

Retomar el rumbo en el saneamiento del río Matanza Riachuelo

Por Luis Cavalli [1]

Introducción [arriba] -

La materia ambiental vinculada con lo hídrico tiene la inextricable complejidad de lo original y nuevo, que se solapa con antiguas y consolidadas concepciones jurídicas que es laborioso diferenciar. El analista de un hecho forense, en derecho penal, dispone de un vocabulario especial pulido por el uso y por el tiempo, y de la facilidad de exhibir párrafos que se bastan. El derecho ambiental, donde convergen ciencias y disciplinas tecnológicas extra jurídicas, carece de términos convenidos y no puede ilustrar lo que afirma con conceptos inmediatamente fehacientes. Aquellos que festejamos con indisimulado entusiasmo el Fallo de la Corte en el caso Beatriz Mendoza, debemos resignarnos a aceptar algunas verificaciones, en este sentido, que resultaron y siguen resultando negativas en el eficaz saneamiento del río Matanza Riachuelo.

La Corte ha eludido en el Fallo de marras, sin visible incomodidad, definir conceptos que escapan a lo jurídico tradicional que necesitaban ser precisados. El Fallo abunda en buenas intenciones cuya concreción se malogra por ordenar objetivos que de tan amplios y ambiciosos resultan imprecisos.

La imprecisión es tolerable o verosímil en círculos cerrados o cenáculos que comparten un mismo universo de ideas y conocimientos. La simplificación conceptual de conocimientos complejos es muchas veces una operación instantánea de aquel que supone que comparte con otros sus saberes y conocimientos específicos. Verificamos en el Fallo Beatriz Mendoza la creencia que una vez fraguada una imagen, esta constituye un bien público. Recorriendo en ajustado análisis sistemático e integral el fallo, vemos que este no define en qué consiste “calidad de vida”. Debemos recurrir, entonces, a la normativa aplicada por la Corte, que es la Ley General del Ambiente. Esta tampoco la define. Debemos acudir, entonces, a forasteras ciencias y al recurso de autoridad: Las Naciones Unidas[2]. Descubrimos allí que el aspecto ambiental es una parte del concepto “calidad de vida” según los indicadores consensuados internacionalmente de medición. Asimismo se desprende del Fallo que convierte la “cuenca hídrica”, definida en su claro sentido hidrográfico por ley la Ley 25.688, en un territorio para ejercer competencias interjurisdiccionales ambientales, ajenas a lo hídrico, que es la centralidad esencial del concepto. Sobre este desvío interpretativo de la Corte el Juez especial delegado profundiza el apartamiento del concepto correcto de cuenca, y en Fallo de fecha 28 de diciembre de 2010 extendió su función de hacer cumplir el fallo del Alto Tribunal a los límites políticos de cada partido bonaerense donde la cuenca hídrica ocupa un espacio[3]. Fuera los límites de la cuenca el Juez especial Armella realizó procedimientos dentro de la Causa Beatriz Mendoza, que nada inciden en el saneamiento del río, con el agravante de utilizar dineros públicos en acciones arbitrarias.

1. La hora de la reflexión [arriba] -

A veintitrés años del primer plan de saneamiento, a nueve años que la Corte Suprema de Justicia tomó la constitucionalmente dudosa decisión de formular y plantear objetivos de saneamiento del Matanza Riachuelo, hay una realidad que visualiza cualquier ciudadano común que se pare frente al Riachuelo: que sus aguas no se han saneado y sigue contaminado, como su cauce y ribera.

El 3 de enero de 1993, la entonces secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano, María Julia Alsogaray, implementó un plan[4], prometiendo que en mil días se podría nadar en el Riachuelo. Desde entonces varios planes (o el mismo plan reciclado) fracasaron, a pesar de contar con un abultado financiamiento del Banco Mundial.[5]

En el año 2006, la Corte Suprema de Justicia se declara competente en autos “Mendoza Beatriz y otros, c/Estado Nacional y otros, s/ Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo”, con un fallo de apertura de ese año y sentencia definitiva en el año 2008, donde designa a jueces especiales federales para asegurar la ejecución de la sentencia[6]. Casi paralelamente, en diciembre de 2006, a propuesta del Poder Ejecutivo Nacional y de su secretaria de Ambiente, Romina Picollotti, el Congreso Nacional sanciona la Ley N° 26.168, creando la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo ACUMAR, invitando a adherir a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la Provincia de Buenos Aires.

