

Universidad Siglo 21



“Daño Ambiental Colectivo y la Responsabilidad del Estado y de Agentes Contaminantes.”

Nota Fallo: Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios
(daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo).

Trabajo Final de Grado

Alumno: Valentin Lubatti

Carrera: Derecho

DNI: 43.476.300

Legajo: VABG114514

Tutora: Morales Edith Elsa

Sumario

I. Introducción. - **II.** Descripción de la premisa fáctica, historial procesal y decisión del tribunal. - **III.** La ratio decidendi en la sentencia. - **IV.** Análisis conceptual. - **V.** La postura del autor. - **VI.** Conclusión. - **VII.** Referencias.

I. Introducción

En la presente nota a fallo se examina una decisión reciente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en relación con la prolongada causa sobre la contaminación ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo. El expediente constituye el leading case argentino en materia de daño ambiental colectivo y de gran relevancia para el derecho ambiental latinoamericano. Esta sentencia refleja casi dos décadas de intervención judicial orientada a la recomposición de un bien de incidencia colectiva, evidenciando el compromiso del Poder Judicial en la protección de derechos fundamentales.

En este contexto, el fallo enfrentó dos problemas jurídicos centrales. En primer lugar, un problema de relevancia, que consistió en determinar la competencia de la Corte Suprema para resolver las distintas pretensiones de las partes. La Corte distinguió entre las demandas orientadas a la recomposición del bien colectivo (el ambiente) cuya competencia originaria le correspondía por tratarse de una materia interjurisdiccional, y las pretensiones de reparación por daños individuales, que debían tramitarse ante otros tribunales. Esta distinción fue clave para delimitar con precisión el ámbito de actuación de cada órgano judicial en un litigio complejo y multifacético.

En segundo lugar, el fallo debió abordar un problema axiológico, entendido como el desafío de brindar una respuesta que trascendiera la aplicación estricta de normas jurídicas y que considerara una multiplicidad de intereses económicos, sociales, políticos y ambientales, junto con el derecho de las generaciones futuras a gozar de un ambiente sano. La Corte adoptó una “visión policéntrica” que permitió la formulación de políticas públicas y la alineación de la actuación estatal con los principios y derechos constitucionales en materia ambiental. En este marco, se destacaron principios fundamentales como el ambiente como bien colectivo,

el principio in dubio pro natura, el principio precautorio y la necesaria armonización entre desarrollo sostenible y protección ambiental, suprimiendo una “laguna axiológica” que había impedido una adecuada intervención estatal y judicial.

Entre los legados más significativos del fallo se encuentran la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y la implementación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), herramientas clave para la coordinación interjurisdiccional, la recomposición ambiental y la prevención de daños futuros. La supervisión sostenida de la Corte, mediante informes y audiencias públicas durante casi dos décadas, evidenció un compromiso judicial activo para promover reformas estructurales y asignar responsabilidades claras a los distintos actores involucrados.

Comprender la trayectoria y los resultados de esta causa es fundamental para apreciar los desafíos y los mecanismos involucrados en la gestión de esfuerzos de remediación ambiental a gran escala y la protección de bienes colectivos en escenarios legales y políticos complejos. Este análisis ofrece una perspectiva sobre cómo ha evolucionado un litigio ambiental trascendental y el marco institucional establecido para la acción futura, guiado por los principios del derecho ambiental y la sustentabilidad.

A continuación, se presenta la investigación realizada sobre los hechos principales del caso, con el objetivo de entender el marco en el cual se dictó la sentencia y posteriormente examinar los argumentos esgrimidos por la Corte. Asimismo, se llevará a cabo un análisis conceptual que se desarrollará tras esta exposición, lo que permitirá exponer la posición del autor y, finalmente, arribar a una conclusión basada en el estudio del fallo.

II. Descripción de la premisa fáctica, historial procesal y decisión del tribunal

El 14 de julio de 2004, diecisiete personas, en representación propia y de sus hijos menores, promovieron una acción ante la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con el objeto de obtener la recomposición del daño ambiental colectivo causado por la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Subsidiariamente, y en caso

de constatarse la irreversibilidad del daño, solicitaron una indemnización. Asimismo, requirieron el resarcimiento por daños individuales patrimoniales y extrapatrimoniales, derivados de la situación ambiental, incluyendo rubros tales como incapacidad sobreviniente, gastos médicos y de radicación, daño moral, psíquico y futuro, así como la pérdida del valor locativo de sus inmuebles. La demanda fue dirigida contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta y cuatro empresas. Los actores se agruparon en dos colectivos principales: habitantes de “Villa Inflamable”, en Dock Sud, y profesionales de la salud con domicilio en distintas localidades.

