

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

- I -

A fs. 1071/1082, la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata -Sala I Civil-, al desestimar, parcialmente, los recursos interpuestos por el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), confirmó en lo sustancial la resolución de fs. 461/462 y la modificó con relación a las astreintes aplicadas, a las cuales redujo y fijó en \$ 500 diarios. Estableció que éstas debían depositarse en una cuenta a la orden del juzgado interviniente para la ejecución de la medida de prueba anticipada dictada durante el proceso, con el fin de que el magistrado dispusiera de ellas según lo que fuera requerido por la ACUMAR, bajo el control de las partes y del Ministerio Público de la Defensa.

Señaló que ante las intimaciones cursadas al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y a la ACUMAR, esta última presentó una propuesta de trabajo elaborada por las carteras de sanidad correspondientes a los tres ámbitos gubernamentales citados, denominada "Salud para la Población de la Cuenca Matanza Riachuelo". Expresó que, a raíz de una requisitoria efectuada por el juez de primera instancia para verificar el cumplimiento de dicho plan, la ACUMAR reportó que había dado comienzo al relevamiento integral de la salud física y psíquica de los actores y que, a tal efecto, acompañó el informe de la Secretaría de Salud de la Municipalidad de Avellaneda (fs. 413/417), detallando la metodología empleada y la cantidad de historias clínicas que se confeccionaron, los grupos familiares

evaluados, las personas que no pudieron ser citadas, las que notificadas no concurrieron a la evaluación, el lugar donde fueron examinadas, el promedio de edad y sus patologías.

Destacó que, sin embargo, de tal informe surgía que sólo el 4,8% de los pacientes había efectuado las interconsultas pedidas en el ejercicio anterior y que el resto de ellos no las habían realizado porque manifestaban carecer de tiempo o de recursos económicos para los traslados. Ante dicha circunstancia, instó a la ACUMAR a adoptar las medidas necesarias para superar tal deficiencia, a cuyo efecto le ordenó que facilitara, según el modo que estimara más conveniente para los actores, su cómodo acceso a los fines indicados.

En tales condiciones, y sobre la base de tomar en cuenta que la ACUMAR había cumplido parcialmente con la prueba anticipada, estimó que debían reducirse las astreintes aplicadas en la instancia anterior.

A fs. 1143/1144 la Cámara aclaró que el destino provisorio de las astreintes en el *sub lite* -para la ejecución de la medida de prueba anticipada- no obstaba a que también lo fuera en beneficio del acreedor (en este caso de los actores), de lo contrario -dijo- se produciría un injustificado e ilegítimo apartamiento de lo dispuesto en las normas procesales y de fondo que desnaturalizaría la figura de las astreintes (art. 37 del CPCCN y art. 666 bis del Código Civil).

Explicó que el objeto de aplicar dicha medida fue, por una parte, garantizar la tutela efectiva de los demandantes, brindando un resguardo económico que resultara ajeno a las vicisitudes presupuestarias de la ACUMAR y que, por la otra, se pudiera alcanzar el definitivo y satisfactorio cumplimiento del

Procuración General de la Nación

relevamiento de la salud de los actores, cuya concreción se había dilatado durante aproximadamente tres años. Agregó que ello era así, sin perjuicio de que el organismo mencionado repusiera, oportunamente, dichas sumas, toda vez que era quien había resultado obligado directo y principal en llevar adelante la ejecución de la prueba anticipada, debiendo, en consecuencia, afrontar con sus recursos los gastos que demandase su realización (art. 9° de la ley 26.168).

Por otro lado, al considerar que había omitido involuntariamente pronunciarse sobre las costas y que ello podría ocasionar la nulidad de la sentencia, las impuso a los apelantes vencidos (art. 68 del Código Procesal en lo Civil y Comercial de la Nación).

- II -

Contra los pronunciamientos de fs. 1071/1082 y 1143/1144 el Estado Nacional y ACUMAR dedujeron sendos recursos extraordinarios (v. fs. 1104/1124 y 1125/1142 -ampliados a fs. 1152/1154 y 1158/1163-, respectivamente), en tanto que la Provincia de Buenos Aires planteó contra cada uno de los pronunciamientos mencionados un recurso extraordinario (v. fs. 1091/1103 y 1164/1171), todos los cuales fueron concedidos a fs. 1213/1214 por debatirse cuestiones de índole federal y encontrarse comprometido el interés institucional, a la vez que fueron denegados por la causal de arbitrariedad.

Recurso Extraordinario de la Provincia de Buenos Aires contra la sentencia de fs. 1071/1082 (fs. 1091/1103)

Afirma que en todo momento existió una constante colaboración de las codemandadas en pos del cumplimiento de la medida de prueba anticipada, la que se practicó según las posibilidades de las partes y sin haberse verificado omisión o fallas en la actividad desplegada.

