

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ARGENTINA, CAUSA: MENDOZA, BEATRIZ SILVIA Y OTROS C/ESTADO NACIONAL Y OTROS S/DAÑOS Y PERJUICIOS (DAÑOS DERIVADOS DE LA CONTAMINACIÓN DEL RÍO MATANZA-RIACHUELO), 1569/2006-M-40-ORI

Autora: Noemí Pino Miklavec, Doctora en Derecho por la Universidad de Alicante y Docente de la Universidad Nacional del Comahue Argentina

Fuente: <http://www.csjn.gov.ar/> *

RESUMEN:

El caso *Mendoza, Beatriz S. y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios*, que se inició con el reclamo formulado por un grupo de diecisiete vecinos que demandaron al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a las cuarenta y cuatro empresas que desarrollan su actividad en la Cuenta de los ríos Matanza-Riachuelo, que contiene uno de los cursos de agua más contaminados de Argentina y uno de los treinta sitios más contaminados del mundo⁽¹⁾.

Temas Clave: medio ambiente; daño ambiental; contaminación; responsabilidad del Estado; derechos de incidencia colectiva; competencia originaria de la Corte Suprema; ejecución de sentencia

Sumario:

1. Introducción

2. Primer decisión trascendente

2.1. La conformación del frente activo. Participación de terceros interesados

2.2. La conformación del frente pasivo

* Véase:

- Sentencia de 8 de julio de 2008:

<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=88926>

- Sentencia de 20 de junio de 2006:

<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=84489>

- Sentencia de 19 de febrero de 2015:

<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=7190271>

- 2.3. Ordenamiento procesal particularizado
- 3. Segunda decisión trascendente
 - 3.1. Medidas adoptadas y objetivos de la sentencia en cuanto a la recomposición y prevención del daño ambiental colectivo
 - 3.2. Plan Integral de saneamiento
 - 3.3. Control de cumplimiento
 - 3.4. La cuestión de la reparación y resarcimiento del daño ambiental colectivo
- 4. Tercera decisión trascendente adoptada en la causa
- 5. Conclusión

1. INTRODUCCIÓN

A la hora de decidir comentar un precedente jurisprudencial argentino destacado de los últimos años, se impone por varias razones la causa comúnmente conocida como Matanza Riachuelo.

Entre los motivos aludidos para su comentario se destaca el aporte que el mismo importó para la construcción jurisprudencial del Derecho ambiental argentino, marcando un hito trascendente en su proceso evolutivo con el tratamiento particularizado por el máximo Tribunal del país del proceso colectivo ambiental, un tipo de proceso complejo con partes e intervenciones múltiples, que permitió a la doctrina identificar el inicio de un nuevo periodo, denominado, *Cortes de Justicia Verdes*⁽²⁾.

La trascendencia de este asunto como la flexibilidad de las sentencias y múltiples resoluciones a las que dio lugar hasta el momento, exhibe claramente los muchos problemas y dificultades que surgen en el cumplimiento o ejecución de las mismas, como de su control.

Esta causa inició en el año 2002, con la demanda promovida por un grupo de diecisiete vecinos contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las cuarenta y cuatro empresas que desarrollan su actividad en la Cuenca de los ríos Matanza-Riachuelo, para la custodia del ambiente localizado en esa Cuenca Hídrica y, en particular, para obtener la recomposición de los daños colectivos ambientales supuestamente causados por la actividad que desarrollan las demandadas.

Durante el transcurso de la causa la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN) ha adoptado varias decisiones definitivas respecto a determinados aspectos.

2. PRIMER DECISIÓN TRASCENDENTE

La primera sentencia de la CSJN, es la dictada el 20 de junio de 2006 ([Fallos 329:2316](#)), en la que se practicó una precisa delimitación de la pretensión inicial de los actores. Así, distingue las pretensiones individuales de la pretensión colectiva, para luego en base a la distinta naturaleza de los bienes protegidos y por razones de competencia judicial separar los conflictos individuales, de la causa por daño ambiental colectivo sobre la que sí admite su competencia originaria y exclusiva.

En otras palabras, delimita por una parte, la indemnización de daños personales y patrimoniales sufridos por los actores, como consecuencia del daño ambiental por la altísima contaminación en el ecosistema de la Cuenca, y por otra parte, la defensa del bien de incidencia colectiva, configurada por la prevención, recomposición y el resarcimiento del daño colectivo al ambiente, el que por su naturaleza jurídica es de uso común, indivisible y está tutelado de una manera no disponible por las partes.

