

ción expresa por parte del juez de ejecución de que en algunos casos, no todo el territorio resulta bañado por las costas del Matanza Riachuelo-, o sea cuando se expande a la totalidad del territorio político, sin que exista cuenca.

7) Que la cuenca en un sentido amplio, sólo deberá ser el territorio que abarca la misma y aquel que pueda tener relación directa o indirecta con su saneamiento.

Por ello, se hace lugar a la queja y se redefine el concepto de cuenca de acuerdo con lo establecido en el consid. 7. Remítanse las actuaciones al juzgado de origen a fin de ser agregada a los autos principales; y de que el juez tome conocimiento de lo decidido y proceda a adecuar su actuación con arreglo a lo resuelto. Regístrese el depósito.

Notifíquese y devuélvase.

Ricardo L. Lorenzetti.- Elena I. Highton de Nolas-

co.- Carlos S. Fayt.- E. Raúl Zaffaroni.- Enrique S. Petracchi.- Juan Carlos Maqueda.- Carmen M. Argibay.

DISIDENCIA DE LOS DRES. FAYT, PETRACCHI Y ARGIBAY.

Considerando:

Que el recurso extraordinario, cuya denegación origina esta queja, es inadmisibles (art. 280, CPCCN).

Por ello, se desestima la queja. Intímese al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para que, en el ejercicio financiero correspondiente, haga efectivo el depósito previsto en el art. 286, CPCCN, de conformidad en la acordada 47/91.

Notifíquese, tómesese nota por Mesa de Entradas y, oportunamente, archívese.- Carlos S. Fayt.- Enrique S. Petracchi.- Carmen M. Argibay.

La cuenca hidrográfica como base para la gestión ambiental y de recursos hídricos. Precisiones, alcance y límites en torno al concepto geográfico, jurídico y político

Por Mauricio Pinto y Liber Martín

SUMARIO:

I. Introducción.- II. El pronunciamiento que se anota.- III. El concepto de cuenca: de lo geográfico a la definición jurídica de jurisdicciones políticas.- IV. El principio de unidad de cuenca y su actual relevancia.- V. Límites de la gestión de cuenca con relación a la gestión y la recomposición ambiental.- VI. La aplicación al caso de los conceptos referidos.- VII. Conclusiones

I. INTRODUCCIÓN

El ámbito territorial de gestión en materia hídri-

ca por excelencia ha sido definido de manera conexa a la unidad física que constituye una cuenca. Desde esa base, se ha expandido el concepto

hacia otras materias, como la propiamente ambiental. La ley 25688 es quizá un cabal ejemplo de ello.

La causa “Mendoza” (1), al igual que en muchos otros aspectos, ha revitalizado de manera práctica esta máxima, propiciando que las jurisdicciones políticas involucradas constituyan, en torno a la cuenca Matanza-Riachuelo, un marco jurídico y administrativo específico para sustanciar la recomposición del desequilibrio ambiental producido en el ámbito de esa cuenca.

Pero, aun así, es necesario advertir que en el contexto del proceso de ejecución que se sustancia en esa causa han existido excesos conceptuales que descontextualizan los institutos reglados, como ya hemos analizado anteriormente (2). Y, en este caso, ocurre algo similar, aunque afortunadamente el desvío ha sido corregido por el pronunciamiento de la Corte que se anota.

Es por ello que resulta oportuno recordar algunos aspectos básicos que hacen a la regulación jurídica de la cuenca como unidad de gestión, en especial el contexto racional de tal máxima y el consiguiente distingo en materia de aguas y ambiente.

II. EL PRONUNCIAMIENTO QUE SE ANOTA

El pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que se anota, del 27/12/2012, resuelve un recurso de hecho presentado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuestionando la resolución del 28/12/2010 del Juzgado Federal de Quilmes en el marco de la ejecución de la causa “Mendoza”.

En dicha sentencia, el juzgado de ejecución ha dispuesto “redefinir” el concepto de cuenca, no sólo atendiendo las situaciones que directa e indirectamente incidan en el saneamiento de la cuenca y el riesgo ambiental que ello importa, sino además expandiendo tal concepto a la totali-

dad del territorio de cada municipio ribereño, más allá de la realidad hidrográfica que implica el referido concepto, por entender que ello es funcional para limitar y proteger totalmente el área de la cuenca propiamente dicha desde el punto de vista geográfico.

