

PODER DE POLICÍA: LOS EFECTOS DE LA CAUSA "MENDOZA" SOBRE LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA COMPETENCIA REGULATORIA Y JUDICIAL EN MATERIA AMBIENTAL, CON PARTICULAR REFERENCIA A LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES*

MARÍA EUGENIA PÁEZ**

Resumen: En el año 2008 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia definitiva en la causa "Mendoza", un proceso ambiental que fue delineado por el Alto Tribunal conforme a las pautas que se derivan del art. 41 de la Constitución Nacional y de la Ley General del Ambiente. Durante su tramitación, se creó la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo y se establecieron reglas de competencia particulares para ese proceso que dieron lugar a contiendas entre los magistrados.

Partiendo de la noción de poder de policía y el deslinde de competencias entre el Estado federal y los Estados locales establecido en el texto de la Constitución Nacional, el presente trabajo tiene por objeto dar cuenta de las consecuencias que se derivan de la integración de la ACUMAR y del establecimiento de aquellas reglas, sobre las potestades de regulación en materia ambiental propias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la competencia de los jueces locales.

Palabras clave: constitución nacional – poder de policía – competencia judicial – medio ambiente – corte suprema de justicia de la nación – cuenca matanza-riachuelo – ciudad autónoma de buenos aires.

Summary: In 2008 the Supreme Court of Justice passed judgment in the case "Mendoza", an environmental judicial process based on section 41 of the Constitution and the General Environment Act. During the process, the Matanza-Riachuelo Basin Authority was created and new rules about jurisdiction were established.

This article was written in order to reveal the effects of Matanza-Riachuelo Basin Authority and these rules on the environmental regulation powers and jurisdiction in City of Buenos Aires, on the basis of the concept of police power and the constitutional distribution of powers among Federal State and Local Governments.

* Segundo puesto del X Concurso de Ensayos "Dr. Ignacio Winizky" sobre Derecho Administrativo, año 2013. El jurado estuvo conformado por los Profs. Dres. Carlos F. Balbín, Fernando R. García Pullés y Héctor A. Mairal. Recepción del original: 31/03/2013. Aceptación: 10/09/2013.

** Estudiante de Abogacía (UBA).

Keywords: constitution – police power – jurisdiction – environment – supreme court of justice – matanza-riachuelo basin – city of buenos aires.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Nacional realiza un reparto de competencias entre la Nación y las provincias creando relaciones de subordinación, participación y coordinación.¹ En cuanto a estas últimas, la norma fundamental, al deslindar las competencias correspondientes al Estado federal y a los Estados locales, sienta en el art. 121 el principio general en virtud del cual “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

Si bien en el marco de un sistema federal de reparto de competencias el derecho federal prevalece sobre el derecho local, según el orden jerárquico establecido en el art. 31 de la Constitución, aquél no puede avanzar sobre las facultades de regulación de las provincias, a las que corresponde el ejercicio del poder de policía sobre las materias que no han delegado.

A raíz de la tramitación de la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo)” (en adelante “Mendoza”), y a los fines del cumplimiento de la sentencia de fondo,² se creó la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) como un ente interjurisdiccional integrado por el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires y dotado de competencias concedidas por los Estados que lo componen.

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció pautas de competencia aplicables en el marco de ese proceso judicial, que motivaron contiendas entre los magistrados del fuero contencioso administrativo y tributario de la Ciudad y el juez federal a cargo del trámite de ejecución de la sentencia dictada en la referida causa.

A continuación abordaremos la noción de poder de policía y el deslinde de competencias entre el Estado federal y los Estados locales en cuanto al ejercicio de las facultades de regulación, haciendo particular referencia a la competencia regulatoria y judicial en materia ambiental.

Seguidamente, caracterizaremos la Autoridad de Cuenca y describiremos las reglas de competencia creadas por la Corte para la causa “Mendoza”, valorando

1. GELLI, M. A., *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, Buenos Aires, La Ley, 2006, p. 28.

2. Pronunciamiento del 08/07/2008, *Fallos*, 331: 1622.

las consecuencias de su establecimiento sobre las facultades de policía ambiental y la competencia judicial que se reservaron los Estados locales y, en particular, la Ciudad de Buenos Aires.

Luego ilustraremos tales consideraciones con el relato de tres casos concretos en que los jueces locales debieron declinar la competencia a favor del fuero federal y, finalmente, presentaremos las conclusiones generales que se desprenden de esta exposición.

II. PODER DE POLICÍA. REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO FEDERAL Y LOS ESTADOS PROVINCIALES. EL ESTATUS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

El poder de policía es definido como la potestad de regular el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales de las personas. Esta potestad estatal de restringir derechos encuentra fundamento constitucional en el art. 14, el cual señala que “todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio”, estableciendo el carácter relativo de éstos. El único órgano que tiene competencia para limitar los derechos de las personas es el Poder Legislativo.³

Según los títulos de habilitación a los que se recurra para legitimar las potestades de regulación estatal, se puede distinguir entre un criterio restringido y uno amplio.⁴ El criterio restringido se caracteriza porque las medidas de intervención estatal adoptadas están destinadas a la protección de la seguridad, moralidad y salubridad públicas. Mientras que, según el criterio amplio, a los títulos recién referidos se añaden la defensa y promoción del interés económico de la sociedad y el bienestar general y, por último, la subsistencia del Estado, debiendo aclarar que en nuestro país rige el segundo criterio descripto.⁵

Sin perjuicio de lo expuesto, actualmente la doctrina propone redefinir el concepto de poder de policía desde la perspectiva de los derechos, tomando en consideración a tal fin las pautas establecidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y partiendo de la base de que el interés colectivo –entendido como aquél que satisface derechos individuales, sociales y colectivos– constituye

3. MARIENHOFF, M. S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1997, t. IV, pp. 530-531.

4. *Ibidem*, p. 537.

