



TRABAJO FINAL DE GRADO

ABOGACÍA

NOTA A FALLO – MEDIO AMBIENTE

Corte Suprema de Justicia de la Nación, Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/
Estado Nacional y otros s/ daños perjuicios (daños derivados de la
contaminación ambiental del Río Matanza- Riachuelo) Expediente
CSJ1569/2004 (40-M) /CS2.

**El daño ambiental colectivo y la responsabilidad del Estado en el caso
"Mendoza"**

Alumna: Bozzetto Sabrina Gisele

DNI: 41.522.808

Legajo: VABG72225

Tutor: Nicolás Cocca

Sumario

1. Introducción. II. Premisa fáctica e historia procesal y decisión del tribunal. III. Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi de la sentencia. IV. Análisis y comentario de la autora. V. Consideraciones finales. VI. Referencias. VII. Legislación. VIII. Doctrina. IX. Jurisprudencia

I. introducción

Comúnmente conocida como “la causa del Riachuelo”, ha sido considerada de trascendental importancia en materia de derecho ambiental, por cuanto su resolución determina la responsabilidad que tiene el Estado con respecto a la prevención, reparación y recomposición del daño existente en el recurso hídrico.

La causa es de larga data e inicia en 2004 con el reclamo formulado por un grupo de diecisiete vecinos en contra del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta y cuatro empresas, a fin de obtener una indemnización por los daños y perjuicios causados por la contaminación de la Cuenca hídrica Matanza-Riachuelo.

En conclusión, el día 8 de julio del año 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) resolvió condenar al Estado Nacional, a la provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) a cumplir con el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) que había sido presentado ante el Tribunal en oportunidad de la audiencia del 5 de septiembre de 2006. Diez años después, en el marco de la etapa de ejecución de la sentencia definitiva dictada en 2008, se llevó a cabo una audiencia pública cuyo pronunciamiento de la Corte de fecha 12 de abril de 2018 es el que se analiza en el presente trabajo de investigación jurídica.

El derecho sustantivo bajo estudio en el presente trabajo, es el derecho al medio ambiente sano y equilibrado. De acuerdo con Sabsay (2003), los recursos naturales constituyen elementos esenciales del ambiente y de todo ecosistema. Su regulación jurídica, los ordenó de manera individual en función

de los usos de los que podían ser objeto. La aparición posterior del derecho ambiental surgió de la necesidad de conservación del ambiente a fin de evitar su destrucción y como resultado de ella el riesgo en la desaparición de una calidad de vida apropiada.

Es de importancia destacar como afirman Del Campo y Torres (2013), que en nuestro país con la reforma de 1994 se incorporó en el art 41 (Const., 1994, art. 41) lo que se denomina cláusula ambiental, y se instaló el nuevo orden jurídico ambiental. Entre las cuestiones más importantes encontramos: el ambiente como derecho deber de los habitantes, las obligaciones de las autoridades, el compromiso con las generaciones futuras, el daño ambiental, la distribución de competencias entre nación y provincias y la asignación a la nación de la facultad de dictar los presupuestos mínimos de protección. Este art. reconoce a todos los habitantes del suelo argentino el derecho a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. Al mismo tiempo, les impone el deber de preservarlo y coloca en cabeza de las autoridades el dictado de la normativa necesaria a tal fin.

En este sentido López Alfonsín (2012), expresa que desde el año 1994, con la incorporación del art.75 inciso 22 a la Constitución Nacional (Const., 1994, art. 75 inc, 22) se modificó radicalmente el sistema de fuentes de nuestro sistema jurídico, “al producir la internacionalización de los derechos humanos”. A partir de dicha reforma coexiste en nuestro ordenamiento un doble sistema de fuentes. Por un lado, la fuente interna, entre las que encontramos la Constitución Nacional, las leyes nacionales, las constituciones locales y la legislación provincial. Por otro, la fuente externa integrada por los instrumentos internacionales, la costumbre internacional y los principios generales del derecho.

Desde entonces la competencia fue delegada a la órbita federal en cuanto a los lineamientos de los presupuestos mínimos de protección ambiental, mientras que las provincias conservaron las atribuciones para complementar y extender tal resguardo. Giménez (2008), en cuanto a que el ambiente es un bien jurídico cuya naturaleza se halla potencialmente en conflicto con cualquier otro bien constitucional, ya sea que provenga del

constitucionalismo clásico o social. Su carácter sistemático e integrador obliga a replantearnos acerca del molde estatal en el que se ubica impregnando de componentes ambientales las nuevas políticas económicas.