Mientras que la minoría del tribunal sostuvo que debía denegarse el recurso por motivos formales, el voto de la mayoría entendió que, de aceptarse tal expansión conceptual de cuenca, tal definición dejaría de ser funcional y se convertiría en un riesgo para las autonomías de las distintas jurisdicciones que componen la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar), pudiendo resultar *prima facie* contradictorio tomar como ejes para definir la cuenca la vinculación con el saneamiento y la totalidad del partido –con asunción expresa por parte del juez de ejecución de que, en algunos casos, no todo el territorio resulta bañado por las costas del Matanza-Riachuelo–, expandiendo la injerencia del organismo de cuenca a la totalidad del territorio político, sin que exista cuenca. Por consiguiente, sostuvo que cuenca en un sentido amplio sólo deberá ser el territorio que la abarca y aquel que pueda tener relación directa o indirecta con su saneamiento, e hizo lugar al remedio en curso.

III. EL CONCEPTO DE CUENCA: DE LO GEOGRÁFICO A LA DEFINICIÓN JURÍDICA DE JURISDICCIÓNES POLÍTICAS

Como expresa Fanlo Loras, el concepto jurídico administrativo de la cuenca como unidad de gestión tiene importantes implicaciones funcionales y administrativas (3). El alcance que se brinde a tal concepción determina el alcance de la intervención administrativa que regula el derecho en torno a la gestión de tal ámbito.

Conceptualmente, la voz cuenca presenta una base metajurídica, vinculada más a las ciencias de la tierra que al derecho. En este sentido, el con-

(1) Corte Sup., en el *leading case* M.1569.XL, “Mendoza, Beatriz S. y otros v. Estado nacional y otros s/daños y perjuicios (derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, cuyos principales pronunciamientos obran en Fallos 329:2316 y 331:1622.

(2) Pinto, Mauricio y Martín, Liber, “Entre el equilibrio constitucional de poderes y la protección eficaz del ambiente: declaración jurisdiccional de una zona crítica de protección y una servidumbre de paso ambiental en la causa ‘Mendoza’”, *RDAMB*, n. 27, Ed. AbeledoPerrot, Buenos Aires, octubre 2011, ps. 132 y ss.

(3) Fanlo Loras, Antonio, voz “Cuenca hidrográfica”, en Embid Irujo, Antonio (dir.), “Diccionario de derecho de aguas”, Ed. Iustel, Madrid, 2007, p. 480.

cepto de cuenca ha sido desarrollado en las ciencias geográficas para describir, identificar y clasificar porciones de la superficie terrestre en la que ocurre parte del ciclo hidrológico (4).

Desde esa perspectiva, y en términos sencillos, se define la cuenca como el área natural en la que las precipitaciones forman un curso de agua, resultando una unidad fisiográfica conformada por el conjunto de los sistemas de cursos de agua definidos por el relieve mediante las “divisorias de agua” constituidas por las partes más altas del terreno que encierra el agua (5).

El concepto de cuenca como área que drena en los ríos, explica Vergara Blanco, es una realidad que impone la naturaleza y el ciclo del agua y, por ello, es tomada por la geografía física como unidad natural para el estudio de los ríos y sus aguas, lo que encuentra respuesta en el derecho de aguas y el principio de unidad de cuenca o corriente (6).

Tal perspectiva ha sido superadora de aquellas que fijan los ámbitos jurisdiccionales basados en divisiones políticas que fraccionan arbitrariamente el territorio, las que nada tienen que ver con el funcionamiento sistémico de los cursos de agua (7).

Desde esta concepción, la idea de cuenca como área territorial asociada con la gestión de un cur-

so de agua penetró en los desarrollos jurídicos, tanto en el ámbito internacional (8) como nacional, generándose en este sentido múltiples regímenes interprovinciales bajo el amparo del derecho intrafederal (9).

En el ámbito legislativo nacional, la cuenca ha sido definida por la ley 25688 como la región geográfica delimitada por las divisorias de aguas que discurren hacia el mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único y las endorreicas (art. 2), pero a la vez tal norma las considera indivisibles como unidad ambiental de gestión (art. 3).

Sin perjuicio de tal precepto, y de la aptitud genérica de la cuenca como ámbito de gestión, la legislación y la jurisprudencia pueden –en razón de las necesidades funcionales de gestión– adoptar conceptos muy diversos de cuenca e incluso combinarlos con otros. El régimen argentino de cuencas está plagado de estos ejemplos, algunos de los cuales toman un concepto que restringe o amplía la cuenca en su significación hidrogeográfica, como veremos *infra*.

