

Derecho de acceso al agua potable. Cuestiones de competencia en un litigio sobre recomposición de un recurso ambiental interjurisdiccional: el cauce del río Paraná.

Silvia Marrama¹

Publicado en Revista Temas de Derecho Civil, Persona y Patrimonio, Dir. Flah, L.;Tanzi, S.Y. Buenos Aires: Edit. Erreius, Junio 2022.

Instagram: https://www.instagram.com/erreius_editorial/

Facebook: <https://www.facebook.com/Erreius/>

Twitter: <https://twitter.com/erreius>

Sitio: www.erreius.com

Youtube: <https://www.youtube.com/c/ErreiusOK>

1. Introducción.

2. Cuestiones de competencia *in re* Asociación Civil con Personería Jurídica Cuenca Río Paraná c/Aguas Santafesinas SA y otros s/amparo ambiental.

2.1. Competencia federal *ratione materiae*

2.1.2. La competencia federal de excepción *ratione materiae* en el art. 7 de la ley N° 25.675

2.2. Competencia originaria *ratione personae*

2.2.1. Limitaciones a la competencia originaria y exclusiva *ratione personae*

2.2.2. Decisión de la CSJN sobre la cuestión de competencia *ratione personae in re* Asociación Civil con Personería Jurídica Cuenca Río Paraná c/Aguas Santafesinas SA y otros s/amparo ambiental

3. Cuestión de fondo

3.1. El derecho de acceso al agua potable

4. Conclusión

1. Introducción

En estas líneas analizaré una reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que versa sobre la facultad de las provincias de declinar la competencia originaria en favor de los tribunales ordinarios cuando no se encuentren involucrados un interés federal o razones institucionales de tal magnitud que hicieren impostergable la intervención de la Corte.

Si bien la sentencia no aborda las cuestiones de fondo (el caso versa sobre la contaminación del valioso recurso ambiental interjurisdiccional cuenca del río Paraná), quizá no sea una mera casualidad que haya sido dictada el 22 de marzo, declarado en 1992 “Día Mundial del Agua” por la Asamblea General de las Naciones Unidas (cfr. Resolución A/RES/47/193), a modo de recordatorio sobre la importancia del agua potable limpia y el saneamiento, esenciales para la realización de todos los derechos humanos (cfr. A/RES/64/292).

La actora, Asociación Civil Cuenca Río Paraná, ha promovido con anterioridad diversas acciones ambientales en aras de la protección y recomposición del cauce del río Paraná.

¹ Abogada-Mediadora, Doctora en Ciencias Jurídicas, Magister en Desarrollo Humano, Profesora Superior en Abogacía, Especialista en Derecho Tributario. Especialista en Gestión de Bibliotecas. Miembro del Instituto de Bioética de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Investigadora categorizada. Profesora asociada ordinaria a cargo de la cátedra de Derecho Público y Privado en la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER). Profesora adjunta ordinaria en la cátedra de Política y Legislación Agraria (UNER). Profesora en la Especialización en Derecho de Familia y en la Maestría de Derecho Tributario en la Pontificia Universidad Católica Argentina “Santa María de los Buenos Aires” (PUCA). Directora de Tesis y miembro de tribunales de evaluación de Tesis de Grado, Postgrado y Doctorado. Autora de un libro y de numerosos artículos, coautora en diversas obras colectivas. ORCID ID <http://orcid.org/0000-0002-2473-6448>.

En 2015 interpuso acción de amparo ambiental contra Atanor S.C.A., para que se dictase, por una parte, una medida cautelar de suspensión del vuelco de efluentes líquidos al Río Paraná y el indebido uso de las aguas subterráneas hasta tanto se obtuviesen las habilitaciones administrativas necesarias y se adecuase la actividad industrial a dichas habilitaciones, por encontrarse en riesgo y lesionado el derecho a la salud y a gozar de un ambiente sano y equilibrado de la ciudadanía en general, y por otra, se ordenase el cese y recomposición o indemnización sustitutiva. La Cámara Federal de Apelaciones de Rosario confirmó el decisorio de primera instancia en lo referido a la declaración de incompetencia de la justicia federal para entender en el amparo por daño ambiental de incidencia colectiva interpuesto, y ordenó la remisión de las actuaciones al juez competente correspondiente de la ciudad de San Nicolás. En dicha oportunidad, la Cámara Federal entendió que corresponde reconocer a las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, así como valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido, porque sin bien la Constitución Nacional (CN) establece que le cabe a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas (art. 41 , tercer párrafo CN)².

