


Título: Sistema de institucionalidad ambiental. A una década de la Sentencia colectiva "Mendoza" por la contaminación del Riachuelo.

Autor: Raimundo, Marcelo C.

País:  Argentina

Publicación: Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales - Número 30 - Diciembre 2018

Fecha: 11-12-2018

Sumario: I. Introducción. II. La Resolución Interlocutoria Inicial del 20/6/2006. 2.1 Marco general. Paradigma Ambiental. 2.2 Proceso Colectivo Ambiental. A) Noción, características y principios. B) Derechos individuales homogéneos. III. La Sentencia definitiva del 8/7/2008. 3.1. Institucionalidad Ambiental. 3.2. Red de Sujetos Procesales. 3.2.A. Administración Ejecutiva. 3.2.A.1. Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). 3.2.A.2. Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 3.2.B. Poder Legislativo. 3.2.B.1. Auditoría General de la Nación. 3.2.B.2. Defensor del Pueblo de la Nación. 3.3.C. Cuerpo Colegiado. 3.3.C.1. Organizaciones No Gubernamentales. 3.3.C.2. Participación Ciudadana. 3.4.A. Poder Judicial. 3.4.A.1. Juzgado Federal de primera instancia. 3.4.A.2. Corte Suprema de Justicia de la Nación. 3.5. Síntesis esquemática. 3.6.A. Implementación de la Sentencia. 3.6.B. Dificultades operativas en la implementación. IV. Resoluciones interlocutorias de fechas 15/2, 12/4 y 7/6 del año 2018. 4.1. Resolución de fecha 15 de febrero de 2018. 4.2. Resolución de fecha 12 de abril de 2018. 4.3. Resolución de fecha 7 de junio de 2018. V. Conclusiones finales.

I. Introducción.

Quizás el caso judicial más resonante y complejo de nuestra historia, no sólo en materia procesal constitucional y ambiental sino también a nivel institucional, es la causa "Mendoza, Beatriz S. y otros c. Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (*Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo*)", decidida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 8 de julio de 2008, conmemorándose en el corriente año una década de este histórico pronunciamiento.

A modo preliminar, debemos ilustrar que la cuenca Matanza Riachuelo posee una extensión territorial de 2240 kilómetros cuadrados de superficie total y setenta y cinco kilómetros de longitud del curso de agua que nace en la Provincia de Buenos Aires y desemboca en el Río de la Plata, abarcando tres jurisdicciones, Estado Nacional, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y dentro de ella, catorce municipios.

Considerada una "cloaca a cielo abierto", se trata del recurso natural hídrico más contaminado del País, y aún de Latinoamérica, encontrándose comprometidos derechos humanos fundamentales (salud, propiedad, trabajo, ambiente) de más de cinco millones de personas que viven en las adyacencias de la cuenca, la mayoría de ellas en condiciones indignas de extrema vulnerabilidad y pobreza, develándose así un panorama desolador que denota la magnitud estructural de la cuestión demandando una sensible y urgente atención.

Retrospectivamente, la problemática que trae aparejada la contaminación del Riachuelo no es una novedad, sino que tuvo su origen en el siglo XIX a raíz de las sustancias putrefactas volcadas al río procedentes de los buques o bien en la faena de los saladeros que arrojaban sus desechos al mismo allá por el siglo XIX, situación ésta última que dio lugar al célebre caso “*Saladeristas Podestá y otros c. Provincia de Buenos Aires*”, en el año 1887 [2], mediante el cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación se expidió favorablemente al deber de las autoridades gubernamentales de impedir la continuidad de la infección del riachuelo suspendiendo las actividades de los saladeros que no se colocaran en condiciones de salubridad enteramente satisfactorias, velando así por la salud pública de la población.

Con el paso del tiempo la cuenca continuó acumulando contaminación, sucediéndose una serie de frustradas políticas públicas tendientes a su limpieza que han quedado en el catálogo de promesas incumplidas por la Administración, recordando, por ejemplo, el utópico anuncio oficial de la década del noventa encargándose a la titular de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación de aquel momento, “*la limpieza del Riachuelo en mil días*”, iniciativa para la cual se creó en el año 1995 un *Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo*.

Ante este contexto de urgencia e incertidumbre, en el año 2004 un grupo de vecinos habitantes en la zona de la cuenca, demandan al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a cuarenta y cuatro empresas, por la severa contaminación de la Cuenca Matanza Riachuelo, por lo que el conflicto ingresa nuevamente a los estrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un claro reconocimiento por parte de nuestro Máximo Tribunal del derecho al acceso a la justicia ambiental por parte del grupo de demandantes afectados.

En el marco planteado, mediante el presente trabajo intentaremos bucear por los mecanismos constitucionales que ideó nuestro Máximo Tribunal al edificar un sistema institucional diseñado sobre la base del proceso colectivo generado en torno al saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo.

Para ello, lo diagramaremos en tres ejes temáticos basados: en primer lugar, en la resolución interlocutoria del 20 de junio de 2006 dictada por la Corte Suprema de la Nación que fijó el marco general de la causa brindando los contornos característicos de los procesos colectivos ambientales. A continuación, nos concentraremos en la sentencia definitiva pronunciada el 8 de julio de 2008 por nuestro máximo tribunal, donde pondremos el acento, fundamentalmente, en el sistema institucional ambiental diseñado por el órgano judicial decisor, transitando un recorrido por cada sujeto procesal enunciado en la parte dispositiva de este pronunciamiento; para luego abordar por último las resoluciones interlocutorias emanadas del Tribunal supremo en el año en que se cumple una década de la sentencia estructural. Y a modo de corolario final, culminaremos con las conclusiones que merece este trascendental caso.

Por cierto, dejamos expresamente aclarado que no constituye la finalidad del presente realizar un seguimiento de la totalidad de resoluciones emitidas tanto por la Corte Suprema como por el Juzgado Federal con posterioridad al dictado de la sentencia de mérito en el curso de la ejecución de la misma, siendo ello, eventualmente, objeto de estudio de un

nuevo artículo. Por lo pronto, remitimos para su consulta a la página web de la Corte Suprema de Justicia de la Nación donde se encuentran las resoluciones dictadas en la causa, a cuya dirección remitimos en la cita. [3]

Sin más prolegómenos, devenida la causa Riachuelo en “leading case” y resultando la misma objeto de estudio en congresos, conferencias y universidades a nivel nacional e internacional, nos proponemos abordarla a partir del perfil institucional que ha brindado nuestro Máximo Tribunal a diez años del dictado de la sentencia definitiva.

II. La Resolución Interlocutoria Inicial del 20/6/2006.

2.1 Marco general. Paradigma Ambiental.

Presentados los principales lineamientos sobre los cuales va a versar el presente, la causa “*Mendoza, Beatriz y otros c. Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios*”, inicia con la resolución interlocutoria del 20 de Junio de 2006 dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a raíz de la demanda de daños y perjuicios sufridos por la contaminación del río Matanza-Riachuelo promovida en el año 2004 por un grupo de diecisiete vecinos que habitan en el asentamiento ‘*Villa Inflamable*’ como así también en las localidades de Wilde, Avellaneda, Villa Dominico y La Boca, contra: a) el Estado Nacional, por tratarse de un recurso interjurisdiccional situado en una vía navegable respecto del cual tiene facultades de regulación y control (arts. 75 incs. 10 y 13 CN); b) la Provincia de Buenos Aires, por ser la titular del dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (arts. 121 y 124, 2 párr. CN); la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su carácter de corribereña del Riachuelo (art. 8, Constitución CABA); y a cuarenta y cuatro empresas [4] que desarrollaban sus actividades industriales en la zona aledaña a la Cuenca, por verter en ella residuos sólidos tóxicos y peligrosos, no construir plantas de tratamiento, no adoptar nuevas tecnologías y no minimizar los riesgos de su actividad productiva.

Ante el planteo articulado por la parte actora, el Máximo Tribunal, en instancia originaria, a través de la resolución interlocutoria inicial declara el marco general del proceso, brindando una serie de precisiones conceptuales sobre diversas cuestiones vinculadas a la causa, que encarrilaron el rumbo hacia la recomposición ambiental de la cuenca hídrica motivo de litigio.

Así, detallamos las principales directrices expuestas por la Corte en el primer pronunciamiento de la causa:

1) Determinó la “*competencia*” en instancia originaria, mediante la separación de las pretensiones interpuestas por la parte actora, circunscribiendo su entendimiento a la pretensión que, promovida por los demandantes en carácter de legitimados extraordinarios -en los términos reglados por los arts. 41 y 43 de la Ley Fundamental y el art. 30 de la ley 25.675-, tuvo por objeto la defensa del bien de incidencia colectiva configurado por el ambiente relativa a la prevención, recomposición y el resarcimiento del daño ambiental colectivo -configurado por el vertido de residuos cloacales, tóxicos y peligrosos en la cuenca hídrica afectada-, a razón del carácter federal de la materia, por tratarse de la contaminación de recursos ambientales interjurisdiccionales y resultar partes el Estado

Nacional y la Provincia de Buenos Aires (arts. 117 de la Const. Naci.; y 7, de la ley 25675). (Consid. 7, parte pertinente).

2) Asimismo, declaró la “incompetencia” del Tribunal para conocer en su jurisdicción originaria con respecto a la pretensión que tenía por objeto el resarcimiento de la lesión sufrida en bienes individuales por parte de los demandantes que invocaban la causación de daños a la persona y al patrimonio ocasionados como consecuencia indirecta de la agresión al ambiente, derivándolos a los juzgados ordinarios. (Consid. 7, parte pertinente).

3) Define la “naturaleza jurídica del ambiente” como, “bien colectivo...de uso común, indivisible y tutelado de una manera no disponible por las partes”. (Consid. 6, parte pertinente).

4) Reafirma el “status constitucional del derecho-deber al ambiente sano”, en los siguientes términos: “El reconocimiento de status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, así como la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, federales o provinciales, sino la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente...” (Consid. 7 in fine); y enfatiza “la tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tienen respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera. Estos deberes son el correlato que esos mismos ciudadanos tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras, porque el daño que un individuo causa al bien colectivo se lo está causando a sí mismo. La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual...” (Consid. 18 in fine).

5) Especifica temporalmente, junto al “objeto de la causa”, las “etapas del daño ambiental colectivo”, “...la presente causa tendrá por objeto exclusivo la tutela del bien colectivo. En tal sentido, tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro, ya que –según se alega– en el presente se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación. En segundo lugar, debe perseguirse la recomposición de la polución ambiental ya causada conforme a los mecanismos que la ley prevé, y finalmente, para el supuesto de daños irreversibles, se tratará del resarcimiento” (Consid. 18, in fine).

6) Expone la magnitud social del ambiente y el perfil proactivo del Poder Judicial en materia ambiental, enlazado con las facultades ordenatorias e instructorias del tribunal, en los siguientes términos: “...La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos esos mandatos constitucionales”. (considerando 18); ...correspondiendo “hacer uso de las facultades ordenatorias e instructorias que la ley confiere al Tribunal (art. 32, ley 25.675), a fin de proteger efectivamente el interés general” (Consid. 20, in fine).

Bajo este encuadre y en base a la ley marco general del ambiente (ley 25.675), la Corte ordenó un doble requerimiento a las demandadas en la causa:

-Un *primer requerimiento* a través del cual se intimó a las jurisdicciones estatales demandadas: al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, por su parte, al Cofema (Consejo Federal de Medio Ambiente), para que en el plazo de treinta días presenten un plan integrado (art. 5, ley 25.675) que contemple: 1) un ordenamiento ambiental del territorio (arts. 8, 9 y 10, ley 25.675); 2) el control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas (art. 10, ley 25.675); 3) un estudio de impacto ambiental de las cuarenta y cuatro empresas demandadas (arts. 11,12 y 13, ley 25.675); 4) un programa de educación ambiental (art. 14, ley 25.675) y 5) un programa de información ambiental (arts. 16 y 18, ley 25.675); y un *segundo requerimiento* mediante el cual se ordenó a las empresas accionadas a que en un plazo de treinta días informen sobre los siguientes puntos: 1) los líquidos que arrojan al río, su volumen, cantidad y descripción; 2) la existencia de sistemas de tratamiento de los residuos; y 3) la tenencia de seguros contratados conforme al art. 22 de la ley 25.675.

De este modo, el Tribunal cimero a partir del dictado de la resolución de apertura de la causa además de señalar los criterios generales formativos del proceso, edifica el paradigma constitucional ambiental argentino receptado en el artículo 41 de nuestra Carta Magna y en la ley 25.675 general del ambiente.

Posteriormente a este primer pronunciamiento, la Corte emprendió un auspicioso activismo invocando sus facultades instructorias y ordenatorias hacia el dictado de la sentencia definitiva, el cual consistió, previo a ésta, en la celebración de cuatro audiencias públicas y en el dictado de varios pronunciamientos intermedios. Entre éstos decisorios, el Tribunal otorgó legitimación procesal, por un lado, al Defensor del Pueblo de la Nación y a Organizaciones No Gubernamentales conforme a los fines establecidos en sus estatutos asociativos, admitiéndolos en carácter de terceros interesados (*Resoluciones de fechas 24/8/2006 y 30/8/2006, respectivamente [5]*); y a su vez, dispuso la intervención de la Universidad de Buenos Aires con fines científicos (establecimiento de utilidad nacional, art. 75 inc. 30 CN) con el objetivo de que informe sobre la factibilidad del plan integral para el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo presentado en la causa por las jurisdicciones estatales demandadas el 7/9/2006, (Resolución 23/2/2007) [6]

2.2) Proceso Colectivo Ambiental. Noción, características y principios.