En su pronunciamiento del 20 de junio de 2006, esta Corte delimitó las pretensiones en dos categorías: a) aquellas de índole individual (resarcimiento por daños patrimoniales y extrapatrimoniales), y b) la pretensión de recomposición del bien de incidencia colectiva (el medio ambiente). Consideró que sólo esta última correspondía a su competencia originaria, dado el carácter interjurisdiccional del recurso ambiental afectado, rechazando las pretensiones individuales por carecer de fundamento en materia federal. En consecuencia, ordenó que dichas acciones individuales fueran sustanciadas ante los tribunales competentes por materia y territorio.

Con el fin de ordenar el proceso, la Corte requirió información técnica a las empresas codemandadas, instó a los estados intervinientes y al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) a presentar un plan integral de saneamiento, convocó audiencias públicas y admitió la participación del Defensor del Pueblo de la Nación en calidad de tercero interesado, así como de diversas organizaciones sociales y ambientales (FARN, Greenpeace Argentina, CELS, Asociación Vecinos de La Boca, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, entre otras).

En respuesta a dichos requerimientos, el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el COFEMA suscribieron, el 28 de agosto de 2006, un acuerdo que dio origen a la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), entidad interjurisdiccional establecida por la Ley 26.168. En su proceso de sanción legislativa se reconoció expresamente que la intervención de la Corte Suprema había

sido decisiva para impulsar una solución institucional a una problemática estructural y de larga data, considerada un reclamo social impostergable.

La Ley 26.168, promulgada el 15 de noviembre de 2006, otorgó a ACUMAR amplias facultades de regulación, control y ejecución en materia ambiental sobre toda la Cuenca, incluyendo la planificación territorial, unificación de regímenes de vertidos, aplicación de tasas y gestión de fondos. El organismo fue integrado por representantes del Poder Ejecutivo Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con participación consultiva de municipios y organizaciones sociales. Ambas jurisdicciones locales adhirieron formalmente a la norma.

El 8 de julio de 2008, la Corte dictó sentencia definitiva, estableciendo la responsabilidad concurrente del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el daño ambiental colectivo verificado. Dispuso la ejecución de lo ordenado a través de un juez federal de primera instancia, manteniendo a ACUMAR como órgano responsable de implementar el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA). Este plan persigue tres objetivos principales: i) la mejora de la calidad de vida de los habitantes, ii) la recomposición del ambiente (agua, aire y suelo), y iii) la prevención de daños futuros.

La sentencia incluyó ocho mandas específicas: (i) acceso a la información pública; (ii) control de la contaminación de origen industrial; (iii) saneamiento de basurales; (iv) limpieza de márgenes del río; (v) expansión de la red de agua potable; (vi) obras de desagües pluviales; (vii) saneamiento cloacal; y (viii) diseño e implementación de un plan sanitario de emergencia. Se dispusieron además mecanismos de control como la intervención de la Auditoría General de la Nación, participación ciudadana mediante ONGs, y la coordinación del cumplimiento por un cuerpo colegiado presidido por el Defensor del Pueblo. Se estableció que toda controversia relacionada con la ejecución debía sustanciarse ante el juez de ejecución, acumulando causas y evitando pronunciamientos jurisdiccionales contradictorios.

Si bien la ejecución fue formalmente delegada, la Corte mantuvo un rol activo de supervisión hasta 2024, mediante la solicitud de informes periódicos, convocatorias a audiencias públicas y requerimientos específicos a ACUMAR. En diversas resoluciones (2016, 2017, 2018, 2020 y 2024), el Tribunal exigió indicadores de cumplimiento, adecuación de reportes al lenguaje del PISA, nóminas de establecimientos contaminantes y actualización sobre las acciones ejecutadas.

