

*El caso ambiental emblemático en la
jurisprudencia argentina (“Mendoza”) y
su posible futuro en el Sistema
Interamericano de Derechos Humanos*

*The Emblematic Environmental Case in
Argentine Jurisprudence (“Mendoza”) and
its Possible Future in the
Inter-American Human Rights System*

Marcelo Alberto López Alfonsín* <https://orcid.org/0000-0002-2110-3354>
<http://dx.doi.org/10.21503/lex.v22i33.2640>
(En homenaje a Adriana N. Martínez)**

* Juez de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina). Doctor en Derecho, Área Derecho Constitucional, (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Derecho Ambiental (Universidad de Lomas de Zamora). Argentina.
Correo electrónico: mlalfonsin@jusbaire.gov.ar

** Abogada-Escribana (UBA). Magíster en Ambiente Humano (UNLZ) Posgraduada en Derecho del Turismo (UBA). Profesora Extraordinaria Consulta. Jefa de la División Derecho (Universidad Nacional de Luján- UNLu).
Falleció repentinamente en el mes de febrero de 2024.

Lex





Sacerdotisa 1, óleo sobre lienzo 100 x 90 cm.
Juan Carlos Ñañake Torres, pintor peruano (Lambayeque, Chiclayo, 1971)
Correo electrónico: nanakejc@hotmail.com / [Instagram.com/juancarlosnanake/](https://www.instagram.com/juancarlosnanake/)
Blogs: <http://nanaketorres.blogspot.com> / [facebook.com/nanakejc](https://www.facebook.com/nanakejc)

RESUMEN

Este caso emblemático es tomado no solo por la doctrina argentina sino ha recibido una calurosa recepción en la jurisprudencia de los tribunales inferiores y en otras cortes constitucionales tanto de la región como europeas. A más de 25 años y confrontado el mismo con la Opinión Consultiva N° 23 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se analiza la eventual responsabilidad internacional del Estado argentino por violación a este nuevo derecho humano al ambiente sano ya receptado en el corpus iuris interamericano.

Palabras clave: *leading case, ambiente, políticas públicas, estándares, corpus iurisinteramericano.*

ABSTRACT

This emblematic case is taken not only by Argentine doctrine but has received a warm reception in the jurisprudence of the lower courts and in other constitutional courts both in the region and in Europe. To over 25 years old and confronted with Advisory Opinion No. 23 of the Court Inter-American Court of Human Rights, the possible responsibility is analyzed international of the Argentine State for violation of this new human right to the healthy environment already included in the inter-American corpus iuris.

Keywords: *leading case, environment, public policies, standards, corpus iuris, interamerican.*

I. INTRODUCCIÓN

La Cuenca Matanza-Riachuelo fue -y continúa siendo- la cuenca hídrica más contaminada de Argentina y uno de los treinta lugares más contaminados a nivel mundial. Se encuentra situada en el área metropolitana de Buenos Aires, atravesando la jurisdicción nacional, de la Provincia de Buenos Aires, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de catorce municipios (Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente). En esta área coexisten graves problemas socio-ambientales, que no pueden ser reducidos a la contaminación del agua, sino que se expanden a aspectos económicos, sociales, ambientales, políticos y culturales.

El serio problema de degradación ambiental en la zona, es la muestra de la incapacidad de los distintos gobiernos de turno para dar respuesta a uno de los más importantes conflictos ambientales argentinos. Efectivamente, la ausencia de coordinación en las políticas públicas y de una planificación integral de acciones estratégicas, sumado a un ejercicio deficiente del poder de policía contribuyeron a que las actividades industriales y comerciales de la zona, se realicen anárquicamente con consecuencias significativamente desfavorables no sólo para el ambiente sino también para la salud y la calidad de vida de los habitantes¹.

De ahí la importancia que reviste el leading case “*Mendoza*”, constituyéndose en un punto de inflexión en la historia jurisprudencial del derecho ambiental en Argentina. En este caso, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tomó como propia la impostergable necesidad

1 Andrés Napoli, Andrés y Javier García Espil, “Riachuelo: Hacer hoy pensando en la cuenca del mañana”, en *Informe Ambiental Anual 2011 de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales*, Editores: DI PAOLA, María Eugenia y SANGALLI, Federico, Fundación Ambiente y Recursos Naturales -FARN-, p. 179.

de atender a los problemas de salud, discriminación, acceso al agua potable, emergencia habitacional, carencia de un sistema integral en la gestión de recursos, entre otros que padecen quienes habitan en la cuenca hídrica. Como advertíamos, no se trata exclusivamente de un problema ambiental, sino que encierra numerosas aristas más, por ello diseñar una solución es una tarea sumamente compleja.

El fallo da cuenta de la continua violación de derechos humanos fundamentales a la que son sometidos los habitantes del área metropolitana, los que prácticamente en su totalidad se encuentran en un escenario de extrema pobreza. Por esta razón, la Corte da un paso de innegable contenido político y, alejándose de las estructuras procesales tradicionales, decide allanar el camino para que los distintos niveles de gobierno establezcan en forma conjunta un “Plan de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo” que coadyuve a dar una solución integral a la problemática en cuestión.

En otros términos, la importancia de este precedente radica en que sus efectos trascienden largamente el mero interés de las partes y se proyectan hacia toda la comunidad, no por su pronunciamiento con efectos “*erga omnes*”, sino porque marca que es que el Poder Judicial como guardián de los derechos fundamentales el poder institucional que decide “tomar el toro por las astas” y abrir el camino para que se construya una política pública en torno a la contaminación del Riachuelo. Por ello, dispuso la obligación de recomponer el daño ambiental a través de un plan estratégico que cuenta con la participación de todos los involucrados y, que tiene el ambicioso objetivo de convertirse en una política de Estado que sirva para guiar la conducta de los todos los poderes públicos.

De lo señalado, surge con absoluta claridad la relevancia de analizar en detenimiento esta sentencia en la que la Corte Suprema incorpora un novedoso esquema procesal y, con posterioridad, establece un peculiar sistema para controlar la ejecución de su decisorio.

A fin de alcanzar una comprensión global que permita visualizar el notable activismo judicial que ejerció el tribunal, ponderando el alcance de las violaciones a los derechos colectivos en juego, primeramente, se reseñarán los hechos del caso. A título seguido se realizarán algunas consideraciones sobre la competencia originaria de la Corte Suprema en esta causa, y por último se examinarán las particularidades del trámite de sustanciación del proceso y los mecanismos de control de cumplimiento de la sentencia.

