

## **LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO, UNA DEUDA AMBIENTAL HISTÓRICA**

ELISA PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ

Doctoranda en Derecho

La presente comunicación tiene por objeto el estudio de la situación de la Cuenca Matanza-Riachuelo como paradigma de deuda ambiental histórica. Tratará de exponerse, si bien de forma sucinta, el origen de la actual situación de contaminación de la Cuenca, las medidas que de forma progresiva se han ido adoptando a fin de recuperar el ecosistema dañado, y los resultados que a 2013 han obtenido los diferentes programas de saneamiento aprobados por las Autoridades. Todo ello utilizando de telón de fondo uno de los Fallos más significativos que, desde el punto de vista ambiental, han sido dictados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, suscrito en la causa "*Mendoza, Beatriz S. y otros v. Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo)*" de 8 de julio de 2008. Se sientan así las bases de un futuro trabajo en el que vendrán a desarrollarse las cuestiones aquí apuntadas, y en especial, el estudio de la hoy Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo.

La Cuenca Matanza-Riachuelo (en adelante, CRM) se encuentra geográficamente localizada al Noreste de la Provincia de Buenos Aires, limitando al Norte con la Cuenca del Río Reconquista, al Sur y al Oeste con la Cuenca del Río Salado y al Este con el Río de la Plata, ocupando una superficie aproximada de 2240 km<sup>2</sup> hasta su desembocadura en el Río de La Plata. El territorio comprendido por esta Cuenca abarca a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA) y 14 Partidos de la Provincia de Buenos Aires. Dentro de la CRM se distinguen tres áreas, Cuenca Alta, Cuenca Media y Cuenca Baja. Esta división se debe a razones geográficas, económicas, políticas, sociales y a las diversas problemáticas que atraviesan las regiones. El Río Matanza Riachuelo, tiene una extensión de aproximadamente 75 km, desde el nacimiento de la Cuenca en la Provincia de Buenos Aires hasta su desembocadura en el Río de la Plata y constituye el límite Sur de la

CABA. Recibe el aporte de un gran número de cursos de aguas naturales 232 afluentes, arroyos a cielo abierto y entubados, y desagües pluviales.

Se trata de la zona más urbanizada e industrializada de Argentina, con una alta densidad poblacional. Los datos facilitados por la Autoridad Riachuelo Matanza (en adelante, ACUMAR), según el último censo consultado, arrojan que son más de 8 millones de personas las que habitan la región, quedando expresamente reconocida la existencia de sectores críticos de concentración de barriadas indigentes. En el año 2006, la población servida con cloacas en la Cuenca era del orden del 45%, con lo que más de la mitad de sus habitantes descargaban a pozos negros o cámaras sépticas dando lugar a que los ríos de la Cuenca recibieran aproximadamente 368.000 metros cúbicos de aguas residuales domésticas por día, de las que solo el 5% recibían tratamiento previo. La cobertura con agua potable alcanzaba un 65% de la población de la Cuenca. Además, como decíamos, el sector industrial se haya fuertemente concentrado en la Cuenca baja del Riachuelo, contándose la presencia de más 3.000 empresas altamente contaminantes destacando el conocido Polo Petroquímico de Dock Sud. Fruto de esta situación de sobre-industrialización han llegado a verterse a los ríos de la cuenca casi 90.000 metros cúbicos de desechos industriales por día. La situación descrita, junto con el particular régimen hidráulico del Riachuelo, que invierte el sentido de escurrimiento de sus aguas dos veces al día por efecto de las mareas que afectan el Río de la Plata, y las inundaciones en la Cuenca por sudestadas, que impiden el drenaje de las aguas pluviales hacia la desembocadura, constituyen factores fundamentales que inciden en el actual estado de polución de la Cuenca.