Según el último informe presentado por ACUMAR en abril de 2024, las mandas del PISA se encuentran en distintos grados de avance. Algunas son de ejecución permanente (limpieza de márgenes, control industrial); otras tienen plazos flexibles, como el emisario fluvial y la expansión de redes de servicios. Se destaca: (i) la puesta en marcha del sitio web y portal de datos abiertos; (ii) el empadronamiento e inspección de empresas; (iii) el avance del 80% en la planta de tratamiento de efluentes industriales (PTELI); (iv) la finalización de infraestructura en el Parque Industrial Curtidor y el Polo Dock Sud; (v) la efectiva relocalización del Mercado de Hacienda de Liniers; (vi) el cumplimiento parcial (40%) de los compromisos habitacionales asumidos para 17.771 familias, sin considerar el crecimiento poblacional posterior; (vii) la limpieza y clausura de macro basurales, avance en planes GIRSU y Ecopuntos, y limpieza constante en villas y márgenes del río; (viii) la ejecución del Sistema Riachuelo, plantas de pretratamiento y obras complementarias; (ix) la elaboración de Mapas de Riesgo y Epidemiológico, y el funcionamiento de redes de salud ambiental en áreas críticas.

En atención al cumplimiento parcial pero sostenido de las mandas del fallo, y a la consolidación del sistema institucional y normativo requerido, la Corte considera que su intervención ha cumplido su propósito de generar una reforma estructural en el abordaje del problema ambiental colectivo. En consecuencia, resuelve dar por concluida su función de supervisión, disponiendo el archivo de los legajos de control, sin perjuicio de la continuidad del trámite de causas pendientes ante los jueces competentes conforme a la materia y el territorio.

Se declara inoficioso pronunciarse sobre la existencia de un eventual daño moral colectivo o sobre la constitución de un fondo común indemnizatorio, toda vez que la recomposición ambiental se encuentra en curso y los costos son afrontados por ACUMAR, que cuenta con las herramientas legales necesarias para accionar contra los responsables.

Finalmente, se dispone que el control sobre el accionar de ACUMAR se canalice en adelante por las vías legales ordinarias previstas en la Ley 26.168 y los mecanismos de control de la administración pública nacional, con costas por su orden.

En su voto complementario, el Ministro Lorenzetti reafirma que el fallo de 2008 reviste carácter declarativo con efectos de cosa juzgada, y establece principios generales para la ejecución futura. Destaca que el derecho al ambiente sano es colectivo, de titularidad común e indivisible, y que su protección requiere un enfoque sistémico, ecocéntrico e intergeneracional. Resalta los principios de no regresión, precautorio e *in dubio pro natura*, y señala que los avances alcanzados deben mantenerse como mínimo irreductible del “Estado ambiental de derecho”.

III. La *ratio decidendi* en la sentencia

La sentencia actual (octubre de 2024) introduce una nueva *ratio* que marca la culminación de una etapa en la intervención de la Corte. Tras pasar tanto tiempo de litigio y monitoreo, el Tribunal considera que su propósito de generar la reforma estructural ha sido cumplido. Argumenta que se han definido claramente las metas a cumplir (el PISA) y se ha establecido el órgano a cargo de su instrumentación (la ACUMAR), el cual se encuentra en funcionamiento y ejecución de las mandas, aunque con distinto grado de avance. La “razón para decidir” en la que se basa en esta última resolución es, por lo tanto, la finalización de la supervisión directa del cumplimiento de la sentencia por parte de la Corte Suprema.

Este cese de supervisión directa no implica el abandono del control sobre la ejecución del PISA, sino un cambio en el nivel y mecanismo de control. Se indica que el seguimiento y la eventual revisión judicial de las decisiones de la ACUMAR o el reclamo por

incumplimientos futuros deberán canalizarse a través de las vías ordinarias establecidas en la ley 26.168 y los procedimientos de control de la administración pública, así como ante los jueces de ejecución que continúan entendiendo en los legajos específicos.

Un componente esencial de esta finalización de la supervisión directa es la afirmación de que las reglas y principios fijados en la sentencia de 2008 y los pronunciamientos posteriores constituyen cosa juzgada. Lo que incluye los principios rectores en materia ambiental que la Corte ha desarrollado y a lo largo de la nota a fallo se han mencionado (el bien colectivo, la visión sistémica y ecocéntrica, el principio in dubio pro natura, el principio precautorio, la armonización de derechos individuales y ambientales). La ratio subyacente es asegurar que, si bien el monitoreo directo de la Corte concluye, el marco jurídico y programático establecido permanece intangible y vinculante para los actores involucrados (ACUMAR, estados, municipios, empresas), garantizando la continuidad del proceso de saneamiento y el principio de progresividad y no regresión ambiental. (Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), 2024)

IV. Análisis conceptual

El precedente inaugura una etapa fundacional en materia de protección judicial del ambiente en el ordenamiento jurídico argentino, al reconocer de manera expresa la existencia del daño ambiental colectivo como una categoría autónoma y diferenciada dentro del sistema de responsabilidad. Lorenzetti (2010) sostiene que el ambiente posee la naturaleza de un bien colectivo y constituye un derecho fundamental vinculado al interés común de la humanidad.