La pregunta que hay que hacer en esta hora es: ¿Por qué el Matanza Riachuelo sigue contaminado a pesar del tiempo transcurrido de la puesta en marcha de los planes de saneamiento, la vasta literatura, la persistente propaganda, las arduas leyes, la sumatoria de declaraciones y reclamos, y el fallo de la Corte en la causa Beatriz Mendoza y su ejecución?

La sociedad nacional está en las vísperas de nuevos tiempos: El titular del Poder Ejecutivo Nacional va a cambiar a partir de diciembre de 2015, así como los titulares de los poderes ejecutivos de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que revistan el carácter de condóminos del río Matanza Riachuelo y con competencia primaria sobre su gestión y protección. Es el tiempo pertinente, pues, que frente a la realidad de la contaminación del Riachuelo y los acontecimientos jurídico-institucionales sucedidos, se realice un análisis valorativo mediante un procedimiento metodológico ordenado y sistemático. Se hace necesario conocer si se establecieron objetivos correctos, si se lograron los resultados esperados, o, en su defecto, cuáles son las causas del fracaso del cumplimiento de los objetivos propuestos, o la lentitud de su logro. Este nuevo análisis, debería llevar a conclusiones renovadas y replanteos de la estrategia del saneamiento del Riachuelo, que sea viable, inteligente y racional.

Como contribución a la reflexión y análisis de las causas que obstaculizan el real y eficaz saneamiento del río Matanza Riachuelo, realizo los siguientes comentarios y observaciones:

2. Una herramienta deficiente: la Ley N° 26.168 de creación de la ACUMAR [arriba] -

El debate acerca del dominio de los ríos interjurisdiccionales ha sido arduo e irresuelto en la Argentina, llegando el conflicto interprovincial a tener que ser planteado ante la Corte Suprema de Justicia, como el caso del río Atuel entre La Pampa y Mendoza o el de la laguna La Picara entre Santa Fe y Buenos Aires. La solución para una gestión integrada y racional de los ríos interprovinciales se encontró en la década del setenta en los denominados “comités de cuenca”, donde las provincias y la Nación, a través de tratados interjurisdiccionales, conformaron entes donde se decide en conjunto los usos del agua de un río y sus afluentes. El Comité Interjurisdiccional del Río Colorado es un ejemplo exitoso, que dio lugar a que Pedro Frías[7] calificara esta solución como “federalismo de concertación” y la viera como una alternativa de resolución de los conflictos interjurisdiccionales.

Apartándose de estos antecedentes, el Congreso Nacional sanciona, de manera unilateral, la Ley N° 26.168 creando la Autoridad de la Cuenca del Matanza Riachuelo (ACUMAR), poniendo como Presidente automático del ente al secretario de Ambiente de la Nación, invitando a la Provincia de Buenos Aires[8] y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir[9]. Este mecanismo de constitución del ente mediante una ley de adhesión y no mediante un tratado entre partes iguales, indica un predominio del Estado Nacional por sobre las otras dos jurisdicciones, colocándolas en un papel secundario que resulta inconveniente al momento de la ejecución de las acciones. Este predominio se plasmó hacia adentro mismo del organismo dándole mayores funciones ejecutivas a su Presidente, el secretario de Ambiente de la Nación. Situación que fue remediada, mediante el Decreto N° 2103/2013, que modifica la Ley 26.168.

Este predominio pudo haber tenido origen en que el Estado Nacional contribuye con el 90 por ciento del financiamiento, a través de un Préstamo del Banco Mundial. Pero ha quedado en evidencia que no se trata solo de fondos, ya que desde 1993 se cuenta con fondos suficientes para el saneamiento y ello no ha significado un gran avance en la tarea.

