



El caso de la contaminación del Riachuelo

Ignacio Márquez

Introducción. El planteo de los accionantes

En *Mendoza*, la Corte se enfrentó a un complejo caso que involucraba una pluralidad de accionantes y de demandados –entre ellos, el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, además de varias empresas privadas–, una cuestión interjurisdiccional, y la prolongada e irresuelta problemática social y medioambiental de la contaminación del Riachuelo.

Específicamente, diecisiete personas iniciaron una demanda de daños y perjuicios contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta y cuatro empresas, y acumularon a dicha acción “la pretensión de que se condene a los demandados a fin de dar término y recomponer la situación que denuncian”. Dijeron los demandantes que la cuenca del río Matanza-Riachuelo tiene una población de tres millones de habitantes, y que abarca parte de la Capital Federal y once municipios de la Provincia de Buenos Aires; e indicaron que “es receptor de importantes efluentes industriales con tratamiento inadecuado e inexistente”, al punto de que, a la altura del arroyo Santa Catalina, el curso de agua “se asemeja a un líquido cloacal en condiciones anaeróbicas”. Señalaron, además, que entre las principales fuentes de contaminación se encuentran las industrias, que “en la mayoría de los casos vierten sin depuración al río y al suelo los líquidos que utilizan, conjuntamente con residuos sólidos tóxicos y peligrosos”, al tiempo que “evidencian un estancamiento tecnológico y un estado ambiental deficiente”. A todo ello los accionantes agregaron la inexistencia de sistemas cloacales “y la consiguiente vertiente en el río de los desechos correspondientes, como así también de desperdicios de todo orden provenientes de basurales inadecuados”.

Finalmente, otras pretensiones se refirieron a la necesidad de resarcir el daño infringido al medio ambiente, y a lograr su recomposición. En este sentido, se pidió al Poder Ejecutivo Nacional que reanude y continúe hasta su finalización el Plan de Gestión Ambiental de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo; la implementación de medidas destinadas a atender la salud de la población ribereña de la cuenca; y la creación de un “fondo público” que tenga por fin reparar el daño ocasionado a la víctimas y que permita llevar adelante acciones que modifiquen la situación medioambiental denunciada.

Cómo procedió la Corte

La Corte dividió las diversas pretensiones en dos grandes grupos: uno, referido a las reclamaciones de resarcimiento por la lesión de bienes individuales, patrimoniales y extrapatrimoniales; y otro conformado por aquellas pretensiones que tuvieran por objeto la defensa del ambiente, “bien de incidencia colectiva [...] de uso común, indivisible [...] que pertenece a la esfera social y transindividual”, y tutelado por el artículo 40 de la Constitución Nacional. Seguidamente, entendió que no era competente para entender en las reclamaciones del primer grupo, y que aquellas debían ser incoadas ante la justicia local ordinaria, provincial o Nacional. En cambio, sí falló a favor de su competencia originaria respecto a las pretensiones referidas a la defensa del medio ambiente.

Sobre este punto, la Corte enfrentaba una cuestión similar a la de *Verbitsky*: una notoria problemática social –en este caso, medioambiental– de compleja solución, que devenía en una situación lesiva de derechos. *Mendoza*, empero, tenía el agregado de que una cláusula constitucional específicamente tutelaba el bien de incidencia colectiva (el medio ambiente) cuya agresión denunciaban los accionantes. Y la diferencia de que, en este caso, no se trató de una organización que accionaba en representación de un colectivo de damnificados, como ocurría en *Verbitsky*, sino de varias personas que, a través de un litisconsorcio, accionaban, sin embargo, en forma separada.

La situación del Riachuelo ubicaba a la Corte ante el desafío de adoptar una decisión comprensiva que, sin embargo, no invadiera facultades de los demás poderes del Estado. Pues, claramente, no correspondía al Tribunal imponer una solución o política específica: ello hubiera constituido una intromisión ilegítima de la Corte en tareas que no le competen, y de las que tampoco es experta. Empero, tampoco podía permanecer ajena a un escenario visiblemente contrario a la Constitución: no sólo porque el estado calamitoso del Riachuelo afecta directa y personalmente a millones de personas, sino porque, en este caso, existe una específica prescripción constitucional que tutela el bien colectivo medio ambiente.