La resolución interlocutoria del 20/6/2006 que dio inicio al proceso conjuntamente con las resoluciones intermedias precedentemente citadas, fueron proyectando incipientemente las características de los procesos colectivos ambientales que tuvieran por objeto derechos de incidencia colectiva sobre el bien colectivo ambiente.

El proceso colectivo ambiental delineado en el marco de la causa, se encuentra conformado por una pluralidad de sujetos con legitimación procesal tanto en el frente activo como pasivo, con una pretensión orientada a la prevención, recomposición y reparación del bien colectivo ambiente, cuya sentencia definitiva produce efectos expansivos erga omnes.

Para esbozar las características de este auténtico litigio estructural de interés público, la Corte debió apelar a la creatividad ante la falta de regulación normativa de estos procesos de tipo colectivo, por lo que acudió a una doble fuente normativa compuesta: por el ordenamiento procesal común configurado por el Código Procesal Civil y Comercial de la

Nación (CPCCN) y por las disposiciones procesales de la legislación especial que regula la materia ambiental dispuestas en la ley 25.675 general del ambiente (LGA).

En este escenario, el máximo tribunal operativizó una fusión de las normas establecidas en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación con los dispositivos procesales contenidos en la ley general del ambiente, que perfilaron con una impronta propia los institutos procesales caracterizantes del proceso, impactando concretamente en: 1) el activismo judicial, 2) la legitimación y 3) la sentencia.

1) *Activismo Judicial*: En lo que respecta al activismo judicial ejercido por el tribunal, resalta su rol activo como conductor del proceso al impulsar la causa, acompañando al proceso, disponiendo requerimientos concretos a las demandadas a fin de encaminar el saneamiento del bien colectivo a tutelar configurado por la cuenca hídrica contaminada, con el consiguiente interés público que de ella dimana. Para ello, invoca sus facultades instructorias y ordenatorias y de director del proceso, prerrogativas éstas correspondientes a la magistratura en virtud de lo establecido en los arts. 34 inc. 5 y 36 incs. 1 y 4 del CPCCN; las cuales se encuentran profundizadas por el art. 32 de la ley 25.675 general del ambiente (LGA), habilitando al juez en una causa ambiental a disponer todas las medidas que resulten necesarias a fin de proteger efectivamente el interés general [7]

2) *Legitimación*: En orden a la legitimación, como ya adelantamos, a partir de las presentaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo de la Nación y diversas Organizaciones No Gubernamentales, fueron admitidos en la causa por el Tribunal a través de las resoluciones por éste dictadas en fechas 24/8/2006 y 30/8/2016, respectivamente, otorgándoles legitimación procesal en carácter de terceros interesados, ubicándose en el frente activo de la relación procesal. Este ensanchamiento de la legitimación, también se materializó en el frente pasivo del proceso, ya que la parte actora amplió la demanda contra los catorce municipios que tienen jurisdicción en el ámbito territorial de la cuenca, observándose claramente un significativo acrecentamiento de sujetos procesales intervinientes en la causa. En este entendimiento, el máximo tribunal se basó en los arts. 90 del CPCCN y 30 de la LGA, para admitir la legitimación procesal del Defensor del Pueblo de la Nación y de las ONG'S en calidad de terceras interesadas. [8]

3) *Sentencia*: En lo referido al instituto de la sentencia, el Tribunal hace un doble tratamiento, por un lado, el referido al trámite de ejecución de sentencia para el cual sigue a la codificación procesal adjetiva para el proceso común (conforme lo previsto por el arts. 499 y ss. del CPCCN), que como ya veremos delega esta labor a un juzgado federal de primera instancia; y por el otro, en lo vinculado a los efectos de la misma rige la ley general del ambiente que dispone la expansividad erga omnes de la decisión final (art. 33 de la LGA). Asimismo, debemos señalar que la ley 25675 nada dispone sobre el trámite de ejecución de sentencia en el marco de un proceso ambiental [9].

Consecuentemente, en los procesos colectivos también se produce una flexibilización de los principios procesales que operan en el mismo. En este sentido, el Dr. Berizonce enumera los siguientes principios básicos del proceso colectivo ambiental: 1) principio dispositivo atenuado por los mayores poderes conferidos al juez; 2) instrumentalidad y adecuación de las formas; 3) acentuación de los deberes de colaboración de las partes y carga dinámica de la prueba; 4) máximo rendimiento y efectividad de la tutela. Sostiene

que los mismos giran en torno del rol y las misiones del juez en los procesos colectivos ambientales [10].

En resumen, en la causa Mendoza se cristalizó un vehemente activismo judicial en la tutela, el ensanchamiento de las fronteras de la legitimación; y los efectos expansivos erga omnes de la sentencia definitiva, -ésta última la abordaremos en el siguiente acápite-.

B) Derechos individuales homogéneos.

Por su parte, retomando las pretensiones individuales promovidas por la parte actora (daños a la persona y a sus bienes), la Corte en ocasión de expedirse sobre su competencia, o mejor dicho de su incompetencia para entender respecto de estas reclamaciones las cuales derivó a la justicia ordinaria, menciona por vez primera a los “intereses individuales homogéneos” en un proceso colectivo en el marco de la causa en comentario.

En lo pertinente, expuso *“Que más allá de lo expresado, cabe señalar con respecto a dicha pretensión que, si bien, eventualmente, podrían ser calificados como intereses individuales homogéneos, en razón de que podría haber un solo hecho ilícito que cause lesiones diferenciadas a los sujetos peticionantes, ello no surge de la demanda, en la medida en que, por el contrario, menciona diferentes supuestos de causación” (Consid. 17).*

Por cierto, consideramos que en “Mendoza” la Corte dio el primer paso al reconocimiento de los derechos individuales homogéneos como categoría de derechos de incidencia colectiva, y si bien en el presente litigio la Corte no agrupa como individuales homogéneos a las lesiones individuales (personales y patrimoniales) sufridas como consecuencia indirecta de la agresión al ambiente, poco tiempo después en su propia sede define a esta tipología de derechos colectivos en el caso “Halabi”.

Allí, la Corte declaró *“Que en materia de legitimación procesal corresponde, como primer paso, delimitar con precisión tres categorías de derechos: individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos” (Consid. 9); y respecto a los “individuales homogéneos, subrayó “Que la Constitución Nacional admite en el segundo párrafo del art. 43 una tercera categoría conformada por derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. Tal sería el caso de los derechos personales o patrimoniales derivados de afectaciones al ambiente y a la competencia, de los derechos de los usuarios y consumidores como de los derechos de sujetos discriminados. En estos casos no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. Ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. Hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño” (Consid. 11) [11].*

En definitiva, consideramos que el rasgo distintivo en los derechos de incidencia colectiva (colectivos e individuales homogéneos) está dado por la divisibilidad del objeto.

En los derechos de incidencia colectiva sobre bienes colectivos el objeto es indivisible mientras que en los derechos de incidencia sobre bienes individuales homogéneos el objeto es divisible, y es por ello que el tribunal supremo en Mendoza no acoge a las pretensiones individuales como individuales homogéneas al determinar que el bien jurídico comprometido es colectivo, indivisible, supraindividual, impersonal y no fraccionable en cuotas adjudicables a cada uno de sus titulares en el sentido definido por el mismo tribunal en el caso Halabi.

Finalmente, el Dr. Lorenzetti, quien refiriéndose a la primera resolución del caso y a los pronunciamientos intermedios dictados en el mismo marco, expuso “Esta decisión, completada por otras dictadas en el mismo proceso, constituye una serie de avances pretorianos en el ordenamiento procesal de los procesos colectivos, -en el Activismo Judicial-, así como en la fase de implementación de las sentencias judiciales en este campo”. “Sucede que en los procesos colectivos de estas dimensiones (megacausas) la sentencia no es una, sino varias. Se trata de resoluciones de aproximación a la solución del conflicto, que por tener distintas aristas y sujetos múltiples, ameritan resoluciones en estadios intermedios para llegar al objeto final” [12].

De esta manera, concluimos el presente apartado remarcando que la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde su primera intervención en la judicialización del conflicto ambiental en comentario, asumió un rol activista, conduciendo el proceso y orientando la gestión ambiental hacia el saneamiento progresivo en aras de la prevención, recomposición y reparación del daño ambiental colectivo ocasionado en la cuenca Matanza Riachuelo.

III. Sentencia Definitiva del 8 de Julio de 2008.

3.1. Institucionalidad Ambiental.

Luego de la resolución inicial del 20/6/2006 en la que se ordenó a las demandadas sendos requerimientos orientados a la presentación de un plan de saneamiento y al suministro de información y, posteriormente a ella, de la celebración de audiencias públicas para debatir el contenido del plan y del dictado de una serie de pronunciamientos intermedios sobre diversas cuestiones vinculadas a la causa, la Corte Suprema dictó la sentencia definitiva.

A los fines expositivos, al considerar ilustrativa y esclarecedora la parte dispositiva de la decisión definitiva dictada en la causa, la transcribiremos íntegramente, con el objetivo de presentar el “sistema de institucionalidad ambiental” que diseñó nuestro Máximo Tribunal, para encarar la maratónica misión de sanear y recomponer la Cuenca Matanza Riachuelo.

En efecto, la Corte resolvió:

- “1.-Dictar sentencia con respecto a las pretensiones q tienen por objeto la recomposición y la prevención.*
- 2.- Ordenar a la Autoridad de Cuenca que contempla la ley 26.168 el cumplimiento del programa establecido en los considerandos.*
- 3.- Disponer que el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son igualmente responsables en modo concurrente con la ejecución de dicho programa.*

- 4.- *Establecer que la Auditoría General de la Nación realizará el control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el Plan Integral de Saneamiento.*
- 5.- *Habilitar la participación ciudadana en el control del cumplimiento del Plan de Saneamiento y del mencionado programa.*
- 6.- *Encomendar al Defensor del Pueblo de la Nación la coordinación de dicha participación, mediante la conformación de un cuerpo colegiado en el que participarán los representantes de las organizaciones no gubernamentales que intervienen en esta causa en condición de terceros interesados.*
- 7.- *Atribuir competencia al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes para conocer en todas las cuestiones concernientes a la ejecución de este pronunciamiento y en la revisión de las decisiones finales tomadas por la Autoridad de Cuenca, según el alcance establecido en los considerandos 20 y 21.*
- 8.- *Disponer la acumulación de procesos y prevenir acerca de la situación de litispendencia existente, con arreglo a lo decidido en los considerandos.*
- 9.- *Mantener la tramitación de la causa ante esta Corte en lo atinente a la reparación del daño colectivo.*
- 10.- *Ordenar la remisión de copia fiel, en soporte papel y magnético, de todo lo actuado al Juzgado Federal de Quilmes, haciéndose saber a su titular la existencia de anexos de documentación que se encuentran a su disposición para toda consulta que se quiera formular.*
- 11.- *Diferir el pronunciamiento sobre las costas hasta tanto se dicte sentencia con respecto a la pretensión cuyo trámite prosigue ante esta Corte”.*

En una primera aproximación, sobresale el elenco de sujetos procesales que contempla la decisión judicial estructural, en la cual nótese que el órgano judicial supremo estructura un verdadero sistema institucional ambiental en el que intervienen jurisdicciones estatales, órganos de control y organismos jurisdiccionales pertenecientes a los tres poderes del Estado; añadiéndose a su vez las organizaciones no gubernamentales con fines ambientales y la participación social.

De este modo, podemos ubicar a los protagonistas de la resolución final partiendo de un criterio clasificatorio desde el principio de división de poderes, según el poder del estado del que provengan. Así:

-En el ámbito de la Administración Ejecutiva, un ente estatal interjurisdiccional y tres jurisdicciones estatales:

.Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR); y

.Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires

-En la esfera del Poder Legislativo, dos órganos:

.Auditoría General de la Nación; y

.Defensor del Pueblo de la Nación.

-En la órbita del Poder Judicial, dos organismos:

.Juzgado Federal de primera instancia de Quilmes; y

.Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Y por último se establece: un “**Cuerpo Colegiado**” integrado por el *Defensor del Pueblo de la Nación* y *Organizaciones No Gubernamentales*; y la *participación ciudadana*.

La institucionalidad ambiental a la que hacemos referencia acoge diferentes denominaciones, como “microinstitucionalidad” [13], o bien “microsistema institucional” [14], terminologías acuñadas al Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Dr. Ricardo L. Lorenzetti, y al Secretario de la Oficina de Justicia Ambiental de la CSJN, Dr. Néstor A. Cafferatta, respectivamente.

Previo a ingresar al tratamiento de cada uno de los protagonistas de la sentencia, debemos señalar que se trata de una decisión de múltiples aristas, cuyo primer eje temático que gobierna la línea temporal que transita se circunscribe a la prevención y recomposición ambiental de la cuenca -proyectada al futuro-, lo cual pone de manifiesto el Tribunal en los siguientes términos: “*Que la recomposición y prevención de daños al ambiente obliga al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces. De acuerdo con este principio, la presente sentencia resuelve de modo definitivo la específica pretensión sobre recomposición y prevención que ha tramitado por medio de este proceso urgente y autónomo. El objeto decisorio se orienta hacia el futuro...*” (Considerando 15, *in fine*). Realizamos esta especificación acerca del objeto temporal de la sentencia, puesto que la fase de reparación del daño ambiental colectivo (orientada al pasado), por decisión del Alto Tribunal en este mismo resolutorio, continúa tramitando en su sede, quedando por ende aún pendiente de decisión.