La Ley de creación de la ACUMAR le otorga facultades excesivas al ente, que si se cumplieran de manera estricta, le quitaría completamente las competencias en materia ambiental a la Provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el ámbito espacial que abarca la cuenca. Así, la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, tiene facultades “de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca...” (art 5).

Las facultades otorgadas al organismo llegan al punto de poder “disponer medidas preventivas cuando tome conocimiento en forma directa, indirecta, o por denuncia, de una situación de peligro...para la integridad física de los habitantes en el ámbito de la cuenca”. También está facultado para “Ordenar la cesación de actividades o acciones dañosas para el ambiente o la integridad física de las personas;” así como “ Disponer la clausura preventiva, parcial o total, de establecimientos o instalaciones de cualquier tipo”. Para que no quede dudas el artículo 6 establece que “Las facultades, poderes y competencias de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo en materia ambiental prevalecen sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la cuenca, debiendo establecerse su articulación y armonización con las competencias locales”. (art. 7)

La defectuosa técnica legislativa y la difusa y ambiciosa extensión, dilatación y amplitud de objetivos ambientales obligan a un difícil ejercicio de interpretación de su articulado para poder conocer de manera fehaciente qué es lo que persigue centralmente el organismo.

Estas características esenciales de la ACUMAR explica el tibio apoyo de la Ciudad y de la Provincia al organismo, como así también al débil ejercicio del poder de policía de estas dos partes en lo atinente a su función de protección ambiental debido a la confusa concurrencia de competencias en el área geográfica de la cuenca.

3. La intromisión de la Corte en funciones del Poder Ejecutivo [arriba] -

En su fallo del año 2008 en la causa *Mendoza Beatriz*, la Corte ordenó, sin que los demandantes lo hayan pedido, y mandó a cumplir objetivos por sí misma fijados, que debían estar en un programa específico de los poderes ejecutivos nacional y locales:

“El programa debe perseguir tres objetivos simultáneos consistentes en: 1) La mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) La recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos); 3) La prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.”

Acerca del objetivo 1) “La mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca;” aún vinculándolo simultáneamente, como manda el Alto tribunal, a los otros dos objetivos, resulta un concepto que abarca más que el estricto que debe ser tenido en cuenta en la causa. La materia hídrica y su dimensión ambiental, son solo una parte del concepto “calidad de vida”, del cual forman parte otros que son ajenos a lo hídrico-ambiental. Calidad de vida es el género, que se divide en especies, entre las cuales está lo ambiental. [10] El indicador comúnmente usado para medir la “calidad de vida” es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), establecido por las Naciones Unidas para medir el grado de desarrollo de los países a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo cálculo se realiza a partir de las siguientes variables: Esperanza de vida; educación y PIB per cápita[11].

El concepto “calidad de vida” está incorporado como un objetivo de la política ambiental nacional en la Ley General del Ambiente, de donde surge que el Estado Nacional debe, según el, artículo 2 inciso b: “Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria;” Es un objetivo de política, es decir, que el poder administrador evaluará de incorporar en sus acciones según mérito oportunidad y conveniencia. Por ello la palabra inicial de la oración es “Promover”. La Corte no tiene atribuciones de fijación de políticas, es un ámbito estrictamente vedado para el Poder Judicial.

Cuando en el objetivo 2 la Corte manda “La recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos)” excede sus atribuciones ordenando un objetivo amplio, que por ello mismo se hace difuso, vago, y termina desvinculado del saneamiento del río.

La contaminación de que se trata es del río Matanza Riachuelo. ¿Qué es río? El Código Civil y Comercial de la Nación lo define como “el agua, las playas y el lecho por donde corre, delimitado por la línea de ribera que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias.” (Art. 235). La vigente pero incumplida Ley de presupuestos mínimos de gestión ambiental de aguas, N° 25.688, define a la cuenca hídrica superficial como “la región geográfica delimitada por las divisorias de aguas que discurren hacia el mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único y las endorreicas”. (Art. 2)

