



Edición N°7 – Marzo 2025

Capítulo: Derecho Ambiental

[www.aidca.org/revista](http://www.aidca.org/revista)

## PROCESO COLECTIVO ESTRUCTURAL EN MATERIA AMBIENTAL EL CASO “MENDOZA” PRINCIPIO Y FIN

Por Adrián Marchisio<sup>1</sup>

**Abstract:** Análisis del derrotero del caso ambiental más importante de la República Argentina. Lo que nos dejó y lo que aún queda pendiente en el “Mendoza” tras veinte años de trámite ante el máximo tribunal del país. Desafíos, estrategias y enseñanzas para el Poder Judicial y los restantes poderes del Estado. Principales hitos y logros en materia de saneamiento. La dimensión judicial, económica y social de la problemática. Reflexiones sobre las principales características y desafíos que representan los procesos colectivos estructurales cuando se refieren a la protección del medio ambiente, y las estrategias para afrontarlos desde el Poder Judicial y su relación con demás organismos del Estado.

---

<sup>1</sup> Abogado, Doctor en Ciencias Penales, Secretario de la Procuración General de la Nación, integrante de la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra el Medio Ambiente (UFIMA) del Ministerio Público Fiscal de la República Argentina, Especialista en Reforma Judicial del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), papá de dos hermosas hijas. <https://orcid.org/0009-0004-4963-9478>



**Palabras claves:** medio ambiente, derechos humanos, desarrollo sustentable, delitos ambientales, recomposición del ambiente, saneamiento de cuenta hídrica, procesos estructurales colectivos, control de la ejecución de sentencias, sentencias dialógicas, cosa juzgada dinámica, responsabilidad ambiental empresaria.

## 1.- Introducción

El 22 de octubre de 2024 la Corte Suprema de Justicia de la Nación decidió, tras veinte años de intervención, cerrar el proceso de ejecución de la causa “Mendoza” que se inició en 2004 y en la que había dictado sentencia declarativa definitiva en julio de 2008. Todo ello, sin perjuicio de los procesos civiles, penales y administrativos individuales en curso en diversas jurisdicciones por derivación de la causa principal. Así como las tareas de recomposición que continuarán llevando a cabo los gobiernos de la provincia de Buenos Aires, Ciudad y Nación.

Se trata de una de las causas ambientales de mayor importancia en el país, no sólo por la extensión territorial y volumen de la población involucrada, sino también por el rol protagónico que asumió la Corte, la trascendencia de los conceptos que desarrolló en sus interlocutorios y el devenir de distintas situaciones de implementación de la sentencia y reparación del ecosistema de la Cuenta Matanza-Riachuelo<sup>2</sup> (en adelante CMR). Pero además porque es un caso que tuvo gran impacto en la doctrina y jurisprudencia de toda la región, dado que prácticamente no hay sentencia civil, penal o administrativa en materia ambiental dictada después del año 2008 que no haga referencia a los principios sentados en la causa “Mendoza”.

El objetivo de este trabajo es analizar el derrotero que tuvo este caso y reflexionar sobre las razones esgrimidas para dar por finalizada la actuación del tribunal en este proceso colectivo estructural de características inusuales tras

---

<sup>2</sup> Dentro del lamentable ranking de los diez ríos más contaminados del Mundo. <https://www.fundacionaquae.org/wiki/rios-mas-contaminados-mundo/> También en <https://www.sostenibilidad.com/agua/ranking-rios-mas-contaminados-del-mundo/> y <https://ecocation.org/most-polluted-rivers-in-the-world/>



dieciséis años de seguimiento. Así como rescatar las importantes enseñanzas en materia ambiental que dejó para futuros procesos colectivos estructurales de similares características.

Adentrarnos en la historia de un caso judicial de veinte años de historia, amén de la complejidad que implica, también impone analizar las fortalezas y debilidades que presentó, las cuestiones pendientes o las preguntas aún sin respuesta que podrían generar nuevas conflictividades, y la curva de aprendizaje que aportó para las diversas agencias judiciales y administrativas involucradas en el proceso de ejecución.

## **2.- Principales hitos del caso:**

Se inicia el 14 de julio de 2004 por 17 personas de la denominada Villa Inflamable de Avellaneda (Pcia. Bs.As.) por derecho propio y en representación de sus hijos menores que, en los términos de la ley general del ambiente 25.675, requirieron la competencia originaria de la Corte Suprema y solicitaron la recomposición del ambiente, indemnización por daño ambiental colectivo, e indemnizaciones individuales por incapacidad sobreviniente, gastos de tratamientos, cambio de radicación, daño moral y psíquico, y el daño futuro y pérdida del valor locativo de sus inmuebles, todo ello ocasionadas por la contaminación de la CMR. Así fue como demandaron a cuarenta y cuatro empresas<sup>3</sup> (a las que luego se sumó AySA en reemplazo de la francesa Aguas Argentinas<sup>4</sup>), junto con el Estado Nacional, Provincia de Bs.As. y CABA.

---

<sup>3</sup> Si bien puede resultar tedioso el listado, lamentablemente si no lo leen aquí, en ninguna otra parte de los interlocutorios y sentencias del caso aparecen nombrados los principales responsables de este desastre ecológico que motivaron la demanda inicial. Shell Capsa; Petrobras Energía SA; YPF SA; EG3 SA; Antivari SACI; Dapsa; Sea Tank Costa Pretroleum Argentina SA; Sol Petrolero SA, Central Dock Sud SA; Covic SA; Distribuidora Química SA; Indupa; Islington SA; Materia Hermanos SACIF; Meranol SACI; Orvol; Pamsa; Petro Rio Sea Tank; Sorialco; Tagsa, Tea; Tenanco; Trieco SA; Unión Carbide; V de Bernardi; Sadesa SA; Coto CISA; Molino Rio de la Plata SA; Danone Argentina SA; Curtiembre Francisco Urcivoli e hijos; Frigorífico Regional Las Heras SA; S.A. Wppi Hnos y Cia. Lda.; Curtiembre Angel Giornano SRL, Curtiduría A. Gaita SRL; Textil Lugano SAICF y A; Rasic Hermanos SA; Mercedes Benz Argentina SAICF y N; Buenos Aires Embotelladora SA; Fábrica Justo SAIC; Química True SACIF; Cervecería Bieckert SA; Dadone SA; Aguas Argentinas SA.

<sup>4</sup> En 1993 el gobierno de Carlos Menem privatizó Obras Sanitarias que pasó a denominarse Aguas Argentinas S.A. operada por la francesa Suez, y en 2006 en medio de la crítica por su mal manejo y la intención de aumentar las tarifas (y también de los cuestionamientos ambientales aquí denunciados) se estatizó nuevamente pasando a ser Aguas y Saneamientos Argentinos SA (AySA SA) bajo control estatal.



Como puede observarse no se trataba de un caso más, sino que fue un caso elegido por un importante estudio de abogados<sup>5</sup> que patrocinó a un grupo de vecinos que padecían problemas de salud por contaminación ambiental con plomo, en un tema estratégico sobre el que ya había serios reparos desde la Defensoría del Pueblo de la Nación, la Auditoría General de la Nación, y las organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC). Claramente el objetivo fue constituirlo en un “litigio estratégico” o también conocido como “de impacto”, con la finalidad de que dejara una huella significativa a nivel colectivo más que ganar el caso, que es lo que finalmente se logró.<sup>6</sup>

Aquí un breve relato de los hitos procesales más trascendentes del caso, con énfasis en los que aportaron elementos de conocimiento técnico jurídico que luego fueron aplicados a otros casos ambientales civiles y penales:

- ✓ El 20/6/06 la Corte **habilitó su competencia originaria para atender a la recomposición del medio ambiente como bien de incidencia colectiva**, dado **el carácter interjurisdiccional de la materia**, y **se declaró incompetente respecto de las indemnizaciones por daños individuales**, que determinó debían tramitar ante los juzgados locales de primera instancia (Fallos 329:2316).
- ✓ El 24/8/06 **admitió la participación del Defensor del Pueblo de la Nación** como tercero interesado en los términos del art. 30 de la Ley General del Ambiente y 90 del CPCCN (Fallos 329:3445).
- ✓ El 30/8/06 también **habilitó la participación como terceros a las siguientes organizaciones de la sociedad civil: FARN, Greenpeace Argentina, CELS y Asociación Vecinos de La Boca**, rechazando otras

---

<sup>5</sup> Dres. Miguel Araya, Daniel E. Sallaberry y Santiago A. Kaplun con el patrocinio de los Dres. Jorge Mosset Iturraspe y Horacio Rodolfo Belossi.

<sup>6</sup> El litigio estructural o estratégico fue definido por la **Child Rights Information Network**, en el **reporte Los derechos de los niños: una guía sobre el litigio estratégico (2009)**, como herramienta judicial que involucra la selección y presentación de un caso ante los tribunales con el objetivo de alcanzar cambios en las políticas públicas que deriven de una mejora de la sociedad (Geary, Patrik y otros ) citado por Sedlacek, Federico “Nuevas herramientas para la ejecución de resoluciones en litigios estructurales”, Revista de Derecho Procesal pág. 154. <https://biblioteca.mpf.gov.ar/meran/opac-detail.pl?id1=23648&id2=24672>



que se presentaron después porque la materia en cuestión no estaba comprendida en los objetivos de sus estatutos (Fallos 329:3258). Y el 20/3/07 **admitió también a la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACIJ) y los representantes de la causa “Verga, Angela c/Estado Nacional s/medida cautelar”** (Fallos 330:1158)

- ✓ Además, dictó la correspondiente reglamentación para la celebración de las audiencias públicas, los plazos para presentar la documentación exigida a las demandadas, el orden y tiempo de exposición de los citados (primeros pasos hacia la conformación de su case management).
  
- ✓ El 24/8/06 los **tres estados demandados presentaron un Plan Integral para el Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PISA)**” y el 15/11/06 por consenso político de los tres estados involucrados se logró un compromiso institucional y en el tratamiento de la ley que se declaró como una **“Cuestión de Estado”**, lo que determinó la **creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo “ACUMAR”** (Diario de Sesiones de Senadores, página 42). En ese marco también se destacó que **fue la Corte la que marcó el camino instando a un acuerdo entre las partes con plazos perentorios**. (Diario de sesiones de Diputados, pág. 68).
  
- ✓ El **15 de noviembre de 2006** la **ley 26.168 creó la ACUMAR**, con facultades para regulación, control y fomento de las actividades industriales, y prestación de cualquier servicio de carácter ambiental en la cuenta, pudiendo intervenir en materia de prevención, saneamiento, recomposición y uso racional de los recursos naturales. A dicha ley adhirieron la Provincia de Bs.As. (ley 13642) y la CABA (ley 2217).
  
- ✓ El 20/2/07, 4 y 5/7/07 y 28 al 30/11/07 se celebraron audiencias públicas para monitorear los planes de recomposición presentados, y para exponer el informe elaborado por la Universidad de Buenos Aires que fue



convocada para evaluar dicho plan, y también fue la oportunidad en la que se contestó demanda.

### **3.- La sentencia y el control de su ejecución**

Tras cuatro de años de intenso proceso, el **8 de julio de 2008 la Corte dictó sentencia definitiva (Fallos 331:1622)** vinculada con la recomposición y prevención del daño ambiental y decidió delegar al juez federal de Quilmes el control de la ejecución de sentencia respecto del PISA (Plan Nacional de Saneamiento Ambiental) a cargo del ACUMAR, para garantizar la inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional de su cumplimiento. El PISA debía perseguir tres objetivos simultáneos consistentes en **mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, la recomposición del ambiente en todos sus componentes** (aire, suelo y agua), y la **prevención de daños** con suficiente grado de predicción.

Allí la Corte trazó ocho ejes o mandas fundamentales del plan que debían ejecutar los demandados:

- 1) Información pública:** *crear un sistema de información pública digital y participativo del proceso de saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR);*
- 2) Contaminación de origen industrial:** *establecer un sistema de inspección periódica de las empresas de la cuenca, para identificar los agentes contaminantes a efectos de intimarlas a su reconversión o su clausura, así como el establecimiento de mediciones frecuentes sobre la calidad del agua, aire y suelo; En esta manda también se incluye la problemática habitacional de las personas cercanas a los focos contaminantes de la CMR;*
- 3) Saneamiento de basurales:** *creando un plan de gestión integral de residuos urbanos, lo que implicaba la erradicación de los basurales a cielo abierto de la vera de la CMR;*



- 4) **Limpieza de márgenes del río:** la idea era el recupero del camino de sirga<sup>7</sup> y establecer espacios de recreación con adecuado parqueado;
- 5) **Expansión de la red de agua potable:** para extender este beneficio a todos los habitantes de la región;
- 6) **Desagües pluviales:** completar las obras de los desagües necesarios;
- 7) **Saneamiento cloacal:** una de las grandes deudas institucionales del territorio que consiste en un adecuado tratamiento del desagüe cloacal.
- 8) **Desarrollo de un plan sanitario de emergencia:** que incluya el nivel de riesgo de la población, las patologías con las que estaban afectadas, y los planes de salud de contingencia para atenderlas, teniendo en cuenta el distinto grado de vulnerabilidad de cada grupo;

Y para garantizar su adecuado cumplimiento la Corte estableció un sistema de controles completo:

- a) **Control de fondos y ejecución presupuestaria a cargo del Congreso Nacional a través de la Auditoría General de la Nación;**
  - b) **Participación ciudadana en el control de cumplimiento por medio de un Cuerpo Colegiado bajo la coordinación del Defensor del Pueblo;**
  - c) **La intervención del Defensor del Pueblo para coordinar acciones con las organizaciones de la sociedad civil y la representación de todo posible damnificado en general;**
- ✓ En 2010 el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) fue aprobado por el Consejo Directivo de ACUMAR<sup>8</sup>, cuyo principal objetivo se definió como:
- Mejorar la calidad ambiental de la cuenca

---

<sup>7</sup> El artículo 1.974 del CCCN “Camino de Sirga. El dueño de un inmueble colindante con cualquiera de las orillas de los cauces o sus riberas, aptos para el transporte por agua, debe dejar libre una franja de terreno de quince metros de ancho en toda la extensión del curso, en la que no puede hacer ningún acto que menoscabe aquella actividad. Todo perjudicado puede pedir que se remuevan los efectos de los actos violatorios de este artículo.” Antes de la reforma del Código Civil la distancia era de treinta y cinco metros.

