

Un Análisis del Ejercicio de Funciones Regulatorias por la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina a través del Estudio del Caso Matanza Riachuelo

Florencia Delia Lebensohn

Este trabajo de investigación analiza el rol de la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina (la “Corte”) como instancia máxima de uno de los poderes del Estado que, en supuestos de excepción, ejerce funciones regulatorias y sienta los cimientos de regímenes generales para el cumplimiento de fines de alto interés público.

Este estudio se basa en la posición adoptada por la Corte en el caso Matanza Riachuelo,¹ y aborda las condiciones habilitantes para el ejercicio del rol regulatorio de la Corte, las consecuencias de este ejercicio y la efectividad del régimen regulatorio establecido por la Corte.² El análisis se centra en tres ejes: la intervención de la Corte para planear la coordinación inter-institucional de agencias descoordinadas; la participación de los actores relevantes y el impacto internacional de la decisión de la Corte: la obtención de financiamiento internacional y la utilización de indicadores internacionales para medir el grado de cumplimiento del plan de remediación ordenado por la Corte.

El examen de este caso demuestra que la causa Matanza Riachuelo es un ejemplo paradigmático de algunas consecuencias positivas que pueden surgir cuando el ejercicio de facultades regulatorias por ciertos tribunales judiciales se conjuga con circunstancias que incrementan la legitimidad de sus decisiones, a saber: la participación de todos los actores relevantes en el proceso judicial; el recurso al conocimiento científico externo; el uso de indicadores internacionales; el diseño de un sistema de control de cumplimiento de las sentencias judiciales y la auditoría de fondos destinados a los programas de restauración ambiental.

Sin embargo es, al mismo tiempo, un excelente ejemplo de las limitaciones en la efectividad de los regímenes regulatorios, aún de aquellos establecidos a partir del accionar de la Corte a través de sentencias que gozan de un alto grado de legitimidad. El déficit en la implementación efectiva de estos regímenes se debe, en gran medida, a una realidad recalcitrante, falta de continuidad en sus funciones de los funcionarios responsables y un alto grado de anomia social que, ni siquiera la Corte, con su activo rol, ha podido remediar.

Este ensayo se divide en cuatro secciones. La *sección I* ofrece un resumen del caso Matanza Riachuelo. La *sección II* se refiere a las condiciones necesarias para el ejercicio de funciones regulatorias por parte de la Corte. La *sección III* trata de las consecuencias del establecimiento de regímenes regulatorios por la Corte: el grado de independencia de las entidades administrativas surgidas a partir del ejercicio de esas funciones por la Corte; las relaciones entre estas entidades con otras instituciones argentinas e internacionales; el impacto en los derechos de los ciudadanos y el desarrollo económico de Argentina así como el grado de efectividad del nuevo régimen regulatorio. Finalmente, la *sección IV* ofrece conclusiones respecto a los impactos del accionar de la Corte.

Sección I: El Caso Matanza Riachuelo

¹ Corte Suprema de Justicia de Argentina, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”, Fallos 331:1622.

² Este trabajo analiza el rol de la Corte en el caso Matanza Riachuelo y no tiene en consideración su actuación en otras oportunidades. Asimismo, hay otros tribunales judiciales en la República Argentina –además de la Corte– que han ejercido facultades regulatorias de importancia, especialmente en materia de reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales, tales como el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estas sentencias, sus justificaciones e impactos están fuera del alcance de este trabajo.

El caso Matanza Riachuelo es el litigio ambiental más importante de Argentina y un ejemplo de creatividad institucional e intervencionismo judicial que tendrá –y que ya ha tenido– impactos fuera de la esfera propia del derecho ambiental.

La cuenca Matanza Riachuelo (“Cuenca MR”) representa un problema ambiental y social de gravedad. El área afectada tiene una población estimada de ocho millones de personas,³ representando la mayor concentración de pobreza urbana en Argentina.⁴ Grandes sectores de la población que habita en la Cuenca MR viven en villas miserias en zonas con infraestructura inadecuada, en las que no tienen acceso a servicios tales como agua potable, cloacas, salud y vivienda digna.⁵ Diferentes fuentes contaminantes, tales como basureros a cielo abierto, cloacas ilegales y tóxicos industriales son las causas de la contaminación. Niveles peligrosos de arsénico, cromo, mercurio y plomo fueron encontrados en la Cuenca MR. Como consecuencia, la población afectada sufre de diarrea, problemas respiratorios, enfermedades de la piel, cáncer, alergias y anemia.⁶ Al decir de la propia Corte, a raíz de la contaminación, el curso de agua “*se asemeja a un líquido cloacal en condiciones anaeróbicas*”.⁷

Existieron varios intentos por parte del gobierno argentino para remediar la catástrofe ambiental en la Cuenca MR. Todos ellos, fueron infructuosos.

En 1958, la Provincia de Buenos Aires dictó la Ley N° 5.965, que estableció prohibiciones y obligaciones específicas sobre el agua y la atmósfera. Esta ley fue reglamentada 30 años después y no tuvo ningún impacto positivo.⁸

En 1980, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Don Ibérico Saint Jean, celebró un tratado entre la Municipalidad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires que dispuso medidas para limpiar el Riachuelo a través de una compañía estatal creada para ese propósito (Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado). En ese momento, el estado de la Cuenca MR era ya riesgoso para la salud de la población afectada.⁹

³ Información difundida por ACUMAR, de conformidad con el último censo poblacional. Ver, “*El Ranking de Blacksmith Institute no Refleja la Realidad del Riachuelo*”, disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/novedades/1095/el-ranking-de-blacksmith-institute-no-refleja-la-realidad-del-riachuelo> (última visita: 14 de junio de 2014). La zona cuenta con un territorio de aproximadamente 2.200 km², por donde discurren los 64 km de extensión del sistema hídrico integrado por los ríos Matanza y Riachuelo. Se trata de la zona más urbanizada e industrializada de Argentina, con una alta densidad poblacional, información disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/institucional/37/mapa-de-la-cuenca> (última visita: 14 de junio de 2014). Se notará que el número de la población afectada varía a lo largo de este trabajo, dependiendo de la fuente citada. Ello, por cuanto existen discrepancias entre las estadísticas de la ACUMAR, de ONGs con intereses en el área y de la prensa.

⁴ Banco Mundial, Informe N° 48.251, Documento de Información del Proyecto, Estudio de Análisis, AR Cuenca Matanza Riachuelo, Proyecto en Desarrollo Sustentable, Pág. 1.

⁵ “*Informe Especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo*” elaborado por el Defensor del Pueblo de la Nación; la Asociación Vecinos La Boca; el Centro de Estudios Legales y Sociales; la Defensoría Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires; la Fundación Ambiente y Recursos Naturales; la Fundación Ciudad; Poder Ciudadano; y la Universidad Tecnológica Nacional (Facultad Regional Buenos Aires), (el “*Informe Riachuelo 2003*”), Pág. 272.

⁶ CMI Brief, “*Can Litigation clean rivers? Assessing the policy impact of the ‘Mendoza case’ in Argentina*”, mayo 2012, Volumen 11, N° 3, Pág. 2. Sin embargo, se ha indicado que no hay información confiable relativa a los problemas de salud de la población de la Cuenca MR y que las estadísticas de salud de las diferentes municipalidades no se realizan con indicadores comunes y, entonces, los resultados son insusceptibles de comparación. Además, aparte de la contaminación, hay otras causales como malnutrición, estrés mental, acceso limitado a vacunas y medicamentos, exposición a bajas temperaturas, y falta de infraestructura sanitaria que interactúan y constituyen factores de riesgo sanitario. Informe Riachuelo 2003, Pág. 74.

⁷ Suprema Corte de Justicia de la República Argentina, *Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)* (“Mendoza”), sentencia de 20 de junio de 2006.

⁸ Informe Riachuelo 2003, Pág. 271.

⁹ Decreto-Ley Provincial N° 9597/80.

En 1993, el gobierno argentino anunció que en 1.000 días todos iban a poder nadar y pescar en la Cuenca MR.¹⁰ Ese mismo año, a partir de una iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional, se estableció un comité para la limpieza de la Cuenca MR bajo jurisdicción de la Presidencia de la Nación (el “Comité para el Saneamiento de la Cuenca MR”). El propósito de ese comité era llevar a cabo un programa para la limpieza de la Cuenca MR con la tarea de restaurar el ecosistema acuático.¹¹

Dos años más tarde, el Comité para el Saneamiento de la Cuenca MR fue reemplazado por el Comité Ejecutivo del Plan de Administración y Saneamiento de la Cuenca MR que operaba bajo jurisdicción de la Secretaría Nacional de los Recursos Naturales y el Ambiente Humano (el “Comité Ejecutivo”).¹²

A fines de limpiar la Cuenca MR, el gobierno federal recibió un préstamo de 250 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo para ser usado por el Comité Ejecutivo.¹³ Estos fondos nunca fueron usados para esos fines¹⁴ y la ineficiencia del Comité Ejecutivo fue considerada una de las causales principales del agravamiento de la situación medioambiental de la Cuenca MR.¹⁵

El gobierno argentino concluyó que la inexistencia de un mandato claro junto con un marco institucional y legal adecuado para coordinar la participación de las jurisdicciones relevantes, fue el principal obstáculo para implementar el plan de saneamiento de la Cuenca MR.¹⁶ La cuestión principal fue, entonces, la falta de un enfoque político consistente, coordinación inter-jurisdiccional y un plan de ejecución.¹⁷

En mayo del año 2006, el Defensor del Pueblo junto con algunos organismos públicos e instituciones privadas¹⁸ publicó el Informe Especial de Seguimiento de la Cuenca MR (el “Informe 2006”). La conclusión del Informe 2006, que fue ampliamente difundida en Argentina, fue sorprendente: “*la grave situación de la cuenca Matanza Riachuelo denunciada en el Informe Especial de 2003, no ha sido aún motivo de la agenda pública de los diferentes*

¹⁰ Informe Riachuelo 2003, Pág. 233.

¹¹ Decreto N° 1.093/93. El Decreto N° 1.094/96 disolvió el Comité para el Saneamiento de la Cuenca MR.

¹² Decreto N° 482/95. Contrariamente a su predecesor, este nuevo comité, estaba compuesto de un miembro de la Secretaría de Recursos Naturales y del Ambiente Humano, un representante del gobierno de la Provincia de Buenos Aires y un representante de la municipalidad de Buenos Aires.

¹³ Decreto N° 145/98 a través del cual el Poder Ejecutivo aprobó el contrato modelo a firmarse entre el Banco Nación Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo para recibir 240 millones de dólares en concepto préstamo para el saneamiento de la Cuenca MR. El contrato fue firmado el 5 de febrero de 1998 entre el Estado Argentino y el Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁴ Como resultado de la ineficiencia del Comité Ejecutivo, en 2002 el crédito fue discontinuado y los fondos fueron parcialmente reasignados (de los 250 millones de dólares, 100 millones de dólares fueron usados para asistencia social luego de la crisis del año 2001). Sin embargo, el Estado Argentino tuvo que pagar 6 millones de dólares en multas por no haber hecho uso del préstamo. Ver, Informe Riachuelo 2003, Pág. 227.

¹⁵ La ineficiencia del Comité Ejecutivo fue el resultado de la falta de funciones operativas y regulatorias. El problema principal era que el Comité Ejecutivo no podía ejecutar el programa por sí mismo. Sólo podía hacerlo a través de terceros o entidades que se encontraban en otras jurisdicciones. Informe Riachuelo 2003, Págs. 69/226.