La Corte, en el Fallo Mendoza, tergiversa el concepto de “cuenca hídrica”, le da un alcance mayor y distinto al que tiene en materia hídrica. La consideración de la cuenca se realiza a efectos de que se constituya en territorio base para la gestión integrada de los recursos hídricos. Según las Naciones Unidas, el concepto “cuenca” alcanza su mayor difusión y consolidación jurídica internacional en el capítulo 18 “Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce” del Programa 21, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992). Allí se enfatizó que la “ordenación integrada de los recursos hídricos, incluida la integración de los aspectos relativos a las tierras y a las aguas, tendría que hacerse a nivel de cuenca o subcuenca de captación” y que la “compleja interconexión de los sistemas de agua dulce exige una ordenación global de dichos recursos (basado en la ordenación de las cuencas hidrográficas)”. El concepto de cuenca hidrográfica está unido al concepto de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH). La definición que da la Asociación Mundial para el Agua (GWP) de la GIRH es hoy la más aceptada: “La GIRH es un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, el suelo y los otros recursos relacionados, con el fin de maximizar los resultados económicos y el bienestar social de forma equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales.”. Así lo informa Naciones Unidas, siempre poniendo énfasis que este proceso se vincula con la disponibilidad de agua, tanto en cantidad como en calidad.[12]

En los Principios Rectores de Política Hídrica, al que adhirieron todas las provincias argentinas en el año 2003, establece en su punto 5 que “Las múltiples actividades que se desarrollan en un territorio (agricultura, ganadería, explotación forestal, minería, urbanización, industria) afectan de una u otra forma sus recursos hídricos. De ello se desprende la necesidad de imponer prácticas sustentables en todas las actividades que se desarrollen en las cuencas hídricas. Al mismo tiempo exige que el sector hídrico participe en la gestión territorial de las mismas, interviniendo en las decisiones sobre el uso del territorio e imponiendo medidas mitigatorias y restricciones al uso del suelo cuando pudiera conducir a impactos inaceptables en los recursos hídricos, especialmente aquellos relacionados con la calidad de las aguas, la función hidráulica de los cauces y los ecosistemas acuáticos”[13].

Con lo cual queda claro que la cuenca hídrica no es una nueva jurisdicción territorial, donde un organismo estatal nuevo, de carácter interjurisdiccional, como lo es la ACUMAR, tiene competencia para proteger al ambiente y a cada uno de los recursos naturales allí existentes, más la calidad de vida de sus habitantes, con carácter amplio y general. Por el contrario, de lo se trata es articular la gestión de los otros recursos naturales estrictamente cuando pudiera producir impactos negativos en los recursos hídricos. A contrario sensu, cuando se produce una contaminación o daño de otro recurso natural, como en el suelo o el

aire, que no impactan negativamente sobre el río, aunque se encuentren dentro del área geográfica de la cuenca, escapan a la consideración hídrica, de manera que no se encuentran dentro de la competencia de ningún organismo estatal vinculado con lo hídrico.

La Corte y sus jueces especiales delegados han tomado al área geográfica de la Cuenca como una delimitación administrativa para que la ACUMAR ejerza en ella autoridad sobre todos los asuntos ambientales, cuando solo debe actuar cuando impacten negativamente en el río. Esta es la necesaria articulación que debe haber entre los otros recursos naturales y el río. A ello se agrega, más aislado aún del mejoramiento de la calidad de las aguas del río, acciones tendientes al mejoramiento de “la calidad de vida de sus habitantes”, tengan o no, impacto sobre el Río Matanza Riachuelo.

Esta concepción exótica a lo hídrico, de lo que debe ser y cómo debe actuar un organismo interjurisdiccional de cuenca, es impuesta por la Corte en el Fallo del año 2008 en la causa Beatriz Mendoza. Desviación profundizada por sucesivas sentencias de sus jueces delegados, a lo que se suma la acción diaria de presión intrusiva que ejerce el Poder Judicial sobre la ACUMAR[14], torciendo el rumbo que debe tener un Plan de saneamiento eficaz, dilapidando los fondos existentes en objetivos ajenos al saneamiento real del río y malogrando los resultados que deben esperarse.