Bajo esa intelección, la Corte se declaró incompetente para entender en cuanto a la repercusión sobre el patrimonio individual de la lesión a bienes de incidencia colectiva, en los que no se reclama la tutela de un bien colectivo sino que se pretende la satisfacción de intereses individuales. Situaciones sobre las que hay una diferencia sustancial, aun existiendo una causa fáctica y normativa homogénea. Por ende las reclamaciones concernientes a la tutela de derechos individuales deben tramitar ante el tribunal (provincial o federal) que resultare competente según las normas generales establecidas en las leyes, con el alcance sentado en diversas reglas jurisprudenciales establecidas por esta Corte para discernir la competencia federal y provincial en asuntos de naturaleza ambiental.

Es oportuno señalar que para delimitar dicha competencia originaria y exclusiva, no solo se aplica un criterio personal sino también es de suma importancia la materia del litigio, pues aquella interviene de modo originario y exclusivo cuando una provincia es parte, siempre que sea en causas de materia *exclusivamente federal* o en *causas civiles*, en las que la provincia obra como persona jurídica y puede producir acciones civiles. Partiendo de esa base la CSJN, en sintonía con la doctrina que viene desarrollando en los últimos tiempos sobre su nuevo concepto de *causa civil* que permite activar su competencia originaria⁽³⁾, concluye respecto de la pretensión de indemnización de daños individuales que los demandantes invocan sufrir en sus derechos patrimoniales y extramatrimoniales, que no se trata de una causa de naturaleza civil, pues el daño se atribuye a la inactividad u omisión del Estado provincial

cuando pesa sobre este la obligación de actuar en ejercicio imperativo del poder de policía, entendido como una «potestad pública» propia del Estado de Derecho tendente a la protección de la vida e integridad física y patrimonial de los particulares, según se extrae de los Considerandos 9 y 10.

De esa forma, aun cuando una Provincia es parte y en la causa interviene alguno de los sujetos que enumera el art. 116 de la Constitución argentina, la CSJN declara su incompetencia para entender de modo originario y exclusivo en la pretensión individual (considerando 16), porque la pretensión procesal subsume el caso en un supuesto de responsabilidad extracontractual del Estado por las consecuencias de su comportamiento omisivo que, como lo exigía la mayor parte de la doctrina administrativista del país⁽⁴⁾, ahora califica de iuspublicista, al ventilarse cuestiones directamente relacionadas con el Derecho público local.

En consecuencia, con el fin de respetar las autonomías locales, la administración interna de sus gobiernos, que el sistema federal adoptado por la Constitución Nacional asegura, las pretensiones resarcitorias por daño ambiental individual se derivaron a los jueces inferiores, por la cercanía con los reclamantes y, principalmente, por tratarse de una cuestión de Derecho público provincial, conforme surge de los artículos 121, 122 y 124 CA, dado que las causas donde se discute la responsabilidad de los Estados provinciales por omisiones estatales, han sido reguladas por sus legislaturas mediante las normas procesales administrativas de cada provincia que fijan procedimientos específicos para discutir ese tipo de conflictos.

En materia ambiental, esta nueva doctrina en relación con el sistema de responsabilidad por daños a través del ambiente, resulta de suma trascendencia, porque, lo que en otra época supuso la intervención originaria y exclusiva de la CSJN, ahora se derivó al conocimiento de la justicia provincial⁽⁵⁾.

Distinta fue la suerte que corrió la pretensión colectiva, puesto que la CSJN aceptó su competencia originaria y exclusiva, por el carácter predominantemente federal de la materia ambiental que se deduce en ella, al tratarse de la contaminación de recursos ambientales interjurisdiccionales, y por ser partes, el Estado nacional, quien cuenta con el derecho a ser demandado ante los jueces de la Nación, y una provincia que participa de la condición de aforada a la jurisdicción originaria, conforme se expone en los Considerandos 7 y 18 del fallo. Precisamente, de ellos surge que la tutela del bien colectivo afectado se convirtió en el objeto exclusivo de la causa, con prioridad absoluta en la prevención, luego en la recomposición y solo en supuestos de daños irreversibles en el resarcimiento. Frente a este objeto la CSJN haciendo amplio uso de facultades ordenatorias e instructorias que le

reconoce la Ley 25.675, denominada Ley General del Ambiente (en adelante LGA), en su artículo 32, además de los poderes genéricos que dimanar de las normas procesales, solicitó a las partes una serie de medidas previas y difirió la definición del objeto de la litis como la decisión sobre lo cautelar para luego de la celebración de una audiencia pública en la que las partes debían informar sobre lo solicitado.

Resumidamente, la CSJN en un todo de acuerdo con las previsiones de la LGA, por una parte, requirió a las empresas demandadas información sobre los desechos y residuos de toda naturaleza que arrojan al río, si cuentan con sistemas de tratamiento de dichos residuos y si tienen contratados los seguros que impone la LGA; y por otra parte, ordenó al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), que presenten un plan integrado que contemple un ordenamiento ambiental del territorio (artículos 8 a 10 de la LGA), el control sobre las actividades antrópicas (artículo 10 de la LGA.), el estudio sobre el impacto ambiental de las empresas demandadas (artículos 11 a 13 de la LGA.), un programa de educación ambiental (artículo 14 de la LGA.) y un programa de información ambiental (artículo 16 de la LGA.)