II. EL CASO “MENDOZA”

a. Hechos

En el año 2004 un grupo de vecinos de la localidad de Villa Inflamable, en la zona de Dock Sud, partido de Avellaneda de la provincia de Buenos Aires, encabezados por Beatriz Silvia Mendoza, interpusieron demanda originaria ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas radicadas en la cuenca Matanza-Riachuelo por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la contaminación del río. A su vez solicitaron una medida cautelar a fin de que se intime a los demandados a finalizar con las actividades contaminantes y a recomponer la situación ambiental que denuncian.

Respecto del Estado Nacional, se atribuyó responsabilidad en virtud de que el conflicto tiene lugar en una vía navegable e interjurisdiccional en el marco competencial federal argentino, donde éste tiene facultades de regulación y control, según lo dispuesto en el artículo 75 incisos 10 y 13 de la Constitución Nacional².

Para los actores, la Provincia de Buenos Aires adquiere el carácter de parte demandada en virtud del dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio -artículos 124 constitucional -³.

Finalmente, le atribuyen a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires también ese carácter por ser corribereña del Riachuelo y por el deber de utilizar equitativa y razonablemente las aguas y demás recursos naturales del río, su lecho y subsuelo, sin menoscabar a los restantes corribereños, por tener jurisdicción sobre las formaciones insulares aledañas a sus costas, con el alcance especificado en el Tratado del Río de la Plata y por la obligación de preservar la flora y la fauna de su ecosistema, como reserva natural -artículo 8° de la Constitución de la Ciudad -⁴.

2 Constitución Nacional, artículo 75.- “Corresponde al Congreso: (...) 10. Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes, y crear o suprimir aduanas (...) 13. Reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí (...)”.

3 Constitución Nacional, artículo 124.- “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico - social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

4 Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, artículo 8°.- “Los límites territoriales de la Ciudad de Buenos Aires son los que históricamente y por derecho le corresponden conforme a las leyes y decretos nacionales vigentes a la fecha. Se declara que la Ciudad de Buenos Aires es corribereña del Río de la Plata y del Riachuelo, los cuales constituyen en el área de su jurisdicción bienes de su dominio público. Tiene el derecho a la utilización equitativa y razonable de sus aguas y de los demás recursos naturales del río, su lecho y subsuelo, sujeto a la obligación de no causar perjuicio sensible a los demás corribereños. Sus derechos no pueden ser turbados por el uso que hagan otros corribereños de los ríos y sus recursos. Todo ello, sin perjuicio de las normas de derecho internacional aplicables al Río de la Plata y con los alcances del artículo 129 de la Constitución Nacional. La Ciudad tiene el dominio inalienable e imprescriptible de sus recursos naturales y acuerda con otras jurisdicciones el aprovechamiento racional de todos los que fueran compartidos. En su carácter de corribereña del Río de la Plata y del Riachuelo, la Ciudad tiene plena jurisdicción sobre todas

Manifiestan en el escrito de inicio de la demanda la existencia de tres fuentes principales de contaminación: 1) La primera, ocasionada por los efluentes de origen cloacal que las empresas vuelcan sin previo tratamiento a pluviales, canales y arroyos tributarios del Riachuelo, 2) La segunda, originada por los efluentes industriales vertidos a la cuenta por más de 15.000 industrias, y 3) La tercera, en virtud de los 105 basurales a cielo abierto existentes en el área al momento de la interposición de la demanda en los que se alojan residuos peligrosos.

Los actores se dividen en dos grupos: el que comprende a las personas que habitan en el asentamiento denominado “Villa Inflamable”, y otros vecinos afectados, en su mayoría profesionales del Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito de la localidad de Avellaneda. La pretensión tiene por objeto obtener una indemnización por los daños y perjuicios derivados de la contaminación, como también el cese y recomposición del daño producido al ambiente. Es decir, el petitorio incluye dos objetos diferenciados: la indemnización por el daño individual sufrido por los vecinos, y el resarcimiento del daño infringido al ambiente así como la recomposición del mismo y la prevención del daño futuro de conformidad con lo establecido por la Ley General del Ambiente⁵.

A mayor abundamiento, exponen que el artículo 27 de la Ley N° 25.675⁶ diferencia el daño ambiental per se del daño que se produce a los individuos a través del ambiente. En base a esta distinción solicitan que para el supuesto de bienes colectivos cuya situación pueda revertirse, se establezca una indemnización para la creación de un fondo común de recomposición destinado a solventar los costos que demande recomponer el ecosistema dañado. Mientras que, para los bienes dañados en forma irreversible, se fije una indemnización en concepto de daño moral colectivo por la restricción de goce que sufre la comunidad por el bien dañado, el que no tendrá como beneficiario a cada afectado en forma individual sino a la comunidad en su conjunto.

Además, solicitan una serie de medidas cautelares: 1) la creación de un fondo público, al que se le permita ejecutar acciones tendientes a reparar los daños denunciados durante la sustanciación del proceso; 2) el pedido al Poder Ejecutivo Nacional para que reanude el Plan de Gestión Ambiental de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo; 3) la implementación de medidas que atiendan los problemas de salud de la población ribereña de la cuenca, y 4) la anotación de la litis en la Inspección General de Justicia, en el Registro Público de Comercio y en los libros de acciones de cada una de las industrias demandadas.

las formaciones insulares aledañas a sus costas, con los alcances permitidos por el Tratado del Río de la Plata. Serán consideradas como reservas naturales para preservar la flora y la fauna de sus ecosistemas. Los espacios que forman parte del contorno ribereño de la Ciudad son públicos y de libre acceso y circulación. El Puerto de Buenos Aires es del dominio público de la Ciudad, que ejerce el control de sus instalaciones, se encuentren o no concesionadas”.

5 Ley N° 25.675, publicada en el Boletín Oficial del 28/11/2002.

6 Ley N° 25.675, artículo 27.- “El presente capítulo establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva. Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos”.

b. Los diversos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina

En primer término, la Corte Suprema entiende que corresponde delimitar con exactitud las pretensiones de las partes. En este sentido individualiza claramente a los dos tipos de reclamos: uno, el que versa sobre la lesión de bienes individuales, circunscribiéndolos al resarcimiento de los daños a las personas y al patrimonio sufridos como consecuencia indirecta del menoscabo al ambiente; el otro, el que tiene por finalidad la defensa del bien de incidencia colectiva, en el cual los actores ejercen una legitimación extraordinaria para tutelar un bien de carácter colectivo por su propia naturaleza indivisible. Agrega que, en lo concerniente a la protección del ambiente, la obligación prioritaria es la de recomposición y, si no fuera facticamente posible, tendrá lugar el resarcimiento.