IV. EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE CUENCA Y SU ACTUAL RELEVANCIA

La trascendencia que se asigna en la actualidad al concepto de cuenca implica afirmar, al menos como punto de partida y sin perjuicio de la modu-

(4) Melville, Roberto, “El concepto de cuencas hidrográficas y la planificación del desarrollo regional”, en Hoffmann, Odile y Salmerón Castro, Fernando I. (coord.), “Nueve estudios sobre el espacio: representación y formas de apropiación”, Ed. Ciesas, México, 1997, p. 78, quien además explica que el concepto de cuenca permite identificar, en la morfología de la tierra, aquellas extensiones territoriales contiguas, grandes y pequeñas, con pendientes, por las cuales el agua drena desde las cúspides más altas, concentrándose en el cauce de arroyos y ríos, hacia un mar o lago, o infiltrándose o evaporándose en el caso de las endorreicas.

(5) Ramakrishna, Bommathanahalli, “Estrategias de extensión para el manejo integrado de cuencas hidrográficas: conceptos y experiencias”, Ed. IICA, San José, 1997, p. 19.

(6) Vergara Blanco, Alejandro, “Derecho de aguas”, t. I, Ed. Jurídicas de Chile, Santiago, 1998, ps. 240 y ss.

(7) El principio de unidad de cuenca presenta una relevancia trascendental en un país como la Argentina donde, en términos volumétricos, el 88,9% de las aguas no marítimas son internacionales y el 91,3% reviste carácter interprovincial. En otras palabras, alrededor del 90% de las aguas no marítimas argentinas, por el principio de unidad o indivisibilidad de la cuenca, debe ser administrado en forma coordinada con países extranjeros, y entre las provincias ribereñas y/o condóminos entre sí.

(8) Un bosquejo del desarrollo y la aplicación del concepto de cuenca en el ámbito internacional puede apreciarse en Salinas Alcega, Sergio, “Las aguas no marítimas internacionales”, en Mathus Escorihuela, Miguel (dir.), “Derecho y administración de aguas”, Ed. Zeta, Mendoza, 2007, ps. 300 y ss.

(9) Resultando la gestión hídrica un aspecto no delegado, salvo en lo que hace al dictado de presupuestos mínimos de protección ambiental, en el caso de las cuencas interprovinciales –la generalidad de las existentes en la Argentina– ha sido una práctica constante el recurso al tratado interprovincial en los términos de los arts. 124 y 125, CN, o la solución dirimente de los desacuerdos sobre la base del art. 127, CN.

lación que pueda darse en ciertos supuestos, que ésta es la unidad territorial más adecuada para la gestión de los recursos hídricos.

En este sentido, se ha afirmado que la cuenca es la principal forma terrestre dentro del ciclo hidrológico que capta y concentra las precipitaciones, generándose un grado extremadamente alto de interrelación e interdependencia entre usos y usuarios –donde los usos de unos usuarios condicionan los usos de los demás usuarios–, entre el agua y los sistemas físicos y bióticos –donde alteraciones en el escurrimiento alteran el entorno y viceversa– y entre los sistemas físicos y bióticos y los sistemas socioeconómicos que conforman los usuarios de la cuenca **(10)**.

De este modo, organizar la gestión del agua considerando el ámbito territorial de la cuenca parece responder a una máxima racional evidente: es justamente ese espacio físico el que se presenta sensible frente a las actividades que interactúan con el recurso hídrico, de modo que los usos del agua o las alteraciones físicas o bióticas que se produzcan variarán las posibilidades de otros usos o la situación de los sistemas ambientales existentes en ese ámbito.

Pero como ocurre con todo precepto dogmático, dicho principio ha mostrado en la práctica una eficacia relativa que en ocasiones exige su modulación. Y en este sentido se manifiestan Dourojeanni, Jouravlev y Chávez al sostener que “a pesar del reconocimiento generalizado de que las cuencas son unidades territoriales más adecuadas para la gestión integrada del agua, debe tenerse presente que las mismas no son los únicos espacios requeridos o posibles para la gestión de los recursos naturales o del ambiente en general” **(11)**.

Un análisis del derecho argentino y comparado permite advertir que el concepto jurídico de cuen-

ca no es necesariamente equivalente al geográfico en muchos casos. De acuerdo con las necesidades concretas de gestión, la legislación ha dispuesto el régimen de cada cuenca más allá o más acá de la divisoria de aguas, acomodando el ámbito jurisdiccional competente en función de las necesidades reales del caso.