Cabe recordar también que en 2020, la misma asociación interpuso una demanda contra Carboquímica del Paraná S.A., industria que emanaba efluentes gaseosos; vertía líquidos contaminantes sobre el río Paraná y enterraba residuos peligrosos, y contra el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), con el objeto de que se ordenase el cese de la contaminación y la recomposición del daño ambiental o se la condenase a pagar una indemnización sustitutiva. Además, solicitó como medida cautelar que se suspendiese la actividad industrial hasta que se resolviese el fondo de la cuestión. En este caso, la Cámara de Apelaciones de Rosario revocó la resolución del juzgado de primera instancia que había concedido la medida dado que, en razón de la detección de incumplimientos de la normativa ambiental, el OPDS había dispuesto la clausura preventiva del establecimiento y prohibido la generación de residuos de cualquier tipo, y luego de realizadas determinadas tareas de saneamiento, el organismo había ordenado su levantamiento. Contra esa decisión, la parte actora interpuso un recurso extraordinario federal que, denegado, motivó la presentación de un recurso de queja. La Corte Suprema de Justicia de la Nación habilitó días y horas inhábiles y el 30/06/2020 hizo lugar, mediante sentencia firmada por los ministros Lorenzetti, Rosatti, Maqueda y Highton de Nolasco, al recurso de queja interpuesto, declaró procedente el recurso extraordinario y dejó sin efecto la sentencia apelada³.

En “Asociación Civil con Personería Jurídica Cuenca Río Paraná c/Aguas Santafesinas SA y otros s/amparo ambiental”, caso bajo análisis, la actora -legitimada de acuerdo con las disposiciones de los arts. 41 y 43 CN- promovió ante la justicia federal con asiento en la Provincia de Santa Fe, dos acciones para lograr el saneamiento del vuelco de efluentes cloacales que -sin previo tratamiento- realizaban los demandados sobre el cauce del río Paraná, y la construcción de la infraestructura necesaria para realizar el referido tratamiento previo. Por una parte, la asociación dedujo acción de amparo ambiental contra la provincia -Ministerio de Infraestructura y Transporte- y el Ente Regulador de Servicios Sanitarios, y a la vez promovió acción preventiva de daño ambiental de incidencia colectiva contra la empresa Aguas Santafesinas S.A., concesionaria de los servicios de provisión de agua potable y de desagües cloacales y tratamiento en la ciudad de Rosario y en otras ciudades.

En este caso⁴ se realizan dos planteos respecto de la competencia: uno en razón de la materia, fundado en la disposición del segundo párrafo del art. 7 de la ley N° 25.675 General del Ambiente, y el otro en razón de la persona, el último de los cuales fue resuelto recientemente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

2. Cuestiones de competencia *in re* “Asociación Civil con Personería Jurídica Cuenca Río Paraná

² CFedApelRosario, Asociación Civil Protección Ambiental del Río Paraná Control de Contaminación y Restauración del hábitat y otro c / ATANOR S.C.A. s/ amparo ambiental. 13/01/2015.

³ CSJN N° 3570/2015/1/1/RH1. Asociación Civil Protec. Ambiental del Río Paraná Control de Contaminación y Restauración del hábitat y otro c/ Carboquímica del Paraná S.A. y otro s/ incidente de medida cautelar.

⁴ CSJN, Asociación Civil con Personería Jurídica Cuenca Río Paraná c/Aguas Santafesinas SA y otros s/amparo ambiental, 22/03/2022.

c/Aguas Santafesinas SA y otros s/amparo ambiental”

2.1. Competencia federal *ratione materiae*

La jueza a cargo del Juzgado Federal N° 2 de Rosario se declaró incompetente por entender que no estaba demostrada la “efectiva degradación” del recurso ambiental interjurisdiccional invocada, exigida para la configuración de la competencia federal por el segundo párrafo del art. 7 de la ley N° 25.675 de Política ambiental nacional. Apelada la resolución por la actora, la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario, Sala B, la revocó por considerar -en sintonía con el dictamen del fiscal- que de la prueba documental acompañada al expediente, en particular la "P121 - Caracterización físico-química y toxicológica de aguas superficiales del Río Paraná en situaciones de aguas altas y estiaje", se desprendía la efectiva contaminación o degradación del recurso interjurisdiccional.

2.1.2. La competencia federal de excepción *ratione materiae* en el art. 7 de la ley N° 25.675

En consonancia con lo dispuesto por los arts. 41 y 124 CN, la ley N° 25.675 General del Ambiente (LGA) establece en su artículo 32 que “La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia”, mientras que el primer párrafo del art. 7 determina que “corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas” la competencia judicial para aplicar sus disposiciones.

La doctrina entiende que la interpretación del primer párrafo del art. 7 LGA debe ser amplia, dada la naturaleza de norma general marco que ostenta la ley N° 25.675. Por ello, las disposiciones sobre competencia judicial del art. 7 resultan aplicables incluso a los casos en los que la LGA se aplique indirectamente -v.gr. las leyes ambientales especiales que se ocupan de temas específicos en que se generen conflictos ambientales-, “siempre que no exista - dentro de las normas sectoriales - una regla de atribución competencial nueva y específica, que por ser regla especial puede derogar a este contenido o regla general”⁵.