Ahora bien, retomando, la sistematización de una institucionalidad ambiental tiene como finalidad establecer mecanismos de contralor del procedimiento de ejecución de sentencia, de modo que permita al máximo Tribunal supervisar el cumplimiento de los mandatos ordenados en el pronunciamiento estructural definitivo.

A continuación, pasamos al análisis de la Sentencia estructural a través de la descripción de los sujetos procesales en ella enunciados, conforme a la intervención, el carácter, la función y el rol específico asignado por la Corte a cada uno de ellos en el decisorio final, conformando así una dinámica “*red institucional de sujetos procesales*”, -como así también el modo de relacionamiento e interacción entre los mismos-.

3.2. Red de Sujetos Procesales.

3.2.A. Administración Ejecutiva.

En la sentencia definitiva dictada en la causa por la que se condena a la Administración Ejecutiva, configurada por: el Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), con el objetivo de la prevención de daños futuros y la recomposición ambiental de la cuenca, la Corte Suprema estableció un programa de política pública ambiental considerado como mandatos de cumplimiento obligatorio para las codemandadas mencionadas dirigidos a un resultado, aunque sin inmiscuirse en el procedimiento que éstas llevarían a cabo para su cumplimiento, respetándose así la discrecionalidad propia de la administración.

El propio Presidente de la Corte relata el fenómeno, que la Corte Suprema ordenara a los otros Poderes del Estado presentar un Plan de Políticas Públicas era algo que no había sucedido en la historia de Argentina [15].

3.2.A.1. Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

Bajo estas premisas, comenzamos a delinear los principales rasgos caracterizantes de una de las condenadas por la Sentencia de mérito, la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), creada como consecuencia del activismo del Tribunal a partir de la resolución interlocutoria del 20/6/2006, mediante la sanción de la ley 26.168 [16], con el objeto de remediar el severo deterioro ambiental de la cuenca hídrica objeto de litigio.

Así, el art. 1 de esta normativa dispone: “*Créase la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (actual “Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación”)*”, con competencia territorial en el área que alcanza: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y catorce municipios de la Provincia de Buenos Aires comprendidos en la zona que abarca la cuenca (art. 1, ley 26.168).

En cuanto a la composición de la ACUMAR, está integrada por: un Presidente y ocho representantes de las tres jurisdicciones condenadas -tres por el Poder Ejecutivo Nacional, dos por la Provincia de Buenos Aires y dos por CABA-, dicta sus reglamentos de organización interna y de operación (art. 2, ley 26.168); y tiene *facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales* (art. 5); como así también disponer “medidas preventivas” ante una situación de peligro para el ambiente o de los habitantes de la cuenca (art. 7, ley 26.168).

Asimismo, se crean en el ámbito del Ente Público: un “Consejo Municipal” (art. 3, ley 26.168) una “Comisión de Participación Social” (art. 4, ley 26.168); y un “Fondo de Compensación Ambiental” -destinado a la protección de derechos humanos y a la prevención, mitigación y recomposición de daños ambientales- (art. 9, ley 26.168). [17]

En suma, la Autoridad de Cuenca, ente gubernamental de naturaleza autárquica e interjurisdiccional, resulta la autoridad de aplicación ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, siendo el organismo que tiene preeminencia funcional sobre la totalidad del territorio abarcado por la cuenca hídrica, ocupándose de articular, concertar y coordinar políticas públicas institucionales en orden a la ejecución del Programa establecido por nuestro Máximo Tribunal en la Sentencia Definitiva, cuyo alcance, responsabilidad y lineamientos, lo dispuso en los siguientes términos: “*...Que la autoridad obligada a la ejecución del programa, que asumirá las responsabilidades ante todo incumplimiento o demora en ejecutar los objetivos que se precisarán, es la Autoridad de Cuenca que contempla la ley 26.168...*” (Considerando 16, *in fine*).

Paralelamente, este pronunciamiento dispuso que las tres coaccionadas estatales -el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- son igualmente responsables *en modo concurrente con la ejecución de dicho programa*.

En función de lo dicho, por este pronunciamiento definitivo, la Autoridad de Cuenca queda obligada a cumplir un programa, que consta de tres objetivos simultáneos y ocho mandatos orientados al saneamiento de la cuenca.

En efecto, los “objetivos” son:

- 1) *La mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca;*
- 2) *La recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos);*
- 3) *La prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción”.*

En cuanto a la eficacia en la medición del cumplimiento de los objetivos dispuestos en el Programa, el tribunal dijo “...para medir el nivel de cumplimiento de esos objetivos la Autoridad de Cuenca deberá adoptar alguno de los sistemas internacionales de medición que se encuentran disponibles e informar al tribunal competente para la ejecución de esta sentencia en un plazo de 90 (noventa) días hábiles. (Consid. 17, punto I, in fine).

Mientras que los “mandatos” fijados en el Programa son en materia de:

- 1) *Información pública;*
- 2) *Contaminación de Origen Industrial;*
- 3) *Saneamiento de basurales;*
- 4) *Limpieza de las márgenes del río;*
- 5) *Expansión de la Red de Agua potable;*
- 6) *Desagües pluviales;*
- 7) *Saneamiento cloacal;*
- 8) *Plan Sanitario de Emergencia.*

Finalmente, el Tribunal establece una sanción común válida para el incumplimiento tanto de los objetivos como de los mandatos impuestos, preceptuando: “*el incumplimiento de la orden dentro de los plazos establecidos, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca*” (Consid. 17, in fine).

En síntesis, la ACUMAR constituye el organismo institucional estratégico responsable, conjuntamente con las tres jurisdicciones estatales demandadas, del cumplimiento y ejecución del Programa/Plan elaborado por la Corte en el pronunciamiento final.

3.2.A.2. Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por su parte, el Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires son las tres jurisdicciones estatales condenadas, conjuntamente responsables con la ACUMAR respecto de la ejecución del programa precedentemente descrito.

Así lo sostuvo la Corte, luego de determinar la responsabilidad obligatoria de la Autoridad de Cuenca en la ejecución del programa, disponiendo “...Ello, sin perjuicio de mantener

intacta en cabeza del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la responsabilidad que primariamente les corresponde en función del asentamiento territorial de la cuenca hídrica y de las obligaciones impuestas en materia ambiental por disposiciones específicas de la Constitución Nacional recordadas por esta Corte desde su primera intervención en el mentado pronunciamiento del 20 de junio de 2006, como así también de las normas superiores de carácter local del estado bonaerense y de la ciudad autónoma demandada” (Consid. 16, in fine).

En lo referido a la responsabilidad de las tres jurisdicciones estatales condenadas en virtud del asentamiento territorial de la cuenca hídrica, recordemos además que la parte actora amplió la demanda en contra de catorce municipios [18] situados en la Provincia de Buenos Aires comprendidos en el territorio de la cuenca y en contra de la empresa estatal CEAMSE. [19]

Por su parte, las cartas constitucionales respectivas de las tres codemandadas estatales establecen obligaciones constitucionales (e institucionales) a ellas destinadas en orden a la preservación, conservación y protección del ambiente. Tomando como ejemplo la Nacional, en el segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional se prevé: “Las autoridades de gobierno proveerán a la protección de este derecho (ambiente)...” [20]

Como lo dijéramos precedentemente, “El objeto decisorio se orienta hacia el futuro y fija los criterios generales para que se cumpla efectivamente con la finalidad indicada, pero respetando el modo en que se concreta, lo que corresponde al ámbito de discrecionalidad de la administración...” (Consid. 15); y agrega, “La condena que se dicta consiste en un mandato de cumplimiento obligatorio para los demandados” (Consid. 16)

Ante el requerimiento efectuado por nuestro Tribunal cimero en la resolución inicial de la causa, los tres entes gubernamentales (y el COFEMA) señalaron que *el consenso existente entre los tres estamentos estatales sobre la dimensión estructural del problema y la pertinente decisión de que se aúnen los esfuerzos para llegar a su solución y, en especial, la trascendencia que el Gobierno Nacional ha otorgado a la problemática ambiental hasta darle la entidad de cuestión de Estado, acompañaron el “Plan Integral para el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo” [21]*

En este caso, la Corte al manifestar que la problemática ambiental, al menos de modo indirecto, tiene la entidad de cuestión de Estado, no hace más que enrolar a nuestro país en un Estado Constitucional de Derecho.

3.2.B. Poder Legislativo.

En lo concerniente al rol atribuido por la Corte Suprema al Poder Legislativo en el marco de la sentencia de mérito, recurre a él a través de dos organismos de control que se encuentran bajo su órbita, introducidos por la Reforma Constitucional de 1994. Ellos son: la Auditoría General de la Nación (Art. 85, Constitución Nacional) y el Defensor del Pueblo de la Nación (art. 86, Constitución Nacional) [22].

Asimismo, previo a referirnos a la función asignada por la Corte a los órganos de control precedentemente mencionado, se observa que la primera vinculación entre la causa Riachuelo y el Parlamento, si bien indirecta puesto que el órgano judicial supremo no exhortó al órgano legislativo a que legisle sobre la temática en conflicto, fue a partir de la

sanción de la ley nacional 26.168 que, como ya vimos, creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

3.2.B.1. Auditoría General de la Nación.

La Auditoría General de la Nación, organismo de contralor que se encuentra dentro de la esfera del Poder Legislativo (art. 85, Const. Nac.), conforme al decisorio definitivo, es la encargada de ejercer el control financiero y presupuestario del plan de saneamiento de la cuenca.

Concretamente, la corte consideró fundamental concentrar en la *Auditoría General* de la Nación el control de gestión (del plan) en los aspectos económicos, *disponiendo en cabeza de este organismo, “el control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el Plan Integral de Saneamiento (PISA)”* debido a la significancia institucional que implica la transparencia en el manejo patrimonial de la cosa pública. (Consid. 18)

Por lo demás, en lo referido a la relación de la Auditoría con otros organismos instituidos/mencionados en este pronunciamiento, se dispuso, por un lado, que la ACUMAR debía asignar un código de identificación de las partidas presupuestarias relacionadas con la ejecución del programa a fin de facilitar el control público de los fondos; y a su vez, al Juzgado Federal encargado de la ejecución se lo facultaba para presentar ante el órgano de contralor los cuestionamientos que estime corresponder en relación al control presupuestario y a su ejecución.

De este modo, resulta novedoso este mecanismo de control ideado por el tribunal al encomendar la misión al ente público auditor nacional (AGN) de monitorear la ejecución presupuestaria del programa preventivo y de recomposición reseñado.

3.2.B.2. Defensor del Pueblo de la Nación.

El Defensor del Pueblo de la Nación, órgano de control, también instituido en el ámbito del poder legislativo (art. 86, Constitución Nacional), si bien garantizándose la independencia de la institución respecto al congreso, posee las atribuciones necesarias para ejercer un efectivo contralor sobre las actividades administrativas públicas.

En base a estas características, luego de que la Corte desestimara la petición interpuesta por la Defensoría del Pueblo de la Nación a fin de intervenir en la causa en calidad de parte y como *amicus curiae* fue admitida la legitimación en el proceso del Defensor del Pueblo en carácter de tercero interesado conforme a lo previsto en los arts. 90 del CPCCN y 30 de la ley 25.675, toda vez que el Máximo Tribunal sostuvo que el *ombudsman* no estaba facultado para alterar el contenido objetivo y subjetivo de la pretensión promovida por la parte actora (resolución 24/8/2006). En el marco de una de las audiencias públicas celebradas en sede de la Corte (aud. 12/9/2006) se integró al frente activo del proceso, junto con los representantes de las organizaciones no gubernamentales también admitidas en calidad de terceras interesadas.

De esta manera, si bien la intervención del Defensor del Pueblo no fue admitida en carácter de legitimado extraordinario conforme al artículo 43, 2° párr., de la Constitución Nacional, sino que su legitimación procesal fue otorgada en calidad de tercero, este órgano fue adquiriendo un progresivo protagonismo en el caso, a punto tal que el tribunal le encomendó en la sentencia de mérito la misión institucional de coordinar la participación social en el control de la ejecución de dicho decisorio mediante la conformación de un cuerpo colegiado que integra junto a las ONG'S intervinientes.

Sin embargo, poco tiempo después de la sentencia en comentario, se fue diluyendo la intervención del Defensor en la causa ante la acefalía del titular de la institución, y a su vez producido el vencimiento del Defensor adjunto en el año 2013 [23], la Corte desestimó las peticiones realizadas por la Defensoría que no provengan de su titular o adjunto, exhortando al poder legislativo a que designe un defensor del pueblo a nivel nacional.

3.3.C. Cuerpo Colegiado.

Otra de las innovaciones institucionales ideadas por la Corte a fin de reforzar el control del cumplimiento de la sentencia en comentario, se concretizó en la creación de un "Cuerpo Colegiado", cuya integración se encuentra conformada por los terceros interesados admitidos en la causa: las ONG'S intervinientes y el *Defensor del Pueblo de la Nación*, encargado éste último de coordinar tanto el funcionamiento de este cuerpo como así también de la participación ciudadana en el control del plan de saneamiento y del programa establecido en la decisión, procurándose así vigorizar la *participación social*.

La misión central del Cuerpo Colegiado es la de controlar el cumplimiento de la ejecución de la sentencia representando el interés público mediante el fortalecimiento de la participación ciudadana, y, en ese entendimiento, el decisorio le encomienda las siguientes funciones, a saber: la admisión de sugerencias de la ciudadanía y otorgarles el trámite adecuado, la recepción de información actualizada y la formulación de planteos concretos ante la Autoridad de Cuenca para el mejor logro del propósito encomendado (*Consid. 19*).

3.3.C.1. Organizaciones No Gubernamentales.