<sup>8</sup> Aprobado en 2010 y actualizado en 2016. <https://www.acumar.gob.ar/pisa-plan-integral-saneamiento-ambiental/#:~:text=Fue%20elaborado%20en%202009/2010,y%20razonable%20grado%20de%20predicci%C3%B3n.&text=Si%20consider%C3%A1s%20que%20esta%20informaci%C3%B3n,acceso%20a%20la%20informaci%C3%B3n%20p%C3%BAblica.>



- Mejorar las condiciones sanitarias de las márgenes del Río de la Plata
  - Disponer de manera segura las aguas residuales de la CABA
  - Reconponer el ambiente
  - Prevenir daños
- ✓ El 19/12/12 se desdobló la competencia en la ejecución de la sentencia en dos magistrados:
- a) Al juzgado federal N° 12 de Capital Federal se le otorgó el control de contratos en el marco de las obras de agua potable, cloacas, tratamiento de basura, etc.
  - b) Al juzgado federal de Morón, todo el resto que consistía en la supervisión en la ejecución de la sentencia en la cuenta baja (avellaneda, Lanús, lomas, CABA) y media (A. Brown, E. Echeverría, La Matanza, Merlo y Morón) y alta (Cañuelas, Perón, San Vicente, Las Heras y Marcos Paz). Y se desplazó así la intervención del Juzgado Federal de Quilmes que había recibido varios cuestionamientos en la forma de llevar adelante su función. En esa oportunidad la Corte también exhortó al ACUMAR y recomendó a los jueces a controlar y acelerar la ejecución de varias obras de saneamiento pendientes.
- ✓ El 4/10/16 y el 27/12/2016 la Corte volvió sobre la necesidad de contar con información precisa y clara, basados en criterios internacionales de medición e indicadores para que, sobre la base de un calendario también predeterminado, el ACUMAR informara sobre el grado de cumplimiento de objetivos (Fallos 339:1562 y 339:1795).
- ✓ Si bien el **Cuerpo Colegiado integrado por OSC** debía ser coordinado por el Defensor del Pueblo de la Nación, la vacancia de este cargo desde el año 2013 hizo que el 1/11/16 la Corte también **instara al Congreso de la Nación para que se designara un nuevo titular**, y en el interín, autorizó a los restantes del consorcio de OSC a cumplir con dicho rol (Fallos 339:1562). Sin embargo, **nuevamente la política y falta de**



**consensos no acompañó el mandato constitucional**, aún frente a la exhortación de la propia CSJN.<sup>9</sup>

- ✓ El 9/11/2017 **la Corte consideró que los informes de la ACUMAR seguían siendo deficientes** y no adoptaban una metodología adecuada, intimando a la presentación de la información en forma adecuada y bajo pena de multar a su presidente (Fallos 340:1594)
  
- ✓ El 14/3/2018 la Corte celebró una nueva audiencia pública para constatar el cumplimiento de las metas, y el 7/6/2018 retomó su liderazgo en el contralor de la ejecución de la sentencia y, señaló los **defectos y debilidad institucional que estaba presentando el ACUMAR al sub ejecutar su presupuesto 2016 en un 41%**, no mantener una adecuada ejecución de los proyectos iniciados, falta de planificación y manuales de trabajo, el alto grado de agentes contaminantes pendientes de reconversión, así como el **magro porcentaje de relocalización de los asentamientos precarios en la vera de la cuenta (22%)**, así como las falencias en materia relevamiento de las personas afectadas por enfermedades vinculadas con la contaminación denunciada, etc. Motivo por el cual, intimó a dicho organismo a extremar los esfuerzos para lograr un mayor grado de cumplimiento del mandato judicial. (CSJN 1569/2004, (40-M) /CS2 y Fallos 341:597). Esta fue la última audiencia pública.
  
- ✓ El 10/09/19 la Corte **reiteró su criterio inicial de mantener para sí la decisión respecto del reclamo por los derechos de incidencia colectiva** por recomposición del daño ambiental, y por tanto rechazó la litispendencia presentada por las demandadas en los expedientes que

---

<sup>9</sup> Al momento de publicación de este trabajo **continúa la deuda constitucional pendiente**. Como también la falta de consensos políticos para nombrar cargos estratégicos como el Procurador General – en particular en un proceso de implementación del sistema adversarial en el sistema federal- , así como cientos de cargos de jueces, fiscales y defensores oficiales. Esta falta de líderes, dado que todos los que ocupan esas funciones están “provisoriamente” en esos lugares, genera una parálisis en la gestión de las políticas públicas que se deben delinear desde las agencias más importantes del sistema judicial, y también de otras ramas de la administración, porque “nadie tiene estabilidad” y todo pende de los “hilos de la política de turno”.



tramitaban los reclamos individuales por daños y perjuicios (Fallos 342:1477)

- ✓ En los años sucesivos, sin perjuicio de la intervención de los jueces delegados, la Corte continuó manteniendo un rol activo, y avocándose al seguimiento a través de **reiterados pedidos de informes al ACUMAR y los gobiernos involucrados a rendir cuenta de los procesos de recomposición del ambiente y ejecución de las obras**, debiendo en ocasiones exigir una agenda de actividades y nivel de cumplimiento frente a períodos en los que no se obtenían avances significativos (confr. Fallos 339:1795; 340:1594; 341:597; 343:1611 – en éste último se dio intervención al Ministerio Público Fiscal y a la Defensoría General de la Nación para que tomaran intervención en el marco de sus competencias, más allá que ambos fueron convocados desde la primera audiencia pública del año 2006 y subsiguientes).
  
- ✓ El 22/3/21 la **Procuración General de la Nación**, a través del dictamen del Procurador Fiscal Dr. Víctor Abramovich, contestó la vista conferida señalando que “...a 8 años del sistema de delegación de la ejecución de esa sentencia instituido por la Corte, esta PG advierte un estancamiento del proceso de ejecución, que **se evidencia en sucesivos y notorios incumplimientos de las mandas judiciales y un creciente descontento de la población afectada...**”, y en ese marco hizo importantes propuestas para agilizar el proceso de ejecución (CSJ 1569/2004/(40-M)/CS2).<sup>10</sup> Entre los puntos más destacados sugirió:
  - generar un **mecanismo especial de seguimiento de la Corte**: y que la tarea de supervisión del cumplimiento de la sentencia se concentre en la Secretaría Ambiental de la CSJN<sup>11</sup> y en un ministro

---

<sup>10</sup> Las propuestas del MPF reflejan aspectos de las prácticas que desde hace muchos años viene adoptando la justicia de los EE.UU. para la ejecución de los "fallos estructurales" como éste.

<sup>11</sup> La Secretaría de Juicios Ambientales de la CSJN se creó en el año 2015 a través de la Acordada 8/15 y designó como Secretario Letrado al Dr. Néstor Cafferata, que tuvo como antecedente la Acordada Nº 1/2014 que había creado la Oficina de Justicia Ambiental. Sobre Tribunales especializados para la tutela efectiva del ambiente, confr. Sbdar, Claudia <https://www.cij.gov.ar/nota-25245-Tribunales-especializados-para-la-tutela-efectiva-del-ambiente.html>



- de la Corte, o bien que se cree un grupo de trabajo dedicado a ese efecto, de manera de agilizar e impulsar el procedimiento;
- Aumentar la **frecuencia y periodicidad de las audiencias públicas**: incluyendo un sistema contradictorio que promueva la presentación de informes previos por parte de los demandados y demás involucrados;
  - incluir un sistema adecuado de **indicadores de cumplimiento del ACUMAR**: Proponiendo un método desarrollado en conjunto con el CONICET que ya había sido aportado por la PGN el 15/11/19, y reiterado por la fiscalía ante el Jdo. de Morón el 9/11/20;
  - **simplificar el sistema de revisión** de las decisiones de los jueces delegados que se regía por la mecánica de los recursos extraordinarios, y por tanto ralentizaban la revisión y además paralizaba por años la ejecución de las obras o proyectos en conflicto;
  - crear un **cuerpo técnico pericial de consulta** en temas complejos ambientales, hidrográficos, topográficos, urbanísticos o sanitarios, independientes y sin vinculación directa con las entidades a cargo de la ejecución del caso (llámese ACUMAR u otros);
  - reconocer **legitimación procesal autónoma de las defensorías públicas** actuantes ante los juzgados delegados, para garantizar el acceso a la justicia de los vecinos y poblaciones afectadas de la manera más amplia posible;
  - **formalizar un ámbito en el que se discutan diferentes modelos de participación de la población afectada** en las diligencias relevantes del proceso de ejecución;
- ✓ El 30/6/21 la **Defensoría General de la Nación** contestó la vista conferida señalando que:
- las intervenciones de la DGN<sup>12</sup> procuran no transgredir los límites que impone la representación del Defensor del Pueblo (art. 86 de la CN y

---

<sup>12</sup> Un excelente detalle pormenorizado del basto trabajo jurídico y de campo realizado por la DGN, y el abordaje transdisciplinario que realizó todo el equipo conformado a tal fin puede consultarse en



14 a 18 de la Ley 24.284), lo que no excluye la viabilidad de implementar acciones conjuntas encaminadas a solucionar los problemas que se suscitan en el decurso del proceso de ejecución (conf. artículo 35, incisos “b” y “o”, de la Ley 27.149) y en particular los reclamos vinculados con el efectivo ejercicio del derecho a una vivienda digna canalizados en los procesos de relocalización, que a su vez irradian en otros derechos humanos como la salud, la educación, uso y disfrute de agua potable –y sus servicios asociados– y al desarrollo personal en un ambiente lo más sano posible, entre otros.<sup>13</sup>

- La DGN utilizó dos herramientas jurídicas y organizacionales claves:
  - 1) **la creación del Equipo de Trabajo Río Matanza Riachuelo**, por Resolución DGN N° 720/2014, cuyas funciones materiales consisten en: *i) realizar el abordaje territorial en los barrios afectados por relocalizaciones y/o reurbanizaciones; ii) articular los reclamos que puedan suscitarse en dichos procesos; y iii) brindar asistencia, integral y especializada*, 2) estableció un **trabajo mancomunado con la Defensoría Oficial N° 2 de Morón ante el Jdo. delegado, y también con la Defensoría Oficial de CABA** en el marco de un convenio suscripto previamente con la Defensoría General de CABA (resolución DGN N° 1765/2014).
- **coincidió con todas propuestas formuladas por la PGN** reseñadas en el punto anterior agregando algunas particularidades para su mejor implementación, a saber: en cuanto a la mejora de los indicadores de cumplimiento propone que la participación de los afectados e interesados se adecue a los estándares de actuación fijados en las “100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad”. En cuanto a la creación de un Cuerpo Pericial independiente, agrega que sería conveniente la creación de

---

“Gutiérrez, Mariano H, Acosta Magdalena, Mariel y Calderón, Cecilia *“Aportes para la intervención de la defensa pública en casos de injusticia ambiental. Reflexiones desde la Causa Riachuelo”*, así como también en *“Tensiones en la construcción de la estrategia Jurídico-comunitaria en la Causa Riachuelo”* por Agustín Garrone, Andrea Parvu y Romina Tuliano Conde, ambos publicado en Revista del MPD, N°18, págs. 9-52, Buenos Aires, 2023.

<sup>13</sup> Legitimación confirmada por el Juez delegado de Morón, en “ACUMAR s/ urbanización de Villas” (FSM N° 52000001/2013) confirmando vistas a la DGN en el entendimiento de que **coadyuvan al logro de una ejecución más eficiente de la sentencia de fondo.**–



una fuente de afectación específica de fondos públicos con cargo al Tesoro Nacional, cuya administración no debería estar en manos de los sujetos obligados. Respecto al sistema recursivo de las decisiones de jueces delegados, también coincidió con la PGN en que no debería derivar en la paralización de obras y medidas destinadas al cumplimiento del PISA (efecto devolutivo). También adhiere a la incorporación como legitimada de la Defensoría Oficial de CABA, con la que ya venía trabajando en virtud al convenio suscripto, así como las otras defensorías federales ante los juzgados delegados y defensorías provinciales.

- ✓ El 9/4/24 la Corte requirió nuevamente información a la ACUMAR para verificar el grado de cumplimiento de la sentencia dictada en 2008. También se requirió a los juzgados en los que se había delegado la ejecución un informe detallado de los legajos en trámite (Fallos 347:316).
  
- ✓ El 22/5/24 la **ACUMAR** presenta un extenso informe de 171 páginas donde da cuenta del estado de situación de las metas impuestas por la Corte, pero que serán reseñadas en el punto siguiente, dado que fueron receptadas en gran medida por la Corte para describir el grado de cumplimiento de la sentencia de 2008, y justificar el cierre del proceso de ejecución.
  
- ✓ Por su parte, el 17/6/24 el **Cuerpo Colegiado de organizaciones de la sociedad civil (OSC)** presentó un informe crítico respecto del bajo nivel de cumplimiento de las metas planteadas por la sentencia de 2008, señaló falencias de la información aportada por la ACUMAR, solicitó una audiencia pública y puntualizó que:
  - el sistema de indicadores utilizados por ACUMAR refleja de forma parcial y fragmentada la complejidad del nivel de cumplimiento de las metas fijadas;



- las soluciones habitacionales previstas en el Convenio Marco de 2010<sup>14</sup> sólo alcanzaron un 40% sin tener en cuenta el crecimiento poblacional;
- de los 434 establecimientos empadronados, aún 86 poseen planes de adecuación en trámite y 179 sin plan presentado;
- hay deficiencias del ACUMAR para controlar la descargas químicas y orgánicas de origen industrial que son el principal contaminante del agua, sedimentos y aire de la cuenca, aplicando sus Resoluciones 1 y 2 de 2007 que mantiene autorizaciones que están vigentes desde 1970 y que se perpetuarán si se sigue aplicando el modelo de usos del agua aprobado por resolución ACUMAR 283/2019;
- está pendiente la adopción de un Programa Sanitario de Emergencia y un adecuado diagnóstico diferenciado de las enfermedades contraídas por niños, y demás habitantes;<sup>15</sup>
- en los últimos informes no se analiza como evolucionó la calidad del agua en estos 16 años que continúa siendo mala y en un 39% de las muestras no alcanzan el nivel de oxígeno disuelto mínimo requerido, todo lo cual se agrava en la Cuenca Baja donde además debería prohibirse la navegación. También señala que se mantiene una elevada concentración de coliformes totales en particular en ese sector de la Cuenca;
- la misma crítica efectúa respecto del aire (Resolución ACUMAR 2007) dado que, si bien inicialmente indicó los parámetros de varios componentes esenciales, nunca reglamentó el del “benceno” que es un gas cancerígeno. Así como consideran insuficientes las estaciones de monitoreo del aire existentes;

---

<sup>14</sup> Suscripto por las tres jurisdicciones (Nación, CABA y Bs.As.) para desarrollar un plan de urbanización de villas y asentamientos precarios. En el link siguiente se puede consultar el informe detallado de resultados a 2022

<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infoleg/res97-384372.pdf>

<sup>15</sup> Aunque según la CSJN y la ACUMAR el plan esta aprobado y en funciones, y también recientemente se publicó el Plan para 2024/27 <https://www.acumar.gob.ar/prensa/presentamos-el-plan-sanitario-de-emergencia-2024-2027-ante-el-juzgado-federal/>



- también resalta falencias en el Plan hidráulico Villa inflamable y la distribución de bidones de agua potable para la población, así como falta de avances en la relocalización de la Villa 21.24 y la liberación del camino de sirga que sigue incompleta.

#### **4.- El cierre del control del proceso de ejecución.**

Con toda la información actualizada reseñada en el punto anterior, en octubre de 2024 **la Corte dio por cumplida su misión de establecer una estrategia estatal de recomposición y reparación del ambiente en la CMR, dejando de aquí en más la cuestión a cargo de la ACUMAR y los mecanismos de contralor estatal nacional previstos en su ley de creación.** Sin perjuicio de ello, hay consideraciones finales y definiciones jurídicas que merecen destacarse.