Dado que la regla general –como sucede siempre en materia de competencia judicial- es la intervención de la justicia provincial (cfr. primer párrafo art. 7 LGA, 121 y 116 CN), los elementos que activan la competencia federal judicial ambiental (art. 116 CN y segundo párrafo art. 7 LGA) deben interpretarse de modo restrictivo. En su segundo párrafo, el art. 7 LGA determina que “en los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal”. Señala con acierto Esain que se trata de una norma de coordinación que crea un supuesto para la intervención de la justicia federal en razón de la materia, que incluye dentro de sí tanto actos como omisiones o situaciones generadas. “Esto amplía el abanico de supuestos de hecho ya que pueden abordarse no sólo a actos sino a las alteraciones provocadas por el no actuar. La acción incluye no sólo los actos administrativos estatales, sino la simple actividad “de hecho” estatal, cuando lesione un derecho individual, aunque no existiera resolución expresa del órgano público. La omisión implica intervenir en supuestos en que la afección o alteración del ambiente se produzca por el no hacer cuando existe obligación de actuar”.

Por ende, la competencia federal judicial ambiental se compone de dos elementos:

a) **dinámico, activo**: la efectiva degradación o contaminación.

Es decir que la norma exige, por una parte, “un grado de concretización del elemento fáctico que resulta mucho más importante que la mera posible contaminación, potencial”. Además requiere degradación, es decir, “la transformación de una sustancia compleja en otra de estructura más sencilla”, o bien la contaminación, que es “la acción de alterar nocivamente la pureza o las condiciones normales de una cosa o un medio por agentes químicos o físicos”.

Sostiene Esain que la efectiva degradación o contaminación es el elemento que se exige para la atribución de competencia ambiental federal, mientras que el daño al ambiente o daño ambiental será objeto de proceso y sentencia definitiva. El concepto de daño ambiental de incidencia colectiva -definido por el art. 27 LGA como “toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de

⁵ Cfr. Esain, José Alberto, Competencia federal en materia de derecho ambiental, en Palacio de Caeiro, Silvia Beatriz (Directora), Tratado de Derecho Federal y Competencia Federal, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2012.

los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos”-, se reduce a la noción de alteración relevante, sin considerar la degradación.

b) **estático, pasivo**: el recurso ambiental interjurisdiccional.

Este elemento se encuentra en consonancia con el texto de la LGA, que “trata de un modo particular las políticas que se ciñen sobre sistemas ecológicos compartidos en los principios de solidaridad –abocado a la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos- y cooperación –que pone el foco sobre la utilización equitativa, racional y conjunta-”⁶.

Respecto del elemento “recurso ambiental interjurisdiccional” del art. 7 segundo párrafo de la LGA, enseña Esain que se trata de un requisito en razón de la materia, y no del lugar, pues es la naturaleza del recurso la que habilita la competencia federal. Es decir que el supuesto que habilita la intervención del fuero de excepción depende de datos fácticos, tal como sucede en el caso bajo análisis, en el que nos encontramos frente a la cuenca del río Paraná, que baña las tierras de más de una provincia⁷. Si, ante una actividad que afecta su potabilidad, el caso llega a los estrados de la justicia, “está claro que el juez que resuelva el conflicto no puede pertenecer a la provincia donde se produce el inconveniente pues se estaría colocando en un lugar desigual a las restantes provincias que tienen dominio sobre ese recurso que es compartido por varios integrantes de la federación”⁸.

En el reciente fallo dictado *in re* “Fábrica Militar Río Tercero s/ infracción ley 24051” -causa en la que se investiga la descarga de emanaciones gaseosas con concentraciones superiores a los límites permitidos, y el vuelco de efluentes líquidos sin el adecuado tratamiento al río Tercero, afluente del río Carcarañá, que desemboca en el río Paraná-, la CSJN sostuvo que corresponde la competencia de la justicia federal. Ello dado que, a partir del análisis del grado de contaminación registrado, las características del curso de agua receptor de la contaminación, el elemento contaminante de que se trata, la distancia que este debe recorrer, su volumen, y otros datos que se estimaron pertinentes a los fines de determinar la potencialidad contaminante, se puede concluir, con los estándares de ponderación provisorios y restringidos característicos de la etapa inicial del proceso, la presencia de elementos que permiten razonablemente colegir el requisito de afectación interjurisdiccional, en consonancia con los principios de congruencia, de prevención, precautorio, y de sustentabilidad, entre otros, que informan todo el sistema de derecho ambiental, cuya su aplicación resulta determinante también en cuestiones de competencia.

Por otra parte, la mayoría de los jueces de la Corte entendió que la noción que da sentido a la cuenca hídrica es la de unidad, en la que se comprende el ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y a un ambiente particular y la esencial interrelación entre los componentes de una cuenca hídrica, que hace del curso de agua un verdadero sistema, se refleja en la estrecha interdependencia observable entre sus diversos elementos. La concepción de unidad ambiental de gestión de las cuencas hídricas, como bien colectivo de pertenencia comunitaria y de objeto indivisible, se encuentra previsto con claridad y contundencia en el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (arts 2, 3 y 4 ley 25.688).