Al igual que lo resuelto respecto del Defensor del Pueblo de la Nación, la Corte hizo lugar a la intervención en la causa de Organizaciones No Gubernamentales con fines colectivos de preservación ambiental -según sus estatutos asociativos- en carácter de terceras interesadas -conf. art. 90 del CPCCN- sustentando su legitimación en los arts. 43 de la Constitución Nacional y 30 de la ley 25.675 general del ambiente, a fin de intervenir en pos del cese y recomposición del daño ambiental colectivo causado en la cuenca, admitiendo a las siguientes ONG'S: Fundación Ambiente y Recursos Naturales; Fundación Greenpeace Argentina; Centro de Estudios Legales y Sociales y Asociación Vecinos de La Boca (pronunciamiento del 308/2006); y "Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos" (resolución 20/3/2007).

Asimismo, el órgano judicial federal también admitió como terceros interesados a otro grupo de habitantes en las tierras linderas a la desembocadura del Riachuelo, decisión mediante la cual declaró definitivamente integrado el frente activo compuesto por los demandantes y los terceros admitidos, a la par de advertir que no haría lugar a ninguna

petición de cualquier sujeto que pretendiese incorporarse en tal condición a estas actuaciones.

En consecuencia, se dispuso que “la litis se encontraba suficientemente representada en la condición de afectados y/o interesados en cuanto al daño colectivo con los sujetos que tomaron intervención”- (Consid. 9).

Por último, tal como lo puntualizamos anteriormente, las ONG ´S intervinientes en la causa son integrantes del cuerpo colegiado que coordina el Defensor del Pueblo de la Nación.

3.3.C.2. Participación Ciudadana.

La participación ciudadana constituye un eslabón esencial de las democracias contemporáneas, encontrándose regulada en la ley 25.675 general del ambiente pero exclusivamente en el ámbito administrativo, al establecer que toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, y, para concretar ese derecho, la norma regula el deber de las autoridades para institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de actividades que puedan tener efectos negativos sobre el ambiente, haciendo especial énfasis en la participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio (arts. 19, 20 y 21, ley 25.675) .

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Río de Janeiro en el año 1992, establece en su Principio 10 que “*El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda*”.

En “Mendoza”, la Corte pone el acento en el fortalecimiento de la participación ciudadana en el control del cumplimiento del programa establecido en la sentencia. Tal participación, como ya dijéramos precedentemente, se encuentra coordinada por el Defensor del Pueblo de la Nación, quien deberá dar el trámite adecuado a las sugerencias recibidas de la ciudadanía (Considerando 19).

Recientemente, el mismo Tribunal en ocasión de resolver el caso “Mamani” [24] alude a la ineludible participación ciudadana en el marco de un procedimiento administrativo de impacto ambiental e invocando aún la causa que comentamos, expresa: “*Esta Corte ha establecido, en oportunidad de fallar el caso “Mendoza”, que en cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro. Para ello, como se sostuvo en “Martínez” [25] cobra especial relevancia la realización de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de las actividades, que no significa una decisión prohibitiva, sino antes bien una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana*”.

A diferencia de la hipótesis planteada en este caso y no obstante que la ley general del ambiente contemple la participación ciudadana sólo en sede administrativa, en el conflicto Riachuelo el tribunal cimero también la incorpora en sede judicial a fin de que la ciudadanía controle el cumplimiento de la sentencia.

Los procesos colectivos tienen la capacidad necesaria para generar un espacio de resonancia social propicio para el desarrollo de la participación ciudadana en el procedimiento de toma de decisiones. [26]

Es de esperar que -prudentemente ejercida- la participación de tercer sector en la forma descripta trasunte en una “saludable oxigenación” [27] del sistema previsto para implementar la decisión, concurriendo a dotarlo de más ojos y oídos atentos frente a las eventualidades que pudieran presentarse.

De esta manera, significó uno de los grandes avances institucionales que el órgano decisor impulse a través de un proceso de apertura y participativo el control social en la épica empresa de la recomposición ambiental de la cuenca, que en definitiva su saneamiento redundará a las personas directamente afectadas extendiéndose a la totalidad de la población habite o no en ella.

3.4.A. Poder Judicial.

El Poder Judicial, en el pronunciamiento estructural definitivo, se encuentra compuesto por la Justicia Federal de Primera Instancia -Juzgado Federal de Quilmes- y por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que además de tener funciones diferentes en el marco señalado, cada órgano jurisdiccional se encarga de entender en fases distintas en lo atinente al daño ambiental al bien colectivo objeto del decisorio. Así, el Juzgado Federal de Quilmes al cual se le delega la ejecución de la sentencia, entiende en las fases de “recomposición y prevención ambiental” respecto de daños futuros, mientras que en la Corte Nacional continúa la tramitación del proceso relativo a la “reparación” del daño ambiental colectivo producido referido a la atribución de responsabilidades patrimoniales derivadas de conductas adoptadas en el pasado.

3.4.A.1. Juzgado Federal de Primera Instancia.

Por primera vez en la historia judicial de nuestro país, la Corte Suprema de la Nación delegó el proceso de ejecución de sentencia en un Juzgado Federal de primera instancia.

La finalidad principal de esta delegación fue la de garantizar la inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional de su cumplimiento.

Ahora bien, las motivaciones que llevaron a la Corte a tomar la decisión de asignar a un órgano judicial con competencia en parte del asiento territorial de la cuenca hídrica la delegación del trámite de ejecución de sentencia (conf. arts. 499 y ss. del CPCCN) designando para ello al Juzgado Federal de primera instancia de Quilmes, fundamentalmente fueron: a) la necesidad de preservar un significativo grado de inmediatez de la magistratura con los sujetos del caso (Consid. 20); b) el deber de mantener la racionalidad de la agenda de casos sometidos a decisión del propio Tribunal cimero; y c) las contingencias procesales que eventualmente se susciten en el curso del cumplimiento de los mandatos establecidos en el presente pronunciamiento.

En definitiva, la delegación al Juzgado Federal consistió en atribuirle “competencia para conocer en la totalidad de las cuestiones concernientes a la ejecución de la resolución final y en la revisión judicial de las decisiones finales emitidas por las ACUMAR, como así también

en el otorgamiento de facultades tanto para aplicar y determinar el valor de las multas diarias a causa del incumplimiento de los mandatos y plazos establecidos como para ordenar la investigación de los delitos que deriven del incumplimiento de los mandatos dispuestos en el pronunciamiento definitivo.

Por último, cabe señalar lo novedoso de la competencia exclusiva del Juzgado Federal para la revisión judicial de las decisiones de la Acumar, con lo cual se procuró asegurar la uniformidad y consistencia en la interpretación de las cuestiones a suscitarse, y que las resoluciones finales dictadas por el titular del órgano jurisdiccional de primera instancia, serán consideradas como emanadas por el Superior Tribunal de la Causa, a fin de posibilitar sólo su impugnación ante la Corte por vía del Recurso Extraordinario Federal previsto en el art. 14 de la ley 48, procurando evitar la intervención de todo otro tribunal intermedio - de segunda instancia- (*consid. 21*).

Con posterioridad a la Sentencia Definitiva dictada por la Corte, el Juzgado Federal de ejecución de este resolutorio ha dictado numerosas resoluciones, requiriendo, intimando y aún sancionando. Por ejemplo, en fecha 27/10/2009 el Juzgado Federal de Quilmes mediante resolución interlocutoria dispuso la orden a los funcionarios pertinentes la concreción de ciertas obras bajo apercibimiento de aplicar una multa de 5000 \$ por cada día de incumplimiento la primera semana; 10.000 \$ por cada día de incumplimiento a partir de la segunda semana y de 15.000 \$ por cada día de incumplimiento a partir de la tercer semana.[28]

Ahora bien, adelantamos que el juez del Juzgado Federal de Quilmes fue apartado de la causa por denuncias efectuadas en su contra, y se designaron en su lugar: el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional Federal N° 2 de Morón (Provincia de Buenos Aires) y el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional Federal N° 12 (CABA). Estos dos organismos serán los encargados de continuar con el trámite de ejecución de sentencia aún en curso.

3.4.A.2. Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En el marco de la judicialización del conflicto por la severa contaminación del Riachuelo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación adoptó un rol institucional pro activo, estructurando una estrategia basada en distribuir responsabilidades y competencias, asignando además roles específicos a órganos de control, sistematizando así la institucionalidad ambiental que venimos desarrollando.

Si bien el Alto Tribunal delegó la ejecución de la sentencia en un juzgado federal de primera instancia, ordena mantener la tramitación de la presente causa respecto de la reparación del daño colectivo, con el siguiente alcance: Si bien “el objeto del decisorio se orienta hacia el futuro”; *el proceso relativo a la reparación del daño continuará ante esta Corte puesto que no se refiere al futuro, sino a la atribución de responsabilidades patrimoniales derivadas de conductas adoptadas en el pasado**” (Consid. 15)

De este modo, queda puesto de manifiesto que la Corte no abandona la causa ya que continua pendiente la tramitación en su sede en orden al resarcimiento del daño ambiental colectivo producido (art. 28, LGA) referido a la atribución de responsabilidades patrimoniales derivadas de conductas adoptadas en el pasado por los demandados, siendo

además instancia revisora por vía del Recurso Extraordinario Federal previsto en la ley 48 respecto de las resoluciones emanadas del juzgado federal de primera instancia.

Como consecuencia de la decisión que se adopta, en el marco de su actuación resulta palmario el involucramiento del Máximo Tribunal en la generación de políticas públicas, ordenando mandatos dirigidos a la Administración, pero que queda a la esfera de discrecionalidad de ésta el modo de llevarlos a cabo.

En suma, la máxima cabeza del Poder Judicial asume el rol de gestora de la conflictividad ambiental en Argentina, impulsando numerosos avances institucionales, entre otros, en una reciente causa ambiental por la irregularidad en la construcción de dos represas, expresó: *“Estamos en nuestro caso ante las puertas de lo que es un Estado ambiental de derecho. La Constitución Nacional tutela al ambiente de modo claro y contundente y esta Corte Suprema ha desarrollado esa cláusula de un modo que permite admitir la existencia de un componente ambiental del estado de derecho”* [29]

Por último, en el acápite final del presente abordaremos como la Corte diez años después de la sentencia definitiva proyecta reactivar de oficio la fase de reparación por el daño ambiental colectivo ocasionado a la Cuenca durante años, cuya tramitación continua en sede del propio tribunal.

3.5. Síntesis esquemática.

Una vez transitado el recorrido de la sentencia definitiva estructural a través de cada uno de los sujetos que la protagonizan, se colige que la Corte sistematiza una institucionalidad ambiental, que consta: en primer lugar, del establecimiento de una condena a un ente estatal interjurisdiccional encargado del cumplimiento del programa elaborado en la sentencia (ACUMAR) compartiendo la responsabilidad con las tres jurisdicciones estatales demandadas (Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires); luego designa organismos de contralor del cumplimiento del programa aludido en los aspectos económicos (Auditoría General de la Nación) y sociales (Defensor del Pueblo de la Nación) haciendo participar en un plano de igualdad en esta última coyuntura a las ONG'S intervinientes en la causa y a la ciudadanía, y por último, nombra a un órgano judicial distinto al propio tribunal al que se le encomienda los aspectos vinculados a la ejecución de la sentencia (Juzgado Federal de Quilmes). En tanto que la Corte se encargará de la fase de reparación respecto de los daños ambientales colectivos causados en el pasado.

En resumen, el sistema de institucionalidad ambiental establecido en la sentencia colectiva Mendoza, en el marco de la ejecución y el control del programa de política pública ambiental (PISA) allí diagramado, es pasible de fragmentarse en dos subsistemas:

- 1) Subsistema Institucional del Poder (ACUMAR, EN, Prov. Bs. As.; CABA; AGN; DPN; JFQ; CSJN); y
- 2) Subsistema Institucional de Control de Ejecución de Sentencia (AGN; DPN; ONG'S; PC; JFQ; CSJN).

1) Subsistema Institucional del Poder.

CUADRO 1

PODERES	JURISDICCIONES/ÓRGANOS
Poder Ejecutivo (Administración)	ACUMAR Estado Nacional Provincia de Buenos Aires Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Poder Legislativo	Auditoría General de la Nación Defensor del Pueblo de la Nación
Poder Judicial	Juzgado Federal de Primera Instancia Corte Suprema de Justicia de la Nación

2) Subsistema Institucional de Control de Ejecución de Sentencia.

TIPOS DE CONTROL	PROTAGONISTAS/SUJETOS PROCESALES
Control Presupuestario	Auditoría General de la Nación
Control Colegiado: Institucional y No Gubernamental	Cuerpo Colegiado: Defensor del Pueblo y Organizaciones No Gubernamentales
Control Social	Participación Ciudadana
Control Jurisdiccional/Judicial	Juzgado Federal de Primera Instancia Corte Suprema de Justicia de la Nación

3.6.A. Implementación de la sentencia colectiva.

Realizada la descripción de cada uno de los sujetos integrantes del decisorio, la sentencia colectiva que estructura una institucionalidad ambiental para que resulte efectiva, conlleva necesariamente su implementación. Así, en orden a la implementación de la Sentencia, el Tribunal dispuso: “...la eficacia en la implementación requiere de un programa que fije un comportamiento definido con precisión técnica, la identificación de un sujeto obligado al cumplimiento, la existencia de índices objetivos que permitan el control periódico de sus resultados y una amplia participación en el control” (Considerando 15, último párrafo, in fine).