5. De los precedentes de la CSJN que dan cuenta del avance de la concepción del poder de policía desde el criterio restringido hacia uno amplio, pueden señalarse los siguientes: *Empresa Plaza de Toros*, 1869, Fallos, 7: 150; *Saladeristas Podestá Santiago c. Prov. de Buenos Aires*, 1887, Fallos, 31: 273; *Ercolano c. Lanteri Renshaw*, 1922, Fallos, 136: 161; *Peralta, Luis c. Estado Nacional*, 1990, Fallos, 313: 1513.

el título de habilitación de las potestades del Estado. En este sentido, el Estado sólo puede restringir derechos en virtud del reconocimiento de otros derechos.⁶

Como dijimos anteriormente, la Constitución Nacional realiza un reparto de atribuciones que determina la existencia de básicamente dos bloques de competencias —el de los Estados locales y el del Estado federal— y establece facultades exclusivas, delegadas, reservadas y concurrentes.⁷ Así, son facultades exclusivas los poderes delegados a la Nación y prohibidos a las provincias (art. 126 de la Constitución) y los poderes reservados a las provincias y prohibidos a la Nación (art. 121 de la Constitución), en tanto que constituyen facultades concurrentes aquellas que pueden ser ejercidas indistintamente por la Nación y por las provincias (ejemplo de ellas son las establecidas en el art. 75, inc. 18, de la Constitución).⁸

Si bien, como principio, el ejercicio del poder de policía corresponde a las provincias, según la materia de la que se trate la competencia regulatoria puede hallarse distribuida entre ambos órdenes en forma concurrente —en cuyo caso queda sujeta tanto al poder de regulación del Congreso de la Nación como al de las legislaturas locales— o haber sido atribuida en forma exclusiva al Estado federal.⁹

En este sentido, la competencia federal de regulación adquiere carácter excepcional, en la medida en que sólo es ejercida cuando ha existido una delegación expresa de competencias por parte de los Estados locales o cuando existe incompatibilidad en el ejercicio simultáneo de la Nación y las provincias, en cuyo caso le corresponde ejercerlo a la primera.¹⁰

En razón de lo expuesto, de plantearse un conflicto entre normas dictadas por las provincias y la Nación, para dirimirlo es necesario, en primer lugar, preguntarse a qué jurisdicción corresponde la facultad de regulación sobre esa cuestión, teniendo en cuenta que las provincias se reservaron tal atribución con excepción de determinadas materias que fueron delegadas. Seguidamente, en caso de que se trate de asuntos que se encuentran sujetos a un poder de policía concurrente, el conflicto debe resolverse mediante un criterio jerárquico, conforme al orden establecido en el art. 31 de la Constitución Nacional, que hace prevalecer la norma federal.¹¹

6. BALBÍN, C. F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2011, t. II, pp. 366-380.

7. *Ibid.* Nota 1.

8. BOTASSI, C. A., *Derecho Administrativo Ambiental*, Buenos Aires, Librería Editora Platense, La Plata, 1997, pp. 63-65.

9. Según la CSJN, las facultades corresponden con exclusividad a la Nación cuando la Constitución concede expresamente al Poder Legislativo Nacional un poder exclusivo, cuando el ejercicio de ese mismo poder se encuentra expresamente prohibido para las provincias o en los casos en que existe una absoluta incompatibilidad en el ejercicio de esos poderes por las provincias. Ver CSJN, *Don Domingo Mendoza c. Prov. de San Luis*, 1865, *Fallos*, 3: 131.

10. MARIENHOFF, M. S., *op. cit.*, pp. 550-551.

11. Criterio sentado por la CSJN en *Sociedad Com. e Ind. Giménez Vargas Hnos. c. Prov. de Mendoza*, 1957, *Fallos*, 239: 343. En sentido concordante: BALBÍN, *op. cit.*, p. 385.

Aún cuando las consideraciones efectuadas se refieren a la distribución de facultades entre las provincias y la Nación, aquéllas resultan igualmente aplicables a la relación entre el Estado federal y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, toda vez que el art. 129 de la Constitución le confiere un régimen de gobierno autónomo similar al de los Estados provinciales.¹² Por ello, todas las referencias a las provincias o Estados locales realizadas en esta exposición, deben considerarse asimismo alusivas a la Ciudad.

III. PODER DE POLICÍA EN MATERIA AMBIENTAL. REPARTO DE COMPETENCIAS A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Sin perjuicio de lo expuesto hasta aquí, la reforma constitucional de 1994 introdujo, a más de las competencias exclusivas y concurrentes, atribuciones compartidas entre la Nación y las provincias, que se caracterizan por el hecho de que ambos órdenes de poderes concurren pero no se superponen en la regulación de determinada materia.¹³

En esta categoría se ubica el tercer párrafo del art. 41 de la Constitución, el cual establece que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”. La norma contiene una expresa delegación de las provincias a la Nación de potestades legislativas de protección ambiental, con las limitaciones que se derivan de ella.

La relación entre los distintos órdenes de competencias es de complemento y puede adoptar dos formas: de relleno o maximizante. En el primer caso, la norma provincial reglamenta o completa aquellos aspectos no previstos en la norma de presupuestos mínimos, mientras que en el segundo caso, la norma provincial optimiza el nivel de protección de la norma de presupuestos mínimos.¹⁴ Tanto el Estado federal como las provincias pueden legislar sobre cuestiones de fondo y de forma.¹⁵

En la causa “Villivar”,¹⁶ el voto concordante de los Ministros Lorenzetti, Fayt y Petracchi interpretó el concepto de complementariedad establecido en el tercer

12. GARCÍA, M., “Poder de policía en materia ambiental. Principio de prevención”, en *La Ley Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 2, n° 6, 2009, pp. 652-661.

13. BALBÍN, *op. cit.*, p. 383.

14. ESAIN, J. A., *Competencias ambientales*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008, pp. 267-274.

15. BOTASSI, C. A., “La experiencia argentina en el control del medio ambiente como sustentabilidad del crecimiento”, *Revista ADA Ciudad*, n° 4, 2011, pp. 29-52.

16. CSJN, *Villivar*, *Silvana Noemí c. Prov. de Chubut*, 2007, Fallos, 330: 1791.

párrafo del art. 41, señalando que supone “agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada”.

De modo que, de acuerdo a lo expuesto hasta aquí, en lo referente a las competencias ambientales, el Estado federal sólo puede legislar en materia de presupuestos mínimos de protección. Tal es el caso de la Ley 25.675 –Ley General del Ambiente–, que establece los presupuestos mínimos “para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable”,¹⁷ insta un régimen compuesto por disposiciones sustanciales y procesales operativas y, en ese marco, define la noción de presupuesto mínimo introducida en el art. 41 de la Constitución. Según el art. 6 de la norma, es presupuesto mínimo “toda norma que concede una tutela ambiental uniforme común para todo el territorio nacional y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental”. Esta definición constituye el límite de la facultad de regulación federal en materia ambiental.