¹⁶ Banco Mundial, Informe N° 48.251, Documento de Información del Proyecto, Estadio de Evaluación, AR Cuenca Matanza Riachuelo Proyecto de Desarrollo Sustentable, Pág. 2.

¹⁷ Documento de Evaluación del Proyecto de un Préstamo de Programa Adaptable por el monto de 840 millones de dólares a la República Argentina para la Fase del Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca MR, apoyando la Primera Fase del Programa de Desarrollo Sustentable de la Cuenca MR, 27 de abril de 2009, Informe N° 48.443-AR, párrafo 8.

¹⁸ Asociación Popular La Matanza; Asociación Vecinos La Boca; Centro de Estudios Legales y Sociales; Defensoría Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires; Fundación Ambiente y Recursos Naturales; Fundación Ciudad; Fundación Metropolitana; Poder Ciudadano; Universidad Tecnológica Nacional (Facultad Regional Buenos Aires); y Universidad Nacional La Matanza.

niveles de gobierno (...), lo que revela además la falta de liderazgo y responsabilidad de dichas autoridades para abordar decididamente una adecuada política de gestión pública”.¹⁹

El Informe 2006 fue publicado justo un mes antes que la Corte declarara que tenía jurisdicción para decidir el caso Matanza Riachuelo.

La falta de operatividad de los poderes ejecutivo y legislativo de todas las jurisdicciones involucradas para gestionar efectivamente este problema puede haberse debido a la miríada de regulaciones y a la superposición de competencias de los diferentes niveles de gobierno con jurisdicción en la Cuenca MR.

En efecto, las autoridades con jurisdicción en la Cuenca MR son las siguientes: el gobierno federal, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y catorce municipalidades.²⁰

Asimismo, hay varias entidades con competencia sobre los cursos de agua²¹ y hay aproximadamente cincuenta y cinco normas de diferente jerarquía legal que regulan distintos aspectos de la Cuenca MR.²²

El número exagerado de normas, organismos y oficiales públicos ha creado un vacío legal que sirvió de excusa para la falta de ejercicio del *pouvoir de police* por parte de las autoridades competentes y, de ese modo, no afrontar los costos económicos vinculados a la remediación que implica, entre otras cuestiones, el cierre o reconversión de miles de Pequeñas y Medianas Empresas (“PYMES”). Ello, por su parte, provocó que por más de 200 años la contaminación de la Cuenca MR se haya agravado y haya condenado a millones de personas a vivir en condiciones inhumanas.²³

En ese contexto, en el mes de julio del año 2004, un grupo de vecinos, liderados por la Sra. Mendoza, iniciaron un reclamo ante la Corte por daños derivados de la contaminación de la Cuenca MR.

Los actores solicitaron que se declarara la responsabilidad del: (i) gobierno federal sobre la base que había permitido la contaminación de un curso de agua navegable e inter-jurisdiccional, sometido a su regulación y control; (ii) gobierno de la Provincia de Buenos Aires por poseer el dominio originario sobre los recursos naturales en su territorio, de acuerdo a los artículos 121 y 124 de la Constitución Nacional;²⁴ (iii) gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires porque la Cuenca MR constituye un recurso de dominio público situado dentro de su jurisdicción y el artículo 8 de la Constitución local obliga al gobierno a preservar la flora y la

¹⁹ Informe Especial de Seguimiento, Cuenca Matanza – Riachuelo (2003/2005), Pág. 12, disponible en: <http://www.dpn.gov.ar/informes/riachuelo2006rx.pdf> (última visita: 14 de junio de 2014).

²⁰ I.e. Almirante Brown; Avellaneda; Cañuelas; Esteban Echeverría; Ezeiza; General Las Heras; La Matanza; Lanús; Lomas de Zamora; Marcos Paz; Merlo; Morón; Presidente Perón y San Vicente.

²¹ Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables; Puerto de Buenos Aires; Prefectura Naval Argentina; Oficina Hidráulica Provincial y gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Finalmente, las entidades que tienen competencia sobre la calidad del agua son: Instituto Nacional del Agua, Ente Tripartito de Obra y Servicios Sanitarios; Organismo Regulador del Agua de Buenos Aires; Oficina Hidráulica Provincial; Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado; Ministerio de Salud y Trabajo Social de la Provincia de Buenos Aires; Subsecretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires y gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Informe Riachuelo 2003, Pág. 33.

²² Constitución Nacional; Constitución de la Provincia de Buenos Aires; Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; leyes nacionales y provinciales; decretos provinciales, nacionales y municipales; ordenanzas municipales; resoluciones y disposiciones de ministerios, secretarías de estado y entidades descentralizadas; entre otras.

²³ Informe Riachuelo 2003, páginas 11/69/274.

²⁴ De acuerdo al artículo 121 de la Constitución Nacional, “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

fauna dentro del ecosistema del río;²⁵ y (iv) cuarenta y cuatro empresas adyacentes²⁶ por (a) haber volcado material peligroso directamente sobre el río; (b) no haber instalado plantas de tratamiento; (c) no haber adoptado nueva tecnología; y (d) no haber minimizado los riesgos de su actividad industrial.

El 8 de julio del año 2008, la Corte dictó una sentencia en la cual sostuvo que la restauración y la preservación del daño ambiental futuro requieren que se tomen acciones rápidas, efectivas y definitivas (la “Sentencia 2008”).

Para tratar el grave problema de la Cuenca MR, la Corte elaboró el Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo (el “PISA”), con tres objetivos principales: (i) el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca MR; (ii) la restauración del ambiente en la cuenca (agua, aire y suelo); y (iii) la razonable prevención de daños.²⁷

A través del PISA la Corte intentó ordenar un espacio regulatorio que se encontraba en completa anarquía y, al hacerlo, ejerció una fuerte actividad regulatoria que propició la participación de todos los actores involucrados y creó las condiciones necesarias para la cooperación internacional con instituciones multilaterales de crédito.

De este modo, a lo largo del proceso judicial, la Corte ejerció intensa actividad regulatoria en un intento –a la fecha, infructuoso– de superar las dificultades inherentes a la remediación ambiental de la Cuenca MR.

Las órdenes más relevantes dictadas por la Corte son las siguientes:

(i) *Ordenó a las autoridades competentes a que presentaran un plan de saneamiento*

El 20 de junio del año 2006, la Corte les pidió a las autoridades demandadas que presentaran un plan de saneamiento para la Cuenca MR (el “Plan de Saneamiento”) y a las compañías que presentaran un informe que debía contener las medidas para detener y revertir la contaminación en el área afectada.²⁸

La orden fijó un plazo de 30 días para que el gobierno federal, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Consejo Federal de Medio Ambiente presentaran un plan integrado que debía contener: (i) una planificación ambiental de la tierra; (ii) un plan para controlar el desarrollo de actividades antrópicas; (iii) un estudio de impacto ambiental de las cuarenta y cuatro empresas involucradas; (iv) un programa de educación ambiental; (v) un programa de concientización en temas ambientales, en particular para ciudadanos del área afectada; y (vi) una invitación a las partes a concurrir a una audiencia pública convocada por la Corte e informar sobre el desarrollo del Plan de Saneamiento.²⁹

²⁵ El artículo 8 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece que el gobierno local “*tiene el derecho a la utilización equitativa y razonable de sus aguas y de los demás recursos naturales del río, su lecho y subsuelo, sujeto a la obligación de no causar perjuicio sensible a los demás co-riberenos*”.

²⁶ Las empresas demandadas fueron: Shell Capsa; Petrobrás Energía S.A.; YPF S.A.; EG3 S.A.; Antivari S.A.C.I.; Dapsa; Sea Tank Costal Petroleum Argentina S.A.; Sol Petrolero S.A.; Central Dock Sud S.A.; Covic S.A.; Distribuidora Química S.A.; Indupa; Islington S.A.; Materia Hermanos SACIF; Meranol S.A.C.I.; Orvol; Pamsa; Petro Río Sea Tank; Sorialco; Tagsa (Técnicas y Aplicaciones del Gas S.A.); Tea; Tenanco; Trieco S.A.; Union Cardibe (ex Dow Química); V de Bernardi; Sadesa S.A.; Coto CISA; Molinos Río de la Plata S.A.; Danone Argentina S.A.; Curtiembre Francisco Urcivoli e Hijos S.A.; Frigorífico Regional Las Heras S.A.; S.A. Wppi Hnos y Cia Ltda.; Curtiembre Angel Giordano S.R.L.; Curtiduría A. Gaita SRL; Textil Lugano S.A.I.C.F. y A.; Rasic Hermanos S.A.; Mercedes Benz Argentina S.A.I.C.F. y N.; Buenos Aires Embotelladora S.A.; Fábrica Justo S.A.I.C.; Química True S.A.C.I.F.; Cervecería Bieckert S.A.; Danone S.A.; Sulfargen S.A.; y Aguas Argentinas S.A.

²⁷ Corte Suprema de Argentina, Mendoza, sentencia de 8 de julio de 2008.

²⁸ Corte Suprema de Argentina, Mendoza, sentencia de 20 de junio de 2006.

²⁹ *Ibid.*

Durante la audiencia pública, que tuvo lugar el 5 de septiembre del año 2006, el gobierno federal, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presentaron el PISA junto con una propuesta para crear un comité inter-jurisdiccional de la Cuenca MR. El PISA fue desarrollado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable conjuntamente con los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Este comité inter-jurisdiccional fue constituido en el año 2006, como una entidad conformada por representantes del gobierno federal, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se lo denominó la “*Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo*” (la “ACUMAR”).

(ii) *Controló directamente el progreso realizado por el PISA*

En un estadio posterior del proceso judicial, la Corte ordenó a la ACUMAR a que implementara el PISA.

Con ese propósito, fijó plazos para (i) completar los diferentes estadios del PISA; (ii) informar en formato digital acerca del desarrollo del PISA; (iii) llevar a cabo inspecciones de todas las compañías localizadas en la Cuenca MR; (iv) identificar las industrias contaminantes; (v) evaluar cada tres meses las condiciones del agua, acuíferos y aire; (vi) cumplir con el proyecto de relocalización y restructuración industrial del área petroquímica Dock Sur; (vii) publicar periódicamente una estimación de las iniciativas sobre el programa federal de urbanización de las villas miserias; (viii) restaurar los basureros y el sistema cloacal; (ix) limpiar el borde del río; (x) expandir el sistema cloacal; e (xi) implementar un sistema sanitario de emergencia.

Sin perjuicio de la responsabilidad de la ACUMAR de llevar a cabo el PISA, la Corte conservó jurisdicción para controlar la restauración ambiental a cargo del gobierno federal, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.³⁰

En numerosas oportunidades, con fundamento en la Ley General del Ambiente N° 25.675 (la “LGA”)³¹ y el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (el “CPCCN”),³² la Corte requirió a las autoridades competentes que informaran sobre las medidas tomadas en relación con el PISA en cuestiones de prevención, restauración y auditoría ambiental, evaluación del impacto ambiental de las industrias, sectores industriales y de habitación así como prevención de enfermedades.³³

³⁰ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencia de 8 de julio de 2008.

³¹ El artículo 32 de la LGA dispone: “*La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. Asimismo, en su Sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente su consideración por las partes. En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte*”.

³² El artículo 36 4 a) del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación establece que: “*Aún sin requerimiento de parte, los jueces y tribunales deberán: (...) Ordenar las diligencias necesarias para esclarecer la verdad de los hechos controvertidos, respetando el derecho de defensa de las partes. A ese efecto, podrán: a) Disponer, en cualquier momento, la comparecencia personal de las partes para requerir las explicaciones que estimen necesarias al objeto del pleito*”.

³³ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencia de 20 de junio de 2006.