Después, procede a analizar su intervención en el caso, en ejercicio de su competencia originaria. En este orden de ideas recuerda que el artículo 7° de la Ley General del Ambiente⁷ prevé la competencia federal ante supuestos de degradación o contaminación de recursos ambientales interjurisdiccionales; presupuesto que sin duda se encontraba presente en la causa toda vez que estaban involucradas más de una jurisdicción y que justamente el objeto del litigio era la recomposición y resarcimiento del daño de incidencia colectiva al ambiente, es decir que el caso versaba sobre los presupuestos mencionados de degradación y contaminación de recursos ambientales⁸.

No obstante, aclara que la declaración de competencia originaria no alcanza la pretensión de indemnización de los perjuicios individuales de los demandantes. Sobre este último aspecto el Alto Tribunal sostuvo: *“(...) no está en tela de juicio que ninguna de las cuatro partes es aforada ante la jurisdicción originaria del Tribunal, en los términos expresados. Son demandadas una provincia, una ciudad autónoma y el Estado Nacional por personas que son vecinos de otro estado -y en algunos casos de la misma provincia- que reclaman la indemnización de daños que habrían sufrido en sus personas y en sus bienes a título individual, en una causa que no es de naturaleza civil (...), ni predominantemente federal a diferencia de la calificada por la materia en el considerando 8°. De haber sido emplazadas por las demandantes en forma autónoma, a éstos ni a ninguna de aquéllas le hubiese correspondido ventilar este asunto ante la jurisdicción originaria que contempla el art. 117 de la Constitución Nacional, pues no se verifica ninguna de las seis situaciones que, con sustento en la doctrina del Tribunal, prevé aquella disposición”* (Considerando 12 del voto de la mayoría).

7 Ley N° 25.675, artículo 7°.- *“La aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas. En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal”*.

8 La Corte Suprema no mantuvo en pronunciamientos posteriores tan clara definición competencial en otros conflictos ambientales que podrían adecuarse a estos parámetros. Sirva como ejemplo: *“Rivarola, Martín Ramón c/ Rutilex Hidrocarburos Argentinos S.A. s/ cese y recomposición del daño ambiental”* del 17/5/2011, en Suplemento de Derecho Ambiental de *“El Derecho”* N° 12.789, Año XLIX, p. 4/6, con disidencia de su presidente, Ricardo Luis Lorenzetti, justamente en este punto.

Por consiguiente, subrayó que el conocimiento de la Corte Suprema en el precedente de marras tendrá por objeto únicamente la tutela del bien colectivo. A su vez, destacó el carácter preeminente que se le concede a la prevención del daño futuro, en atención a que se trata de actos continuados que siguen produciendo contaminación ambiental. Por otro lado, hizo hincapié en el deber de perseguir prioritariamente la recomposición del ambiente, y que finalmente para los daños irreversibles se procederá a su resarcimiento.

En síntesis, la Corte decide: 1) Declarar su competencia originaria respecto a la prevención, recomposición y resarcimiento del daño colectivo individualizado, 2) Declararse incompetente para conocer acerca del resarcimiento de los daños y perjuicios individuales, 3) Ordenar a las empresas demandadas que en un plazo de 30 días presenten un informe sobre los efluentes que arrojan al río –cantidad y descripción de los mismos-, los sistemas de tratamiento de residuos utilizados, y declarar si han contratado los seguros que exige el artículo 22 de la Ley General del Ambiente⁹, 4) Intimar al Estado Nacional, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la Provincia de Buenos Aires y al Consejo Federal del Medio Ambiente -COFEMA- a que en el término de 30 días presenten, de conformidad con lo prescripto por la Ley N° 25.675, un plan integrado –artículo 5^o¹⁰- que contenga: a) un ordenamiento ambiental del territorio –artículos 8¹¹, 9¹² y 10¹³-, b) control del desarrollo de actividades antrópicas –artículo 10-, c) estudio de impacto ambiental de las empresas demandas, d) un programa de educación ambiental

9 Ley N° 25.675, artículo 22.- *“Toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación”.*

10 Ley N° 25.675, artículo 5°. - *“Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades provisiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley”.*

11 Ley N° 25.675, artículo 8°. - *“Los instrumentos de la política y la gestión ambiental serán los siguientes: 1. El ordenamiento ambiental del territorio. 2. La evaluación de impacto ambiental. 3. El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas. 4. La educación ambiental. 5. El sistema de diagnóstico e información ambiental. 6. El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable”.*

12 Ley N° 25.675, artículo 9°. - *“El ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública”.*

13 Ley N° 25.675, artículo 10.- *“El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable. Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria: a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica; b) La distribución de la población y sus características particulares; c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas; d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; e) La conservación y protección de ecosistemas significativos”.*

–artículo 14¹⁴- y, e) un plan de información ambiental –artículo 16¹⁵-, 5) Convocar a una audiencia pública el día 5 de septiembre del 2006, donde las partes deberán informar sobre lo peticionado, y 6) Diferir hasta que se lleve a cabo la audiencia el tratamiento de las medidas cautelares solicitadas.

El 24 de agosto del año 2006, se hizo lugar al pedido de intervención realizado por el Defensor del Pueblo de la Nación, quien desde ese momento forma parte de la causa como tercero. Posteriormente, a través del pronunciamiento de fecha 30 de agosto de 2006, la Corte Suprema acepta la intervención en el mismo carácter de distintas organizaciones no gubernamentales, a saber: Fundación Ambiente y Recursos Naturales -FARN-, Fundación Greenpeace Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS- y Asociación Vecinos de la Boca. En la misma sentencia, le deniega la calidad de terceros en el proceso requerida por la Fundación Metropolitana, la Fundación Ciudad y la Fundación Poder Ciudadano, en el entendimiento que de sus estatutos no surgía la adecuada vinculación con el objeto del proceso ambiental.

En septiembre del mismo año, se llevó a cabo la primera audiencia pública a la cual concurrieron no sólo la parte actora y la demandada, sino también los terceros reconocidos, es decir las 4 organizaciones no gubernamentales y el Defensor del Pueblo de la Nación.

En esa oportunidad, la Secretaría de Ambiente de la Nación informó que la mayor contaminación ambiental era de origen cloacal, toda vez que prácticamente la totalidad de las descargas contaminantes provenían de líquidos cloacales sin tratamiento.

A su vez, fijó algunos puntos del plan para el saneamiento de la cuenca, basado en cuatro ejes: 1) Institucional, en el que se resaltaba la necesidad de un organismo interjurisdiccional, 2) Saneamiento, haciendo hincapié en la importancia de la realización de obras de infraestructura tales como cloacas y relocalización de industrias, entre otras, 3) Social, poniendo de manifiesto la situación de riesgo de los habitantes del lugar, y 4) Ordenamiento ambiental del territorio, donde se evidenciaba las consecuencias de la ausencia de planificación. También se presentó la creación de un Comité de Cuenca Interjurisdiccional.

