

**ACUMAR - REORDENAMIENTO TERRITORIAL - ANÁLISIS DE LA**  
**ACORDADA 116 XLVII - RECURSO DE HECHO ACUMAR S/**  
**ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, con el voto en mayoría de sus Ministros, procedió a pronunciarse en forma escueta pero contundente, con relación a las áreas que se encuentran circunscriptas a los límites territoriales de la Cuenca Matanza Riachuelo y consecuentemente en sentido estricto, al ámbito donde debe ejercer su jurisdicción la Autoridad de la Cuenca.

El fallo de marras fue dictado el 27 de diciembre de 2012 mediante Acordada 116. XLVII como consecuencia de un recurso de hecho interpuesto por el Procurador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contra la sentencia dictada el 28 de diciembre de 2010 por el Juez a cargo del Juzgado Federal de Quilmes durante su entonces jurisdicción especial sobre la Cuenca.

En dicho pronunciamiento el Dr. Luis Antonio Armella, separado a la fecha del presente del entendimiento de los asuntos de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) en rigor de un informe presentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación ante el Consejo de la Magistratura, reafirma y amplía los conceptos vertidos en oportunidad previa en el fallo “Liguoro Juan y Zvik Bernardo Salomón s/ Amparo”.

Allí sostiene que el criterio de “cuenca” (el que ha sido debidamente definido en el artículo 2° -segunda parte- de la ley 25.688<sup>1</sup>) abarcaría en orden a las necesidades del saneamiento, al territorio político total de los partidos que la componen. Ello aun cuando el artículo 3 de la ley mencionada, define a la cuenca hídrica como una “unidad ambiental de gestión del recurso” y como tales **“se consideran indivisibles”**.

Ahora bien, la definición de la ley implicó la evaluación de profesionales aptos para tales incumbencias como un hidrólogo o un geólogo a guisa de ejemplo. El intento de definición propuesto por el Dr. Armella en su fallo, además de resultar ajeno a la ley a la que todo magistrado debe sujetarse salvo que ésta previamente sea tachada de inconstitucional, introduce al decisorio en las aguas de la arbitrariedad. Entiende que, habiendo incurrido con su propia letra en niveles profundos de antijuridicidad, ha dotado a su fallo de mérito suficiente como para llevarlo al entendimiento del Máximo Tribunal, que haciendo prevalecer la ley, que ha puesto remedio a este dislate.

Desoyendo todas las mandas legales y las propias que el Código de Procedimiento rige, el Magistrado decidió, conforme ilustra en el Considerando II párrafo 6°:

“...”

*“Que en el sentido expresado, el ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT), se presentará como eje central de la organización de los Estados, partiendo de la necesidad de unión interjurisdiccional de criterios que se produce a través de la articulación de legislaciones locales y la zonificación del territorio existente, con*

---

<sup>1</sup> A los efectos de la presente ley se entenderá: “...” “Por cuenca hídrica superficial, a 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.”

*una aplicación orientada hacia una necesidad que no discrimine por territorios y límites fronterizos, sino por sobre todas las cosas, puesto en la protección del recurso ambiental como un todo...”*

E insistiendo en su peculiar criterio, redobla su argumento a modo pletórico y con grado “extra petita” cuando expresa:

*“Otra cuestión que resulta necesaria analizar, es que las principales fuentes centralizadoras de recursos naturales, son las cuencas hídricas como las define el art. 2 de la Ley N° 25.688 **Por cuenca hídrica superficial, a 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...**” Así, que siendo que el concepto de cuenca hídrica ha sido el modo más claro de regionalizar, siendo que los humedales son aquellos lugares donde se alojan los biomas, y el equilibrio de estos depende del mantenimiento en estado natural de la cuenca, correspondiendo a las distintas jurisdicciones locales atravesadas por la cuenca, cooperar en la protección de la misma, evitando hechos y actividades dañosas que pudieran afectarla, pudiendo incluso alcanzar tratados con otros países para gestar las políticas preventivas y precautorias que hagan a esta protección. Sin perjuicio de ello, entiende el Suscripto que existiendo una condena del Máximo Tribunal de la República Argentina, y un órgano creado a tales efectos para cumplirla –que es el ACUMAR-, es un solo órgano que los va a controlar, es decir que va a combinar a todas las demandas tendientes a la recomposición que sean instadas, a medida que se van tocando intereses y que para resolverlas habrá un solo juzgado de ejecución con potestades de dictar resoluciones que se considerarán como dictadas por el cimero Tribunal. Así se ha seleccionado un juzgado con asiento en la Cuenca, que convive a diario con la realidad, lo cual ha demostrado resultar saludable desde ese punto de vista. Esto conlleva a un entendimiento particular respecto del concepto de “Cuenca”, ya que si bien no puede partirse políticamente, sí se puede tomar el*