Algunas de las solicitudes de información contenían una lista de preguntas específicas dirigidas a las autoridades competentes³⁴ incluyendo la necesidad de usar estándares cuantitativos para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos del PISA impuestos por la Sentencia 2008.³⁵

Cuando las autoridades competentes enviaron informes no satisfactorios, la Corte insistió en la necesidad de presentar informes con datos cuantitativos sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y resultados del PISA impuesto por la Corte.³⁶

A raíz de los repetidos incumplimientos, dos años después de la Sentencia 2008, la Corte ordenó a un tribunal de instancia federal a que adoptara todas las medidas necesarias para el inmediato y eficiente cumplimiento de la Sentencia 2008. En algunas oportunidades, la Corte específicamente detalló las actividades que debían ser llevadas a cabo por las autoridades competentes.³⁷

(iii) *Estableció un procedimiento especialmente diseñado para revisar cuestiones relacionadas con el PISA*

La Corte, con el propósito de garantizar inmediatez, uniformidad así como el control judicial eficiente en la implementación del PISA, sostuvo que un tribunal de primera instancia específica tenía jurisdicción exclusiva para decidir las cuestiones relacionadas con la implementación del PISA y para revisar las decisiones tomadas por la ACUMAR.

Las decisiones tomadas por el tribunal federal de primera instancia son apelables ante la Corte a través de un recurso extraordinario federal. Se trata de un procedimiento especial que suprime la segunda instancia de apelación y considera la sentencia del tribunal de primera instancia como sentencia definitiva.³⁸ Este procedimiento es aplicable a casos en los cuales el reclamo o la medida se encuentra relacionado con el PISA y que, por lo tanto, interfiere con la jurisdicción federal de la Corte para ejecutar la Sentencia 2008.

Sin embargo, si la demanda de daños a un bien colectivo se relaciona con la propiedad individual del actor (y no con el PISA), ello se encuentra fuera del alcance de este sistema de revisión y la decisión del tribunal de primera instancia puede ser apelada por ante el tribunal de apelaciones competente.

El tribunal de primera instancia federal encargado de supervisar la implementación del PISA tiene autoridad para imponer multas diarias por incumplimiento con los plazos fijados en el PISA, las cuales deben ser de una entidad suficiente para alcanzar efectos disuasivos. Además, el tribunal de primera instancia debe ordenar la prosecución de los delitos que resulten del incumplimiento de los mandatos judiciales impuestos por la Corte.³⁹

La Corte, a los fines de revisar cuestiones relacionadas con el PISA, designó en primer lugar a un juez federal de primera instancia de Quilmes, y, luego de su apartamiento,⁴⁰ a un juez de primera instancia de Morón.

³⁴ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencias de 30 de agosto de 2006 y 22 de agosto de 2007.

³⁵ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencia de 6 de abril de 2010.

³⁶ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencia de 26 de mayo de 2010.

³⁷ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencias de 10 de agosto de 2010; 14 de agosto de 2012 y 19 de diciembre de 2012.

³⁸ En Argentina, un proceso judicial normalmente involucra tres instancias: primera instancia, apelaciones y Corte bajo ciertas condiciones.

³⁹ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencias de 8 de julio de 2008 y 10 de noviembre de 2009.

⁴⁰ El juez federal de Quilmes fue apartado del caso Matanza Riachuelo a partir de una denuncia que lo acusaba de conductas no transparentes en relación con las contrataciones realizadas por AySa y Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del

Con posterioridad, la Corte decidió reestructurar el sistema de revisión impuesto por la Sentencia 2008.

Así, la Corte decidió que las cuestiones relacionadas con la implementación del PISA estarían a cargo del Juez Federal en cuestiones Criminales y Correccionales N° 2 de Morón y, asimismo, la Corte transfirió al Juez Federal Criminal y Correccional N° 12 el deber de controlar los contratos celebrados o a celebrarse en el marco del plan de obras de provisión de agua potable y cloacas y del tratamiento de la basura, así como su nivel de ejecución presupuestaria.⁴¹

(iv) *Convocó a audiencias públicas para conocer las perspectivas de todos los actores relevantes involucrados*

Durante el proceso judicial, tanto al momento de diseñar el PISA así como al momento de verificar el grado de cumplimiento, la Corte convocó a varias audiencias públicas a los fines de tomar en cuenta las perspectivas de los diferentes actores involucrados.⁴²

Al decir de la Corte, las audiencias públicas son “*el mejor modo de asegurar la participación ciudadana en actuaciones que han alcanzado la más alta trascendencia institucional y social, a la par que permite satisfacer el no menos relevante propósito de difundir públicamente el modo en que esta Corte conoce en uno de los diversos asuntos en que, con carácter primordial, ejerce la jurisdicción más eminente que le confiere la Constitución Nacional*”.⁴³

(v) *Requirió estudios de viabilidad a expertos independientes*

La Corte, admitiendo la falta de conocimiento científico requerido para decidir este caso, solicitó la intervención de la Universidad de Buenos Aires para llevar a cabo estudios de viabilidad sobre el PISA y hacer observaciones y recomendaciones.⁴⁴

La Universidad de Buenos Aires criticó el PISA, indicando que no se trataba de un plan preciso y carecía de rigor científico. Desde la perspectiva de esta institución académica, algunas acciones agravarían la situación de la Cuenca MR mientras que otras eran una mera expresión de deseos.⁴⁵

(vi) *Permitió la intervención de terceros como ONGs y el Defensor del Pueblo*

Estado. Por ello, mediante sentencia de 6 de noviembre de 2012, la Corte decidió dar intervención al Consejo de la Magistratura de la Nación para que evalúe la responsabilidad del juez federal de Quilmes; remitió copia de los informes a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal y decidió apartar al juez federal de Quilmes del conocimiento de todas las causas radicadas ante su juzgado con motivo de la Sentencia 2008.

⁴¹ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencia 19 de diciembre de 2012.

⁴² Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencias de 6 de febrero de 2007; 22 de febrero de 2011; 19 de abril de 2011; 18 de septiembre de 2012; 26 de septiembre de 2012. Para más información sobre la última audiencia pública, ver, <http://www.cij.gov.ar/nota-10157-Causa-Riachuelo--finalizo-la-audiencia-publica-ante-la-Corte-Suprema.html> (última visita: 14 de junio de 2014).

⁴³ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencia de 18 de septiembre de 2012.

⁴⁴ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencia de 23 febrero de 2007.

⁴⁵ Observatorio de Políticas Públicas, Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales Jefatura de Gabinete de Ministros, “*Política Ambiental Situación de la Cuenca Matanza Riachuelo*”, Cat. OPP/CAG/2007-25, agosto 2007, Pág. 58.

Luego de que la Corte declarara que tenía jurisdicción para decidir sobre la disputa, ocho ONGs⁴⁶ requirieron intervención como terceros con fundamento en el artículo 30 de la LGA⁴⁷ y el artículo 90 del CPCCN.⁴⁸

La Corte analizó los estatutos de las ONGs y, en dos sentencias diferentes, concluyó que cinco de las ocho ONGs⁴⁹ que se presentaron, tenían legitimación para intervenir en el proceso como terceros, porque habían iniciado acciones de acuerdo a los propósitos que motivaron su creación (protección de derechos colectivos tales como el medioambiente).

De acuerdo a la sentencia de la Corte, la posibilidad de las ONGs de intervenir como terceros se basaba en sus respectivos estatutos y, por lo tanto, la decisión de la Corte no implicó un reconocimiento de una acción popular en defensa de un interés general en el cumplimiento de la Constitución Nacional o las leyes nacionales.⁵⁰

Asimismo, el Defensor del Pueblo requirió la intervención como tercero con fundamento en el artículo 86 de la Constitución Nacional⁵¹ y el artículo 30 de la LGA. La Corte permitió su intervención con el mismo alcance que los actores en el pleito.⁵²

(vii) *Ordenó dos clases de controles de los fondos destinados al PISA*

La Corte sostuvo que, por la importancia fundamental de la transparencia en el manejo de fondos públicos, la Auditoría General de la Nación⁵³ tiene el deber de controlar los fondos y la

⁴⁶ I.e. Fundación Ambiente y Recursos Naturales; Fundación Greenpeace Argentina; Fundación Metropolitana; Fundación Ciudad; Poder Ciudadano; Centro de Estudios Legales y Sociales; Asociación Vecinos de la Boca y Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos.

⁴⁷ El artículo 30 de la LGA dispone que “*Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción. Deducida demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros. Sin perjuicio de lo indicado precedentemente toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo*”.

⁴⁸ El artículo 90 del CPCCN establece que “*Podrá intervenir en un juicio pendiente en calidad de parte, cualquiera fuere la etapa o la instancia en que éste se encontrare, quien: 1) Acredite sumariamente que la sentencia pudiere afectar su interés propio. 2) Según las normas del derecho sustancial, hubiese estado legitimado para demandar o ser demandado en el juicio*”.

⁴⁹ I.e. Fundación Ambiente y Recursos Naturales; Fundación Greenpeace Argentina; Asociación Civil Centro de Estudios Legales y Sociales; Asociación Vecinos de La Boca y Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos.

⁵⁰ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencias de 30 de agosto de 2006 y 20 de marzo de 2007.

⁵¹ El artículo 86 de la Constitución Nacional dispone que: “*El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras.*”

⁵² Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencia de 24 de agosto de 2006.

⁵³ De acuerdo con el artículo 85 de la Constitución Nacional, “*el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos*”.

ejecución del presupuesto destinado al PISA. Para facilitar el control público de los fondos, la ACUMAR tiene que identificar los gastos que se relacionen con la ejecución del PISA.

Asimismo, la Corte decidió que el juzgado federal de Quilmes podía presentar reclamos relacionados con el control y la ejecución del presupuesto, que debían ser decididos por la ACUMAR en el plazo de diez días hábiles. Si alguna otra persona con legitimación cuestiona esta información, la ACUMAR debe citarla para que dé las razones de su disconformidad.⁵⁴

(viii) *Ordenó el establecimiento de un cuerpo colegiado manejado por el Defensor del Pueblo*

La Corte, con el propósito de reforzar la participación de la ciudadanía en la implementación del PISA, decidió que el Defensor del Pueblo debía establecer un cuerpo colegiado para recibir sugerencias en relación al PISA.⁵⁵

Este cuerpo se compone de representantes de ONGs que intervinieron en el caso como terceros, y tiene como función distribuir internamente información actualizada y presentar reclamos ante la ACUMAR para cumplir de mejor manera sus objetivos, de acuerdo a los principios de igualdad, especialidad, razonabilidad y eficacia.⁵⁶

De este modo, en el caso Matanza Riachuelo, la Corte ejerció un rol fundamental en el establecimiento de un nuevo marco regulatorio y un nuevo proceso judicial caracterizado por la participación de terceros (Defensor del Pueblo y ONGs); la conducción de audiencias públicas; el recurso a la opinión científica de instituciones académicas independientes y un proceso de revisión judicial creado especialmente para este caso.

En consecuencia, la Corte no sólo se involucró en el diseño de un nuevo proceso judicial –para la protección del derecho colectivo a un ambiente saludable– sino también asumió el ejercicio de funciones reglamentarias que derivó en el establecimiento de un marco regulatorio ambiental orientado a la solución de una problemática específica.

Sección II: Condiciones para el Establecimiento de Regímenes Regulatorios por Tribunales Judiciales Nacionales

Esta sección explora las condiciones que podrían haber justificado el establecimiento por la Corte del marco regulatorio anteriormente explicado.