Por su parte, las empresas demandadas pusieron el acento la visión clásica del derecho de daños, alegando que no estaban presentes los presupuestos necesarios para que se les atribuyera responsabilidad alguna, básicamente porque no había antijuridicidad, puesto que contaban con los respectivos permisos administrativos, ni tampoco existía imputabilidad en términos específicos, siendo las denuncias más bien genéricas.

14 Ley N° 25.675, artículo 14.- *“La educación ambiental constituye el instrumento básico para generar en los ciudadanos, valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y mejoren la calidad de vida de la población”.*

15 Ley N° 25.675, artículo 16.- *“Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan. Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada”.*

La segunda audiencia pública se celebró en febrero del 2007, con la finalidad de que las partes rindieran cuentas ante el tribunal. De los cuatro ejes que se habían presentado en la primera audiencia, el que se encontraba mejor posicionado era el referido a la autoridad interjurisdiccional de la cuenca ya que a través de la Ley N° 26.168¹⁶ el Congreso de la Nación había aprobado la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo -ACUMAR- compuesta por 8 integrantes y presidida por el titular de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros, además de 3 representantes del Poder Ejecutivo Nacional, 2 de la Provincia de Buenos Aires y 2 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El 23 de febrero del 2007 la Corte Suprema ordenó la intervención de la Universidad de Buenos Aires para que en un plazo de 30 días informara acerca la factibilidad del plan de saneamiento de la cuenca hídrica que había sido presentado por los distintos niveles de gobierno en esta segunda audiencia.

Dicho informe fue realizado por cuatro comisiones interdisciplinarias y se expidió sobre cuatro aspectos esenciales: 1) Gestión urbana, analizado por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, 2) Salud, dirigido por la Facultad de Medicina, 3) Control ambiental, examinado por la Facultad de Ingeniería, y 4) Economía institucional, examinado por las Facultades de Ciencias Sociales y de Ciencias Económicas.

La conclusión del documento de la UBA fue muy crítico con respecto al proyecto estudiado. Señaló que no era completo y que se tomaban como base datos obtenidos en el año 1994 que no conservaban ninguna vigencia. Sin perjuicio de ello, la Universidad de Buenos Aires, señaló que no había suficiente información para determinar la viabilidad o no del plan.

El 20 de marzo del 2007, la Corte Suprema admite la intervención en el proceso como tercero interesado de una nueva organización no gubernamental –Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos–, dejando sentada su postura a futuro de no admitir ninguna otra petición que pretende adquirir la misma condición procesal en la causa.

La tercera audiencia pública tuvo lugar en julio de 2007, en la que se debatió sobre el mencionado dictamen de la UBA. A las críticas efectuadas por la entidad académica se sumaron las de algunas empresas denunciadas, las que plantearon la irrazonabilidad del plan oficial de erradicar los depósitos de productos químicos del Polo Petroquímico de Dock Sud, argumentando que éstos no presentaban un significativo riesgo al ambiente ni a la salud pública.

Se señaló como un avance la aprobación por el Comité Directivo de ACUMAR del Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo¹⁷.

El 22 de agosto del 2007 el Máximo Tribunal decidió correr traslado de la demanda a las jurisdicciones y empresas involucradas, fijando pautas especiales para la contestación de la misma.

¹⁶ Ley N° 26.168, publicada en el Boletín Oficial del 05/06/2006.

¹⁷ Resolución ACUMAR N° 08/07, publicada en el Boletín Oficial del 22/01/2008.

En la cuarta audiencia –noviembre de 2007- los demandados expusieron oralmente los aspectos centrales de su defensa ante la Corte Suprema en pleno.

Las 44 empresas demandadas cuestionaron el criterio de responsabilidad estricto que había adoptado el tribunal, invocando la responsabilidad colectiva y solidaria de todos los demandados, y solicitaron que se citaran en el proceso la totalidad de las industrias radicadas en la cuenca -3.500 empresas-¹⁸.

Después de dos años, el 8 de julio de 2008, la Corte Suprema dictó sentencia definitiva respecto a la prevención del daño futuro y a la recomposición de la Cuenca Matanza-Riachuelo. En el decisorio se establece un programa de políticas públicas de cumplimiento obligatorio, dejando a discrecionalidad de la autoridad competente la elección de los medios para hacerlo efectivo.

El tribunal señala que el plan de saneamiento tiene que cumplir con tres objetivos simultáneos: 1) mejorar la calidad de vida de los habitantes, 2) la recomposición del ambiente en su totalidad, y 3) las medidas de prevención de los daños futuros.

La ACUMAR fue encargada de ejecutar el programa, en su carácter de órgano interjurisdiccional, lo que en modo alguno altera la responsabilidad del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para medir el nivel de cumplimiento de esos objetivos, la autoridad de cuenca tiene que adoptar alguno de los sistemas internacionales de medición, es decir que deberá buscar indicadores, e informarle al tribunal competente para la ejecución de sentencia en un plazo de 90 días hábiles.

El contenido del programa es el siguiente¹⁹:

1. Creación de un Sistema de Información Pública.
2. Informes trimestrales de calidad de agua superficial, subterránea y del aire.
3. Control de contaminación de origen industrial mediante la reconversión del sector, a partir de inspecciones en los establecimientos, declaraciones de agentes contaminantes, clausuras y traslados.
4. Reconversión industrial y relocalización del Polo Petroquímico de Dock Sud.
5. Gestión integral de los residuos sólidos urbanos y saneamiento de basurales a través de medidas preventivas, recuperación de los espacios y relocalización de los asentamientos ahí afincados.
6. Limpieza de márgenes del río y arroyos, transformándolos en áreas recreativas.

18 Cintia Ogas Méndez, “Cronología de la causa “Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental)”, *El Dial*, p. 8.

19 Andrés Napoli y Javier García Espil, “Recomposición Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo: Una oportunidad histórica que aún reclama un fuerte compromiso político y más eficiencia en la gestión”, en *Informe Ambiental Anual 2010 de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales*, (Editores: DI PAOLA, María Eugenia y SANGALLI, Federico, Fundación Ambiente y Recursos Naturales -FARN-): p. 202.

7. Urbanización de villas y asentamientos precarios.
8. Obras de infraestructura de expansión de las redes de agua potable, saneamiento cloacal y desagües pluviales.
9. Plan sanitario de emergencia a partir de estudios de diagnóstico, vigilancia epidemiológica y programas específicos de atención sanitaria.

En lo que respecta al control del cumplimiento del plan, se establece que la Auditoría General de la Nación realizará un control externo en el ámbito presupuestario. Asimismo, se habilita la participación ciudadana a tal efecto, y se encomienda al Defensor del Pueblo de la Nación la coordinación de dicha participación a través de la creación de un cuerpo colegiado que comprenda a los representantes de las organizaciones no gubernamentales que actúan en la causa como terceros interesados.