Algo de eso parece entender el Tribunal cuando afirma que “el reconocimiento del status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, así como la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental, *no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos [...] supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, federales o provinciales, sino la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente*”.

Se encontraba el Tribunal, por tanto, ante el complejo asunto de equilibrar distintos intereses, no sólo el de los habitantes de la cuenca a un ambiente sano y seguro, sino el

propio interés económico de los establecimientos industriales que utilizaban el Riachuelo, en un marco medioambiental sustentable en el tiempo. Teniendo en cuenta, por otro lado, las atribuciones y recursos de los organismos gubernamentales involucrados, así como las propias limitaciones de la Corte respecto a sus potestades. Se trataba, en resumen, de un conflicto atípico, que escapaba de la lógica habitual de la bilateralidad y obligaba a la Corte a adoptar una solución comprensiva y equilibrada que no invadiera facultades de otros poderes del Estado.

Con este objetivo en miras, la Corte fijó sus objetivos. Dijo que “tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro [...] en segundo lugar, debe perseguirse la recomposición de la polución ambiental ya causada [...] y finalmente, para el supuesto de daños irreversibles, se tratará del resarcimiento”. Pero, en el inmediato considerando siguiente, ofreció una visión negativa de las pretensiones de los accionantes referidas a la defensa del medio ambiente: el Tribunal estimó que “no existe información adecuada”; que “el escrito introductorio [no] se basa en estudios actualizados”; y que “no se aporta ningún elemento serio que permita fundar [la decisión de crear un fondo público] por parte de esta Corte Suprema”. Por último, afirmó que “se pide una obra que implique un disfrute para la comunidad, pero no se aporta ningún elemento que permita identificar cuál sería esa obra y cuáles sus beneficios”.

Con estos elementos como base, la Corte requirió a las empresas demandadas que “en el plazo de treinta días” informen sucintamente las características de sus actividades con relación al Riachuelo (el tipo y volumen de los líquidos arrojados al curso, la existencia de sistemas de tratamiento de los residuos, etc.). Sin embargo, el rasgo más saliente de la decisión ejecutiva consistió en encomendar al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y el COFEMA a que, también en el plazo de treinta días, presenten un “plan integrado” y comprensivo que resuelva la problemática medioambiental del Riachuelo y provea a su saneamiento. A esos efectos, el plan debía contemplar un número determinado de aspectos: el ordenamiento ambiental del territorio; el control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, teniendo en cuenta los aspectos sociales, económicos y tecnológicos, entre otros, del contexto local; un programa de educación ambiental; y un estudio del impacto ambiental de las cuarenta y cuatro empresas involucradas; entre otras cosas. La Corte, por su parte, a través de las facultades instructorias y ordenatorias que la ley le confiere, se encargaría de monitorear el procedimiento y determinar el cumplimiento de los estándares impuestos a los órganos estatales competentes.

La Corte, como se ve, no adoptó una política específica. Por el contrario, exhortó a los poderes políticos competentes a que lo hicieran dentro del marco de las exigencias impuestas por el Tribunal, exigencias destinadas a satisfacer los requerimientos constitucionales. En otras palabras, los encomendó a diseñar la política pública específica,

reservándose para sí, como les corresponde por su rol de jueces, la tarea de decidir acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las medidas propuestas.

Diálogo de poderes como estrategia para resolver conflictos

Algunas conclusiones interesantes se desprenden del fallo de la Corte en *Mendoza*. Dos, en especial, aunque relacionadas entre sí. La primera es que, como en *Verbitsky*, la Corte demostró que es posible resolver complejas problemáticas sociales sin apropiarse de potestades legítimas de otros poderes del Estado. Es decir, que, a la hora de resolver conflictos que escapan de la lógica habitual de la bilateralidad y que involucran a una multiplicidad de demandantes y demandados, y cuya fuente es una vasta y compleja problemática común, no es necesario caer en dos posiciones antagónicas: por un lado, un activismo judicial ciego a consideraciones democráticas e institucionales, o, por el otro, una actitud de desentendimiento frente a una grave y notoria situación de lesión de derechos.

