



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 22 de octubre de 2024

Vistos los autos: “Mendoza, Beatriz Silvia c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo)”.

Considerando:

1°) Que el 14 de julio de 2004 se presentaron ante la competencia originaria de esta Corte diecisiete personas por derecho propio y algunos también en representación de sus hijos menores e iniciaron, en los términos de la Ley General del Ambiente n° 25.675 (en adelante “LGA”) una demanda de recomposición y —en el supuesto de irreversibilidad— de indemnización del daño ambiental colectivo ocasionado como consecuencia de la contaminación de la Cuenca del río Matanza Riachuelo, contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta y cuatro empresas. Entendieron que este Tribunal debía meritar los daños ocasionados y adoptar las medidas que estimara pertinentes. Sostuvieron que para el caso de que los daños a bienes colectivos que pudieran revertirse debía fijarse una indemnización destinada a crear un fondo común de recomposición para solventar los gastos de reparación del ecosistema. Pusieron a la consideración de esta Corte que ese fondo persiguiera entre sus objetivos cuidar el ambiente y contribuir a su restauración. Solicitaron que aquel se integrara con fondos públicos y privados, provenientes estos últimos de las tasas que se impusieran a los agentes demandados, sin perjuicio del derecho de regreso que pudiera corresponder contra el sujeto agente contaminador si pudiera ser identificado.

En cuanto a los bienes dañados en forma irreversible, requirieron también que se fijara una indemnización en concepto de daño colectivo para reparar a la comunidad por no haber podido gozar plenamente del bien afectado.

Asimismo, solicitaron la indemnización de los daños y perjuicios que dijeron haber sufrido en sus derechos patrimoniales y extra patrimoniales derivados de la contaminación ambiental. Con respecto a estos últimos, y a fin de especificar cuáles eran los ítems y a cuánto ascendía su reclamo, los actores se dividieron en dos grupos. El primero de ellos, comprendía a las personas que habitan en el asentamiento al que denominan "Villa Inflamable", situado en Dock Sud, partido de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires; el segundo, a los vecinos afectados que poseían en común la característica de desempeñarse como profesionales, ya sean médicos, psicólogos, odontólogos y enfermeros en el Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito (domiciliados en Wilde, Avellaneda, Villa Domingo y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el barrio de La Boca).

El resarcimiento que se pretendía en el supuesto de los derechos individuales buscaba reparar la incapacidad sobreviniente, los gastos por tratamientos médicos y por nueva radicación, el daño moral y psíquico sufrido por madres, padres y sus hijos, el daño futuro y la pérdida del valor locativo de los inmuebles.

En síntesis, según se desprende del escrito de demanda, los actores reclamaron, por un lado, la recomposición del ambiente dañado y en aquellos supuestos en que ello no fuera técnicamente factible que se fijara una indemnización en concepto de daño colectivo; y, por el otro, la reparación de los daños particulares sufridos como consecuencia del daño ambiental colectivo.



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

2º) Que el 20 de junio de 2006, esta Corte delimitó las pretensiones con el fin de ordenar el proceso. A tal fin, distinguió dos grupos: a) las pretensiones que tenían por objeto el resarcimiento de bienes individuales, es decir, los daños patrimoniales y extra patrimoniales que los actores dijeron haber sufrido como consecuencia de la contaminación denunciada, y b) la pretensión que tenía por objeto la recomposición del bien de incidencia colectiva, configurado por el medio ambiente.

Sobre la base de tal distinción, este Tribunal entendió que solo correspondía a su competencia originaria la segunda de ellas dado el carácter interjurisdiccional de la materia —la degradación o contaminación de recursos ambientales interjurisdiccionales— y la necesidad de conciliar el privilegio al fuero federal que corresponde al Estado Nacional con la condición de aforada a esta jurisdicción originaria por parte de la provincia. Cabe aclarar que al momento del dictado de la sentencia referida esta Corte no había reconocido la condición de aforada a su competencia originaria que corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Fallos: 342:533).

Por el contrario, este Tribunal consideró ajenas a su competencia originaria las pretensiones que tenían por objeto la indemnización de los daños individuales que los demandantes invocaron haber sufrido como consecuencia del daño ambiental colectivo. Para así resolver, fundó su decisión en la inexistencia de un supuesto de competencia federal en razón de la materia —de acuerdo al concepto de causa civil desarrollado en Fallos: 329:759— y en la improcedencia de una acumulación subjetiva de pretensiones a través de la figura del litisconsorcio pasivo como consecuencia del abandono del supuesto de competencia originaria reconocido en Fallos: 305:441. Concluyó en que los

reclamos individuales debían ser reformulados ante los tribunales que resultasen competentes, por cuanto no se encontraba “en tela de juicio que ninguna de las cuatro partes es aforada ante la jurisdicción originaria del Tribunal (...). Son demandadas una provincia, una ciudad autónoma y el Estado Nacional por personas que son vecinos de otros estados —y en algunos casos de la misma provincia— que reclaman la indemnización de daños que habrían sufrido en sus personas y en sus bienes a título individual, en una causa que no es de naturaleza civil (...) ni predominantemente federal...” (considerando 12).

Finalmente, esta Corte requirió que las empresas proveyeran cierta información, que los estados demandados presentasen —junto con el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)— un plan integrado con distintos aspectos que detalló en su parte resolutive y convocó a una audiencia pública que se llevó a cabo el 5 de septiembre de 2006 con el objetivo de que las partes informasen sobre los puntos referidos (Fallos: 329:2316).

3°) Que el 24 de agosto de 2006 —en ejercicio de las facultades ordenatorias del proceso que surgen del artículo 32 de la LGA— este Tribunal admitió la participación del Defensor del Pueblo de la Nación como tercero interesado en los términos del artículo 30 de dicha ley y de acuerdo con lo previsto en el artículo 90 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (Fallos: 329:3445).

Posteriormente, se presentaron varias asociaciones y fundaciones con el objeto de ser tenidas como terceras en los términos de las normas citadas. El 30 de agosto de 2006 esta Corte consideró los fines previstos en sus respectivos estatutos asociativos y concluyó en que correspondía hacer lugar a la intervención solicitada solo respecto de Fundación Ambiente y Recursos



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Naturales, Fundación Greenpeace Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales y la Asociación Vecinos de La Boca. En dicha resolución, y dada la complejidad de la materia en discusión, se aprobó un reglamento para la celebración de una audiencia informativa que se llevó a cabo el mencionado 5 de septiembre y que continuó el 12 de ese mismo mes (Fallos: 329:3528).

El 20 de marzo de 2007 la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos y los presentantes en la causa CSJ 625/2006 (42-V)/CS1 “Verga, Ángela y otros c/ Estado Nacional y otros s/ medida cautelar” fueron admitidos como terceros en los mismos términos que los sujetos anteriormente mencionados. El Tribunal manifestó entonces que encontrándose suficientemente representada la defensa del daño ambiental colectivo en la litis, correspondía rechazar a partir de ese momento toda petición por la que cualquier persona pretendiese incorporarse a la causa con fundamento en el citado artículo 30 de la LGA (Fallos: 330:1158).

De este modo, a partir de este pronunciamiento quedó definitivamente integrado con los demandantes y los terceros admitidos el frente activo del presente proceso.