La Corte señaló que la pretensión de los actores es un **problema de naturaleza estructural**, lo que implicó que por casi dos décadas el tribunal dispusiera medidas para generar políticas públicas para una mejora de la situación, destacando que **el ambiente es un bien colectivo que pertenece a toda la comunidad, y que es indivisible y no admite exclusión alguna.**

El alto tribunal debió enfrentar una controversia distinta a la clásica bipolaridad, y por tanto tuvo que adoptar una visión policéntrica para considerar aspectos económicos, sociales, políticos y de ingeniería que hacen a la sustentabilidad y funcionalidad del ecosistema, así como al interés de generaciones futuras. Por ello entendió que **el rol de la Corte rompió el *status quo* y generó herramientas normativas e institucionales básicas para facilitar a las autoridades competentes comenzar a trabajar en la remediación del daño ambiental** generado por la contaminación (fallos 340:1695).<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> El Cuerpo Colegiado **presentó un recurso de revocatoria “in extremis”** que no fue aceptado por la Corte, para impedir lo que consideraron una injusticia por evidente error de hecho. Si bien **reconocen el esfuerzo titánico realizado por la Corte** no sólo al dictar la sentencia del año 2008, aprobando el PISA y logrando la creación del ACUMAR, **sino también en todo el esfuerzo realizado por los 14 años siguiente en el control de la ejecución**, entienden como contradictorio el argumento brindado para cerrar el proceso, puesto que, **si su tarea era establecer las metas a cumplir y el órgano a cargo de su instrumentación, su intervención debería haber cesado hace 14 años**, cuando luego de la creación de la



También destacó **que la complejidad de la ejecución, en sentencias de procesos colectivos estructurales, se asienta en tres cuestiones básicas** que hay que tener en cuenta para logra un adecuado resultado, puesto que la finalidad no es contar con una hermosa sentencia declarativa de derechos y obligaciones, sino **provocar una modificación en la realidad y especialmente en la vida de las personas y su medio ambiente**. En tal sentido indicó que en este tipo de procesos:

- *La solución demanda de **políticas públicas e institucionales de varios poderes;***
- *La ejecución de estas medidas, no son de cumplimiento inmediato, sino que requiere fijar **objetivos generales** cuya especificación y **ejecución se trasladan en el tiempo** a medida que las circunstancias lo hacen posible.*
- *A nivel institucional **el proceso concluye cuando se han definido claramente las metas a cumplir y establecido el órgano de su instrumentación.*** Por lo que la Corte estima estos requisitos cumplidos con la aprobación del PISA y la creación del ACUMAR.

Luego se menciona el grado de cumplimiento de cada uno de los ejes propuestos en el PISA, destacando que **“la mayoría de las mandas son de ejecución permanente”** y que **“en todos los casos se encuentran en ejecución con diferente grado de avance, debiendo en todos los casos mejorar de manera continua su nivel de cumplimiento.”** (págs. 20/27)

Y en el voto ampliado del Dr. Ricardo Lorenzetti, se agregan consideraciones muy relevantes, en particular que **“la ejecución, aun después de que cese la supervisión de esta Corte, no puede apartarse de las reglas fijadas en las sentencias declarativas, que causan cosa juzgada”**. Y en el considerando 7° también de este voto, se resumen las pautas a las que deben seguir ajustándose en el futuro todas las partes involucradas, a saber:

---

ACUMAR en 2007, se aprobó el Plan de Saneamiento en 2010. Y en lo demás, sostuvieron los aspectos críticos del alto nivel de incumplimiento de las metas fijadas en 2008 que ya habían reseñado en el informe presentado el 17/6/2024 resumido en el acápite anterior.



- ***El ambiente es un bien colectivo, de pertenencia comunitaria, de uso común e indivisible (Fallos: 329:2316; 340:1695).*** Ello significa que el modo de regular debe ser sistémico y eco-céntrico (Fallos: 340:1695; 342:917; 342:1203; 343:726; 344:174), es decir, enfocado en la cuenca, que es una unidad integral que se refleja en la estrecha interdependencia entre las diversas partes del curso de agua (Fallos: 340:1695; 342:1203); en especial, ***se deben adoptar las medidas para que la naturaleza mantenga su funcionamiento como sistema y su capacidad de resiliencia*** (Fallos: 337:1361; 340:1695).
- Debe tenerse presente que ***el Tribunal reconoció el derecho individual al agua potable, que incide directamente sobre la vida y la salud de las personas***, por lo que es fundamental la protección del agua para que la naturaleza mantenga su funcionamiento como sistema y su capacidad regenerativa y de resiliencia (Fallos: 340:1695).
- ***La protección del ambiente es un criterio ineludible en la adopción de medidas ya que es un componente del “Estado ambiental de derecho”*** (Fallos: 339:515; 344:174). Para la Constitución Nacional ***el ambiente no es un objeto destinado al exclusivo servicio de las personas y apropiable en función de sus necesidades***. Asimismo, permite afirmar la existencia de deberes positivos en cabeza de los particulares y del Estado. En el derecho infra constitucional se desarrollan estos deberes en la Ley General del Ambiente y en el Código Civil y Comercial de la Nación de modo coherente, tanto en el ámbito público como privado (Fallos: 340:1695; 346:209).
- ***En caso de duda, debe interpretarse de manera que se favorezca la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales; principio “in dubio pro natura”*** (Fallos: 342 :1203).
- El ejercicio de los derechos individuales debe ser armonizado con la protección del ambiente (arts. 14 y 240 Código Civil y Comercial de la Nación) para no afectar gravemente la preservación del funcionamiento y la sustentabilidad de los ecosistemas (Fallos: 344:174). ***Tanto el derecho de propiedad como el del desarrollo de una industria lícita deben ser***



***ejercidos de modo sostenible y en consideración de los objetivos generales de bien común*** (Fallos: 342:917).

- Por consiguiente, **no es posible invocar autorizaciones administrativas como fundamento para realizar actividades que contaminen el ambiente**. Ello así, debido a que el ejercicio de los derechos individuales debe respetar los intereses generales de la comunidad y no comprometer la salud pública (Fallos: 31:273).
- ***Debe prevenirse todo daño en el ambiente aplicando incluso el principio precautorio*** (Fallos: 332:663; 333:748, voto del juez Lorenzetti; 337 :1361; 338:80; 338:811; 339:142; 340:1193; 342:1061, voto del juez Lorenzetti; 344:174) que ***implica una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público*** (Fallos: 332:663). Por lo tanto, **no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el efecto**, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiestan.
- ***La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable*** (Fallos: 333:748, voto del juez Lorenzetti; 339:142; 342:917; 343:519). Por esta razón **no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad**, ya que ***la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo, de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras*** (Fallos: 332:663). ***"No se trata de prohibir irracionalmente, sino de autorizar razonablemente"*** (Fallos: 335:387).
- ***La efectividad que se reclama para todos los derechos fundamentales también debe ser predicada respecto de los de incidencia colectiva y en particular del ambiente*** (Fallos: 339:515).

**5.- ¿Qué se logró desde el dictado de la sentencia hasta el momento y cuáles son las cuestiones pendientes? ¿Era el momento de cerrar el proceso de control de la ejecución?**

La pregunta es difícil de responder porque, si nos enfocamos en la recomposición integral del ambiente en un caso complejo como el comentado,



como lo señala la Corte y también los especialistas sobre la materia, la tarea es permanente.

Desde el punto de vista de política judicial, creo que se ha logrado desde la cabeza del Poder Judicial **posicionar el tema de la contaminación de la CMR y la contaminación en general, como una cuestión de Estado**. Basta para advertirlo, la forma en que la Corte encaró la estrategia judicial desde el primer momento, el compromiso demostrado en sus interlocutorios que movilizó todo el andamiaje judicial, generó audiencias públicas<sup>17</sup>, convocó a todos los estados, empresas y operadores interesados, logro un acuerdo tripartito entre las máximas autoridades de Nación, CABA y Provincia de Bs.As. (como pocas veces se vio en la política argentina), incluyó a la sociedad civil, impuso multas personales a funcionarios (otra extrañeza en nuestra cultura judicial y política)<sup>18</sup> y también empoderó al ACUMAR y los jueces delegados para multar y clausurar empresas por incumplimientos. Y aún luego de veinte años por el impacto de sus mandatos, sigue movilizando diversos organismos, provocando rediseño de estructuras del estado (salud, vivienda, desarrollo social), articulación interjurisdiccional, sanción de reglamentos y protocolos, y un enorme presupuesto ( más de u\$s 9.000.000.000 devengados entre 2010 a 2023)<sup>19</sup>, para **una cuestión que tenía más de 200 años sin atención y que por primera vez se la priorizó como “una cuestión social y de violación al derecho humano” a un ambiente saludable que requiere abordaje interdisciplinario y del que el Estado no puede desentenderse.**<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Aquí pueden consultarse las audiencias públicas <https://www.cij.gov.ar/audiencias.html>

<sup>18</sup> Aunque resta confirmar si éstas finalmente fueron ejecutadas y/o abonadas con recursos personales.

<sup>19</sup> El cálculo se practicó tomando en cuenta el presupuesto anual devengado y publicado en la página de la ACUMAR convirtiendo al valor del dólar oficial del Banco Central al 31 de diciembre de cada año (sin aplicar ajuste por inflación que aumentaría más la cifra). El presupuesto en pesos puede verse en la página de ACUMAR <https://monitorpisa.acumar.gob.ar/inversiones/>.

<sup>20</sup> Sobre la responsabilidad estatal por contaminación ambiental y el derecho humano a un ambiente saludable ver la reciente interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la ONU, confr. Marchisio, Adrián *“Pueblos de Sacrificio Ambiental en el Siglo XXI. El caso “Oroya vs Perú” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”*, publicado en este mismo número de la Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente.



Si nos enfocamos en el PISA y la tarea desempeñada por el ACUMAR tomando como referencia la información reseñada por la misma Corte<sup>21</sup>, podemos advertir lo siguiente:

a) **En materia de información pública y metodológica de medición:** luego de varios intentos fallidos se adoptó un sistema de medición (Resolución ACUMAR 209/2023) y un sistema de información pública y datos abiertos con información actualizada denominado “**Monitor PISA**” que es de acceso en la web para cualquier ciudadano.<sup>22</sup>

b) **En materia de contaminación industrial:** que es una de las causas más evidentes de deterioro de la cuenta, se logró lo siguiente:

- ✓ se empadronaron 4.157 industrias, se inspeccionaron más de mil, y a 2023 se determinaron 434 agentes contaminantes de los cuáles 81 son grandes aportantes, 17 de los cuáles se han reconvertido o excluidos debido a la falta de persistencia causal (tarea que es permanente);
- ✓ Se finalizó el Parque Industrial Curtidor (PIC) para relocalizar pequeñas o medianas curtiembres que vertían sus desechos en la cuenca, también la Planta de tratamiento de Efluentes Líquidos Industriales (PTELI) de ese predio, que está concluida en un 80% a mayo de 2024, previendo su finalización en 2025;
- ✓ El Plan de Acción Conjunta del Puerto Dock Sud (PAC) fue considerado cumplido por el Juzgado Federal de Morón el 26-8-21, así como también el Proceso de Preparación para emergencias ambientales para el Polo Petroquímico que desarrolló el ACUMAR.
- ✓ Se trasladó el Mercado de Hacienda de Liniers a la localidad de Cañuelas el 22-5-22, que vertía sus desechos orgánicos sin adecuado tratamiento al arroyo Cildáñez,

c) En cuanto a la **limpieza de los márgenes de la cuenca, saneamiento de basurales y relocalización de familias** cabe señalar lo siguiente:

---

<sup>21</sup> El Cuerpo Colegiado criticó que la Corte tomara en cuenta preponderantemente los resultados presentados por el ACUMAR que es el organismo obligado al cumplimiento, sin contrastar las diferencias formuladas por las otras partes y realizar la audiencia pública solicitada.

<sup>22</sup> <https://monitorpisa.acumar.gob.ar/> Antes de aprobar el último sistema de indicadores en 2023 se habían aprobado las resoluciones 1234/2014, 39/2017 y 281/2021 porque resultaban inconsistentes.



- ✓ Se cumplió con la limpieza y el cierre de los macro basurales y la instalación de 60 estaciones de reciclado. También se está implementando el GIRSU (Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos) al que adhirieron 13 de los 14 municipios de la cuenca.
- ✓ En cuando a la limpieza, desmantelamiento, poda y retiro de residuos en las márgenes del río también se describe como de constante ejecución, habiendo liberado el 89% del camino de sirga con la construcción de un paseo costero y caminos ribereños; En el voto ampliado de Lorenzetti se agrega que se realiza una continua limpieza y mantenimiento de 26.000 metros lineales del cauce principal del río y 103.323 metros lineales de ríos y arroyos, junto con barreras flotantes contenedoras, extrayéndose del cauce principal, un promedio 286 toneladas de basura mensuales.<sup>23</sup>
- ✓ Se retiraron las 80 embarcaciones inactivas o abandonadas que había en el espejo de agua;
- ✓ Se suscribió en 2010 un Convenio Marco entre las jurisdicciones involucradas para ejecutar un Plan de Urbanización para lograr soluciones a 17.771 familias en riesgo ambiental, del que se logró implementar un 40% de las soluciones habitacionales planeadas, lo que representa 7.247 soluciones habitacionales hasta la fecha.
- ✓ En el voto ampliado de Lorenzetti se indica que, para avanzar con el plan de soluciones habitacionales, en 2019 el Juzgado Federal de Morón ordenó al Estado Nacional, PBA y CABA, hasta tanto cumplan con las soluciones habitacionales, retengan para ese destino el 25% de cada proyecto nuevo en la CMR, bajo el control de la AGN, Tribunal de cuentas de la Provincia y la AG de CABA, y también obligó al Estado Nacional a destinar el 25% del préstamo BID 5741/OCAR.

d) Respecto del **agua potable, desagües pluviales y cloacas** indica que:

- ✓ La expansión del agua potable es objeto de nuevos planes directores que se encuentran en ejecución; Lorenzetti en su voto aclara que la Obra del Sistema Agua Sur está en ejecución y beneficiará a la población de Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, y aledaños. La capacidad

---

<sup>23</sup> Lo cual habla a las claras también de la necesidad de educación ambiental de toda la población.



potabilizadora de la Planta General Belgrano tiene un avance del 51% y la apertura del río subterráneo y estación elevadora un 72%

- ✓ En lo que hace a los desagües pluviales están ejecutados en un 94% los planes de drenaje, así como también planes de contingencia para casos de inundaciones, y creación de reservorios;
- ✓ Los planes cloacales al igual que los de agua potable han ido modificándose con el crecimiento demográfico y el uso del suelo, pero se destaca el avance de las obras del **“Sistema Riachuelo”** que se compone de tres tramos o lotes, **que prestará servicio a 4.500.000 usuarios y permitirá incorporarlos al sistema de cloacas.**<sup>24</sup> Y conforme agrega específicamente Lorenzetti **es la primera ampliación troncal en el área metropolitana que se realiza en más de 70 años.**
- ✓ La Planta de tratamiento de Berazategui está en funcionamiento, y en ejecución las de Fiorito, El Jagüel y Laferrere;

e) En cuanto al **plan sanitario de emergencia**, también se indica en la sentencia que:

- ✓ Se finalizó el mapa de riesgo sanitario ambiental (MaRSA), y el Mapa Epidemiológico Ambiental, que es actualizado por el área de salud de cada autoridad sanitaria local;<sup>25</sup>
- ✓ Actualmente en zonas más vulnerables de lleva a cabo evaluaciones integrales de salud ambiental en áreas de riesgo (EISAAR) para trabajar coordinadamente con las Unidades sanitarias ambientales y la red de laboratorios de análisis toxicológicos;

Luego de todo este resumen de resultados, que si bien es cuestionado por algunas partes por provenir de información generada por la ACUMAR, pero que la Corte decidió dar por válidos para fundar su sentencia, es interesante la reflexión del Dr. Ricardo Lorenzetti en su voto ampliado, al señalar que *“luego de los informes de ACUMAR en el sentido de que se ha alcanzado un grado*

---

<sup>24</sup> El lote 1 concluido en 2022 comprende 30 km de túneles que recolectan desagües cloacales en el margen izquierdo del Riachuelo y los transporta a la planta de tratamiento en construcción en Dock Sud. El lote 2 (planta de pre tratamiento y estación de bombeo) esta con un 86% de avance. Y el lote 3 (emisario subfluvial) se finalizó en marzo de 2023 y volcará los líquidos tratados a 12 km de la costa, completando el proceso de depuración.