El Riachuelo Matanza se erige adalid de la contaminación nacional argentina. Su contaminación histórica, perpetuada durante más de 200 años, ha condenado a los cursos de agua de la Cuenca y sus habitantes a una situación de gravedad ambiental palmaria. Sin embargo, pese al aparente abandono del Riachuelo por parte de las autoridades, no han sido pocos los intentos, al menos teóricos, de procurar una solución a tan flagrante problema. Basta remontarse a principios del siglo XIX para comprobar que nos enfrentamos a un problema que viene de antaño. Así, junto con el primer Plan Regulador de la Ciudad de Buenos Aires de 1802, pueden señalarse normativas como la Ley con forma de Decreto de 31 de mayo de 1822 del gobernador Martín Rodríguez, refrendada por Bernardino Rivadavia, por el que se ordenaba que los saladeros se establecieran a una legua distante de la ciudad, o el Decreto del 10

de febrero de 1860, reiterativo de una medida ya adoptada en 1830, por el que se prohíbe que se arrojen al Riachuelo los desperdicios de la faena de los saladeros “*por la necesidad urgente de disminuir la putrefacción de sus aguas*”. Si bien, frente a la ineficacia de esta medida, en 1868, el gobernador Alsina ordenó a los saladeros destruir los residuos en otra forma que no fuera arrojarlos al Riachuelo y mantener las instalaciones en perfecto estado de higiene. La efectividad de las medidas adoptadas queda en entredicho a la luz de las noticias del momento. A comienzos de 1871, en plena epidemia de fiebre amarilla, el diario La Nación publica la siguiente descripción del Riachuelo: *“El lecho del Riachuelo es una inmensa capa de materias en putrefacción. Su corriente no tiene ni el color del agua. Unas veces sangrienta, otras verde y espesa, parece un torrente de pus que escapa a raudales de la herida abierta en el seno gangrenado de la Tierra. Un foco tal de infección puede ser causa de todos los flagelos, el cólera y la fiebre. ¿Hasta cuándo inspiraremos el aliento y beberemos la podredumbre de ese gran cadáver tendido a espaldas de nuestra ciudad?”*. Ese mismo año, el Congreso de la Provincia de Buenos Aires aprobó la Ley de 6 de septiembre de 1871, por el que se fijaban las condiciones bajo las cuales podrían establecerse los saladeros, acordando retirar la autorización a los establecimientos que no cumplieran con las nuevas medidas. Esta Ley, las medidas previstas en ella y su puesta en marcha, dieron lugar a uno de los primeros Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN) en materia ambiental en la causa “*Saladeristas PODESTAS, BERTMAN, ANDERSON, FERRER y otros c/ Provincia de Buenos Aires*”. En este Fallo, el Alto Tribunal sienta una de las bases fundamentales del derecho medioambiental, reconociendo que la autorización de un establecimiento industrial está siempre fundada en la presunción de inocuidad y no obliga al gobierno, que tiene el deber de proteger la salud pública, frente a lo cual no hay derechos adquiridos. Rechaza, en consecuencia, tanto la declaración de inconstitucionalidad de la Ley como la pretendida indemnización de daños rogada por los saladeristas en atención a la paralización de su actividad. Como decíamos, parece consolidarse así la premisa fundamental, sustrato de los derechos ambientales, según la cual los derechos individuales tienen un carácter relativo en la medida que lo mismos afecten al interés general. Las aquí enunciadas no fueron las únicas, se regulan un sin fin más de normas a lo largo de todo el Sigo XX, que enfocadas a evitar la progresiva contaminación del Riachuelo, van más seguidas de buenos propósitos que de resultados efectivos.