La CSJN, en la parte resolutive de su pronunciamiento cuidó transcribir textualmente los referidos artículos de la LGA, pertinentes a cada requerimiento, a modo de simples recordatorios de los contenidos que el legislador exige que estén presentes en dicho plan, para que este pase el control de constitucionalidad, con lo cual como bien observa parte de la doctrina, ha evitado entrometerse en delicados temas de políticas públicas⁽⁶⁾.

2.1. La conformación del frente activo. Participación de terceros interesados

Con posterioridad al inicio de esta demanda, se presentó el Defensor del Pueblo de la Nación en uso de una legitimación procesal autónoma, quien además de dirigir la demanda contra los mismos demandados por los actores, lo hizo también contra catorce municipios bonaerenses ribereños de la Cuenca Matanza-Riachuelo, que no habían sido demandados originariamente. En este punto, la Corte Suprema, por decisión del 24 de agosto de 2006, resolvió únicamente admitir la participación del Defensor del Pueblo de la Nación como tercero interesado, bajo las previsiones de los artículos 86 de la CA y 30 de la LGA., y denegó la ampliación de la demanda pretendida, por interpretar que su admisión implicaría violar el principio dispositivo del derecho procesal, al quedar alterados los términos de la pretensión del demandante originario.

Asimismo, se presentaron espontáneamente siete organizaciones no gubernamentales para tomar también intervención como terceros, con la finalidad de que se condenara a los accionados en modo similar a lo peticionado por los demandantes, pero sumando otros requerimientos no contemplados en la demanda inicial.

Entre las pretensiones que dedujeron los terceros intervinientes que se sumaron al proceso, se encuentra la conformación de un comité pericial de expertos; la implementación de un sistema de acceso a la información ambiental relacionada con el área afectada; la creación de un organismo interjurisdiccional para la cuenca; etc.

El Tribunal luego de un exhaustivo análisis del objeto de sus respectivos estatutos hizo lugar, por resolución del 30 de agosto de 2006, a la intervención como terceros interesados de las siguientes ONGs: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN); Fundación Greenpeace Argentina; Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); y Asociación Vecinos de La Boca. Aunque, simultáneamente, denegó el acceso al proceso *«por no surgir la necesaria vinculación entre los respectivos objetos estatutarios y la pretensión ventilada»* en el pleito, a las ONG: Fundación Metropolitana, Fundación Ciudad y Poder Ciudadano.

Al año siguiente, admitió también por resolución del 20 de marzo de 2007, con el mismo carácter de tercero interesado, la actuación de la Asociación ciudadana por los Derechos Humanos, con quienes se integró, definitivamente, el denominado por la propia CSJN como *«frente activo»*.

2.2. La conformación del frente pasivo

Con respecto a los demandados, es dable señalar que luego de las presentaciones del Defensor del Pueblo y de los terceros interesados, los actores ampliaron la reclamación contra los catorce municipios por los que se extiende la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo, y contra la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), con los que se terminó de conformar el denominado *«frente pasivo»* en la causa junto con las cuarenta y cuatro empresas y los otros tres Estados demandados.

2.3. Ordenamiento procesal particularizado

Después de la sentencia comentada, la causa siguió adelante en lo que hace exclusivamente a las pretensiones de prevención, recomposición y el resarcimiento del daño ambiental colectivo, consolidándose un verdadero proceso colectivo para el que el propio Tribunal debió establecer normas específicas relacionadas con el emplazamiento y las contestaciones respectivas, tales como un plazo excepcional y de carácter común para todos los

emplazados. Se dispuso correr traslado de la demanda y de las contestaciones en soporte magnético (CD), por la cantidad de partes existentes en el proceso y la voluminosidad de copias acompañadas en la demanda, como también de las sucesivas presentaciones efectuadas por los terceros intervinientes. Otro dato importante en este aspecto es la designación de una Secretaria para la tramitación de la causa, a fin de facilitar la concentración y acumulación de experiencia en el trámite de un conflicto complejo, decisión que han agradecido algunos de los que intervinieron en la causa⁽⁷⁾.

Asimismo, la contestación de demanda, además de su habitual instrumentación por escrito, fue sintetizada mediante informe verbal en audiencia pública celebrada con ese objetivo. Aunque cabe mencionar que esta mecánica de actuación, destinada a profundizar la publicidad del proceso -al imponer en varias ocasiones la celebración de audiencias públicas con la oportuna promoción de los derechos de acceso a la información y la participación ciudadana- fue utilizada no solo para escuchar a todas las partes y sobre todo la presentación del plan integrado de saneamiento por el Estado, sino para verificar su estado de ejecución y para recibir las opiniones de las partes respecto del informe científico del Comité pericial de la UBA.