En disidencia, los jueces Rosenkrantz y Highton de Nolasco sostuvieron la inexistencia de probanzas efectivas –no meramente conjeturales– que, con un grado de convicción suficiente, demuestren que la descarga de emanaciones gaseosas a la atmósfera y el vuelco de efluentes líquidos sin adecuado tratamiento al río Tercero por las empresas Fábrica Militar Río Tercero y Petroquímica Río Tercero afectan a las personas o al ambiente fuera de los límites de la Provincia de Córdoba, y que por lo tanto no correspondía la competencia federal, dado que la intervención del fuero federal está limitada a los casos en los que la afectación ambiental interjurisdiccional esté demostrada con un grado de convicción suficiente⁹.

6 Cfr. Esain, José Alberto, Competencia federal en materia de derecho ambiental, en Palacio de Caero, Silvia Beatriz (Directora), Tratado de Derecho Federal y Competencia Federal, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2012.

7 Cfr. Seghetti Frondizi, D., Marrama S. E. Hidrovía del Paraná : relevancia político-económica y desafíos actuales [en línea]. Papers de ElDial.com. 01 de octubre 2019. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/11383>.

8 Cfr. Esain, José Alberto, Competencia federal en materia de derecho ambiental, en Palacio de Caero, Silvia Beatriz (Directora), Tratado de Derecho Federal y Competencia Federal, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2012.

9 Cfr. CSJN, Fábrica Militar Río Tercero s/ infracción ley 24051, 01/07/2021, en Corte Suprema de Justicia de la Nación Ambiente. Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación 2021. 1a de, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Corte

2.2. Competencia originaria *ratione personae*

Resuelta la declaración de incompetencia de la jueza federal de primera instancia *in re* “Asociación Civil con Personería Jurídica Cuenca Río Paraná c/Aguas Santafesinas SA y otros s/amparo ambiental”, el Estado Nacional -Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda-, citado como tercero en los términos del art. 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN), compareció y dedujo excepción de incompetencia, por considerar que el proceso debía tramitar ante la instancia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, toda vez que una provincia y el Estado Nacional son parte en una causa de naturaleza federal (cfr. art. 117 CN y segundo párrafo del art. 7 de la ley N° 25.675).

Ante el rechazo del planteo formulado, el Estado Nacional apeló la decisión. La alzada declaró la incompetencia del juzgado federal y remitió las actuaciones a la CSJN en razón de las partes intervinientes y por ser la materia del pleito de carácter federal (recomposición de un recurso ambiental interjurisdiccional, el río Paraná). La Corte resolvió la cuestión el 22/03/2022 en el fallo que analizamos a continuación.

2.2.1. Limitaciones a la competencia originaria y exclusiva *ratione personae*

Sabido es que la competencia federal es una atribución delegada por los estados provinciales (cfr. art. 116 de la Constitución Nacional, CN), y que en ciertos supuestos, esa competencia debe ser ejercida por la CSJN de forma originaria y exclusiva (cfr. art. 117 CN, art. 2 ley N° 48/1863 sobre jurisdicción y competencia de los tribunales federales, y art. 24 inc. 1 decreto-ley N° 1285/58 de reorganización de la justicia nacional).

El art. 117 CN *in fine* establece la competencia originaria y exclusiva de la Corte *ratione personae* en los casos “en los que alguna provincia fuese parte”, cuyos supuestos de procedencia han sido precisados y limitados tanto por la doctrina como por la jurisprudencia.

Las limitaciones a la competencia originaria y exclusiva *ratione personae* se fundan en la hermenéutica del art. 177 CN. Así, “cuando la norma se refiere a los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros utiliza la palabra “todas” y cuando se refiere a las provincias la excluye enunciando “y en los que””, hermenéutica que “debe necesariamente armonizarse con nuestra forma de gobierno federal (art. 1); con los criterios adoptados para atribuir la competencia y jurisdicción a los tribunales federales (art. 116); con el principio de autonomía provincial (arts. 121 y 5) y con la jurisdicción concurrente que sobre el derecho común ejercen los tribunales federales o provinciales (art. 75, inc. 12); todas, reglas con carácter imperativo que deben preservarse incólumes”¹⁰. Señalaba Ábalos en 2009 la tendencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de concentrar el ejercicio de su jurisdicción constitucional más eminente y de mayor trascendencia institucional en la resolución de causas de contenido exclusivamente federal que revisten trascendencia significativa. “Para ello, ha ido limitando el conocimiento y decisión de las causas que llegan a sus estrados tanto por vía de apelación como originaria”. A la par, esta concepción resguarda y fortalece las autonomías provinciales, al establecer que aunque se configuren los presupuestos del art. 117 CN, la competencia corresponde a los tribunales provinciales en los casos en los que el litigio se rige por el derecho público local, sin perjuicio de la oportuna tutela por la vía del recurso extraordinario reglado por el art. 14 de la ley 48¹¹.

A partir de la causa Ontivero¹², en la que una provincia fue demandada ante un juez federal de primera instancia por un vecino de extraña jurisdicción territorial en una causa civil, la Corte sostiene en sus fallos que la competencia originaria es prorrogable, puesto que procede *ratione personae*, debiendo comparecer el Estado local requiriendo tal beneficio¹³.

Suprema de Justicia de la Nación, 2021. Libro digital, PDF/A.