Hablamos de escasos resultados reales puesto que, pese a la notable actividad normativa, e incluso del respaldo judicial recibido por parte de la CSJN, la contaminación de la CRM, lejos de detenerse y corregirse, continuó implacable. El progresivo desarrollo industrial y poblacional de la zona, junto con la ausencia de una debida ordenación de estos factores, condujo a la urgente e impostergable necesidad de encarar el saneamiento de la cuenca hídrica que componen los ríos La Matanza, Riachuelo y sus tributarios. Es por ello que a principios de los años 90, el Estado Nacional decidió encarar un programa de saneamiento de la CRM, con el fin de restaurar el equilibrio del referido ecosistema, encargando dicha tarea a un Comité Ejecutivo intergubernamental. Entre los años 1993 y 1995 se mantuvo en activo el Comité Ejecutivo Matanza-Riachuelo creado por el Decreto n° 1093/93, con la función de coordinar las acciones interjurisdiccionales y los medios necesarios para elaborar, desarrollar y ejecutar el proyecto y las obras de saneamiento de la Cuenca. La compleja distribución de competencias entre la autoridades concurrentes en la CRM, articuladas según diversos criterios territoriales y materiales, convierte a este Comité Ejecutivo en un verdadero órgano de coordinación y colaboración, forzando una asignación de funciones que tuviera en cuenta el complejo entramado de jurisdicciones y competencias<sup>1</sup>.

En marzo de 1995, el Comité Ejecutivo aprobó el Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo (en adelante, PGA), cumplimentando así los objetivos fijados por el mencionado Decreto n° 1093/93. Si bien, a la luz de la reforma Constitucional de 1994, el Ejecutivo Nacional entendió necesario llevar a cabo un ajuste en el mecanismo institucional del Comité, dando cabida en el mismo al total de jurisdicciones territoriales directamente involucradas en el área de la CRM. A tal fin, se aprobó el Decreto n° 482/95 por el que, derogándose el anterior, se acuerda la creación, en el ámbito de la Secretaría de Recursos Naturales y

---

<sup>1</sup> Así, este organismo dependía directamente de la Presidencia de la Nación, estaba presidido por el Secretario General de la Presidencia e integrado por la entonces Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable después) de la Nación encargada de llevar a cabo los estudios, evaluaciones y monitoreo ambiental de la Cuenca; la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, a cargo de las obras hidráulicas; la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), que debía intervenir en la remoción de residuos; la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, como parte interesada. Asimismo, el Ministerio de Economía estaba encargado de la obtención de crédito para la gestión, la Sindicatura General de la Nación debía efectuar el control de la gestión, y finalmente, se invitaba a participar a la Provincia de Buenos Aires.

Ambiente Humano, del Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza–Riachuelo, (en adelante, CERM)<sup>2</sup>. Junto con las modificaciones operadas en el ámbito institucional, el Decreto señalado operó importantes reformas en cuanto a las funciones atribuidas al Comité Ejecutor. De conformidad con los arts. 3 y 4 del Decreto, al CERM le fueron reconocidas, no solo las funciones de coordinación entre los organismos competentes nacionales, provinciales y municipales, sino también, facultades normativas en orden a dictar su propio reglamento interno, la posibilidad de determinar los aportes en recursos humanos e infraestructura administrativa que correspondía a cada una de las jurisdicciones territoriales representadas en el Comité, facultades de contratación, e incluso, la posibilidad de llevar a cabo cualquier tipo de acto jurídico o procedimiento necesario para ejecutar el PGA, todo ello sin perjuicio de las funciones de gestión de los fondos, tanto nacionales como internacionales, necesarios para llevar a cabo el PGA y que el CERM administraría con carácter de Unidad Ejecutora Central.

Sin embargo, pese a las nuevas modificaciones operadas, la situación de contaminación ambiental de la Cuenca no tuvo mejora, motivo por el que el Defensor del Pueblo de la Nación, elaboraría dos informes, el primero publicado en 2003, en el que se recogía un diagnóstico del estado de situación de la CRM seguido por un conjunto de recomendaciones, y un segundo, publicado en 2006 bajo el título “Matanza-Riachuelo, la Cuenca en crisis”, en el que se denunciaba la inacción de la Administración y la falta de respuesta a las recomendaciones realizadas en 2003. Asimismo, la Auditoría General de la Nación, (en adelante, AGN), publicó en marzo de 2006 los resultados de una auditoría efectuada al CERM (período septiembre de 1995 a junio de 2005), en el que, junto con la denuncia del deterioro ambiental de la Cuenca, la AGN efectúa una serie de recomendaciones entre las que destaca la necesaria creación de una verdadera Autoridad de Cuenca que permita la efectiva