Asimismo, se le otorga competencia al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes (posteriormente reemplazado por otro de la localidad de Morón) 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. Esta extensión de la competencia originario de la Corte Suprema establecida en el artículo 117 de la Constitución Nacional resulta razonable en términos prácticos, pero constituye un precedente muy peligroso y de dudosa constitucionalidad²⁰.

III. LA CORTE SUPREMA ARGENTINA ANTE EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE PROVEER A LA PROTECCIÓN DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO

En ese marco, y a partir de las directivas emanadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso de marras -que marca un hito en la materia ambiental en nuestro derecho-, el activismo del tribunal²¹ impulsó la sanción de la ley por la cual se crea la

20 La restricción de la competencia originaria de la Corte Suprema hace a la esencia misma del control de constitucionalidad judicial con las características similares al modelo norteamericano que tuvo su origen en el caso “Marbury vs. Madison”, y que nuestro tribunal tomó como propio en el caso “Sojo” (1887). En este precedente señaló: “La jurisdicción originaria y exclusiva de la Corte no está sujeta a las excepciones que pueda establecer el Congreso, limitada como lo está, **no puede ser ampliada ni restringida**; la que está sujeta a reglamentación es la jurisdicción apelada, que puede ser ampliada y restringida por ley, según la organización y reglamentación de los tribunales inferiores, tanto respecto de las cuestiones de hecho como de derecho” (El resaltado es nuestro).

21 Que vino a suplir la virtual ausencia de los dos poderes políticos del Estado – el Ejecutivo y el Legislativo - en una forma por demás valiente aunque arriesgada desde el punto de vista institucional. Para ampliar: López Alfonsín, Marcelo Alberto en “La Corte marca la política ambiental nacional: los peligros de la ‘bala de oro’”. *Suplemento de Derecho Ambiental, La Ley*, 16/5/2008.

“Autoridad Interjurisdiccional de la Cuenca Matanza - Riachuelo” como “ente de derecho público interjurisdiccional”, se establece su integración, se dicta su reglamento, se fija su competencia, y se dispone su fuente plurianual de financiamiento, así como su régimen de compras y contrataciones, entre otras disposiciones.

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en ejercicio de su competencia originaria²² avanzó en un verdadero “leading case” en procesos colectivos, y apeló a mecanismos trascendentales como las audiencias públicas para delimitar el conflicto e instar a los poderes públicos²³ a la presentación de un plan de remediación de la cuenca, entre otras medidas preliminares. Es oportuno señalar el alcance que le otorga la Corte Suprema a la legitimación procesal para estar a derecho, ya que nos parece importante a fin de concluir con el debate planteado anteriormente sobre la cuestión sobre el reconocimiento del papel de los terceros en juicio y el rol del Defensor del Pueblo de la Nación en este tipo de procesos ambientales.

Queda absolutamente claro que la decisión de la Corte Suprema de avanzar en esta cuestión es una decisión de carácter político, tomada en su rol constitucional de cabeza del Poder Judicial de la Nación, que viene a suplir la falta de una política pública en materia ambiental ante la desaprensión del Congreso de la Nación una vez sancionado el primer paquete legislativo posterior a la reforma constitucional de 1994 de normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, y la absoluta negligencia de la autoridad de aplicación de dicha normativa en el ámbito del Poder Ejecutivo²⁴.

En suma, es de destacar la apertura participativa con que la Corte Suprema ha decidido actuar para gestionar este grave conflicto ambiental, así como el hecho de haberse declarado competente en forma originaria para entender en las cuestiones obrantes en la demanda que ofrecían interés institucional relevante, vinculadas con la recomposición del daño ambiental colectivo²⁵. Resta aún a la fecha la cuantificación de este daño en forma definitiva, los mecanismos de reparación integral y la atribución precisa de las responsabilidades de los actores involucrados.

22 Con acierto, consideramos que el máximo tribunal deslindó la competencia ordinaria en materia de daños y perjuicios, y mantuvo la originaria en razón del conflicto interjurisdiccional planteado en autos.

23 Que no son otros que los referidos en el segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional cuando el constituyente de 1994 impone a “las autoridades” el deber de proveer a la protección del derecho al medio ambiente sano.

24 Marcelo A. López Alfonsín, “La Corte marca la política ambiental nacional Los peligros de la “bala de oro””, *LL Sup. Amb.* (16/05/2008): p. 4.

25 Eduardo Pablo Jiménez “Breves reflexiones acerca de la actuación originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (En materia de prevención y recomposición del daño ambiental colectivo)”, *LL, Sup. Amb.* (16/05/2008): p. 1.

IV. LAS PARTICULARIDADES DEL PROCESO ANALIZADO Y SU CARÁCTER DE “LEADING CASE” EN MATERIA DE JUSTICIA AMBIENTAL

La Corte Suprema, en su condición de interprete final y definitivo de la Constitución Nacional, actúa como un verdadero “Tribunal de Garantías”²⁶ al señalar que: *“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, que frente a la supremacía establecida en el art. 31 de la Constitución Nacional y las competencias regladas en el art. 116 de esta Ley Fundamental para la jurisdicción federal, sostienen la intervención de este fuero de naturaleza excepcional para los asuntos en que la afectación se extienda más allá de uno de los estados federados y se persiga la tutela que prevé la Carta Magna”* (Considerando 7° del voto de la mayoría).

Posteriormente afirma la inexistencia en el caso de la información necesaria para expedirse acerca del fondo de la cuestión, por lo que haciendo uso de las facultades ordenatorias e instructorias que el artículo 32 de la Ley General del Ambiente²⁷ le confiere le solicita a las empresas que produzcan la información necesaria y a los distintos poderes públicos involucrados, como también al COFEMA la elaboración de un plan integral para sanear la cuenca.

En consecuencia se observan en la propia sentencia, así como en el trámite del proceso colectivo, la utilización de algunas herramientas estratégicas en materia de política ambiental, que, si bien se encuentran reguladas en el ordenamiento jurídico argentino, aún no han conseguido instalarse definitivamente en la práctica jurisprudencial, lo que lo convierte en un decisorio por demás novedoso justamente por la implementación de estos mecanismos procesales que usualmente no son tenidos en cuenta por los jueces ordinarios. Concretamente nos referimos a la información pública, la participación ciudadana, las audiencias públicas y al valor probatorio de los dictámenes científicos. Así queda evidenciada la presencia de los tres pilares básicos del principio de la participación ciudadana en materia ambiental, también

26 Para ampliar: Germán J. Bidart Campos, *La Corte Suprema, el Tribunal de las Garantías Constitucionales*, actualizado por Pablo L. Manili. (Buenos Aires: Editorial Ediar, 2010).