mapa político para complementarla. Ello aporta la sana convicción, que corresponde ampliar el concepto de cuenca, teniendo en cuenta los factores de riesgo ambiental en su totalidad, a toda situación que tenga incidencia directa o indirecta con el saneamiento de la misma, atento la significación social que representa la ejecución del fallo del Máximo Tribunal, en pos de la recomposición y prevención de daños al medio ambiente, lo que obliga a la toma y dictado de decisiones eficaces teniendo en miras el principio de razonabilidad, sin que ello pudiera afectar el sentido de la sentencia recaída, sino y por el contrario, facilitando su efectivo cumplimiento. En este sentido deberá tomarse como concepto de Cuenca, la totalidad de cada partido que la compone, no obstante que en algunos partidos, las márgenes del Matanza-Riachuelo bañan una pequeña porción como por ejemplo Las Heras o Merlo. Así se entendió que tomar este concepto amplio, es funcional para limitar y proteger totalmente el área de la Cuenca hídrica, independientemente del porcentaje que cubra la Cuenca propiamente dicha desde el punto de vista geográfico. En tal orden de ideas, se entiende que la competencia territorial atribuida al Juzgado excede la región geográfica, comprendiendo un límite político de los partidos en los que tiene asiento la cuenca hídrica, independientemente del límite geográfico de la misma, siendo que sería imposible ejercer el control delegado, y aplicar la coertio que todo proceso judicial como el presente exige. Aun, más allá de ese límite territorial, y ante la posibilidad del daño al suelo, agua y aire de la Cuenca Matanza Riachuelo, la competencia ampliada del fallo devendría a todas luces procedente, para cumplir acabadamente con el digno mandato atribuido por la Excelentísima Corte Suprema de Justicia de la Nación, ...”<sup>2</sup>

(El subrayado me pertenece).

Transcripta la parte pertinente a los fines de un entendimiento acabado, la Corte Suprema en resolución del Recurso de Hecho interpuesto por el Procurador General de la Ciudad manifiesta:

---

<sup>2</sup> Considerando V del fallo del Juez Federal de Quilmas del expediente en análisis.

*“Que en palabras del juez de ejecución, el concepto amplio de Cuenca exige una conexión directa o indirecta con el saneamiento del Riachuelo e involucra la totalidad de cada partido que la compone..., no obstante las márgenes del Matanza-Riachuelo bañan una pequeña porción...”<sup>3</sup>*

*“Que, de aceptarse este concepto, la definición dejaría de ser funcional y se convertiría en un riesgo para las autonomías de las distintas jurisdicciones que componen la ACUMAR, pudiendo resultar prima facie contradictorio tomar como ejes para definir la cuenca, la vinculación con el saneamiento de 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- o sea cuando se expande a la totalidad del territorio político sin que exista Cuenca.”<sup>4</sup>*  
(El subrayado me pertenece).

En estos términos, la Corte ha derribado la postura territorial “política” del ordenamiento de la jurisdicción ACUMAR, en forma un tanto tibia pero no poco contundente.

Con los lineamientos principales expuestos, me dedicaré a efectuar el comentario, que adelante no tendrá pocas críticas.

### **1. La determinación de la Cuenca Matanza Riachuelo como “unidad política”.**

En el desarrollo del considerando emitido por el señor Juez de grado que se considera más trascendente para el análisis que me convoca, se advierten tres cuestiones:

---

<sup>3</sup> Considerando V de la Acordada 116 XLVII del 27 de diciembre de 2012.

<sup>4</sup> Considerando VI de la Acordada 116 XLVII del 27 de diciembre de 2012.

- a) La interpretación de la Ley de Cuencas desnaturalizando sus conceptos en un claro apartamiento de lo preceptuado en la ley.
- b) La extensión territorial de la jurisdicción que le ha sido encomendada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- c) La aplicación del criterio sentado en este fallo, que aún no se encontraba firme, erga omnes, (pauta esta inexistente en nuestro derecho subjetivo ya que los fallos son oponibles sólo a las partes).
- d) Como consecuencia de ello hizo innumerables procedimientos en áreas fuera de la Cuenca con el uso de la fuerza pública, entre ellas Policía de la Provincia de Buenos Aires y Gendarmería Nacional.

Con relación al ítem a) ya se han desarrollado los argumentos que determinan los alcances, y la definición de “cuenca hídrica”.