En este sentido, sostenemos que, en esta oportunidad, existieron –al menos– cuatro causas que justificaron esta intervención excepcional: (i) la existencia de un marco legal reconociendo los derechos que la Corte intenta salvaguardar; (ii) una situación socialmente inaceptable; (iii) inactividad de los poderes legislativo y ejecutivo; y (iv) una historia reciente de fracasos en la gestión de problemas ambientales.

(i) Marco Jurídico

⁵⁴ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencia de 8 de julio de 2008.

⁵⁵ Ello fue requerido por actores relevantes en informes anteriores sobre la situación de la Cuenca MR. Así, con anterioridad, se había sostenido que “*el hecho de crear canales de participación ciudadana no debe ser concebido como una obligación procedimental-formal, sino como una verdadera oportunidad de enriquecimiento y fortalecimiento de la instancia inter-jurisdiccional de la cuenca*”, Informe Riachuelo 2003, Pág. 70.

⁵⁶ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencia de 8 de julio de 2008.

En este caso, la Corte ejerció una fuerte actividad regulatoria fundándose en un marco jurídico que le permitía tal intervención.

En efecto, la reforma constitucional de 1994 incorporó el siguiente artículo a la Constitución Nacional: *“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo”*.⁵⁷

Consecuentemente, desde el año 1994, el derecho constitucional a un ambiente sano y balanceado fue sistemáticamente defendido por ONGs y ampliamente reconocido por los diferentes poderes del estado.

En el caso Matanza Riachuelo, los actores solicitaron a la Corte que flexibilizara las reglas procesales debido a las particularidades del daño ambiental y que tuviera una *“participación activa”*⁵⁸ para resolver el caso en el corto plazo.

Al respecto, la Corte sostuvo que el reconocimiento del carácter constitucional al derecho de disfrutar de un ambiente sano, así como la obligación expresa de restaurar el daño ambiental no eran meras expresiones de deseo para las generaciones futuras sujetas a la discrecionalidad del poder público.

Por el contrario, este reconocimiento era *“la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente, que frente a la supremacía establecida en el art. 31 de la Constitución Nacional y las competencias regladas en el art. 116 de esta Ley Fundamental para la jurisdicción federal, sostienen la intervención de este fuero de naturaleza excepcional”*.⁵⁹

En el mismo sentido, la Corte, con fundamento en el artículo 32 de la LGA,⁶⁰ sostuvo que debía ordenar e instruir el procedimiento para proteger efectivamente el interés general.⁶¹

Sin embargo, también reconoció que este poder cuenta con ciertas limitaciones. Por ello, la inobservancia de ciertos principios adversariales tradicionales y formalismos del proceso judicial no puede servir de base para permitir reclamos que terminarían por convertir al proceso judicial en una actuación anárquica y frustrarían la función jurisdiccional de la Corte.⁶²

Finalmente, la Corte expresamente ordenó que cualquiera de las personas afectadas por la decisión o cualquier otra autoridad –nacional, local, judicial o administrativa– debía evitar frustrar la jurisdicción constitucional ejercida en este caso.⁶³

⁵⁷ Artículo 41, Constitución Nacional.

⁵⁸ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencia de 20 de junio de 2006.

⁵⁹ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencia de 8 de julio de 2008.

⁶⁰ El artículo 32 de la LGA dispone que: *“la competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. Asimismo, en su Sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente su consideración por las partes (esta oración fue observada por Decreto N° 2413/2002 que promulgó la LGA). En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte”*.

⁶¹ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencia de 20 de junio de 2006.

⁶² Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencia de 24 de agosto de 2006.

⁶³ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencia de 8 de julio de 2008.

En conclusión, en el caso Matanza Riachuelo, se reafirmó el rol proactivo que los jueces tienen que asumir en cuestiones ambientales en el entendimiento que la eficacia del derecho constitucional a un ambiente sano no puede ser librada a la discrecionalidad de los poderes políticos.⁶⁴

De ese modo, a partir del reconocimiento de un “derecho” en la Constitución de conformidad con esta interpretación, los jueces podrían suplantar a los legisladores, sin otra necesidad que invocar la existencia del derecho, la omisión de actuar (con la definición y el alcance que se le quiera otorgar) y, al tratarse la Corte del máximo intérprete de la Constitución Nacional, sin ningún tipo de límite constitucional.

Por esta razón, el caso bajo análisis es considerado como un hito en lo relativo a la defensa de bienes públicos medioambientales y al ejercicio de funciones regulatorias por la Corte en casos de esta índole.⁶⁵

(ii) *Situación Social Inaceptable*

La Corte ejerció una fuerte actividad regulatoria en cumplimiento de fines de alto interés público: la remediación de una situación medioambiental socialmente inaceptable.

Como ya hemos expresado, la Cuenca MR representa un riesgo de catástrofe ambiental de consecuencias inimaginables. Así, se estima que más del 55% de la población total de la Cuenca MR carece de cloacas y más del 35% -aproximadamente 1.750.000 habitantes- no tiene acceso al agua potable. Como resultado, el ecosistema de la Cuenca MR se encuentra en estado de degradación y la mayoría de los habitantes vive en condiciones infrahumanas.⁶⁶

Por ello, por más de cien años, la contaminación de la Cuenca MR ha formado parte del debate público en Argentina. De hecho, la Corte analizó por primera vez la contaminación en la Cuenca MR en el año 1887.⁶⁷ Sin embargo, como el problema –lejos de resolverse– se agravaba diariamente, la Corte decidió intervenir de esta manera excepcional.

(iii) *Inactividad de los Poderes Ejecutivo y Legislativo*

En este caso, el ejercicio de funciones regulatorias por la Corte estaría supliendo la inactividad e ineficiencia de otros poderes de gobierno.⁶⁸

En efecto, la Corte sostuvo que la contaminación de la Cuenca MR se trataba de un “*de un daño que se atribuye a la inactividad u omisión del Estado provincial cuando pesa sobre éste la obligación de actuar en ejercicio imperativo del poder de policía entendido -en el contexto que aquí está en estudio- como una ‘potestad pública’ propia del estado de derecho tendiente a la protección de la vida e integridad física y patrimonial de los particulares.*”⁶⁹

⁶⁴ NOVELLI MARIANO H., “La sentencia de la Corte Suprema en el caso “Mendoza”, un paradigma para el Derecho Ambiental del porvenir”, JA 2008-IV-1193.

⁶⁵ SABSAY DANIEL, “Derecho ambiental. Una nueva etapa en la defensa de los bienes públicos ambientales”, La Ley 2007-B, 1026.

⁶⁶ GREENPEACE, “Napas Contaminadas. Cuenca Matanza Riachuelo. Estudio de la Potabilidad del Agua”, Mayo 2009, Págs. 5/10.

⁶⁷ Corte Suprema de Argentina, Fallos 31:273.

⁶⁸ SOLÁ JUAN VICENTE, “La Corte Suprema y el Riachuelo”, La Ley 2008-E, 117.

⁶⁹ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencia de 20 de junio de 2006.

Así, la intervención de la Corte puede ser entendida como un intento de coordinación inter-institucional de agencias descoordinadas y de organizar un espacio regulatorio que se encontraba en caos debido a fallas históricas de entidades que eran tradicionalmente competentes en la materia o a la decisión política de no entorpecer la actividad económica desarrollada por las PYMES en la Cuenca MR.

(iv) *Una Historia de Fracasos Recientes en el Gestión de Problemas Ambientales*

La Corte ejerció una fuerte actividad regulatoria en un momento histórico en el cual la gestión de problemas medioambientales se encontraba en la agenda pública.

Ello, por cuanto la Corte y sus sentencias no son atemporales. A los fines de evaluar su legitimidad debemos tener en cuenta el momento histórico en el que la sentencia judicial fue dictada.⁷⁰

En el año 2006, hubo un cambio drástico en la gestión de la problemática ambiental en la Cuenca MR. Una de las razones fue la autorización para instalar dos pasteras en la República Oriental del Uruguay y el consecuente litigio ante la Corte Internacional de Justicia.⁷¹ Así, la incapacidad de gestionar la crisis ambiental de las pasteras que desencadenó el litigio ante la Corte Internacional de Justicia colocó a las cuestiones ambientales en la agenda pública e influyó en la manera en que la Corte lidió con el caso Matanza Riachuelo.⁷² Cabe señalar que la contaminación en la Cuenca MR es mucho más grave que la ocasionada por las pasteras.

Estas cuatro circunstancias –autorización legal, situación social inaceptable, inactividad de los poderes políticos y una historia reciente de fracasos– pueden ser consideradas condiciones suficientes para que, en este caso, la Corte haya ejercido intensa actividad regulatoria.

Sección III: Consecuencias del Establecimiento de un Marco Regulatorio por la Corte

Esta sección analiza las consecuencias del establecimiento de un marco regulatorio por la Corte, en especial: (i) el grado de independencia de la ACUMAR; (ii) las relaciones entre la ACUMAR y otras instituciones argentinas; (iii) las relaciones e interacciones entre la ACUMAR con instituciones internacionales; (iv) el impacto en los derechos de los ciudadanos y el desarrollo económico de Argentina; y (v) la efectividad general de este nuevo régimen medioambiental.

(i) *Grado de Independencia de la ACUMAR*

Cuando el proyecto que derivó en la sanción de la Ley N° 26.168, que ordenó la creación de la ACUMAR, fue enviado al Congreso, la Secretaría de Ambiente definió a la ACUMAR como

⁷⁰ BIDART CAMPOS GERMÁN J., “La Corte Suprema. El Tribunal de las Garantías Constitucionales”, Ediar, 2010, Pág. 257.

⁷¹ Corte Internacional de Justicia (la “CIJ”), Caso relativo a la instalación de pasta de celulosa sobre el Río Uruguay (República Argentina c. República Oriental del Uruguay), abril de 2010. La disputa de las pasteras comenzó con la solicitud de autorización al gobierno de Uruguay para la instalación de dos pasteras en el margen del Río Uruguay, el borde natural con Argentina. El litigio fue iniciado por Argentina argumentando la violación del Tratado del Río Uruguay firmado entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay en 1973. La CIJ dictó sentencia en el año 2010 y determinó que Uruguay había violado las obligaciones procesales establecidas en el Tratado pero que no había razones para ordenar que se desmantelara las pasteras. El fallo de la CIJ generó amplio descontento social en la ciudad de Gualaguaychú y dio lugar a incontables protestas y cortes de rutas.

⁷² Observatorio de Políticas Públicas, Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros, “Política Ambiental Situación de la Cuenca Matanza Riachuelo”, Cat. OPP/CAG/2007-25, agosto de 2007, Pág. 4. SABSAY DANIEL, “La Corte Suprema de Justicia de la Nación y la sustentabilidad de la Cuenca Matanza-Riachuelo”, La Ley, 2006-D, 280.

“la expresión de la voluntad política unificada”.⁷³ El propósito, pues, fue crear una entidad con autarquía funcional y financiera.⁷⁴

Con este objetivo, en agosto de 2006, el Presidente, el Jefe de Gabinete, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y los Intendentes de las municipalidades afectadas firmaron un acuerdo mediante el cual se obligaron a otorgar su apoyo a la propuesta de creación de la ACUMAR y decidieron impulsar la sanción de leyes para implementar la Ley N° 26.168 en sus respectivas jurisdicciones.⁷⁵

La ACUMAR fue concebida como un ente público administrativo, integrada por representantes del gobierno federal, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La creación de una entidad inter-jurisdiccional independiente había sido constantemente solicitada por los sectores involucrados. En este sentido, se sostuvo que la causa principal del fracaso de los intentos previos fue la falta de independencia de la entidad administrativa que estaba a cargo del saneamiento del río.⁷⁶

Consecuentemente, al momento de creación de la ACUMAR, se buscó tener una entidad independiente capaz de llevar a cabo las acciones necesarias para la restauración de la contaminación ambiental de la Cuenca MR. Posteriormente, la Sentencia 2008 le ordenó a la ACUMAR a que implemente el PISA fijando plazos y objetivos concretos. Por ello, en la opinión del Banco Mundial, “con la sentencia de la Corte Suprema, ACUMAR debe responder política y legalmente por su accionar”.⁷⁷

A los fines de analizar el grado de independencia de la ACUMAR, debemos tener en cuenta (a) su composición; (b) sus funciones; (c) el procedimiento para revisión de las decisiones; y (d) sus fuentes de financiamiento.

a) Composición de la ACUMAR:

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley N° 26.168, la ACUMAR está compuesta por ocho integrantes: el Presidente con rango y jerarquía de Secretario que es 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.