3. SEGUNDA DECISIÓN TRASCENDENTE

La segunda sentencia que dictó la CSJN, es de fecha 08 de julio de 2008 (Fallos 331:1622)⁽⁸⁾. En ella, resolvió de modo definitivo únicamente la específica pretensión sobre recomposición y prevención del daño ambiental colectivo, que tramitó por medio de un proceso urgente y autónomo, que desde ese momento queda claramente discriminada de la que queda pendiente resolver, la relativa a la reparación y resarcimiento del daño ambiental colectivo.

Esta segunda decisión definitiva se orienta hacia el futuro y solo se fijan los criterios generales para el cumplimiento efectivo de la sentencia, sin establecer específicamente el modo en que debe hacerse, con el evidente propósito de no alterar el debido equilibrio entre los poderes-funciones estatales.

Ese pronunciamiento definitivo importó uno de los más trascendentes precedentes respecto a la responsabilidad que tiene el Estado sobre los derechos ambientales de las personas, en la medida que ordenó una serie de medidas calificadas por la propia Corte como urgentes, definitivas y eficaces.

3.1. Medidas adoptadas y objetivos de la sentencia en cuanto a la recomposición y prevención del daño ambiental colectivo

La comentada es una sentencia colectiva ejemplar, atípica, exhortativa⁽⁹⁾, declarativa del Derecho ambiental en crisis y de condena, al imponer a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (en adelante, ACUMAR)⁽¹⁰⁾, al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -todos igualmente responsables en modo concurrente- el cumplimiento del programa establecido en la resolución, que debe perseguir tres objetivos simultáneos: 1) la mejora de la 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) y 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción, conforme surge claramente de los Considerando 16 y 17.

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.

A pesar de que la demanda no contiene las precisiones suficientes la Corte en uso de las atribuciones que le corresponden, determina el contenido de los mandatos descriptos en los objetivos mencionados, pero con el debido respeto de discrecionalidad administrativa y la división de poderes, pues no dice cómo debe hacerse, solo ordena que se cumpla con una actividad que conlleva una triple finalidad de orden público ambiental, designando a ACUMAR como la autoridad obligada a la ejecución del programa que detalla a lo largo del Considerando 17 del fallo, y responsable ante todo incumplimiento o demora, con lo que se salva la cuestión de la dilución, superposición y desarticulación de responsabilidades que suele producirse en asuntos de este tipo.

3.2. Plan Integral de saneamiento

El Programa que proyecta la sentencia para la implementación del Plan Integral de saneamiento es comprensivo de todos los aspectos ligados con la problemática ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, y prevé las obligaciones, los plazos perentorios y una serie de apercibimientos (multas diarias) para el caso de incumplimientos, dirigidos directamente al presidente de ACUMAR, en ocho materias concretas.

Así, en materia de Información Pública impone organizar, en 30 días hábiles, un sistema de información pública digital vía Internet para el público en general, que contenga todos los datos, informes, listados, costos, etc., actualizados de la Cuenca, Plan y Programa, lo que se ha efectivizado mediante la creación del portal de ACUMAR en www.acumar.gov.ar

En lo que respecta a la contaminación de origen industrial, ordena la inspección de todas las empresas existentes en la Cuenca, la identificación mediante resolución de las contaminantes y la intimación a éstas para que presenten un plan de tratamiento de sus residuos, descargas o emisiones a ACUMAR, quien en 60 días debe resolver sobre su viabilidad y en su caso, aprobación. Para las empresas cuyo plan no haya sido presentado o aprobado, se impone a ACUMAR el dictado en un plazo no mayor a 180 días a contar de la sentencia, de la orden de cese en el vertido, emisión y disposición de sustancias contaminantes, y en su caso, la clausura total o parcial y/o traslado de la empresa, debiendo poner en conocimiento de las empresas las líneas de crédito existentes y disponibles. También se ordena la presentación en forma pública del estado del agua, las napas subterráneas, y de la calidad del aire de la Cuenca trimestralmente; del Proyecto de Reconversión Industrial y relocalización en el marco del Acta Acuerdo del Plan de Acción conjunta para la adecuación ambiental del Polo Petroquímico Dock Sud; y del estado de avance y plazos de las iniciativas previstas en el Convenio para la Urbanización de Villas y Asentamientos precarios.

Sobre saneamiento de basurales, obliga a ACUMAR a ejecutar en 6 meses las medidas necesarias para impedir que se sigan volcando residuos en los basurales legales o clandestinos; y en un año erradicar, limpiar y cerrar todos los basurales ilegales. Asimismo, concretar el plan de Gestión Integral de los residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) presentado ante la Corte.