Esta definición responde al estudio científico de disciplinas afines por lo cual no puede menos que lucir temeraria la interpretación efectuada por el señor Juez Federal Luis Antonio Armella, ello cuando la misma se permite vulnerar la letra de la norma.

Abonando la impropiedad de esta interpretación, en la Provincia de Buenos Aires, la ley 11610 vino a dividir al Municipio de Morón (uno de los que compondrían en menor territorio la cuenca), creando dentro de su territorio a los Municipios de Ituzaingó y Hurlingham.

De ser cierto el criterio del Dr. Armella, y no haber procedido en 1995 a esa división, con la vieja conformación política de Morón, en rigor de su tan sui generis criterio, los actuales municipios de Hurlingham e Ituzaingó, serían parte de la Cuenca por imperio de su “criterio político”, el que trasluce su génesis arbitraria, discrecional y foránea a los preceptos legales

y a sus cuestionadas potestades acordadas pro la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Ya he expuesto en otros artículos mi férrea oposición a la competencia especial otorgada al Dr. Armella (o a quien fuere en su caso) por entender que la remisión de un tema exclusivo a un mismo juez, más allá de vulnerar el debido derecho adjetivo y el acceso a todas las instancias resulta flagrante al Artículo 18 de la Constitución Nacional.<sup>5</sup>

Ello en el cabal entendimiento de que sólo el Congreso Nacional se encuentra facultado para designar un Juez, y no un fallo aun cuando este provenga del más Alto Tribunal.

Téngase en cuenta que, cuando ocurrió el planteo del “corralito” y frente al colapso de los tribunales Contencioso Administrativo Federales en rigor del porte y cuantía sobredimensionada de las causas, no fue la Corte quien extendió la jurisdicción a otros fueros sino un Decreto de Necesidad y Urgencia que luego fue confirmado en el seno de la Comisión Bicameral del Congreso Nacional.

Desde 2001 a 2006, fecha del fallo Mendoza, nada ha cambiado institucionalmente en la Constitución Nacional como para que la Corte Suprema de Justicia de la Nación atribuya jurisdicción especial a un Juez, y mucho menos a acotar las instancias que resultan insitas del debido proceso adjetivo.

---

<sup>5</sup> Artículo 18 de la Constitución Nacional: Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, **ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley** antes del hecho de la causa.

Ahora bien, el conflicto que mayor consecuencia arroja es la imposición de un criterio antijurídico y su aplicación “erga omnes”.

Ello puesto que, como consecuencia de su particular interpretación ordenó y autorizó a la Autoridad de Cuenca a la concreción de innumerables procedimientos en establecimientos radicados fuera de la Cuenca geográfica en sentido estricto, por aplicación de este ahora censurado por la Corte Suprema “criterio político”, con el uso de la fuerza pública, entre ellas Policía de la Provincia de Buenos Aires y Gendarmería Nacional llegando al extremo de imponer clausuras como consecuencia de la declaración un tanto innovativa en materia ambiental de “agente contaminante”.

**1. El avance sobre el poder local de las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. - Cuencas interjurisdiccionales.**

*El artículo 6 del Régimen de Gestión Ambiental de Aguas expresa que “en el caso de las cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, será vinculante la aprobación de dicha utilización por el Comité de Cuenca correspondiente, el que estará facultado para este acto por las distintas jurisdicciones que lo componen”*

Así leído y en congruencia con el orden constitucional provincial que se reserva para sí uso y goce de los recursos naturales, la hoy Cuenca Matanza Riachuelo debería estar dirigida por un Comité de Cuenca con representación de la Ciudad de Buenos Aires, el Poder Ejecutivo Nacional (por la calidad federal de la Ciudad) y la Provincia de Buenos Aires.

Más allá de esta incongruencia material con la legislación reinante, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con excelente criterio sanciona la ley



3947 promulgándola el 21 de noviembre de 2011, procediendo a delimitar la Cuenca en el ámbito de la Ciudad a las Comunas 4(Barracas, Boca, Nueva Pompeya, Parque Patricios), 7 (Flores, Parque Chacabuco), 8 (Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati) y 9 (Liniers, Mataderos, Parque Avellaneda).

Esta constituyó el primer cortapisa a un poder que se evidenciaba como “supra jurisdiccional” si se permite el término, toda vez que el Magistrado de marras delimitaba nuevos alcances a la ley que su letra no expresaba, superando con fallos con argumentos sofistas como el presente, la misma competencia que la Corte le había conferido.