Dentro de la ACUMAR se constituyeron dos cuerpos especiales: (a) el Consejo Municipal, integrado por un representante de cada Municipio de las jurisdicciones comprendidas, cuyo objeto es el de cooperar, asistir y asesorar a la ACUMAR⁷⁸ y (b) la Comisión de Participación

⁷³ Observatorio de Políticas Públicas, Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales Jefatura de Gabinete de Ministros, “Política Ambiental Situación de la Cuenca Matanza Riachuelo”, Cat. OPP/CAG/2007-25, agosto de 2007, Pág. 5.

⁷⁴ El Reglamento Operativo de la ACUMAR fue aprobado mediante Resolución N° 46/2014 de la ACUMAR.

⁷⁵ A través de la Ley N° 2.217 la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adhirió a la Ley N° 26.168; la Provincia de Buenos Aires adhirió a la Ley Nacional N° 26.168 por medio de la Ley N° 13.642.

⁷⁶ Informe Riachuelo 2003, Pág. 69.

⁷⁷ Banco Mundial, Informe N° 48.251, Documento de Información del Proyecto, Estadio de Evaluación, AR Cuenca Matanza Riachuelo Proyecto de Desarrollo Sustentable, Pág. 14.

⁷⁸ En estudios previos se había indicado que, de todas las jurisdicciones involucradas en la gestión ambiental de la Cuenca MR, las municipalidades eran una de las más importantes, ya que estaban en contacto diario y directo con los problemas del río. Contrariamente a esto, el importante rol institucional de las municipalidades había sido desdeñado en los intentos anteriores de solucionar la catástrofe ambiental de la Cuenca MR. En este sentido, se sugirió que “la ignorancia de lo local puede en gran medida, explicar las fallas de los intentos inter-jurisdiccionales de gestionar la cuenca” como resultado de la debilidad institucional, la falta de legitimidad y la poca sustentabilidad en las iniciativas. Informe Riachuelo 2003, Págs. 36/70. La creación del Consejo Municipal dentro de la ACUMAR puede entenderse como una respuesta institucional a estas críticas.

Social, con funciones consultivas integrada por representantes de las organizaciones con intereses en el área.⁷⁹

b) Funciones:

La ACUMAR tiene diversas funciones. Entre ellas, debe: (i) unificar el régimen aplicable en materia de vertidos de efluentes a cuerpos receptores de agua y emisiones gaseosas; (ii) planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la cuenca; (iii) establecer y percibir tasas por servicios prestados; (iv) llevar a cabo cualquier tipo de acto jurídico o procedimiento administrativo necesario o conveniente para ejecutar el PISA; y (iv) gestionar y administrar con carácter de unidad ejecutora central los fondos necesarios para llevar a cabo el PISA.

La responsabilidad primaria de esta entidad es implementar el PISA. Ella fue la razón principal por la cual la ACUMAR fue creada.⁸⁰

c) Procedimiento para revisión de las decisiones:

Las decisiones adoptadas y los actos ejecutados por la ACUMAR pueden ser cuestionados en sede administrativa nacional de acuerdo con la Ley de Procedimiento Administrativo N° 19.549. Una vez agotada la instancia administrativa, se puede recurrir a los tribunales judiciales competentes.

d) Financiamiento:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 26.168, se estableció un Fondo de Remediación Ambiental administrado por la ACUMAR para la protección de los derechos humanos y la prevención, mitigación y restauración del daño ambiental.

Las actividades de la ACUMAR son actualmente financiadas por el gobierno argentino y el Banco Mundial. La dependencia financiera del gobierno nacional ha ido disminuyendo al tiempo que ha aumentado la dependencia financiera del Banco Mundial. En efecto, en el último informe del Banco Mundial se indicó que el presupuesto del gobierno nacional asignado a la ACUMAR -que cuenta actualmente con más de 200 empleados- se recortó para el año 2013. En consecuencia, aumentó la dependencia financiera de la ACUMAR del préstamo otorgado por el Banco Mundial.⁸¹

La manera en que se gestó esta entidad administrativa –a partir del ejercicio de funciones regulatorias por parte de la Corte– tuvo cuatro consecuencias principales en su diseño institucional:

- a. Su cometido principal es ejecutar el PISA que no fue diseñado por la entidad ejecutora;

⁷⁹ De acuerdo con el artículo 5 del Decreto N° 92/2008, la Comisión se compone de un representante de cada una de las ONGs con intereses en el área afectada. El Reglamento Operativo de la Comisión de Participación Social fue aprobado mediante Resolución de la Presidencia de ACUMAR N° 01/2008. Algunas ONGs han denunciado que la ACUMAR no ha autorizado a los ciudadanos a involucrarse en el proceso de restauración del Riachuelo, en violación del artículo 4 de la Ley N° 26.168. NÁPOLI ANDRÉS, “A 17 meses del fallo de la Corte: Mucho ruido y pocas nueces”, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, febrero de 2010, disponible en: http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/17meses_fallo_feb2010.pdf (última visita: 14 de junio de 2014).

⁸⁰ Banco Mundial, Informe N° 48.251, Documento de Información del Proyecto, Estadio de Evaluación, AR Cuenca Matanza Riachuelo Proyecto de Desarrollo Sustentable, Pág. 2.

⁸¹ Banco Mundial, Informe N° ISR12002, *Implementation Status & Results, Argentina, Matanza-Riachuelo Basin (MRB) Sustainable Development Adaptable Lending Program*, 25 de noviembre de 2013.

- b. Se encuentra sometida a un control fuerte por parte del gobierno nacional, que queda en evidencia en el informe anual que la ACUMAR tiene que enviar al Congreso Nacional;
- c. Su diseño institucional permite una participación de más actores en el proceso de toma de decisión, lo que se refleja en la intervención de las municipalidades y en las organizaciones con intereses en la Cuenca MR; y
- d. Sus fondos provienen –cada vez en mayor medida– de una organización internacional, el Banco Mundial, que, además de proveer recursos financieros, controla periódicamente los resultados del accionar de esta entidad inter-jurisdiccional.

(ii) *Relaciones de la ACUMAR con otras instituciones argentinas*

La creación de la ACUMAR ha dado lugar a una red compleja de relaciones.

La ACUMAR se relaciona actualmente con: (i) la Corte que ha estado sustancialmente involucrada en el diseño del PISA y regularmente solicita informes sobre su grado de cumplimiento; (ii) los juzgados federales que controlan la ejecución del PISA y pueden imponer multas en caso de incumplimiento; (iii) el Congreso Nacional ya que, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley N° 26.168, la ACUMAR tiene que informarle anualmente sobre las iniciativas, acciones y programas que fueron ejecutados; (iv) el Defensor del Pueblo y las ONGs que integran la Comisión de Participación Social y; (v) los gobiernos federal, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que son solidariamente responsables por las actividades en la Cuenca MR de acuerdo al artículo 6 de la Ley N° 26.168.⁸²

(iii) *Relaciones de la ACUMAR con instituciones internacionales*

La Corte sostuvo que, a los fines de medir el grado de cumplimiento con los propósitos del PISA y “*dar confiabilidad a la información provista por la autoridad de la Cuenca*”,⁸³ la ACUMAR tenía 90 días para adoptar un sistema de indicadores internacionales, bajo pena de multa a su presidente.⁸⁴

Como resultado, la ACUMAR adoptó una serie de indicadores desarrollados sobre la base del modelo conceptual de la Comisión Económica para América Latina.⁸⁵

⁸² Algunos estándares de razonabilidad han sido propuestos para delinear las competencias entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la ACUMAR (las competencias exclusivas de cada una de las entidades y las concurrentes y respecto de las cuales la Ciudad de Buenos Aires tiene que subordinarse a la ACUMAR). ANDRÉS GIL DOMÍNGUEZ, GONZÁLEZ ADRIÁN, “*El caso ‘Mendoza’, ACUMAR, el poder de policía ambiental y la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires*”, LLCABA, junio 2011, Pág. 263.

⁸³ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencia de 10 de agosto de 2010. La elección de este sistema de medición por la ACUMAR ha sido criticado por no haber sido “*muy riguroso y hecho a la medida de la contaminación del Riachuelo*”, GREENPEACE, “*Las aguas siguen bajando turbias. Análisis de la calidad ambiental de aguas superficiales en la Cuenca Matanza Riachuelo. Campañas ACUMAR 2008-2012*”, enero de 2013, Pág. 4 (“*Informe Greenpeace 2013*”)

⁸⁴ Corte Suprema de Argentina, *Mendoza*, sentencia de 8 de julio 2008.

⁸⁵ Resolución de la Presidencia de la ACUMAR N° 566/2010. Esta Resolución fue derogada por la Resolución de la Presidencia de ACUMAR N° 1234/2013, luego de haberse realizado una revisión del primer sistema de indicadores propuesto “*a partir de la necesidad de realizar adecuaciones y actualizaciones habida cuenta del tiempo transcurrido y las sucesivas modificaciones en la estructura interna de la ACUMAR, y a los efectos de contemplar la propia experiencia surgida de la implementación del Sistema, y las recomendaciones efectuadas por la AGN) la auditoría interna de ACUMAR, y los expertos con reconocimiento nacional e internacional*”. Luego de esta revisión, la Resolución ACUMAR N° 1234/2013 aprobó el “*Modelo Conceptual adoptado para el Sistema de Indicadores de ACUMAR*”; el “*Listado de Indicadores*”; los “*Instrumentos para la Mejora del Sistema de Indicadores. Procedimientos*”; y el “*Listado y clasificación de actualizaciones al Sistema de Indicadores*”.

Este sistema de indicadores permite medir el grado de progreso en la implementación del PISA e interpretar los resultados de los objetivos en él fijados.⁸⁶

Ello muestra claramente la interacción y el flujo de *expertise* entre organizaciones internacionales y entidades administrativas y tribunales judiciales nacionales: un modelo desarrollado por una organización internacional es, basado en una orden emanada de un tribunal judicial nacional, adoptado por una entidad administrativa argentina para el desarrollo de un programa de trabajo que fue diseñado e impuesto bajo pena de multa por un tribunal judicial nacional.

Asimismo, como será explicado a continuación, la implementación del PISA por la ACUMAR es actualmente supervisada por el Banco Mundial.