Así, en ocasiones, la cuenca hidrográfica ha sido restringida en una regulación que excluye parte de su territorio geográfico del ámbito jurisdiccional establecido de gestión hídrica **(12)**.

En este sentido, el Tratado del Río Colorado de 1976, suscripto por las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Río Negro, Neuquén y Mendoza **(13)**, como finalización de un proceso de consensos y estudios iniciado en 1956, procura organizar el territorio de la cuenca sobre la base del uso del río Colorado en las distintas provincias ribereñas, atendiendo para ello a un modelo matemático elaborado por el Instituto Tecnológico de Massachusetts que da lugar a un programa de desarrollo, creando además un organismo de cuenca –Coirco– a efectos de asegurar la ejecución del programa acordado por parte de los Estados signatarios. Sin embargo, el ámbito territorial del referido tratado no coincide exactamente con la cuenca geográfica propiamente dicha, en cuanto –además de una ampliación extracuenca, que observaremos luego– su objeto se limita al área de la cuenca conexas al curso principal del Colorado y sus afluentes Barrancas y Colorado, excluyéndose la propia en la que se desarrollan los drenajes que se producen esporádicamente desde el Desaguadero –colector que recoge aguas de La Rioja, San Juan, Mendoza y San Luis– **(14)**.

Este fenómeno también se produce en el régimen del río Bermejo, el cual ha sido establecido en el tratado de constitución de la autoridad de cuen-

(10) Dourojeanni, Axel, Jouravlev, Andrei, Chávez Guillermo, “Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica”, Ed. United Nations Publications, Santiago de Chile, 2002, ps. 7 y ss.

(11) Dourojeanni, Axel, Jouravlev, Andrei, Chávez Guillermo, “Gestión del agua...”, cit., p. 11.

(12) Moyano, Amílcar, “Tratados sobre los recursos hídricos compartidos en Argentina. A propósito del río Colorado”, LL 1998-A-1062.

(13) Este acuerdo, celebrado en el contexto de los actuales arts. 124 y 125, CN, fue ratificado por las leyes 4416 de Mendoza, 982 de Neuquén, 750 de La Pampa, 1191 de Río Negro, 8663 de Buenos Aires y 21611 de Nación.

(14) Moyano, Amílcar, “Tratados sobre los recursos...”, cit., observa en este sentido que las descargas extraordinarias que se producen desde el colector desaguadero al río Colorado son hechos fortuitos ajenos al ámbito del tratado de 1976, por lo que tales caudales se encuentran excluidos del ámbito espacial del tratado, tal cual confirma la jurisprudencia comparada existente en la materia.

ca Corebe (Comisión Regional del Río Bermejo), suscripto en 1981 (15), en cuanto el río Bermejo, junto con el Pilcomayo, es el principal afluente del río Paraguay, integrando así la cuenca hidrográfica del Plata. Y, sin embargo, el Tratado del Río Bermejo se limita a la gestión de la cuenca asociada con ese curso, el que sólo es un subsistema de los otros cursos referidos.

Incluso en ámbitos intraprovinciales, la existencia de obras de infraestructura ha motivado que ciertos sistemas fluviales sean regulados bajo una gestión que fragmenta la cuenca hidrográfica en unidades racionales de manejo. Es el caso del río Tunuyán, en Mendoza, que presenta un dique en su tramo medio, ha organizado su gestión en dos ámbitos territoriales independientes entre sí: el superior, donde los escurrimientos sin regulación responden a los deshielos, y el inferior, donde los escurrimientos responden a erogaciones planificadas desde el embalse El Carrizal (16).

En otras ocasiones se ha considerado que el ámbito de gestión debe exceder el propio de una cuenca hidrográfica en sentido geográfico, ampliándolo más allá de la divisoria de aguas (17).

En este último sentido, el mismo Tratado del Río Colorado de 1976, que ya hemos referido, contempla un trasvase desde el río Negro al Colorado, lo que implica un ámbito de gestión mayor al de ambas cuencas. También esta perspectiva se aprecia en ciertos aspectos del Tratado de 1981 sobre el río Bermejo, que incluye dentro de la Corebe dos provincias ajenas a su cuenca –Santiago del Estero y Santa Fe–, regionaliza-

ción del ámbito de gestión más allá del *divisorium acuarium* sobre la base de antecedentes que se remontan al Congreso sobre el Canal del Río Bermejo celebrado en Resistencia en 1956, y al tratado suscripto entre estos mismos Estados en 1958, los que exigían atender una gestión hídrica en un ámbito mayor a la cuenca propiamente dicha (18).

