es una causa judicial típicamente jurisdiccional. En línea con lo anterior, postula que el Tribunal no tiene atribuciones para disponer la creación de un comité interjurisdiccional para la cuenca del río Atuel, ya que corresponde a los estados locales -y no al gobierno federal- la integración de poderes de carácter local. Una solución distinta a la que postula, entiende, afectaría la autonomía de las provincias involucradas.

En segundo lugar, esgrime la defensa de cosa juzgada al considerar que la pretensión de la actora no es más que un replanteo de lo ya resuelto en Fallos: 310:2475 bajo el ropaje de una nueva argumentación jurídica. En este punto, manifiesta que es imposible que coexista lo decidido en esa sentencia con lo que aquí requiere la Provincia de La Pampa.

En tercer lugar, estima que la peticionante carece de legitimación para accionar a partir de lo establecido en el art. 30 de la ley general del ambiente (25.675). Detalla que en el aludido precepto se prevé que, deducida la demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares habilitados por esa norma, no podrán interponerla los restantes. Al respecto, recuerda que ante el Tribunal se encuentran tramitando los autos P.732. XLVI, "Palazzani, Miguel Angel c/ Mendoza, Provincia de y otro s/ amparo ambiental". Refiere que allí se plantea una

controversia respecto del mismo bien jurídico en cuestión, en la que se reclama -como en el presente expediente- la recomposición y prevención ambiental. Señala también que en esa causa la actora y el Estado Nacional se encuentran interviniendo en calidad de terceros.

Por otra parte, postula que no le cabe responsabilidad alguna por el actual estado ambiental del territorio pampeano, sino que más bien ese escenario se deriva de las omisiones en materia de políticas públicas de la actora y del Estado Nacional. Con base en ello, opone la defensa de falta de legitimación pasiva.

En subsidio de lo anterior, se refiere al fondo del asunto en cuanto sostiene que no ha incumplido la sentencia de la Corte, ya citada, ni los acuerdos posteriores que vincularon a las partes. Por el contrario, resalta su diligencia y buena fe para las negociaciones que se intentaron y destacó su cooperación brindada a la Provincia de La Pampa para resolver sus dificultades en materia de acceso al agua.

Rechaza -por improcedente- la fijación de un caudal ecológico o ambiental permanente como técnica de recomposición del ambiente. Subraya que en este punto presenta graves deficiencias en su consistencia técnica, lo cual impide su consideración seria. Según su punto de vista, el estudio presentado no acredita la existencia de daño ambiental alguno sino que propone la posibilidad de establecer una distribución de aguas alternativa a la actual en miras a beneficiar a la Provincia de La Pampa y, ante su eventual admisión, advierte que resultaría contradictorio con lo decidido por la Corte en Fallos: 310:2475.

Procuración General de la Nación

Con base en lo anterior concluye que no existe el daño ambiental que aquí se denuncia y descarta la responsabilidad ambiental que se le endilga.

-V-

A fs. 671, el Tribunal remite las presentes actuaciones para que este Ministerio Público se expida acerca de las excepciones opuestas por la Provincia de Mendoza.

-VI-

Advierto que un orden jurídicamente lógico impone tratar, en primer lugar, la incompetencia de la Corte esgrimida por la demandada para intervenir en estos actuados.

Adelanto que, según mi punto de vista, esa defensa no puede prosperar de acuerdo con los argumentos desarrollados en mi dictamen de fs. 215/216, a los que me remito en razón de brevedad.

A lo anterior estimo pertinente agregar que el delicado equilibrio del sistema federal, que asegura la armonía y el respeto recíproco entre los estados provinciales y la de éstos con el poder central, requiere que -como medio de garantizar la paz interior- la Corte Suprema intervenga para resolver las querellas, como la de autos, entre los organismos autónomos partes del cuerpo de la Nación, en ejercicio de las facultades que le conciernen como intérprete final de la Constitución y con la sola exigencia de que tales quejas asuman la calidad formal de una demanda judicial (Fallos: 310:2475 y sus citas).

-VII-

Despejado lo anterior, pienso que corresponde estudiar la defensa de falta de legitimación activa de la Provincia de La Pampa, que la demandada funda en lo previsto por el art. 30, segundo párrafo, de la ley general del ambiente.

En este punto, advierto que, por tratarse la resolución de la presente contienda de una jurisdicción conferida al Tribunal para su conocimiento en instancia originaria, según los términos establecidos en el art. 127 de nuestra Norma Fundamental, se trata de una atribución de raigambre constitucional, de naturaleza restrictiva y no susceptible de ser ampliada ni limitada por normas legales (Fallos: 325:3070; 326:3517 y 3642, y 327:446, entre muchos otros).

A la luz de esa directriz, forzoso es concluir que el argumento de falta de legitimación activa de la Provincia de La Pampa, fundada en la ley general del ambiente, no puede prosperar.

-VIII-

Por lo demás, la Provincia de Mendoza invocó también las excepciones de cosa juzgada y de falta de legitimación pasiva.

Para su estudio, creo pertinente recordar la doctrina de la Corte según la cual, a falta de una ley que regule el procedimiento en forma específica, las demandas entre provincias se encuentran regidas por la ley de procedimiento nacional (Fallos: 165:83).