Por su parte, las provincias y la Ciudad Autónoma están facultadas para completar las normas de presupuestos mínimos e, incluso, establecer estándares tuitivos más exigentes que los determinados por la Nación o sancionar leyes de presupuestos mínimos si aquélla no lo hubiera hecho. En este sentido, las jurisdicciones locales se reservaron el poder de establecer los presupuestos definitivos de protección ambiental, siempre que éstos superen el piso de tutela ambiental establecido por el Congreso Nacional en el caso de que hubiera legislado al respecto.¹⁸

El Alto Tribunal ha establecido que corresponde a los Estados locales aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de su comunidad, pues el art. 41 de la Constitución reconoce explícitamente las jurisdicciones locales en la materia y éstas no pueden ser alteradas.¹⁹ En igual sentido, ha señalado que el art. 41 encuentra su razón de ser en que el ambiente es responsabilidad del titular originario de la jurisdicción, es decir, aquél que ejerce autoridad en el entorno natural y en la acción de las personas que inciden en ese medio.²⁰

Asimismo, aplicando ese criterio con relación a la Ciudad de Buenos Aires, en el marco de una causa iniciada contra la concesionaria del servicio de

17. Art. 1°.

18. BEC, E. y FRANCO, H. J., *Presupuestos mínimos de protección ambiental. Tratamiento completo de su problemática jurídica*, Buenos Aires, Cathedra Jurídica, 2010, pp. 99-101.

19. CSJN, *Altube c. Prov. de Buenos Aires*, 2008, *Fallos*, 331: 1312; *Fundación Reserva Natural Puerto Mar del Plata c. Consorcio Portuario Regional de Mar del Plata*, 2006, *Fallos*, 329: 4026; *Prov. de Neuquén c. YPF*, 2006, *Fallos* 329: 2212; entre otros. Esta doctrina fue inicialmente establecida en el caso *Roca, Magdalena c. Prov. de Buenos Aires*, 1995, *Fallos*, 318: 992.

20. CSJN, *Asociación Ecológica Social de Pesca, Caza y Náutica c. Prov. de Buenos Aires*, 2008, *Fallos*, 331:1679, Considerando 7° y CSJN, *ASSUPA c. Provincia de San Juan*, 2007, *Fallos*, 330: 4234, Considerando 10.

transporte ferroviario subterráneo, la Corte, de conformidad con lo dictaminado por la Procuradora Fiscal, consideró que las facultades de regulación y contralor sobre cuestiones vinculadas a la salubridad y protección del medio ambiente corresponden a la CABA.²¹

De lo expuesto se desprende que las cuestiones ambientales conciernen al derecho público local y que corresponde a las provincias y a la CABA la competencia para regularlas, en la medida en que la Nación sólo puede legislar en materia de presupuestos mínimos de protección sin alterar las jurisdicciones locales.

En virtud de ello, si surge el interrogante acerca de qué jurisdicción debe ejercer el poder de policía en materia ambiental en determinado caso, tal conflicto debe dilucidarse mediante la aplicación del principio material –y no por un principio de orden jerárquico–, teniendo en cuenta a tal fin la distribución competencial señalada.²²

IV. COMPETENCIA JUDICIAL EN MATERIA AMBIENTAL ¿QUIÉN INTERPRETA Y APLICA LAS NORMAS DE POLICÍA AMBIENTAL EN EL CASO CONCRETO?

La jurisdicción, en su acepción estricta referida a la función jurisdiccional del Estado, definida en general como la potestad de resolver controversias o cuestiones litigiosas con arreglo a las leyes,²³ otorga a la conflictividad en materia ambiental soluciones preventivas, recomponedoras o reparadoras del daño.

A fin de determinar qué autoridades judiciales deben conocer en estos asuntos –y, por tanto, interpretar y aplicar al caso concreto las normas de policía ambientales–, resulta necesario acudir al estudio de las reglas atributivas de competencias que surgen de las leyes de forma vigentes y del texto de la Constitución Nacional. Previo a ello, recordemos que la competencia es la aptitud de los jueces para dirimir controversias que le son planteadas, de acuerdo a la materia, el grado o el territorio, según la delimitación efectuada por las normas procesales dictadas. De modo que la competencia es establecida por ley y regula las relaciones entre los tribunales en lo que respecta al ejercicio de la jurisdicción.²⁴ Hemos de adelantar que, en materia ambiental, como regla general la competencia es local.

21. CSJN, *Szyma Dirk c. Metrovías S.A.*, 2009, *Fallos*, 332: 2595. La demanda tenía por objeto que se condene a la empresa a adaptar el nivel sonoro emitido por una salida de ventilación a los valores establecidos en la legislación local vigente.

22. BALBÍN, *op. cit.*, p. 383.

23. Sobre este aspecto, ver HARO, R. (1989), *La competencia federal. Doctrina. Legislación. Jurisprudencia*, Buenos Aires, Depalma, 1989, p. 5 y ss.

24. FENOCHIETTO, C. E. *et. al.*, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y*

Comenzaremos desarrollando la excepción a dicha regla. Haciendo mérito del principio según el cual las provincias conservan todo el poder no delegado, la Constitución Nacional establece expresamente los casos en que procede la competencia federal, la que resulta de carácter excepcional y limitado.²⁵

El art. 116 de la Constitución establece los casos en que procede la competencia federal en razón de las personas y de la materia, mientras que la competencia federal en razón del lugar se encuentra hoy en día limitada a controversias surgidas en espacios sujetos a jurisdicción federal, es decir, a los casos de establecimientos de utilidad nacional previstos en el art. 75, inciso 30.

Por su parte, el art. 117 determina las dos formas en que la CSJN ejerce su jurisdicción y, por lo tanto, los medios para acceder a aquélla: la jurisdicción apelada y la jurisdicción originaria y exclusiva. Asimismo, señala que sólo procederá la última cuando se trate de asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en las causas en que alguna provincia sea parte. En todos los demás casos, la Corte conoce por la vía recursiva o apelada.

Si bien estas pautas resultan sustancialmente aplicables a la competencia judicial ambiental, con la sanción de la Ley 25.675 se ha creado un nuevo supuesto de procedencia de la competencia federal en razón de la materia²⁶: los casos en que “el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales”.²⁷

Hasta aquí hemos mencionado los casos en que corresponde a los jueces federales inferiores y a la Corte entender en las causas judiciales que versan sobre asuntos ambientales, habiendo anticipado que la intervención de los tribunales federales reviste carácter excepcional.

Ahora bien, como dijimos anteriormente, el tercer párrafo del art. 41 de la Constitución establece la facultad de la Nación de regular en materia de presupuestos mínimos de protección ambiental, cuidando de no alterar las jurisdicciones

concordado con los códigos provinciales, Buenos Aires, Astrea, 1999, t. I, p. 34.