4. Jurisprudencia contradictoria [arriba] -

No solo la Corte le da un carácter distinto al que debe tener el concepto de cuenca sino que contradice en el Fallo Beatriz Mendoza su propia jurisprudencia respecto de la interjurisdiccionalidad. La Corte ha sostenido reiteradamente, aplicando el artículo 7 de la Ley General del Ambiente, que si se produce un daño ubicado en un lugar físico que no alcanza a los recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia es local. En el caso de los ríos, el daño debe alcanzar el agua. Si no lo hace, es competencia local. Así lo ha establecido en el leading case “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ acción de recomposición y saneamiento del Río Reconquista s/ cautelar”, Fallos 331:699, también en “Altube, Fernanda Beatriz y otros c/ Provincia de Buenos Aires y otros s/ amparo”, 28-05-2008, Fallos 331:1312. Asimismo ha fallado con este criterio en “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas c/ San Antonio Servicios Petroleros, YPF y otros s/daño ambiental”, donde estando probado en sede administrativa que se enterraron toneladas de residuos de hidrocarburos en un predio a metros del río Limay, como estos no llegaron al agua del río, la competencia judicial fue declarada local. Lo que implica que ese suelo, a pocos metros del río, que es parte de la cuenca hídrica, y que se encuentra dentro del ámbito territorial de un comité de cuenca, el COIRCO, no es interjurisdiccional.

Si un daño no es interjurisdiccional en el resto del suelo cercano a los ríos interprovinciales, cuando este no alcanza al agua del río, nos preguntamos: ¿por qué sí lo es en el caso del Matanza Riachuelo?

5. Una intromisión inconstitucional e inconducente [arriba] -

Otra de las causas que obstaculizan el saneamiento real del Matanza Riachuelo es la intromisión del poder judicial en funciones que corresponden al Poder Ejecutivo. El fallo recaído en la causa Beatriz Mendoza altera el equilibrio de las funciones inherentes a la forma republicana de gobierno, vulnera la división de poderes establecidas por la Constitución Nacional. En el caso existe una transgresión horizontal, y también lo hace de manera vertical, ya que al sustituir funciones de los poderes ejecutivos de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ataca el federalismo que establece nuestra Carta Magna. Profundiza esta confusión inconstitucional de funciones, la acción emprendida por los jueces especiales a los cuales la Corte delegó la vigilancia de la ejecución del fallo del 2008. El Poder Judicial ahoga, asfixia, sofoca, la actividad discrecional propia del poder administrador, dejándolo sin la facultad de decisión del programa de saneamiento, ya que fue la Corte quién fijó los objetivos y los plazos, (Igualmente incumplidos, por lo cual su mandato coercitivo es inconducente e ineficaz). Obstaculiza aún más la acción del poder administrador, nacional y local, la intromisión constante de los jueces especiales delegados.

El Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (PISA) que ejecuta la ACUMAR lo hace pura y exclusivamente dentro del Fallo Beatriz Mendoza de la Corte. En síntesis conclusiva, y repudiando el sistema republicano de gobierno, la ACUMAR trabaja para el Poder Judicial.

6. Incongruencia procesal [arriba] -

La Corte Suprema ha vulnerado el principio de congruencia procesal que hace a la garantía del debido proceso. La incongruencia aquí se manifiesta en la inadecuación entre lo pedido en la demanda y la decisión judicial contenida en el fallo del año 2008. El alto tribunal justifica tal actitud afirmando que “La condena que se dicta consiste en un mandato de cumplimiento obligatorio para los demandados, con las precisiones que surgen de los considerandos siguientes y cuyo contenido es determinado por el Tribunal en uso de las atribuciones que le corresponden por la Constitución y por la ley general del ambiente. Ello es así porque la demanda no contiene las precisiones suficientes, tal y como ha sido puesto de manifiesto por esta Corte en la resolución del 20 de junio de 2006.”

A este respecto es menester considerar que la Constitución Nacional le da competencia en la causa en razón de tratarse de provincias que son parte, según el artículo 116, pero no autoriza en ningún lugar de su articulado que pueda atribuirse funciones ejecutivas, so pretexto de que lo que se ejecuta es una sentencia, y menos que atente contra el debido proceso, garantizado por el artículo 18 de la Constitución Nacional. Los jueces delegados son jueces especiales, que siguen dictando sentencias sobre hechos ajenos a la causa central y más allá de lo establecido en el Fallo Beatriz Mendoza.