En el derecho comparado resalta en este último sentido la regulación europea que se ha introducido en la Directiva Marco del Agua (en adelante, DMA) (19), donde se adopta expresamente la *demarcación hidrográfica* como principal unidad a los efectos de gestionar las cuencas hidrográficas. Tales demarcaciones hidrográficas son conceptualizadas por esa norma como un ámbito territorial superior al propio de la cuenca, en cuanto abarcan la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas.

En tal contexto normativo, la DMA establece en su art. 3 que los Estados miembro especificarán e incluirán las cuencas hidrográficas situadas en su territorio nacional y las incluirán en demarcaciones hidrográficas. A tal efecto, las cuencas hidrográficas pequeñas podrán, en su caso, combinarse con cuencas más grandes o agruparse con pequeñas cuencas hidrográficas vecinas para formar una demarcación hidrográfica. En caso de que las aguas subterráneas no correspondan plenamente a ninguna cuenca hidrográfica en particular, se especificarán e incluirán en la demarcación hidrográfica más próxima o más apropiada. Las aguas costeras se incluirán en la demarca-

(15) Este tratado fue ratificado por ley 22697 del Estado nacional, ley 5053 de Santiago del Estero, ley 8928 de Santa Fe, ley 6135 de Salta, ley 3823 de Jujuy, ley 1227 de Formosa y ley 2656 de Chaco.

(16) Sobre la organización de la gestión de estas subcuencas como unidades de manejo, ver Ferrari Bono, Bruno (coord.), "Estructuras institucionales para el manejo de cuencas hidrográficas. Informe síntesis", Ed. Prodia, s/f, www.cricyt.edu.ar/ladyot/ValledeUco/07_documentos/INFORME.pdf.

(17) Moyano, Amílcar, "Aguas interestadales en Argentina", LLGran Cuyo 2004-1059, observa que en los tratados internos sobre aguas interestadales compartidas de Argentina se adopta el concepto de "cuenca" cuando ellas comprenden el área geográfica delimitada por la línea divisoria de aguas, que fluyen hacia un término común. Se cambia al concepto de "sistema" cuando la utilización de las aguas puede producir efectos sobre otras, que por su relación se consideran unidas.

(18) Cano, Guillermo, "Derecho, política y administración de aguas", vol. 2, Ed. INCyTH, Mendoza, 1976, p. 629, refiere a estos antecedentes explicando que las referidas provincias, ajenas a la cuenca, participaban del acuerdo en razón de los canales artificiales proyectados para navegación, uso energético y riego, los que saldrían de la cuenca y atravesarían territorios de dichas provincias.

(19) Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 23/10/2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

ción o demarcaciones hidrográficas más próximas o más apropiadas (apart. 1).

Todos estos ejemplos que traemos a colación muestran que si bien el principio de unidad de cuenca es una idea fuerza, rectora en el derecho de aguas, tal noción no es unívoca. Su implementación responde a una conveniencia racional, y la misma racionalidad puede fundar la excepción cuando las circunstancias lo aconsejen.

V. LÍMITES DE LA GESTIÓN DE CUENCA CON RELACIÓN A LA GESTIÓN Y LA RECOMPOSICIÓN AMBIENTAL

Un planteo diferente, al menos en parte, se presenta en torno al principio de unidad de cuenca y la gestión ambiental.

Nos referimos a que la ley 25688 ha dispuesto en su art. 3, que las cuencas hídricas, como unidad ambiental de gestión del recurso, se consideran indivisibles. Es decir, esta norma propicia dejar de lado la gestión ambiental fraccionada en las unidades políticas, aunque asume para ello una estrategia que quizá no es satisfactoria.

La indudable consolidación de ese principio en torno a la gestión del agua ha influido, sin lugar a dudas, en la regulación ambiental, perdiéndose de vista la especificidad material de cada caso.

Más allá de otras críticas que hemos considerado en torno a este precepto (20), y reafirmando que –en lo que hace a la gestión del agua– éste poco aporta al derecho vigente (21), advertimos en ese momento que la racionalidad que lleva a propiciar la cuenca como el ámbito territorial más apropiado para la gestión hídrica no conduce a igual resultado en torno a la gestión ambiental.