25. HARO, *op. cit.*, pp. 87-91.

26. ESAIN, *op. cit.*, p. 766.

27. Art. 7°, segundo párrafo. Cabe señalar que, con relación a causas que tienen por objeto la recomposición del daño ambiental, la CSJN tiene dicho que para valorar la procedencia de la competencia federal originaria se debe tener particularmente en cuenta la localización del factor degradante y la necesidad de que otras jurisdicciones intervengan en la recomposición del medio ambiente. Pues si aquél factor se halla en una provincia, sólo deberá responder el Estado local “si se determina que ha incurrido en actos u omisiones en el ejercicio de facultades propias, cual es su poder de policía en materia ambiental”. CSJN, *Asoc. Ecológica Social de Pesca, Caza y Náutica c. Prov. de Buenos Aires*, 2008, Fallos, 331: 1679. En el mismo sentido, ver: CSJN, *Altube, Fernanda Beatriz c. Prov. de Buenos Aires*, 2008, Fallos, 331: 1312 y *Asoc. Argentina de Abogados Ambientalistas c. Prov. de Buenos Aires*, 2008, Fallos, 331: 699; entre otros.

locales. Tal delegación expresa de las provincias al Estado federal parece comprender concretamente competencias de legislación, de lo cual se derivaría que el control del cumplimiento y la aplicación de la normativa ambiental corresponden a las autoridades administrativas y judiciales de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires.

Efectivamente, el primer párrafo del art. 7° y el art. 32 de la Ley 25.675 consagran el principio según el cual para los asuntos ambientales rigen las reglas ordinarias de competencia, en razón de lo cual la aplicación de esa ley y de la normativa ambiental toda concierne a los jueces locales según corresponda por las personas, la materia y el lugar. Esta pauta resulta adecuada, considerando que éstos se encuentran en mejores condiciones de responder frente a los principales problemas o trastornos del ambiente, según las características de cada uno, que suelen ser de distinta naturaleza en cada lugar.²⁸

Del mismo modo, el Máximo Tribunal ha señalado que las cuestiones ambientales conciernen al derecho público local y son, por tanto, competencia de los poderes locales. Tal solución se vincula con el respeto de las autonomías provinciales, en tanto se trata del ejercicio de facultades que los Estados locales se han reservado (art. 121 CN).²⁹

En virtud de las consideraciones efectuadas, no caben dudas en cuanto a que corresponde a las autoridades judiciales de las provincias y de la Ciudad interpretar y aplicar la normativa ambiental –local y de presupuestos mínimos– en los casos que se sometan a su conocimiento, con excepción de la intervención de los tribunales federales prevista en los arts. 116 y 117 de la Constitución y en el segundo párrafo del art. 7 de la Ley General del Ambiente.

V. PROYECCIONES DE LA CAUSA “MENDOZA” SOBRE PRINCIPIOS QUE RIGEN LA COMPETENCIA REGULATORIA Y JUDICIAL EN MATERIA AMBIENTAL, CON PARTICULAR REFERENCIA A LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

En el primer pronunciamiento dictado en el marco de la causa “Mendoza”, el Máximo Tribunal declaró su competencia originaria para entender en el reclamo de

28. La doctrina coincide en afirmar que la pauta establecida en el tercer párrafo del art. 41, en el sentido de no alterar las jurisdicciones locales, refiere especialmente a la jurisdicción provincial en materia judicial, lo cual resulta congruente con el carácter de excepción de la jurisdicción federal. En este sentido: BEC y FRANCO, *op. cit.*, p. 179.

29. *Ibid*, nota 19.

los afectados por la prevención, la recomposición y el resarcimiento del daño colectivo derivado de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo.³⁰

Como señalamos al comienzo de esta exposición, a raíz de aquel primer despacho y durante la tramitación de este proceso ambiental diseñado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se creó una Autoridad de Cuenca y se establecieron nuevas reglas de competencia para el caso concreto, aspectos que han conmovido los principios que rigen la competencia regulatoria y judicial en materia ambiental, anteriormente desarrollados.

V.A. Autoridad de Cuenca

En la sentencia definitiva dictada el 8 de julio de 2008, la CSJN estableció un programa de intervención integral en la Cuenca Matanza-Riachuelo –a fin de implementar el plan para el saneamiento de la zona– y determinó que el sujeto obligado al cumplimiento de aquél sería la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo.³¹ En otras palabras, la Corte encomendó a la ACUMAR la ejecución de la sentencia condenatoria recaída en autos “Mendoza”.

La Ley 26.168, con la estructura de ley de adhesión, creó la Autoridad como un ente de derecho público interjurisdiccional con competencia en el área territorial de la Cuenca, integrado por el Estado federal, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.³²

En cuanto a la composición de la ACUMAR, de la norma de creación surge que la participación de los Estados locales y de la Nación resulta a todas luces inequitativa. En efecto, de los ocho representantes, dos provienen de la Provincia de Buenos Aires, dos de la Ciudad y tres del Poder Ejecutivo Nacional, además del titular de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. A tal rasgo centralizador, cabe agregar que la Autoridad fue creada en el ámbito de la referida Secretaría, la que a su vez ejerce la presidencia, que no es rotativa.³³

Con respecto a las competencias del ente, la ley atribuye a la Autoridad facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la Cuenca. Asimismo, puede intervenir administrativamente en materia

30. Pronunciamento del 20/06/2006, *Fallos*, 329: 2316.

31. *Ibid*, nota 2, considerando 16.

32. Art. 1°. La Ciudad de Buenos Aires adhirió a la Ley 26.168 mediante la sanción de la Ley 2.217.

33. Art. 2°.

de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales y disponer medidas preventivas.³⁴

La norma asimismo regula la relación entre las competencias de las jurisdicciones delegantes y las del ente, estableciendo la prevalencia de las atribuciones en materia ambiental de la ACUMAR sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la Cuenca.³⁵

Sobre este aspecto, el juez federal de Quilmes —a quien la Corte atribuyó competencia para conocer en el trámite de ejecución de sentencia en la causa “Mendoza”—³⁶ interpretó que los Estados locales, mediante la adhesión a Ley 26.168, reconocen la supremacía de la Autoridad de Cuenca, cuyas competencias federales desplazan cualquier otra de índole local, de conformidad con el sistema de jerarquía normativa establecido en el art. 31 de la Constitución.³⁷

Siguiendo los términos empleados por el magistrado, en lo que respecta a las competencias locales que se hallan desplazadas, en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aquéllas se derivan de su condición de corribereña del Riachuelo, el que constituye, en el área de su jurisdicción, un bien de dominio público, en los términos previstos en el art. 8 de la Constitución de la CABA.