Respecto de las atribuciones que la Corte pretende fundar en la Ley General del Ambiente, están tomadas precisamente de un texto del articulado que fue expresamente vetado por el Poder Ejecutivo Nacional. En efecto el PEN vetó este texto del artículo 32: “Asimismo, en su Sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a

cuestiones no sometidas expresamente a su consideración por las partes”. En este caso la Corte se extiende más allá de lo que las partes sometieron a su consideración.

7. Un posible regreso a la división de poderes [arriba] -

El 2 de junio de 2015 la Corte Suprema de Justicia deja sin efecto una sentencia que su Juez especial delegado había dictado el 27 de mayo de 2011. En la sentencia, el Juez Federal de Quilmes, Luis Armella, había ordenado: 1.- “Realizar una regulación única que determine las facultades de la ACUMAR, para articular y controlar el transporte en forma directa y general”. 2.- Realizar por parte de ACUMAR un “Plan Integral de transporte para la cuenca.” 3.- Respecto del transporte debe “considerarse el aprovechamiento y puesta en valor de las estructuras existentes, pavimentos, rieles, puentes y ductos.” 4.- “Reconstruir el Puente Transbordador Nicolás Avellaneda” así como “volver a usar el Puente Barraca Peña”. 5.- “Poner en valor la estación Puente Alsina”, y también “la estación La salada”. 6.- La ACUMAR debe “iluminar y alambrar la Línea Roca en el meandro de Brian”. ¿Cuál es el sentido hidrográfico de estas medidas? ¿Cómo se vincula cada una de ellas con el saneamiento del río? ¿Cuál es la incidencia en el mejoramiento de la calidad del agua del Riachuelo?

Frente a este dislate, recurrió en queja la CABA, y la Corte falla el 2 de junio de 2015[15] tomando una posición que permite vislumbrar un regreso a la división de poderes y a culminar con la intrusión del poder judicial en las acciones propias de los poderes ejecutivos.

La Corte establece en este reciente fallo que el Juzgado Federal de Quilmes, adoptando una interpretación excesivamente amplia del alcance de la misma y en inequívoco apartamiento de lo allí dispuesto -con fundamentación aparente en la obligación principal de cumplir con la implementación de un “Plan Integrado de Saneamiento Ambiental” (PISA)-, impuso la obligación de programar un “Plan Integral o Sistema de Modelización del Transporte”, en cabeza del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, -con las demás jurisdicciones: Estado Nacional y de la Provincia de Buenos Aires- bajo la articulación de la Autoridad de Cuenca Matanza- Riachuelo (ACUMAR)

La Corte entiende que la obligación de implementar un “Plan Integral o Sistema de Modelización del Transporte”, colisiona con los “pronunciamientos de esta Corte dictados en la misma causa, no está prevista de manera implícita ni expresa, en las categóricos y claros objetivos establecidos por este Tribunal, ni de ninguna de las sentencias que dan vida a la ejecución en curso, resultando -por ende- dicha orden un exceso jurisdiccional inadmisibles”.

“La labor jurisdiccional encomendada al juez de ejecución en el caso, se centra fundamentalmente en la necesidad de controlar la efectiva implementación del “Plan Integral de Saneamiento Ambiental” (PISA) de la Cuenca Matanza-Riachuelo, presentado a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no debiendo disponer ningún Plan, ni ordenar se programe nada que no encuentre claro fundamento en las previsiones dispuestas en el mismo”.

El Alto Tribunal establece en el Fallo que “las facultades ordenatorias del proceso que le reconoce el artículo 32 de la ley 25.675 General del Ambiente al Tribunal en las causas vinculadas a la recomposición del ambiente dañado deben ser ejercidas con rigurosidad” .

Este Fallo puede ser el inicio de una vuelta a la constitucionalidad, a la división de poderes, esencia de nuestro sistema republicano, que conllevará a la eficacia del plan de saneamiento del Matanza Riachuelo.