Esta concepción se encuentra consagrada normativamente en el artículo 41 de la Constitución Nacional, que establece: “Todos los habitantes tenemos derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano, para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las futuras” (Constitución de la Nación Argentina, 1994).

Desde la doctrina, esta postura se apoya en desarrollos teóricos previos sobre los derechos de incidencia colectiva. Según Bidart Campos (2002), estos derechos no se limitan a la simple agregación de intereses particulares, dado que tienen por finalidad la tutela de bienes colectivos que conciernen al conjunto de la sociedad. Se caracterizan por su dimensión supraindividual y su tendencia a proyectarse sobre la comunidad. Además, se enfatiza el rol activo que debe asumir el Poder Judicial para proteger estos intereses cuando los medios tradicionales resultan insuficientes o ineficaces.

En el plano jurisprudencial, es pertinente señalar el conocido antecedente *Asociación Benghalensis y otros c/ Ministerio de Salud* (Fallos 323:1339), en el cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) reconoció la legitimación activa de asociaciones civiles en defensa de derechos colectivos, abriendo paso a una interpretación amplia del acceso a la justicia ambiental. Del mismo modo, en *Halabi, Ernesto c/ PEN* (Fallos 332:111), el Máximo Tribunal delimitó los alcances de los derechos de incidencia colectiva y estableció parámetros para las acciones colectivas.

Por su parte, el fallo *Salas, Dino y otros c/Salta, Provincia de y Estado Nacional s/amparo* (Fallos 332:663), en el cual la Corte Suprema hizo lugar a una acción colectiva ambiental promovida por comunidades indígenas y organizaciones no gubernamentales con el objeto de frenar desmontes ilegales en territorios protegidos por normas ambientales y tratados internacionales. La sentencia reafirmó el principio precautorio y la obligación del Estado de garantizar el derecho a un ambiente sano, ordenando medidas urgentes de protección y restauración.

En igual sentido, corresponde destacar el fallo *Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/ amparo* (Fallos: 337:1361), en el cual se abordó una problemática social denunciada por vecinos afectados por la contaminación del agua potable en la localidad de 9 de Julio, provincia de Buenos Aires. La decisión reconoció el acceso al agua en condiciones salubres como un derecho humano fundamental, íntimamente ligado al derecho a un ambiente sano consagrado en el artículo 41 de la Constitución Nacional y en instrumentos internacionales. Asimismo, el Tribunal reafirmó la responsabilidad concurrente

de los distintos niveles de gobierno y de los concesionarios del servicio, disponiendo medidas de saneamiento, control y abastecimiento de agua apta para consumo humano.

Estos precedentes amplían los principios establecidos en el caso Mendoza, consolidando la tutela judicial efectiva frente a situaciones de degradación ambiental que afectan derechos colectivos esenciales.

La CSJN articula estas nociones al ordenar un plan de saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, imponiendo una responsabilidad concurrente a las tres jurisdicciones involucradas. No sólo reconoce la existencia de un daño ambiental colectivo, sino que inaugura una nueva forma de gestión judicial de conflictos estructurales, configurando un paradigma novedoso en la forma en que el Poder Judicial aborda problemáticas complejas y de largo alcance, especialmente en lo que respecta a la reparación integral del daño ambiental y a la tutela efectiva de derechos colectivos.

V. La postura del autor.

El fallo de la causa “Mendoza” representa, sin lugar a dudas, un hito en el derecho ambiental argentino y una manifestación concreta del control estructural judicial. El mérito principal radica en haber desplazado la mirada puramente patrimonial del daño hacia una concepción colectiva, integral y multidimensional de la recomposición ambiental, que trasciende la lógica bilateral propia del proceso tradicional.

En términos jurídicos, la Corte fundó su resolución en principios rectores consagrados tanto en la Constitución Nacional (art. 41) como en la Ley General del Ambiente (Ley 25.675). Asimismo, dispuso una tutela diferenciada para los habitantes en situación de vulnerabilidad de la cuenca, aplicando un criterio de justicia ambiental con base en doctrina y jurisprudencia comparada que reconoció el acceso al ambiente sano como un derecho humano justiciable y exigible.