(iv) *Impacto del ejercicio de funciones regulatorias por tribunales judiciales en los derechos de los ciudadanos y el desarrollo económico de un país*

Existen ciertos impactos positivos en los derechos de los ciudadanos y el desarrollo económico de Argentina derivados del ejercicio de funciones regulatorias por la Corte en este caso. Entre ellos, es dable destacar (i) mayor participación de los ciudadanos en cuestiones ambientales; (ii) mayor información pública y transparencia; (iii) mayor intermediación en la ejecución de las decisiones judiciales; y (iv) mayor asistencia internacional para resolver problemas ambientales domésticos.

a) Mayor participación de los ciudadanos en cuestiones ambientales

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo Global (“DAG”), los derechos de participación de los ciudadanos son “*en el ámbito doméstico, el derecho de los ciudadanos afectados a hacer que sus puntos de vista y a que la información relevante sea considerada antes de la toma de una decisión es uno de los elementos clásicos del derecho administrativo. Versiones de ese principio están, cada vez en mayor medida, siendo aplicadas en el derecho administrativo global*”.⁸⁷

A raíz del ejercicio de funciones regulatorias por la Corte, un cuerpo colegiado compuesto por ONGs y el Defensor del Pueblo fue establecido para monitorear el cumplimiento de la Sentencia 2008. Asimismo, como fue previamente explicado⁸⁸, dentro de la ACUMAR se ha creado una Comisión de Participación Social con funciones consultivas.

El Banco Mundial ha mantenido diálogo con estas entidades durante el diseño e implementación de su préstamo, en el entendimiento que la experiencia del Banco con el control de la contaminación y los proyectos de infraestructura cloacal claramente demuestra la necesidad de una fuerte participación pública y un componente de comunicación para tratar las preocupaciones del público relacionadas con los componentes del proyecto.⁸⁹

⁸⁶ACUMAR, Sistema de Indicadores, Publicación Anual 2012, Pág. 10, disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/content/documents/8/2048.pdf> (última visita: 14 de junio de 2014).

⁸⁷ KINGSBURY BENEDICT, KRISCH NICO, STEWART RICHARD, “*The Emergence of Global Administrative Law*”, IILJ Working Paper 2004/1, New York University School of law, Pág. 24. DIMITROPOULOS GEORGIOS, “*A common GAL: The legitimating role of the global rule of law*”, Pág. 11, disponible en: <http://www.iilj.org/GAL/documents/Dimitropoulos.pdf> (última visita: 14 de junio de 2014).

⁸⁸ Ver Sección III, (i) (a).

⁸⁹ Banco Mundial, Informe N° 48.251, Documento de Información del Proyecto, Estadio de Evaluación, AR Cuenca Matanza Riachuelo Proyecto de Desarrollo Sustentable, Pág. 15.

En consecuencia, a partir del caso Matanza Riachuelo, emergió un escenario en el cual las autoridades judiciales alentaron la participación de los ciudadanos y nuevos actores tuvieron la posibilidad de intervenir en discusiones sobre cuestiones ambientales.⁹⁰

Adicionalmente, por primera vez en su historia, la Corte convocó a audiencias públicas durante el juicio y luego de la sentencia a los fines de monitorear su cumplimiento. Se ha dicho que el desarrollo de audiencias públicas garantiza el tratamiento progresivo de los problemas ambientales y permite que el proceso judicial se ajuste a cuestiones sociales complejas y delicadas y a la protección de derechos colectivos.⁹¹

A los fines de establecer las reglas básicas para conducir audiencias públicas, la Corte dictó una acordada que fue luego aplicada en varias oportunidades y con respecto a disputas sobre cuestiones jurídicas de otra índole.⁹² De hecho, ya se registran audiencias públicas en casos en los que el derecho a la vida, a la integridad personal o a la intimidad estaba siendo discutido.⁹³

Finalmente, la Corte requirió la participación de expertos provenientes de universidades públicas para compensar la falta de conocimiento científico en cuestiones ambientales. De esta manera, la Corte incrementó su legitimidad al permitir la participación de entidades especializadas externas –ya sea entidades regulatorias o universidades públicas independientes.

En conclusión, la mayor participación de la ciudadanía en cuestiones ambientales se registró en diversos aspectos:

- La coalición de ONGs y el Defensor del Pueblo para monitorear el cumplimiento de la sentencia;
- La Comisión de Participación Social dentro de la ACUMAR;
- La participación de expertos de universidades públicas; y
- La celebración de audiencias públicas convocadas por la Corte.

b) Mayor información pública y transparencia

En la teoría de DAL, la transparencia es definida como “*apertura*” de la administración, en el marco de lo cual, las reuniones públicas y la amplia disponibilidad de información son dos de los componentes esenciales.⁹⁴

Adicionalmente, la transparencia y el acceso a la información han sido considerados como “*las bases fundamentales para el ejercicio efectivo de los derechos de participación y de los derechos de revisión. Ellos también promueven la responsabilidad directamente al exponer las decisiones administrativas y los documentos relevantes al escrutinio del público y de pares*”.⁹⁵

Uno de los efectos indirectos principales del caso Matanza Riachuelo fue la mayor deliberación pública y atención de la prensa a los problemas ambientales domésticos.

⁹⁰ CMI Brief, “*Can Litigation clean rivers? Assessing the policy impact of the ‘Mendoza case’ in Argentina*”, mayo 2012, Volumen 11, N° 3, Pág. 2.

⁹¹ CAFFERATTA NÉSTOR, “*El tiempo de las ‘cortes verdes’*”, La Ley 2007-B, 423.

⁹² Acordada N° 30/2007. Ver *asimismo*, CÁMPORA MARIO (H) y NAVARRO MARCELO JULIO, “*Audiencias Públicas ante la Corte Suprema. Una Instancia Novedosa de Participación Pública*”, La Ley 2009-F, Pág. 823.

⁹³ Ver Fallos 329:2316; 333:935; 333:335; 332:111; 331:1815; 330:1135.

⁹⁴ DIMITROPOULOS GEORGIOS, “*A common GAL: The legitimating role of the global rule of law*”, Pág. 12, disponible en: <http://www.iilj.org/GAL/documents/Dimitropoulos.pdf> (última visita: 14 de junio de 2014).

⁹⁵ *Ibid*, Pág. 38.

La prensa argentina, así como las grandes agencias de noticias internacionales tales como BBC Mundo, la CNN en español, Deutsche Welle, Inter Press Service y Al Jazeera han cubierto la catástrofe ambiental en la Cuenca MR y el caso Matanza Riachuelo. Asimismo, activistas y ONGs frecuentemente informan sobre el proceso de implementación a través de Internet y de la televisión.⁹⁶

c) Mayor intermediación en la ejecución de las decisiones judiciales

La decisión de designar un juzgado federal de primera instancia a cargo del control de la ejecución de la sentencia garantiza intermediación y control jurisdiccional efectivo del cumplimiento de la Sentencia 2008.⁹⁷

d) Mayor asistencia internacional para resolver problemas ambientales domésticos

Luego de la Sentencia 2008, Argentina recibió uno de los préstamos más importantes –de hasta USD 2000 millones- otorgado a un país latinoamericano a los fines de restauración ambiental por parte del Banco Mundial.⁹⁸ El préstamo correspondiente a la primera fase por USD 840 millones fue aprobado por el Banco Mundial el 9 de junio de 2009 y el contrato de préstamo fue firmado el 25 de agosto de 2009.⁹⁹

Según el documento de evaluación del proyecto del Banco Mundial, como parte de su acción de implementar el PISA “*de acuerdo a lo ordenado por la Corte Suprema*”, el gobierno argentino ha requerido al Banco Mundial apoyo para la implementación del PISA a través del Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca MR.¹⁰⁰

De acuerdo a un informe del Banco Mundial, el gobierno argentino cree que “*desde un punto de vista institucional, el apoyo otorgado por una institución multilateral como el Banco a la nueva autoridad de la cuenca, ACUMAR, y a la Secretaría del Ambiente (SAyDS) brindará el financiamiento necesario y la continuidad para ayudar a llevar a cabo el ambicioso programa propuesto para el saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo*”.¹⁰¹

El objetivo general del Préstamo de Programa Adaptable del Banco Mundial (“APL”) es apoyar la ejecución del PISA al mismo tiempo que simultáneamente se mejoran las condiciones sanitarias a lo largo de la rivera de La Plata y se otorga una solución rentable y de largo plazo para la disposición segura del agua residual en el área metropolitana de Buenos Aires.¹⁰²

El proyecto tiene dos fases que se superponen y se estiman que se ejecuten en el período comprendido entre los años 2009-2019. La primera fase se extiende desde el año 2009 al año

⁹⁶ CMI Brief, “*Can Litigation clean rivers? Assessing the policy impact of the ‘Mendoza case’ in Argentina*”, mayo 2012, Volumen 11, N° 3, Pág. 4.

⁹⁷ GARCÍA TORRES MARIANA, “*Nuevo round hacia el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo*”, JA 2008-IV-1185.

⁹⁸ Ver, <http://www.ipsnews.net/2009/06/argentina-huge-loan-to-flow-into-lsquoopen-sewersquo-river/>, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=PI05680> (última visita: 14 de junio de 2014).

⁹⁹ Número de Préstamo 7706-AR. Banco Mundial, *Implementation Status & Results, Argentina, Matanza-Riachuelo Basin (MRB) Sustainable Development Adaptable Lending Program*, Informe N° ISR1765.

¹⁰⁰ Banco Mundial, Documento de Evaluación del Proyecto de un Préstamo de Programa Adaptable por el monto de 840 millones de dólares a la República Argentina para la Fase del Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca MR, apoyando la Primera Fase del Programa de Desarrollo Sustentable de la Cuenca MR, 27 de abril de 2009, Informe N° 48.443-AR, párrafo 9.

¹⁰¹ Banco Mundial, Informe N° 48.251, Documento de Información del Proyecto, Estadio de Evaluación, AR Cuenca Matanza Riachuelo Proyecto de Desarrollo Sustentable, Pág. 6.

¹⁰² *Ibid.*, Pág. 5.

2016 y el monto total del préstamo es de USD840 millones. La segunda fase, por un total de USD 1.160 millones, se espera que comience cuando se hayan cumplido ciertos objetivos.¹⁰³

Dentro de la primera fase, las actividades planeadas incluyen una estrategia de comunicación para informar sobre el proyecto de manera transparente a los actores claves en la Cuenca MR, a los fines de reforzar la credibilidad y el apoyo del proyecto y contribuir a la consulta y al marco de participación del proyecto.¹⁰⁴

El Banco Mundial analizó específicamente si el APL cumplía con los requerimientos fijados por la Corte. En este respecto, sostuvo que “*el proyecto propuesto provee apoyo que va a mejorar la calidad de la respuesta del Gobierno a los requisitos de la Corte Suprema*”.¹⁰⁵

A los fines de evaluar los resultados del APL, el Banco Mundial desarrolló una serie de indicadores para monitorear a Aguas y Saneamiento S.A. (“AySA”) y a la ACUMAR durante la implementación del proyecto con la ayuda de universidades locales.¹⁰⁶

Sin embargo, a la fecha, o sea cinco años después de haberlo otorgado, el Banco Mundial sólo ha desembolsado el 1% del préstamo comprometido lo que equivale a USD 7.31 millones.

(v) *Efectividad del nuevo marco regulatorio para lidiar con el problema medioambiental de la Cuenca MR*

A lo largo de este ensayo, hemos puesto de manifiesto el activo rol que ha ejercido la Corte para la solución del problema medioambiental en la Cuenca MR.

Debemos preguntarnos, en esta instancia, si el marco regulatorio surgido como consecuencia del rol ejercido por la Corte ha sido efectivo. ¿Cuáles fueron los avances reales y concretos en la solución de la catástrofe ambiental de la Cuenca MR?

(a) Fortaleza institucional de la ACUMAR:

La ACUMAR fue creada como una entidad inter-jurisdiccional con autonomía funcional y financiera con responsabilidad para implementar el PISA.