¿Cómo seguir, aprovechando la oportunidad histórica? [arriba] -

¿Cómo se hace para poder vencer las fuerzas que se oponen al uso inteligente y responsable del río? ¿Por qué se puede sanear hoy un río que se viene contaminando desde la época de la Colonia? ¿Cómo aprovechar los cambios institucionales que se avecinan y sus consecuencias, para retomar un rumbo que termine en el real saneamiento del Matanza Riachuelo?

El verdadero objetivo ambiental que es mejorar la calidad del agua del río, el uso inteligente y responsable de las aguas en beneficio de toda la comunidad, solo es posible si se dan algunas condiciones:

Primero: Tener conciencia de la existencia del problema. Si la sociedad nacional y en especial los habitantes de la cuenca se han resignado a que el Riachuelo es ya un río muerto, que fue, es y será así, difícilmente pueda lograrse una tarea de saneamiento eficaz. La naturalización del problema, es la desaparición del problema. En función de conocer de manera fehaciente la voluntad popular y asegurar las futuras decisiones a tomar, podría concretarse el mecanismo de democracia semidirecta, la consulta popular del artículo 40 de la Constitución Nacional, a efectos de que quede clara y explícita la voluntad de la sociedad involucrada en la cuenca respecto de sanear o no el río. Teniendo esta decisión popular verificada, el poder administrador, a través del organismo interjurisdiccional, tendrá la fuerza suficiente para eludir los obstáculos que hoy existen para el eficaz saneamiento del río y poder así incorporar otros usos, que el ser mero cuerpo receptor de residuos, como lo es hoy.

Segundo: Debe existir la convicción plena y absoluta en la cabeza de cada jurisdicción de que el saneamiento del río, su aprovechamiento inteligente y uso responsable es necesario, conveniente y posible, aún contra los obstáculos existentes. Si no existe esta convicción en el Gobernador, en el Jefe de la Ciudad y en el Presidente y sus Ministros, tampoco hay solución. Es tan amplio, profundo e integral el problema que ningún plan parcial y débil institucionalmente logrará sus objetivos. Esto debe verificarse en la firma, con la celeridad que corresponde a la importancia dada a la problemática, de un tratado interjurisdiccional dando nueva organización a la ACUMAR. No es empezar de nuevo sino de continuar con más firmeza y eficacia. Es evitar negar el federalismo ordenando racionalmente su complejidad.

Tercero: En base a la conciencia del problema y la convicción en el éxito de los objetivos cada jurisdicción debe poner la máxima voluntad política para la ejecución de la tarea. Complementando a la ACUMAR desde cada jurisdicción mediante las acciones pertinentes,

sin desligar responsabilidades. Debe haber, asimismo, a través de una “Declaración de Intendentes”, una manifestación explícita de cada titular de los municipios de la cuenca que se comprometen al saneamiento del río.

Cuarto: Debe volverse a la división de poderes, desjudicializando la ejecución de las acciones saneantes del río, para alejar el obstáculo asfixiante que significa la actual dinámica impuesta por la Corte Suprema al Poder Administrador por la ejecución del Fallo del año 2008 en la causa Beatriz Mendoza.

Quinto: Las tres jurisdicciones deben suscribir un tratado interjurisdiccional, que implique igualdad de las partes, en reemplazo de la discriminante Ley 26.168, fijando objetivos claros y concretos cuya centralidad sea el mejoramiento de la calidad de las aguas del río y estableciendo sus posibles futuros usos.

Sexto: El poder judicial y los poderes ejecutivos deben darle al concepto “cuenca” su verdadero contenido, que es el hidrográfico, evitando tomarlo como un espacio para ejecutar acciones ajenas al saneamiento de las aguas del río. Las acciones en materia ambiental deben ser aquellas que eliminen, mitiguen o eviten un impacto negativo en la calidad de las aguas del río. Las medidas ambientales que no impliquen incidencia sobre el Matanza Riachuelo significan derroche de esfuerzos, pérdida de tiempo que alarga los plazos del logro del objetivo central, y dilapidación de fondos. El PISA, si se mantiene, los planes, programas, proyectos, medidas, acciones, de las partes involucradas, tanto si están reunidas en la ACUMAR como si complementan con acciones jurisdiccionales unilaterales, deben tener como objetivo central el mejoramiento de la calidad del agua del río y sus afluentes.