Agrega que si hubo alguna falencia, ello se debió exclusivamente a la voluntad de los entrevistados, toda vez que algunos de ellos se negaron al relevamiento, otros no completaron los chequeos o los abandonaron y siempre por causales ajenas a los codemandados.

Sin perjuicio de lo expuesto -continúa- aun si se entendiera que existió un cumplimiento parcial de la medida de prueba anticipada, debe tenerse presente que la sentencia contradice sus propias consideraciones.

En tal sentido, expresa que la Cámara si bien reconoció que había existido por parte de los codemandados una conducta orientada al cumplimiento de la prestación, toda vez que en el considerando XXI manifestó que *"si se ha demostrado la intención de cumplir el mandato judicial, o se lo ha hecho de manera preliminar, dentro de un plazo lógico y razonable, no es justo, ni posible aplicar astreintes o sanciones conminatorias tendientes a que el deudor recalcitrante cumpla la sentencia; resulta incompatible sancionar al deudor con una multa que se cumpla lo que ya está en vías de cumplimiento, de lo contrario mantenerlas importaría darle una función que excedería su finalidad"*, acto seguido y sin explicación alguna concluyó que había existido un incumplimiento parcial de la medida y confirmó

Procuración General de la Nación

el pronunciamiento de primera instancia, sólo morigerando la pena.

Añade que se obvió tomar en cuenta que la imposición de una multa conjunta a cada una de las cuatro codemandadas implica duplicar la sanción impuesta, pues la ACUMAR, como ente intrafederal, se integra con el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires y, por ende, su presupuesto se compone de los fondos provenientes de esos tres estratos gubernamentales. A su entender el a quo tampoco se expidió sobre la magnitud de la medida de prueba anticipada, que involucra a unas 200 personas que viven en la extensa zona de la cuenca del río, ni sobre la aplicación retroactiva de la sanción (al 4 de septiembre de 2009), cuando en rigor, si hubiera existido un cumplimiento parcial, las astreintes tendrían que haberse aplicado desde que se verificó dicho incumplimiento y no antes como aconteció en la causa.

Recurso Extraordinario de la Provincia de Buenos Aires contra la resolución de fs. 1143/1144 (fs. 1164/1171)

Sostiene que dicho pronunciamiento es arbitrario, pues modificó el contenido sustancial del considerando XXIII del fallo originario, dándole un sentido y alcance que no tenían primigeniamente.

Puntualiza que en ese considerando el tribunal dispuso que las astreintes se destinaran a la ejecución de la medida de prueba anticipada, pero que en la aclaratoria estableció un destino diferente, al indicar que el primero era provisorio y que ello no obstaba al destino final en beneficio del acreedor, en este caso los accionantes.

Expresa que el nuevo fallo lejos de aclarar la sentencia, la modifica al establecer una doble sanción, pues por un lado impone que las astreintes sean destinadas al cumplimiento de la medida de prueba y por el otro, en la aclaratoria, les da otro destino. En tales condiciones -concluye-, las codemandadas deberán depositar dos importes en concepto de astreintes, uno para cumplir la medida y el otro en beneficio de los actores.

Recurso Extraordinario del Estado Nacional (fs. 1104/1124 y ampliación de fs. 1152/1154)

Señala sustancialmente que: (i) no fue notificado ni constituido en mora para el cumplimiento de las medidas ordenadas por el tribunal. Indica, al respecto, que el oficio de fs. 94 y la nota de fs. 147/148 no revisten el carácter de interpelación legal o judicial, pues el primero se limitó a intimar a los órganos públicos codemandados por medio de ACUMAR para que efectuaran el relevamiento de la salud física y psíquica de los actores, sin establecer plazo para su cumplimiento ni apercibimiento alguno. Luego, en la audiencia del 5 de agosto de 2009, en la cual se dispuso un plazo de 20 días para presentar los informes, no compareció porque no se le notificó de su convocatoria. Asimismo, pone de manifiesto que la nota de fs. 147/148 está dirigida al funcionario a cargo de la presidencia de la Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo y no en su carácter de Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Estado Nacional. Por ese motivo, se agravia de la sanción impuesta, al atribuírsele el incumplimiento de una manda judicial sin haber sido