En virtud de dicho mandato constitucional, el Congreso dictó la Ley General del Ambiente 25.675 (Ley 25.675, 2002) que fija el piso de presupuestos mínimos para el logro de una protección, preservación, gestión sustentable y adecuada del ambiente. Dado que el ordenamiento jurídico nacional no contaba con una ley específica que regule de manera precisa la evaluación, esta norma hace las veces de régimen aplicable en materia de Derecho Ambiental (Gelli, 2015).

El fallo objeto del presente tiene verdadera relevancia e importancia jurídica, por ser considerado un hito histórico al momento en que la Corte Suprema de Justicia de la Nación se declaró competente para entender en lo referido a prevención, recomposición y resarcimiento del daño ambiental colectivo. Además, con este fallo el Tribunal sentó jurisprudencia al determinar la responsabilidad del Estado Nacional, de la provincia de Buenos Aires y de CABA, por el daño causado al recurso natural hídrico Matanza Riachuelo.

Es por todo lo expuesto que, se considera de gran valor que se analice, estudie e investigue al respecto, por ser una problemática que afecta no solo a la sociedad actual, sino que también compromete gravemente a las generaciones futuras; y esto, traería aparejadas consecuencias innumerables, irremediables e irreversibles.

Amén de lo establecido, se puede entrever un problema jurídico de tipo axiológico pues, el incumplimiento del plan de saneamiento por parte de la Ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo, sigue generando un menoscabo importante hacia el medio ambiente, que se encuentra protegido, cabe recordar, por la Constitución Nacional.

II. Premisa fáctica e historia procesal y decisión del tribunal

Los hechos provienen por el estado de contaminación del Río Matanza-Riachuelo. El derrotero judicial comienza en el año 2004, con motivo de la

presentación ante la CSJN, de una demanda por daños y perjuicios promovida por un grupo de vecinos de “Villa Inflamable”, (ubicada en Dock Sud, partido de Avellaneda, provincia de Buenos Aires) junto con personal de salud perteneciente al Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito. El reclamo estaba dirigido en contra del Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y además en contra de 44 empresas que desarrollaban sus actividades industriales en cercanías al río.

En el transcurso del proceso resulta condenada la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo, junto con el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cumplir con el Plan Integral de Saneamiento Ambiental, el cual fue presentado y convenido en la causa, y posteriormente por Sentencia definitiva de fecha 8 de julio de 2008, se ordena su ejecución. En este punto la Corte estableció, de acuerdo a lo propuesto por las autoridades de los demandados, que los objetivos del PISA eran tres: mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenta, recomponer el daño producido y prevenir el daño futuro.

En el marco de la etapa de ejecución de la sentencia definitiva dictada en 2008, se llevó a cabo la segunda audiencia pública, con el objeto de controlar el efectivo cumplimiento de lo ordenado en el pronunciamiento de la Corte. Los informes presentados por las partes comparecientes a la audiencia, tienen la finalidad de medir el estado en que se encuentra la cuenca y el nivel de cumplimiento del PISA, en lo relativo a la contaminación industrial, saneamiento de basurales y limpieza de márgenes y un plan sanitario de emergencia.

Como resultado de la audiencia, los informes y pericias presentadas y la oportuna valoración de las mismas, el Tribunal ha podido constatar con el suficiente grado de certeza, que transcurridos diez años desde la sentencia dictada en la causa es inocultable el incumplimiento de las mandas que conforman el PISA, y que existe un estado de avance en la ejecución del programa muy lejano al de su pleno cumplimiento.

Concluye, además, que se advierten dos deficiencias estructurales que

impiden cumplir con el PISA: 1. El funcionamiento estructural de ACUMAR. 2. El sistema de medición de cumplimiento de la sentencia. En cuanto a la primera falencia, se ha expresado que existe “una marcada debilidad institucional de la ACUMAR que se traduce en un desempeño de escaso rendimiento. A lo que debe sumarse “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.

La segunda deficiencia advertida se debe a que los indicadores implementados por la ACUMAR son insuficientes, ya que “carecen del desarrollo de una métrica de ponderación de esos resultados a los efectos de determinar el nivel de cumplimiento del fallo”. También, se constata que “dichos indicadores a veces remiten a datos desactualizados o carecen de la posibilidad de ajustarse a la dinámica de su evolución.