Notas [arriba] -

[1] Luis Cavalli es Abogado Especialista en el Régimen Jurídico de los Recursos Naturales por la UBA. Profesor Asociado materia Derecho Ambiental en la Universidad Abierta Americana. Profesor materia Estado, Transporte y Políticas Públicas de la Maestría en Gestión y Planificación del Transporte, del Rectorado de la UBA con sede en la FIUBA. En los años 2006 a 2008 fue representante del Ministerio del Interior en el Comité de la Cuenca del río Salí Dulce.

[2] El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo elabora un Índice de Desarrollo Humano.

[3] En Acordada del 27 de diciembre de 2012, ante Recurso del procurador General de la CABA, la Corte deja sin efecto la sentencia del Juez Armella.

[4] Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo. Presentación del 3 de enero de 1993. Base del actual Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del río Matanza Riachuelo (PISA).

[5] Préstamo del Banco Mundial (BIRF 7706-AR).

[6] En julio de 2004 un grupo de vecinos que residen en la Cuenca Matanza-Riachuelo interpusieron demanda ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas para obtener indemnización por daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la contaminación de la Cuenca, cese de la contaminación y recomposición del medio ambiente. En julio de 2008 la Corte dictó la sentencia en la que adjudica la responsabilidad que les cabe al Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en las acciones destinadas a un mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la recomposición del ambiente y la prevención de daños futuros. (Sin vinculación con el río). La Corte estableció un programa de intervención que obliga a la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) a seguir un cronograma de actuación de medidas que se vinculan a: a) producción y difusión de información pública; b) control de la contaminación industrial; c) saneamiento de basurales; d) extensión de obras de aguas, cloacas y desagües pluviales; e) realización de un plan sanitario de emergencia; f) adopción de un sistema internacional de medición para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos. (Todo sin precisar su vinculación con el saneamiento del río). A fin de asegurar la ejecución de la sentencia, la Corte delegó el proceso de ejecución al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes que tenía (Juez especial, que fue obligado retirarse por presunta corrupción) que controlar el cumplimiento de la sentencia.

[7] FRÍAS Pedro J. “Federalismo como sistema”. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y otras ediciones : Frías Sobre poder y sociedad, UNSTA, Tucumán, 1983. Este autor cordobés, que fue miembro de la Corte Suprema de Justicia, reemplazó en las obras finales de su carrera el vocablo “concertación” que utilizó inicialmente, por “cooperación”.

[8] Adhiere en marzo de 2007 por la Ley Nro: 13642.

[9] Adhiere en enero de 2007 por la Ley Nro: 2217.

[10] GOLDENBERGER, C. 1978, Desarrollo y Calidad de Vida. En: Revista Argentina de Relaciones Internacionales, N 12. CEINAR. Buenos Aires. 2013. Este concepto alude al bienestar en todas las facetas del hombre, atendiendo a la creación de condiciones para satisfacer sus necesidades materiales (comida y cobijo), psicológicas (seguridad y afecto), sociales (trabajo, derechos y responsabilidades) y ecológicas (calidad del aire, del agua).

[11] UNITED Nations. Human Development Programme. Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. Human Development Reports.

[12] <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade>. Año 2015

[13] La negrita me pertenece.

[14] Los jueces delegados crean objetivos, establecen acciones, fijan plazos, llegando a participar en las reuniones propias de la ACUMAR y de los organismos de los poderes ejecutivos involucrados, en la sede física de los mismos. La intrusión no es solo institucional sino física.

[15] CSJ 641/2011 (47-A)/CS1 RECURSO DE HECHO ACUMAR s/ Ordenamiento Territorial. 2 de junio de 2015.

© Copyright: Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales

Publicación: Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales

Número 17 - Septiembre 2015

Fecha: 17-09-2015 Cita: IJ-LXXXI-158