10 Cfr. Bravo, Paula A., La Corte Suprema encuentra dos vías para reducir su competencia originaria, El Derecho - Constitucional, Tomo 2006, 535, Cita Digital: ED-DCCLXIX-21.

11 Cfr. Ábalos, María G., Límites a la competencia originaria de la Corte y defensa de las autonomías provinciales El Derecho - Constitucional, Tomo 2009, 569, Cita Digital: ED-DCCLXX-944.

12 Cfr. CSJN, “Ontivero, Ariel Adolfo c. Buenos Aires, Provincia de y otros s/medidas preliminares y de prueba anticipada”, 21/02/2006, Id SAIJ: SUA0067713.

13 Cfr. Bravo, Paula A., La Corte Suprema encuentra dos vías para reducir su competencia originaria, El Derecho - Constitucional, Tomo 2006, 535, Cita Digital: ED-DCCLXIX-21.

En la causa *Telecor*¹⁴, la CSJN precisó que la calificación de exclusiva que realiza el art. 117 CN respecto de la competencia originaria, significa que tal jurisdicción no es prorrogable a los restantes tribunales federales, aceptándose su prórroga sólo a favor de los tribunales provinciales, tal como lo prevé el art. 12, inc. 4º, de la ley 48. De ello se desprende que cuando la causa no corresponda a la jurisdicción federal –o sea, cuando se rijan por el derecho público local o por el derecho común y no exista distinta vecindad o extranjería–, las provincias deben ser demandadas ante sus propios jueces por no ser una facultad delegada al Gobierno federal (cfr. art. 121 CN)¹⁵.

No obstante, la CSJN a partir del precedente “*Flores*”¹⁶ entiende que tal instancia puede ser prorrogada por las provincias en favor de la justicia federal de grado de su jurisdicción, tanto expresa como tácitamente, siempre que ésta correspondiera *ratione personae*, esto es, siempre que no existan “razones institucionales o federales, o conflicto entre la Nación y la provincia, que obliguen a aplicar un principio de interpretación restrictiva, como el que surge del art. 117 de la Constitución Nacional”¹⁷.

Al respecto, en la causa “*Agropecuaria Mar*”, la CSJN declaró su incompetencia originaria ante la prórroga ejercida por la provincia a favor de la justicia federal de primera instancia, aún cuando el derecho invocado se encontraba fundado en leyes federales. Sin embargo, este precedente establece un límite a la referida prórroga: la concurrencia de un interés federal o de razones institucionales de tal magnitud que hicieren imposterizable la intervención de la Corte¹⁸, doctrina que será reafirmada en el caso bajo análisis.

2.2.2. Decisión de la CSJN sobre la cuestión de competencia *ratione personae in re* “Asociación Civil con Personería Jurídica Cuenca Río Paraná c/Aguas Santafesinas SA y otros s/amparo ambiental”

En el caso, la CSJN entendió -en sentido contrario a lo postulado por la Procuradora Fiscal- que la declaración de incompetencia efectuada por la Sala B de la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario debía ser revocada. Su resolución, firmada por los vocales Rosatti, Rosenkrantz, Maqueda y Lorenzetti, se fundó en el hecho de que la Provincia de Santa Fe prorrogó la competencia originaria a favor del juzgado federal de primera instancia al hacer sus primeras presentaciones en el expediente, sin ejercer el privilegio que le otorga el art. 117 CN. Más aún, la provincia reveló de manera expresa su voluntad de acudir a la competencia apelada del Supremo Tribunal, en los términos del art. 14 de la ley 48, en la eventualidad de un fallo adverso a sus intereses. En línea con este comportamiento procesal, la provincia no fue quien posteriormente planteó la incompetencia del juzgado federal, ni tampoco intervino en el incidente respectivo iniciado por el Estado Nacional. Por ello, el hecho de que el estado provincial no haya cuestionado la decisión por la cual la alzada

14 Cfr. CSJN, *Telecor S.A.C. e I. c/ Catamarca, Prov de s/ restitución de inmueble*” (Comité Federal de Radiodifusión), 08/09/1988, Fallos: 311:1812.

15 Cfr. Bravo, Paula A., *La Corte Suprema encuentra dos vías para reducir su competencia originaria*, *El Derecho - Constitucional*, Tomo 2006, 535, Cita Digital: ED-DCCLXIX-21.