Finalmente, debido al evidente incumplimiento de los objetivos y mandatos fijados, y la innegable falta de avances concretos en la ejecución del PISA, el 12 de abril de 2018 la Corte Suprema resuelve ordenar al ACUMAR a que presente los plazos ciertos de cumplimiento de la sentencia dictada. Esto deberá estimarse con fundamento en datos actuales, que reflejen la situación real de la Cuenca Matanza Riachuelo, y bajo las responsabilidades determinadas en la sentencia de 2008 y las que prevé la ley para el incumplimiento de los deberes propios de la función pública. Todo esto acompañado de un sistema de medición de los avances y la aplicación de multas a cargo del presidente de la Autoridad de la Cuenca.

III. Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi de la sentencia

Para que la Corte resuelva de la forma antedicha, dispone que se debe cumplimentar con los plazos que se han establecido en las sentencias anteriores. Pues de acuerdo con la información de la ACUMAR, el PIC y la Planta de Tratamiento de Efluentes Líquidos, deberían haber finalizado en mayo del 2019, donde la construcción de las obras demandaría un plazo de

dos años, pero no hay información al respecto de su cumplimiento.

Sostiene la CSJN que no hay ningún tipo de información actualizada para que se garantice el cumplimiento de estas obras, ni tampoco no hay datos que reflejen el estado actual de la Cuenca Matanza Riachuelo. Destacan el retraso de la realización del plan de saneamiento y también, la relocalización de la Villa Inflamable que comprende alrededor de 1.400 viviendas que están a los márgenes de la Cuenca, en el Barrio Alianza.

Por último los jueces disponen que se trata una delicada situación social y ambiental. La marginalidad, pobreza y contaminación ambiental se encuentran en un amplio sector de los márgenes del Río Matanza Riachuelo. Por lo tanto, sigue pendiente con el Plan Sanitario de Emergencia, su cumplimiento es una cuestión elemental para el saneamiento, valga la redundancia.

IV. Análisis y comentario de la autora.

En el caso bajo estudio, la CSJN admitió su competencia originaria y exclusiva en la causa, debido a que la cuestión planteada trata sobre degradación y contaminación de un recurso ambiental inter-jurisdiccional, en los términos del art. 7, segundo párrafo LGA (Ley 25.675, 2002, art. 7), aplicando un novedoso concepto legal.

El pronunciamiento de fecha 8 de julio de 2008, mediante el cual la Corte dictó sentencia definitiva sobre la pretensión de recomposición y prevención de daños al ambiente, reviste de novedad ya que establece una condena general, que recae sobre la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, responsable en virtud de la ley 26.168 (Ley 26.168, 2006) y el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Ares, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, igualmente responsables en modo concurrente.

Y, por otro lado, define criterios generales a los cuales se ajustará la ejecución de la sentencia, para su efectivo cumplimiento. Si bien atribuye la competencia al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes a entender en lo atinente a la ejecución del pronunciamiento, asegura que la tramitación

de la causa sobre la reparación del daño colectivo se mantiene ante la Corte.

También innova la Corte al recomendar al Defensor del Pueblo de la Nación y a las ONG que intervienen en la causa, la formación de un Cuerpo Colegiado que controle la ejecución del Plan de Saneamiento, promoviendo de este modo, la participación y el control ciudadano. En cuanto al control específico de la asignación de fondos y la ejecución presupuestaria del PISA estará dirigido por la Auditoría General de la Nación.

Igualmente, la Corte sentó precedente sobre la clasificación entre el daño ambiental colectivo y daño ambiental individual, la competencia originaria federal en la materia, y en cuanto a la cuestión procesal, sobre el trámite en los procesos colectivos ambientales y las facultades del juzgador, la intervención de terceros, reglas del debido proceso, la información y las audiencias públicas.

Sin lugar a dudas, esta causa es el precedente judicial más importante de la historia del derecho ambiental de nuestro país e implica un importante avance en defensa de los recursos naturales.

V. Consideraciones finales

El ilícito que se configura al vulnerar el derecho esencial a un medio ambiente sano y equilibrado, tiene consecuencias que se prolongan en el tiempo y cuyos efectos pueden perjudicar a las personas a lo largo de su vida. Es el ser humano atentando contra su propia naturaleza. Es por ello que considero que el castigo que prevé la ley a los responsables de atentar contra el medio ambiente debería ser más severo. Es necesaria que las conductas que provoquen daños y perjuicios ambientales sean erradicadas con firmeza por medio de sanciones pecuniarias disuasivas. Esto es sólo en lo relativo a la *última ratio* de la persecución legal.

Respecto al trámite de las causas en materia ambiental, la crítica radica en la celeridad de las mismas, ya que la premura implícita en las cuestiones que se debaten, requiere alcanzar una resolución judicial expedita. Recordamos a los lectores que esta causa judicial se inició en el año 2004 y,

en la cual seguramente restan aún muchos años más para lograr el efectivo cumplimiento de lo ordenado por la Corte.