El principio de unidad de cuenca se impone en

materia de gestión de aguas por una obviedad manifiesta, que sólo se desvirtúa ante las circunstancias particulares de contados casos que requieren otras escalas distintas de gestión. El ciclo hidrológico y su interacción con el territorio imponen que las aguas que escurren por la orografía se traten de manera sistémica, de modo que exista una interdependencia e interrelación entre el agua y los sistemas naturales y culturales de ese territorio, con una interacción sistémica entre todos ellos que hace que la alteración de una parte repercuta en las restantes.

En esa realidad hidrológica no puede existir una gestión de aguas si no se percibe que las acciones en la parte alta del sistema repercutirán necesariamente en su parte baja, y que los usos del agua en un sector de la cuenca limitan las posibilidades de uso en las restantes. Con esta apreciación, la cuenca tomará fuerza como modelo territorial y las excepciones que en función de tal paradigma se dispongan deberán ser previstas en orden a la funcionalidad de dicha realidad para evitar su fracaso.

Pero esta racionalidad no necesariamente puede ser extrapolada a la gestión ambiental. El derecho ambiental tiene por objeto regular las actividades humanas en orden al equilibrio ecosistémico y, justamente, la cuenca y el ecosistema, aunque vinculados, no son conceptos necesariamente coincidentes ni implican ámbitos territoriales equivalentes.

El ecosistema, en cuanto relaciones entre biocenosis y biotopo, sin lugar a dudas se desarrolla en el ámbito territorial que compone su hábitat. Pero éste no está vinculado en forma directa a la cuenca como territorio en el que escurren las aguas.

Mientras las aguas resultan unos de los factores abióticos del ecosistema, este último es un entra-

(20) Incluso en materia de aguas, como hemos visto, la misma racionalidad que impone el principio de unidad de cuenca hace que en ciertas ocasiones aquél deba modularse de acuerdo con las circunstancias concretas del caso. Es por ello que hemos advertido que este proceso excede la naturaleza de presupuesto mínimo, convirtiéndose en una máxima totalizadora que inhibe cualquier complementación local. Al respecto, Pinto, Mauricio, “Consideraciones sobre la pretendida norma de presupuestos mínimos ambientales en materia hídrica. A propósito de la ley 25688”, LL, supl. Derecho Ambiental, 2003, p. 1.

(21) Martín, Liber, “Organismos de cuenca y reparto de competencias entre Estado nacional y provincias en materias de dominio y administración de aguas”, en Mathus Escorihuela, Miguel y Embid Irujo, Antonio (dir.), “Organismos de cuenca en España y Argentina: organización, competencias y financiación”, Ed. Dunken, Buenos Aires, 2010, p. 94.

mado mucho más complejo en el que sus componentes pueden sistematizarse en un hábitat que alcance áreas territoriales mayores o menores a una cuenca.

Por ello, si bien es totalmente lógico pensar en el territorio en que se produce el escurrimiento de caudales para regular sobre ellos, ese mismo ámbito no es el propio de la regulación ambiental, que debe atender las relaciones del ecosistema que se producen en un determinado ambiente o hábitat.

Con ello, la gestión ambiental nunca puede resultar eficiente si es concebida en divorcio del sistema ecológico al que refiere, sistema que no coincide necesariamente con la cuenca, como tampoco con otras organizaciones posibles del territorio, ajenas al concepto ecosistémico –como las divisiones en ámbitos jurisdiccionales políticos, sean países, provincias o municipios–.

Esta observación que realizamos queda de manifiesto si pensamos que existen cuencas que se extienden desde ambientes totalmente distintos, con necesidades independientes de gestión. Pensemos en la cuenca del Plata, que geográficamente abarca desde la Puna y el Amazonas hasta las sierras y los llanos pampeanos, para desaguar en el océano. Y también otras, de reducida extensión, que son sólo una parte integrante de una unidad ambiental más extensa.

Pero aunque entendemos que la cuenca no es funcional para gestionar unidades ambientales, sino que éstas deben ser gestionadas en función del hábitat de cada ecosistema, ello no implica que las variables ambientales deban ser desatendidas en la gestión hídrica que se produce en las cuencas o en otros ámbitos territoriales. La *gestión integral de los recursos hídricos* es una concepción moderna que exige que desde la gestión del agua se procure atender lo propio de otros recursos, y siempre dentro de un esquema de sustentabilidad que atienda las exigencias medioambientales. Pochat, en este sentido, recuerda que la definición más aceptada de tal gestión integral es la que refiere a un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, la

tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales (22).