16 Cfr. Fallos: 315: 2157.

17 “En consecuencia, a partir de tal doctrina es **absoluta** la competencia originaria *ratione materiae*, es decir, cuando es parte una provincia y la materia del pleito reviste carácter federal, y **relativa** la competencia originaria *ratione personae*, es decir, cuando es parte una provincia y también lo es 1) un vecino de extraña jurisdicción territorial o un ciudadano o súbdito extranjero en una causa civil; 2) el Estado Nacional o una entidad autárquica nacional; 3) otra u otras provincias; y 4) un Estado extranjero. Ello implica que la Corte ha aplicado a la competencia originaria las mismas reglas que a la competencia federal –pues la competencia federal en razón de la materia es excepcional, por haber sido delegada por las provincias al Gobierno Federal, en cambio, la competencia federal en razón de las personas es prorrogable (expresa o tácitamente), toda vez que en estos casos es concurrente y obedece primordialmente al interés exclusivo de los litigantes –o de las provincias–, pudiendo éstos renunciarla–. Bravo considera que “tal criterio jurisprudencial importa una mutación constitucional que viola una norma de orden público constitucional, como lo es el art. 117, el cual debería ser modificado sólo por una reforma constitucional, según nuestro sistema de Constitución rígida... Por todo lo aquí expresado y dado que el art. 117 de la Constitución Nacional establece que la Corte ejercerá su competencia, originaria y exclusivamente, “*en todos los asuntos (...) en los que alguna provincia fuese parte*”, es mi parecer que su procedencia no es una cuestión que pueda dejarse librado al resorte de los jueces federales inferiores, hasta tanto se efectúe la correspondiente reforma constitucional”. Cfr. Bravo, Paula A., *La Corte Suprema encuentra dos vías para reducir su competencia originaria*, *El Derecho - Constitucional*, Tomo 2006, 535, Cita Digital: ED-DCCLXIX-21.

18 Cfr. CSJN, *Agropecuaria Mar S.A. c/ San Juan, Provincia de y otro (Estado Nacional) s/ ordinario*, 10/12/2013, Id SAIJ: FA13000187. Fallos 336:2231.

entendió que el caso correspondía a la competencia originaria de la Corte, no constituye un óbice a la prórroga de jurisdicción originaria efectuada, dado que es la provincia, como sujeto aforado, la que debió reclamar la competencia originaria en la primera oportunidad procesal, y al no haberlo hecho, se tiene por declinado el privilegio del art. 117 CN (cfr. Considerando 2º).

Por otra parte, respecto de su competencia originaria, la CSJN distingue entre aquellas causas en las que se encuentra involucrado un interés federal o razones institucionales de magnitud considerable, y aquellas en las que simplemente se debate una cuestión de índole federal. En estos últimos supuestos, la Corte entiende que corresponde admitir la eficacia de la expresión de voluntad de la provincia de litigar ante los juzgados federales de primera instancia en casos en que, en principio, podría corresponder su competencia originaria. De este modo la CSJN reafirma la doctrina sentada en la causa “Agropecuaria Mar S.A.” (cfr. Considerando 4º), mencionada en el punto anterior.

Además, la Corte no advierte en el caso bajo análisis un conflicto entre la Nación y la provincia que obligue a aplicar un principio de interpretación restrictiva como el que surge del art. 117 CN (cfr. Fallos: 315:2157).

Por todo ello, la CSJN resuelve declarar la incompetencia originaria en este juicio para entender en la acción de amparo ambiental contra la Provincia de Santa Fe y el ente regulador, y en la acción preventiva de daño ambiental de incidencia colectiva contra la empresa concesionaria.

3. Cuestión de fondo

La cuestión que se debatirá en la causa a partir de la dilucidación de la competencia, es el objeto de dos acciones -acción de amparo ambiental y acción preventiva de daño ambiental de incidencia colectiva- tendientes a lograr, por una parte, el saneamiento del vuelco de efluentes cloacales sin tratamiento previo sobre el cauce del río Paraná desde el emisario sur de la ciudad de Rosario, que recolecta los líquidos de la red cloacal y de las instalaciones del predio ubicado en Av. de Circunvalación y Ayolas, donde se efectúan las descargas de camiones atmosféricos, y a la par la construcción en un plazo razonable de la infraestructura necesaria para realizar el referido tratamiento previo y la obtención de las respectivas habilitaciones ambientales.

Para la consecución del objeto de las acciones, la Asociación Civil Cuenca Río Paraná requiere que se declare inaplicable o inconstitucional cualquier ley, decreto reglamentario, ordenanza o disposición administrativa que, por permitir el vuelco sin tratamiento previo, violente los principios de orden público que rigen en materia ambiental, entre ellos, solicita la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 2 y 105, inc. b, de la ley santafecina de aguas N° 13.740/2017, del anexo de la resolución N° 248/2002 del Ente Regulador de Servicios Sanitarios y del anexo B de la ley provincial N° 11.220 de prestación y regulación de los servicios sanitarios santafecinos.

Sabido es que “cuando los tribunales federales ingresan en el conocimiento de la causa por la efectiva degradación de un recurso natural interjurisdiccional nada obsta a que puedan interpretarse y aplicarse normas locales, siempre que ello sea imprescindible para decidir sobre normas o casos de intervención federal. Esto lo permite el artículo 21 de la ley 48”¹⁹.