De esta manera, la Corte consideró que son cuatro los requisitos para procurar lograr la eficacia en la implementación, a saber: 1) “un programa que fije un comportamiento definido con precisión técnica”. Es el programa establecido en el considerando 17 de la sentencia, a cuyos objetivos y mandatos se encuentra obligada la Autoridad de Cuenca -abordado en sub acápite 3.2.A.1.-; 2) “la identificación de un sujeto obligado al cumplimiento”. Se refiere al establecimiento de una condena, que el tribunal puso en cabeza de las demandadas responsables (ACUMAR y las tres jurisdicciones estatales) ordenando a éstas el cumplimiento del programa aludido (Consid. 16) -subacápites 3.2.A.1.

y 3.2.A.2.-; 3) *“la existencia de índices objetivos que permitan el control periódico de sus resultados”*. Este aspecto se halla vinculado al sistema de medición del éxito del Programa adoptado por ACUMAR (Consid. 17) -subacápite 3.2.A.1.-; y 4) *“una amplia participación en el control”*, concerniente a la amplitud de la participación en el control del ejecución del programa refiere a los órganos de control (AGN y DPN), ONG´S, la participación social y al juzgado federal de primera instancia (Consid. 15, 18 y 19) -abordada a lo largo del presente apartado-.

Sin embargo, la implementación de la sentencia en un proceso colectivo donde se fijan programas de política pública a ser ejecutadas por otro de los poderes del Estado, generan una serie de vicisitudes como el cuestionamiento constitucional acerca del grado de avance del poder judicial en competencias propias de la esfera de la administración.

En el caso concreto del proceso colectivo ambiental generado en torno a la contaminación de un bien colectivo (cuenca hídrica), la máxima cabeza del poder judicial decidió el conflicto atendiendo al marco constitucional de la división de funciones entre los distintos Poderes del Estado, al diagramar una equilibrada institucionalidad de distribución de funciones entre órganos públicos que controlan la implementación de la política pública ambiental en la ejecución del decisorio.

En este sentido, el presidente de la CSJN sostiene que *“...es aconsejable que el tribunal tenga la sabiduría de poner un límite al proceso y dejar que los otros poderes cumplan su rol”* [30].

A su vez, otro de los trances que genera la implementación de la sentencia colectiva ambiental es el factor tiempo, ya que en un proceso como el de marras, la ejecución de las mandas establecidas en el programa elaborado por el Tribunal se efectiviza por etapas, en los plazos allí fijados e imponiendo sanciones ante su incumplimiento, por lo que se ha dicho que *“es inevitable un lapso prolongado en la Ejecución, porque se trata de modificar situaciones que involucran instituciones, conductas, reglas, culturas, y su concreción lleva mucho tiempo”* [31]

3.5.B. Dificultades operativas en la implementación de la sentencia.

Debido a la complejidad de la cuestión resuelta, durante el trámite de ejecución de la sentencia se fueron experimentando diferentes dificultades operativas que fueron obstaculizando su efectiva implementación.

La Corte, adelantándose a eventuales contingencias en la fase de ejecución del decisorio final, expuso que se *“exigen una prudente ponderación anticipatoria de diversas circunstancias que se presentarán a raíz de la ejecución de los mandatos que forman parte de la Sentencia Definitiva”* (Consid. 20).

Recapitulando, la causa en comentario lleva catorce años desde el ingreso de la demanda en la sede de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el año 2004, pudiendo dividir su tramitación en dos grandes etapas según el grado de atención de la magistratura. Una primera etapa que comienza a partir de la resolución interlocutoria inicial del 20/6/2006 hasta mediados del año 2012, en la cual además de dictarse la sentencia definitiva

analizada, se cumplieron incipientemente ciertos objetivos vinculados con el cumplimiento del plan y se impusieron sanciones a la Autoridad de Cuenca ante su incumplimiento. La etapa segunda tiene lugar a mediados del año 2012 hasta la actualidad en la que los avances fueron francamente escasos, a excepción del año en curso en el que la Corte impulsó un nuevo activismo que comentaremos en el siguiente acápite.

Ante este contexto, las principales dificultades estructurales originadas durante el curso de ejecución de la decisión, podemos separarlas en dos, según se trate: 1) de los órganos de control y de ejecución o 2) del frente pasivo de la relación, donde básicamente se puede visualizar una crisis institucional, por diferentes circunstancias, de algunos de los sujetos procesales enunciados en la resolución final que mencionaremos a continuación, circunstancias que llevaron a la Corte Suprema a monitorear e impulsar de oficio la ejecución de la sentencia de mérito.

1) Del sector de los 'órganos de control y de ejecución', se advierten contingencias estructurales por parte de: a) el Juzgado Federal de primera instancia encargado del trámite de ejecución de sentencia y b) del Defensor del Pueblo de la Nación a cargo del cuerpo colegiado, coordinador de la participación ciudadana en el control del cumplimiento del programa.

a) *Juzgado Federal de Quilmes*. Recordando que todo lo concerniente a la ejecución de la sentencia definitiva dictada por el tribunal cimero se delegó al Juzgado Federal de primera instancia de Quilmes, dicha función la ejerció durante poco más de cuatro años, período durante el cual dictó pronunciamientos dirigidos a controlar el trámite de ejecución, estableciendo requerimientos, intimaciones y aún sancionado a ACUMAR con multas diarias.

Así, el cometido de este órgano jurisdiccional se extendió hasta que la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, mediante la resolución interlocutoria de fecha 6/11/2012, apartar de la causa al juez titular del mencionado juzgado y suspender el trámite hasta nueva orden, como consecuencia de las denuncias de corrupción en su contra respecto de su presunto involucramiento en las contrataciones realizadas para el saneamiento de la cuenca. Tal decisión la adoptó el máximo tribunal sobre la base de un informe elaborado por la Auditoría General de la Nación, con el fin de preservar la confianza de la sociedad en la transparencia de los procedimientos cumplidos ante los poderes del Estado a la par que permitan llevar a cabo las investigaciones necesarias con el objeto de juzgar las eventuales responsabilidades de diversa índole que pudieran eventualmente resultar.

Con posterioridad a la disposición de este apartamiento, se designan dos juzgados federales penales en su lugar: Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional Federal N° 12 y al Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, nuevos organismos jurisdiccionales encargados de la ejecución de la sentencia del 8/7/2008, y que debido al gran caudal de información que debieron receptor para el conocimiento de la causa, resulta aún aletargado su accionar.

b) *Defensor del Pueblo de la Nación*. Resulta de público conocimiento la vacancia desde hace ya varios años del titular de la Defensoría del Pueblo de la Nación, circunstancia de la que se expidió la Corte en fecha 1/11/2016 en ocasión de presentarse un letrado apoderado del Defensor del Pueblo de la Nación a fin de que el tribunal disponga medidas

referidas a ciertos mandatos establecidos en el programa fijado en el pronunciamiento del 8/7/2008.

Brevemente, repasamos que al Defensor del Pueblo de la Nación se le adjudicó el rol de coordinar el cuerpo colegiado que integra junto con las ONG'S intervinientes a fin de garantizar la participación ciudadana en el proceso.

En el pronunciamiento intermedio en comentario puntualiza que el mandato del ultimo defensor adjunto designado venció el diciembre de 2013, y en virtud de que las normas adjetivas sólo reconocen legitimación procesal al Defensor del Pueblo y, eventualmente a sus adjuntos, el letrado apoderado de la Defensoría carece de representación procesal de la institución en atención a encontrarse ésta acéfala.

Por ello, enfatiza la corte que en virtud de la relevante función de dicho órgano corresponde, ante la prolongada vacancia de la institución, exhortar al Congreso de la Nación a fin de que dispongan lo más rápido posible la designación de un nuevo titular de la Defensoría General de la Nación.

Se advierte así que, como consecuencia de la acefalía de la titularidad del Defensor del Pueblo de la Nación, se produce un impacto negativo en el cuerpo colegiado que integra junto a las ONG'S y a su vez en la participación ciudadana que coordina, materializado en el escaso y prácticamente nulo protagonismo social en el control del cumplimiento del decisorio final.

2) *“Polo Pasivo de la Relación”.*

En lo atinente al frente pasivo procesal, nos referiremos, por un lado, a la ACUMAR (condenada), organismo que transitó por un sinnúmero de avatares desde su creación y organización interna, incumpliendo metas, objetivos y plazos; y por el otro, a las cuarenta y cuatro empresas demandadas que aún no han sido condenadas, respecto de los daños colectivos que éstas produjeron en el pasado.

ACUMAR (condenada).

No haremos alusión a resolución alguna emanada de la Corte o del juzgado federal con competencia en la ejecución, relativa a solicitudes, requerimientos, intimaciones y sanciones a la Autoridad de Cuenca, dado que no es objeto del presente.

La deficiencia estructural de ACUMAR que viene siendo seguida en un primer momento por el Juzgado Federal, encargado natural de la ejecución de la sentencia, y que posteriormente ante la pasividad e inacción por diferentes circunstancias de este organismo jurisdiccional, fue la misma Corte quien impulsó el proceso de ejecución ante la falta de avances concretos en las mandas y objetivos fijados, efectuando continuos requerimientos e intimaciones que fueron cumplimentadas parcialmente en algunos casos y en otros directamente omitidas por el ente interjurisdiccional.

Ante las sucesivas políticas públicas frustradas durante décadas -con anterioridad al caso Mendoza- orientadas a la limpieza del Riachuelo, la creación e intervención de la Autoridad de Cuenca constituyó a todas luces un gran avance institucional al dotarse a este organismo -interjurisdiccional- de exclusivas y numerosas competencias, facultades y funciones de gestión respecto de todo tipo de actividad de implicancia ambiental desarrollada en el ámbito de la cuenca hídrica, aunque ha resultado palmario que su accionar relativo al

cumplimiento del Plan de Integración Ambiental ha sido cuanto menos, híbrido, aspecto que resaltó/remarcó nuestro máximo Tribunal en las últimas de sus resoluciones dictadas en el marco de la causa.

Cerramos con el Dr. Francisco Verbic a modo de síntesis, sosteniendo este autor que la ejecución de lo decidido ha generado numerosos problemas y cuestionamientos, pero también un diálogo institucional continuo entre el Poder Judicial y la administración. [32]

B- Empresas (*demandadas no condenadas*). Por otro lado, el otro sector integrante del frente pasivo lo representa las empresas demandadas, quienes aún no fueron condenadas por la contaminación que generaron devenida de sus actividades industriales en la cuenca, ya que la decisión judicial definitiva la corte no se expidió respecto de dichas empresas debido a que el tribunal resolvió mantener la tramitación de la causa ante su sede respecto de los daños ambientales colectivos causados en la cuenca en el pasado.

Particularmente de este aspecto comienza a encargarse el máximo Tribunal en el presente año a través de una resolución interlocutoria que pronunció recientemente.

Antes de finalizar el presente acápite, aclaramos que no abundamos con mayor extensión las dificultades operativas estructurales referidas al frente pasivo procesal, ya que serán las temáticas a tratar en el siguiente apartado en el que abordaremos las últimas tres resoluciones interlocutorias emanadas de la Corte Nacional, causalmente pronunciadas a diez años del pronunciamiento estructural.

IV. Resoluciones interlocutorias de fechas 15/2, 12/4 y 7/6 del año 2018.

Y llegamos al último acápite del presente trabajo en el que nos referiremos a los pronunciamientos emanados de la Corte Suprema Nacional dictados en el curso del corriente año.

De esta forma, en el año en que se cumple una década desde que el Tribunal cimero resolvió de modo definitivo la pretensión que tuvo por objeto la prevención y recomposición ambiental de la cuenca "Matanza-Riachuelo" mediante la sentencia de fecha 8 de julio de 2008, el Tribunal citado pronunció tres resoluciones y convoca una audiencia pública en el marco de la causa, demostrando signos vitales de activismo ante la falta de avances concretos.

Tal como anticipáramos en el exordio, por motivos de extensión y objeto del presente, no desarrollaremos un repaso cronológico de las resoluciones emanadas de la Corte dictadas luego de la sentencia definitiva, sino que nos limitaremos a señalar que a poco de cumplirse una década del curso de ejecución de la sentencia estructural, a pesar de los continuos requerimientos efectuados por el órgano judicial supremo durante todos estos años a los responsables encargados de la ejecución del plan de saneamiento de la cuenca, en orden al cumplimiento de los objetivos y mandatos trazados, se advierte la falta de avances e incumplimientos reiterados.

Estas contingencias, junto con el diferimiento de cuestiones procesales vinculadas principalmente al frente pasivo del proceso, motivaron a la Corte a reactivar (de oficio) la supervisión de la ejecución de la sentencia de mérito, a través de las resoluciones que pasaremos a comentar, ordenando medidas tendientes, por un lado, a la ejecución de la sentencia estructural dirigida a la prevención y recomposición ambiental de la cuenca en

orden al cumplimiento del plan de saneamiento, y, por el otro, a encarrilarse hacia la decisión definitiva en orden a la reparación del daño ambiental colectivo causado en el pasado, cuya tramitación continúa en su propia sede por disposición de la citada decisión.

4.1. Resolución de fecha 15 de febrero de 2018.

Mediante la resolución interlocutoria de fecha 15/2/2018, la Corte inauguró el año en que se cumple una década de la sentencia de conden, impulsando de oficio la convocatoria a una Audiencia Pública al advertir insuficiencias de contenido de los informes proporcionados por la ACUMAR (resolución CSJN 9/11/2017 [33]), con el objetivo de “*difundir públicamente los resultados concretos de la gestión de cumplimiento de la sentencia recaída en autos*” (Consid. 4, parte pertinente).

