Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, quince de septiembre de 2015

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en la causa ACUMAR s/ ordenamiento territorial", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que el Juzgado Federal de Quilmes, al que se encomendó la ejecución de la sentencia dictada por esta Corte —el ocho de julio de 2008— en la causa "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo", decidió en el marco del expediente N° 21/09, "ACUMAR s/ ordenamiento territorial" prohibir nuevas actividades de movimiento de suelos y extracciones de tosqueras, en el ámbito de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo, comprensiva en lo que aquí interesa, de la totalidad del territorio de la Ciudad de Buenos Aires y de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires que integran la Cuenca (resolución del 9 de septiembre de 2011, apartado I).

2°) Que en la misma resolución, dispuso requerir (ap. II), al Presidente Ejecutivo de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (en adelante, ACUMAR), en forma conjunta con el Secretario de Planificación Estratégica de esta Autoridad, a los miembros del Consejo Ejecutivo de la ACUMAR, "realizar gestiones ante los Estados que la componen, para evitar la prolongación de actividades existentes que no cuenten con habilitación definitiva de la misma o que estén realizando la actividad más allá de lo permitido".

Fundamentó la resolución adoptada en estas razones: a) "se detecta la realización de actividades de movimientos de suelos, dentro del ámbito de la cuenca sin las habilitaciones correspondientes"; b) "respecto de la problemática en la cuestión de suelos, puede advertirse un alto grado de peligrosidad ambiental"; c) "que conforme el control que hoy ejercen las jurisdicciones no se puede asegurar que se posea conocimiento fehaciente de la realidad"; d) "falta de ordenamiento del territorio y de ocupación del suelo por parte de las diferentes demandadas"; y e) que la actividad en cuestión —de movimiento de suelos y extracción de tosca— no se encuentra "coordinada interjurisdiccionalmente".

Sobre esos fundamentos, el juez federal se pronunció en el sentido que: "consecuentemente, no corresponde permitir la creación de nuevos emprendimientos de ese tipo, y debe exigirse un exhaustivo relevamiento de toda el área de la cuenca, a los fines de permitir agotar las tosqueras legales que actualmente existen y fueron habilitadas en el pasado; como también proceder a la regularización de las que corresponda y a la definitiva clausura de las ilegales".

3°) Que contra dicha sentencia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires interpuso el recurso extraordinario cuya denegación origina la presente queja.

La recurrente sostiene que "por los gravosos efectos" de la misma, la resolución impugnada del 9/09/2011, es equiparable a sentencia definitiva; y, concretamente, hay en el caso cuestión federal, en los términos del art. 14, inc. 3°, de la

ley 48, ya que el recurso versa sobre la inteligencia de cláusulas de leyes nacionales y de la Constitución misma y la decisión del tribunal inferior ha sido contraria a esas normas, fundando dicha apelación no sólo en la existencia de cuestión federal, por directa afectación de normas constitucionales y federales, sino además en la arbitrariedad de la sentencia impugnada.

Enfatiza que, la sentencia objeto del recurso excede notablemente la jurisdicción delegada por la Corte en la causa "Mendoza" para la ejecución de su fallo de fecha 8 de julio de 2008, pues se arroga competencias que van más allá de los términos de dicha resolución. Ello ocasiona la descalificación del fallo al estar viciado de arbitrariedad. Pero, al resolver en la forma en que lo hace, el sentenciante lesiona directas normas de rango constitucional.

Argumenta que, la decisión apelada viola la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, por cuanto la atribución de permitir o prohibir actividades que comporten movimiento de suelos corresponde exclusivamente a las autoridades locales. Se entromete en la realización de actos de gobierno propios de las legítimas autoridades de la Ciudad de Buenos Aires, poniendo así en tela de juicio no solamente instituciones básicas de la Ciudad y su normativa constitucional, sino principios cardinales y elementales de la Constitución Nacional, por lo que la cuestión adquiere un interés institucional grave.

También tacha de irrazonable la decisión adoptada por el tribunal de ejecución en cuanto a la prohibición del movimiento de suelos, que sostiene no guarda directa relación con el

saneamiento ambiental de la Cuenca, por lo que a su juicio, vulnera la garantía innominada de razonabilidad, que emana de los arts. 19 y 28 de la Constitución Nacional.

Agrega que en el caso es cuestión de índole federal apta para la procedencia del recurso extraordinario, la interpretación o la inteligencia que debe otorgarse a las disposiciones que regulan la actuación de la ACUMAR en la ley 26.168.