¿Cómo logra el Tribunal aquello? Aquí viene el segundo punto: mediante el mecanismo del diálogo de poderes. Al detectar un supuesto de inconstitucionalidad – producto de una acción u omisión del Estado– que requiere un accionar activo del Estado para ser paliado, la Corte encomienda a las autoridades estatales competentes a que lleven a cabo dichas medidas. Dicho de otra manera, a que se encarguen del asunto. Pero, no es la Corte la que especifica cuáles son aquellas medidas: ello compete a los organismos expertos del Estado que están, además, facultados para hacerlo. En cambio, el Tribunal se sitúa en una posición de contralor, verificando las medidas que se pretenden implementar y decidiendo, en última instancia, si aquellas son idóneas para superar el escenario ilegítimo que los accionantes habían denunciado. De esta manera, se genera un ida y vuelta, un diálogo entre distintos poderes del Estado –la Corte, por un lado, y los organismos competentes, por el otro–, cada uno actuando en su respectiva órbita competencial, destinado a generar una política pública consensuada que se adecue tanto a los requerimientos constitucionales como a las posibilidades y recursos de los demás actores involucrados. Pues, como se mencionó en la sección anterior, se trataba de generar una solución equilibrada que tuviera en mira los distintos puntos de vista e intereses en juego.

Esta metodología parece sustentarse en dos premisas. La primera, que el propio Dr. Lorenzetti expuso en la entrevista publicada en este número, que la Corte no hace las políticas públicas, ya que son los poderes políticos los que tienen la facultad de elaborar políticas públicas generales; es decir, que el Estado tiene discrecionalidad estatal para decidir cómo hace las políticas públicas. Empero, cuando se produce una violación de derechos constitucionales o un supuesto de inconstitucionalidad, los jueces, que son los garantes de los derechos individuales, no pueden permanecer indiferentes, sino que deben denunciarlo, intervenir en el asunto y proveer una solución. De manera que,

independientemente de las potestades discrecionales que tienen los poderes políticos para administrar los derechos fundamentales, existe un contenido mínimo y necesario de aquellos que, sin embargo, no puede ser infringido. Y que es deber de los jueces en general, y de la Corte en particular, mantener.

La segunda premisa, ligada a la anterior, es que, en el caso de procesos complejos como el del Riachuelo o las cárceles, la mejor manera de proceder es entablando un intercambio, un ida y vuelta entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial –como corresponda según el caso particular– de donde surjan políticas públicas consensuadas y, a su vez, legitimadas por este proceso de diálogo. En otras palabras, un proceso de deliberación que permite abordar distintos puntos de vista y cuyo resultado es una política pública de Estado suficientemente razonada que corrige el proceder desviado del Estado y atiende las exigencias constitucionales.

Por último, cabe destacar que otro mérito importante de este tipo de decisiones es que permite echar luz sobre un asunto público notorio pero, aun así, sistemáticamente ignorado por las autoridades competentes. Muchas veces, los jueces se abstienen de hacer juicios sobre determinados casos por considerarlos extremadamente complejos, en el sentido de que su solución requiere un accionar ambicioso del Estado; o por temor a ser acusados de excederse en sus facultades. Este tipo de sentencias, sin embargo, permite a los jueces ocuparse de tales cuestiones –muchas veces, urgentes– sin temor a incurrir en comportamientos “antidemocráticos”. Y, a la vez, haciendo uso de mecanismos de diálogo que, idealmente, provean un ejemplo educativo que exceda el ámbito de Poder Judicial y se extienda al resto de la sociedad. Al menos, ese parece ser un objetivo velado de la actual Corte Suprema.

Vale preguntarse, finalmente, si esta forma de proceder será una constante del Tribunal o si se limitará a ciertos casos “emblemáticos”. Algunas decisiones, entre las que se encuentra *Mendoza*, parecen sugerir lo primero. Será imprescindible, si ése es el caso, que la Corte reduzca considerablemente la cantidad de casos en los que entiende; de otra manera, este enfoque, que exige nuevos métodos (las audiencias públicas, por ejemplo) y un mayor seguimiento de los casos de parte de los propios magistrados, será necesariamente minoritario. Más importante aun, sin embargo, es que el Tribunal explique suficientemente este tipo de sentencias, la razón que las guía y el objetivo que persiguen. Un viraje tan importante respecto a la forma en que los casos son resueltos requiere una fundamentación consistente y adecuada. De otra forma, se corre el riesgo de que una innovación altamente promisoriosa se diluya en algunos pocos casos anecdóticos.