El caso también hace notoria una situación que autores como Gago, Gómez Zavaglia y Rivas (2016) y Riquelme Salazar (2013) vienen planteando hace tiempo la creación de Tribunales con competencia exclusiva en materia ambiental es una imperiosa necesidad emergente en nuestro país. Esto siempre respetando el orden de Estado federal que tiene nuestro país, cuya función judicial se ejerce en un Poder Judicial federal y otro provincial, es decir, en cada una de las veinticuatro jurisdicciones que componen la República (Minaverry, 2014).

Se entiende que sin adentrarnos en el análisis pormenorizado que requiere este tema, la creación de un fuero ambiental significaría que los jueces locales de estos tribunales especializados tendrían competencia de manera exclusiva. Asimismo, debería ser complementado con la creación de fiscalías ambientales, dotando al Ministerio Público de legitimación activa para accionar en defensa del medio ambiente.

Estos cambios producirían celeridad y eficacia en los procesos judiciales, cuyos resultados pueden verse en el derecho comparado, en países como Chile, Costa Rica India, Brasil, entre otros, que han puesto en funcionamiento un sistema de tribunales judiciales especializados en la resolución de controversias ambientales.

Por otro lado, la casi nula prevención frente a riesgos de daños ambientales por parte del Estado sumado a la incipiente protección del bien jurídico que establece la legislación de nuestro país, da lugar no sólo la transgresión por parte de los individuos sino por sobre todo (como en el caso del Riachuelo) la proliferación de empresas cuya política de protección ambiental y el compromiso con la sociedad en su conjunto no existe.

En este contexto, resultan necesarias reformas legales a fin de brindar una moderna y eficaz tutela del medio ambiente como bien jurídico protegido, en el carácter de enmiendas ante las conductas abusivas que acercan riesgosamente a la humanidad, a su propia decadencia. Recordamos al

distinguido jurista argentino Morello (1998), quien apela a la moral de las generaciones actuales, ya que entiende que se establece una obligación de que se deje el mundo en las mismas o mejores condiciones que las recibidas, pues el ambiente es un legado o herencia futura.

VI. Referencias

VII. Legislación

- Ley N° 24.430 (1994). Constitución de la Nación Argentina. Honorable Congreso de la Nación. Recuperada de:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Ley N° 25.675. (2002). General de Ambiente. Honorable Congreso de la Nación. Recuperado de:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>
- Ley N° 26.168. (2006). Cuenca Matanza – Riachuelo. Recuperada de:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122769/norma.htm>

VIII. Doctrina

- Del Campo, J. y Torres, J. (2013) Formulación de Políticas Públicas Ambientales.
- Gago, M.; Zavaglia, T.; Rivas F. (2016) Federalismo Ambiental: los Recursos Naturales y la Distribución de Competencias Legislativas en la Constitución Nacional Argentina. Revista Jurídica, Universidad Aquino, Bolivia.
- Gelli, María Angélica. (2015) Constitución de la Nación Argentina.
- Comentada y concordada. (1er ED) Buenos Aires: La Ley.
- Giménez, E. (2008) El derecho a vivir en un medio ambiente sano en el

marco del desarrollo sustentable, estudio introductorio. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

- López A. M. (2012). Derecho ambiental (1er ED). Buenos Aires: Astrea
- Morello, A. M. (1998) Estudios de Derecho Procesal. Nuevas Demandas. Nuevas respuestas (1er ED) La Plata: Platense.
- Minaverry, C. (2014). La evolución normativa de la implementación de los tribunales ambientales. Estudio comparativo de Argentina y Uruguay. Recuperado de:
<http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/minaverry-la-evolucion-normativa-de-la-implementacion-de-los-tribunales-ambientales..pdf>
- Riquelme Salazar, C. (2013) Los tribunales ambientales en Chile. ¿Un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental?. Revista Catalana de Derecho Ambiental, Vol. 4, Núm.1.
- Sabsay, Daniel A. (2003). Constitución y ambiente en el marco del desarrollo sustentable. Recuperado de: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/art12.pdf>

IX. Jurisprudencia

- C.S.J.N. "*Mendoza, Beatriz Silva y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios* (daños derivados de la contaminación ambiental del Rio Matanza Riachuelo)" (2018). Recuperado de:
<http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-rio-matanza-riachuelo-fa08000047-2008-07-08/123456789-740-0008-0ots-eupmocsollaf>