Sin embargo, el gobierno argentino ha reconocido que la ACUMAR tiene una “*limitada capacidad de implementación*” y por lo tanto, la entidad que ha sido designada a cargo de la ejecución del APL es AySA. La ACUMAR tiene sólo a su cargo asegurar la consistencia de las actividades del proyecto con el PISA en línea con su mandato legal.¹⁰⁷

Por lo tanto, la entidad que ha sido especialmente diseñada para ejecutar el PISA no posee la capacidad de implementación suficiente para ejecutar el APL. La tarea recae en AySA, una sociedad anónima constituida en el año 2006 en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas del

¹⁰³ *Ibid.*, Pág. 12.

¹⁰⁴ *Ibid.*, Pág. 7.

¹⁰⁵ Banco Mundial, Documento de Evaluación del Proyecto de un Préstamo de Programa Adaptable por el monto de 840 millones de dólares a la República Argentina para la Fase del Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca MR, apoyando la Primera Fase del Programa de Desarrollo Sustentable de la Cuenca MR, 27 de abril de 2009, Informe N° 48.443-AR, Págs. 25/26.

¹⁰⁶ Banco Mundial, *Ibid.*, Informe N° 48.443-AR, párrafo 67.

¹⁰⁷ Banco Mundial, Informe N° 48.251, Documento de Información del Proyecto, Estadio de Evaluación, AR Cuenca Matanza Riachuelo Proyecto de Desarrollo Sustentable, Pág. 12. Documento de Evaluación del Proyecto de un Préstamo de Programa Adaptable por el monto de 840 millones de dólares a la República Argentina para la Fase del Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca MR, apoyando la Primera Fase del Programa de Desarrollo Sustentable de la Cuenca MR, 27 de abril de 2009, Informe N° 48.443-AR, párrafo 59.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con un objetivo mucho más acotado que la ACUMAR, ya que se limita a la prestación del servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales.¹⁰⁸

Otro de los obstáculos que pretendían sortearse mediante la ACUMAR era la superposición de competencias entre las jurisdicciones involucradas en la Cuenca MR.

Sin perjuicio de ello, en el año 2009, el Banco Mundial sostuvo que “*mientras que los estándares ambientales, así como los máximos límites permisibles para vertidos y emisiones existen en los papeles, las pruebas demuestran que el grado de cumplimiento es mínimo como consecuencia de las responsabilidades poco claras entre las jurisdicciones gubernamentales, sistemas de ejecución débiles, y monitoreo y capacidad de control inadecuada en términos de recursos humanos y experiencia técnica*”.¹⁰⁹

El panorama ha mejorado relativamente a partir del año 2013, en el que el Banco Mundial concluyó que, a pesar de retrasos sustanciales en actividades esenciales que se reflejaron en desembolsos lentos, ha habido progreso en la implementación de todos los componentes del proyecto, y un claro compromiso de parte del gobierno. En particular, es de destacar lo siguiente: (i) a pesar de su relativa corta existencia, la ACUMAR continúa fortaleciéndose para tratar los desafíos claves para los esfuerzos de saneamiento de la Cuenca MR; (ii) las licitaciones públicas para los trabajos en la margen izquierda del río continúan avanzando;¹¹⁰ (iii) la implementación de esquemas de reconversión industrial se está llevando a cabo; (iv) se ha elaborado el estudio de impacto ambiental para el desarrollo de diques para el control de las inundaciones en la parte superior de la cuenca; y (v) se han conducido estudios claves para guiar la implementación de actividades que mejoren la situación de las “villas miserias” en áreas piloto.¹¹¹

Sin embargo, se ha sugerido que la presencia de la ACUMAR en el área no es importante¹¹² ya que se han experimentado limitaciones en el ejercicio efectivo de su rol como coordinador inter-jurisdiccional y no se ha habido éxitos en la formulación de políticas para la Cuenca MR.

La situación se ha agravado por la debilidad institucional reflejada en el constante cambio de autoridades de la ACUMAR y de los agentes públicos de la entidad, que, a su turno, ha resultado en una falta de continuidad en sus tareas.¹¹³

¹⁰⁸ Decreto Poder Ejecutivo Nacional N° 304/2006. Esta sociedad fue creada para absorber los activos y el personal de la empresa privatizada Aguas Argentinas S.A. a la cual se le revocó su concesión en el año 2006. Decreto Poder Ejecutivo Nacional N° 303/2006.

¹⁰⁹ Banco Mundial, Informe N° 48.251, Documento de Información del Proyecto, Estadio de Evaluación, AR Cuenca Matanza Riachuelo Proyecto de Desarrollo Sustentable, Pág. 2.

¹¹⁰ De acuerdo a la información difundida por el Banco Mundial, en lo que va del año 2014, fueron adjudicados cuatro licitaciones relativos al plan de saneamiento de la Cuenca MR. Información disponible en: <http://www.worldbank.org/projects/P105680/matanza-riachuelo-basin-mrb-sustainable-development-adaptable-lending-program?lang=es> (última visita: 18 de junio de 2014).

¹¹¹ Banco Mundial, Informe N° ISR9324, *Implementation Status & Results, Argentina, Matanza-Riachuelo Basin (MRB) Sustainable Development Adaptable Lending Program*, 26 de febrero de 2013 y Banco Mundial, Informe N° ISR12002, *Implementation Status & Results, Argentina, Matanza-Riachuelo Basin (MRB) Sustainable Development Adaptable Lending Program*, 25 de noviembre de 2013.

¹¹² NÁPOLI ANDRÉS, “A 17 meses del fallo de la Corte: Mucho ruido y pocas nueces”, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, febrero de 2010, disponible en: http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/17meses_fallo_feb2010.pdf (última visita: 14 de junio de 2014).

¹¹³ A modo de ejemplo, el 13 de diciembre de 2010, el Consejo Directivo de la ACUMAR aceptó la renuncia de la Dra. María de la Paz Dessy a cargo de la Secretaría General de la ACUMAR y designó a la Dra. Daniela Olivetto en el mismo cargo; el 6 de junio de 2011, el Consejo Directivo de la ACUMAR aceptó la renuncia del Director General Técnico de la ACUMAR, Ing. Raúl López y aceptó la designación del Ingeniero Sergio Nirich; y dejó sin efecto la designación del Ingeniero Villa Uría como Presidente Ejecutivo de la ACUMAR y designó al Dr. Oscar Deina en su lugar; el 18 de octubre de 2012, el Consejo Directivo de la ACUMAR aceptó la renuncia de Sr. Coordinador General de Fiscalización y Reconversión, Ignacio Ortiz Valenzuela y del Sr.

Por lo tanto, como primera conclusión, el objetivo de crear una institución dotada de las competencias necesarias para llevar a cabo la remediación ambiental en la Cuenca MR no ha tenido un éxito total.

(b) Mejoras concretas en la Cuenca MR:

En el último tiempo –y a pesar de los esfuerzos llevados a cabo por la Corte y los poderes políticos del Estado argentino– han surgido preocupaciones con relación al progreso alcanzado en relación a la restauración ambiental de la Cuenca MR.

En los informes del Banco Mundial se ha indicado que los trabajos de sanidad todavía no han comenzado y ACUMAR todavía continúa desarrollando una campaña de monitoreo sobre la Cuenca MR.¹¹⁴

Asimismo, la ACUMAR ha desarrollado una base de datos completa que incluye a abril de 2010, 23.523 establecimientos, 78 con más de 500 empleados. De ellos, de acuerdo a las definiciones de ACUMAR, existen 11.995 establecimientos industriales,¹¹⁵ de los cuales, a marzo 2014, 1.606 han sido declarados agentes contaminantes.¹¹⁶ Sin embargo, la información aún continúa siendo procesada.¹¹⁷

De acuerdo con las autoridades de la ACUMAR, 483 industrias declaradas contaminantes se han reconvertido¹¹⁸ y 299 establecimientos industriales han sido clausurados efectivamente.¹¹⁹ Por lo tanto, quedan todavía más de 800 industrias que, habiéndose declarado agentes contaminantes, todavía no han sido reconvertidas.

Del mismo modo, según artículos periodísticos que refieren a una auditoría interna realizada por la ACUMAR pero no dada a conocer públicamente, 70% de los basurales a cielo abierto que habían sido eliminados de la Cuenca MR han reaparecido. Así, de los 167 basurales inspeccionados se observó un total de 120 con basura y 47 limpios. La prensa reportó que las autoridades de la ACUMAR reconocieron que el cambio de hábitos que se requiere para que

Coordinador de Programas de Reversión Industrial, Lic. Gabriel Husaín, el Consejo Directivo de la ACUMAR aceptó la renuncia presentada por el Presidente Ejecutivo, Dr. Oscar Deina y dispuso designar en su lugar al Ingeniero Jorge Calzoni.

¹¹⁴ Banco Mundial, Informe N° ISR9324, *Implementation Status & Results, Argentina, Matanza-Riachuelo Basin (MRB) Sustainable Development Adaptable Lending Program*, 26 de febrero de 2013 y Banco Mundial, Informe N° ISR12002, *Implementation Status & Results, Argentina, Matanza-Riachuelo Basin (MRB) Sustainable Development Adaptable Lending Program*, 25 de noviembre de 2013.

¹¹⁵ Este indicador posibilita contar con una idea del universo de establecimientos industriales empadronados y radicados dentro de la Cuenca MR. ACUMAR, Cantidad de establecimientos por tipo de producción y cantidad de empleados, información disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/1179/cantidad-de-establecimientos-por-tipo-de-produccion-y-cantidad-de-empleados> (última visita: 18 de junio de 2014).

¹¹⁶ ACUMAR, Evolución de los establecimientos agente contaminante notificados, información disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/1180/evolucion-de-los-establecimientos-agente-contaminante-notificados> (última visita: 18 de junio de 2014).

¹¹⁷ Banco Mundial, Informe N° ISR9324, *Implementation Status & Results, Argentina, Matanza-Riachuelo Basin (MRB) Sustainable Development Adaptable Lending Program*, 26 de febrero de 2013 y Banco Mundial, Informe N° ISR12002, *Implementation Status & Results, Argentina, Matanza-Riachuelo Basin (MRB) Sustainable Development Adaptable Lending Program*, 25 de noviembre de 2013.

¹¹⁸ ACUMAR, Evolución de los establecimientos reconvertidos, información disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/1182/evolucion-de-establecimientos-reconvertidos> (actualizado al 14 de mayo de 2014) (última visita: 14 de junio de 2014).

¹¹⁹ ACUMAR, Establecimientos industriales con clausura definitiva, información disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/content/documents/4/2784.pdf> (última visita: 18 de junio de 2014).

esto no suceda demora.¹²⁰ De este modo, las medidas adoptadas para erradicar una de las principales fuentes contaminantes, como son los basurales a cielo abierto, no han demostrado ser efectivas. Ello, a raíz del alto grado de anomia social frente a las nuevas regulaciones medioambientales en la Cuenca MR.