4°) Que el 24 de agosto de 2006, el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el COFEMA señalaron el consenso existente entre los tres estados respecto de la dimensión estructural del problema y su decisión de aunar esfuerzos para resolverlo. Resaltaron, en especial, la trascendencia que el Gobierno Nacional había otorgado a la problemática ambiental a punto de darle entidad de “cuestión de estado”. Acompañaron el “Plan Integral para el Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo” en el cual describieron los aspectos principales de este

programa, su contenido político institucional y lo concerniente al saneamiento y al aspecto social.

5°) Que el 28 de agosto de 2006, el Presidente de la Nación, el Jefe de Gabinete de Ministros, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los intendentes de los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras —municipios todos situados en la Provincia de Buenos Aires—, suscribieron un acuerdo por el que se comprometieron a brindar su más absoluto apoyo al proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso de la Nación, mediante el cual se propiciaba la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (en adelante, la ACUMAR) como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Asimismo, manifestaron su voluntad de impulsar, en el ámbito de cada una de sus jurisdicciones, el dictado de las normas que colaborasen para materializar el objetivo del proyecto de ley referido (ratificado conforme artículo 13 de la ley 26.168 y transcrito como Anexo I de dicha norma).

6°) Que los debates parlamentarios en el Congreso de la Nación dieron cuenta del carácter estructural, histórico y de “extrema gravedad” de la problemática ambiental de la zona (ver informe del miembro informante de las comisiones de Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios, de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano, y de Presupuesto y Hacienda, en “Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación”, 41° Reunión, 29ª Sesión Ordinaria, Noviembre 15 de 2006, Período 124 y las



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

exposiciones de las que se da cuenta en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 25° Reunión, 23 Sesión Ordinaria, 11 de octubre de 2006, páginas 41 y 43, entre otras). También se hizo referencia a la existencia de omisiones por parte de diversos poderes públicos (ver Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, página 71) y se calificó al tema como “una cuestión de Estado” (ver Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, página 42).

En este marco, se enfatizó cómo la Corte Suprema de Justicia “haciéndose eco de un reclamo social impostergable” (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, página 66), intervino en pos de la elaboración de un programa que otorgue a los habitantes de dicha zona la posibilidad de tener un medio ambiente apto para su desarrollo (ver Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, página 65).

El impacto que las decisiones de esta Corte tuvieron en la deliberación y posterior adopción de la ley que dio génesis a la ACUMAR fue reconocido con énfasis por los mismos diputados y senadores. Así se sostuvo que “el proyecto que envía el Poder Ejecutivo, así como el plan presentado tuvo su origen en una intimación que la Corte Suprema de la Nación hiciera concretamente al Poder Ejecutivo y a los gobiernos con competencia y funciones en la cuenca Riachuelo-Matanza” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, página 41). Por su parte, se expuso que “como les sucede a menudo en nuestro país a los distintos gobiernos, a veces les hace falta una fuerte presión de la sociedad o un fallo de la Corte Suprema para que el gobierno reaccione y asuma la responsabilidad de resolver un problema que debió haber sido solucionado hace muchos años” (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, página 84). Asimismo, se expresó que “es la Corte Suprema de Justicia —como dije antes— la que ha marcado el camino instando a un acuerdo entre las partes con plazos perentorios” (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, página 86).

Se insistió en que “esta es una norma que nació de la imposición que la Corte Suprema le ha hecho al Poder Ejecutivo y a todas las áreas involucradas. Esto significa que todos los argentinos deberemos participar y tomar conciencia de que por primera vez intervienen en este asunto tres poderes, a fin de lograr que la manda del artículo 41 de la Constitución Nacional (...) para que las generaciones futuras —y esto es lo importante— puedan gozar en plenitud de los recursos que este país ha recibido generosamente de la naturaleza” (ver, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, página 65).

Con alocuciones similares intervinieron varios senadores y diputados, quienes esgrimieron que fue la actuación de la Corte Suprema la que, en definitiva, dio origen a la discusión de la ley 26.168 y, más en general, a la elaboración de un plan integral de saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo (Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores, sesión del 11 de octubre del 2006, páginas 47 y 50 respectivamente y Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados, sesión de fecha Noviembre 15 de 2006, página 71).

7°) Que, en este marco, el 15 de noviembre de 2006 fue dictada la ley 26.168 por la que se creó la ACUMAR con facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la Cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales (artículo 5°).

En los términos de la ley, ACUMAR está facultada para: a) unificar el régimen aplicable en materia de vertidos de efluentes a cuerpos receptores de agua y emisiones gaseosas; b) planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la Cuenca; c) establecer y percibir tasas por



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

servicios prestados; d) llevar a cabo cualquier tipo de acto jurídico o procedimiento administrativo necesario o conveniente para ejecutar el Plan Integral de Control de la Contaminación y Recomposición Ambiental; e) gestionar y administrar con carácter de Unidad Ejecutora Central los fondos necesarios para llevar a cabo dicho plan.

Esta institución está conformada por un Presidente designado por el Poder Ejecutivo Nacional, tres representantes del Poder Ejecutivo Nacional, dos representantes de la Provincia de Buenos Aires y dos representantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 2°) y recibe cooperación, asistencia y asesoramiento de un Consejo Municipal integrado por un representante de cada Municipio de las jurisdicciones comprendidas (artículo 3°). Asimismo, en el ámbito de la ACUMAR, se creó una Comisión de Participación Social, con funciones consultivas, conformada por representantes de las organizaciones con intereses en el área (artículo 4°).

Tanto la Provincia de Buenos Aires como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adhirieron a la ley 26.168 a través de las leyes 13.642 (B.O. 27/03/2007) y 2217 (B.O. 26/01/2007) respectivamente.

8°) Que el 6 de febrero de 2007, esta Corte —con arreglo a las facultades reconocidas en los artículos 32 de la LGA ya citado y 36 inciso 4° apartado a) del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación— requirió a los estados demandados que informaran acerca de las medidas adoptadas y cumplidas en materia de prevención, de recomposición y de auditoría ambiental, las atinentes a la evaluación de impacto ambiental vinculadas a las empresas demandadas y, por último, las acciones llevadas a cabo respecto del sector industrial, poblacional y aquellas relacionadas con la atención y prevención en

materia de salud; todo ello en el marco del Plan Integral para el Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo oportunamente presentado en la causa ante el requerimiento formulado por esta Corte en su pronunciamiento del 20 de junio de 2006. En esa misma fecha, este Tribunal llamó a una nueva audiencia que se celebró el 20 de febrero de 2007. En esa oportunidad, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación realizó el informe ordenado, contestó diversos requerimientos efectuados por este Tribunal y acompañó la documentación que, según invocó, respaldaba los diversos ejes del plan de acción encomendado. Esta Corte ordenó también la intervención de la Universidad de Buenos Aires a fin de que, con la actuación de profesionales en las diversas temáticas involucradas, procediese a informar sobre la factibilidad del plan presentado.

El 4 y 5 de julio de 2007 se celebró una nueva audiencia pública para que las partes y los terceros intervinientes expresaran oralmente las observaciones que estimaran conducentes con respecto al plan, así como también con relación al informe de la Universidad de Buenos Aires. Otra nueva audiencia tuvo lugar los días 28, 29 y 30 de noviembre de 2007, en la que el frente pasivo contestó demanda.