Además, los arts. 26 a 31 de la Constitución local, que establecen con fuente en el art. 41 de la Constitución Nacional políticas especiales sobre el medio ambiente y el acceso a una vivienda digna y a un hábitat adecuado, consagran el derecho de los habitantes a gozar de un ambiente sano y, al mismo tiempo, asignan a las autoridades locales la correlativa obligación de trabajar en ese sentido. En efecto, la misma Constitución se encarga de promover políticas que tiendan a la protección, saneamiento y control de la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo y a la regulación de las condiciones de habitabilidad del espacio urbano y determina expresamente que el desarrollo de la política de planeamiento y gestión del ambiente urbano de la Ciudad tiene carácter indelegable.³⁸ Estas constituyen competencias de las autoridades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, como tales, son en principio obligatorias, improrrogables e irrenunciables.³⁹

34. Arts. 5° y 7°.

35. Art. 6°.

36. *Ibid*, nota 2, considerando 20. Es necesario aclarar que, por resolución del 19 de diciembre de 2012, la CSJN escindió la competencia para entender en la ejecución de la sentencia, realizando una división transitoria entre dos tribunales: el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional N° 12 y el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón.

37. Pronunciamiento del 28/12/2010, *ACUMAR s. ordenamiento territorial —de los autos principales Mendoza, Beatriz Silvia y otros c. EN y otros s. daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo—*, considerandos 3° y 4°.

38. Art. 27, incisos 6° y 7°, de la Constitución de la CABA.

39. COMADIRA, J. R., *Procedimiento Administrativo. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*,

En virtud de lo expuesto, cobra particular relevancia la adecuada representación en la ACUMAR de la voluntad los Estados que han cedido facultades mediante la adhesión a la Ley 26.168. Consideramos que tal cesión debe entenderse efectuada con la garantía de la efectiva participación de la Ciudad en las decisiones del ente que signifiquen el ejercicio de estos poderes. Sólo así podremos conciliar la integración de la ACUMAR con los mandatos de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En este sentido, pensamos que las concesiones efectuadas por la Ciudad no pueden implicar el establecimiento de una relación de subordinación frente a la Nación, sino, antes bien, de un vínculo de coordinación, en la medida en que la adhesión a la Ley 26.168 fue efectuada con vistas a superar las complicaciones en la gestión ambiental que se derivan de la coexistencia en el área de la Cuenca de distintas jurisdicciones y competencias.

Por tal razón, la representación en la Autoridad de Cuenca de las distintas jurisdicciones debe ser equilibrada y en igualdad de condiciones y no puede soslayar el carácter autónomo y las facultades de regulación propias de la Ciudad, conferidos mediante el art. 129 de la Constitución Nacional y precisados en el año 1996 con la sanción de la Constitución de CABA.

Por último, cabe señalar que la legislatura porteña se ha manifestado en este mismo sentido al encomendar al Jefe de Gobierno que impulse la modificación de la Ley 26.168, con el propósito de que la integración de la ACUMAR permita la participación equitativa e igualitaria de los Estados que la integran y establezca una presidencia rotativa.⁴⁰

V.B. Reglas de competencia establecidas en los pronunciamientos de la Corte

A fin de asegurar la celeridad en el trámite del proceso, teniendo en consideración la particular situación de daño ambiental que presenta la Cuenca Matanza-Riachuelo, en la sentencia definitiva⁴¹ la Corte regló determinadas cuestiones concernientes a la competencia, que fueron posteriormente aclaradas en un nuevo pronunciamiento⁴² a raíz de las divergentes interpretaciones que realizaron los tribunales que, de alguna manera, debieron expedirse sobre un asunto vinculado a la causa "Mendoza".

Anotada y Comentada, Buenos Aires, La Ley, 2003, pp. 157-165.

40. Art. 8 de Ley 3.947, sancionada en el año 2011.

41. *Ibid*, nota 2.

42. Pronunciamiento del 10/11/2009, *Fallos*, 332: 2.522.

En primer lugar, atribuyó al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes el conocimiento de todas las cuestiones vinculadas con la ejecución de la sentencia condenatoria, en los términos del art. 499 del ordenamiento procesal,⁴³ y le encomendó la revisión judicial de las decisiones de la ACUMAR.⁴⁴ Asimismo, ordenó la acumulación de todos los litigios relativos a la ejecución del plan ante ese juez y declaró que el proceso produce litispendencia respecto de las demás acciones colectivas que tengan por objeto una controversia sobre el mismo bien jurídico, aún cuando sean diferentes el legitimado activo y la *causa petendi*.⁴⁵

En cuanto a la litispendencia declarada, de la interpretación armónica de las reglas de competencia establecidas por la Corte en ambos pronunciamientos, se desprende que deben radicarse ante el Juzgado Federal:

- a. Los procesos cuyas pretensiones impliquen derechos de incidencia colectiva y que tengan por objeto la tutela del ambiente en tanto bien jurídico colectivo.⁴⁶
- b. Las cuestiones comprendidas –sea expresa o virtualmente– dentro de las órdenes impuestas a la ACUMAR en la sentencia definitiva, aun cuando se presenten en procesos que por su objeto se encuentran excluidos de la radicación ante el Juzgado Federal.⁴⁷ Respecto de estos casos, la Corte determinó que aquellas cuestiones deben tramitar ante el juez federal, mientras que la causa en cuyo marco se presenten debe continuar radicada ante el tribunal competente originalmente.

Finalmente, la Corte estableció que todos los conflictos de competencia que se susciten, motivados en las reglas recién mencionadas, serían resueltos por aquélla.⁴⁸

A fin de valorar la incidencia del proceso “Mendoza” sobre las reglas que rigen en materia de competencia judicial, además de las consideraciones efectuadas anteriormente en esta exposición sobre las cuestiones ambientales, resulta de interés la regulación de la competencia contencioso administrativa en el ámbito de la Ciudad.

El art. 48 de la Ley 7 –Ley Orgánica del Poder Judicial– y el art. 2 del Código Contencioso Administrativo y Tributario, concordantemente, establecen como principio general un criterio subjetivo para determinar la competencia contencioso

43. *Ibid*, nota 2, considerando 20.

44. *Ibidem*, considerando 21.

45. *Ibidem*, considerando 22.

46. *Ibid*, nota 42, considerando 4°.

47. *Ibidem*, considerando 5°.

48. *Ibidem*, considerando 8°.

administrativa.⁴⁹ En este sentido, la definen en función de la participación en el litigio en carácter de parte –actora o demandada– de una autoridad de la administración, independientemente de que la resolución del conflicto esté regida por normas de derecho público o normas de derecho privado.⁵⁰ Por su parte, el art. 1° de la norma determina cuáles se consideran autoridades administrativas a los efectos de determinar la intervención de los tribunales del fuero.