El art. 2 de la ley provincial de aguas -cuya declaración de inconstitucionalidad pretende la amparista- establece su ámbito de aplicación, que abarca la gestión de todas las aguas superficiales, subterráneas y atmosféricas, las cuales quedan sujetas al control, a las limitaciones y a los fines que en función del interés público establezca la Autoridad de Aplicación y sometidas a las disposiciones de esta ley. Sin perjuicio de ello, establece que la prestación de los servicios sanitarios se rige por la ley especial vigente o la que en el futuro la reemplace. Y su art. 105 referido a los vertidos en cursos y cuerpos de agua, prohíbe verter o emitir sustancias que en estado sólido, líquido o gaseoso puedan contaminar los recursos hídricos, causando daños al ambiente conforme lo establece el art. 27 de la ley nacional N° 25.675 o causando daños indirectos a la salud humana o comprometiendo su empleo para los diversos usos, con excepción de descargas excepcionales cuando: a) sean sometidas a tratamientos previos de depuración o neutralización; b) las condiciones del cuerpo receptor

¹⁹ Cfr. Esain, José Alberto, Competencia federal en materia de derecho ambiental, en Palacio de Caero, Silvia Beatriz (Directora), Tratado de Derecho Federal y Competencia Federal, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2012.

permitan los procesos naturales de purificación.

Por su parte, el cuestionado anexo de la resolución 248/02 del Ente Regulador de Servicios Sanitarios, establece los controles que debe cumplir el Concesionario Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., aplicables a la descarga de camiones atmosféricos²⁰.

La Ley N° 11.220 dispone la regulación de la prestación del Servicio y prevé los sistemas para la autorización de la provisión del Servicio por los Prestadores en todo el ámbito de la provincia de Santa Fe; establece las formas, modalidades, alcances y procedimientos para llevar a cabo la transformación del sector público de agua potable, desagües cloacales y saneamiento, y la privatización del Servicio en el Ámbito de la Concesión, de acuerdo con lo prescripto por su texto y por el artículo 30 de la ley 10.798. Asimismo, prevé un sistema para la preservación de los recursos naturales y el medio ambiente, y la creación de un organismo competente en la materia. Su impugnado anexo b se refiere a los límites para la descarga de efluentes cloacales²¹.

La Asociación ambientalista que impugna estas normas señala que si bien la ley nacional N° 2.797 de purificación de residuos cloacales e industriales prohibió en 1891 volcar a los ríos de la República efluentes cloacales sin tratamiento, la ciudad de Rosario aún carece de una planta de tratamiento, y como consecuencia de ello estos son vertidos al río Paraná. Ante la falta de obras e infraestructura adecuadas para que los efluentes reciban el tratamiento legal correspondiente, la responsabilidad por la lesión y restricción con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, de los derechos de acceso al agua potable y a la salud de la población, a juicio de la actora, recae tanto en la Provincia de Santa Fe -por medio de su Ministerio de Infraestructura y Transporte-, por incumplir las obligaciones a su cargo, como en la empresa Aguas Santafesinas S.A. -en carácter de prestadora del servicio público-, quien no cuenta con un certificado de aptitud ambiental vigente. La imputación de responsabilidad que realiza la funda en los arts. 14, 240 y concordantes del CCyC; en las leyes N° 25.675 General del Ambiente; N° 25.688 de Recursos Hídricos; N° 24.051 de Residuos Peligrosos; N° 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales; N° 2.797 de purificación de residuos cloacales e industriales que se arrojen a los ríos; en el decreto N° 831/1993 de Residuos Peligrosos; en las leyes provinciales N° 11.717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable y su decreto reglamentario N° 0101/2003; N° 11.220 de Transformación del sector público de agua potable, desagües cloacales y saneamiento; N° 13.740 de Aguas de Santa Fe; en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente; en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollos (principios 3 y 4); en la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible; en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente; en la Conferencia de Río + 20 y en el Tratado del Río de la Plata y el Convenio de Cooperación con la República Oriental del Uruguay, ley N° 23.829.

En cuanto a la acción preventiva, invoca la existencia de un daño ambiental generado a raíz de la actividad desarrollada por Aguas Santafesinas S.A., consistente en el vertido de efluentes líquidos cloacales e industriales al río Paraná sin el debido tratamiento previo (cfr. art. 1.711 CCyC). Solicita, además, en función de las características especiales de los hechos denunciados -concretamente por la imposibilidad de requerir la suspensión del vuelco de efluentes cloacales debido a que ello generaría un colapso en la prestación del servicio-, que se ordene una serie de medidas cautelares.

3.1. El derecho de acceso al agua potable

El agua constituye una necesidad básica humana²², por ello el derecho de acceso al agua potable es un derecho fundamental que se desprende de los derechos humanos a la salud y a la vida.

20 Cfr. Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda, Ente Regulador de Servicios Sanitarios, Provincia de Santa Fe. Resolución N° 248/2002, del 29/05/2002, disponible en http://www.enress.gov.ar/wp-content/uploads/2017/05/248_02_ReglamentacionVolcamientoCamionesAtmofericosAreaServidaASSA.pdf Fecha de consulta: 02/09/2022.

21 Cfr. Provincia de Santa Fe. Ley N° 11.220, Anexo B. disponible en <http://www.enress.gov.ar/wp-content/uploads/2018/01/LEY-11.220-ANEXO-B.pdf> Fecha de consulta: 02/09/2022.

22 Cfr. Tello Moreno, Luisa Fernanda. El acceso al agua potable, ¿un derecho humano?, disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R21767.pdf> Fecha de consulta: 09/04/2022.

