

U. 67. XLVI.

ORIGINARIO

Universidad Nacional de Río Cuarto c/ Córdoba,
Provincia de y otro s/ acción declarativa de
inconstitucionalidad.

10/7/14
Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, *20 de mayo de 2014*.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que a fs. 3/39 la Universidad Nacional de Río Cuarto promueve acción declarativa en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de Córdoba, a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 5º, 6º, 9º, 10, 11, 14, 32, 37, 40, 41, 42 y 55 de la ley provincial 9814 que aprueba el ordenamiento territorial de bosques nativos en esa jurisdicción.

Cuestiona aquella ley en cuanto —a su juicio— al establecer las distintas categorías de conservación I, II y III de sus bosques nativos (zonas rojas, amarillas y verdes, respectivamente) permite en áreas de máxima conservación (categoría I) el ejercicio de actividades expresamente prohibidas por la ley nacional 26.331, las cuales resultan incompatibles con la finalidad allí establecida, autorizando el desarrollo de la actividad minera en todas las categorías (artículo 37).

La impugna asimismo por no exigir —según esgrime— la previa evaluación de impacto ambiental y la instancia de participación para las actividades que enumera como de “aprovechamiento sustentable” (artículos 5º y 6º), y por hacerlo únicamente para los aprovechamientos con cambio de uso de suelo o el desmonte, limitando en este último caso la participación ciudadana solo a las oportunidades en que la autoridad de aplicación provincial lo considere pertinente (artículos 40, 41 y 42).

Sostiene que la ley provincial tampoco respeta el criterio de sustentabilidad ambiental establecido en la ley nacional para realizar la categorización de los bosques, estableciendo que las áreas de infraestructura para producción bajo riego y las zonas estratégicas —a las cuales define como los lugares propicios para la explotación agrícola ganadera— deberán ser zonas verdes (categoría III), lo que impide la protección de esas áreas y fomenta, entre otras cosas, el desmonte del bosque nativo (artículos 10, 14 y 32).

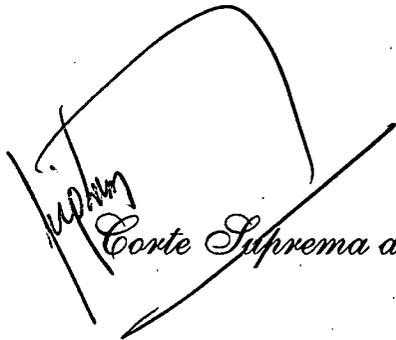
Afirma que la ley en su definición de "zonas que conecten masas de bosques nativos" no solo desconoce los corredores biológicos necesarios para la recuperación de la cobertura boscosa y demás fines de la ley 26.331, sino que la limita a las áreas protegidas y corredores ya reconocidos, lo cual favorece el aislamiento en "parches" de áreas protegidas de jurisdicción nacional o provincial, sin contemplar a los corredores boscosos y riparios que garantizan la conectividad entre ecoregiones y permiten el desplazamiento de determinadas especies (artículo 6°). A su vez, al considerar a estas últimas dentro de la categoría I (zonas rojas), aduce que quedan expuestas a las actividades permitidas por el artículo 5°, entre ellas al "aprovechamiento sustentable" según los alcances de su definición legal.

Todo ello —según esgrime— pone en riesgo de extinción las 800.000 hectáreas de bosques nativos que quedan en la región, provocando la pérdida de la biodiversidad, de la productividad forestal, de los servicios ecosistémicos, del hábitat adecuado para las comunidades campesinas y los pueblos originarios, por lo que resulta violatorio de las leyes nacionales 26.331 y

U. 67. XLVI.

ORIGINARIO

Universidad Nacional de Río Cuarto c/ Córdoba,
Provincia de y otro s/ acción declarativa de
inconstitucionalidad.


Corte Suprema de Justicia de la Nación

25.675, de la Constitución Nacional y de los instrumentos internacionales incorporados en su artículo 75, inciso 22.

Solicita, también, la citación como tercero al pleito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, por ser la autoridad de aplicación de la ley nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10 y 11.

2°) Que de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal a fs. 63/64, la presente causa es de la competencia originaria de esta Corte *ratione personae*, como única forma de conciliar el derecho al fuero federal que le asiste a la Universidad Nacional de Río Cuarto en su condición de entidad nacional (artículo 116 de la Constitución Nacional), y la prerrogativa jurisdiccional que le acuerda a la Provincia de Córdoba el artículo 117 de la Ley Fundamental (Fallos: 317:746; 328:3818, entre otros).

3°) Que, decidido ello, corresponde determinar si la Universidad demandante está legitimada para promover la presente acción, pues tal extremo 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 contentiosos en que es requerida a instancia de parte (artículo 2° de la ley 27).

Cabe recordar la doctrina de esta Corte según la cual la existencia de los requisitos jurisdiccionales es comprobable de oficio, en la medida en que su ausencia o desaparición importa la de juzgar y no puede ser suplida por la conformidad de las partes o su consentimiento por la sentencia (causa M.128.XLVII "Mugnaini Fiad, Eduardo Julio por derecho propio y en su carácter de Defensor del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto c/ E.N.A., ENARGAS y otro s/ amparo ley 16.986", sentencia del 27 de agosto de 2013 y sus citas).