Sobre el marco descripto, la audiencia pública designada a celebrarse en fecha 14/3/2018 tendrá carácter informativo, cuya finalidad será la de tomar *conocimiento inmediato e integral* sobre el grado de avance en el cumplimiento de los mandatos impuestos en la sentencia condenatoria (8/7/2008), a través de los *informes orales que deberán efectuar ante los estrados del Tribunal*, tanto las demandadas responsables condenadas como determinados organismos de control (Consid. 5, parte pertinente).

Así, la convocatoria a la audiencia referida contaba con la participación de parte de los sujetos procesales que integran la red de institucionalidad ambiental, a saber:

- . Los más altos funcionarios responsables de la ACUMAR, del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (condenadas), quienes señalarán el grado con que han sido alcanzados al 31 de diciembre de 2017 cada uno de los objetivos y resultados que integran el programa de ejecución obligatoria impuestos en la sentencia condenatoria del 8/7/2008, para prevenir y recomponer el daño al medio ambiente;
- . la Auditoría General de la Nación, que deberá mencionar las dificultades que haya tenido para efectuar el control encomendado y las observaciones que ha realizado hasta el momento; y
- . el Cuerpo Colegiado, que estará representado por una de las organizaciones que lo conforman, a fin de expresar la opinión fundada sobre aspectos que podrían modificarse o implementarse para un mejor y más rápido cumplimiento de las metas fijadas.

Asimismo, en el presente pronunciamiento se dispuso la invitación a esta audiencia a la parte actora (representante de la clase o/ grupo) y a los magistrados titulares del *Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional Federal n° 12* y del *Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón*, encargados de la ejecución del Decisorio Definitivo.

4.2. Resolución de fecha 12 de abril de 2018.

En el marco del seguimiento de la causa, celebrada la audiencia pública designada en el pronunciamiento precedentemente aludido el 14 de marzo pasado, la Corte dicta la segunda resolución interlocutoria del año en fecha 12 de abril, en virtud de la cual evaluó el cumplimiento de la sentencia definitiva dictada el 7/8/2008 en lo concerniente a la ejecución del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) por parte de las condenadas responsables -en su cumplimiento- (ACUMAR, Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

En este pronunciamiento, el punto de arranque del Tribunal radicó en recapitular los “objetivos y mandas del PISA” -a cuyo contenido remitimos en el acápite 3.2.A.1.-, para luego diagnosticar “un bajo nivel de cumplimiento de la sentencia que ordenó ejecutar el PISA a diez años de ésta decisión, según pudo constatar en la audiencia precitada (Consids. 2 y 3).

Seguidamente, se detiene en advertir las deficiencias estructurales que persisten desde la primera audiencia realizada ante el Tribunal y que constituyen evidentes impedimentos básicos para cumplir con el PISA.

Son dos las deficiencias estructurales que puntualiza la Corte: *“la primera se refiere al funcionamiento estructural de ACUMAR y la segunda al sistema de medición de cumplimiento de la sentencia”*. (Consid. 4, primer párrafo, in fine).

En cuanto a la primer deficiencia, referida al “funcionamiento estructural de la Autoridad de Cuenca”, señala *“una marcada debilidad institucional de la ACUMAR que se traduce en un desempeño de escaso rendimiento. Al respecto, es un dato significativo la sub ejecución presupuestaria cercana al 41% en el año 2016, referida por la Auditoría General de la Nación (“AGN”) en el informe presentado a propósito de la audiencia pública”*. A su vez, refiere a la falta de continuidad en la ejecución de los proyectos, la inestabilidad de los cargos directivos, la falta de manuales con la normativa que debe seguirse en las tareas de planificación, control y evaluación, alto porcentaje de partidas presupuestarias no identificadas con las actividades de la cuenca. (Consid. 4)

Y la segunda deficiencia se vincula al “sistema de medición del nivel de cumplimiento de la sentencia”, el que aparece como insuficiente. Sostuvo, *“Los indicadores implementados recientemente por la ACUMAR, -más allá de que son de resultados, conforme se ordenara-, carecen del desarrollo de una métrica de ponderación de esos resultados a los efectos de determinar el nivel de cumplimiento del fallo. Asimismo, se constata que dichos indicadores a veces remiten a datos desactualizados o carecen de la posibilidad de ajustarse a la dinámica de su evolución”* (Consid. 4).

Asimismo, continúa remarcando el escaso avance en el cumplimiento del Plan, muy lejano al de su pleno cumplimiento, manifestando al efecto, *“Que en relación a cada una de las mandas los informes presentados en la causa y las exposiciones realizadas en la audiencia pública por ACUMAR, el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Cuerpo Colegiado permiten observar un estado de avance en la ejecución del PISA muy lejano al de su pleno cumplimiento.(Considerando 5, in fine).*

Avanzando hacia los considerandos subsiguientes, se reseña sobre los informes proporcionados por las partes comparecientes en la audiencia aludida respecto de las mandas establecidas como parámetros indicadores en la resolución dictada por el mismo Tribunal en fecha 27/12/2016 [34]. Tales mandas, consistentes en la puesta en marcha del cumplimiento del PISA y orientadas a medir el estado en que se encuentra la cuenca, fueron las siguientes: a) la “contaminación industrial” (consid. 6), b) el “saneamiento de basurales y limpieza de márgenes” (consid. 7), c) la “expansión de la red de agua potable y cloacas” (consid. 8), d) la “relocalización de villas y asentamientos precarios” (consid. 9) y e) el “Plan Sanitario de Emergencia” (Consid. 10).

La única discrepancia que se observa entre las mandas dispuestas en la resolución del 27/12/2016 y las del pronunciamiento en comentario, es la omisión en éste último de la manda referida al estado actual de “calidad ambiental” de la cuenca, sí presente en el

resolutorio aludido en primer término, y cuyo indicador opera bajo el principio de no regresión. [35]

Previo a la parte dispositiva de la presente, en el considerando 11, la Corte vuelve a referir a que *“trascurridos diez años desde la sentencia dictada en la causa es inculcable el incumplimiento de las mandas que conforman el PISA”*. Y agrega que en la audiencia convocada, las autoridades de la ACUMAR y las tres jurisdicciones demandadas realizaron *“estimaciones”* del tiempo que demandaría alcanzar el cumplimiento de cada una de dichas mandas.

Así, sobre estos lineamientos, la Corte resuelve en el punto I de la parte dispositiva remitiendo al considerando 11, lo siguiente *“Requerir que, en el término de 30 días, la ACUMAR presente al Tribunal los plazos ciertos de cumplimiento de las mandas establecidas en las sentencias dictadas por esta Corte en la presente causa. Cada uno de los plazos deberá ser fundado de manera separada sobre la base de datos actuales que reflejen la situación real de la Cuenca Matanza Riachuelo y deberá ser fijado bajo las responsabilidades...”* (punto 1, parte dispositiva) *“...de la ACUMAR y de los estados demandados tal como ya fueron consignadas en la sentencia dictada por esta Corte en 2008 y las responsabilidades que están previstas en el ordenamiento jurídico para el caso de un apartamiento de los deberes propios de la función pública. En ese sentido, subraya que la responsabilidad de los funcionarios deberá sujetarse a las especiales características de esta causa en la que se pone de manifiesto una problemática social que debe resolverse de modo eficiente y evitando situaciones que conduzcan a dilatar en el tiempo su solución”* (Considerando 11, último párrafo)

A tal fin la ACUMAR deberá tener en cuenta que los siguientes plazos ya han sido informados por los responsables en la audiencia pública celebrada el 14 de marzo del corriente año ante este Tribunal: finalización del emisario subfluvial de la planta Berazategui de 7.5 km en el año 2022 (conf. considerando 8); construcción y puesta en funcionamiento del Sistema Riachuelo (lotes 1, 2 y 3) en marzo de 2021 (conf. considerando 8); - construcción y puesta en funcionamiento del Parque Industrial ACUBA y de la planta de tratamiento de sus efluentes industriales en julio de 2020 (considerando 6); - liberación total del camino de sirga de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2019 (considerando 9).

De esta manera, se colige que el tribunal supremo ante la carencia de avances concretos en los objetivos y mandatos trazados en la sentencia definitiva, constatando un inculcable incumplimiento del PISA a la fecha, por lo que ordena a la Autoridad de Cuenca la presentación de los plazos ciertos de cumplimiento de las mandas establecidas en las sentencias dictadas por esta Corte en la presente causa.

4.3. Resolución de fecha 7 de junio de 2018.

Y finalmente, a un mes de conmemorarse los diez años de la sentencia de mérito (de la causa), la Corte dictó el tercer pronunciamiento interlocutorio del año el 7 de Junio, mediante el cual se expidió respecto de diversas cuestiones atinentes a la totalidad de las demandadas (condenadas y no condenadas) en la causa si bien con diferente alcance, donde al mismo tiempo de referirse a la tramitación de los carriles defensivos articulados por las coaccionadas y otras problemáticas procesales, dejó la puerta abierta para decidir (definitivamente) sobre el frente pasivo del proceso.

En primer término, en los considerandos 1 y 2 el Tribunal rememora el pronunciamiento del 29/12/2016, en virtud del cual había ordenado sustanciar las defensas y planteos introducidos por los sujetos oportunamente emplazados en la causa como parte demandada por lo que se dispuso el traslado en los términos del art. 350 y ctes. del CPCCN, de las excepciones y defensas opuestas por las tres jurisdicciones estatales y los catorce municipios demandados como así también de varias de las empresas coaccionadas, a saber: Shell Compañía Argentina de Petróleo SA, Seatank (Buenos Aires) SA, Petra Río Compañía Petrolera SA, Orvol SA; Odfjell Terminals Tagsa SA; Danone Argentina SA; Curtiembre Francisco Urciuoli e Hijos SA, Curtiembre Ángel Giordano SRL, Aguas y Saneamiento Argentinos SA (AYSA); Antivari SA Aguas Argentina SA; Petrobras Energía SA; Dow Química Argentina SA; Petrolera del Cono Sur S.A. (Considerando 1).

Asimismo, también había dispuesto en aquella resolución el traslado de: a) el hecho extintivo articulado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; b) los pedidos de citación de terceros y/o integración de litis deducidos por las tres jurisdicciones estatales condenadas y de varias de las empresas coaccionadas; c) la defensa de prescripción opuesta por algunas de las empresas demandadas; y d) los planteos de inconstitucionalidad articulados por otras tantas, a cuyo listado respectivo remitimos en la cita (Consid. 2). [36]

-Luego refiere que la parte actora contestó los traslados de citación de tercero y/o integración de la Litis como así también de las demás defensas, pero seguidamente advierte que *“la citación de terceros es una cuestión de compleja decisión en el caso”* (Considerandos 3 y 4).

Entendemos que debido a la complejidad remarcada por el Tribunal respecto a la decisión de la citación de terceros en el caso a la cual también agregamos, principalmente, la particular naturaleza del bien colectivo tutelado, se dispuso sustanciar y dar traslado a la parte actora de los diversos carriles defensivos articulados por las demandadas en la causa, mucho tiempo después (29/12/2016) del pronunciamiento de la sentencia definitiva (8/7/2008), concretamente a más de ocho años de esta decisión.

Continuando con la complejidad en decidir sobre la citación de terceros planteada por las codemandadas, la corte reseña brevemente la situación actual de las empresas contaminantes que operan en la cuenca, tanto de las demandadas como de las que no lo han sido, disponiendo: *“Que la situación de las industrias radicadas en la Cuenca -incluso de las que aquí aparecen como demandadas- se ha modificado desde que se inició la causa hasta el presente, por fusión, compra, o erradicación de las industrias emplazadas originariamente en el territorio; incluso hubo sucesivos cambios en la nómina de las industrias calificadas como agentes contaminantes, y de políticas de control y fiscalización, de parte de la ACUMAR, .en relación a las mismas, con la particularidad que esta misma Autoridad de Cuenca constituyó un programa de control diferenciado en relación a las empresas de mayor relevancia ambiental.* (Consid. 4, primer párrafo).

En este contexto, la citación de terceros a ser admitidos en la causa resulta crucial, toda vez que las cuarenta y cuatro empresas inicialmente demandadas y, aún no condenadas, -siendo en general las más poderosas de los 16.701 establecimientos industriales empadronados que operan en la cuenca, según surge de la información aportada en la audiencia celebrada el 14 de marzo pasado- [37], solicitaron la citación como terceros a

un gran número de empresas que también realizaron y realizan sus actividades en el radio que abarca la cuenca y, que en virtud de la responsabilidad solidaria que rige en materia ambiental, compartirán, eventualmente, el monto (en su debida proporción) del resarcimiento en el caso de que se condene a las empresas originariamente accionadas.

Así, en orden a la responsabilidad solidaria ambiental, el art. 31 de la Ley 25675 general del ambiente establece: *“Si en la comisión del daño ambiental colectivo, hubieren participado dos o más personas, o no fuere posible la determinación precisa de la medida del daño aportado por cada responsable, todos serán responsables solidariamente de la reparación frente a la sociedad, sin perjuicio, en su caso, del derecho de repetición entre sí para lo que el juez interviniente podrá determinar el grado de responsabilidad de cada persona responsable”*. Mientras que el art. 28 dispone: *“El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción”*.

Y a mayor abundamiento, el Tribunal recalca la excepcional naturaleza de este mega proceso colectivo ambiental practicando una especie de justificación en la demora en decidir sobre las temáticas precedentemente expuestas, al sostener: *“En este trance, las características típicas de todo proceso colectivo, la excepcional naturaleza de esta causa y la necesidad reiteradamente puesta de manifiesto por el Tribunal de encauzar su tramitación mediante un procedimiento útil y eficiente que no frustre ni distorsione los ingentes intereses comprometidos ni el adecuado u oportuno ejercicio por parte de esta Corte de su: jurisdicción constitucional, justifican que todo lo concerniente a dicha sustanciación, a la citación de los emplazados y a las contestaciones de la demanda que prevén los arts. 338, 339 Y 350 del ordenamiento procesal se encuentre supeditado a diversas reglas que deberán ser observadas por las partes para la concreción de los actos comprendidos en las etapas indicadas”* (Consid. 4, segundo párrafo).