En 2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de pronunciarse respecto de la vigencia del derecho de acceso al agua potable en la causa “Kersich”, que se originó en la acción de amparo promovida por vecinos de la ciudad de 9 de Julio, Provincia de Buenos Aires, contra Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA), con el objeto de que adecue la calidad y potabilidad del agua de uso domiciliario de la zona, según los parámetros de la Organización Mundial de la Salud en coincidencia con el artículo 982 del Código Alimentario Argentino y que se determine el plazo de efectiva adecuación de un proyecto específico con términos concretos de realización, como también de su posterior implementación tanto por el Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires como por las áreas competentes que determine el Ministerio de Infraestructura local. También dirigieron el reclamo contra la Provincia de Buenos Aires, en virtud de que es titular del dominio acuífero. Se basaron en el hecho de que el agua provista contiene niveles de arsénico superiores a los permitidos por la legislación vigente. el juez de primera instancia hizo lugar a la medida cautelar solicitada por los demandantes y, en consecuencia, ordenó a Aguas Bonaerenses S.A. que suministrara a cada uno de los actores, en su domicilio y a las entidades educativas y asistenciales involucradas en el presente reclamo, agua potable ~en bidones- que se adecue a las disposiciones del referido artículo 982 del Código Alimentario Nacional, en la cantidad necesaria para satisfacer las necesidades básicas de consumo, higiene personal, y limpieza de manos y alimentos y cocción de éstos en una ración no menor a 200 litros por mes. Además, dispuso la prohibición del consumo de agua de la red domiciliaria provista por la demandada en los referidos establecimientos educativos y asistenciales y, asimismo, ordenó a la agencia demandada la realización en forma mensual de análisis del agua que distribuye en por lo menos diez domicilios del partido de 9 de Julio, debiendo publicarse los correspondientes resultados en las boletas de pago del servicio. En lo que al caso concierne, el magistrado aceptó con posterioridad la adhesión de dos mil seiscientos ochenta y una (2641) personas en condición de nuevos actores en el presente proceso (fs. 93/143, punto 1 de fs. 125), respecto de quienes hizo extensiva la medida cautelar.

El tribunal consideró que se encontraba ante un proceso colectivo que procuraba “la tutela de un derecho de incidencia colectiva referido a uno de los componentes del bien colectivo ambiente: el agua potable”, cuya pretensión incoada “persigue que la provisión domiciliaria en red de ese bien se realice con características y contenidos que cumplan con los estándares normativos vigentes”. Sin embargo, entendió que asistía razón a los recurrentes y que en el caso, “los jueces provinciales no pudieron integrar, de manera intempestiva y sorpresiva, a un número exorbitante de coactores al amparo colectivo ambiental, sino que debieron arbitrar los medios procesales necesarios que, garantizando adecuadamente la defensa en juicio del demandado, permitieran que las decisiones adoptadas en el marco del presente proceso alcancen a la totalidad del colectivo involucrado, sin necesidad de que sus integrantes deban presentarse individualmente en la causa, medida que claramente desvirtúa la esencia misma de este tipo de acciones” (cfr. Considerando 11° *in fine*).

En este marco, el tribunal sostuvo que el acceso al agua potable incide directamente sobre la vida y la salud de las personas, razón por la cual debe ser tutelado por los jueces, resaltando que en la resolución A/HRC/RES/27/7 (distribuida el 02/10/2014), el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas exhorta a los Estados a que "velen por que todas las personas tengan acceso sin discriminación a recursos efectivos en caso de violación de sus obligaciones respecto del derecho humano al agua potable y el saneamiento, incluido recursos judiciales, cuasijudiciales y otros recursos apropiados" (11. c). También sostuvo que en el campo de los derechos de incidencia colectiva, es fundamental la protección del agua para que la naturaleza mantenga su funcionamiento como sistema y su capacidad de resiliencia²³.

4. Conclusión

La CSJN resolvió, en el fallo analizado, declarar su incompetencia originaria para entender en la acción de amparo ambiental contra la Provincia de Santa Fe y el ente regulador, y en la acción preventiva de daño ambiental de incidencia colectiva contra la empresa concesionaria. De este modo, la solución del conflicto respecto del tratamiento de efluentes y saneamiento de la cuenca del Paraná, íntimamente relacionado con el derecho de acceso al agua potable por parte de los habitantes que abrevan en el cauce del río Paraná, será resuelto por la jueza a cargo del Juzgado Federal N° 2 de Rosario.

23 Cfr. C.S.J.N "Recurso de hecho deducido por Aguas Bonaerenses S .A. en la causa Kersich, Juan Gabriel y otros el Aguas Bonaerenses S.A. y otros si amparo", 02/12/2014, Fallos:337:1361.

El fallo analizado es reciente pero reafirma la consolidada jurisprudencia de la CSJN respecto de la posibilidad de declinar -en forma expresa o tácita- el privilegio provincial de acceso a la competencia originaria y exclusiva *ratione personae*, reconocido por el art. 117 CN, siempre que no se encuentre involucrado en la causa un interés federal o razones institucionales de magnitud considerable.