9º) Que luego de llevadas a cabo todas las presentaciones y audiencias antedichas, el 8 de julio de 2008 esta Corte dictó la sentencia definitiva publicada en Fallos: 331:1622 vinculada a la recomposición y prevención del daño ambiental colectivo y decidió delegar en un juez federal de primera instancia la ejecución de lo allí dispuesto. Estableció que “la autoridad obligada a la ejecución del programa, que asumirá las responsabilidades ante todo incumplimiento o demora en ejecutar los objetivos (...) es la Autoridad de



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Cuenca que contempla la ley 26.168. Ello, sin perjuicio, de mantener intacta en cabeza del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la responsabilidad que primariamente les corresponde en función del asentamiento territorial de la cuenca hídrica y de las obligaciones impuestas en materia ambiental por disposiciones específicas de la Constitución Nacional recordadas por esta Corte desde su primera intervención (...) como así también de las normas superiores de carácter local del estado bonaerense y de la ciudad autónoma demandada”.

A continuación, enumeró las mandas que componen el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (en adelante, "PISA") que debe perseguir tres objetivos simultáneos consistentes en la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, la recomposición del ambiente en todos sus componentes (agua, aire y suelo) y la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción. Para cumplir estos objetivos, el Tribunal estableció de modo detallado ocho mandas referidas a: (i) Información pública; (ii) Contaminación de origen industrial; (iii) Saneamiento de basurales; (iv) Limpieza de márgenes de río; (v) Expansión de red de agua potable; (vi) Desagües pluviales; (vii) Saneamiento cloacal y (viii) Desarrollo de un Plan Sanitario de Emergencia.

En la sentencia se diseñaron medidas orientadas a asegurar su efectivo cumplimiento: 1) se estableció que la Auditoría General de la Nación debía realizar el control específico de la asignación de fondos y ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el PISA; 2) se habilitó la participación ciudadana en el control del cumplimiento del plan; 3) se encomendó al Defensor del Pueblo de la Nación la coordinación de un cuerpo colegiado conformado por

los representantes de las organizaciones no gubernamentales que fueron admitidos en calidad de terceros interesados.

Asimismo, se ordenó la acumulación de todos los litigios relativos a la ejecución del plan por ante el juez encargado de la ejecución y se declaró que el proceso producía litispendencia respecto de las demás acciones colectivas que tengan por objeto el mismo bien jurídico, aun cuando sean diferentes el legitimado activo y la *causa petendi*.

Con respecto al juez de ejecución, se dispuso que este debía tomar intervención en la revisión judicial que se promoviese impugnando las decisiones de la ACUMAR, competencia de carácter exclusiva, pues de este modo se procuraba asegurar la uniformidad y consistencia en la interpretación de las cuestiones que se suscitaban, en lugar de librarla a los criterios heterogéneos o aun contradictorios que pudieran resultar de decisiones de distintos jueces de primera instancia, frustrando así la más conveniente ejecución de la sentencia y estimulando una mayor litigiosidad que pudiese paralizar la actuación de la agencia administrativa interviniente.

El 19 de diciembre de 2012, la ejecución de la condena fue escindida en la competencia de dos magistrados. Uno de ellos tendría el control de los contratos celebrados o a celebrarse en el marco del plan de obras de provisión de agua potable, cloacas (a cargo de AySA, APSA y ENOHSA), del tratamiento de la basura (a cargo de CEAMSE), así como su nivel de ejecución presupuestaria. El otro de los jueces tendría a su cargo la supervisión de las restantes competencias atribuidas en la sentencia del 8 de julio de 2008 que comprenden la cuenca baja (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), media (Almirante Brown, Esteban Echeverría,



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Ezeiza, La Matanza, Merlo y Morón) y alta (Cañuelas, Presidente Perón, San Vicente, Las Heras y Marcos Paz).

10) Que con posterioridad al dictado de la sentencia definitiva y al establecimiento de la ACUMAR como sujeto obligado al cumplimiento del PISA, y más allá de la delegación efectuada respecto del control de su ejecución, esta Corte mantuvo un comportamiento activo y solicitó en reiteradas oportunidades a las partes y a los magistrados intervinientes informes actualizados respecto del grado de cumplimiento de las mandas (pronunciamientos del 6 de abril y 26 de mayo de 2010; del 14 de agosto de 2012; del 15 de abril de 2014; del 4 de octubre de 2016; del 27 de diciembre de 2016, Fallos: 339:1795; del 9 de noviembre de 2017, Fallos: 340:1594; del 12 de abril de 2018) y ordenó la realización de audiencias públicas ante sus estrados.

Así, se celebró una audiencia el 16 de marzo de 2011 con el objeto de que el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la ACUMAR informaran a la Corte sobre “el grado de avance en el cumplimiento de cada uno de los mandatos impuestos en la sentencia condenatoria del 8 de julio de 2008”. En dicha audiencia también intervino la Defensoría del Pueblo de la Nación para que expresara las observaciones que tuviese respecto del grado de cumplimiento del plan y la Auditoría General de la Nación con el objeto de informar las dificultades que haya tenido para efectuar el control encomendado en el fallo.

En una nueva audiencia celebrada los días 11 y 25 de octubre y 1º de noviembre de 2012 se convocó a la ACUMAR, al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los Municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza,

Lanús y Lomas de Zamora, a fin de que informasen sobre el grado de avance alcanzado en sus respectivas jurisdicciones; también participaron el CEAMSE y AySA para informar sobre los actos cumplidos en el marco de la ejecución del plan de saneamiento y de las contrataciones.

El 30 de noviembre de 2016 se celebró otra audiencia pública. Ante la constatación de deficiencias en el cumplimiento del programa, se requirió a la ACUMAR que estableciera un sistema de indicadores que, conforme a los criterios internacionales de medición disponibles, permitiera medir el nivel de cumplimiento de los objetivos fijados por la sentencia. Asimismo, se solicitó que elevase un informe detallando —en forma sintética y precisa— un calendario con los objetivos de corto, medio y largo alcance con plazo de cumplimiento de cada uno de ellos. También se estableció que la ACUMAR debía presentar informes detallados y de extensión moderada sobre el avance de los objetivos del PISA con la periodicidad que indicasen los jueces de ejecución, teniendo en cuenta, especialmente, el control de la contaminación industrial, el saneamiento de basurales y limpieza de márgenes, la expansión de la red de agua potable y cloacas, la relocalización de villas y asentamientos precarios, el plan sanitario de emergencia y la calidad ambiental (Fallos: 339 :1795).

El 9 de noviembre de 2017, esta Corte, con el objetivo de mejorar la calidad de los mencionados informes, solicitó a la ACUMAR que los adecuara a la terminología empleada en la sentencia del 8 de julio de 2008 —y que de manera consistente se siguió utilizando en sucesivos pronunciamientos— para identificar los diferentes componentes del PISA: I. Adopción de un sistema de medición; II. Información pública; III. Contaminación de origen industrial;



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

IV. Saneamiento de basurales; V. Limpieza de márgenes de ríos; VI. Expansión de la red de agua potable; VII. Desagües pluviales; VIII. Saneamiento cloacal; IX. Plan Sanitario de Emergencia. Asimismo, requirió información adicional (Fallos: 340:1594).

El 7 de junio de 2018, en el entendimiento de que la situación de las industrias radicadas en la Cuenca Matanza Riachuelo se había modificado desde el inicio de la causa, por fusión, compra o erradicación de las industrias emplazadas originariamente en el territorio, este Tribunal estimó que correspondía ordenar que ACUMAR informara la nómina de empresas industriales o de servicios que a la fecha integraban la lista de las declaradas agentes contaminantes, así como el listado de las empresas sujetas a control diferenciado, o que se entendieran de mayor relevancia ambiental, o nivel de complejidad ambiental, conforme se considerara su aporte a la contaminación ambiental de la Cuenca (Fallos: 341:597).

11) Que el 5 de noviembre de 2020, esta Corte remitió en vista las actuaciones al Ministerio Público Fiscal y al Ministerio Público de la Defensa para que, a través del señor Procurador General de la Nación y de la señora Defensora General de la Nación, tomaran en el proceso la intervención que estimaran corresponder en el ámbito de sus respectivas competencias (cfr. leyes 27.148 y 27.149) (Fallos: 343:1611).

Finalmente, el 9 de abril de 2024, este Tribunal consideró que, a la luz del tiempo transcurrido, resultaba imprescindible contar con nueva información a los fines de evaluar el grado de cumplimiento de la condena

dictada, por lo que requirió a la ACUMAR que acompañara información actualizada acerca del cumplimiento de las mandas impuestas en la sentencia del 8 de julio de 2008.

A su vez, si bien los juzgados de ejecución han venido informando a este Tribunal con regularidad acerca de los distintos legajos formados a raíz de la competencia oportunamente delegada, y a los fines de evaluar el estado de cumplimiento de la sentencia, en dicho pronunciamiento se consideró necesario requerirles que presentasen un informe acerca de todos los legajos que se encuentran en trámite en el marco de la ejecución de sentencia delegada (Fallos: 347:316). Posteriormente, se le dio traslado a la parte actora y al Cuerpo Colegiado del informe de ACUMAR a fin de que pudieran manifestar lo que estimaran pertinente. Todos los informes requeridos y sus contestaciones fueron presentados en tiempo oportuno.

12) Que de todo lo expuesto surge que, a través de su pretensión, los actores han planteado un problema de naturaleza estructural —la recomposición de un bien colectivo— cuya solución requirió que este Tribunal dispusiera —a lo largo de casi dos décadas— medidas para generar políticas públicas que derivasen en una mejora en la situación ambiental de la Cuenca del río Matanza Riachuelo.

Cabe recordar que el bien colectivo es aquel que "pertenece a toda la comunidad, siendo indivisible y no admitiendo exclusión alguna. Por esta razón sólo se concede una legitimación extraordinaria para reforzar su protección, pero en ningún caso existe un derecho de apropiación individual sobre el bien ya que no se hallan en juego derechos subjetivos. (...) Es necesario precisar que estos bienes no tienen por titulares a una pluralidad indeterminada



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

de personas, ya que ello implicaría que si se determinara el sujeto en el proceso éste sería el titular, lo cual no es admisible. Tampoco hay una comunidad en sentido técnico, ya que ello importaría la posibilidad de petitionar la extinción del régimen de cotitularidad. Estos bienes no pertenecen a la esfera individual sino social y no son divisibles en modo alguno” (Fallos: 332:111).

El objeto de la pretensión enfrentó entonces a este Tribunal a una controversia distinta a la clásica disputa bipolar de asignación de derechos. Las características del bien colectivo cuya recomposición se demandó implicaron necesariamente la consideración de variados intereses lo que exigió adoptar una visión policéntrica (arg. de Fallos: 340:1695), por cuanto requirió considerar diversos aspectos económicos, sociales, políticos y de ingeniería (ver artículo 10 de la LGA) que hacen a la sustentabilidad y funcionalidad del ecosistema (ver artículo 240 del Código Civil y Comercial de la Nación), como también al interés de las generaciones futuras, cuyo derecho a gozar del ambiente está protegido por el derecho vigente.

Es por ello que, en este marco, y teniendo en cuenta el objeto de la pretensión, en su sentencia del año 2008 esta Corte hizo mérito del problema estructural existente (cfr. arg. Fallos: 328:1146, considerandos 23 y 27 *in fine*) y, con fundamento en la problemática ambiental denunciada, estableció parámetros destinados a orientar a la autoridad obligada a su cumplimiento con la intención de inaugurar una etapa de búsqueda y ejecución progresiva de remedios adecuados para lograr la recomposición del daño ambiental colectivo.

La intervención de esta Corte Suprema en la presente causa a través del dictado de sus dos decisiones principales de los años 2006 y 2008 y el posterior monitoreo que ha existido hasta la fecha generó la ruptura del *statu quo*

y permitió el desarrollo de las herramientas normativas e institucionales básicas para facilitar que las autoridades competentes comenzasen a trabajar en la remediación del daño ambiental generado por la contaminación del Río de la Cuenca Matanza Riachuelo.

13) Que si bien la naturaleza de estos litigios —de carácter ambiental, multicausal, dinámico y eminentemente prospectivo— puede conllevar cierta complejidad en la ejecución de sus sentencias, su adecuado cumplimiento entraña un efecto multiplicador en la tutela efectiva de derechos constitucionales.

La dificultad que presenta la ejecución de sentencias adoptadas en procesos colectivos estructurales como la del *sub lite* deriva, principalmente, de dos razones. La primera, remite a la naturaleza compleja de los conflictos abordados, cuya solución demanda por parte de otros poderes del Estado —en general— la modificación de políticas públicas y/o de prácticas institucionales y sociales. La segunda radica en el tipo de obligaciones impuestas en estas decisiones, que no siempre se pueden efectivizar en medidas concretas de ejecución inmediata, sino que muchas veces requieren la enunciación de objetivos generales cuya especificación y ejecución se trasladará en el tiempo a medida que las circunstancias así lo requieran y lo hagan posible.

En otros términos, la solución del presente conflicto requiere una perspectiva que contemple todo un conjunto de intereses involucrados y el detalle del PISA así lo demuestra. De aquí se sigue que una vez que el plan se encuentra en funcionamiento, es ACUMAR la que está en condiciones de ejecutar la política pública a fin de efectivizar el mandato constitucional de garantizar un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano.



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

14) Que en tal entendimiento el trámite procesal instrumentado por esta Corte ha proyectado los elementos estructurales, dinámicos, policéntricos y sistémicos del escenario de la afectación al bien colectivo a que se ha hecho referencia mediante la adopción de instrumentos procesales idóneos para su tutela. Así, se ha dado participación en la causa no sólo a las partes, sino también a la Procuración General de la Nación, a la Defensoría General de la Nación, a la Auditoría General de la Nación, al Cuerpo Colegiado, a diversos amigos del tribunal y al Defensor del Pueblo de la Nación. Respecto de la vacancia prolongada de este último, el 1° de noviembre de 2016, el Tribunal señaló que, correspondía exhortar a la Cámara de Diputados y al Senado de la Nación para que, en el marco de sus respectivas atribuciones constitucionales, dispusieran en el más breve lapso posible la designación de un nuevo titular de dicha institución. A su vez, estableció que mientras ello sucediese el cuerpo colegiado debía deliberar y adoptar sus decisiones por mayoría absoluta (Fallos: 339:1562).

Se adoptaron en la decisión del 2008 —cuya ejecución se pondera— mandas y se procedió a disponer la principal responsabilidad en la ejecución del plan en la ACUMAR —integrada, entre otros, por representantes de los tres estados demandados— y el control de dicha ejecución en los juzgados que este Tribunal determinó al efecto.

15) Que en el plano institucional este tipo de procesos se consideran culminados desde la perspectiva de la actuación de este Tribunal, una vez que: (i) se han definido claramente las metas a cumplir; y (ii) se ha establecido el órgano a cargo de su instrumentación.

Sobre la base de estos parámetros, se puede concluir que los objetivos institucionales propuestos por la sentencia de esta Corte se encuentran cumplidos con la aprobación del PISA —que fija los objetivos a llevar a cabo para lograr la recomposición del bien colectivo— y con la creación de la ACUMAR a cargo de su cumplimiento.

16) Que, respecto del plano funcional, del informe presentado por la ACUMAR —luego del requerimiento que efectuara este Tribunal el 9 de abril del corriente año— surge que las mandas del PISA se encuentran en ejecución con diferente grado de avance, debiendo en todos los casos mejorar de manera continua su nivel de cumplimiento.

Cabe señalar que la mayoría de mandas son de ejecución permanente, es decir, que no tienen plazo de finalización (por ejemplo, la limpieza de márgenes o el control de las industrias). Otras comprenden objetivos que tienen una fecha de culminación que ha ido variando de acuerdo con las circunstancias del país y con las dificultades que ha encontrado la ACUMAR (por ejemplo, construcción del emisario fluvial, el plan director de expansión, entre otras) y que en algunos casos requerirán para su culminación de un plazo prolongado.

Con particular referencia al grado de avance en el cumplimiento de cada una de ellas, en su más reciente informe, ACUMAR concluye que las mandas relativas a la “Adopción de un sistema de medición” e “Información pública” (punto II del PISA) se encuentran cumplidas. Sin embargo, el sistema de indicadores adoptado inicialmente mediante la Resolución ACUMAR 566/2010 fue objeto de revisión por Resolución ACUMAR 1234/2014; Resolución ACUMAR 39/2017; Resolución ACUMAR 281/2021 y Resolución



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

ACUMAR 209/2023, en revisión. Informa que se encuentra en funcionamiento el sitio web de ACUMAR y su portal de datos abiertos en los que se brinda información actualizada sobre la ejecución del Plan; que el “Monitor PISA” cuenta con tres secciones que permiten controlar el avance del saneamiento bajo las pestañas “Obras y Acciones”, "Inversiones Pisa" y "Sistema de indicadores".

En cuanto a la manda descripta en el punto III como “Contaminación de origen industrial” —que exigía, fundamentalmente, la realización de inspecciones, identificación, empadronamiento y control de las fuentes de contaminación industrial— del informe de la ACUMAR surge que estas acciones se encuentran en ejecución. Informa que en el marco de la normativa vigente se registran 4.157 establecimientos empadronados, se efectuaron más de mil inspecciones y se determinaron 434 agentes contaminantes vigentes hasta el mes de abril de 2023 (81 son grandes aportantes y, según dice, 17 han sido reconvertidos o excluidos debido a la falta de persistencia causal).

Estas acciones, manifiesta, cumplen con los fines de la manda, aunque reconoce que deben seguir en cumplimiento por tratarse de un objetivo de ejecución permanente (ver Anexo V del informe de ACUMAR).

La infraestructura del Parque Industrial Curtidor (PIC) —destinado a la relocalización de pequeñas y medianas curtiembres (o de parte de sus procesos productivos) de la Cuenca Matanza Riachuelo— se encuentra finalizada, la Planta de Tratamiento de Efluentes Líquidos Industriales (PTELI) que permitirá recolectar y tratar los efluentes líquidos industriales generados en

el predio del PIC, al mes de mayo de 2024, alcanzó un avance del 80%. La recepción provisoria y definitiva están previstas, respectivamente, para los meses de enero y marzo de 2025.

Con respecto al Polo Dock Sud, el 26 de agosto de 2021 el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón n° 2 tuvo por cumplido el Plan de Acción Conjunta (PAC) del Puerto Dock Sud. Complementariamente, la ACUMAR desarrolló el proceso de preparación para emergencias ambientales (APELL) para el Polo Petroquímico.

El 22 de mayo de 2022 se efectivizó el traslado del Mercado de Hacienda de Liniers a un predio en el municipio de Cañuelas. Esta acción significó la reducción de una de las fuentes de contaminación orgánica de la Cuenca, ya que el Mercado de Hacienda vertía sus efluentes sin adecuado tratamiento al Arroyo Cildáñez.

Por su parte, siempre según lo informado por ACUMAR, el plan destinado a dar soluciones habitacionales se centró principalmente en liberar el camino de sirga en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Respecto del Convenio Marco firmado en 2010 para el cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo mediante el que se propuso satisfacer las necesidades habitacionales de 17.771 familias en situación de emergencia ambiental, surge del informe referido que sólo se ha finalizado —transcurridos 14 años de su implementación— un 40% de las soluciones habitacionales proyectadas y ello sin considerar el crecimiento demográfico de esas áreas de la cuenca.



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

En cuanto a la “calidad ambiental”, esgrime que el monitoreo requerido se está llevando a cabo y ha ido aumentando en los últimos años.

Como manda IV del PISA, esta Corte dispuso que la ACUMAR debía proceder al “Saneamiento de basurales”. A tal fin, comprometió plazos para la realización de diversas acciones. Según el informe presentado, se ha cumplido con la limpieza y el cierre de los macro basurales y con la instalación de sesenta (60) estaciones de reciclado. El informe señala que se encuentran en ejecución el diseño y elaboración de los planes municipales GIRSU —Programa de Acompañamiento a la Gestión integral de residuos municipales— y la construcción de los “Ecopuntos”, estando operativos —según manifiesta— los de Avellaneda, Alte. Brown, Ezeiza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo y San Vicente. En relación al GIRSU, ACUMAR explica que actualmente se sigue trabajando en el desarrollo de una estrategia y en el Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, plan al cual adhirieron 13 de los 14 municipios que integran la Cuenca. El plan tiene el objetivo de capacitar a las entidades locales en esta materia. ACUMAR describe como acciones de realización constante la limpieza de pasillos en villas y asentamientos y la limpieza de basurales y micro basurales. Informa que el trabajo realizado durante estos años permitió la mejora en el 64,5% del total de los sitios afectados, los que se encuentran —según dice— de manera constante bajo su control.

La “Limpieza de márgenes de río” constituye la manda V del PISA. ACUMAR expresa que el programa de limpieza de márgenes —que incluye tareas de limpieza, desmalezamiento, poda y retiro de residuos domiciliarios— está en continua ejecución. En materia de liberación del camino

de sirga, denuncia un grado de avance del 89% y destaca la recuperación del borde ribereño, la construcción de un paseo costero y la liberación y apertura al tránsito de los caminos ribereños, lo que, a su criterio, facilita el control del territorio. Manifiesta que, con la ayuda de la Prefectura Naval Argentina y la Dirección de Vías Navegables, se han retirado del espejo de agua todas las embarcaciones inactivas o abandonadas.

La “Expansión de la red de agua potable” constituye el punto VI de las mandas del PISA. De acuerdo a lo informado por ACUMAR, los diferentes planes directores de las redes de agua han ido cambiando de acuerdo al crecimiento poblacional y demográfico y a los usos del suelo. La autoridad manifiesta que se aprobaron nuevas versiones de los Planes Directores todos los cuales —dice— se encuentran en ejecución.

Dentro de las acciones comprometidas por la autoridad de cuenca respecto de los “Desagües pluviales” (manda VII del PISA), en el informe se identifican como medidas estructurales la realización continua del seguimiento y control de los planes directores de drenaje —que denuncia que se encuentran en ejecución con un grado de cumplimiento del 94%— como así también la creación de reservorios. También ACUMAR informa la puesta en funcionamiento de herramientas no estructurales, como el plan de contingencia para el supuesto de que se registren inundaciones. Denuncia que desde 2018 cuenta con el documento “Lineamientos para la Elaboración del Plan de Contingencias ante Inundaciones en el ámbito de la CMR” que fuera desarrollado con el apoyo del préstamo BIRF. Manifiesta que este plan está en



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

constante actualización e identifica otras herramientas que se encuentran en continua ejecución destinadas a la gestión del riesgo hídrico como la “limpieza, acondicionamiento y perfilado de arroyos críticos”, entre otras.

Como manda VIII del PISA, en la sentencia del 8 de julio de 2008 se estableció la obligación del “Saneamiento cloacal”. Al igual que lo que sucede con la manda referida a la “Expansión de la red de agua potable”, ACUMAR relata que los diferentes planes directores en materia cloacal han ido cambiando de acuerdo al crecimiento poblacional y demográfico y a los usos del suelo.

En ese sentido, se destaca el avance en grandes obras de saneamiento ambiental, en especial el Sistema Riachuelo, que —afirma— permitirá prestar el servicio a alrededor de 4.500.000 usuarios y, en el futuro, incorporar a 1.500.000 habitantes a la red de cloacas.

Explica que el Sistema Riachuelo está compuesto por un colector (lote 1) —finalizado en noviembre de 2022— que comprende 30 kilómetros de túneles que recolectarán desagües cloacales a lo largo del margen izquierdo del Riachuelo y los transportarán hasta la planta de pre-tratamiento, que se está construyendo en el polo Dock Sud, Partido de Avellaneda y tratará los líquidos recibidos del colector. El lote 2 —integrado por la planta de pre-tratamiento, la estación elevadora de entrada y la estación de bombeo de salida— registra un avance de 86%. Manifiesta que el Emisario subfluvial (lote 3) —finalizado en marzo de 2023— volcará los líquidos ya tratados al Río de la Plata, a 12 km de la costa, completando el proceso de depuración.

Asimismo, ACUMAR informa que la planta de pre-tratamiento de Berazategui se encuentra en funcionamiento y que se hallan en ejecución varias

plantas de tratamiento —Fiorito, El Jagüel y Laferrere—; denuncia la adjudicación de diversos proyectos.

Finalmente, en cuanto al “Plan Sanitario de Emergencia” (manda IX del PISA), ACUMAR describe las acciones finalizadas al respecto y aquellas que se encuentran en ejecución. En primer lugar, la autoridad manifiesta que están finalizados el Mapa de Riesgo Sanitario Ambiental (MaRSA) y el Mapa Epidemiológico Ambiental de la CMR. También alega que existe en cada jurisdicción un área de Salud Ambiental dependiente de la autoridad sanitaria local que se ocupa de realizar la actualización del MaRSA dentro de su competencia territorial. Para la finalización del MaRSA, ACUMAR —según dice— utilizó como herramientas un mapa de riesgo sanitario ambiental, un mapa epidemiológico ambiental; herramientas que —afirma— son dinámicas y flexibles porque dependen de los cambios demográficos y socio ambientales que hacen necesario que estén en constante revisión. Sostiene que para abordar el territorio —especialmente las zonas más vulnerables— actualmente lleva a cabo las EISAAR (Evaluaciones Integrales de Salud Ambiental en Áreas de Riesgo). Asimismo, esgrime que cuenta con una red de salud ambiental con el objetivo de integrar, facilitar y permitir el trabajo coordinado, a partir del fortalecimiento de las áreas de salud ambiental en cada jurisdicción de la Cuenca para que asuman la responsabilidad de realizar las acciones necesarias para abordar los problemas socio-sanitario-ambientales que afectan a la población. En este marco —dice— se inscriben las Unidades Sanitarias Ambientales (USAm) y la Red de Laboratorios de Análisis Clínicos Toxicológicos. Finalmente, afirma que hoy en día utiliza datos del Sistema Nacional de Vigilancia de Salud del Ministerio de Salud de la Nación.



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

17) Que de todo lo expuesto surge que la intervención de esta Corte ha cumplido su propósito de generar la reforma estructural que resultaba imprescindible para alinear la actividad del Estado con los principios y derechos consagrados en la Constitución. Pero no debe perderse de vista que en las actuales condiciones la medición detallada de los resultados que alcancen estas nuevas estructuras no forma parte del cometido de este Tribunal, en especial, si se tiene en cuenta que dicho monitoreo demandaría un tiempo prolongado (respecto de las mandas de finalización cierta) o un tiempo indefinido (en el supuesto de las mandas de ejecución permanente). Por esta razón, corresponde poner fin a la presente causa —y a sus acumuladas (ver punto 8 de Fallos: 331:1622)— con las siguientes precisiones:

a) Las causas —casos contenciosos— actualmente radicadas ante los jueces de ejecución como consecuencia de las competencias atribuidas por esta Corte en las sentencias dictadas el 8 de julio de 2008 (Fallos: 331:1622) y el 19 de diciembre de 2012, vinculadas con la ejecución del plan, continuarán su trámite ante el juzgado que corresponda en razón del territorio y de la materia, con aplicación de las normas procesales ordinarias pertinentes. A tal fin, deberán ser remitidas a estos últimos en el plazo de quince días y se deja sin efecto el trámite procesal dispuesto en el considerando 21 de la sentencia del 8 de julio de 2008, mencionada.

b) Disponer el archivo de los legajos de control del cumplimiento de las mandas, lo que deberá materializarse en el plazo de quince días. Ello, sin perjuicio de los expedientes administrativos que, en relación a dichos legajos, estén siendo tramitados en sede de ACUMAR.

18) Que dado que la recomposición del bien colectivo se está llevando a cabo, resulta inoficioso, por prematuro y conjetural, que este Tribunal aborde la consideración del daño moral colectivo solicitado por los actores —cuyo trámite se mantuvo ante sus estrados al inicio del presente proceso— debido a que su procedencia está subordinada, tal como surge del relato de los antecedentes y de la LGA (artículo 28), a que se determine que dicha recomposición o algún aspecto de ella resulta técnicamente imposible. Del trámite del presente litigio estructural surge que el trabajo de la ACUMAR se encuentra aún en desarrollo, lo que impide que se pueda arribar a una conclusión con el grado mínimo de certeza necesario acerca de la eventual existencia de daños irreversibles.

Por lo demás, tampoco corresponde que este Tribunal fije la indemnización destinada a crear un fondo común de recomposición para solventar los gastos de reparación del ecosistema. Ello es así, en la medida en que han sido el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y la ACUMAR —en su carácter de encargada de la ejecución del plan— quienes han venido afrontando los costos de la recomposición. Debe destacarse, a ese efecto, que esta última cuenta además con un mecanismo legal especial para reclamar a las empresas lo que estime corresponder (artículo 9° de la ley 26.168). Dicha circunstancia justifica que, en esta oportunidad, esta Corte no se pronuncie respecto de las excepciones interpuestas por las empresas.

Lo novedoso de la cuestión planteada, la creación de un ente interjurisdiccional como consecuencia de la intervención de este Tribunal al efecto de abordar la concreta problemática ambiental objeto del proceso y las



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

particularidades que rodearon el trámite del presente litigio a lo largo de casi dos décadas —que motivó que no se haya terminado de sustanciar el pleito con los sujetos originariamente demandados—, determina que las costas deban ser impuestas en el orden causado.

19) Que, en lo sucesivo, el control sobre la actividad de la ACUMAR habrá de canalizarse a través de las vías establecidas en la mencionada ley 26.168 (ver, en especial, artículos 7º última parte y 8º) y del procedimiento de control de la actividad de toda la administración pública nacional.

Por todo lo expuesto, se resuelve: 1) Dar por finalizada la supervisión de cumplimiento de la sentencia publicada en Fallos: 331:1622; 2) Dar por finalizado el trámite de la causa atinente al daño colectivo (punto 9 de la resolutive de Fallos: 331:1622); 3) Ordenar que los legajos actualmente abiertos ante los jueces de ejecución tramiten en los términos del considerando 17 puntos a y b; y 4) Imponer las costas en el orden causado. Notifíquese, comuníquese a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

AMPLIACIÓN DE FUNDAMENTOS DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR  
DON RICARDO LUIS LORENZETTI

1°) Que los hechos están exhaustivamente expuestos en el voto que suscribo, pero resulta necesario fijar criterios jurídicos claros para que la ejecución de esta sentencia sea efectiva y no se produzcan retrocesos que afectarían lo decidido en este litigio y el principio de progresividad y no regresión (ley 25.675, art. 4°; y ley 27.566).

2°) Que la sentencia del 8 de julio de 2008 (Fallos: 331:1622, voto de los jueces Lorenzetti-Highton de Nolasco, Fayt, Maqueda, Zaffaroni, Argibay) resolvió “de modo definitivo la específica pretensión sobre recomposición y prevención” y señaló que esa decisión se proyecta "hacia el futuro y fija los criterios generales para que se cumpla efectivamente con la finalidad indicada, pero respetando el modo en que se concreta, lo que corresponde al ámbito de discrecionalidad de la administración” (considerando15).

Claramente establece que:

- a) es una sentencia declarativa que produce cosa juzgada;
- b) fija criterios generales hacia el futuro proceso de ejecución;
- c) que en la ejecución corresponde admitir flexibilidad para adaptarse a los cambios permanentes del sistema ambiental y por ello la Corte fijó criterios generales, pero respetó el modo en que debe ejecutarse, que es un área de discrecionalidad de otro poder del Estado. En esa sentencia se aprobó un programa presentado por la administración, debatido en audiencias públicas con participación de numerosos sectores y se designó a la Autoridad de Cuenca (creada por orden de la Corte mediante ley 26.168) para llevar adelante el



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

mencionado programa. Asimismo se delegó el proceso de ejecución a jueces federales de grado de la jurisdicción, bajo la supervisión de esta Corte;

d) que se trata de una decisión con efectos policéntricos, ya que involucra una multiplicidad de sujetos e intereses que es preciso coordinar (Fallos: 340:1695; 342:2136);

e) que se trata de una solución enfocada en la sustentabilidad para beneficio de las generaciones futuras (Fallos: 340:1695; 343:726).

Que, en consecuencia, y luego de los informes de ACUMAR en el sentido de que se ha alcanzado un grado relevante de cumplimiento del programa; teniendo en cuenta que no hay un momento específico en que se pueda establecer que un sistema ambiental complejo está descontaminado, ya que cambia permanentemente, corresponde declarar el cese de la supervisión de esta Corte, y dejar que la ACUMAR y los sujetos obligados sigan cumpliendo con el plan. Siempre queda abierta la posibilidad de que se los demande por nuevos incumplimientos ante los tribunales competentes.

3°) Que, sin embargo, debe quedar claro 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.

Que esta aclaración es necesaria, no solo porque cambia el sistema ambiental de modo permanente, sino porque también cambian las autoridades políticas en la Cuenca y en ACUMAR y pueden tener ideas distintas. Incluso cambian también los jueces y juezas, con ideas disímiles.

Por estas razones corresponde:

a) resumir el estado al momento del dictado de la sentencia,

b) exhibir el nivel de cumplimiento hasta el momento del dictado del presente, y

c) mencionar los principios regulatorios de la acción futura que gozan de cosa juzgada y constituyen la base del principio de no regresión (Fallos: 342:1061, voto del juez Lorenzetti).

4°) Que en cuanto a los niveles de ejecución de la sentencia, corresponde comparar el estado inicial, al momento del dictado de la sentencia, con los informes actuales de ACUMAR.

Que la región vinculada al Riachuelo llevaba más de cien años de falta de políticas de estado coordinadas, debido a que la cuenca se dividía en numerosas competencias políticas y judiciales.

Para abordar este problema, la Corte estableció que las decisiones deben enfocarse en el bien colectivo tutelado y no dividirlo en función de las jurisdicciones políticas o judiciales (doct. Fallos: 340:1695) y por eso se creó un organismo de Cuenca, la ACUMAR (B.O. 05/12/2006) por ley 26.168, reflejo del federalismo de coordinación (Fallos: 340:1695; doct. Fallos: 342:2136). Asimismo, en el ámbito de la ACUMAR, se creó una Comisión de Participación Social, con funciones consultivas, conformada por representantes de las organizaciones con intereses en el área (art. 4°).

5°) Que el proceso de ejecución demostró avances importantes en todos los aspectos según los informes de ACUMAR. Sin perjuicio del detallado informe agregado al expediente y su reproducción en el voto que se firma, haré un brevísimo resumen demostrativo en las distintas fuentes de contaminación:

Saneamiento cloacal. La obra de infraestructura de saneamiento cloacal, más importante derivada de este caso, es el “Sistema Riachuelo”, que



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

permitirá prestar el servicio a alrededor de 4.500.000 usuarios y, en el futuro, incorporar a 1.500.000 habitantes a la red de cloacas. El Sistema Riachuelo es la primera ampliación del sistema troncal de cloacas que se realiza en el área metropolitana en más de 70 años. Es una obra de infraestructura que va a permitir solucionar integralmente la capacidad de transporte de los desagües cloacales en el área metropolitana mejorando la calidad del servicio y evitando la contaminación del Riachuelo por efluentes cloacales.

Expansión de la red de agua potable. De acuerdo a lo informado por ACUMAR, existen Planes Directores, todos los cuales se encuentran en ejecución. Es relevante la obra Sistema Agua Sur, de ampliación de la capacidad de la planta General Belgrano en la localidad de Bernal, Partido de Quilmes, dado que con su finalización se podrá beneficiar con el servicio a gran parte de la población que habita los municipios de Lomas de Zamora, Esteban Echeverría y aledaños. La obra se inició en tareas preliminares en 2017, y contempla dos etapas, la ampliación de la capacidad potabilizadora de la planta General Belgrano, con un avance del 51% y la segunda, apertura río subterráneo y la estación elevadora, tramo 1, con un avance del 72%.

Desagües pluviales. Según el informe, hay planes directores de drenaje que se encuentran en ejecución con un grado de cumplimiento del 94%, como así también la creación de reservorios.

Contaminación de origen industrial. Según el informe, hay 4.157 establecimientos empadronados; se efectuaron más de mil inspecciones y se determinaron 434 agentes contaminantes vigentes hasta el mes de abril de 2023 (81 son grandes aportantes y, según dice, 17 han sido reconvertidos o excluidos debido a la falta de persistencia causal. Se ha creado un Fondo de Compensación

Ambiental (Ley 26.168). En particular se destaca la relocalización de curtiembres, la Planta de Tratamiento de Efluentes Líquidos Industriales (PTELI), el Plan de Acción Conjunta del Puerto Dock Sud; el proceso de preparación para emergencias ambientales (APELL) para el Polo Petroquímico.

Una obra relevante es la construcción del Parque Industrial Curtidor de Lanús (ACUBA), obra finalizada en octubre de 2023, y de la planta de tratamiento de efluentes líquidos industriales (PTELI), con un avance del 80%. Por último, en materia de control industrial, se cumplió con la implementación del Plan de Acción Conjunta del Puerto (Polo Dock Sud), y la elaboración de un programa para emergencias ambientales para este Polo Petroquímico, con un avance del 80%.

En mayo de 2022 se efectivizó el traslado del Mercado de Hacienda de Liniers, porque se consideraba que era uno de los sectores que generaba mayor volumen de contaminación orgánica, ya que vertía sus efluentes, sin adecuado tratamiento al Arroyo Cildáñez.

Planes habitacionales. La implementación del modelo ecosistémico de la sentencia incluía planes habitacionales para mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en la región. Según el informe, se firmó el Convenio Marco 2010, por el que se asumió la obligación de satisfacer las necesidades habitacionales de 17.771 familias en situación de emergencia ambiental, el que se encuentra en ejecución con un avance del 41% lo que representa un total de 7247 soluciones habitacionales terminadas. Señalan desde la Autoridad de Cuenca, que existe un proyecto específico de abordaje integral para Villa Inflamable, que incluye la construcción de 203 viviendas nuevas. El Juzgado Federal de Morón n° 2, ordenó en agosto de 2019, al Estado Nacional,



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

la PBA y CABA que, hasta tanto se dé cumplimiento pleno a las soluciones habitacionales, se retenga para ese destino, el 25% de cada proyecto nuevo en la Cuenca Matanza Riachuelo, cuyo control puso en cabeza de AGN, Tribunal de Cuentas de la Provincia, y AG de la Ciudad. En el mismo sentido, ordenó al Estado Nacional, destinar el 25% del préstamo BID 5741/OCAR, Programa de Integración Socio Urbana y Mejoramiento de vivienda, para cumplimiento de este mandato. Finalmente, el 30 de junio de 2023, ordenó a la ACUMAR que institucionalice las Mesas de Gestión, y otorgó un plazo de 36 meses para culminar los procesos de relocalización y urbanización de los barrios identificados en el Convenio Marco 2010. El 28 de noviembre de 2023, instó a la ACUMAR y los estados de la Cuenca, a entregar provisoriamente las viviendas con elevado estado de avance pero aún sin finalizar. El 16 de diciembre de 2021, el Juzgado Federal de Morón, ordenó a los entes reguladores de gas, energía eléctrica y agua potable y saneamiento, que de modo automático incorporen a estas personas (relocalizadas) como beneficiarios de tarifa social.

Saneamiento de basurales. El informe indica que se trabajó en la limpieza y el cierre de los macro basurales y con la instalación de sesenta (60) estaciones de reciclado. El diseño y elaboración de los planes municipales GIRSU —Programa de Acompañamiento a la Gestión integral de residuos municipales— y la construcción de los “Ecopuntos”.

Limpieza de márgenes de río. El informe indica que se incluyeron tareas de limpieza, desmalezamiento, poda y retiro de residuos domiciliarios que están en continua ejecución. En materia de liberación del camino de sirga, denuncia un grado de avance del 89% y destaca la recuperación del borde ribereño, la construcción de un paseo costero y la liberación y apertura al

tránsito de los caminos ribereños, lo que, a su criterio, facilita el control del territorio.

La Autoridad de Cuenca, informa que ha efectuado la continua limpieza y mantenimiento de 26.000 metros lineales de márgenes del cauce principal del río y 103.323 metros lineales de ríos y arroyos, tarea desarrollada por cooperativas de trabajo locales y por una empresa encargada de la remoción de residuos mediante el empleo de maquinaria específica y barreras flotantes contenedoras de RSU.

ACUMAR informa que realiza desde el año 2010 la limpieza del cauce principal del Río Matanza Riachuelo, extrayendo diariamente los residuos flotantes. El promedio mensual de residuos extraídos en el marco de las tareas de limpieza del espejo de agua del cauce principal considerando el período 2022-2023, es de 286,48 toneladas mensuales.

También se efectuó la extracción de un número aproximado de 80 embarcaciones hundidas en las aguas del río.

Plan Sanitario de Emergencia. Informa ACUMAR que se realizó el Mapa de Riesgo Sanitario Ambiental (MaRSA) y el Mapa Epidemiológico Ambiental de la CMR.

Para lograr este objetivo, el Organismo elaboró tres herramientas: i) El mapa de vulnerabilidades; ii) El Mapa de Riesgo Sanitario Ambiental; y iii) El Mapa Epidemiológico Ambiental, para caracterizar a la población y su entorno, las que se nutren de las diversas fuentes e intervenciones territoriales que llevó a cabo el organismo desde su creación hasta la actualidad.

Que en estos procesos no hay una fecha en la que se pueda afirmar que el río está limpio, porque los sistemas evolucionan permanentemente, y se



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

agregan nuevas empresas, nuevas autoridades, nuevos habitantes, nuevos contaminantes.

6°) Que, por todo lo expuesto, corresponde hacer efectivo lo dispuesto en la sentencia dictada el 8 de julio de 2008 (Fallos: 331:1622, voto de los jueces Lorenzetti-Highton de Nolasco, Fayt, Maqueda, Zaffaroni, Argibay), dando por terminada la supervisión de esta Corte Suprema, respecto del plan de remediación.

7°) Que, conforme con lo señalado en considerandos anteriores, en las acciones futuras, todas las partes involucradas deben ajustarse a las reglas establecidas en la sentencia declarativa, y con el fin de evitar nuevos litigios, deberán considerar también los principios fijados por esta Corte Suprema en diversos precedentes, que son los siguientes:

a) 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 ecocéntrico (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).

b) 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 infraconstitucional 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).

c) 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).

d) 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).



CSJ 1569/2004 (40-M)/CS2

ORIGINARIO

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

e) Que 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.

f) 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).

g) "No se trata de prohibir irracionalmente, sino de autorizar razonablemente" (Fallos: 335:387).

h) 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).

8º) Que de todo lo expuesto surge que en las condiciones actuales la intervención de esta Corte ha cumplido acabadamente su propósito de generar la reforma estructural que resultaba imprescindible para alinear la actividad del Estado con los principios y derechos consagrados en la Constitución.

Por esta razón, como se dijo, es que esta Corte encuentra que el aspecto funcional se encuentra cumplido desde la perspectiva de los objetivos

perseguidos por la sentencia del 8 de julio de 2008, por cuanto se puede afirmar que, de acuerdo a lo que surge del informe de la ACUMAR, los objetivos del PISA son ejecutados de un modo regular por parte de la autoridad de aplicación.

Que, por lo demás, en la medida en que esta Corte ha dispuesto que la ACUMAR es la obligada al cumplimiento del PISA y que hasta el presente ha venido ejerciendo su función de modo constante y sostenido corresponde poner fin a la presente causa. Que cabe señalar que el control sobre la actividad de la ACUMAR habrá de canalizarse a través de las vías establecidas en la ley 26.168 y del procedimiento de control de la actividad de toda la administración pública nacional.