---

<sup>2</sup> El referido Comité Ejecutor, bajo la coordinación de la Secretaría de Recursos Naturales, quedaba integrado por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Presidencia de la Nación a cargo de los estudios, evaluaciones y monitoreo ambiental de la Cuenca; por la Provincia de Buenos Aires, representada por el Ministro de Obras y Servicios Públicos de dicha Gobernación; y por la Ciudad de Buenos Aires representada por el Secretario de Producción y Servicios de la mencionada Municipalidad. Mediante el Decreto n° 1094/96, se acordó la disolución del Comité Ejecutivo creado por Decreto n° 1093/93 reasignándose las partidas presupuestarias correspondientes a la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos relativas al programa “Saneamiento de la Cuenca del río Matanza-Riachuelo” en favor de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Presidencia de la Nación, ya que, por mandato de la estructura del año 1993, la obra hidráulica estaba en manos de Obras Públicas.

recuperación ambiental del área. La AGN subraya que, a fin de conseguir sus logros, esta Autoridad de Cuenca debe disponer de recursos propios que permitan atender prioritariamente la evaluación integral de los riesgos sanitarios y sociales vinculados a los riesgos ambientales, actuando en consecuencia con funciones en materia de control de la contaminación, planificación del uso del suelo, determinación de niveles de calidad del recurso y de límites de vertidos de acuerdo con la capacidad de autodepuración del río y planificación de la gestión de la Cuenca con miras a la protección de los recursos naturales. Funciones y recursos de los que carecía el CERM.

En este estado de cosas, vista la inoperancia de cuantas medidas habían sido adoptadas respecto a la ejecución del PGA, y presente la situación real de contaminación de la CRM, en 2004 se inicia ante la CSJN la que finalmente se conocería como causa "*Mendoza, Beatriz S. y otros v. Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo)*", sin duda una de las mas importantes en materia ambiental de las habidas en Argentina. En julio de 2004, un grupo de vecinos de la CRM interpusieron demanda frente a los gobiernos de la Nación, de la provincia de Buenos Aires y de la CABA, y frente a 44 empresas situadas a proximidad de la Cuenca, por los daños y perjuicios sufridos a raíz de la contaminación de la zona. La simultaneidad de competencias, tanto territoriales como materiales, ha sido sin lugar a dudas uno de los vértices principales del problema de contaminación de la CRM y la ausencia de soluciones al respecto. La pluralidad de autoridades competentes y su concurrencia en un mismo espacio físico ha hecho honor al refrán "unos por otros, la casa sin barrer". Así pues, la acción ejercitada se dirigía frente a la Nación, en la medida en la que el Riachuelo es una vía navegable e interjurisdiccional, respecto de la cual es la Federación la que detenta las facultades de regulación y control; frente a la Provincia de Buenos Aires puesto como titular del dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, y frente a la CABA como resultado de compartir el espacio territorial de la Cuenca con la provincia de Buenos Aires, siendo corribereña del Riachuelo, que constituye, en el área de su jurisdicción, un bien de su dominio público obligándola a utilizar equitativa y razonablemente sus aguas y el resto de los recursos naturales del río, su lecho y subsuelo. Estos tres niveles de gobierno, tal y como se expondría por la parte demandante, incumplieron de forma temeraria sus obligaciones en relación con la protección de sus recursos naturales al no haber cumplido con las disposiciones

ambientales vigentes, desviando fondos específicos hacia objetivos ajenos a la solución de la problemática ambiental denunciada, no ejerciendo, además, sus facultades de control e implemento de políticas preventivas al respecto. Junto con la ejercida frente a las Autoridades Nacionales, se dirige acción frente a las empresas ribereñas por realizar vuelcos directos al río de residuos peligrosos sin que llevarse a cabo los tratamientos necesarios para impedir o minimizar los efectos contaminantes de estos vertidos. Asimismo, y siendo de gran importancia al objeto de este estudio, la parte actora solicitó, previo a la resolución del procedimiento, la adopción de medidas cautelares innovativas y/o autosatisfactivas, entre las que destaca la solicitud de activación del Plan de Gestión sobre la zona con fijación de plazos perentorios para el relevamiento de la situación sanitaria de la población afectada y su tratamiento inmediato.