Procuración General de la Nación

Bajo este prisma, considero que resulta de aplicación el punto 6) del art. 347 del CPCCN en cuanto prevé 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, observo que establecer la existencia de cosa juzgada exige realizar un examen integral de ambas contiendas a los fines de determinar si la sentencia firme del 8 de diciembre de 1987 ha resuelto ya lo que constituye la pretensión deducida en estos autos pues, en este aspecto, la Corte tiene dicho que lo esencial es determinar si los litigios considerados en su conjunto son idénticos o no, contradictorios o susceptibles de coexistir (Fallos: 316:3126).

A estos efectos, estimo pertinente recordar que el reclamo formulado por la Provincia de La Pampa y decidido por la Corte en Fallos: 310:2475, con sentencia firme, tenía por objeto que se condene a la Provincia de Mendoza a "no turbar la posesión que ejerce y le atañe sobre las aguas públicas interjurisdiccionales que integran la subcuenca del río Atuel y sus afluentes, a cumplir lo dispuesto en la resolución 50/49 de Agua y Energía Eléctrica y que se reglen los usos en forma compartida entre ambas provincias" (conf. puntos I. y III. de los antecedentes del fallo citado).

En aquella oportunidad, la Corte resolvió: "1) declarar que el río Atuel es interprovincial -ello, pese a la tesitura de la Provincia de Mendoza que sostenía su dominio

exclusivo en virtud de que aguas debajo de la localidad de Carmensa el río perdía la condición de perenne (conf. cons. 1°)- y que el acuerdo celebrado entre el Estado Nacional y la Provincia de Mendoza el 17 de junio de 1941 no tenía efecto vinculatorio para la actora; 2) rechazar la acción posesoria promovida por la Provincia de La Pampa y las pretensiones de que se dé cumplimiento a la resolución 50/49 y que se regule la utilización en forma compartida entre ambas provincias de la cuenca del río Atuel, siempre que la Provincia de Mendoza mantenga sus usos consuntivos actuales; y 3) exhortar a las partes a celebrar convenios tendientes a una participación razonable y equitativa en los usos futuros de las aguas del río Atuel, sobre la base de los principios generales y las pautas fijadas en esa sentencia".

Por otro lado, a partir de lo requerido en la nueva acción aquí planteada por la Provincia de La Pampa (que ha sido descripto en el acápite I del presente dictamen) advierto que, si bien entre las causas media identidad en los sujetos y -en parte- en el objeto involucrado (en lo que se refiere a la regulación del uso compartido entre ambas provincias del río Atuel); un adecuado estudio de la pretensión deducida me conduce a afirmar que tanto los fines perseguidos como las bases fácticas invocadas en ambos procesos son distintos.

Cierto es que, por una parte, la demanda se encuentra dirigida a dar cumplimiento al punto 3) del fallo anterior; mas no se me escapa que aquí se denuncia la existencia de daño ambiental en la cuenca del río Atuel, respecto del cual se requiere su cese, así como su indemnización y recomposición. Asimismo, se solicita la creación de un ente para la

Procuración General de la Nación

administración común del recurso y que se fije un caudal ambiental mínimo de calidad y cantidad de agua que debe ingresar al territorio pampeano, entre otras cuestiones ambientales. A más de lo anterior, observo que a partir del escenario que describe la Provincia de La Pampa, se estarían produciendo graves incumplimientos de diversas normas constitucionales y de derecho público internacional, a la vez que se estarían afectando derechos y garantías de los habitantes pampeanos.

A partir de tales cuestiones introducidas por la actora -que no fueron objeto de debate en la causa de Fallos: 310:2475- es dable concluir que no se configura una identificación sustancial entre los planteos bajo estudio. Es que, dada la diversidad que se advierte en el objetivo final de cada uno de los procesos, la sentencia a dictarse en autos estimo que no será susceptible de alterar ni resultar contradictoria con lo ya decidido por la Corte.

Así las cosas, razono que la presente excepción debe ser rechazada para amparar así la solución real que se encuentra al alcance del juzgador en cada una de las contiendas (conf. Fallos: 328:3299).

-IX-

Por último, resta tratar la excepción de falta de legitimación pasiva esgrimida por la Provincia de Mendoza, en cuanto considera que no puede reprochársele responsabilidad alguna respecto de las cuestiones que la actora pretende endilgarle.

De acuerdo con la jurisprudencia citada en el segundo párrafo del acápite anterior, y por aplicación de lo establecido

en el punto 3° del art. 347 del CPCCN, considero que esa defensa tampoco puede ser admitida en esta instancia del proceso, sino que corresponderá al Tribunal evaluar su procedencia en la sentencia definitiva.

Así lo pienso puesto que no puede afirmarse ahora, de forma manifiesta, que la Provincia de Mendoza no sea la titular de la relación jurídica sustancial en que se sustenta la pretensión aquí deducida por La Pampa, con prescindencia de que ésta tenga o no fundamento (Fallos: 310:2944; 327:84 y sus citas).

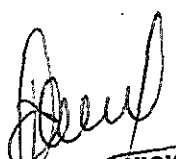
-X-

En atención a lo aquí expresado, y con la salvedad expuesta en el acápite IX, opino que las excepciones opuestas por la demandada deben ser rechazadas.

Buenos Aires, 7 de junio de 2016.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA M. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación