Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

Buenos Aires, 6 de agosto de 2013.

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que a fs. 130/192 la Universidad Nacional de Salta deduce acción de amparo en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional y de la ley nacional 16.986, contra la Provincia de Salta (Secretaría de Medio Ambiente), ante el Juzgado Federal n° 2 de esa ciudad, a fin de obtener que se declare la nulidad e inconstitucionalidad de los permisos de desmonte otorgados por la autoridad local durante los años 2006 y 2007 en diferentes departamentos provinciales, con fundamento en que habrían afectado los derechos de las comunidades aborígenes que habitan en las zonas en cuestión, por haberse violado el principio de libre consentimiento fundado previo, como así también el derecho a habitar en un ambiente sano y equilibrado.

Solicita que se le ordene a la demandada que se abstenga de otorgar nuevos permisos de desmonte, y que disponga la inmediata reparación del ambiente dañado a través de la formulación de planes de emergencia ambiental para la recuperación de las zonas afectadas.

A fs. 197/199 el juez federal declinó su competencia a favor de esta Corte, por considerar que la causa corresponde a la jurisdicción originaria en tanto se demanda a una provincia y la materia del pleito versa —a su juicio— sobre un asunto de manifiesto contenido federal.

A fs. 212 este Tribunal declaró prematura la incompetencia decidida y ordenó que siga conociendo en el proceso el juzgado referido.

A fs. 251/263 se presentó la Provincia de Salta, planteó la incompetencia del juzgado federal e invocó la prerrogativa que le asiste a la instancia prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional. También opuso la excepción de falta de legitimación activa de la Universidad demandante.

A fs. 274/289 la actora contestó el traslado que le fue conferido y solicitó el rechazo de las excepciones opuestas sobre la base de los argumentos allí expuestos.

A fs. 291, frente a la invocación expresa del Estado provincial de la referida prerrogativa constitucional, el juez federal ordenó la remisión de las actuaciones a esta Corte.

2°) Que de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal a fs. 210/211 y 299, la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta Corte *ratione personae*, como única forma de conciliar el derecho al fuero federal que le corresponde a la Universidad Nacional de Salta en su condición de entidad nacional (artículo 116 de la Constitución Nacional), y la prerrogativa jurisdiccional que le acuerda a la Provincia de Salta el artículo 117 de la Ley Fundamental (Fallos: 317:746; 328:3818, entre otros).

3°) Que, decidido ello, corresponde examinar la cuestión atinente a la legitimación de la Universidad demandante para promover el presente amparo, pues constituye un presupuesto

necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el Tribunal (Fallos: 323:4098), dado que la justicia nacional no procede de oficio y solo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte (art. 2° de la ley 27).

Cabe advertir que de la ampliación de los sujetos legitimados por la reforma constitucional de 1994, no se sigue una automática aptitud para demandar, sin un examen previo de la existencia de una cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción, en atención a que no ha sido objeto de reforma la exigencia de que el Poder Judicial intervenga en el conocimiento y decisión de "causas" (art. 116 de la Constitución Nacional).

4°) Que la pauta a la cual es menester atenerse, como principio, a fin de determinar en cada caso la existencia de legitimación procesal —entendida como la aptitud para ser parte en un determinado proceso— está dada por la titularidad, activa o pasiva, de la relación jurídica sustancial controvertida en el pleito.

El ordenamiento jurídico, sin embargo, contempla casos de legitimación anómala o extraordinaria que se caracterizan por la circunstancia de que resultan habilitadas para intervenir en el proceso, como partes legítimas, personas ajenas a la relación jurídica sustancial en el que aquel se controvierte. En estos casos se produce una disociación entre los sujetos legitimados para demandar y los sujetos titulares de la respectiva relación sustancial (Fallos: 330:2800 y sus citas).

5°) Que en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, los sujetos legitimados para obtener su recomposición son: el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional, y el Estado Nacional, provincial o municipal (artículo 30 de la ley 25.675).

En el sub examine, la Universidad Nacional de Salta precisó que no acciona por un interés personal, nacido de un daño individualmente padecido, sino por el daño ambiental producido (fs. 139 y 279/280).

A su vez, indicó que actúa en su condición de persona jurídica de derecho público y autónoma (artículo 75, inciso 19, Constitución Nacional y ley 24.521), y que como ente estatal a cargo del estudio y desarrollo científico de los valores de la comunidad, tiene dentro de su incumbencia institucional la defensa de los intereses nacionales, y representa una de las manifestaciones jurídicas del Estado Nacional, por lo que se encuentra —según afirma— plenamente legitimada como organismo público para efectuar el planteo de autos en los términos del artículo 30 de la ley 25.675, sin que ello implique ejercer una pretensión distinta a la razón de su existencia (fs. 282 y 284/285).

Aclaró asimismo que no es una asociación como pretendería argüir la demandada, y que la previsión contenida en la citada norma de la Ley General del Ambiente no distingue si el propósito de la entidad nacional versa sobre sus objetivos específicos o funcionales, o si actúa en procura de defender un interés comunitario o del Estado Nacional (fs. 286/287).

En las condiciones expuestas, cabe concluir que la demandante se arroga la legitimación que la legislación específica en la materia le asigna al Estado Nacional para interponer la acción de recomposición del ambiente dañado.

6°) Que al respecto cabe recordar que todo órgano estatal constituye una de las tantas esferas abstractas de funciones en que, por razones de especialidad, se descompone el poder del gobierno; para cuyo ejercicio concreto es nombrado un individuo (o varios) que expresa su voluntad en el mismo valor que la del gobierno, en tanto dicho sujeto está autorizado para "querer" en nombre del todo, dentro del ámbito de su competencia (Fallos: 327:5571; 331:2257).

En oportunidad de delimitar el alcance de la autonomía universitaria, esta Corte sostuvo que ésta implica libertad académica y de cátedra en las altas casas de estudio, así como la facultad de redactar por sí mismas sus estatutos, la designación de su claustro docente y autoridades (Fallos: 322:842; 333:1951).

En ese marco, la legitimación para accionar que pretende arrogarse la Universidad actora en ejercicio de una atribución conferida por la ley al Estado Nacional, excede las facultades propias de esa entidad autónoma, pues las personas públicas tienen un campo de actuación limitado por su especialidad y esta acción no está encaminada a alcanzar ninguno de los objetivos para los que fue creada.

7°) Que, por otro lado, no puede considerarse que la demandante revista la condición de "afectado" en los términos de los artículos 43 de la Constitución Nacional y 30 de la ley 25.675, en la medida en que no ha justificado un agravio diferenciado respecto de la situación en que se hallan los demás ciudadanos, y tampoco puede fundar su legitimación para accionar en el interés general en que se cumplan la Constitución y las leyes (Fallos: 321:1352; 331:1364 y 2287, entre otros).

8°) Que tampoco puede ampararse en la previsión contenida en la parte final del citado artículo 30 de la Ley General del Ambiente 25.675, que dispone que "toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras del daño ambiental colectivo".

En efecto, en la causa S.1144.XLIV "Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo", en la que distintas comunidades aborígenes que habitan en los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria efectuaron un planteo sustancialmente análogo al de estos autos, esta Corte asumió intervención frente a la gravedad de los hechos que allí se denunciaban vinculados con las talas y desmontes de bosques nativos que se realizaban de manera indiscriminada, dispuso las medidas que consideró conducentes a la superación del estado de cosas que dio lugar a la promoción del proceso y, una vez desaparecido el peligro de daño irreversible que generaban aquellas actividades, se desprendió de la causa, señalando que los titulares de los permisos otorgados por las autoridades locales, debían adecuarse a las prohibiciones y limitaciones emergentes de la nueva legislación vigente en la materia en la Provincia de

Salta (sentencia del 13 de diciembre de 2011, considerando 5°, Fallos: 334:1774).

En el marco de la denuncia efectuada en ese proceso, el órgano integrante del Estado Nacional con competencia específica en la materia, cual es, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, asumió una activa participación en la cuestión a los efectos de resguardar el respeto de los presupuestos mínimos en la realización del estudio de impacto ambiental acumulativo allí ordenado por esta Corte.

Asimismo, en la órbita administrativa tramita un expediente vinculado al Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos presentado por la Provincia de Salta, en el que la referida Secretaría ha ejercido las facultades que le confiere su condición de autoridad de aplicación Nacional de la citada ley 26.331, desarrollando planes de manejo y conservación, e implementando acciones concretas sobre los bosques para propender a su manejo sustentable (conf. sentencia citada, considerando 6°).

En tales condiciones, la Universidad Nacional de Salta no puede asumir la gestión de tales asuntos sin invadir las esferas de competencia institucional propias del referido órgano estatal. Tal conclusión no se ve alterada por la autonomía universitaria, desde que ésta no implica su aislamiento respecto del entramado institucional; está inmersa en el universo de las instituciones públicas, es afectada por aquéllas y debe responder a los controles institucionales propios del Estado de derecho (Fallos: 319:3148; 326:1655 y sus citas).

Por amplia que sea la autonomía de la universidad, no deja de estar engarzada en el ordenamiento jurídico en general, sin que pueda sostenerse que es por sí misma un poder en sentido institucional, equiparándola a la situación de las provincias que son expresión pura del concepto de autonomía, cuyos poderes originarios y propios, son anteriores a la Constitución y a la formación del Estado general que ahora integran (Fallos: 322:842).

9°) Que en cuanto a la invocada afectación a los derechos y garantías que la Constitución Nacional y los tratados internacionales le han reconocido a las comunidades indígenas, cabe destacar que el artículo 15 de la Constitución de la Provincia de Salta es casi una transcripción del artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional y, en lo que aquí interesa, dispone: "La Provincia reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas que residen en el territorio de Salta. Reconoce la personalidad de sus propias comunidades y sus organizaciones a efectos de obtener la personería jurídica y la legitimación para actuar en las instancias administrativas y judiciales de acuerdo con lo que establezca la ley".

A su vez, la ley 23.302 también le reconoce personería jurídica a las comunidades indígenas radicadas en el país (artículo 2°).

Al ser ello así, la Universidad Nacional de Salta tampoco cuenta con legitimación para accionar en representación de las comunidades aborígenes que habitan en territorio provincial —las cuales, valga destacarlo, no fueron identificadas—,

pues los derechos que expresamente les reconocen los ordenamientos nacional y provincial se encuentran en una esfera de disponibilidad en cabeza de sus titulares y, por tanto, no pueden ser ejercidos por la aquí demandante con fundamento en disposiciones de su propio estatuto.

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal a fs. 210/211 y 299, se resuelve: I. Declarar que la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta Corte. II. Hacer lugar a la excepción de falta de legitimación activa opuesta por la Provincia de Salta. Con costas (arts. 68 y 69 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, comuníquese a la señora Procuradora General de la Nación y, oportunamente, archívese.

RICARDO LUIS LORENZETTI

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

CARLOS S. FAYT

ENRIQUE S. PETRACCHI

JUAN CARLOS MAQUEDA

CARMEN M. ARGIBAY

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

-//-TO DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON de NOLASCO Y DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON JUAN CARLOS MAQUEDA Y DOÑA CARMEN M. ARGIBAY

Considerando:

Que los infrascriptos coinciden con los considerandos 1° a 4° del pronunciamiento que encabeza la presente sentencia.

5°) Que, según lo dispone el artículo 30 de la ley 25.675, una vez producido el daño ambiental colectivo, "tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción".

En el sub examine, la Universidad Nacional de Salta precisó que no acciona por un interés personal, nacido de un daño individualmente padecido, sino por el daño ambiental producido (fs. 139 y 279/280).

A su vez, indicó que actúa en su condición de persona jurídica de derecho público y autónoma (artículo 75, inciso 19, Constitución Nacional y ley 24.521), y que como ente estatal a cargo del estudio y desarrollo científico de los valores de la comunidad, tiene dentro de su incumbencia institucional la defensa de los intereses nacionales, y representa una de las mani-

festaciones jurídicas del Estado Nacional, por lo que se encuentra —según afirma— plenamente legitimada como organismo público para efectuar el planteo de autos en los términos del artículo 30 de la ley 25.675, sin que ello implique ejercer una pretensión distinta a la razón de su existencia (fs. 282 y 284/285).

Aclaró asimismo que no es una asociación como pretendería argüir la demandada, y que la previsión contenida en la citada norma de la Ley General del Ambiente no distingue si el propósito de la entidad nacional versa sobre sus objetivos específicos o funcionales, o si actúa en procura de defender un interés comunitario o del Estado Nacional (fs. 286/287).

En las condiciones expuestas, cabe concluir que la demandante se arroga la legitimación que el artículo 30 de la ley 26.675 le acuerda al Estado Nacional para interponer acción de recomposición del ambiente dañado.

6°) Que, con carácter preliminar, debe ponerse de manifiesto que la demanda de amparo planteada no se trata de una acción de recomposición del ambiente dañado, por cuanto la pretensión de la actora es de otra naturaleza y está orientada a obtener la declaración de nulidad de los actos administrativos locales mediante los cuales se habrían otorgado permisos de desmonte en diferentes departamentos de la Provincia de Salta.

Sin perjuicio de ello cabe recordar que todo órgano estatal constituye una de las tantas esferas abstractas de funciones en que, por razones de especialidad, se descompone el poder del gobierno; para cuyo ejercicio concreto es nombrado un individuo (o varios) que expresa su voluntad con el mismo valor

que la del gobierno, en tanto dicho sujeto está autorizado para "querer" en nombre del todo, dentro del ámbito de su competencia (Fallos: 327:5571; 331:2257).

En oportunidad de delimitar el alcance de la autonomía universitaria, esta Corte sostuvo que ésta implica libertad académica y de cátedra en las altas casas de estudio, así como la facultad de redactar por sí mismas sus estatutos, la designación de su claustro docente y autoridades (Fallos: 322:842; 333:1951).

En ese marco, la legitimación para accionar que pretende arrogarse la Universidad actora en ejercicio de una atribución conferida por la ley al Estado Nacional, excede las facultades propias de esa entidad autónoma, pues las personas públicas tienen un campo de actuación limitado por su especialidad y esta acción no está encaminada a alcanzar ninguno de los objetivos para los que fue creada.

7°) Que, por otro lado, no puede considerarse que la demandante revista la condición de "afectado" en los términos de los artículos 43 de la Constitución Nacional y 30 de la ley 25.675, en la medida en que no ha justificado un agravio diferenciado respecto de la situación en que se hallan los demás ciudadanos, y tampoco puede fundar su legitimación para accionar en el interés general en que se cumplan la Constitución y las leyes (Fallos: 321:1352; 331:1364 y 2287, entre otros).

8°) Que en cuanto a la invocada afectación a los derechos y garantías que la Constitución Nacional y los tratados

internacionales le han reconocido a las comunidades indígenas, cabe destacar que el artículo 15 de la Constitución de la Provincia de Salta es casi una transcripción del artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional y, en lo que aquí interesa, dispone: "La Provincia reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas que residen en el territorio de Salta. Reconoce la personalidad de sus propias comunidades y sus organizaciones a efectos de obtener la personería jurídica y la legitimación para actuar en las instancias administrativas y judiciales de acuerdo con lo que establezca la ley".

A su vez, la ley 23.302 también le reconoce personería jurídica a las comunidades indígenas radicadas en el país (artículo 2°).

Al ser ello así, la Universidad Nacional de Salta tampoco cuenta con legitimación para accionar en representación de las comunidades aborígenes que habitan en territorio provincial —las cuales, valga destacarlo, no fueron identificadas—, pues los derechos que expresamente les reconocen los ordenamientos nacional y provincial se encuentran en una esfera de disponibilidad en cabeza de sus titulares y, por tanto, no pueden ser ejercidos por la aquí demandante con fundamento en disposiciones de su propio estatuto.

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal a fs. 210/211 y 299, se resuelve: I. Declarar que la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta Corte. II. Hacer lugar a la excepción de falta de legitimación activa opuesta por la Provincia de Salta. Con costas

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

(arts. 68 y 69 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, comuníquese a la señora Procuradora General de la Nación y, oportunamente, archívese.

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

JUAN CARLOS MAQUEDA

CARMEN M. ARGIBAY

Parte actora: **Universidad Nacional de Salta, representada por su rectora, Stella Maris Pérez de Bianchi, y por sus letradas apoderadas, doctoras Ruth Raquel Barros y Guadalupe Fernández Soler.**

Parte demandada: **Provincia de Salta, representada por su apoderado, doctor Benjamín Pérez Ruiz.**