<sup>25</sup> [www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Methodolog%C3%ADa-MaRSA-DSyEA.pdf](http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Methodolog%C3%ADa-MaRSA-DSyEA.pdf)



*relevante de cumplimiento del programa; **teniendo en cuenta que no hay un momento específico en que se pueda establecer que un sistema ambiental complejo esta descontaminado, ya que cambia permanentemente, corresponde declarar el cese de la supervisión y que la ACUMAR y sujetos obligados sigan cumpliendo el plan**”, para inmediatamente advertir algo que todos los que estudiamos esta materia intuimos, “...**siempre queda la posibilidad de que se los demande por nuevos incumplimientos ante los tribunales competentes...**”<sup>26</sup>*

También cabe destacar como ejemplificadora la tarea de la Defensa Pública Oficial, que recién se incorporó al proceso de ejecución más intensamente a partir del año 2014, creando un equipo transdisciplinario de trabajo<sup>27</sup>y, realizando un trabajo de campo con las personas de carne y hueso implicadas que, junto con las organizaciones de la sociedad civil, permitió corregir algunos defectos de la visión estrictamente jurídica que manejaban los operadores judiciales.

La misión que tuvieron fue **encontrar una modalidad de trabajo que superara los problemas de acceso a la justicia de la población afectada** (de conformidad con las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la justicia de personas en Condición de Vulnerabilidad<sup>28</sup>) **y para ello deconstruir una perspectiva “jurídicocéntrica”, y homogenizante de las necesidades y los derechos para reconstruir una mirada que tenga en cuenta la complejidad de los conflictos sociales judicializados y las comunidades en situación de vulnerabilidad.**<sup>29</sup> En efecto, la ausencia del Defensor del Pueblo en el proceso por la vacancia del cargo, y la estrategia jurídica – comunitaria diseñada por dicho equipo, reforzó la actuación de la defensoría, que los juzgados delegados

---

<sup>26</sup> Pág.10 del fallo del 22-10-24. Esta última frase da a entender que, de presentarse nuevos planteos por incumplimientos de la sentencia de 2008, éstas deberían tramitar ante los juzgados federales de primera instancia según la jurisdicción territorial correspondiente, y no ante la propia Corte.

<sup>27</sup> Integrado por abogados, comunicadores sociales, arquitectos, sociólogos, antropólogos y trabajadores sociales.

<sup>28</sup> <https://www.mpd.gov.ar/index.php/marconormativo-diversidad-cultural/instrumentos-internacionales/3158-las-100-reglas-de-brasil-sobre-el-acceso-a-la-justicia-de-las-personas-en-condicion-de-vulnerabilidad>

<sup>29</sup> “Acosta Magdalena, Gutiérrez, Mariano y Calderón, Cecilia “Aportes para la intervención de la defensa pública en casos de injusticia ambiental...Op. Cit., pág, 11.



sumaron al proceso dialógico de relocalización y/o urbanización de villas y asentamientos.

De modo tal que hay dos formas de analizar los resultados obtenidos en todo el proceso de ejecución. La primera, vinculada con los estándares o mandatos fijados en materia de saneamiento por la sentencia del año 2008, y la restante, por el impacto que significó para todo el espectro del derecho ambiental en la República Argentina y la región.

Y como para todo en la vida hay que tener una visión positiva y superadora, sin dejar de considerar todo el trabajo aún pendiente. Por ello no puedo dejar de reconocer que **hay un antes y un después del paradigma ambiental a partir del caso Mendoza**, y eso es exclusivo mérito de la CSJN Argentina y el apoyo inestimable de la sociedad civil, las defensorías públicas, el ministerio fiscal y las demás agencias que se alinearon, en la medida de sus posibilidades, con el propósito de mejorar el ecosistema Matanza Riachuelo y la vida de las familias directa o indirectamente afectadas por este histórico desastre ambiental.

El efecto de las sentencias de estas características, son transversales a varios ejes y problemáticas, porque no se limitan a una interpelación al poder administrador sobre el cumplimiento de un mandato judicial, sino que **involucra cambios en la sociedad, replanteos político-institucionales, redireccionamiento de recursos del Estado y los particulares**, modificaciones en la forma de atender las políticas sociales y de salud.

En definitiva, lo más importante **es el aprendizaje que dejan en la forma en que se deben abordar los casos ambientales, ya no sólo como una cuestión de vulneración de derechos colectivos, sino como una cosmovisión del paradigma ambiental que lleva a repensar todas las formas de intervención del Estado y los particulares en la relación con nuestro hábitat y su protección para el disfrute de generaciones futuras.** Ello implica **redireccionar el objeto de protección, no tan sólo en una visión antropocéntrica**, en la que sólo lo que afecta a la vida del ser humano es merecedor de protección ambiental, **sino en una visión eco- céntrica en la que todos los seres vivos son merecedores de esa protección**, en tanto la ciencia



ha comprobado la interdependencia que todos los factores bióticos y abióticos poseen ***para que siga subsistiendo esta gran “familia humana” en éste, nuestro único planeta.***<sup>30</sup>

No hay dudas que aún resta aún mucho por hacer, pero los objetivos y los responsables de completarlos están claramente identificados y el proceso de ejecución también se encuentra encaminado con gran estado de evolución.

## **6.- La problemática social reflejada en la relocalización de los asentamientos precarios. Sentencia dialógica y cosa juzgada dinámica. ¿Y la responsabilidad empresarial?**

El eje habitacional de la problemática ambiental es un claro ejemplo de cómo, una sentencia colectiva de reforma estructural, **como decisión política que también es, genera cambios en todo el tejido social**, y el entramado dialógico que provoca este tipo de decisiones judiciales que van adaptándose a las necesidades de la población. Por ello **la decisión judicial tiene que ser de carácter general y flexible**, de modo tal de dar posibilidad a la administración de recomponer el ambiente a medida que evoluciona el reacomodamiento de los afectados, de modo tal que el remedio no sea peor que la enfermedad.

Esta es una de las características de este tipo de sentencias que entran en la categoría de **“cosa juzgada dinámica”**, que doctrinariamente en Brasil ha desarrollado Antonio Do Passo Cabral<sup>31</sup>, en el sentido de interpretar con algunos matices el concepto de cosa juzgada que, **sin perder la inmutabilidad de su estructura sustancial y consistencia, permite una adaptación a las necesidades de los procesos dinámicos de ejecución** en procesos estructurales como el que nos convoca. Desde esta concepción, la seguridad jurídica pasa a ser, no sólo una preocupación del pasado, sino también con actos y acontecimientos del futuro. Con ello se busca un formato dinámico de seguridad que permita márgenes de modificación de las estabildades

---

<sup>30</sup> Marchisio, Adrián *“Pueblos de Sacrificio Ambiental en el Siglo XXI... Op. Cit.*

<sup>31</sup> Do Passo Cabral, Antonio *“Cosa Julgada dinámica: límites y objetivos e temporais”*. Revista de la Universidad de Rio de Janeiro, 2012, pág. 32.



adquiridas, de modo tal de unir la cosa juzgada y los cambios necesarios en el contenido de los actos del proceso.<sup>32</sup>

Se trata de romper el esquema en virtud del cual, la seguridad jurídica sólo se lograría con la inmutabilidad de la sentencia, hacia otro en el cual ella se logra con una adaptación continua de la sentencia a las necesidades del caso, en particular en casos complejos. **La readecuación y reestructuración del concepto de cosa juzgada hacia una perspectiva más dinámica y sistémica, que permita su variabilidad incluso en la etapa de ejecución de la sentencia, llevará a una mejor efectividad en la restauración de los derechos vulnerados.**<sup>33</sup>

Esto se vio claramente plasmado en el cambio de criterios que desde el año 2012 fue adoptando la Corte, a través de los jueces delegados (primero el de Quilmes y luego el de Morón), respecto a la relocalización de las familias que habitaban en la vera de la CMR. Siendo que en una primera intervención **se hablaba de “erradicar”, luego de “re localizar”, y finalmente en “re urbanizar”**. Pasando los vecinos que vivían en la vera de la cuenca de ser “co-causantes de la contaminación”, a ser las poblaciones vulnerables “víctimas” de ésta, y por tanto merecedoras de atención específica del Estado que los había desprotegido por años.<sup>34</sup> Algo de sentido común, nadie quiere vivir sobre un basural y rodeado de agua contaminada por plomo, arsénico y otros venenos, si no es porque no queda otra opción habitacional mejor, y existe una ausencia estatal para ofrecer soluciones más dignas.

El programa de saneamiento implicaba un proceso de recupero del camino de sirga y también de mejora de las condiciones de vida de las poblaciones asentadas en dicho camino. Se tomó como criterio de relocalización la liberación del camino de sirga, cuando luego la experiencia demostró que la

---

<sup>32</sup> Do Passo Cabral, Antonio op cit. Pág. 530.

<sup>33</sup> Sedlacek, Federico “Nuevas herramientas para la ejecución de resoluciones en litigios estructurales”, Revista de Derecho Procesal <https://biblioteca.mpf.gov.ar/meran/opac-detail.pl?id1=23648&id2=24672> pág. 166/7.

<sup>34</sup> Obligación que claramente ya ha formulado la CIDH en la OC 23/17 en términos generales, sino que recientemente (2024) lo señaló como una exigencia para el abordaje estatal de la problemática, al condenar al estado de Perú en un caso de contaminación ambiental de todo un pueblo por un emprendimiento metalúrgico. Así también lo reconoció la ONU Res. A/76/L/75 del 26/7/22. Confr. Marchisio, Adrián “Pueblos de Sacrificio Ambiental en el Siglo XXI... Op. Cit.



problemática debía abordarse integralmente, es decir más allá de los 35 metros de la CMR.<sup>35</sup> Y lo que comenzó interpretado inicialmente por el juez delegado de Quilmes como proceso de “erradicación de las villas”, que eran visualizadas como factores “contaminantes” y parte del problema<sup>36</sup>, con el paso del tiempo, la intervención de la OSC, las audiencias públicas, y el trabajo en terreno de las defensorías públicas, fue replanteado por el Juez delegado de Morón, **como una cuestión de “relocalización de familias” afectadas por la contaminación de la cuenca**<sup>37</sup>.

En este proceso dialógico que generó la sentencia, la resistencia y sentido de pertenencia de los habitantes de la Villa Inflamable obligó a replantear los procesos de relocalización y reemplazarlos por **“planes de urbanización” de asentamientos precarios**.<sup>38</sup> Puesto que al revisar la cuestión, un nuevo estudio ambiental determinó que la contaminación del suelo se presentaba sólo en quince puntos que podían ser remediables, y por tanto la relocalización no era la única alternativa posible o menos gravosa. De modo tal que los vecinos, con el asesoramiento de la OSC, en particular ACIJ y las defensorías, **generaron el empoderamiento del barrio y lograron poder discutir con las autoridades gubernamentales y judiciales la mejor estrategia aplicable**.<sup>39</sup>

Por otro lado, corresponde reflexionar sobre la distribución de responsabilidades y desdibujamiento de la responsabilidad empresarial que no ha sido abordada con profundidad ni en la sentencia de 2008 ni en esta etapa de cierre de la ejecución. Como señala el equipo de trabajo de la defensoría general, la legislación internacional de derechos humanos, también en materia ambiental, **pone énfasis en los déficits, malas prácticas y obligaciones de los Estados, colocándolos en un lugar de ineficientes, pero usualmente no pone la lupa sobre los sujetos activos causantes de estos problemas, que en general son grandes corporaciones**. Ello no significa que los estados están exentos de

---

<sup>35</sup> Con la sanción del nuevo CCCN el camino de sirga se redujo a 15 metros.

<sup>36</sup> Resolución del Juzgado Federal de Quilmes del 7/7/09.-

<sup>37</sup> Cambio plasmado en la sentencia de la Corte del 19/12/2012.-

<sup>38</sup> En 2017 como resultado del trabajo de las defensorías públicas, MPF y la ACUMAR se aprobó el “Protocolo para el Abordaje de procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la CMR” Resolución ACUMAR 420/E 2017.

<sup>39</sup> Jorge, Camila; Marino, Catalina; Saucedo, Virginia y Vitale, Pablo “A quince años del Fallo Mendoza: experiencias de empoderamiento jurídico en Villa Inflamable”, Revista MPD, 2024, pág. 167.



responsabilidad, porque claramente, hay un deber objetivo de controlar a las empresas y los efectos nocivos que estas puedan causar sobre la población y el medio ambiente, pero también es conocido por todos que a veces los estados carecen de la fortaleza institucional o política para enfrentar a las grandes empresas o corporaciones internacionales.

En ocasiones, bajo el discurso de que el problema ambiental es de todos, se impone la carga de su resolución a “todos por igual”, incluyendo también a los grupos vulnerables, que ni siquiera tendrían que soportar la carga de ser agentes de solución del problema ambiental, ***sin tener en cuenta en dicha distribución de responsabilidades, el aporte histórico a la situación de cada agente, la capacidad y realidad de cada organización o grupo humano.***<sup>40</sup>

Desde una visión más sociológica de la ecología política latinoamericana, podría señalarse que en sus inicios y aún en gran medida actualmente, la injusticia ambiental es producto de un largo proceso de dominación y desposesión del capitalismo, que se cristaliza en el extractivismo de materias primas para su exportación. Aún hoy muy vigente por estos lares por la actividad de extracciones de oro y otros minerales a cielo abierto en el interior del país, o las promesas del litio, cobre y demás.<sup>41</sup>

En ese marco se advierte que, al momento de realizar el balance de las acciones y resultados obtenidos, **poco se dice en la sentencia del destino de las empresas inicialmente demandadas, como tampoco de si éstas contribuyeron económicamente al proceso de saneamiento**, siendo que el mayor nivel de contaminación no puede achacarse a las familias vulnerables que vivían en la vera del río, sino a los doscientos años de contaminación industrial sin control que generaron las empresas que vertieron y en algunos casos siguen vertiendo sus desechos industriales o cloacales en el Riachuelo.