Con similar criterio, el art. 7° de la Ley 2.145 –Ley de Amparo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– establece la competencia del fuero cuando la acción de amparo esté dirigida contra autoridades públicas de la Ciudad.

La regulación de la competencia de los magistrados locales se funda en los arts. 81, inciso 2°, y 106 de la Constitución de la Ciudad, que atribuyen a la legislatura porteña la potestad de sancionar el Código Contencioso Administrativo y Tributario y prevén las atribuciones del Poder Judicial de la CABA, y en el art. 129 de la Constitución Nacional, que establece un régimen de gobierno autónomo para la Ciudad y le otorga expresamente facultades propias de legislación y jurisdicción.

Asimismo, consideramos trascendente recordar que, conforme doctrina sentada por la CSJN, son los jueces de cada jurisdicción los que deben conocer en los casos en que se cuestiona la validez de actos dictados por las autoridades locales, y que resulta privativo de ellos interpretar y aplicar primero las normas de derecho público local.⁵¹

Las aclaraciones efectuadas dan cuenta de que, en los diferendos de competencia que abordaremos a continuación, que fueron resueltos a favor del fuero federal, han quedado soslayadas las reglas atributivas de competencia que surgen de las leyes procesales vigentes en la Ciudad y la arraigada opinión de la Corte sobre este aspecto.

49. BALBÍN, C. F. *et al.*, *Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, comentado y concordado*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2010, t. I, p. 6.

50. A diferencia de lo que ocurre en el orden federal, en donde, como principio, la competencia no está definida por quien emite el acto ni por la participación en el litigio de una autoridad. En efecto, pertenecen al ámbito de lo contencioso administrativo federal los conflictos cuya resolución esté regida preponderantemente por el derecho administrativo. En este sentido, ver: CSJN, *Presidente de la Nación*, 2001, *Fallos*, 324: 3863 –entre muchos otros– y GARCÍA PULLÉS, F. R., *Tratado de lo contencioso administrativo*, Buenos Aires, Hammurabi, 2004, t. II, p. 632 y ss.

51. CSJN, *Ramón Andrés Castros c. Prov. de Salta*, 1988, *Fallos*, 311: 2154; *Banco de la Ciudad de Buenos Aires c. Prov. de Buenos Aires*, *Fallos*, 329: 5666; *Basigaluz Saez c. Prov. de Entre Ríos*, 2009, *Fallos*, 332: 548; *Encinas c. Prov. de Corrientes*, 1986, *Fallos*, 308: 1922; *Bernal de Aquino c. Krawerc*, 1986, *Fallos*, 311: 519; entre muchos otros. Asimismo: SAGÜES, N. P., *Derecho Procesal Constitucional. Recurso extraordinario*, Buenos Aires, Astrea, 2002, t. II, p. 51 y ss.

VI. CONSECUENCIAS PRÁCTICAS EN EL ÁMBITO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Los casos que presentaremos fueron resueltos por la Corte, la cual decidió que resultaba competente el Juzgado Federal para conocer en las actuaciones, por aplicación de las reglas de competencia establecidas en la sentencia de fondo y en el pronunciamiento aclaratorio referidos en esta exposición.

VI.A. Relocalización de familias establecidas en el camino de sirga

En los autos "Pajares de Olivera",⁵² se presentó una contienda positiva de competencia entre el titular del Juzgado Federal de Quilmes y el magistrado a cargo del Juzgado de 1ª Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 2, quien, en el marco de las actuaciones, hizo lugar a la medida cautelar de no innovar requerida por la actora y rechazó un planteo de incompetencia del GCBA, que consideró improcedente en virtud del art. 13 de la Ley 2.145.

La ACUMAR, por su parte, interpuso una inhibitoria ante el Juzgado de Quilmes, en los términos del art. 9° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en virtud de la cual el tribunal se declaró competente, solicitando al juez de la Ciudad la remisión de la causa o, de no compartir el criterio adoptado, su elevación a la CSJN para que dirimiera la contienda.

En lo que respecta a los hechos en que se basa la demanda, los actores iniciaron una acción colectiva en el año 2010 a raíz del proceso de desalojo del lugar que habitaban en el Barrio Magaldi, impulsado por el Gobierno de la Ciudad a fin de liberar el camino de sirga de la ribera del Riachuelo. El objeto del proceso consistía en la suspensión de las medidas dispuestas y el establecimiento de un programa de relocalización que les garantice el acceso a una vivienda digna, en el marco del cumplimiento de los objetivos fijados en la causa "Mendoza".⁵³

La CSJN se remitió al dictamen de la Procuradora Fiscal, quien había opinado que la competencia correspondía al Juzgado Federal por encontrarse la acción comprendida dentro de los supuestos establecidos por la CSJN al fijar las reglas de competencia.

52. CSJN, pronunciamiento del 02/11/2010, *Pajares de Olivera, María y otros c. GCBA s. amparo (art. 14 CCABA)*.

53. Cabe señalar que, entre los objetivos fijados por la CSJN en la sentencia del fondo, el programa contempla la limpieza de márgenes del río. Sobre la base de esta última manda se ha procedido a la liberación del camino de sirga.

VI.B. Requerimiento de asistencia médica para ocupantes de un predio

En el año 2011, un grupo de familias ingresaron a un complejo de viviendas aún desocupado, ubicado en el barrio de Villa Soldati de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que estaba destinado a la relocalización de personas que se encontraban viviendo sobre el camino de sirga de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

A raíz de las deterioradas condiciones de habitabilidad del lugar y su efecto sobre la salud de las familias, se inició una acción autosatisfactiva con el objeto de que se ordene al Gobierno de la Ciudad que brinde la asistencia médico-sanitaria necesaria a fin de salvaguardar el derecho fundamental a la salud.

El expediente iniciado⁵⁴ quedó en primer término radicado ante el Juzgado de 1ª Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 3, cuya titular hizo lugar a la medida requerida. Posteriormente, la causa fue asignada al Juzgado N° 2 del fuero, ante el cual la parte actora realizó una nueva presentación a fin de reencauzar la demanda en un proceso de amparo y obtener de parte de las autoridades locales la debida atención de la problemática en materia de vivienda, la que no llegó a ser despachada por el tribunal en virtud de la intervención de la CSJN.