27 Ley N° 25.675, artículo 32.- *“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”*.

conocido como la teoría del “triple acceso” receptada por el principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro -1992-.

Sin duda en la sentencia en estudio se reconoce la trascendental relevancia que tiene la información en los procesos ambientales. Se ordenan varias medidas con la finalidad que el Estado produzca y difunda información, lo que se vincula directamente con la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. En efecto, el tribunal recoge la idea de que el acceso a la información es *conditio sine qua non* para el adecuado ejercicio de participación ciudadana. Ello por cuanto una comunidad desinformada o informada de manera parcial o inexacta no podrá participar eficazmente y en igualdad de condiciones en las decisiones públicas. También adquiere vital importancia para la defensa de otros derechos reconocidos constitucionalmente, como el derecho a un ambiente sano. Entonces, derivan determinados aspectos positivos del libre acceso a la información pública, los que pueden sintetizarse de la siguiente manera: 1) posibilita la participación ciudadana en los asuntos gubernamentales, 2) mejora la calidad de las decisiones al contar con una ciudadanía informada, 3) permite monitorear y controlar la gestión pública, 4) fomenta la transparencia en la gestión del Estado, lo que redundará en beneficio de la calidad institucional, 4) es un elemento fundamental para la formación de la opinión pública y la construcción de un debate informado y, 6) es una herramienta indispensable para la tutela de otros derechos²⁸.

Es del caso mencionar que en la Ley General del Ambiente la información ambiental es concebida como un instrumento esencial ya que el artículo 2 dispone que la política ambiental nacional deberá cumplir con ciertos objetivos, entre los cuales menciona; *“organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma”*. Además, en la misma normativa el artículo 16 incorpora el deber de informar al establecer que: *“Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que este relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan”*.

Por otra parte, el artículo 17 prescribe que, *“La autoridad de aplicación deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible (...)”*. Mientras que el artículo 18 señala que, *“Las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas y proyectadas. El Poder Ejecutivo (...) elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación (...)”*.

En materia ambiental, la Ley N° 25.831²⁹ garantizó el libre acceso a la información pública

28 Fundación Ambiente y Recursos Naturales -FARN-, *Manual de Ciudadanía Ambiental. Herramientas para ejercer los derechos de Acceso a la Información Pública, Participación Ciudadana y Acceso a la Justicia*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2010, p. 11/12.

29 Ley N° 25.831, publicada en el Boletín Oficial del 07/01/2004.

ambiental y el Decreto 1172/2003³⁰ reglamentó el acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo.

En el fallo “*Mendoza*” la Corte, haciendo un acertado uso de toda la legislación que garantiza el derecho de acceso a la información ambiental, ordenó a ACUMAR adoptar un sistema de información pública que presente datos actualizados y detallados en forma concreta, clara y accesible al público. Este mandato fue puesto en práctica durante el año 2010, como consecuencia de la sanción que por el cumplimiento de esa medida impuso al órgano el Juzgado Federal de Quilmes en el mes de agosto. Así se diseñó una nueva página web, se creó un “Centro de Atención telefónica 0-800” y un centro de atención en los municipios de Cañuelas y Esteban Echeverría. En relación a la producción de información pública se registraron ciertos avances, como el monitoreo de la calidad del agua de la cuenca. Sin embargo, no se cumplió con el requisito de vocabulario sencillo en la difusión de la información, a fin de que la misma pueda ser comprendida por la sociedad; muy por el contrario, los informes sobre el estado de la cuenca requieren de un conocimiento técnico para su comprensión³¹.

La Ley General del Ambiente prevé dos mecanismos de participación; las audiencias públicas y las consultas a la ciudadanía. El artículo 19 reconoce el derecho de toda persona a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos relacionados con la preservación y protección del ambiente. A título seguido la legislación positiviza el deber de las autoridades de institucionalizar procedimientos de consulta o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de actividades que puedan generar efectos significativos y negativos para el ambiente. En esta cláusula se especifica el carácter no vinculante de la opinión de los individuos para las autoridades, no obstante, expresamente dispone que para apartarse de la misma se deberá fundamentar tal decisión.

El artículo 21 regula la participación ciudadana, exclusivamente en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los programas de ordenamiento ambiental del territorio.

Con excelentes lineamientos, la Corte Suprema decidió en la causa llevar a cabo una serie de audiencias públicas durante el trámite del proceso que en definitiva contribuyeron a confeccionar el plan integral de saneamiento de la cuenca. Fue el punto de inflexión para avanzar notoriamente respecto la información pública disponible, como también en la construcción de los consensos necesarios para establecer una política pública en materia de recomposición del ambiente.

Las audiencias públicas son consideradas como una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones, donde la autoridad competente habilita un espacio institucional para

³⁰ Decreto N° 1172/2003, publicado en el Boletín Oficial del 04/12/2003.

³¹ Andrés Napoli y Javier Gargía Espil, “Riachuelo: Hacer hoy pensando en la cuenca del mañana”, en *Informe Ambiental Anual 2011 de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales*, Op. Cit., p. 202/203.

quienes puedan verse afectados o tengan algún interés particular expresen su opinión al respecto, la que podrá manifestarse en forma escrita u oral. A los fines de la gestión pública, se erigen en verdadero espacio de encuentro entre vecinos, organizaciones sociales especializadas, el sector privado, las instituciones técnicas y las autoridades gubernamentales. Este contexto, se presenta como el momento oportuno para plantear las diferentes posturas sobre problemas comunes y encarar los programas tendientes a solucionarlos.

Esta herramienta cumplió en el precedente de referencia la totalidad de las funciones reseñadas, toda vez que resultó trascendental para la implementación del plan de saneamiento de la cuenca. Contribuyó notablemente a que las autoridades recepten no sólo el conocimiento técnico de alguno de los actores intervinientes sino también los conflictos que sufrían y aún padecen hasta la fecha los habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo.

En otro orden de ideas, estas audiencias fueron útiles para simplificar el mecanismo procedimental, ya que luego de la exposición verbal de cada parte fueron interrogadas por los miembros de la Corte Suprema sobre aspectos puntuales del programa, lo que posibilitó solicitar la ampliación de los informes a las empresas demandadas en puntos que los jueces se consideraron insuficientemente informados. En efecto, los jueces no se quedan estáticos esperando en su estrado el expediente terminado listo para resolver, sino que a los fines de empaparse de información implementan la herramienta de la oralidad, y establecen su propio “Reglamento de la Audiencia convocada por Resolución del 20 de junio de 2006”³².