Y si bien el proceso de saneamiento fue soportado por el Estado, ello **no hace más que distribuir la responsabilidad entre todos los ciudadanos, sin diferenciación de niveles de responsabilidad en la contribución directa al daño provocado por algunos.** Puesto que los más de nueve mil millones de

---

<sup>40</sup> Gutiérrez /Acosta Magdalena/Calderón Op. Cit. Pág. 14.

<sup>41</sup> Alimonda Héctor, Toro Pérez Catalina, Martín Facundo Coordinadores “Ecología Política Latinoamericana”, CLACSO, Buenos Aires, 2017



dólares (u\$ 9.000.000.000) asignados desde 2010 a 2023 al ACUMAR fueron costeados con los impuestos de todos los argentinos por igual.<sup>42</sup>

Algo también inusual en la historia de los casos judiciales, es que históricamente muchos de los defectos que se observan en la función de policía de la administración como colaborador del sistema judicial, consiste en la falta de presupuesto, y la pobre asignación de personal (inspectores) para efectuar contralor en el territorio, tal como frecuentemente ocurre con la venta de medicamentos y/o de alimentos en mal estado ofrecido en los espacios públicos.<sup>43</sup> En este caso, no sólo se asignó mucho presupuesto al organismo encargado de controlar la contaminación industrial, sino que según el informe anual 2018, ACUMAR **“contaba con un plantel de 86 personas para las tareas de fiscalización y adecuación. Sobre estos totales, 36 inspectores y no menos de 10 analistas realizan diariamente intervenciones (inspecciones como toma de muestras) en la Cuenca Matanza Riachuelo. Para esto se valen de la flota de 16 vehículos que cuenta el organismo que inspecciona alrededor de 12.000 establecimientos, distribuidos en los 2200 km<sup>2</sup> que abarca la Cuenca Hídrica sobre 14 Municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires...”**<sup>44</sup>

Y en contraste con todos esos recursos, **se observa que de los 16.701 establecimientos identificados, en nueve años sólo 238 fueron clausurados preventivamente**, lo que implica “o que las empresas hicieron muy bien” sus procesos de reconversión para no contaminar, o que a la luz de la contaminación aún presente en la cuenca “los controles fueron algo laxos”.<sup>45</sup> Por ello, entiendo que **la dimensión empresarial en términos de contaminación ambiental en la sentencia de clausura del control de la ejecución, como desde sus**

---

<sup>42</sup> Sólo entre 2010 y 2023 inclusive se gastaron nueve mil millones de dólares (u\$ 9.000.000.000). El cálculo se practicó tomando en cuenta el presupuesto anual devengado y publicado en la página de la ACUMAR convirtiendo al valor del dólar oficial del Banco Central al 31 de diciembre de cada año ( sin aplicar ajuste por inflación lo que aumentaría la cifra). <https://monitorpisa.acumar.gob.ar/inversiones/>.

<sup>43</sup> [https://www.clarin.com/sociedad/descontrol-medicamentos-dice-AGN\\_0\\_HJUdq-povXl.html?srsId=AfmBOopU-C0tabUiECsrhnKHo2T6KzKvNE3cwxtxdIWflpLG0LNbdwr7](https://www.clarin.com/sociedad/descontrol-medicamentos-dice-AGN_0_HJUdq-povXl.html?srsId=AfmBOopU-C0tabUiECsrhnKHo2T6KzKvNE3cwxtxdIWflpLG0LNbdwr7)

<sup>44</sup> [https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Informe-Congreso-2018.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Informe-Congreso-2018.pdf?utm_source=chatgpt.com)

<sup>45</sup> ACUMAR informó a la Corte en diciembre de 2017 que de **“16.701 establecimientos industriales 1.385 fueron declarados Agentes Contaminantes, 456 fueron declarados Reconvertidos. Y las clausuras vigentes acumuladas a diciembre de 2017 alcanzan las 238, de estas clausuras 31 se realizaron durante el 2017. Las constataciones de clausura se realizan coordinadamente junto a las autoridades de las jurisdicciones locales, Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) en el caso de Provincia de Buenos Aires, y la Agencia de Protección Ambiental (APRA) en la Ciudad de Buenos Aires.”**



**inicios, sigue ausente**, orientándose casi exclusivamente al incumplimiento estatal por falta de control, pero con una distribución de responsabilidades desigual en orden al aporte de los distintos agentes que coadyuvaron a esta situación de degradación. De hecho, ni siquiera sabemos que pasó con las 44 empresas inicialmente demandadas a las que se sumó luego AYSA, gran agente contaminador, puesto que según informó la propia ACUMAR **“Las causas de contaminación del río se deben el 70% al vuelco de efluentes cloacales, y el 30% restante a actividades industriales y residuos sólidos urbanos.”**<sup>46</sup>

Si se quiere, otra de las particularidades detectadas en la sentencia es que **dispone que las “costas” sean soportadas «en el orden causado» sin brindar mayor fundamentación ni justificación al respecto.** Esto es un problema porque el CPCCN establece que, para apartarse del principio objetivo de la derrota (quien pierde, paga) el tribunal debió haber expresado las razones que lo llevaron a eso.<sup>47</sup> ¿No era legítimo el reclamo de las familias acompañadas por las OSC, no fue reconocido que las empresas y el Estado fueron co-responsables de la contaminación y el estado deplorable de la cuenca por desidia histórica, pero responsables al fin? ¿Porque entonces las costas por su orden?

En el caso “La Oroya” de Perú<sup>48</sup>, la CIDH claramente en un proceso de características similares, analizó esta cuestión y estableció por primera vez en la historia, no sólo indemnizaciones en dólares para cada una de las víctimas, sino también fijó las costas a la demandada y las OSC recibieron una compensación por su trabajo letrado de asesoramiento. **Fijar costas a los demandantes de este tipo de reclamos desincentiva este tipo de procesos** y genera un precedente que, si no se encuentra debidamente fundado, puede ser repetido por tribunales inferiores, con el impacto negativo que en términos de acceso a la justicia ello puede implicar.

---

<sup>46</sup> Informe anual ACUMAR 2022 pag. 10 [https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Informe-Anual-2022\\_web\\_2023.pdf](https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Informe-Anual-2022_web_2023.pdf)

<sup>47</sup> Verbic, Horacio <https://classactionsargentina.com/2024/10/29/procesos-estructurales-y-proteccion-del-ambiente-y-la-salud-la-csjs-dio-por-terminada-la-causa-mendoza-beatriz-y-por-finalizada-la-supervision-de-cumplimiento-de-la-sentencia-de-2008-fed/>

<sup>48</sup> Marchisio, Adrián “Pueblos de sacrificio ambiental en el Siglo XXI...” Op. Cit.



## 7.- Algunas consideraciones respecto de los procesos colectivos estructurales y la ejecución de la sentencia. El aprendizaje que nos queda.

Los procesos colectivos estructurales, también denominados “**macro sentencias**” o “**sentencias piloto**” tienen su origen en el derecho anglosajón, y fue en la década del sesenta en Estados Unidos donde comenzó al principio como una creación pretoriana (*structural injunctions*), y luego se cristalizó en normas específicas.<sup>49</sup> Surgen por la necesidad de resolver problemas generales y reiterados que se plantean frente al sistema judicial, que implican violaciones sistemáticas de derechos humanos producto de fallas o desequilibrios estructurales. Motivo por el cual la solución no está en la remediación de los casos individuales identificados a priori, sino que al advertir que la génesis de estas violaciones a los derechos fundamentales es generalizada y tiene que ver con la reorganización de una institución o sistema, **la vía más adecuada es abordar el problema de diseño estructural, que en la mayoría de los casos involucra al poder administrador.**

En Estados Unidos en sus inicios los principales motivos que generaron procesos colectivos estructurales tuvieron que ver con discriminación racial, pero luego también se extendió a cuestiones vinculadas con el sistema carcelario, establecimientos de salud mental o cuestiones del derecho del consumidor.<sup>50</sup> Como bien señaló la Corte Constitucional colombiana “...*Estas órdenes están dirigidas a que se adopten decisiones que permitan superar tanto la insuficiencia de recursos, como las falencias en la capacidad institucional. Ello no implica que, por vía de tutela, el juez esté ordenando un gasto no presupuestado o esté modificando la programación presupuestal definida por el legislador. Tampoco está delineando una política, definiendo nuevas prioridades, o modificando la política diseñada por el legislador y desarrollada por el ejecutivo ....*”<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Desde el año 2003 Estados Unidos cuenta con la Regla de Procedimiento Civil Federal 53

<sup>50</sup> Para profundizar sobre el instituto de la “Injunction”, FISS, Owen M. “The Civil Rights Injunction” Yale Law School (1978) <https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=harris> y también Chayes, Abraham “The forms of Justice” Harvard Law Review- mayo 1976 vol. 89

<sup>51</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T 025. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>



Lo que ocurre en estos supuestos es que el **juez o tribunal desarrollan “el marco” en el cual las autoridades estatales deben diseñar o implementar las medidas adecuadas para garantizar la solución integral**, atendiendo al principio de coordinación entre los órganos de gobierno.<sup>52</sup> Y luego realizan un seguimiento de la sentencia para verificar que se hayan modificado los problemas estructurales detectados. Son decisiones que generan efectos particulares (inter partes) y efectos generales (inter communis) que apuntan a remediar una vulneración masiva, reiterada y sistemática de derechos humanos.

53

Por lo cual, si bien en ocasiones son pasibles de críticas del poder administrador que se siente controlado, no deben ser vistas como una violación a la separación de poderes, sino como **una forma de concretar la actividad estatal en una sociedad democrática constitucional, entendida como una acción coherente de diversos actores que coordinan esfuerzos en pos de la plena vigencia del Derecho Internacional de los Derechos Humano.**<sup>54</sup> Puesto que los jueces influyen en dos relaciones de poder, 1) el equilibrio entre los poderes del Estado, y 2) el equilibrio entre el poder del Estado y los derechos de sus habitantes, y la teoría constitucional ya ha señalado que cuando los Tribunales Superiores ejercen el alto rol político de controlar la constitucionalidad de normas y actos de los demás poderes, deben hacerlo en pos de garantizar a los justiciables el máximo goce posible de sus derechos.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Principio de cooperación que rige nuestra Constitución como aquél que “convoca a los poderes políticos encargados de tomar la decisión política nacional, a la tarea de crear el derecho. Dicha convocatoria está dirigida a los Poderes legislativo, ejecutivo y judicial, quienes encuentran en la distribución de funciones establecida por la Constitución Nacional, las competencias particulares para la realización conjunta de la función” Quiroga Lavié, Humberto. “Derecho Constitucional”, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, año 1978, pág.428.

<sup>53</sup> Miranda Bonilla, Haideer “Las sentencias estructurales en la actuación de la Sala Constitucional de Costa Rica” <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/view/35777>

<sup>54</sup> Nash Rojas, C., Núñez Donald, C. “La tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales en Latinoamérica”. Colección de Derecho Procesal de los Derechos Humanos, 8, págs.136 –194, Bogotá, Colombia, 2005.

<sup>55</sup> Manilli, Pablo Luis “Teoría Constitucional. Ed. Hammurabi, Bs.As. 2014, pág. 220.



En la sentencia de la Corte Constitucional colombiana citada<sup>56</sup> fue donde se elaboró el concepto de “**estados de cosas inconstitucional**”<sup>57</sup> y se enumeraron las características de las sentencias estructurales, que coincide también con el concepto adoptado por el derecho procesal constitucional argentino, en cuanto se requiere: 1) *La vulneración masiva y generalizada de derechos constitucionales que afectan a un número significativo de personas;* 2) *La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos;* 3) *La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos;* 4) *La existencia de un problema social cuya salida compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones, o modificación de diseño estructural a las agencias destinadas a solucionar estos problemas.*

En resumen, se trata de **sentencias que vienen enderezar o activar la función del Estado** que, por deficiencias presupuestarias y/o estructurales de distinto orden, afectan a un número importante y a veces hasta indeterminado de personas, que de no ser abordado en forma integral, difícilmente lograría la satisfacción de los derechos constitucionales vulnerados, de modo tal de trasladar al plano real los derechos enunciados idealmente en la Constitución Nacional, que en el caso que nos ocupa están previstos esencialmente en el artículo 41 y la Ley General del Ambiente, entre otros.

Como señala Miranda Bonilla, el éxito de las sentencias estructurales se encuentra en su cabal cumplimiento, motivo por el cual es fundamental la labor de supervisión que lleve a cabo el tribunal, pidiendo informes periódicos a las autoridades y realizando audiencias de supervisión. Del mismo modo que la Corte IDH pide informes periódicos al Estado condenado y ordena la realización

---

<sup>56</sup> En Costa Rica también se han resuelto problemas vinculados con tratamientos de HIV, trasplante de órganos, vacunación de menores de edad, demoras en la atención de servicios públicos de salud, entre otros.

<sup>57</sup> En Colombia el concepto de Estado de Cosas Inconstitucionales (ECS) es una creación jurisprudencial desarrollada a partir del año 1997 con la sentencia de unificación SU-559, y luego complementado y aplicado en las sentencias T-153/1998, T-590/1998, T-388/2013, T-025/2004, T-762/2015 y T-276/2017.



de audiencias orales y privadas con las partes, a fin de evidenciar los alcances en la aplicación de las reparaciones ordenadas en la sentencia.<sup>58</sup>

Es un remedio judicial utilizado con sus particularidades en Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Holanda, India, Perú<sup>59</sup>, Sudáfrica, entre otros, así como también aplicado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>60</sup>

En el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>61</sup> estas sentencias de carácter estructural llevan la denominación de “sentencia piloto”, que consiste en casos repetitivos originados en una misma disfunción a nivel nacional, por lo cual ***se identifica los problemas estructurales que subyacen a dichos casos e impone a los Estados la obligación de resolverlos, indicándoles claramente el tipo de medidas correctivas necesarias*** que han de adoptar (incluyendo en muchos casos reformas legislativas) y, suspendiendo por un determinado plazo el trámite de procesos similares, con la condición de que el gobierno del Estado demandado actúe con celeridad en la adopción de las medidas nacionales requeridas para cumplir con las exigencias impuestas por la sentencia. La primera sentencia piloto fue el caso [Broniowski v. Poland](#) del 22 de junio de 2004, pero luego se reguló en marzo de 2011 al modificar el art. 61 del Reglamento del TEDH.<sup>62</sup>

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también desde el año 1998 comenzó a resolver una serie de casos vinculados con violaciones estructurales de derechos humanos, brindando una respuesta integral en vez de resolver sólo los casos concretos, en la mayoría de los supuestos se trató de temas referidos a pueblos originarios, mujeres, niños,

---

<sup>58</sup> Miranda Bonilla, Haideer Op. cit.

<sup>59</sup> Un estudio exhaustivo sobre el proceso estructural por contaminación y la intervención de la CIDH en el caso de Perú ver en Marchisio, Adrián “Pueblos de Sacrificio Ambiental en el Siglo XXI... Op. Cit.

<sup>60</sup> La reseña más actualizada de este tipo de procesos y algunas sentencias en particular ver en Lorenzetti, Ricardo y Lorenzetti, Pablo “Derecho Ambiental”, Op. Cit., Bs.As. (2024) pág. 403-492.

<sup>61</sup> <https://www.csjn.gob.ar/dbre/Sentencias/cedhSentenciasPiloto.html>

<sup>62</sup> Algunos de los casos más relevantes son: Sentencia del 10-1-2012, [Ananyev and Others c. Rusia](#) sobre tratos inhumanos y degradantes en el sistema carcelario; Sentencia del 15-1-2009, [Burdov c. Russia](#) y Sentencia del 28-7-2009, [Olaru and Others c. Moldova](#) por prolongada falta de ejecución de las decisiones judiciales y falta de recursos a nivel nacional; Sentencia del 2-9-2010, [Rumpf c. Alemania](#) por excesiva duración de los procedimientos y falta de recursos internos; Sentencia del 22-6-2004, [Broniowsky c. Polonia](#) referida al derecho a la propiedad; Sentencia del 23-11-2010, [Greens and M. T. c. Reino Unido](#) sobre elecciones libres, entre otras.



personas privadas de la libertad, migrantes, desplazados y discriminación por orientación sexual, entre otras.<sup>63</sup>

## **8.- Las dificultades en la ejecución de las sentencias colectivas de reforma estructural y las notas distintivas del caso “Mendoza”.**

En el acápite anterior abordamos este tipo de sentencias desde el punto de vista teórico, pero no todo es tan sencillo en el mundo del derecho cuando los mandatos judiciales requieren un cambio rotundo de las estructuras estatales para generar cambios concretos en la vida de los ciudadanos. Máxime, como ocurre en nuestro país, cuando este tipo de procesos no están específicamente regulados en los ordenamientos procesales y existe una alta reticencia de los otros poderes del Estado para acatar órdenes del Poder Judicial, al que entienden como un poder carente de legitimidad para este tipo de mandados, por no haber sido elegidos por voto popular.

Por ello, como señala Verbic<sup>64</sup>, las dificultades en el cumplimiento de las sentencias de reformas estructurales consisten en **“dificultades procedimentales”**, **“dificultades políticas”**, y una tercera que me atrevo a agregar, en particular en materia ambiental, que son las **“dificultades económicas y temporo-espaciales”**. Puesto que más allá de que podamos resolver los obstáculos procesales para llegar a una buena sentencia, con diseño de mecanismos adecuados de seguimiento de ejecución, y que logremos la voluntad política de realizar las modificaciones estructurales, de gestión, y/o legislativas necesarias, **si el Estado carece de los medios económicos suficientes para los procesos de saneamiento ambiental** en toda su extensión (que en muchos casos, como en el que nos ocupa, es permanente y policéntrico) **difícilmente podemos generar el cambio en la calidad de vida de los ciudadanos y la recuperación del ecosistema afectado por la**

---

<sup>63</sup> Nash Rojas, C., Núñez Donald, C. (2015). La tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales en Latinoamérica. Derecho Procesal de los Derechos Humanos, 8, 136 –194. Instituto Interamericano de DDHH.

<sup>64</sup> Verbic, Francisco “Ejecución de sentencias en litigios de reforma estructural en la República Argentina” (2017)  
[https://www.academia.edu/33441612/Ejecución\\_de\\_sentencia\\_en\\_litigios\\_de\\_reforma\\_estructural\\_Dificultades\\_políticas\\_y\\_procedimentales\\_que\\_inciden\\_sobre\\_la\\_eficacia\\_de\\_estas\\_decisiones](https://www.academia.edu/33441612/Ejecución_de_sentencia_en_litigios_de_reforma_estructural_Dificultades_políticas_y_procedimentales_que_inciden_sobre_la_eficacia_de_estas_decisiones)



**actividad humana**, para hacer honor al principio de tutela judicial efectiva en los términos señalados por la CIDH.<sup>65</sup>

Claro que la falta de medios económicos no debe funcionar como una excusa para desatender a priori el mandato judicial, puesto que como en toda administración, en la Estatal también es importante establecer prioridades, y en este marco, el cumplimiento de una sentencia de reforma estructural por violación a los derechos humanos, como ya claramente a calificado la ONU y la CIDH, la afectación del medio ambiente debiera estar al tope de éstas.<sup>66</sup>

La “**dificultad procesal**”, tiene que ver con la carencia de reglas claras, no sólo para el dictado de una sentencia adecuada en procesos estructurales colectivos, sino además en cómo efectuar el seguimiento de la ejecución de la sentencia, que es el aspecto más importante de este tipo de resoluciones. Si bien la Corte desde “Halabi” viene innovando en esta materia de acciones de clase, y ha reclamado la reglamentación de herramientas procesales adecuadas para procesos colectivos, aún no contamos con dichas normas. A pesar que a nivel regional desde el año 2004 se aprobó el Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica.<sup>67</sup>

Por ello, en el caso “Mendoza”, así como también anteriormente en el caso “Verbitsky” a través de la invitación a crear mesas de trabajo interinstitucional, la Corte tuvo que seguir innovando y haciendo camino al andar. Puesto que lo que caracteriza un sistema protector de derechos fundamentales, en este caso el derecho a un ambiente saludable, no es la enunciación teórica en la Constitución (art. 41 CN), ni en la Ley General del Ambiente (25.675), sino **la existencia de herramientas procesales que aseguren su efectiva vigencia en caso de inacción o desconocimiento por parte de las autoridades.**<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> CIDH caso “Mejía Idrovo vs. Ecuador”, sentencia del 5-7-2011 párrafo 84 y caso “Furlán y familiares vs. Argentina” sentencia del 31-8-2012, párrafo 149. El autor señala como ejemplos no sólo el caso “Mendoza”, sino también “Verbitsky” (condiciones de detención), “Badaro, Adolfo” sentencia del 8/8/06 causa B.675.XLI (jubilación razonable) “Mignone” sentencia del 9/4/02 (sufragio de los detenidos), “Halabi” sentencia del 24/2/09 (derecho a la privacidad), entre otros.

<sup>66</sup> Sobre el carácter de derecho humano inalienable del derecho a un medio ambiente saludable en el contexto internacional ver Marchisio, Adrián “*Pueblos de Sacrificio Ambiental en el Siglo XXI...*” Op. Cit.

<sup>67</sup> Publicado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal [www.iibdp.org//wp-content/uploads/2020/08/IIDP\\_Codigo\\_Modelo\\_de\\_Procesos\\_Colectivos\\_Para\\_Iberoamerica.pdf](http://www.iibdp.org//wp-content/uploads/2020/08/IIDP_Codigo_Modelo_de_Procesos_Colectivos_Para_Iberoamerica.pdf)

<sup>68</sup> Botassi, Carlos “Los DESC en la Constitución Argentina”, Ed, Alerta Bibliográfico, Buenos Aires, 2008, pág. 140



En la dimensión de los procesos colectivo, frente a la inacción legislativa, y luego de los precedentes “Halabi” y “Padec” (Fallos: 336:1236) se creó el Registro Público de Procesos Colectivos, por medio de la Acordada 32/2014<sup>69</sup> y también por Acordada 12/2016<sup>70</sup> se reguló algunas cuestiones atinentes a estos procesos hasta tanto se sancione una ley específica.

En efecto, utilizó herramientas muy efectivas como fueron las periódicas audiencias públicas con intervención de todos los involucrados, la participación de la sociedad civil a través de la creación de un “Cuerpo Colegiado” de OSC con representación unificada y bajo la coordinación del Defensor del Pueblo (coordinación que luego se complicó por la acefalía del cargo – otra vez por desidia política aún sin cubrir), la intervención del Conicet, de la UBA y expertos de varios organismos de renombre para aportar soluciones técnicas y evaluar los planes de saneamiento, la aplicación de multas (astreintes)<sup>71</sup> en cabeza del titular de la Secretaría de Medio Ambiente en su carácter de Presidente de la ACUMAR<sup>72</sup> (algo que causó gran extrañeza en los funcionarios porque éstas no eran aplicadas al Estado sino al funcionario en forma personal)<sup>73</sup>, y otros tantas exhortaciones y pedidos de informes periódicos. También luego de la sentencia, continuaron los procesos de control de la ejecución con intimaciones a la ACUMAR para cumplir con los ocho ejes o mandas principales trazadas en el PISA, y la exigencia de que la información y el nivel de cumplimiento de cada manda, fuera brindada bajo metodología científica, de modo tal que varias fueron las correcciones que debieron hacerse no sólo desde el punto de vista procedimental, sino también respecto de la forma de ejercer el control de cumplimiento, a los fines de facilitar el diálogo interinstitucional.

---

<sup>69</sup> <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/acordada-32-2014-237649/texto>

<sup>70</sup> <https://www.cij.gov.ar/nota-20757-La-Corte-Suprema-aprob--un-reglamento-de-actuaci-n-en-procesos-colectivos.html#:~:text=A%20trav%C3%A9s%20de%20la%20acordada,pr%C3%A1ctica%20del%20Registro%20P%C3%BAblico%20de>

<sup>71</sup> Art. 804 del CCCN y art. 37 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

<sup>72</sup> Por el art. 9 de la ley 26854 hoy los astreintes no podrían imponerse al funcionario si se tratara en el marco de un amparo, pero nada dice respecto de una decisión de mérito firme como el caso “Mendoza”.

<sup>73</sup> Estas multas fueron cuestionadas por la entonces titular de la ACUMAR pero confirmadas por la Corte, y también fueron impuestas a otro titular del ACUMAR por uno de los jueces delegados (Morón) que quedó firme el 12/7/12 y dispuso el destino colectivo de esas multas. Desconocemos si finalmente se ejecutaron.



Una de las primeras cuestiones innovadoras en materia ambiental fue la **realización de audiencias públicas**, que fueron planteadas en dos dimensiones distintas, como forma de organizar el proceso (case management) debido a la multiplicidad de actores involucrados, y como método para visualizar la problemática social, facilitar el acceso a la justicia de las personas más vulnerables y controlar la ejecución de los mandatos dispuesto por el Alto Tribunal. En tal sentido uno de los jueces de ese tribunal ha sostenido “...*la persona que ha estado siempre olvidada, que ve la justicia como algo tan lejano, y de pronto tiene la oportunidad de pararse en un tribunal, el principal tribunal del país, la cabeza de un poder del Estado, para decir su verdad. Esto es algo muy importante. Se trata, tal vez, de uno de los pilares centrales que tenemos que tener en cuenta cuando pensamos en la justicia. La justicia progresa, se expande y llega a la sociedad cuando todos tienen la misma oportunidad de llegar y decir su verdad. Entonces el primer presupuesto es que todos tengan su voz en la Corte, su día en la Corte como se dice en las facultades. Esto es extraordinariamente importante en estas audiencias públicas porque se escenifica, se ve a estas personas y cada una con su verdad, con su modo de hablar, con sus costumbres. Esto produce un efecto cultural muy interesante ...*”<sup>74</sup>

También resultó más innovador la **aplicación de multas (astreintes) en cabeza del funcionario obligado y no del Estado**, dado que como señala Lorenzetti, el dictado de una sentencia comporta la potestad de hacerla cumplir, y en ese marco **cuando las multas se aplican sobre el patrimonio público suelen ser ineficaces porque la responsabilidad se diluye, y terminan pagando todos los ciudadanos, pero cuando son personales, además se corre el riesgo de incurrir en el delito de desobediencia (art. 239 del C.P).**<sup>75</sup>

Otra cuestión innovadora, pero que es algo bastante habitual en otras latitudes, fue la **delegación de la ejecución de sentencia en un juez federal de primera instancia**. Se trata de una práctica frecuente en el derecho norteamericano donde nombran a un **Officer of the Court o Special Masters**,

---

<sup>74</sup> Conferencia de Ricardo Lorenzetti en la Universidad Torcuato Di Tella, Revista de Teoría Jurídica (2003) <https://revistajuridica.utdt.edu/ojs/index.php/ratj/article/view/365/307>

<sup>75</sup> Lorenzetti, Ricardo y Lorenzetti, Pablo “Derecho Ambiental” Ed. Rubinzal-Culzoni, Bs. As. 2024, pág. 397.



que son funcionarios que obran bajo la dirección del tribunal y rindiendo cuentas de su función, pero también con facultades para sortear los obstáculos que se le presenten en el cumplimiento de su mandato. En nuestro caso, se delegó a un juez de primera instancia para sortear tres cuestiones esenciales, tal como señala Verbic: 1) evitar las dificultades e incidencias procesales que se iban a presentar en el cumplimiento de las mandas (por lo cual también fue delegada la facultad de establecer el valor de las multas derivadas del incumplimiento y cuyas decisiones debían ser consideradas como adoptadas por la Corte); 2) la necesidad de mantener racionalidad en la agenda de casos que debe manejar la Corte, y 3) algo más de sentido común, que es la intermediación entre el juez delegado y las partes.<sup>76</sup>

Esta dimensión de la dificultad procesal en materia de DESC ya ha sido señalada por el profesor Luigi Ferraioli, afirmar que nuestra tradición jurídica no ha elaborado técnicas de garantía tan eficaces como las establecidas para los derechos de libertad. Pero esto depende sobre todo de un retraso de las ciencias jurídicas y políticas, que hasta la fecha no han teorizado, ni diseñado un Estado social de derecho que equipare al viejo Estado de derecho liberal.<sup>77</sup>

La “**dificultad política**” tiene que ver con la legitimidad del poder judicial -como poder contramayoritario- para tomar decisiones de reforma estructural que corrigen el curso de la administración, cuando los jueces no fueron votados por el pueblo. Claramente la democracia funciona en base al respeto de las decisiones de la mayoría, y por tanto los jueces no pueden reemplazar a estas mayorías que por el voto popular eligen a sus gobernantes. Pero ello no excluye el control por parte de los jueces, porque las mayorías pueden adoptar decisiones contrarias a la Constitución y, por lo tanto la función del poder judicial es hacer respetar la Constitución en los casos en que las decisiones mayoritarias afecten los derechos individuales. *Esta función implica que los jueces pueden tomar decisiones que tengan como consecuencia alguna modificación en la agenda pública o en el orden de prioridades de la administración. Sin embargo,*

---

<sup>76</sup> Verbic, Francisco Op, cit. Pág. 11.

<sup>77</sup> Ferrajoli, Luigi "El derecho como sistema de garantías", en *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999, pp. 28-30.



*no pueden avanzar más allá sustituyendo la voluntad del pueblo expresada a través de los representantes que ha elegido.*<sup>78</sup>

En efecto, tradicionalmente los conflictos colectivos fueron resueltos en el ámbito de los poderes ejecutivo y legislativo, pero en los últimos años se visualiza un cambio de paradigma al ser alguno de éstos resueltos por el Poder Judicial, y especialmente cuando estos procesos colectivos involucran mandatos que implican controlar el alcance o la implementación de políticas públicas que vulneran derechos de los ciudadanos. Estos nuevos actores sociales se han convertido en **“aceleradores” de decisiones gubernamentales impostergables** que eran diferidas en el tiempo por la agenda política. De modo tal que los procesos colectivos estructurales actúan como una verdadera **herramienta de control de la cosa pública y canal de acceso al diálogo institucional de grupos desventajados que ven vulnerados sus derechos por acción y omisión estatal**, y que no encuentran espacios para canalizar sus problemas en los poderes ejecutivo y legislativo.<sup>79</sup> Ello no implica una extralimitación de competencias, sino que en defensa del Estado Constitucional de Derecho, el Poder Judicial tiene no sólo la facultad sino el deber de intervenir en políticas públicas, por medio de acciones y procesos que le otorgan dicha posibilidad.<sup>80</sup> En igual sentido se ha expresado gran parte de la doctrina en argentina y otras latitudes respecto de la inadecuación de los mecanismos procesales tradicionales y los límites entre las decisiones políticas y judiciales para la tutela de derechos sociales y el nuevo rol que deben asumir los jueces para resolver estos conflicto y hacer efectivos los DESC.<sup>81</sup>

Por ello, en casos de afectación de bienes colectivos, como sucede en el caso “Mendoza”, para respetar el principio de división de poderes, **lo ideal es reconocer la discrecionalidad de la administración y ordenar que cumpla un objetivo sin decirle cómo, es decir sin avanzar sobre el procedimiento específicamente aplicable.** Solo se declara el derecho aplicable, se fijan los

---

<sup>78</sup> Lorenzetti, Ricardo “Teoría del Derecho Ambiental” Ed. Porrúa, México, 2008, pág. 188.

<sup>79</sup> Verbic, Francisco Op. Cit. Pág. 5.

<sup>80</sup> Sedlacek, Federico y Ardoy, Leandro en “Judicialización y participación de los jueces en las políticas públicas en Latinoamérica” L.L on line.

<sup>81</sup> Abramovich, Víctor y Courtis, Christian “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales” en Jura Gentium, Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale, 2005, <https://www.juragium.org/topics/latina/es/courtis.htm>



objetivos, se puede exigir un plan minucioso (como lo que ocurrió con el PISA), elegir el sector de la administración que debe ejecutarlo (ACUMAR), establecer etapas de cumplimiento, convocar a la sociedad civil (Cuerpo Colegiado y Defensor del Pueblo) y a expertos para facilitar el diálogo institucional (Universidad de Buenos Aires, entre otros), realizar audiencias públicas y requerir informes periódicos, de modo tal de crear lo que Lorenzetti define como una “**micro institucionalidad**”.

La dificultad “**temporo-espacial y económica**” es una de las que poco se ha dedicado la doctrina, pero que resulta vital en este tipo de procesos colectivos ambientales de reforma estructural.<sup>82</sup> Ello se debe a la naturaleza misma de las soluciones de saneamiento que se requiere desde un punto de vista eco sistémico, y policéntrico. Dado que este tipo de sentencias de reforma estructural se deben dictar no sólo para solucionar cuestiones del pasado, sino esencialmente para proyectar soluciones y prevenir daños en el futuro, aún incierto y que muchas veces se ve modificado. Con lo cual, la implementación de las sentencias, se deben adaptar a la nueva realidad e información incorporada de modo tal su imprescindible carácter sustantivo y flexible.

Una prueba de ello se puede observar en el caso Verbitsky que, a pesar de los intentos de la Provincia de Buenos Aires de considerar cumplido el mandato de la Corte Suprema, a veinte años de la sentencia el máximo tribunal del país entiende que la tarea aún no está terminada. Mientras que en el caso “Mendoza”, si bien la Corte consideró que el proceso de ejecución debía cerrarlo porque la tarea de saneamiento era permanente, los ajustes interinstitucionales que debió realizar para considerar que la administración estaba en condiciones de continuar con el cumplimiento del mandato sin su supervisión directa, le llevó no menos de 16 años.

---

<sup>82</sup> La investigación sobre la duración del proceso penal y sus implicancias en Marchisio, Adrián “*La duración del proceso penal en la República Argentina*”, Konrad Adenauer, Bs. As 2004, págs. 73/83, y análisis dogmático en la tesis doctoral de Pastor, Daniel “*El plazo razonable en el proceso del Estado de Derecho*”, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 2002. **Las consideraciones respecto de la dimensión temporal y el derecho a una tutela judicial efectiva son aplicables también al derecho ambiental, en particular teniendo los derechos humanos conculcados en procesos de contaminación ambiental por degradación del medio ambiente.**



Pero ello también trajo aparejados algunos riesgos, que ha señalado el propio Lorenzetti, en su última obra, porque cuando el cumplimiento de la decisión demora tiempo, se identifica la decisión judicial con la gestión administrativa, y los límites se vuelven difusos, con perjuicio para la división de poderes y la imagen del servicio de justicia. Puede ocurrir incluso que los problemas de gestión, que son propios del Poder Ejecutivo, terminen siendo imputados al tribunal. Por ello se recomienda que la intervención del Poder Judicial este orientada hacia el resultado sustantivo, pero dejando librado a la administración el modo en que se realiza. *Es aconsejable que los tribunales tengan la sabiduría para limitar los procedimientos y para dejar que los otros poderes del Estado cumplan su función.*<sup>83</sup>

En el caso Argentino, quizás la mayor crítica que formulan las Organizaciones de la Sociedad Civil, es que luego de aprobado el Plan de Saneamiento (PISA) y establecido por creación legislativa el organismo encargado de ejecutarlo (ACUMAR), según el criterio planteado en la sentencia del 22 de octubre de 2014, la Corte debió haber cerrado la ejecución en ese momento, y si continuó por catorce años más, sólo debió haber cerrado la ejecución cuando el plan de saneamiento estuviera totalmente concluido.

Luego de un minucioso análisis de todo el caso, podría afirmarse que no corresponde ni lo uno, ni lo otro. Si la Corte hubiera cerrado el proceso de ejecución hace 14 años, hubiera sido un acto de irresponsabilidad dada la novedad que implicaba un proceso de reforma estructural de la envergadura de la que estamos hablando que involucra un territorio muy extenso, tres jurisdicciones distintas, a su vez subdividida en varios municipios con 17.000 familias involucradas y con un organismo recientemente creado que fue también aprendiendo de la mano del mandato judicial de cumplimiento.

Claramente el organismo administrativo por razones que tienen más que ver con la política y las ineficiencias burocráticas que por falta de presupuesto, demoró mucho más de lo previsible, y por ello, quizás el celo puesto por el Alto Tribunal en querer enderezar la política ambiental en este punto, luego de 200 años de desatención estatal. Lo cierto es que los jueces no están para gestionar,

---

<sup>83</sup> Lorenzetti Op, cit. pág. 394-398.



porque no tienen ni el tiempo, información, recursos, ni medios para hacerlo, además de que cuando intervienen en un conflicto suele incrementarse la expectativa social de que se lo haga en todos los demás, lo cual resulta materialmente imposible, porque las estructuras judiciales se saturarían.<sup>84</sup>

***El acierto o no del momento en el que por su propia agenda de casos la Corte cierra el proceso de ejecución, no puede opacar el éxito que implicaron todas las medidas adoptadas y el activismo judicial desarrollado con razonabilidad y medida.*** Como se indicó, la prolongación en el tiempo por deficiencias burocráticas de la administración, en ocasiones por falta de presupuesto necesario o ineficiencia en su ejecución, ampliaron el proceso dialógico generado por la sentencia, y con ello también fue mutando y ampliándose la problemática que no se limitaba a extraer la basura y barcos hundidos en el Riachuelo, sino atender el complejo entramado social y político que comprendía una extensión tan importante de territorio densamente poblado.

Como señaló la propia Corte recientemente en el caso Verbitsky, **la dificultad en ejecución de sentencias adoptadas en procesos colectivos deriva, principalmente, de dos razones.** La primera, remite a la **naturaleza compleja y pluricausal de los conflictos** abordados, cuya solución demanda la modificación de políticas públicas y/o de prácticas institucionales. La segunda radica en **el tipo de obligaciones impuestas en estas decisiones, que no siempre se efectiviza en medidas concretas sino en la enunciación de objetivos generales.** Ambos aspectos explican que la ejecución de esta clase de sentencias importe un proceso prolongado y complejo, en cuyo transcurso pueden cambiar los protagonistas iniciales (el universo concreto de afectados con nombre y apellido, que suelen ser reemplazados por otros), y aun las modalidades del agravio originario (algunos problemas pueden solucionarse en el tiempo, pero aparecen otros) manteniéndose –no obstante- el cuadro crítico que promovió la presentación judicial colectiva.<sup>85</sup>

Pero no podemos dejar de destacar que los tiempos de la administración tampoco pueden ser tan laxos, si bien la demora en la ejecución facilitó el tiempo

---

<sup>84</sup> Lorenzetti, op. cit. pág. 395.

<sup>85</sup> Voto del Dr. Rosatti en CSJ 1469/2014/RH1 Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus, voto de Rosatti, considerando 9°, pág.20.



necesario para que el abordaje socio-territorial que llevó adelante el Equipo Transdisciplinario de la Defensoría, y así lograr traducir administrativa y jurídicamente la pretensión del barrio de Villa Inflamable, no es admisible que esa población tuviera que ver frustradas sus expectativas y esperar casi trece años para que el cambio de paradigma en la ejecución de sentencia reflejara la voluntad de la mayoría de los habitantes, aprobando el plan de reurbanización en el expediente judicial.<sup>86</sup>

Y por otra parte, no sólo la duración del proceso de ejecución en sí, es un tema, sino también la extensión territorial de la Cuenca que posee 2.047 km<sup>2</sup> y comprende 14 municipios del conurbano bonaerense y varias comunas de CABA, son un problema en sí mismo, porque además de los inconvenientes de abordaje territorial, también aumentan los costos económicos para lograr el saneamiento y contralor de una superficie tan basta y heterogénea, con el adicional ingrediente del crecimiento demográfico demostrado en los últimas décadas en el conurbano bonaerense (más de 4.500.000 personas, muchas de ellas vulnerables, habitan la región).

Pero más allá de todo ello, si bien al ser la máxima autoridad del Poder Judicial de la Nación pudo sortear las dificultades procesales y políticas (aunque no tanto las temporales), la falta de reglas procesales claras, más allá de las genéricas establecidas en la Ley General del Ambiente, atentan con los procesos de reforma estructural que quizás tengan que enfrentar los jueces de primera instancia, dado que su posición jerárquica no les permite posicionarse ante el Poder Ejecutivo y Legislativo, como sí lo pudo hacer la Corte Suprema (no así sin resistencias).<sup>87</sup>

Otra de las enseñanzas que nos deja un proceso como el que estamos analizando, es que la mayoría de los procesos de reforma estructural se resuelven a través de **sentencias dialógicas** que son el punto de inflexión de la problemática y no la solución del conflicto en sí. Es decir, **son sentencias que poseen tres dimensiones: contenido sustantivo, medidas judiciales y**

---

<sup>86</sup> Garone, Agustín, Parvu, Andrea y Tuliano Conde, Romina “Tensiones en la construcción de la estrategia jurídico-comunitaria en la Causa Riachuelo”, Revista MPD, 2024, pág. 42.

<sup>87</sup> Sedlacek, Federico “Nuevas herramientas para la ejecución de resoluciones en litigios estructurales”, Revista de Derecho Procesal <https://biblioteca.mpf.gov.ar/meran/opac-detail.pl?id1=23648&id2=24672> pág. 152. En idéntico sentido advierte también esta problemática Verbic, Op. cit.



**mecanismo de seguimiento.** Vale decir que cuentan con un claro reconocimiento del derecho exigible, toma de decisiones que dejan las decisiones de política pública en los organismos ejecutivos y disposición de un esquema de supervisión activa de la ejecución mediante mecanismos participativos. Ello genera un diálogo entre los distintos implicados, y una mayor participación en el proceso de seguimiento. Por ello, **lo importante es tener en cuenta que la cuestión comienza con la sentencia, revirtiendo la lógica de los litigios comunes, o monológicos.**<sup>88</sup> El tribunal participa en un diálogo con los otros poderes del Estado para la concreción del programa jurídico-político de la Constitución.<sup>89</sup> La efectividad en el acceso a derechos no se desprende sólo de la sentencia tal como fue pensada y escrita sino, principalmente, de las transformaciones que se dan a lo largo del proceso a partir de la lucha e incidencia de las comunidades afectadas.<sup>90</sup>

Pero para mirar el vaso medio lleno (sin dejar de destacar todas las falencias apuntadas) **como síntesis de lo novedoso y los efectos positivos del caso** podemos destacar que el caso “Mendoza”:

- 1) **generó la presión y el consenso** suficiente sobre el poder ejecutivo y legislativo para crear por ley -a la que adhirieron las tres jurisdicciones involucradas- un ente tripartito con presupuesto específico para el proyecto de saneamiento de la CMR;
- 2) se dio **participación desde un primer momento a la sociedad civil**, creando también el original Cuerpo Colegiado bajo la coordinación del Defensor del Pueblo;
- 3) se generó **visibilidad pública y transparentó el proceso de decisión y de ejecución**, al citar a todos los involucrados antes y después de la

---

<sup>88</sup> Rodríguez Garavito, César “El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales” Revista Arg. de Teoría Jurídica, Vol. 14, N° 2, pág. 21, Bs.As., 2013, mientras que las sentencias monológicas implican órdenes precisas, orientadas hacia los resultados, las dialógicas tienden a establecer las principales líneas de los procedimientos y fines amplios, y, en línea con el principio de separación de poderes, le asignan la carga a los organismos públicos de diseñar y poner en práctica las políticas.

<sup>89</sup> Abramovich, Víctor “Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y otros “La ciencia del Derecho Procesal Constitucional” Ed. Rubinzal, Santa Fe, 2009, pág. 443.

<sup>90</sup> Gutiérrez y otros Op. Cit., pág. 31.



- sentencia, incluso interpellando públicamente al cumplimiento de determinados mandatos y a realizar rendiciones de cuentas periódicas;
- 4) se **impusieron multas personales (astreintes) a funcionarios públicos** por incumplimiento de mandatos legales y demoras, que fueron cuestionadas y confirmadas;
  - 5) se generó un **sistema de rendición de cuentas presupuestarias** desde el inicio del proceso de ejecución a través de la AGN que depende del Congreso Nacional, en un rol muy distante a sus clásicas auditorías ex post y selectivas;
  - 6) se implementó la **delegación de funciones de la Corte en juzgados federales** de primera instancia, para garantizar mayor celeridad y acercamiento con el trabajo en el territorio, evocando buenas prácticas del derecho americano;
  - 7) Se brindó en el proceso de ejecución **intervención formal a los Ministerios Públicos** para que coadyuvaran con propuestas para el mejoramiento del sistema de ejecución de sentencia, como catalizador de cuestiones de acceso a la justicia de los más vulnerables;
  - 8) Se generaron por mandato de la Corte, **procesos de relocalización y urbanización** de poblaciones afectadas por la contaminación ambiental;
  - 9) Se estableció un **sistema de monitoreo constante, permanente y público** de la contaminación de la CMR y **un proceso de saneamiento permanente** que deberá seguir funcionando aún después del cierre del proceso de control de la ejecución.
  - 10) Se emprendió una gran obra de infraestructura denominada **“Sistema Riachuelo”** cuya conclusión prevista para este año, implica eliminar una de las principales causas de contaminación del Riachuelo, los efluentes cloacales, proporcionando **cloacas a más de 1.500.000 habitantes** y el vuelco de esos efluentes, previo tratamiento en una nueva planta, a 12 km de la costa.