-Sobre esta plataforma fáctica, la Corte resuelve mediante la presente *“diferir la resolución de las defensas opuestas, de falta de legitimación pasiva de obrar, de hecho extintivo, de la falta de legitimación activa de las ONGS, de la prescripción liberatoria, como el reclamo indemnizatorio por daño ambiental colectivo moral y los planteas de inconstitucionalidad de los arts. 28, 31 Y 33 de la Ley N° 25.675 General del Ambiente - como asimismo de su inaplicabilidad- y de todo otro argumento defensivo sostenido por los distintos demandados”*. (parte dispositiva).

Otro de los aspectos procesales que dispone este pronunciamiento es el DIFERIMIENTO de las defensas, excepciones, hechos extintivos, (citación de terceros, aplazamientos, etc), carriles defensivos que guardan relación con el igual diferimiento que resuelve la Corte en la Sentencia definitiva estructural respecto de las “costas”, al puntualizar que la tramitación de la pretensión de reparación del daño ambiental colectivo continua en su propia sede (*Punto 11 de la parte dispositiva de la sentencia definitiva*)

Ahora bien, aunque la Corte, por un lado, continúe prorrogando la resolución sobre los argumentos defensivos de los demandados, por el otro, se perfila a determinar definitivamente el frente pasivo del proceso (y para ello recurre a la Autoridad de Cuenca).

En lo concerniente a éste aspecto, recordemos que el eje temporal delineado por la Corte en la sentencia del 8/7/2008 fue el de separar “la prevención y recomposición ambiental de la cuenca” proyectada al futuro , que son las etapas que resolvió de modo definitivo, - en cuyo marco se condenó a las demandadas, Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires; CABA y a ACUMAR, pero nada se dijo respecto de las empresas demandadas-; de la fase de “reparación del daño ambiental colectivo causado”, la cual dispuso mantener su tramitación ante su propia sede, encontrándose pendiente de decisión hasta la fecha - referida a la atribución de responsabilidades patrimoniales derivadas de conductas adoptadas en el pasado por los demandados.

Teniendo presente la faz temporal de la sentencia final que se expide sobre la prevención y recomposición de la cuenca, por su parte, la resolución en comentario resolvió *“Ordenar que la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) informe la nómina de empresas industriales o de servicios, que a la fecha, integran la lista de las declaradas agentes contaminantes, en un plazo de diez días. Además, deberá informar al Tribunal el listado de las empresas sujetas a control diferenciado, o que se consideran de mayor relevancia ambiental, o nivel de complejidad ambiental, conforme se considere el aporte de las mismas a la contaminación ambiental de la Cuenca”*; en tanto que *“Una vez producida esta información, el Tribunal decidirá la conformación del polo pasivo de la relación procesal”*. (Parte dispositiva, puntos 1 y 2).

Así, en el camino hacia la conformación (definitiva) del polo pasivo del proceso, resulta un acierto del órgano judicial supremo el requerimiento ordenado a la Autoridad de Cuenca a fin de que confeccione un informe actualizado respecto del catálogo de empresas: a) contaminantes, b) las sujetas a control diferenciado, c) de mayor relevancia ambiental, o d) nivel de complejidad ambiental, según el grado de aporte a la contaminación ambiental de la cuenca, la mayoría de las cuales grandes generadoras de pasivo ambiental en el Riachuelo; máxime teniendo en cuenta, naturalmente, la cambiante situación de la cuenca desde hace catorce años, cuando se promovió la demanda en el año 2004, a la fecha, circunstancia extensiva o/ que incluye a las empresas que operaron y operan hoy en la cuenca.

En síntesis, la presente se trata de una resolución en que la Corte, haciendo hincapié en el frente pasivo de la relación procesal, puntalmente en lo que respecta a las empresas demandadas -y aún las terceras a citar-, cuya hipotética condena se encuentra aún pendiente de decisión, pone de manifiesto nuevamente la necesidad de reencauzar la tramitación de la fase de reparación del daño ambiental colectivo causado que continúa bajo jurisdicción del tribunal, lo cual deja abierta la posibilidad concreta de que la Corte se expida de modo definitivo en cuanto al resarcimiento condenatorio una vez que determine finalmente el polo pasivo del proceso.

En síntesis, consideramos que estamos en la antesala del inminente dictado de una nueva resolución de nuestra Corte Suprema en donde se expida acerca de la fase de reparación del daño ambiental colectivo irreversible producido en la cuenca, cuyo trámite continua en sede suprema.

V. Conclusiones finales.

Finalmente, arribamos a las conclusiones de la judicialización del conflicto “Riachuelo” signado por la apremiante situación social que rodea la degradación ambiental de la cuenca

hídrica más grande y contaminada de la Argentina, cuyo desarrollo operó en el marco de un mega proceso colectivo ambiental sentenciado hace una década por nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El Máximo Tribunal, al recepcionar el conflicto declarándose competente en grado originario, canalizando así el acceso a la justicia de los demandantes, intervino en cumplimiento de su rol institucional como cabeza máxima del Poder Judicial de la Nación, demarcando el rumbo no sólo en la presente causa a partir de la resolución interlocutoria inicial del 20/6/2006 en donde estableció el marco general del proceso sino también en los litigios que tuvieran por objeto la tutela de derechos de incidencia colectiva sobre bienes colectivos ambientales, moldeando, en consecuencia, el perfil del paradigma ambiental constitucional Argentino previsto en el artículo 41 de nuestra carta magna.

Conjuntamente con los fallos “Verbitzky”, “Badaro” y “Halabi”, entre otros, mediante “Mendoza” el Tribunal cimero, desde la resolución interlocutoria inicial (20/6/2006), desplegó un profuso activismo orientado a delinear las notas tipificantes de los procesos colectivos, no obstante la falta de regulación normativa en este campo. En esa tesitura, conforme al principio de tutela judicial efectiva, esencialmente, se amplificaron las fronteras de la legitimación tanto activa como pasiva resaltando los efectos expansivos ‘erga omnes’ de la sentencia colectiva, abarcando aún a personas que no intervinieron en la causa pero que resultaron alcanzadas por lo decidido.

En histórico fallo, mediante la sentencia definitiva de la causa dictada el 8 de Julio de 2008, que establece la prevención de daños futuros y la recomposición ambiental de la cuenca objeto de litigio, se confecciona un verdadero sistema de institucionalidad ambiental conformada por una red compleja de sujetos procesales que se compone por: un ente público interjurisdiccional y tres jurisdicciones estatales condenadas al cumplimiento de mandatos obligatorios (ACUMAR, Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires); órganos institucionales (Auditoría General de la Nación, Defensor del Pueblo de la Nación y Juzgado Federal de primera instancia); ONG´s y ciudadanía, todos ellos, cada uno en su rol, encargados del control del cumplimiento de los mandatos dirigidos a las condenadas, en procura de brindar efectividad a la implementación del decisorio colectivo.

Básicamente, el diseño institucional ambiental establecido en la sentencia definitiva pone en funcionamiento la maquinaria estatal al servicio del saneamiento del Riachuelo, en donde la elaboración por la Corte de un auténtico programa de política pública ambiental devenido en mandato de cumplimiento obligatorio dirigido a la Administración Ejecutiva y orientado hacia un resultado concreto sin inmiscuirse en la esfera discrecional ejecutiva, abre un canal dialogal entre la administración y el poder judicial en un marco de respeto a la división de poderes.

Así, la Corte Suprema al introducir la variable ambiental en un programa de política pública enmarca a nuestro país en el marco de un Estado Ambiental de Derecho, y que por esta decisión y en otras tantas dictadas en causas ambientales el tribunal supremo conduce la agenda política ambiental nacional.

Sin embargo, ante tal loables propósitos, durante el curso de ejecución de la sentencia estructural se presentaron diversas contingencias que obstaculizaron su efectiva implementación, fundamentalmente en virtud de la crisis institucional que experimentaron ciertos órganos enunciados en la decisión, como el apartamiento de la causa del titular del Juzgado Federal de Quilmes ante las serias denuncias de corrupción recaídas en su contra, o bien la acefalía del cargo titular de la Defensoría General de la Nación que impactó a su vez en forma negativa en la fragmentación de la participación de la ciudadanía y de las ONG´S que éste órgano de control se encarga de coordinar.

En esta tesitura, en el año en que se cumple una década del curso de ejecución de la sentencia definitiva de prevención y recomposición ambiental de la cuenca, la Corte en un auspicioso activismo pronuncia resoluciones interlocutorias que se ocupan de señalar dificultades operativas enfocadas en el frente pasivo del proceso, mediante las cuales remarcó, por un lado, las deficiencias estructurales institucionales de la Autoridad de Cuenca respecto del inocultable incumplimiento de los objetivos y mandatos del plan integral de saneamiento ambiental (PISA); y por el otro, resolvió principalmente encarrilarse a determinar el polo pasivo del proceso, requiriendo en ambos casos información precisa a la ACUMAR.

Esta determinación del Máximo Tribunal permite vislumbrar que, una vez proporcionada la información por la Acumar mediante la cual se debe el listado final actualizado de las empresas aún no condenadas que operan en la cuenca, nos encontraremos en la antesala de la resolución de modo definitivo de la fase de reparación del daño ambiental colectivo causado en el pasado, pudiendo además el Tribunal pronunciarse sobre las costas pendientes de decisión.

Finalmente concluimos que a más de ciento treinta años de la conflictividad judicial del Riachuelo originada en el recordado caso “Saladeristas” -allá por fines del siglo XIX-, nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Mendoza” iluminó nuevos horizontes en el modo de resolver litigios estructurales de interés público, a partir de la creación inédita de un sistema de institucionalidad ambiental generador de carriles de diálogo entre poderes del Estado, cuya finalidad se halla orientada al progresivo saneamiento ambiental de la cuenca hídrica interjurisdiccional más contaminada de nuestra historia, redundando así en beneficio de las generaciones tanto presentes como futuras en un marco de solidaridad intergeneracional, y tratándose en definitiva de una decisión de justicia tutiva de derechos humanos esenciales.

Notas:

[1] Abogado. Miembro del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires. Tribunal de Trabajo N° 5 de La Plata. Docente adscripto en la asignatura Derecho Procesal I, Cat. I, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesor adjunto asociado de la Universidad Católica de La Plata. Facultad de Ciencias Exactas e Ingeniería (UCALP. FACEI). Maestría en Derecho Constitucional en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Diplomatura en Derecho y Política Ambiental en la Universidad Austral y CPACF. Seminario en Derecho Procesal. Fundación de Estudios Superiores de Investigación (FUNDESI). Mail: marrai25@hotmail.com.

[2] Fallo “Saladeristas Podestá, Bertam, Anderson, Ferrer y otros c. Provincia de Buenos Aires”. CSJN. 14/05/1887.

[3] Página web de consulta: www.cij.gov.ar

[4] Las empresas demandadas son: SORIALCO S.A.C.I.F., FABRICA JUSTO S.A.I. y C., CURTIDURIA A. GAITA S.R.L., TRI-ECO S.A., SOLVAY INDUPA S.A.I.C., RASIC HNOS. S.A., SHELL COMPAÑIA ARGENTINA DE PETROLEO SOCIEDAD ANONIMA, ANTIVARI S.A.C.I., S.A. LUPPI HERMANOS Y COMPAÑIA LIMITADA CURTIDURÍA Y ANEXO, SULFARGEN S.A., DOW QUIMICA ARGENTINA S.A., QUIMICA TRUE S.A., CENTRAL DOCK SUD S.A., MATERIA HNOS. S.A.C.I. y F., SADESA S.A., COTO CENTRO INTEGRAL DE COMERCIALIZACION S.A., YPF S.A., CURTIEMBRE ANGEL GIORDANO S.R.L., CURTIEMBRE FRANCISCO URCIUOLI E HIJOS S.A., PETROBRAS ENERGIA S.A., ORVOL S.A., MERANOL S.A.C.I., MOLINOS RIO DE LA PLATA S.A., ODFJELL TERMINALS TAGSA S.A., SEATANK (BUENOS AIRES) SOCIEDAD ANONIMA, DANONE ARGENTINA S.A., FRIGORIFICO REGIONAL GENERAL LAS HERAS S.A., PRODUCTORES DE ALCOHOL DE MELAZA S.A. (PAMSA), DESTILERIA ARGENTINA DE PETROLEO S.A. (DAPSA), DAIMLERCHRYSLER ARGENTINA SOCIEDAD ANONIMA FINANCIERA INDUSTRIAL COMERCIAL INMOBILIARIA Y DE MANDATOS, CERVECERIA Y MALTERIA QUILMES S.A.I.C.A. -BUENOS AIRES EMBOTELLADORA S.A. - CERVECERIA BIECKERT S.A., C.O.V.Y.C. S.A., PETROLERA DEL CONO SUR S.A., PETRO RIO COMPAÑIA PETROLERA S.A., AGUAS Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS S.A. EN FORMACION (AySA) y TRATAMIENTO DE EFLUENTES AVELLANEDA S.A. (TEA S.A.).