Por su parte, el Juez Federal de Quilmes, que había declarado su competencia para intervenir en lo concerniente a la ocupación del predio, ordenando medidas tendientes a recuperarlo, elevó las actuaciones a la Corte, la cual entendió que el trámite de la acción incoada podía, *prima facie*, interferir en la competencia que ejercitaba el Juzgado Federal. Por ello, y a fin de evitar las consecuencias que podrían derivarse de pronunciamientos contradictorios, suspendió el trámite del proceso ante la justicia local, de toda otra actuación originada o vinculada con la causa y la ejecución de las resoluciones dictadas, ordenando la remisión de las actuaciones a la Corte.⁵⁵

Cabe mencionar que, poco tiempo después del pronunciamiento del Alto Tribunal, se produjo el desalojo del complejo habitacional ocupado, conforme lo ordenado oportunamente por el Juzgado Federal de Quilmes, lo cual tornó abstracto el conflicto de competencia⁵⁶. Finalmente, la Corte declaró la nulidad de todo lo actuado por el Juzgado N° 2.⁵⁷

54. Caratulado *Boggiano, Luisa Carmen c. GCBA s. medida cautelar*, causa N° 40.758/1.

55. CSJN, 13/04/2011, *ACUMAR s. urbanización de villas y asentamientos precarios, legajo de actuaciones ocupación de predio sito en las calles Lafuente, Portela y Castañares, Villa Soldati, CABA s. actuaciones elevadas por el Juzgado Federal de Quilmes*.

56. CSJN, 29/11/2011, *ACUMAR s. urbanización de villas y asentamientos precarios, legajo de actuaciones ocupación de predio sito en las calles Lafuente, Portela y Castañares, Villa Soldati, CABA s. actuaciones elevadas por el Juzgado Federal de Quilmes*.

57. *Ibidem*.

VI.C. Impugnación de una licitación pública convocada por un ente descentralizado de la Ciudad

En la causa “Cámara Argentina de Arena y Piedra”,⁵⁸ tuvo lugar una contienda positiva de competencia entre el Juzgado Federal de Quilmes y el Tribunal Superior de Justicia.

En primera instancia, el titular del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 2 había ordenado cautelarmente la suspensión del trámite licitatorio y rechazado la excepción de incompetencia opuesta por la demandada AUSA S.A.

Tal rechazo fue apelado por AUSA S.A., lo que motivó que la Sala II de la Cámara de Apelaciones de fuero revocara la sentencia y determinara la incompetencia de los tribunales locales para entender en las actuaciones.

Contra esa decisión la actora interpuso recurso de inconstitucionalidad, a raíz del cual el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad declaró la competencia del fuero contencioso administrativo y tributario y decidió elevar las actuaciones a la CSJN a fin de que resolviera el diferendo de competencia, toda vez que el Juzgado Federal de Quilmes, a su vez, había hecho lugar a dos planteos de inhibitoria, presentados por ACUMAR y la demandada AUSA S.A.

La acción fue iniciada contra el Gobierno de la Ciudad y Autopistas Urbanas S.A. —ente que integra la administración pública descentralizada—,⁵⁹ con el objeto de que se declarase la nulidad del llamado a Licitación Pública N° 5/2010, referida al “Proyecto ejecutivo, construcción y mantenimiento del nuevo puente sobre el Riachuelo/Puente Roca-Patricios”, por entender que se hallaban afectados derechos y garantías constitucionales de las empresas asociadas a la Cámara Argentina de Arena y Piedra. Según la actora, de realizarse la obra se verían conculcados los derechos a la libre navegación, a la igualdad ante la ley y a navegar, trabajar y comerciar, pues generaría un obstáculo que no permitiría el paso de los buques de las compañías areneras de la zona.

58. CSJN, pronunciamiento del 04/09/2012, *Cámara Argentina de Arena y Piedra c. GCBA y otros s. amparo (art. 14 CCABA) s. recurso de inconstitucionalidad concedido*. Cabe señalar que en los autos *Lubertino, María José c. GCBA y otros s. amparo (art. 14 CCABA) s. recurso de inconstitucionalidad concedido*, pronunciamiento del 04/09/2012, la Corte decidió la competencia del Juzgado Federal con remisión a la causa “Cámara Argentina de Arena y Piedra”, en tanto se trataba de un asunto sustancialmente análogo. Asimismo, en virtud de la conexidad con “Cámara Argentina de Arena y Piedra”, declarada el 16/10/2012 por la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo CAyT, también fue remitida al juzgado de Quilmes la causa *Arenera Pueyrredón S.A. c. AUSA S.A. y otros s. amparo (art. 14 CCABA)*.

59. Se trata de una sociedad cuyo mayor accionista —con el 95% del paquete accionario— es el GCBA y constituye un ente que se rige por normas de derecho privado pero integra la administración pública descentralizada.

La actora sostiene que el acto administrativo es nulo, entre otras razones, por haberse incumplido con los recaudos previstos en el art. 30 de la Constitución de la Ciudad, que establece la obligatoriedad de la evaluación de impacto ambiental en todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública, y en la Ley 123, reglamentaria de aquél.

Finalmente, la Corte decidió que resulta competente el juez federal por entender que se trata de la licitación de una obra que puede interferir en la recomposición del ambiente de la Cuenca Matanza-Riachuelo y que esa obra se asienta sobre una vía navegable interjurisdiccional cuyos márgenes deben ser saneados según el mandato expresamente establecido en la sentencia condenatoria. Asimismo, remitió al dictamen de la Procuradora Fiscal, quien había opinado que resultan aplicables las reglas de competencia establecidas por la CSJN para el caso "Mendoza", agregando como argumentos que la construcción del puente sobre el Riachuelo integra las medidas de ordenamiento territorial incluidas en el plan de saneamiento, que la construcción del puente impactará sobre el bien jurídico tutelado en la sentencia de fondo y que podría interferir en la reposición del ambiente.

Debemos tener en cuenta que en las presentes actuaciones se cuestiona la validez de un acto administrativo emitido por una autoridad de la Ciudad, en los términos de los arts. 1° y 2° del Código Contencioso Administrativo y Tributario y el art. 7° de la Ley 2.145, y que la obra a la que refiere el llamado a licitación aún no ha sido ejecutada.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Hemos comenzado esta exposición señalando que las provincias son las titulares originarias del poder de regulación y que, excepcionalmente, en algunos casos lo han delegado a la Nación y en otros han establecido la concurrencia de ellas y la Nación en su ejercicio sobre la misma materia.