El presentante expresa que el juez de la causa, al prohibir el movimiento de suelos en la Cuenca, comprensivo del área de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -ahora limitada a las comunas que irriga el recurso hídrico, cuya extensión surge de la Resolución ACUMAR 1113/13, del 21/10/2013, que establece el "Mapa de Delimitación Topográfica de la Cuenca" (Anexo I) y el "Informe de delimitación topográfica de la Cuenca" (Anexo II)-, incurrió con arbitrariedad, en un exceso jurisdiccional por invasión de la zona de reserva de otro poder, conculcando de forma flagrante el principio republicano de la división de poderes (art. 1°, Constitución Nacional).

Al calificar de arbitraria la resolución, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires introduce como cuestión central del agravio que existe un apartamiento de lo resuelto por el juzgado de ejecución, respecto del contenido y alcance de la sentencia colectiva, dictada por esta Corte, en los autos principales.

Por último sostiene que la decisión desconoce las facultades de autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, —dejando sin efecto el poder de policía y las competencias regu-

latorias de las autoridades locales— lo que resulta inconstitucional por violar los arts. 5°, 75, 121 y en especial, el art. 129 de la Constitución Nacional. Afecta el derecho de propiedad (art. 17), principio de legalidad (art. 19), y principio de razonabilidad (art. 28). La resolución, postula, se encuentra en contraposición con lo establecido en normas federales, como ser la ley 25.688 de gestión ambiental del agua y la ley 26.168, de creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo.

4°) Que de la lectura de la resolución impugnada, resulta que persigue la finalidad de que ACUMAR realice un relevamiento de la actividad de movimientos de suelos en el territorio de la Cuenca, como asimismo que proceda a la regularización de las extracciones de tosca que corresponda y a la definitiva clausura de las que desarrollan sus actividades ilegalmente, todo ello en el marco del proceso de ordenamiento ambiental del territorio.

En estas condiciones, la prohibición dispuesta por el Juzgado Federal de Quilmes no constituye la sentencia definitiva que exige el art. 14 de la ley 48 para ser revisada en la jurisdicción extraordinaria de esta Corte. Sobre la materia resulta propicio recordar -como se hizo en el precedente "Grupo Clarín y otros S.A. s/ medidas cautelares", (Fallos: 333:1885, considerando 6°) los términos del señero precedente de Fallos: 137:352 suscripto por los jueces Bermejo, González del Solar, Figueroa Alcorta y Méndez. Allí se sostuvo que "...según se ha establecido reiteradamente por esta Corte, tratándose de abrir una tercera instancia, el legislador sólo la autoriza respecto de las sentencias definitivas y por tales se entienden las que dirimen

la controversia poniendo fin al pleito, o haciendo imposible su continuación, o sea, como lo expresaba la Ley de Partidas, aquélla 'que quiere tanto dezir como juyzio acabado que da en la demanda principal fin, quitando o condenando al demandado' (Ley 2 in fine, Título 22, Partida 3ra.; Fallos: 126:297, entre otros)". En efecto, es característico de la sentencia definitiva —como sostenían Imaz y Rey— que después de dictada, el derecho discutido no puede volver a litigarse ("Recurso Extraordinario", 2da. ed., Nerva, Buenos Aires, 1962, pág. 199). Por otra parte, tampoco se ha demostrado la existencia de dos requisitos tradicionalmente exigidos por la jurisprudencia de este Tribunal para equiparar a sentencia definitiva una medida cautelar, esto es, que medie cuestión federal bastante conjuntamente con un agravio que, por su magnitud y por las circunstancias de hecho, resulte irreparable (Fallos: 295:646; 308:90, entre muchos otros).

5°) Que, en efecto, la medida judicial que contiene una prohibición de nuevos emprendimientos mineros, reviste carácter provisorio pues no se presta a controversia que su vigencia temporal está condicionada al cumplimiento por parte de la ACUMAR de las mandas contenidas en la resolución que, por esta vía recursiva, se pretende dejar sin efecto.

De ahí, pues, que cuando la Autoridad de Cuenca —conforme se desprende inequívocamente de la resolución en cuestión— acredite el cumplimiento de lo aquí ordenado, por ante el Juzgado Federal de Morón -a cargo de la segunda etapa de ejecución de la sentencia del 08/07/2008, en este mandato—, que incluye la debida regularización de las extracciones de tosca en el territorio, estarán la ACUMAR así como cada uno de los Esta-

dos que la integran en condiciones de solicitar eficazmente el levantamiento de la prohibición dispuesta.