Tanto la incorporación de la legitimación colectiva y el reconocimiento de la afectación difusa del ambiente, como la creación de la ACUMAR como organismo

interjurisdiccional con competencia técnica y operativa, lo que representa un avance institucional relevante, además de la apertura del proceso a la participación ciudadana, con intervención del Cuerpo Colegiado, lo cual refuerza los principios de transparencia y control democrático, también la aplicación de un esquema de seguimiento y control jurisdiccional del cumplimiento de la sentencia (modelo de ejecución judicial estructural), inédito hasta entonces en la justicia argentina, considero que son aspectos positivos de este fallo.

Ahora bien, a más de 16 años de dictada la sentencia, corresponde realizar una valoración crítica de su implementación. Si bien se registran avances parciales como la relocalización de miles de familias, algunas obras de infraestructura cloacal e hídrica, y mejoras puntuales en la gestión de residuos, lo cierto es que ninguno de los objetivos estructurales se ha cumplido en su totalidad. La calidad del agua del Riachuelo permanece en estado crítico, los pasivos industriales persisten, y los basurales clandestinos se siguen multiplicando. La ineficiencia en el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) refleja, en parte, la debilidad crónica del Estado en políticas públicas ambientales de largo plazo, lo cual es agravado por la falta de voluntad política sostenida y por una cultura institucional aún reacia al control judicial efectivo.

La decisión de la Corte Suprema, en octubre de 2024, de cerrar el seguimiento jurisdiccional de la causa a pesar de los reconocidos incumplimientos resulta, a mi juicio, prematura y regresiva. Tal como lo sostienen el Cuerpo Colegiado y diversas organizaciones sociales, la sentencia no ha sido ejecutada en su integridad y los derechos ambientales reconocidos siguen sin ser garantizados. El abandono de la supervisión judicial en este contexto supone un retroceso en la garantía del derecho colectivo al ambiente sano, y contradice el principio de no regresividad en materia de derechos humanos ambientales.

En suma, el caso “Mendoza” es una decisión paradigmática, que introdujo herramientas procesales y principios sustantivos fundamentales en materia ambiental. No obstante, su potencial transformador ha sido limitado por deficiencias de ejecución, problemas estructurales del Estado y una reciente desactivación judicial del proceso que amenaza con dejar sin tutela real a las poblaciones más vulnerables.

Entiendo, en consecuencia, que el desafío pendiente no es jurídico-formal, sino eminentemente político y operativo que conste en reactivar la efectividad de lo ya decidido, renovar el compromiso institucional con la sentencia, y consolidar un esquema de responsabilidad y rendición de cuentas capaz de honrar el mandato constitucional de protección ambiental para las generaciones presentes y futuras.

VI. Conclusión

En el presente trabajo, se abordaron los aspectos más trascendentes de la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”, que expone con crudeza la gravedad de la contaminación del Río Matanza-Riachuelo y sus devastadoras consecuencias sobre la salud y la dignidad de las personas. Como se ha argumentado, la decisión de la Corte Suprema no sólo se encuentra jurídicamente fundada, sino que refleja la urgente necesidad de asumir, sin dilaciones, un compromiso efectivo con la protección ambiental.

Este fallo no es un simple antecedente judicial; es, en esencia, un llamado de atención frente a la indiferencia histórica de los poderes públicos y privados ante un daño que afecta la vida misma de la sociedad entera. La Corte, al reconocer su competencia y establecer obligaciones concretas de recomposición y prevención, marca un punto de inflexión que no puede ser relativizado.

Por todo lo expuesto, sostengo que esta sentencia reviste un valor ejemplar, pero también plantea un interrogante profundo sobre nuestra voluntad colectiva de garantizar un ambiente sano. Si no asumimos la responsabilidad que nos corresponde, corremos el riesgo de legar a las generaciones futuras un territorio herido e irreversiblemente degradado. En definitiva, este fallo interpela nuestra conciencia y nos recuerda que la protección ambiental no es una opción, sino una obligación ética impostergable.

VII. Referencias:

Doctrina:

Bidart Campos, G. J. (2002). *Manual de la Constitución reformada*. Ediar.

Lorenzetti, R. L. (2010). *Teoría del derecho ambiental*. Rubinzal-Culzoni.

Legislación:

Ley n° 24.430. (14/12/1994). *Constitucion Nacional Argentina*.

Ley n° 26.168. (15/11/2006). *Créase la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo*.

Jurisprudencia:

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2000). *Asociación Benghalensis y otros c/ Ministerio de Salud* (Fallos 323:1339).

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2009). *Halabi, Ernesto c/ PEN* (Fallos 332:111).

Corte Suprema de Justicia de la Nación (2006). *Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo)*.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2009). *Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo* (Fallos 332:663).