4°) 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" (artículo 116 de la Constitución Nacional).

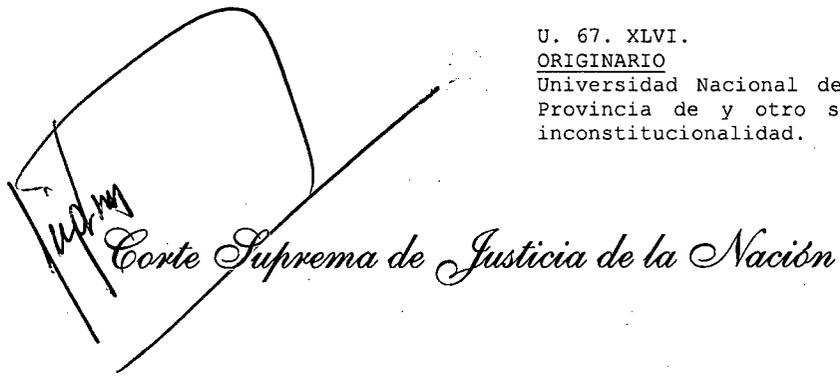
La pauta a la cual es menester atenerse, como principio, a fin de determinar en cada caso la existencia de legitimación procesal —entendida como la aptitud para ser parte en un determinado proceso— está dada por la titularidad, activa o pasiva, de la relación jurídica sustancial controvertida en el pleito.

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 es-

U. 67. XLVI.

ORIGINARIO

Universidad Nacional de Río Cuarto c/ Córdoba,
Provincia de y otro s/ acción declarativa de
inconstitucionalidad.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

tos 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 respecto a la naturaleza jurídica del derecho que se pretende amparar, la Universidad Nacional de Río Cuarto precisó que persigue la efectiva protección de un bien o interés colectivo: los bosques nativos en Córdoba, quedando descartada cualquier defensa de derechos individuales, ya que no está en juego su patrimonio como entidad estatal. Sin embargo, señaló que actúa en calidad de "afectado" en los términos de los artículos 43 de la Constitución Nacional y 30 de la ley 25.675 (fs. 5).

A su vez, afirmó que se encuentra facultada para interponer esta acción a tenor de lo dispuesto en el artículo 1° de su estatuto, en el que se estableció como uno de sus fines el de "Propender desde todos los espacios académicos, de investigación y de extensión a la defensa y protección del medio ambiente" (fs. 5 vta.).

Sostuvo asimismo que sus fines estatutarios y su carácter de entidad estatal nacional, son contestes con el derecho-obligación que pesa sobre el Estado y todas y cada una de las instituciones universitarias de actuar en defensa de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (fs. 6 vta.).

6°) Que es preciso señalar que la pretensión de la actora no reviste las características de la acción de recomposición del ambiente dañado prevista en el artículo 30 de la ley 25.675 —que otorga legitimación para interponerla al afectado, al Defensor del Pueblo, a las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, y al Estado Nacional, provincial o municipal—, sino que es de otra naturaleza pues está orientada a obtener la declaración de inconstitucionalidad de diversos artículos de la ley 9814 de la Provincia de Córdoba que aprueba el ordenamiento territorial de bosques nativos en esa jurisdicción.

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 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 el citado artículo 30 de la ley 25.675 al

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Estado Nacional, excede las facultades propias de esa entidad autónoma, pues las personas públicas tienen un campo de actuación limitado por su especialidad (conf. causa U.11.XLIV "Universidad Nacional de Salta c/ Salta, Provincia de -Secretaría de Medio Ambiente- s/ acción de amparo", sentencia del 6 de agosto de 2013).

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 General del Ambiente, 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 25.675, que dispone que "toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras del daño ambiental colectivo".

En efecto, la Universidad Nacional de Río Cuarto no puede asumir la gestión de los asuntos ambientales sin invadir las esferas de competencia institucional propias del órgano integrante del Estado Nacional con competencia específica en la materia, cual es, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. 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).

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).

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal a fs. 63/64, se resuelve: I. Declarar que la presente causa corresponde a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. II. Declarar la falta de legitimación activa de la Universidad Nacional de Río Cuarto y, en consecuencia, rechazar "in limine" la demanda promovida. Notifíquese, comuníquese a la señora Procuradora General de la Nación y, oportunamente, archívese.



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



ENRIQUE S. PETRACCHI



CARLOS S. FAYT



JUAN CARLOS MAQUEDA

U. 67. XLVI.

ORIGINARIO

Universidad Nacional de Río Cuarto c/ Córdoba,
Provincia de y otro s/ acción declarativa de
inconstitucionalidad.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Profesionales intervinientes: **Parte actora. Universidad Nacional de Río Cuarto. Dres. Hugo Daniel Abraham y Esteban Valentinuzzi, letrados apoderados.**

Dr. Mariano Andrés García Blanco, letrado apoderado del Defensor del Pueblo de la Nación.