Una demostración genuina de lo aquí expresado -que deja en claro que el alcance de la prohibición impuesta no es absoluto- es la decisión adoptada por el mencionado Juzgado Federal de Morón, el 17 de febrero de 2013, en la causa C.MAR N° 17/05 caratulada "ACUMAR s/ ordenamiento territorial", en virtud de la cual dispuso levantar "la medida oportunamente decretada en lo que respecta a movimientos de suelo, ello en relación a la extracción del referido para la obra pública AUTOPISTA PRESIDENTE PERÓN, tramos I, II y III, de la cantera "Pontevedra" en el Partido de Merlo, así como los existentes en las adyacencias del Arroyo Cañada La Pantanosa, Arroyo Morales, Río Matanza".

En dicha resolución de levantamiento de la prohibición dispuesta por la sentencia objeto del presente recurso, el juzgador expresó que la situación descripta —caracterizada según la resolución apelada por falta de una política de ordenamiento del territorio y de ocupación del suelo, de coordinación jurisdiccional, y la ausencia de un relevamiento de actividad de movimiento o extracción de suelo en la cuenca "ha sido superada gracias a más de dos años de políticas sostenidas llevadas a cabo conjuntamente por los órganos encargados del saneamiento de la cuenca".

Por ello se desestima la queja. Intímase a la recurrente para que en el ejercicio financiero correspondiente cumpla con el depósito que prescribe el art. 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, bajo apercibimiento de ejecución. No-

tifíquese y archívese. Comuníquese por oficio a los magistrados a cargo de la ejecución.

RICARDO LUIS LORENZETTI

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

CARLOS S. FAYT

VO-//-

JUAN CARLOS MAQUEDA

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

Que el infrascripto concuerda con el voto de la mayoría, el que da por reproducido por razones de brevedad.

Que más allá de que las razones expresadas bastan para rechazar esta presentación directa, las ingentes atribuciones que el Tribunal mantiene y ha puesto en ejercicio en todo lo concerniente a la supervisión sobre el trámite de ejecución encomendada a la magistratura federal de primera instancia, y al cumplimiento por la ACUMAR, al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de los diversos mandatos impuestos en la sentencia definitiva, autorizan a utilizar esta instancia para hacer saber al Estado federado recurrente que los agravios fundados en la invocada afectación de la ley 26.168 y de la autonomía reconocida en el art. 129 de la Constitución Nacional encuentra íntegra respuesta en las consideraciones expuestas en la causa CSJ 641/2011 (47-A) "ACUMAR s/ Ordenamiento Territorial", sentencia del 2 de junio de 2015, disidencia del subscrito, a cuyos fundamentos corresponde remitir por razones de brevedad.

En esa comprensión y sobre la base de los desarrollos conceptuales efectuados en el pronunciamiento citado, corresponde asimismo subrayar que la sentencia definitiva de esta Corte en cuanto condenó a implementar el "Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca" (PISA), necesariamente debería contener conforme surge de la sentencia del 20 de junio de 2006, un proceso de "Ordenamiento Ambiental del Territorio". Éste es un ins-

trumento de política y gestión ambiental, previsto básicamente, en el art. 8°, inciso 1°, de la Ley 25.675 General del Ambiente, y que el art. 10, define de manera flexible refiriendo al "proceso de ordenamiento ambiental", en cuyo contenido se toma en cuenta "aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos de la realidad local, regional y nacional", a la par que el deber de "...asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales[...] garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable". De ahí, que el uso del suelo -incluyendo movimiento de suelos y extracción de tosca, que puede llevar a la degradación de los recursos naturales—, es un dato significativo del desarrollo y generación del ordenamiento ambiental del territorio, que lejos está de ser extraño o apartarse de los contenidos incluidos en la sentencia definitiva dictada por esta Corte el 8 de julio de 2008.

Por ello se desestima la queja. Intímase a la recurrente para que en el ejercicio financiero correspondiente cumpla con el depósito que prescribe el art. 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, bajo apercibimiento de ejecución. Notifíquese y archívese. Comuníquese por oficio a los magistrados a cargo de la ejecución.

CARLOS S. FAYT

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso de hecho interpuesto por la parte actora, el **Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, representada por el **Dr. Ramiro Monner Sans, Procurador General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, patrocinado por los **Dres. Diego Sebastian Farjat y Guillermo Ángel Capeletti.**

Tribunal de Origen: **Juzgado Federal de Quilmes.**