En cuanto a la limpieza de márgenes de río, impone a ACUMAR informar en forma pública la finalización de la limpieza de acuerdo al Plan Integral Matanza-Riachuelo y de los avances de las obras para transformar toda la ribera en un área parquizada, de los plazos y presupuestos involucrados.

Para la expansión de la red de agua potable, desagües pluviales y saneamiento cloacal, prevé que ACUMAR deberá informar públicamente de los planes de obras públicas de Aguas y Saneamiento Argentinos (AySA) y del Ente Nacional de Obras hídricas de Saneamiento (ENOHSA); del plan de obras de desagües pluviales; y del plan de ampliación de las obras cloacales a cargo de AySA, todos previstos en el Plan Integral, con particular énfasis en las obras que debían ser terminadas en el 2007; a las obras actualmente en ejecución, y al inicio para el período 2008/2015.

En relación al plan sanitario de emergencia la ACUMAR tiene que realizar en 90 días un mapa socio demográfico y encuestas de factores ambientales de riesgo; determinar la población en situación de riesgo; elaborar un diagnóstico de base para todas las enfermedades que permita discriminar patologías producidas por la contaminación del aire, suelo y agua; especificar las medidas

de vigilancia epidemiológica adoptadas en la zona de emergencia; y a partir de ello, en 60 días, elaborar y poner en ejecución programas sanitarios específicos para satisfacer las necesidades de esa población.

3.3. Control de cumplimiento

Sobre este aspecto, la primer cuestión que cabe destacar es que en la sentencia se designa como tribunal competente para la ejecución de la sentencia (centrada en el cumplimiento del plan integral de saneamiento ambiental, presentado en forma conjunta por el Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el COFEMA, el 24 de agosto de 2006) a un juzgado federal de primera instancia, a fin de garantizar la inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional de su cumplimiento.

En tal sentido, la Corte atribuyó al Juzgado Federal de Quilmes competencia para conocer en: a) todas las cuestiones concernientes a la ejecución de la sentencia condenatoria, de los mandatos contenidos en el programa establecido en el pronunciamiento final, dictado exclusivamente sobre las pretensiones que tuvieron por objeto la prevención y la recomposición del medio ambiente dañado en la cuenca hídrica (considerando 20; parte resolutive, punto 7°). b) la revisión de las decisiones finales tomadas por la Autoridad de Cuenca (considerando 21; parte resolutive, punto 7°); c) los asuntos o litigios relativos a la ejecución del plan, por acumulación; y, tras declarar que este proceso produce litispendencia, la radicación de aquellos otros que encaucen acciones colectivas que tengan por objeto una controversia sobre el mismo bien jurídico, aunque sean diferentes el demandante y la *causa petendi* (considerando 22; parte resolutive, punto 8°).

Específicamente, en los Considerando 20 y 21 de la sentencia, se faculta al juez encargado de la ejecución a presentar todos los cuestionamientos relativos al control presupuestario y a su ejecución, que deberán ser detallados y circunstancialmente respondidos por la Autoridad de Cuenca en un plazo de 10 días hábiles; a revisar e impugnar las decisiones de ACUMAR; a la fijar el valor de las multas diarias derivadas del incumplimiento de los plazos, y podrá ordenar la investigación de los delitos derivados del incumplimiento de los mandatos judiciales que se ordenan en la presente sentencia.

Es oportuno mencionar que, en atención a la atribución competencial dispuesta en la sentencia, se presentaron controversias que dieron lugar a interpretaciones divergentes por los órganos judiciales, situación que motivó otro pronunciamiento de la Corte, con fecha 10 de noviembre de 2009 (Fallo 332:2522), a fin de aclarar -a modo de sentencia complementaria- los alcances de la cuestión competencial y precisar *que la litispendencia declarada con la*

consecuente radicación de las causas ante el juzgado al que se atribuyó competencia, está rigurosamente limitada a aquellos procesos en que el bien jurídico ambiental comprometido es colectivo, supraindividual, indivisible, impersonal y no fraccionable en cuotas adjudicables a cada uno de sus titulares, únicamente a aquellos casos en que los derechos cuya tutela se persigue corresponden a un bien que pertenece a la esfera social y transindividual.

La misma sentencia prevé un sistema de control externo del Programa y, en definitiva, de la ejecución de la sentencia, dado que además del referido control que efectúa el juez exclusivamente designado para ello, cuyas decisiones son consideradas como dictadas por el superior tribunal de la causa a fin de permitir su impugnación ante la Corte por vía del recurso extraordinario, se ordena el control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el Plan a cargo de la Auditoría General de la Nación.