## 9.- Corolario: liderazgo, activismo y límites constitucionales.



Es importante destacar no sólo el rol desempeñado por la Corte Suprema en este mega proceso colectivo estructural, sino también el desarrollo pretoriano que realizó para generar las herramientas necesarias para llevar a buen puerto la implementación del plan que surgió con motivo de la sentencia declarativa dictada. Vale decir que generó su propio **“case management”** para generar herramientas adaptadas a la problemática procesal y real planteada por las circunstancias inusuales de la temática abordada.<sup>91</sup>

Extrañamente a lo que proponen algunos autores<sup>92</sup> (aunque confieso también fue mi primera impresión), **la Corte no se apartó “tempranamente” del caso, sino más bien “tardíamente”, siguiendo la lógica que su función en los procesos estructurales es fijar el plan de saneamiento aplicable y establecer los órganos encargados de ejecutarlo.** Pero ello también tiene una explicación pragmática y no es pura conjetura, que también surge del desarrollo de los principales hitos del proceso realizado en este trabajo. Puesto que, a las características propias de los procesos colectivos estructurales, se le agregó en este caso una dificultad mayor, atender a una problemática ambiental que afectaba y afecta a un gran territorio densamente poblado, y que fue desatendida por el Estado por más de doscientos años.

A todo ello se sumó una arista sumamente importante que es la diversidad de decisiones políticas que debían confluir para el avance del proceso de implementación de la manda judicial en un país federal (que involucra a la nación, CABA y Buenos Aires), con la complejidad adicional que, cada una transitó diferentes gestiones de sus poderes ejecutivos, distintos colores políticos y además en el caso de la provincia de Buenos Aires, muchas de las obras y planes no fueron abordados como una prioridad centralizada, sino que fue delegada en la gestión de los diversos municipios del conurbano involucrados, cada uno con gestiones políticas también cambiantes.

---

<sup>91</sup> Ya en la década del 50 desde los precedentes “Siri” (Fallos 239:459) y “Kot” (Fallos 241:291), la Corte siempre sostuvo que **“donde hay un derecho, debe existir un remedio para hacerlo valer”**. Por eso también en “Halabi” reconoció que, a pesar de los 15 años de silencio del Congreso para regular los procesos colectivos, debía reconocer el derecho del peticionante y hacer valer sus derechos regulando las acciones de clase. (Fallos 332:111)

<sup>92</sup> Bruno, Pileggi “El ¿fin? de la causa Mendoza, ED-V-CMXXXIII-592 6-12-24.



A la luz de las constancias del proceso en estos veinte años se advierte que la Provincia de Buenos Aires no asumió el liderazgo que le correspondía puesto que, en muchas de las cuestiones, ***delegó su responsabilidad en cabeza de los intendentes municipales, que nuevamente -atravesados por la política- actuaron desarticuladamente y a distinto ritmo.*** Como señaló Quintana Oyuela, *“la razón por la que no prestamos atención a la protección del ambiente y los recursos naturales es por la visión “cortoplacista” que tenemos. Prestar atención tiene un costo inmediato y una ventaja futura. Y puede tener un costo financiero mediato. Si se hubiera cuidado de no descargar efluentes contaminados en el Riachuelo la situación sería más saludable- Y la verdad es que tratar los efluentes antes de descargarlos tiene un costo. Entonces, el industrial prefiere no asumir ese costo, y generalmente elude ese costo sobornando a la autoridad de distintas maneras; pero no es posible pensar que en el conurbano bonaerense ocurre lo que ocurre si uno no mete el elemento de la corrupción en el sistema. Y eso es lo que pasa. Entonces, esto es lo que hace que no seamos capaces de tener nuestra propia política por el cortoplacismo, por la ventaja financiera inmediata, y consecuentemente, no tengamos posibilidad de incorporarnos a algo más general.”*<sup>93</sup>

Por esto último, cabe preguntarnos si el Congreso de la Nación, a través de la Auditoría General de la Nación tampoco asumió el liderazgo correspondiente, puesto que durante más de dieciséis años no fueron pocos los fondos otorgados a la ACUMAR, y aunque en el último año, la merma presupuestaria de este organismo pareciera ser la excusa para justificar la debilidad institucional señalada por las partes, y el propio tribunal, en todo ese extenso período anterior, surgen muchas inquietudes respecto de si el poder ejecutivo fue eficiente en el uso de los fondos públicos, que ya vimos que no fueron magros. Los retrasos en las obras de infraestructura y de relocalización de las familias que habitaban en la vera de la CMR fueron muchos, y reiteradamente señalados por la Corte, pero en este punto, el Congreso en su rol de contralor de la ejecución de los fondos públicos ¿estuvo a la altura de las circunstancias?

---

<sup>93</sup> [www.palermo.edu/derecho/revistaderechoambiental/pdfs/REV1-2012-Derecho\\_Ambiental\\_08.pdf](http://www.palermo.edu/derecho/revistaderechoambiental/pdfs/REV1-2012-Derecho_Ambiental_08.pdf)



Claramente la poca transparencia de los órganos administrativos con poder de policía encargados de controlar la actividad industrial, y también la actividad contaminante de la empresa de aguas argentinas, fue un camino poco transitado en esta historia y que considero hubiera sido vital. Todo hace presumir que, sin corrupción administrativa y desidia empresarial por más de doscientos años, nada de esto habría podido ocurrir.

Pero desde otro ángulo, es claro **que la Corte ejerció su “paternalismo”, o si se quiere “activismo judicial” hasta el punto constitucionalmente permitido**, aprobando un plan interinstitucional de saneamiento con intervención de todos los actores involucrados con una visión transdisciplinaria<sup>94</sup>, y también generando las condiciones institucionales para facilitar el consenso político que estableció los mecanismos institucionales de salvaguarda del medio ambiente.<sup>95</sup>

Esta tarea, que un país con marcada institucionalidad podría haber concluido con la aprobación del PISA y la creación del organismo tripartito encargado de su ejecución (ACUMAR), **en nuestro contexto, poco afecto de mantener políticas a largo plazo, requirió un gran impulso desde el Poder Judicial para lograr poner en marcha esta nueva empresa**. Ese control sobre el pleito, definido por la doctrina anglosajona como “case management”, fue el que tuvo que prolongar la Corte por un tiempo más allá de lo habitual, por las características complejas y policéntricas del caso que hemos expuesto, utilizando simples herramientas de discrecionalidad que le otorgaban los artículos 34 a 37 del Código Procesal Civil de la Nación. Muchos coincidirán en que, **veinte años sosteniendo desde el Poder Judicial una política pública en la República Argentina, es como un siglo en otras latitudes del mundo con democracias más desarrolladas**.

Pero ese paternalismo, tiene un límite, que es la división de poderes propiciada por la Carta Magna, y en tanto nos sigamos considerando una

---

<sup>94</sup> Adoptando la terminología propuesta por Acosta, Gutiérrez y Calderón “Aportes ...” Op. Cit. Pág. 20. Consiste en la integración de conocimientos desde todas las perspectivas interesadas para definir y tratar problemas complejos. Implica acciones recíprocas, interpretaciones mutuas y transferencia y métodos entre diversas ramas del saber.

<sup>95</sup> Cuando hablamos de “activismo” nos referimos en el sentido de jueces que han asumido una visión progresista, evolutiva y reformadora, que han sabido interpretar correctamente los desafíos de su época y confieren a sus decisiones un sentido constructivo y modernizador confr. Berizonce, Roberto “El activismo de los jueces” La Ley 1990-E-920.



República, el poder administrador, y la política debe hacerse cargo de sus responsabilidades, y también los ciudadanos, con nuestro voto y nuestro derecho a peticionar reclamar lo que en la materia corresponde, que no es ni más ni menos que, las tres jurisdicciones involucradas, continúen con el camino trazado por la Corte, y rindan públicamente cuentas a la sociedad, de la tarea cumplida y la pendiente, ***sin que haga falta un Juez para impulsar, lo que ya en derecho está determinado, y sólo resta ejecutar.***<sup>96</sup>

El momento en que el Alto tribunal decidió dejar de ejercer su paternalismo sobre “los poderes Ejecutivos” (dado que aquí hay una responsabilidad tripartita), podrá ser motivo de innumerables especulaciones, pero su trabajo como el intérprete máximo de la Constitución Nacional y pactos internacionales fue realizado correctamente y sigue siendo un faro en la jurisprudencia ambiental de la región. De modo tal, que no corresponde empañar los logros del Poder Judicial por los inconvenientes que pudo haber enfrentado el poder administrador en la ejecución del mandato legal.

El único precedente orientador en la jurisprudencia nacional para valorar la pertinencia del momento de cierre del proceso de ejecución, es el caso Verbitsky, en particular el voto concurrente del Dr. Rosatti en la última intervención de la Corte del 13 de mayo de 2021, donde el magistrado señala que la ***necesidad de “sistematizar estándares para la ejecución de sentencias complejas y, eventualmente, determinan su clausura”, lo cual, a su turno, “requiere distinguir dos aspectos: el institucional y el funcional”***. En el plano institucional, consideró que una sentencia estructural podría considerarse cumplida cuando ***i) se han definido claramente las metas a cumplir; y, ii) se han establecido los órganos a cargo de su instrumentación, sean jurisdiccionales o no jurisdiccionales (por ejemplo, otros departamentos del Estado u organismos específicos, en los supuestos en que la actuación exceda o sea ajena al ámbito de competencia propia del órgano jurisdiccional de ejecución)***. En cuanto al plano funcional debería comprobarse ***“un nivel de cumplimiento efectivo de las acciones y medidas***

---

<sup>96</sup> La misión del Poder Judicial es interpretar la ley y resolver los conflictos sociales por medio de dicha tarea interpretativa, y el PE es el encargado de administrar los recursos estatales y ejecutar los planes, conforme al cumplimiento del derecho y las necesidades de los ciudadanos, para generar las condiciones de vida saludables y la protección del medio ambiente, como derecho humano inalienable.



*dispuestas para la solución del caso que sean suficientes para frustrar razonablemente la posibilidad de reversiones que vuelvan la situación al conflictivo punto de partida. La determinación del nivel de avance funcional que permita dar por concluida la actuación de esta Corte dependerá, lógicamente, de las especiales circunstancias de cada proceso concreto” .<sup>97</sup>*

En estos términos, el plano institucional se advierte como plenamente cumplido al aprobar el plan de saneamiento y la puesta en funcionamiento del órgano encargado de ejecutar ese plan, mientras que en el plano funcional, también se advierte que si bien, como señalamos falta mucho por hacer, hay varios procesos de recomposición y acciones de remediación ambiental emprendidas, con considerable nivel de avance, protocolos de trabajo, que también hacen pensar que a esta altura no es factible el nivel de reversión que señala Rosatti, y que sí se verificó en el caso de las cárceles de la Provincia de Buenos Aires, en el precedente Verbisty.

El ACUMAR podrá avanzar más rápido o más lento en la ejecución de todas las obras y procesos en ejecución, pero nada hace pensar que se volvería al punto cero que vislumbraba en 2004. Y si bien la Corte no lo dijo expresamente, la intervención judicial debe cesar cuando, establecidos los parámetros de saneamiento necesarios y el organismo pertinente para su ejecución, **se advierte un grado de avance en el proceso ya implementado, que razonablemente hace pensar que no se verificará un proceso de reversión importante que implique el incumplimiento de las mandas judiciales.**

En este sentido es importante tener en cuenta que el nivel de mandatos cumplido, las estructuras administrativas y recursos materiales asignados, los compromisos estatales asumidos con las licitaciones en proceso de ejecución, y las distintas políticas públicas en materia de eliminación de basurales, liberación del camino de sirga, salud, educación, etc. , **no permiten vislumbrar que se pueda producir un proceso de reversión**, como el citado en el precedente aludido.

---

<sup>97</sup> CSJ 1469/2014/RH1 Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus, voto de Rosatti, considerando 9°, pág.20/21.



Como se analizó en este trabajo, estamos acostumbrándonos a que, frente a la ineficiencia e irresponsabilidad del poder político, el Poder Judicial tiene que ejercer un paternalismo constante, y someter todas las decisiones u omisiones del poder administrador a la Espada de Damocles de la justicia. Pero como ya señalara el filósofo Jaime Barylko, la misión del padre es marcar los límites que indican el camino, esas líneas blancas no son un fin en sí, son un instrumento para realizar fines. Cuando ellos están uno puede actuar y elegir. Hasta, si quiere, puede salirse del camino. También para salirse hay que conocer los límites. **Los límites son para que pueda haber libertad. Justamente lo contrario de lo que podría pensarse: no cercenan la libertad, la otorgan.** *“Las rayas no son el camino; el camino está entre ellas, y dentro de ese estar entre ellas tú puedes elegir el ritmo, el movimiento, el desplazamiento, la velocidad, el rumbo, el qué, el cuándo, el cómo, y si quieres dejas de moverte, te detienes, y todo lo que tu fecunda imaginación te proponga. Lo puedes realizar sabiendo qué va adentro y qué va afuera de esos límites, de esas rayas. Y eliges. Esa es tu libertad, y la tienes porque tienes límites.”*<sup>98</sup>

Aquí la Corte, marco los límites del camino ambiental que debían seguir las empresas y los tres gobiernos involucrados, pero no es tarea del Poder Judicial “hacer y transitar ese camino”, claramente en algún momento quizás en el celo de que el camino no tomara destinos erróneos se involucró por más tiempo del recomendable (si es que en materia ambiental es posible hacer este tipo de especulaciones temporales), pero luego retomó su rol de **“marcar los límites... el camino”**, y con ello también generó las condiciones de libertad de acción y responsabilidad para que el camino se continúe según la senda trazada.

Doscientos años de desidia, costaron veinte años de proceso judicial, más de nueve mil millones de dólares, dieciséis años de recursos de tres jurisdicciones para aliviar la contaminación, miles de familias afectadas en su salud, trabajo, y estilo de vida, y una tarea de saneamiento que hay que profundizar, ciudadanos que siguen afectados y causas penales que continúan generándose en dicha región.

---

<sup>98</sup> Barylko, Jaime “Los hijos y los límites” Ed. Emecé, 1995



Después de todo esto ***¿aprenderemos como sociedad y como Estado que es más saludable y económico prevenir que curar en términos ambientales?***