Queda como reflexión principal preguntarse el grado de legalidad y legitimidad que ostentaron no sólo sus actos sino los de las autoridades del ACUMAR en estos términos y qué consecuencias deberán esperarse.

## **2. La judicialización del “Common Law “ en oposición al principio constitucional de legalidad.**

El principio rector que rige nuestro ordenamiento positivo es el de legalidad. Así lo imprime la Constitución, de neto corte republicano que establece la imposición de obligaciones y el restablecimiento de los derechos por imperio de la ley.

Contrario a lo que ocurre en los sistemas del Common Law, propio de los Estados Unidos de América y del Reino Unido, el sistema continental prevé la existencia de una construcción positiva de normas, en la cúspide las cuales se encuentra la Constitución como estructura rectora. A la sazón de sus preceptos y mediante sus órganos y mecanismos predeterminados

se erige la ley, como fruto natural y obligatorio del efectivo ejercicio de los poderes en la República Constitucional.

Todas las elucubraciones que han devenido en las deplorables consecuencias por parte de los fallos del Juzgado Federal de Quilmes se condicen más con el derecho anglosajón que con el propio nacional.

En el primero los jueces obtienen la libertad de fundar sus decisorios en los precedentes jurisprudenciales, en el segundo como el nuestro, los magistrados están para sujetarse y hacer respetar la ley, so pena de dictar fallos arbitrarios y en su caso nulos de nulidad absoluta.

El carácter innovativo del fallo de grado en análisis que ha dado lugar a su revocación en el ámbito del Alto Tribunal, además de ser un decisorio revertido, luce como carente de congruencia y ajeno al principio de legalidad. Ergo aun con rimbombante estelaridad en sus preceptos, se evidencia un flagrante apartamiento del derecho y una palmaria ilegitimidad.

Toda esta extraña experiencia judicial (que va desde designar un juez especial hasta crear una autoridad que es ajena a la ley de cuencas y a las facultades no delegadas a la nación) debe ser sopesada con mucha atención en aras de evitar su reiteración.

### **CONCLUSIONES FINALES.**

Como conclusión de vital interés, dado este pronunciamiento, cada parte afectada, inscripta en la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo por error o por compulsión de su Municipio-parte aún cuando se encontrare

fuera de la cuenca en sentido hidrológico estricto, deberá exigir a la autoridad competente que proceda a dictar el acto administrativo que la excluya del padrón.

Entiendo que esto ha producido un detrimento e inexcusable avance en las cuencas de la provincia de Buenos Aires como la del Reconquista o la de la Corriente Superior del Río de la Plata, que abarcan territorios del conurbano afectados a la ACUMAR, por lo que vería lógico un reclamo al respecto por parte de la Provincia de Buenos Aires.

De este modo, la cuenca, devuelta a su criterio legal geográfico se encuentra integrada en la Ciudad de Buenos Aires por las Comunas 4, 7, 8 y 9, y en la provincia de Buenos Aires **“solamente”** por la porción correspondiente a la cuenca de cada uno de sus partidos a saber: Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras. Todos ellos **“únicamente”** en la porción de territorio correspondiente a los límites de la Cuenca Matanza Riachuelo hidrogeológica.

Queda entonces reiterar preguntarse qué ocurrirá con los establecimientos que padecieron clausuras, fueron compelidos a ingresar en el Programa de Reversión Industrial y a tomar un seguro de caución en razón del mismo. Esto sin dejar de lado el reciente pronunciamiento en materia de seguro ambiental que ha enervado los efectos y eficacia del Decreto N° 1638-PEN/12, procediendo a su suspensión.

La pléyade de perjuicios y costos y las consecuencias que ello implicará para el erario público, son una pauta aun a dilucidar.

Empero en este tema en particular el camino en pos de la preservación del ambiente, carece de eficacia cuando se evidencia utilizado como medio para fines distintos de su naturaleza intrínseca.

El ambiente es un fin en sí mismo al que no podemos utilizar como excusa de ningún otro fin.

**Dra. Claudia Marcela Sambro Merlo.**  
**T° 47 F° 715 C.P.A.C.F.**  
**Asesora de la Asociación Argentina de**  
**Acabado de Metales**  
**Asesora Letrada de la Junta Central de los**  
**Consejos Profesionales de Agrimensura**  
**Arquitectura e Ingeniería.<sup>6</sup>**

---

<sup>6</sup> Artículo Registrado bajo el N° 5088502 ante la Dirección Nacional del Derecho de Autor -Ministerio de Justicia de la Nación. Su utilización es gratuita debiendo citar al autor en caso de referencia a su contenido.