En este contexto es importante señalar que el 29/8/2012, la CSJN ordenó al juez del Juzgado Federal de Quilmes la presentación de un informe circunstanciado por una denuncia en su contra que podría tener vinculación directa con la ejecución de la sentencia del Caso Mendoza, y solicitó a la Auditoría General de la Nación un informe sobre la posible vinculación del magistrado, a través de familiares, con empresas relacionadas con la obra de saneamiento y las clausuras de empresas competidoras por intereses personales.

Igualmente, para el fortalecimiento de la participación ciudadana prevé el control de cumplimiento del Programa mediante la conformación de un cuerpo colegiado en el que participan representantes de las ONGs tenidas en la causa como terceros interesados, cuya organización y coordinación se encomienda al Defensor del Pueblo de la Nación, en orden a la plena autonomía funcional que le lleva a no recibir instrucciones de ningún otro poder del Estado.

Con ese cometido las ONGs aceptadas como terceros interesados en la causa han procedido a la creación de una página web espacioriachuelo.org.ar, para proporcionar toda la información relacionada con el saneamiento de la Cuenca.

De todo lo expuesto, se sigue que la CSJN con el propósito de lograr la efectividad en la ejecución de la sentencia, conforme al Programa establecido y en los plazos ciertos ordenados, creara un mecanismo abierto, participativo, con garantías de transparencia y fiscalización efectiva, de control de gestión de la ACUMAR, consistente en controles cruzados de la Auditoría General de la Nación, Juzgado Federal, y Defensor del Pueblo, más la participación ciudadana, y el cuerpo colegiado integrado por las ONGs obrantes como

terceros en la causa judicial.

3.4. La cuestión de la reparación y resarcimiento del daño ambiental colectivo

Paralelamente, la sentencia en comentario efectuó una nueva distinción al diferenciarla de las cuestiones relativas a la reparación y resarcimiento del daño ambiental colectivo, que continúan ante la CSJN, quien mantiene en forma expresa la competencia originaria y exclusiva para resolver sobre ellas en trámite ordinario, en la medida que se refieren a la decisión sobre la atribución de responsabilidades patrimoniales derivadas de conductas adoptadas en el pasado, que podrá consistir en lo que no es satisfecho por vía de recomposición o en el daño moral colectivo ambiental, reclamado por los actores.

En otras palabras, esta segunda sentencia dividió nuevamente la problemática objeto de la causa para hacer frente a lo que resulta urgente y con ello, eludir la gran dificultad, incluso, la imposibilidad de resolver en una sola decisión todas las cuestiones que plantean los macro procesos de larga duración, en los que resulta inconveniente y hasta imposible resolver al mismo tiempo o en una sola decisión todas las cuestiones que se suscitan. Esto no significa que se dejen algunas cuestiones sin resolver sino que, como lo ha interpretado gran parte de la doctrina el proceso continúa y esta segunda sentencia viene a ser como el final de un proceso dentro del propio juicio⁽¹¹⁾.

4. TERCERA DECISIÓN TRASCENDENTE ADOPTADA EN LA CAUSA

En el contexto atinente a la reparación del daño ambiental colectivo, la última resolución trascendente data del 19 de febrero de 2015 ([Fallo 338:80](#)) y tuvo por objeto desestimar la excepción de defecto legal en el modo de proponer la demanda introducida por los demandados, quienes con varios argumentos afirmaron encontrarse en verdadero estado de indefensión, por lo escueto de la narración de los hechos ocurridos y de la genérica imputación de responsabilidad efectuada, lo que les impedía oponer las defensas adecuadas u ofrecer las pruebas pertinentes.

Ante ello, la CSJN acudió a una interpretación restrictiva de dicha excepción y rechazó la misma a la luz de su apropiada articulación con los principios generales

-sustanciales y adjetivos- que gobiernan la tutela del derecho ambiental.

El Tribunal entendió, del examen de la demanda y de la totalidad de sus

contestaciones, que existen circunstancias suficientemente demostrativas de que las emplazadas pudieron ejercer amplia y adecuadamente su derecho de defensa en juicio.

Con un razonamiento ejemplar, señaló que interpretar lo contrario importaría alterar esencialmente el espíritu de la demanda que se sustenta en las normas del artículo 41 de la Constitución Nacional y en la LGA, en una causa que tiene por objeto la defensa del bien de incidencia colectiva configurado por el ambiente, porque como lo clarifica en el Considerando 10, la pretensión de la actora se ha centrado en la demostración de la existencia de un daño ambiental no particularizado, lo que justificaría su planteo en los términos que lo efectuó para intentar la demostración del modo en que se interrelaciona la actividad de los accionados con los daños que describe. Así advierte como inconveniente desligar las diversas peticiones respecto de cada uno de los demandados, que -por esa mera circunstancia- no se verán impedidos de alegar y demostrar en el período de prueba las defensas que hagan a sus respectivos derechos.