En dicha reglamentación se deja establecido en forma categórica el objetivo del proceso que no es otro que, “*el cese, la prevención, recomposición y el resarcimiento de la cuenca de los ríos Matanza-Riachuelo*”. Por lo tanto, declara la Corte Suprema que no se admitirán cuestiones extrañas a dicho objeto. Desde esta perspectiva, enuncia la finalidad de las audiencias: “*requerir y obtener de la empresas demandas información pública relativa a las medidas concretas de prevención y recomposición del daño ambiental colectivo*”.

Esta base es la base de la Acordada N° 30/2007, mediante la cual la Corte Suprema reglamenta en general el proceso de audiencias públicas. En primer lugar, establece que el tribunal podrá convocar a audiencias públicas cuando así lo dispongan al menos tres jueces. En segundo lugar, clasifica las audiencias en tres tipos diferentes: 1) Informativa, cuyo objeto es escuchar e interrogar a las partes sobre aspectos del litigio. En éstas, las partes podrán nombrar un abogado que las represente, quien deberá presentar un resumen por escrito con 48 horas de anticipación del alegato y su exposición oral no podrá extenderse de los 20 minutos. También podrán ser citados los “amicus curiae” para realizar exposiciones orales, 2) Conciliatoria, en las que se instará a las partes a la búsqueda de soluciones no adversariales. Acá también cada parte deberá llevar un resumen de sus pretensiones por escrito, que tiene que ser presentado

32 Mariela Machado, “Improntas procesales derivadas de la causa “Mendoza””, *El Dial*, p. 3.

con 48 horas de antelación, y 3) Ordenatoria, la que tendrá por finalidad adoptar las medidas necesarias a fin de encauzar el procedimiento para mejorar la tramitación de la causa. A su vez, se indica que la finalidad de cualquier tipología de audiencia será detallada en el acto de su convocatoria. En éstas el resumen de las partes, deberá versar sobre su opinión acerca de los puntos fijados en el acto de convocatoria.

La acordada en cuestión categóricamente especifica el carácter público de las audiencias. No obstante, se señalan ciertas pautas que deberán observarse en el funcionamiento de esta herramienta de transparencia del proceso, tales como la prioridad de asistencia de las partes y a quienes ellas designen, y luego el público en general hasta el número de personas que fije el tribunal de acuerdo con la disponibilidad de espacio. En cuarto lugar, se contempla la posibilidad de darle participación en las mismas al Ministerio Público Fiscal y de la Defensa Pública.

Finalmente, la acordada dispone que las audiencias serán grabadas y filmadas, constituyendo ello suficiente medio de prueba, sin perjuicio de la transcripción taquigráfica. Las actas de las mismas serán también públicas y accesibles a cualquier interesado.

En este sentido, puede afirmarse que la causa “*Mendoza*” fue el punto de inflexión para la consagración de esta herramienta estratégica en los procesos ambientales, de conformidad con lo que prescribe la Ley General del Ambiente y, coadyuvó notablemente a garantizar el principio de la participación ciudadana, pilares básicos de la protección ambiental.

No es ocioso señalar, también, que durante el año 2010 ACUMAR convocó las dos primeras reuniones de la Comisión de Participación Social, creada por el artículo 4° de la Ley N° 26.168³³.

No menos novedoso e importante resultó la decisión del tribunal de darle intervención a la UBA luego de realizada la segunda audiencia pública para que dictaminara acerca la factibilidad o no del plan de saneamiento de la cuenca presentado por la autoridad ambiental nacional. En este aspecto, hay varios elementos que merecen ser destacados.

Con acierto la Corte Suprema decidió hacer uso de las facultades ordenatorias e instructorias que la legislación le confiere, a fin de proteger el interés general. Recuérdese que el ya citado artículo 32 de la Ley General del Ambiente expresamente apunta que: “*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*”.

En ejercicio de estas atribuciones es que el tribunal requiere este informe de esta universidad nacional, en forma previa a expedirse sobre las medidas cautelares peticionadas por la parte actora.

33 Ley N° 26.168, artículo 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*”.

Sin embargo, el ejercicio de facultades legalmente atribuidas por parte del tribunal no se detuvo ahí y dio un paso más al convocar a una comisión técnica multidisciplinaria de la UBA para evaluar la viabilidad del plan de saneamiento presentado. En este sentido, es importante tener en cuenta que el artículo 33 de la Ley General del Ambiente prescribe: *“Los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental, agregados al proceso, tendrán la fuerza probatoria de los informes periciales, sin perjuicio del derecho de las partes a su impugnación (...)”*.

En esta cláusula queda establecida una tasación de los dictámenes confeccionados por organismos del Estado sobre daño ambiental, que se diferencia sustancialmente de las reglas ordinarias sobre la apreciación de la prueba documental, la que sólo es tenida en cuenta como prueba indicativa según las reglas de la sana crítica. Entonces, al procedimiento ambiental ingresa una valoración probatoria tasada, imponiéndole al juez de la causa una regla que se aleja del sistema de las libres convicciones, ya que en estos juicios los dictámenes de organismos del Estado adicionados al proceso adquieren la fuerza probatoria de los informes periciales. Formalmente se trata de una prueba documental, sin embargo tiene el valor material de una pericia, cuyo valor no será el simple indicio sino el de prueba pericial científica³⁴.

Se conjuga así en el caso la articulación de una medida preliminar, ordenatoria e instructoria del proceso, con la necesidad de un adecuado acceso a la información pública por parte del tribunal y la sociedad, con participación de actores sociales trascendentes como son las organizaciones no gubernamentales intervinientes. Aquí es donde se advierte la especial relevancia que posee la elección de mecanismos institucionales que posibiliten la efectiva adopción de un modelo de desarrollo sustentable. En tal sentido, *“el “ropaje” institucional adecuado debe encuadrarse dentro de los lineamientos de una democracia participativa”*³⁵.

Por otra parte, tal como se señalaba con anterioridad, el informe técnico de la UBA fue desarrollado por un cuerpo interdisciplinario. El punto de inicio es el análisis de los problemas a partir de una nueva estrategia, orientada al estudio de problemáticas y no de temas. Estas problemáticas que necesariamente para ser abordadas en su totalidad, deben ser examinadas por un pool de disciplinas, lo cual sin duda es diametralmente opuesto a la postulación moderna que conceptualiza las ciencias naturales y a las culturales como dos compartimientos estancos, con objetos de estudios exclusivos de cada una. La complejidad que revisten las cuestiones ambientales pone en evidencia la imposibilidad de analizar los fenómenos bajo este esquema moderno. En efecto, no es posible compartimentalizar los problemas y que cada disciplina estudien los aspectos “artificialmente separados” de un problemática, sin entrar en diálogo con

34 José A. Esain., “La justicia para el desarrollo sostenible. Jurisprudencia ambiental en doscientos años de Argentina”, en *Informe Ambiental Anual 2010 de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales*, Op. cit., p. 123.