Asimismo, nos referimos al particular caso de la competencia regulatoria en materia ambiental, en el que la potestad es compartida por la Nación y las provincias en tanto cada jurisdicción legisla sobre aspectos distintos sin superponerse. En este sentido, corresponde a la primera establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental –en los términos del art. 41 de la Constitución Nacional y el art. 6° de la Ley General del Ambiente– y a los Estados locales regular los presupuestos definitivos, que pueden limitarse a completar aquéllos o incluso superar el estándar de protección determinado por el Congreso de la Nación.

En cuanto a la competencia judicial, señalamos que, como principio, corresponde a los jueces de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires interpretar y aplicar la normativa ambiental en los casos concretos, con excepción

de la intervención de los tribunales federales establecida en los arts. 116 y 117 de la Constitución y en el segundo párrafo del art. 7 de la Ley General del Ambiente.

Con relación a la causa "Mendoza" y a la creación de la ACUMAR, advertimos, en primer lugar, que tanto el texto de la Ley 26.168 como la opinión del magistrado de Quilmes confieren a las atribuciones de la Autoridad de Cuenca prevalencia sobre las facultades ambientales de los Estados que la componen, las que resultan desplazadas de conformidad con el orden jerárquico establecido en el art. 31 de la Constitución Nacional.

En este sentido, teniendo especialmente en cuenta que el ente ha sido dotado de potestades que corresponden en primer término a las jurisdicciones locales, señalamos que, en el caso de la Ciudad, los arts. 8° y 26 a 31 de su Constitución establecen derechos de los habitantes y, como contracara de ello, competencias ambientales en cabeza de las autoridades porteñas que, como tales, son de cumplimiento obligatorio, improrrogable e irrenunciable. Incluso, indicamos que el mismo texto constitucional refiere a su carácter indelegable. Por esta razón, consideramos que resulta trascendental que la Ciudad participe en igualdad de condiciones en la elaboración de las decisiones de la ACUMAR, pues sólo de esta manera la adhesión a la Ley 26.168 resultaría compatible con su Constitución.

Seguidamente, describimos las reglas de competencia establecidas por la Corte para la causa "Mendoza", las características de la competencia en lo contencioso administrativo y tributario de la Ciudad y la enraizada opinión de la Corte en torno a la competencia de los jueces de las jurisdicciones locales para interpretar y aplicar las normas de derecho público local y entender en causas en que se cuestiona la validez de actos locales. Ello, a fin de poner de manifiesto que, como se observa en las causas judiciales traídas a colación, las normas procesales de la Ciudad –concretamente el Código Contencioso Administrativo y Tributario y la Ley 2.145– dictadas en ejercicio de facultades propias, así como también la antigua doctrina de la Corte, resultan soslayadas a causa de la aplicación de las reglas de la causa "Mendoza".

Pensamos que las contingencias de la causa "Mendoza" tratadas en este trabajo pueden ser superadas. Una de las posibles vías para otorgar a la Autoridad de Cuenca el carácter de un ente de coordinación –y no de subordinación– de las voluntades de los Estados que la componen consiste en la elaboración de manera consensuada y deliberativa de un acuerdo interjurisdiccional,⁶⁰ en sustitución de la estructura de norma de adhesión que posee la Ley 26.168. Por otro lado, a fin de evitar que los magistrados de la Ciudad sean apartados del conocimiento de asuntos

60. Sobre sistemas de coordinación de competencias ambientales compartidas, ver: BOTASSI, *Derecho Administrativo Ambiental*, *op. cit.*, pp. 67-68. Sobre los acuerdos interprovinciales e intrafederales como expresión de un federalismo de concertación, ver: ESAIN, *op. cit.*, pp. 567-611.

de su competencia, proponemos efectuar en cada expediente judicial concreto un esfuerzo interpretativo a fin de deslindar las cuestiones ineludiblemente implicadas en la ejecución de la sentencia de la causa "Mendoza" de las que no lo están —y que por tanto se rigen por las normas locales de la Ciudad—, efectuando de corresponder un desdoblamiento de la competencia. Si bien no desconocemos que dicho desdoblamiento no se encuentra previsto en las leyes de forma actuales, puede adoptarse como un aspecto a incorporar en las normas procedimentales de un derecho ambiental en formación.

Sea cual fuere la solución que se adopte, deseamos que resguarde adecuadamente el estatus constitucionalmente atribuido a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

BIBLIOGRAFÍA

- BALBÍN, C. F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2011, t. II.
 — *et al.*, *Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Comentado y Anotado*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2010, t. I.
- BEC, E. y FRANCO, H. J., *Presupuestos mínimos de protección ambiental. Tratamiento completo de su problemática jurídica*, Buenos Aires, Cathedra Jurídica, 2010.
- BOTASSI, C. A., *Derecho Administrativo Ambiental*, Buenos Aires, Librería Editora Platense, La Plata, 1997.
- "La experiencia argentina en el control del medio ambiente como sustentabilidad del crecimiento", en *Revista ADA Ciudad*, n° 4, 2011, pp. 29-52.
- CATALANO, M., "Poder de policía en materia ambiental. Distribución de competencias", en *La Ley Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 2, n° 6, 2009, pp. 662-667.
- COMADIRA, J. R., *Procedimiento Administrativo. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Anotada y Comentada*, Buenos Aires, La Ley, 2003.
- ESAIN, J. A., *Competencias ambientales*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008.
- FENOCHIETTO, C. E. *et al.*, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los códigos provinciales*, Buenos Aires, Astrea, 1999, t. I.
- GARCÍA PULLÉS, F. R., *Tratado de lo contencioso administrativo*, Buenos Aires, Hammurabi, 2004, t. II.
- GARCÍA, M., "Poder de policía en materia ambiental. Principio de prevención", en *La Ley Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 2, n° 6, 2009, pp. 652-661.
- GELLI, M. A., *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, Buenos Aires, La Ley, 2006.

- GIL DOMÍNGUEZ, A. y GONZÁLEZ, A., "El caso 'Mendoza', ACUMAR, el poder de policía ambiental y la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires", en *La Ley Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 4, n° 3, 2011, pp. 263-269.
- HARO, R., *La competencia federal. Doctrina. Legislación. Jurisprudencia*, Buenos Aires, Depalma, 1989.
- MARIENHOFF, M. S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1997, t. IV.
- QUIROGA LAVIÉ, H. *et al.*, *Derecho constitucional argentino*, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2009, t. I.
- RODRÍGUEZ, C. A., *Ley General del Ambiente de la República Argentina. Ley 25.675 Comentada. Normativa complementaria*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007.
- SAGÜES, N. P., *Derecho Procesal Constitucional. Recurso extraordinario*, Buenos Aires, Astrea, 2002, t. II.
- VALLS, M. F., *Derecho ambiental*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012.