En ese orden de ideas, el Tribunal reiteró su criterio frente a asuntos concernientes a la tutela del daño ambiental, en los que las reglas procesales deben ser particularmente interpretadas con un criterio amplio que ponga el acento en el carácter meramente instrumental de medio a fin, revalorizando las atribuciones del Tribunal al contar con poderes que exceden la tradicional versión del “*juez espectador*”.

Con esa relativización de las reglas procesales en favor del ambiente, advirtió que la demandante ha planteado su posición desde la perspectiva de la Cuenca Hídrica, con lo que no surge con evidencia suficiente que las demandadas hayan sido privadas del conocimiento que es requerido en estos casos de protección ambiental, respecto del alcance de la pretensión de la actora y de las posibilidades de los demandados de plantear las defensas de fondo que estimen pertinentes respecto de las actividades que llevan a cabo en la citada Cuenca, las cuales no pueden desconocer y con las que han contribuido a la contaminación que motivó la demanda.

Bajo esa inteligencia, en el Considerando 13 del fallo cita los artículos 30 a 32 de la LGA, que al reglar la demanda de daño ambiental en el marco de las normas procesales adaptadas a la especialidad de los derechos e intereses en juego, le permitió bajo la moderna concepción de las medidas necesarias para la protección respecto del medio ambiente –que se basan esencialmente en los principios preventivo y reparatorio del daño ambiental- interpretar que la forma en que la demandante planteó su reclamo no le impide a las demandadas el ejercicio amplio de su derecho de defensa para invocar en la etapa constitutiva del proceso, ni en el período probatorio la inexistencia de

los presupuestos que condicionan la especial responsabilidad que se les imputa en la causa que sigue curso.

En definitiva, la Corte entiende que si cada demandado -Estado, industrias o empresas de servicio- conoce perfectamente cuál es la actividad que lleva a cabo, que según la fórmula del art. 27 de la LGA, comprende los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos, que por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva, y también necesariamente debe saber, en concreto cuáles de esas conductas podrían resultar contaminantes, ello resulta suficiente argumento para que no pueda atribuirse a la demanda una imprecisión de una gravedad tal como para justificar el progreso de la excepción de defecto legal en el modo de proponer la demanda, sobre todo si la pretensión no puede identificarse con una multiplicidad de demandas que sean divisibles entre ellas sino con una demanda con sustento en la protección del ambiente, en la cual se imputa a cada una de las demandadas una participación en el supuesto proceso de contaminación que sufriría la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo.

5. CONCLUSIÓN

Con todo lo expuesto, no es exagerado decir que esta causa es el precedente judicial más importante de la historia del Derecho ambiental argentino y que sigue siendo uno de los problemas socio-ambientales más graves del país. Tanto que, es y será objeto de estudio y de referencia en todos los congresos, cursos y programas de capacitación en Derecho ambiental.

En este punto, cabe mencionar que el incumplimiento del Plan Integral de Saneamiento es una constante, los plazos originariamente fijados por la Corte están ampliamente vencidos y prorrogados mediante distintas resoluciones.

La ineficiencia en el aprovechamiento de los recursos del Estado Nacional se hace notar, tanto que la no asignación de los fondos a los destinos fijados en dicho Plan y el consecuente incumplimiento de la sentencia motivó la imposición de multas personales a los funcionarios públicos y la instrucción de una causa penal a fin de que se determine si existió algún delito por parte de funcionarios del Municipio de Lanús y/o de ACUMAR, además de audiencias públicas para reclamar a las autoridades de la ACUMAR el cumplimiento de los objetivos establecidos en la sentencia, incluso, ante su incumplimiento las ONGs interesadas pretenden que se ponga en marcha un nuevo Plan Integral de Saneamiento adecuado a las actuales necesidades del territorio de la Cuenca⁽¹²⁾.

⁽¹⁾Ver <http://blacksmithinstitute.org>.

⁽²⁾CAFFERATTA, N.A.: *El tiempo de las cortes verdes*, Revista La Ley, 21/03/07, p. 8, hace referencia a la evolución que se observa en la jurisprudencia de la CSJN, desde el precedente Asociación de Superficiarios de la Patagónica c/YPF SA, de 13/7/2004, hasta llegar a la causa Mendoza que califica como período *Cortes de Justicia Verdes*.