Tras más de dos años de consideraciones, el 20 de junio de 2006 la CSJN dictó la primera de las Sentencias de este procedimiento. Como señala RODRÍGUEZ, C.A.<sup>3</sup>, en la resolución de 20 de junio se recoge una verdadera condena de los demandados, obligados a cumplir objetivos concretos. Más allá del término “requerir” utilizado por la Corte, en realidad se condenaba al Estado Nacional, a la provincia de Buenos Aires, a la CABA y al Consejo Federal del Medio Ambiente (en adelante, COFEMA) a presentar un plan integrado de saneamiento. Así, mediante la meritoria resolución de 2006, el Alto Tribunal, además de declararse competente para conocer de los reclamos concernientes a la prevención, recomposición y resarcimiento del daño colectivo en la Cuenca, hizo ejercicio de las facultades ordenatorias que le reconoce el art. 32 de la Ley 25.675, General del Ambiente (en adelante, LGA). En este sentido, se requirió a las empresas demandadas la facilitación de información pública referida a los procesos productivos que realizan, el tratamiento de los residuos generados en su actividad y la existencia o inexistencia de seguros contratados en los términos del art. 22 LGA. Asimismo, la Corte Suprema requirió a los gobiernos demandados junto con el COFEMA, la presentación de un Plan Integral de Saneamiento Ambiental en el que se determinarían los contenidos mínimos. Finalmente se convocó a las partes a una audiencia pública señalada para los días 5 y 12 de septiembre de 2006, cuyo objeto, en lo que atañe a los Estado demandados y el

---

<sup>3</sup> RODRÍGUEZ, C.A., “La causa “Mendoza” y la instrumentalización del nuevo paradigma ambiental”, JA 2008-IV-1206.Pág 1356.

COFEMA, era la exposición del Plan que se había ordenado elaborar de conformidad con los pronunciamientos de la Sentencia de 2006.

Consecuencia inmediata de lo anterior, comienzan la dinamización simultánea de varios procesos. El 24 de agosto de 2006, en forma conjunta Nación, Provincia de Buenos Aires y CABA presentaron el Plan Integral para el Saneamiento de la Cuenca Matanza–Riachuelo (en adelante, PICMR) que sería defendido ante la CSJN en las audiencias previstas para el 5 y 12 de septiembre de 2006. Además, habiéndose evidenciado la necesidad insoslayable de crear un cuerpo gubernamental con mayor capacidad de ejecución que el CEMR, en agosto de 2006, con acuerdo de todas las partes implicadas, se presentó un proyecto de Ley cuyo objetivo era la creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que resultaría finalmente sancionada como Ley Nacional 26.168 a finales del año 2006. En la primera audiencia pública, celebrada en septiembre de 2006, la Secretaria de Ambiente y Desarrollo sustentable de la Nación fue presentó ante la CSJN el PICMR, el cual sería sometido a posteriores reformas. Durante la pendencia del procedimiento, tuvieron lugar diversas audiencias publicas en las que los Estados demandados fueron presentado rendiciones de cuentas sobre la correcta ejecución del Plan y, a partir de 2007, sobre el correcto funcionamiento de la ACUMAR que iniciaría su actividad en julio de ese mismo año. Finalizada así la fase de audiencias, y entendiendo la Corte que obraba en su poder la información necesaria para el dictamen de una sentencia de mérito, el 8 de julio de 2008 se dictó Sentencia definitiva.