Entonces, es claro que la cuenca no debe ser la base de la gestión ambiental, pero a la vez la gestión de los recursos de cada cuenca no puede ser realizada sin atender las variables ambientales, que pueden responder a exigencias de gestión que reflejen ámbitos mayores o menores a los que determina la gestión del agua.

Y, justamente, en una causa judicial que tiene por objeto recomponer el daño ambiental asociado con el desequilibrio en un curso de agua, las labores de recomposición de ese daño han de vincularse al ámbito territorial en que se gestiona ese curso; ello no es otra cosa que una expresión práctica del concepto de gestión integrada de recursos hídricos.

Contrariamente, la gestión ambiental genérica, cuyo contenido se extiende mucho más allá de las acciones de saneamiento de la cuenca, más que responder al ámbito territorial definido por la divisoria de aguas debería concentrarse en la región ecogeográfica, pudiendo acudir a los mecanismos que fijan los arts. 124 y 125, CN, para organizar verdaderas regiones ambientales de gestión que no queden desvirtuadas por los límites políticos de las autoridades competentes.

VI. LA APLICACIÓN AL CASO DE LOS CONCEPTOS REFERIDOS

Es claro, entonces, en nuestra opinión, que la cuenca resulta un ámbito propicio de una gestión instrumentada a partir del manejo de los recursos hídricos. Y el resolutivo que se anota, al asociar ese ámbito territorial con una relación directa o indirecta con el saneamiento de la cuenca, no hace más que resguardar la perspectiva de gestión integrada de los recursos hídricos que caracteriza el proceso de recomposición ambiental de la cuenca.

En cambio, al recurrir el juez de ejecución a un concepto amplio de cuenca que involucra

(22) Pochat, Víctor, "Principios de gestión integrada de los recursos hídricos. Bases para el desarrollo de planes nacionales", Ed. GWP, Estocolmo, 2008, p. 4.

“...la totalidad de cada partido que la compone..., no obstante que las márgenes del Matanza-Riachuelo bailan una pequeña porción...”, implica –tal cual lo pone de relieve el decisorio anotado– una contradicción. Si se toma el concepto de cuenca, sólo estamos ante un criterio hidrográfico jurídico; si se toma además la relación directa o indirecta con el saneamiento, se incorpora un concepto de tipo funcional o teleológico que tiene por consideración los efectos de todas las actividades en el saneamiento de la cuenca, pero si *a priori* se extiende el ámbito de la cuenca a todo el territorio de las jurisdicciones municipales que tienen una relación –incluso parcial– con la cuenca, estamos frente a un criterio político, que paradójicamente resulta idéntico de aquel que, por caprichoso, rígido e impropio, el concepto de gestión por cuenca hidrográfica buscaba superar.

¿Qué sentido tiene que la Acumar –u otra autoridad de cuenca– asuma el cúmulo de facultades delegadas a ella sobre la totalidad del territorio de una jurisdicción política en que sólo una ínfima porción de éste se encuentra en la cuenca? A nuestro parecer, ninguno, ya que desvirtúa la decisión política de limitar el ámbito de actuación de ese organismo sobre la base del criterio de cuenca para vincularlo a jurisdicciones municipales, transformándose el juez en un decisor político que, más que aplicar el derecho, lo modifica mediante una sustitución del contenido de la norma de creación del organismo de cuenca, configurándose un claro ejemplo de “gobierno de los jueces” (23).

Hecho especialmente grave si atendemos que la

regulación de una región territorial interjurisdiccional y la constitución de su autoridad se sustentan en los arts. 124 y 125, CN, con lo que la naturaleza de la ley 26168 es propia de las llamadas “ley convenio”, que para su vigencia requirió la adhesión de las Legislaturas Locales (24). Con ello, como observa la misma Corte, el pronunciamiento anotado se convertiría en un riesgo para las autonomías de las distintas jurisdicciones que componen la Acumar, ya que bajo la sola voluntad de un juez de ejecución –que debe limitar su actuar al cumplimiento de una sentencia– se alteraba algo sustancial, como es la delegación de funciones estatales que realizan –de una manera prevalente– la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en un ente interjurisdiccional.

La Corte interpreta que “...la Cuenca en un sentido amplio, sólo deberá ser el territorio que abarca la misma y aquel que pueda tener relación directa o indirecta con su saneamiento”, es decir, que excluye el territorio de las jurisdicciones políticas que se encuentran fuera de la cuenca o que carecen de relación con su saneamiento.