35 Eduardo Pablo, Jiménez, “Breves reflexiones acerca de la actuación originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, Op. cit., p. 8.

los demás especialistas que se encuentran abordando el mismo problema global. Siguiendo esta línea argumental, puede aseverarse que se requiere contar con un enfoque caracterizado por la transdisciplina que examine la problemática con todas sus aristas y que permita un análisis en conjunto por parte de los diferentes expertos³⁶.

Se trata de una nueva relación entre la ciencia y el derecho, dado que actualmente la ciencia puede alcanzar un grado de conocimiento relevante sobre los fenómenos naturales que antes eran imprevisibles. Ello hace que los poderes públicos la tomen en cuenta al momento de tomar decisiones, y de esta forma la ciencia ocupa un espacio cada vez más amplio en las agendas públicas³⁷.

V. A MODO DE COLOFÓN

Hemos querido rescatar este caso emblemático por cuanto así es tomado no solo por la doctrina argentina, sino que ha recibido una calurosa recepción en la jurisprudencia de los tribunales inferiores y en otras cortes constitucionales tanto de la región como europeas. Y no caben dudas que este reconocimiento es plenamente merecido. Pero a más de 25 años y confrontado el mandato jurisdiccional impuesto por el Máximo tribunal con la realidad sociológica de la región afectada, resulta también palmario cuan alejados están los mundos del “ser” y del “deber ser”, parafraseando categorías kantianas.

Sin embargo, no es tampoco esta distancia la que motivaron este trabajo, sino otro aspecto sobre el que venimos alertando desde la cátedra: la respuesta que ha dado la justicia argentina no cumple con los estándares que en materia ambiental ha venido trazando el sistema interamericano de derechos humanos.

Tanto la Opinión Consultiva N° 23 como la cada vez más abarcadora jurisprudencia de la Corte Interamericana van delineando nuevas fronteras en relación con los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Esos límites, sumado al criterio de “plazo razonable” ampliamente desarrollado por este Tribunal internacional, van sembrando un derrotero que nos atrevemos a pronosticar como inevitable: la eventual responsabilidad internacional del Estado argentino por violación a este nuevo derecho humano ya receptado en el *corpus iuris* interamericano.

Sirva, pues, este llamado de atención para un futuro que aparece cercano.

36 M. Valeria Berros y Gonzalo Sozzo, “Una agenda para el principio precautorio”, *Revista Crítica de Derecho Privado* N° 6-2009, LL, Uruguay, p. 17.

37 José Steve Pardo, *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Editorial Marcial Pons, Madrid, España, 2009, p. 38/40.

REFERENCIAS

- Berros, M. Valeria y Sozzo, Gonzalo. “Una agenda para el principio precautorio”. *Revista Crítica de Derecho Privado* N° 6- (2009): LL, Uruguay, p. 17.
- Bidart Campos Germán J. *La Corte Suprema, el Tribunal de las Garantías Constitucionales*, actualizado por Pablo L. Manili. Buenos Aires: Editorial Ediar, 2010.
- Esain José A. “La justicia para el desarrollo sostenible. Jurisprudencia ambiental en doscientos años de Argentina”. *Informe Ambiental Anual 2010 de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales*, p. 123.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales -FARN-. *Manual de Ciudadanía Ambiental. Herramientas para ejercer los derechos de Acceso a la Información Pública, Participación Ciudadana y Acceso a la Justicia*. Buenos Aires: 2010, p. 11/12.
- Jiménez Eduardo Pablo. “Breves reflexiones acerca de la actuación originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (En materia de prevención y recomposición del daño ambiental colectivo)”. *LL, Sup. Amb.* (16/05/2008).
- López Alfonsín Marcelo A. “La Corte marca la política ambiental nacional Los peligros de la “bala de oro”. *LL Sup. Amb.* (16/05/2008: p. 4.
- Machado Mariela. “Improntas procesales derivadas de la causa “Mendoza””. *El Dial*, p. 3.
- Napoli, Andrés y García Espil Javier. “Riachuelo: Hacer hoy pensando en la cuenca del mañana”. *Informe Ambiental Anual 2011 de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales*. Editores: Di Paola, María Eugenia y Sangalli Federico, Fundación Ambiente y Recursos Naturales -FARN-: p. 179.
- Napoli Andrés y García Espil Javier. “Recomposición Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo: Una oportunidad histórica que aún reclama un fuerte compromiso político y más eficiencia en la gestión”. *Informe Ambiental Anual 2010 de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales*. Editores: Di Paola, María Eugenia y Sangalli, Federico, Fundación Ambiente y Recursos Naturales -FARN-: p. 202.
- Ogas Méndez Cintia. “Cronología de la causa “Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental)”. *El Dial*, p. 8.
- Steve Pardo José. *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*. Madrid, España: Editorial Marcial Pons, 2009, p. 38/40.

JURISPRUDENCIA ARGENTINA

- Ley N° 26.168, artículo 4°.
- Constitución Nacional, artículo 75.
- Constitución Nacional, artículo 124.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, artículo 8°.

- Ley General de ambiente N° 25.675, publicada en el Boletín Oficial del 28/11/2002.
- Ley General del Ambiente N° 25.675, artículo 27°.
- Ley General del Ambiente N° 25.675, artículo 7°.
- Ley General del Ambiente N° 25.675, artículo 22°.
- Ley General del Ambiente N° 25.675, artículo 5°.
- Ley General del Ambiente N° 25.675, artículo 8°.
- Ley General del Ambiente N° 25.675, artículo 9°.
- Ley General del Ambiente N° 25.675, artículo 10.
- Ley General de ambiente N° 25.675, artículo 14.
- Ley General de ambiente N° 25.675, artículo 16.
- Ley N° 26.168, publicada en el Boletín Oficial del 05/06/2006.
- Resolución ACUMAR N° 08/07, publicada en el Boletín Oficial del 22/01/2008.
- Ley General de Ambiente, N° 25.675, artículo 32.
- Ley N° 25.831, publicada en el Boletín Oficial del 07/01/2004.
- Decreto N° 1172/2003, publicado en el Boletín Oficial del 04/12/2003.
- Ley N° 26.168, artículo 4°.

Recibido: 06/04/2024

Aprobado: 05/05/2024



Dama azul, óleo sobre lienzo 58 x 50 cm.

Juan Carlos Ñañake Torres, pintor peruano (Lambayeque, Chiclayo, 1971)

Correo electrónico: nanakejc@hotmail.com / [Instagram.com/juancarlosnanake/](https://www.instagram.com/juancarlosnanake/)

Blogs: <http://nanaketorres.blogspot.com> / [facebook.com/nanakejc](https://www.facebook.com/nanakejc)