Hacemos nuestras las palabras de CAFFERATTA,N.A.<sup>4</sup>, quien define el pronunciamiento de la Corte de 8 de julio como *“una sentencia colectiva atípica de carácter declarativo y de ejecución”*. Como refiere el citado autor, el Fallo contempla una condena general, que recae sobre la ACUMAR que, en su condición de autoridad administrativa, asume las responsabilidades ante todo incumplimiento o demora en ejecutar los objetivos fijado en el Fallo. De acuerdo con las disposiciones de la Sentencia, la ACUMAR deberá perseguir los resultados y cumplir lo mandatos que se establecen reconociéndosele discrecionalidad en la determinación de los

---

<sup>4</sup> CAFFERATTA,N.A., “Sentencia colectiva ambiental en el caso “Riachuelo”, JA 2008-III-288.Pag. 1285 y 1298.

procedimientos que se fijan para alcanzar los mismos. Todo ello, como especifica la propia resolución, sin perjuicio de mantener intacta en la cabeza del Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires y la CABA, la responsabilidad que les corresponde en función del asentamiento territorial de la cuenca hídrica y de las obligaciones impuestas en materia ambiental por la Constitución Nacional (CN) y por las normas propias de la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires. Además, se señalan otros dos obligados por el Fallo, la Auditoría General de la Nación -obligada a realizar el control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el Plan Integral de Saneamiento- y el Defensor del Pueblo -encargado de coordinar la participación ciudadana en el control integral del cumplimiento del Plan de Saneamiento y del Programa fijado en la Sentencia-, organismos a los que se le encomiendan el cumplimiento de funciones específicas aun cuando estos nunca fueron demandados. Identificados los sujetos responsables, la Sentencia se estructura en un triple eje que permite diferenciar con claridad tanto los objetivos pretendidos, como el programa de medidas previsto para su consecución, fijándose en último lugar, visto el carácter definitivo de la Sentencia, un proceso específico de ejecución a fin de garantizar la inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional del cumplimiento.

En cuanto a los objetivos, el Considerando 17 del Fallo de 8 de julio, refiere tres cometidos a alcanzar de forma simultánea: la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca, la recomposición del ambiente en la Cuenca en todos sus componentes (agua, aire, y suelos), y la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción. Como señalábamos, a fin de cumplir con éstos, el Fallo especifica un conjunto de medidas que, como señala CAFFERATTA, N.A.<sup>5</sup>, no son otras que los *“criterios generales para que se cumpla efectivamente con la finalidad indicada”, cual es, conforme lo destacamos más arriba, recuperar el bien ambiental dañado (recomponer), mejorar la calidad de vida (dimensión social) y prevenir daños al ambiente, y que necesariamente demanda tiempo o un lapso prolongado*”. Se trata de un extenso programa de actuaciones atinentes tanto a la prevención de daños como a la recomposición y que, sujetas a plazos determinados, abarcan desde la información pública, la contaminación industrial, el saneamiento de basurales, la expansión de la red de agua potable, de desagües fluviales, saneamiento cloacal, limpieza de los

---

<sup>5</sup> CAFFERATTA, N.A., “Sentencia colectiva ambiental..” cit.

márgenes del río, plan sanitario de emergencia, hasta un sistema de imposición de sanciones en caso de incumplimiento. Asimismo, la Sentencia delegó en el Juez Federal de Quilmes, Dr. Luis Armella, la tarea de hacer cumplir el Fallo atribuyéndole, además e jurisdicción exclusiva, una serie de competencias como la imposición de multas coercitivas.

Nos encontramos por tanto frente a una Sentencia de fundamental calado en el ámbito ambiental, enmarcada en “Tiempo de las Cortes verdes”<sup>6</sup>. El Máximo Tribunal dio un paso al frente en el fortalecimiento del Derecho Ambiental, otrora supeditado al desarrollo industrial y económico, dejando ver la existencia de una deuda histórica frente al medio ambiente y dando pleno reconocimiento a los derechos de tercera generación. Se trata esta de una Sentencia apoyada para su cumplimiento en un trípode de garantía integrado por un organismo específico, ACUMAR, creado en el seno mismo del procedimiento, un Juez a cargo de la ejecución de la Sentencia y un organismo de control externo como la AGN. Se trata de un microsistema institucional asentado en un reparto de competencias y atribuciones de control de cumplimiento de naturaleza “mixta”, a cargo de autoridades pertenecientes a la Administración Pública y del Poder Judicial Federal, en concurrencia con la participación de organizaciones no gubernamentales. Puede afirmarse así, que la ACUMAR constituye una verdadera Autoridad de Cuenca, -cumpliéndose así el reclamo de la AGN- un ente interjurisdiccional autónomo y autárquico, que posee competencias y facultades diferenciadas e independientes a la de las jurisdicciones que la integran, y al que le han sido reconocida plena capacidad ejecutora y suficiente peso institucional para la coordinación de las jurisdicciones y organismos involucrados. Es por tanto un organismo plenamente capaz de llevar a cabo los mandatos del Fallo de la CSJN de 8 de julio de 2008, ejecutando debidamente el Plan previsto para la recuperación de la CRM.