⁽³⁾Artículo 24.1 del Decreto-Ley 1285/1958, señala que la CSJN tiene competencia originaria y exclusiva en todos los asuntos que versen entre dos o más provincias y los civiles entre una provincia y algún vecino o vecinos de otra o ciudadanos o súbditos extranjeros. Con lo cual no cabe la intervención originaria de la CSJN en un asunto en que una provincia es parte, cuando la materia esté regida por derecho público local. Antes, toda causa regida por el Derecho común emanado del Congreso era causa civil a efectos de examinar el contenido susceptible de habilitar la competencia originaria de la CSJN, pero a partir de las causas: *Barreto, Alberto D. y otra c/Buenos Aires, Provincia de y otro s/daños y perjuicios*, de 21-03-2006, Fallo 329:759; *Contreras, Carlos W. c/Buenos Aires, Provincia de s/daños y perjuicios*, de 18/4/2006, Fallo 329:1371; *Zulema Galfetti de Chalband e Hijos Sociedad de Hecho v. Santa Fe, Provincia de s/daños y perjuicios*, de 9/5/2006, Fallo 329:1603; *Aguilar, Patricia M. c/Rey y otra (Provincia de Buenos Aires) s/daños y perjuicios*, de 30-05-2006, Fallo 329:2069, no toda causa regida por el Código Civil es «causa civil».

⁽⁴⁾Uno de sus más destacados exponentes: MARIENHOFF, M.S.: *Tratado de Derecho Administrativo*, T. IV, Abeledo Perrot, Bs. As., pp. 718-719. El tema de la responsabilidad extramatrimonial del Estado no es civil, a pesar de que se deba para resolver dichos conflictos la jurisprudencia acudió a la figura de la falta de servicios, u omisión del poder de policía derivados del art. 1112 del derogado Código Civil.

⁽⁵⁾Ver comentario ESAIN, J. y GARCÍA MINELLA, G.: *Proceso y ambiente «...Mucho más que... corte a la contaminación...»*, en RDamb., LexisNexis, núm. 7, 2006, p. 235. CAMPS, C.E.: *Derecho procesal ambiental: nuevas pautas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, en RDamb., LexisNexis, núm. 7, 2006, p. 201.

⁽⁶⁾ En gran parte de este comentario nos basamos en lo expuesto por NAPLOPI, A. y ESAIN, J.: en *Riachuelo: Habemus sentencia*, en RDamb., núm. 16, año 2008, pp. 98-103. Dichos profesionales que actuaron en la causa representando a la mayoría de organizaciones no gubernamentales (Asociación de vecinos de La Boca, El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y Greenpeace), admitidas como terceros interesados.

⁽⁷⁾NAPLOPI, A. y ESAIN, J.: *Riachuelo: Habemus sentencia*, op. cit. p. 115.

⁽⁸⁾ Publicada en RDamb., AbeledoPerrot, núm. 16, 2008, pp. 1-15.

⁽⁹⁾ LORENZETTI, R.L.: *Teoría del Derecho Ambiental*, La Ley, Buenos Aires, 2008, p. 146, el autor de esta obra es uno de los miembros de la Corte que emitió su voto en el fallo en comentario; y NAPLOPI, A. y ESAIN, J.: *Riachuelo: Habemus sentencia*, op. cit. p. 111, en base a la clasificación que de las sentencias en materia de control de constitucionalidad de las normas efectúa SAGÜÉS, N.P.: *Las sentencias constitucionales exhortativas («apelativas» o «con aviso»)* y su recepción en Argentina, LL 2005-F-1460 y *Las sentencias constitucionales exhortativas*, Revista Estudios Constitucionales, Universidad de Talca, Chile, núm. 2, Año 4, 2006, p. 193.

⁽¹⁰⁾ Ente interjurisdiccional de Derecho público creado por la Ley Nacional 26.168, publicada el 5/12/2006, a la cual adhirieron las Legislaturas de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 13.642) y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley N° 2.217), que tiene a su cargo la ejecución del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (PISA). Este marco jurídico-institucional, está integrado por un Consejo Directivo presidido por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y los representantes de las tres jurisdicciones, un Consejo Municipal con representantes de los 14

municipios que conforman la cuenca, y una Comisión de Participación Social como espacio de articulación del Plan con la sociedad civil abierto a su integración por cualquier organización con intereses en el ámbito territorial de la cuenca se desarrolla el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Esta Ley fue comentada por CAFFERATTA, N.A., en RD Amb., LexisNexis, núm. 9, 2007, pp. 269-289. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122769/norma.htm>

⁽¹¹⁾CAFFERATTA, N.A., en espacioriachuelo.org.ar y *El tiempo de las cortes verdes*, op. cit., p. 8, ANDRADA, A.D.: *Una sentencia memorable*; CAMPS, C.E.: *Aspectos destacables de la causa «Mendoza»: más pautas de la Corte suprema de Justicia de la Nación para el trámite de procesos colectivos*; Lago, D.H.: *El caso «Mendoza»: de la construcción del proceso a la sentencia de recomposición*; y Rodríguez Salas, A.: *El fin del federalismo discrecional*; todos en RD Amb., Abeledo Perrot, núm. 16, 2008, pp. 1-119.

⁽¹²⁾<http://farn.org.ar/archives/20969>