[5] En la resolución interlocutoria dictada por la Corte en “*Mendoza, Beatriz y otros c. Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios*”, en fecha 24/8/2006, admite como tercero interesado al Defensor del Pueblo de la Nación. Mientras que en la resolución interlocutoria dictada en los mismos autos en fecha 30/8/2006, se admitió en igual calidad a las organizaciones no gubernamentales, encontrándose entre ellas: Fundación Ambiente y Recursos Naturales; Fundación Greenpeace Argentina; Centro de Estudios Legales y Sociales y Asociación Vecinos de La Boca; y “Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos”, mediante la resolución del 20 de marzo de 2007. CSJN .

[6] Resolución interlocutoria “*Mendoza, Beatriz y otros c. Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios*” de fecha 23/2/2007. Mediante este pronunciamiento, la Corte ordenó la intervención de la Universidad de Buenos Aires (UBA) en el marco de la causa a fin de que se expida sobre el plan de saneamiento de la CMR.

[7] Arts. 34 inc. 5 CPCCN: “Son deberes de los jueces: Dirigir el procedimiento, debiendo, dentro de los límites expresamente establecidos en este Código: I. Concentrar en lo posible, en un mismo acto o audiencia, todas las diligencias que sea menester realizar. II. Señalar, antes de dar trámite a cualquier petición, los defectos u omisiones de que adolezca, ordenando que se subsanen dentro del plazo que fije, y disponer de oficio toda diligencia que fuere necesaria para evitar o sanear nulidades. III. Mantener la igualdad de las partes en el proceso. IV. Prevenir y sancionar todo acto contrario al deber de lealtad, probidad y

buena fe. V. Vigilar para que en la tramitación de la causa se procure la mayor economía procesal. VI. Declarar, en oportunidad de dictar las sentencias definitivas, la temeridad o malicia en que hubieran incurrido los litigantes o profesionales intervinientes.

Art. 36, inc. 1): “Aún sin requerimiento de parte, los jueces y tribunales podrán: Tomar medidas tendientes a evitar la paralización del proceso. A tal efecto, vencido un plazo, se haya ejercido o no la facultad que corresponda, se pasará a la etapa siguiente en el desarrollo procesal, disponiendo de oficio las medidas necesarias. 4) Ordenar las diligencias necesarias para esclarecer la verdad de los hechos controvertidos, respetando el derecho de defensa de las partes. A ese efecto, podrán: a) Disponer, en cualquier momento, la comparecencia personal de las partes para requerir las explicaciones que estimen necesarias al objeto del pleito;

Art. 32, ley 25.675: “La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. *Asimismo, en su sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente su consideración por las partes.* En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte”.

[8] Art. 90 del CPCCN: “Podrá intervenir en un juicio pendiente en calidad de parte, cualquiera fuere la etapa o la instancia en que éste se encontrare, quien: 1) acredite sumariamente que la sentencia pudiere afectar su interés propio. 2) Según las normas del derecho sustancial, hubiese estado legitimado para demandar o ser demandado en el juicio”. Art. 30, ley 25.675: “Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el art. 43 de la Constitución Nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción. Deducida demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros. Sin perjuicio de lo indicado precedentemente toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo”.

[9] Transcripción de los Arts. 499 CPCCN y 33 LGA en cuanto a los efectos erga omnes.

Art. 499, primer párrafo: “Consentida o ejecutoriada la sentencia de UN (1) tribunal judicial o arbitral y vencido el plazo fijado para su cumplimiento, se procederá a ejecutarla, a instancia de parte, de conformidad con las reglas que se establecen en este capítulo”.

Art. 33, ley 25.675: “La sentencia hará cosa juzgada y tendrá efecto “erga omnes”, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias”.

[10] Berizonce, Roberto O., “Conflictos ambientales de interés público y principios procesales”, publicado en: DJ 14/09/ 2011, 13; cita La Ley online: AR/DOC/1853/2011.

[11] “Halabi, Ernesto c/ PEN s/ Amparo Ley 16.986”, CSJN. 24/2/2009.

[12] Lorenzetti, Ricardo Luis, “Justicia Colectiva”, Ed. Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2010, págs. 49/50.-

- [13] Lorenzetti, Ricardo Luis, "Teoría de Derecho Ambiental". Ed. La Ley. Buenos Aires, 2009, págs. 152/153.
- [14] Cafferatta, Néstor A., "Sentencia colectiva ambiental en el caso Riachuelo", JA del 20/8/2008.
- [15] Lorenzetti, Ricardo Luis. "Remedios judiciales complejos en el litigio ambiental. La experiencia Argentina". LA LEY. 13/02/2017.
- [16] Ley Nacional N° 26.168, publicada en el boletín oficial en fecha 5/12/2006. Consideramos que la primera intervención indirecta del Poder Legislativo en la causa "Mendoza", fue a partir de la sanción por el Congreso de la Nación de la ley 26.168 que creó el ente gubernamental interjurisdiccional "Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo" (ACUMAR).
- [17] Ley 26.168. Art. 3: "Créase en el ámbito de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo un Consejo Municipal integrado por un representante de cada Municipio de las jurisdicciones comprendidas, cuyo objeto será el de cooperar, asistir y asesorar al Ente". Art. 4: "Créase en el ámbito de la autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, una Comisión de Participación Social, con funciones consultivas. Esta Comisión estará integrada por representantes de las organizaciones con intereses en el área". Art. 9: "Créase un Fondo de Compensación Ambiental que será administrado por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo y será destinado prioritariamente a la protección de los derechos humanos y a la prevención, mitigación y recomposición de los daños ambientales. Este Fondo de Compensación estará integrado por: a) Las asignaciones presupuestarias incluidas en la Ley Anual de Presupuesto que efectúe el Gobierno nacional; b) Los fondos recaudados en concepto de multas, tasas y tributos que establezcan las normas; c) Las indemnizaciones de recomposición fijadas en sede judicial; d) Los subsidios, donaciones o legados; e) Otros recursos que le asigne el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; f) Créditos internacionales".
- [18] Los 14 Municipios de las Provincias de Buenos Aires que abarcan la zona de la cuenca, se hallan situados en los partidos de 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).
- [19] CEAMSE (Coordinación Ecológica del Área Metropolitana). Empresa estatal creada por la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en el área metropolitana de Buenos Aires.
- [20] Artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires "..."
Artículo.... de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires "..."
- [21] Presentación conjunta efectuada el 24 de agosto de 2006 por el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el COFEMA (Consejo Federal del Medio Ambiente), rememorada por el considerando 4 de la sentencia definitiva del 8/7/2008.
- [22] El artículo 85, ubicado en el capítulo sexto de la sección primera correspondiente al Poder Legislativo de la segunda parte de la Constitución Nacional reformada en 1995, dispone: "El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El

presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos". Mientras que el artículo 86 situado en el capítulo séptimo, establece: *"El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez. La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial".*

[23] El cargo de Defensor Adjunto a cargo de Anselmo Sella finalizó en diciembre de 2013, a partir de entonces no se nombró a su sucesor quedando la institución acéfala.

[24] Fallo Mamani, Agustín P. y Otros c/Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y Otro s/Recurso. CSJN. 5/9/2017. Cita IJ-CDLXVIII-810

[25] Fallos: 339: 201.

[26] Marinoni, Luiz G., "Tutela inibitória (individual e coletiva)", 3ª edición, Ed. Revista dos Tribunais, San Pablo, 2003, pág. 106.

[27] Berizonce, Roberto O., "La participación popular en la justicia", JA 1988-III-725. Citado por Verbic, Francisco. El caso "Mendoza" y la implementación de la sentencia colectiva. Publicado en: SJASJA 29/10/2008; JAJA 2008-IV-336; Cita Online: 0003/014097. Expresión utilizada por Berizonce al abordar las distintas formas que adquiriría por entonces (y que podía adquirir en un futuro) la participación de los ciudadanos en el sistema de administración de justicia.

[28] Resolución en autos *"Mendoza, Beatriz y otros c. Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios"* de fecha. *Juzgado Federal de Quilmes. 27/10/2009.*

[29] Fallo *"Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c. Santa Cruz, Provincia de y otro s/ amparo ambiental"*, CSJN, 26/4/2016

[30] Lorenzetti, Ricardo Luis. Ob. Citada. Pag. 185.

[31] Lorenzetti, Ricardo Luis. Ob. Citada. Pag. 186.

[32] Verbic, Francisco. El remedio estructural de la causa "Mendoza". Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. Publicado en UNLP 2013-43, 02/12/2013, 267.

[33] Mendoza, Beatriz S. y Otros c/Estado Nacional y Otros s/Daños y Perjuicios Derivados de la Contaminación Ambiental del Río Matanza Riachuelo. CSJN. 9/11/2017. Cita: IJ-CDLXXXIV-191.

A través de esta resolución, se dispuso ordenar a ACUMAR que en el plazo de treinta (30) días acompañe un informe que contenga un calendario por objetivos, que adecúe sus informes con una clasificación que contenga: I. Adopción de un sistema de medición, II. Información Pública, III. Contaminación de origen industrial, IV. Saneamiento de basurales, V. Limpieza de márgenes de ríos, VI. Expansión de la red de agua potable, VII. Desagües pluviales, VIII. Saneamiento cloacal, IX. Plan Sanitario de Emergencia; y que se informe

sobre los siguientes aspectos: a) Saneamiento de basurales y limpieza de márgenes, b) Expansión de la red de agua potable y cloacas, c) Relocalización de villas y asentamientos precarios: d) Plan Sanitario de Emergencia; todo con el fin de dar cumplimiento al Plan Integral de Saneamiento Ambiental.

[34] Mendoza, Beatriz S. y Otros c/Estado Nacional y Otros s/Daños y Perjuicios Derivados de la Contaminación Ambiental del Río Matanza Riachuelo. CSJN. 27/12/2016. Cita: IJ-CCLIII-9.

[35] Mendoza, Beatriz S. y Otros c/Estado Nacional y Otros s/Daños y Perjuicios Derivados de la Contaminación Ambiental del Río Matanza Riachuelo. CSJN. 27/12/2016. Cita: IJ-CCLIII-9. Considerando 4.f) *“Calidad ambiental: Se estima imprescindible acceder a información de la que surja con claridad el estado actual de la calidad ambiental de la cuenca y la proyección de su saneamiento, por lo que se requiere la elaboración de indicadores que constituyan un conjunto de índices de calidad idóneos para tal fin. Específicamente en lo que refiere al agua superficial, estos índices deberán representar el estado temporal y espacial de la calidad del recurso hídrico en relación a sus diferentes objetivos de uso. En ese marco, la Acumar deberá informar las etapas a corto, mediano y largo plazo del proceso de revisión y modificación de la normativa referente a: Límites de Vertido (resolución ACUMAR 1/2007), Calidad y Usos del Agua (resolución ACUMAR 3/2009), Agente Contaminante (resolución ACUMAR 366/2010), Calidad de Aire (resolución ACUMAR 2/2007), Reglamento de Fiscalización y Reglamento de Sanciones (resolución ACUMAR 278/2010 y resolución ACUMAR 377/2011), entre otros, bajo el principio de no regresión”*.

[36] Mendoza, Beatriz S. y Otros c/Estado Nacional y Otros s/Daños y Perjuicios Derivados de la Contaminación Ambiental del Río Matanza Riachuelo. CSJN. 7/6/2018. Cita: IJ-DXXXV-947. Las siguientes empresas fueron las que dedujeron peticiones de citación de terceros y/o integración de litis en el marco de la causa: YPF SA, Sulfargen SA, Solvay Ildupa SAIC, Shell Compañía Argentina de Petróleo SA, Petra Río Compañía Petrolera SA, Petrolera del Cono Sur SA, Petrobras 'Energía SA; Orvol SA, Frigorífico Regional General Las Heras SA, Dow Química Argentina SA, Destilería Argentina de Petróleo SA (DAPSA), Danone Argentina SA, Curtiembre Francisco Urciuoli e Hijos SA, Curtiembre Ángel Giordano SRL, Coto Centro Integral de Comercialización SA; Mercedes Benz Argentina SA, Cervecería y Maltería Quilmes SAYCAyG, Antivari SA, Molinos Río de la Plata SA. Las empresas que opusieron la “defensa de prescripción” son: Petro Río Compañía Petrolera SA, Petrobras Energía SA, Productores de Alcohol de Melaza SA (PAMSA), Orvol SA, Odfjell Terminals Tagsa SA, Destilería Argentina de Petróleo SA (DAPSA), Mercedes Benz Argentina SA, Coto Centro Integral de Comercialización SA, Central Dock Sud SA y Antivari SA.; y las que articularon planteos de inconstitucionalidad: Sulfargen SA, Solvay Indupa SAIC, Shell Compañía Argentina de Petróleo SA, Petrobras Energía SA, Odfjell Terminals Tagsa SA, Frigorífico Regional General Las Heras SA, Dow Química Argentina SA, Mercedes Benz Argentina SA, Curtiembre Francisco Urciuoli e Hijos SA, Curtiembre Angel Giordano SRL, Cervecería y Maltería Quilmes SAYCAyG y Antivari SA.

[37] Mendoza, Beatriz S. y Otros c/Estado Nacional y Otros s/Daños y Perjuicios Derivados de la Contaminación Ambiental del Río Matanza Riachuelo. CSJN. 12/4/2018. Cita: IJ-DXXXIV-120. Considerando 6) *“Que respecto a la "contaminación industrial", de la información aportada surge que en la cuenca hídrica se registran 16.701 establecimientos industriales empadronados, de los cuales 1.385 fueron declarados agentes contaminantes históricos, 505 fueron reconvertidos, pero aún restan 880 agentes contaminantes*

pendientes de reconversión (ver respuesta de la Licenciada Bonetti, Presidenta de la ACUMAR, página 32 de la versión taquigráfica)”.