Sin embargo, pese a las bondades de la ACUMAR, son varios los informes que a 2013 ponen de manifiesto la ausencia significativa de logros. No se trataría en puridad de una inactividad de la ACUMAR sino de las limitaciones que, para la recuperación y saneamiento de la CRM, constituyen los bajos estándares de calidad del agua exigidos por la legislación vigente y los elevados límites de descarga de

---

<sup>6</sup> CAFFERATTA, N. A., “El tiempo de las Cortes Verdes”, La Ley 2007-B-423.

vertidos que se regulan. Así, en un Informe presentado por Greenpeace en enero de 2013<sup>7</sup>, la ONG pone de manifiesto que la calidad de las aguas superficiales no ha tenido avances concretos, ni una tendencia que manifieste mejoras continuas en el tiempo. Sostiene que la Cuenca sigue en situación de contaminación media y alta en prácticamente todo su área y si bien, a lo largo de las diferentes campañas algunos sitios de monitoreo presentaron mejoras, esta situación se revierte en campañas posteriores, no pudiendo afirmarse que exista recuperación, llegando incluso a detectarse una mayor contaminación en determinadas zonas. Por tanto, 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. Es especialmente significativo que la meta de calidad de agua superficial venga fijada por los estándares establecidos en la Resolución 3/2009 de ACUMAR que regula los valores permisibles asociados al uso recreativo pasivo (uso IV). Se trata este de un uso ampliamente cuestionado por las organizaciones ambientales por su falta de exigencia buscando un uso homogéneo en toda la CRM. Este uso asignado, y los parámetros que el mismo consiente, resulta una estrategia errónea para el saneamiento de la Cuenca, dado que no permitirá la recomposición ambiental del territorio como lo ordenó la Corte. Debe tenerse presente que este Uso permitiría altos niveles de contaminación a lo largo de toda la Cuenca, alejados de un objetivo realmente deseable.

De todo lo anterior podemos concluir que la falta de resultados en el saneamiento efectivo de la CRM, desde el fallo histórico de la CSJN de 8 de julio de 2008 hasta la fecha, son el reflejo de las deficiencias de la normativa vigente, tanto en relación a los estándares de calidad de agua que se establecieron como objetivos, como también la que establece los límites a las descargas de sustancias tóxicas y peligrosas que realizan las industrias en los cursos de agua. Incluso quedan en evidencia las falencias en las metodologías de medición de los parámetros, que impiden tener una real dimensión del problema y, por tanto, obstaculizan la búsqueda

---

<sup>7</sup> GREENPEACE, *Las aguas siguen bajando turbias. Análisis sobre la calidad ambiental de aguas superficiales en la Cuenca Matanza-Riachuelo. Campañas ACUMAR 2008-20012*, de enero de 2013. En este informe la ONG desarrolló un análisis detallado de los 5 años de campañas de monitoreo que lleva adelante ACUMAR en la CRM, permitiendo conocer la evolución y estado de calidad de las aguas superficiales.

de soluciones reales para lograr el saneamiento integral de la CRM. Deben revisarse los objetivos realmente pretendidos. Se dispone de un instrumento adecuado como es la ACUMAR cuya deficiencia no está en su funcionamiento sino en la normativa de aplicación que le sirve de base en sus actuaciones, en la que quizá por un cierto conformismo parece olvidada la dimensión del problema que atañe a la CRM.