En este sentido, la regla de prevalencia competencial que estipula el art. 6, ley 26168, sólo se explica en el contexto de las acciones de recomposición ambiental de la cuenca, y dicha regla no se dirige a desplazar totalmente las competencias de las autoridades locales restantes sino sólo a privilegiar el actuar del organismo de cuenca que esas autoridades conformaron para un ámbito territorial específico.

(23) Lorenzetti, Ricardo L., “Teoría del derecho ambiental”, Ed. Aranzadi, Navarra, 2010, p. 157, critica esta disfunción en torno a los casos *ambientales* al sostener que el juez debe respetar la división de poderes y no puede avanzar más allá de afirmar la garantía de los derechos mediante el control judicial, ya que lo contrario trastoca límites derivados de la democracia constitucional.

(24) La ley 26168 invita en su art. 14 a las Legislaturas de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a los términos de aquella mediante sus respectivas leyes 13642 y 2217. Ésta fue la culminación de un proceso, sin lugar a dudas acelerado por el contexto de la judicialización que implicó la causa “Mendoza”, donde luego de diversos proyectos de tratados tendientes a conformar una autoridad interjurisdiccional para la cuenca, el Estado nacional y los ribereños –provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires– suscribieron un acuerdo el 28/8/2006, donde adoptaron como metodología de conformación de un ente interjurisdiccional el dictado de una norma nacional y la posterior adhesión de las jurisdicciones locales. Conforme relatan Leila Devia, Paula Noseda y Agnès Sibileau (“Algunas reflexiones en torno al caso ‘Matanza-Riachuelo’”, LL 2006-F-353), el 5/9/2006 la autoridad ambiental nacional, por sí y en representación de las autoridades de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, presentó ante la Corte Sup., el plan ambiental ordenado en la causa “Mendoza”. Dentro de los aspectos institucionales de dicho plan se contemplaba que, para superar los problemas causados por la superposición de competencias, se conformaría una autoridad unificada de cuenca.

VII. CONCLUSIONES

Si bien la cuenca es la unidad territorial de gestión para los recursos hídricos que se señala como más óptima, en principio tal aptitud no se refleja necesariamente para gestionar ecosistemas. Aun así, desde el paradigma de la gestión integrada de los recursos hídricos, la cuenca adquiere utilidad en determinadas circunstancias para gestionar aspectos ambientales vinculados al manejo de las aguas y demás recursos asociados a un curso de agua –como ocurre ante la necesidad de sanear la cuenca Matanza-Riachuelo–, pero no es el único criterio ni necesariamente el mejor.

Valorar positivamente el presente decisorio de la Corte implica en alguna medida criticar la extensión excesiva que el juez de ejecución dio, en este caso, al concepto de cuenca. Y si bien no es la primera ocasión en que advertimos los excesos conceptuales en los que incurre el ex juez de Quilmes en la ejecución de la causa, con las debilidades institucionales que tales excesos acarrear,

reafirmamos la importancia de la función revisora del Alto Tribunal que se anota para delinear el perfil activo de la judicatura en una praxis tan novedosa (25).

La definición precisa del concepto de cuenca es una cuestión de suma trascendencia, no sólo para el caso “Mendoza” y la cuenca Matanza-Riachuelo, sino para toda regulación que se establezca conexas a otros ámbitos territoriales, resultando un imperativo de seguridad jurídica indispensable.

Una definición jurídica clara que se traduzca en una operación material precisa de delimitación territorial y competencial resulta fundamental a la hora de dotar de fuerza, autonomía y legitimidad a nuevas autoridades y unidades de gestión que –basadas en criterios propicios para los recursos hídricos y el ambiente– no deben avanzar de manera injustificada sobre las jurisdicciones preexistentes.

Actualidades

Novedades destacadas de la Corte Suprema 1/2013

Por Julio C. Rivera (h.)

“Albarracini Nieves, Jorge W. s/medidas precautorias”, 1/6/2012

Negativa de paciente a someterse a transfusión de sangre. Derecho a la privacidad. Art. 19, CN. Art. 2, inc. e), ley 26529. Directivas anticipadas. Art. 11, ley 26529

Vías de conocimiento

Extraordinaria.
Cuestión federal simple: interpretación de normas federales (art. 19, CN).

(25) Pinto, Mauricio y Martín, Liber, “Entre el equilibrio...”, cit., p. 143.