Para lidiar con este problema, la ACUMAR ha puesto en marcha un plan maestro de gestión integral de residuos sólidos urbanos. Uno de los ejes fomentar la participación de los integrantes de la comunidad, propiciando la educación y la concientización ciudadana respecto de la gestión de los residuos sólidos urbanos.¹²¹

En lo relativo al control de los fondos destinados a la remediación ambiental, en noviembre del año pasado, se denunció que a la ACUMAR desvió \$ 33 millones de pesos de fondos destinados a limpieza de basurales y programas de salud para la construcción de un stand en Tecnópolis,¹²² lo que generó críticas de los partidos opositores y la sociedad civil sobre el control de los fondos asignados a la ACUMAR.¹²³ En otra oportunidad, se denunció que los fondos de la ACUMAR habían sido desviados al programa “Fútbol para Todos”.¹²⁴

En lo que respecta a la mejora ambiental de la Cuenca MR, de acuerdo con un análisis independiente en el año 2013 llevado a cabo por Greenpeace, *“la calidad de las aguas superficiales no ha tenido avances concretos, ni una tendencia que manifieste mejoras continuas en el tiempo”*.¹²⁵ Asimismo se ha sostenido que *“el indicador (...) que da cuenta de las actividades industriales, evidencia que la Cuenca sigue en situación de contaminación media y alta en prácticamente todo su área y que si bien a lo largo de las diferentes campañas algunos pocos sitios de monitoreo presentan mejoras, esta situación se revierte en campañas posteriores, por lo cual lamentablemente no puede afirmarse que exista recuperación permanente en cada uno de ellos”*.¹²⁶ En este sentido, se indicó que *“la ausencia de una tendencia en la mejora de la calidad del agua demuestra que las medidas adoptadas para el control de la contaminación de origen industrial han sido completamente insuficientes e ineficientes para lograr el objetivo de saneamiento. Los sitios de baja contaminación fueron, hasta la fecha, eventos sin tendencia definida y transitoria y no permiten ser optimistas en cuanto a su evolución en el futuro. La Cuenca Baja sigue, desde que comenzaron los muestreos, en una situación crítica por los altos niveles de contaminación”*.¹²⁷

¹²⁰ LAURA ROCHA, “Contaminación Riachuelo: reapareció el 70% de los basurales erradicados”, 30 de octubre de 2013, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1633745-riachuelo-reaparecio-el-70-de-los-basurales-erradicados> (última visita: 14 de junio de 2014).

¹²¹ Plan Maestro Integral de Residuos Sólidos Urbanos, información disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/pagina/1215/gestion-de-residuos> (última visita: 18 de junio de 2014).

¹²² Tecnópolis es una feria de ciencia y tecnología organizada por la Unidad Ejecutora Bicentenario, perteneciente a la Secretaría General de la Presidencia de la Nación Argentina.

¹²³ Diario La Nación, “Fondos del Riachuelo fueron a Tecnópolis”, 22 de noviembre de 2013, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1640478-fondos-del-riachuelo-fueron-a-tecnopolis> (última visita: 14 de junio de 2014).

¹²⁴ Diario La Nación, “Denuncian que no es la primera vez que desvían los fondos del Riachuelo para otros fines”, 23 de noviembre de 2013, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1640831-denuncian-que-no-es-la-primera-vez-que-desvian-fondos-del-riachuelo-para-otros-fines> (última visita: 14 de junio de 2014). El “Programa Fútbol para Todos” es un programa que entró en vigencia en agosto de 2009, a través del cual el Gobierno Nacional transmite en forma gratuita, en vivo y a través de los sistemas de televisión abierta, TDA y TDT los diferentes torneos oficiales de fútbol organizados por la Asociación del Fútbol Argentino a todo el territorio de Argentina. Fuente: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, disponible en: <http://www.jgm.gov.ar/paginas.dhtml?pagina=133> (última visita: 14 de junio de 2014).

¹²⁵ Informe Greenpeace 2013, Pág. 261.

¹²⁶ *Ibid.*, Pág. 261.

¹²⁷ *Ibid.*, Pág. 261.

Este año la prensa volvió a denunciar que, a seis años del fallo de la Corte, las aguas del Riachuelo continuaban sin oxígeno.¹²⁸ Asimismo, se indicó que “*los parámetros a tener en cuenta para determinar si un material es contaminante es una discusión que se generó tras el fallo del saneamiento de la Corte. Sin embargo, a casi seis años de aquella decisión judicial, todavía no se sabe qué carga contaminante soporta el Riachuelo*”.¹²⁹ Esto significa que, por ejemplo, la reconversión industrial que está en marcha podría ser insuficiente a raíz de defectos en el sistema de reconversión. Los límites se fijaron por resolución judicial, pero los estudios para saber cuánta contaminación soporta el río no están listos.¹³⁰

Similarmente, se indicó que “*el vuelco de efluentes líquidos en la cuenca se rige por la resolución 1/2007, dictada por la Autoridad creada por el Congreso [ACUMAR]. Esa norma fija límites altamente permisivos para la concentración de contaminantes por unidad de volumen, sin regular la masa total que se descarga, como si la capacidad de autodepurarse del cuerpo receptor fuera infinita. Así el río no se recupera*”.¹³¹

En este contexto, la última calificación del Banco Mundial dispone que el progreso hacia el logro del objetivo de desarrollo del proyecto es “*moderadamente insatisfactoria*”.¹³²

Concordantemente, la Cuenca MR ha sido recientemente ubicada en el 8vo puesto de los 10 lugares más contaminados del mundo por el Instituto Blacksmith. En el informe, se indicó que “*se cree que el 60% de las aproximadamente 20.000 personas que viven cerca de la cuenca lo hacen en un territorio considerado inadecuado para la vida humana, con el 6% viviendo en las condiciones menos adecuadas en la cuenca. Factores ambientales tales como diarrea, enfermedades respiratorias, y cáncer son problemas importantes de salud públicas asociadas con las muchas industrias en la cuenca*”.¹³³ La posición de la Cuenca MR en este ranking ha sido entendida como “*una vergüenza, pero no una sorpresa*”.¹³⁴

Finalmente, y como consecuencia de la falta de decisión con respecto a los daños reclamados por los vecinos en el año 2004 ante la Corte y la inhabilidad de obtener la condena a las cuarenta y cuatro empresas que fueron demandadas, los vecinos han anunciado que recurrirán a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para buscar reparación por la violación al derecho a la salud. Desde su punto de vista, la falta de efectividad del marco impuesto por la Corte y la demora en su implementación constituiría una denegación de justicia que justificaría el recurso al mencionado tribunal internacional.¹³⁵

¹²⁸ Diario La Nación, “*Pese al Plan de Limpieza, el Agua del Riachuelo sigue sin oxígeno*”, 27 mayo de 2014, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1694777-pese-al-plan-de-limpieza-el-agua-del-riachuelo-sigue-sin-oxigeno> (última visita: 14 de junio de 2014).

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ ESTRADA OYUELA RAÚL, Diario La Nación, “*Una vergüenza, pero no una sorpresa*”, 6 de noviembre de 2013, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1635775-una-verguenza-pero-no-una-sorpresa> (última visita, 14 de junio de 2014).

¹³² Banco Mundial, Informe N° ISR12002, *Implementation Status & Results, Argentina, Matanza-Riachuelo Basin (MRB) Sustainable Development Adaptable Lending Program*, 25 de noviembre de 2013.

¹³³ BLACKSMITH INSTITUTE, “*The World’s Worst 2013: The Top Ten Toxic Threats. Cleanup, Progress and Ongoing Challenges*”, Págs. 17/18, disponible en: <http://www.worstpolluted.org/docs/TopTenThreats2013.pdf> (última visita: 14 de junio de 2014). Estos rankings insatisfactorios fueron criticados por las autoridades responsables quienes argumentaron que el 50% de los problemas de la Cuenca MR ya habían sido solucionados. Ver, Diario Clarín, “*Otras Cifras sobre el Riachuelo*”, 7 de noviembre de 2013, disponible en: http://www.clarin.com/opinion/cifras-Riachuelo_0_1025297462.html (última visita: 14 de junio de 2014).

¹³⁴ ESTRADA OYUELA RAÚL, Diario La Nación, “*Una vergüenza, pero no una sorpresa*”, 6 de noviembre de 2013, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1635775-una-verguenza-pero-no-una-sorpresa> (última visita, 14 de junio de 2014).

¹³⁵ Diario La Nación, “*La causa por los daños, a la CIDH*”, 30 de octubre de 2013, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1633746-la-causa-por-los-danos-a-la-cidh> (última visita: 14 de junio de 2014).

Por lo tanto, como segunda conclusión, el objetivo de mejorar la calidad de vida y las condiciones ambientales de la Cuenca MR aún no se ha alcanzado.

Sección IV: Conclusiones

El caso Matanza Riachuelo es un ejemplo de las circunstancias habilitantes que pueden justificar el ejercicio de funciones regulatorias por tribunales judiciales nacionales así como de sus impactos.

En este caso, la Corte, al permitir la participación de todos los actores relevantes en el proceso judicial; recurrir a *expertise* científica externa; crear un sistema de control de cumplimiento de la sentencia; auditar los fondos asignados a la restauración ambiental e imponer la obligación de cumplir con órdenes específicas, ha:

- 1) Alentado la participación de todos los actores relevantes en el diseño y control del PISA;
- 2) Intervenido para planear coordinación inter-institucional de agencias descoordinadas, reforzando institucionalmente a la ACUMAR y promoviendo la implementación del PISA para alcanzar la restauración ambiental del territorio afectado;
- 3) Contribuido a crear las condiciones para el otorgamiento de un préstamo internacional; y
- 4) Creado las condiciones para el flujo de *expertise* de organizaciones internacionales a través del uso de indicadores para la medición del grado de cumplimiento del PISA así como el control de cumplimiento del APL por parte del Banco Mundial.

Ciertamente, la participación de la población afectada no sólo ha contribuido al diseño del PISA. También, ha servido como factor legitimante para el fuerte rol regulatorio ejercido por la Corte. En este sentido, este caso, constituye un ejemplo paradigmático de cómo el cambio institucional doméstico, impulsado por la acción de tribunales judiciales y beneficiado de conceptos de gobernanza global,¹³⁶ tuvo ciertos impactos positivos en el tratamiento de problemas ambientales de gravedad.

Sin embargo, aún si este sistema diseñado por la Corte puede haber tenido ciertos impactos positivos, existen escollos en la remediación de la Cuenca MR que, a pesar de los esfuerzos de la Corte, no han sido superados.

Por ello, este caso representa asimismo un fiel reflejo de las dificultades inherentes a los intentos de los tribunales judiciales de suplir las omisiones de los poderes políticos de gobierno para solucionar problemas socio-ambientales de gravedad: la Corte puede intervenir a los fines coordinar inter-institucionalmente agencias descoordinadas; la Corte pudo propiciar la creación de la ACUMAR; la Corte puede monitorear la implementación del PISA; y la Corte puede ordenar el uso de indicadores internacionales. La Corte puede realizar todas estas acciones gozando de un alto grado de legitimidad.

Sin embargo, el déficit en la efectiva implementación de la Sentencia 2008 se vincula a una realidad recalcitrante, falta de continuidad en sus funciones de los funcionarios responsables,

¹³⁶ Por gobernanza entendemos “*arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.*” Real Academia Española, Vigésimo segunda edición del Diccionario de la Lengua Española, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=gobernanza> (última visita: 14 de junio de 2014).

un alto grado de anomia social, y decenas de años en los cuales se permitieron conductas contaminantes difíciles de erradicar, a pesar de los muchos esfuerzos realizados por la Corte.

Todo ello ha llevado al gobierno argentino a admitir que la ACUMAR carece de la capacidad de implementar el APL del Banco Mundial; el Banco Mundial ha considerado el progreso en la Cuenca MR como moderadamente insatisfactorio; y a pesar de más de diez años de litigio y cientos de años de esfuerzos institucionales, hay pocos indicios que la reciente intervención de la Corte haya redundado en mejoras concretas y mensurables en la calidad de vida de la población afectada residente en la Cuenca MR.

En conclusión, el rol regulatorio de la Corte ha tenido un fuerte e innovador impacto en términos formales de diseño institucional pero, a la fecha, han existido graves problemas en la implementación efectiva de la Sentencia 2008 que limitaron su impacto en la calidad de vida de la población afectada.

Junio, 2014