Procuración General de la Nación

notificado, intimado o requerido por el magistrado de primera instancia; (ii) la cámara tergiversó y subvirtió la ley 26.168 cuando impuso obligaciones a sujetos públicos que carecen de competencia para cumplir con los cometidos ordenados, obviando las disposiciones de dicha ley que establecen que la ACUMAR es un ente de derecho público interjurisdiccional descentralizado que no sujeta su actividad a la Administración central; (iii) se aplicaron sanciones judiciales retroactivamente, desde el 4 de septiembre de 2009, en violación al derecho vigente y en una audiencia, que se celebró el 5 de agosto de 2009, de la cual no fue parte; (iv) exceso de punición: de modo subsidiario afirma que la sanción aplicada por los magistrados ha sido dictada con mero carácter conjetural y dogmático, pues no se relaciona con los hechos considerados por ellos, máxime cuando no hubo un incumplimiento palmario e injustificado del mandato judicial; (v) se ejecuta una multa que no está firme; (vi) se pretende embargar el fondo de compensación ambiental y, (vii) se perjudica a terceros que no son parte en el proceso.

Al ampliar los fundamentos del recurso extraordinario (fs. 1152/1154) expone que la cámara, en su pronunciamiento de fs. 1143/1144, modificó los términos de la anterior resolución al ordenar reponer las sumas de las astreintes y al asignarles carácter provisorio. Al respecto, manifiesta que la Real Academia Española, según las acepciones más relevantes para dilucidar la causa, atribuye al vocablo "destino" el sentido de "final", sin que pueda inferirse de él que existan destinos previos, posteriores ni, menos aún, "provisorios" como indica el tribunal.

Recurso Extraordinario de la ACUMAR (fs. 1125/1142 y ampliación de fs. 1158/1163)

Considera que la resolución de la cámara es definitiva, toda vez que le ocasiona un agravio de imposible o insuficiente reparación ulterior.

Sostiene que el pago de la multa importa detraer dinero que está asignado para la ejecución del fallo "Mendoza" con el fin de abonar las astreintes impuestas, infundadamente, en la etapa de esa producción, sin haberse efectuado ni siquiera el traslado de la demanda.

Agrega que en las actuaciones se ha desconocido arbitrariamente su derecho de defensa. Ello toda vez que, por un lado, se la obliga a producir prueba -so pena de aplicarle astreintes- que podría resultar contraria a su propio interés como demandada y, por el otro, se le imponen sanciones por la falta de esa producción cuando en rigor es una intermediaria.

Asimismo aduce, al ampliar a fs. 1158/1163 el recurso extraordinario, que la resolución de fs. 1143/1144 excede los límites de los arts. 36 inc. 6° y 166 incs. 1° y 2° del código de rito, pues incorpora puntos nuevos a su decisión anterior, en la medida que atribuye un destino provisorio a las astreintes e impone las costas del proceso a los vencidos.

Con respecto al primer argumento, señala que el destino provisorio de tales medidas que atribuyó el tribunal en la aclaratoria sería "alcanzar el definitivo, efectivo y satisfactorio cumplimiento del relevamiento de la salud de los actores", pero que no hay criterio alguno que permita determinar cuándo el cumplimiento del relevamiento será "definitivo, efectivo y satisfactorio".

Procuración General de la Nación

Reitera que alcanzar esos estándares en el relevamiento de la salud no depende de su parte (y que, al margen de ello, ya se encuentra cumpliendo) sino que requiere de la presentación personal de los actores para su control médico y del impulso procesal de sus defensores.

Si el destino provisorio de las astreintes -añade- es para efectuar los relevamientos y, a tal fin, se deben destinar los fondos, cómo se pretende luego re-direccionarlos para el cumplimiento de una eventual resolución. Advierte que es necesario tomar en cuenta que dichos montos, al ser empleados para realizar el relevamiento, quedarán afectados a una prestación que ya no podrá volverse dineraria, es decir, que no podrá re-utilizarse luego para otros destinos, al margen de que lo más probable es que se agoten en la elaboración de los informes.

Por otra parte, se agravia del modo en que se impusieron las costas. Considera que debió tomarse en cuenta que existió un vencimiento parcial y mutuo, toda vez que el resultado del pleito fue parcialmente favorable a ambos litigantes, al haberse acogido en parte sus pretensiones cuando se disminuyó el monto de las astreintes.

- III -

Ante todo, cabe señalar que, al pronunciarse sobre la admisibilidad de los recursos extraordinarios interpuestos por la Provincia de Buenos Aires, el Estado Nacional y ACUMAR, la alzada únicamente los concedió en lo que atañe a las cuestiones federales planteadas y a las que revisten interés institucional, al tiempo que denegó expresamente los agravios vinculados a la

arbitrariedad de la sentencia apelada, sin que los recurrentes interpusieran la pertinente queja, motivo por el cual la jurisdicción de la Corte ha quedado expedita sólo en la medida en que la otorgó el tribunal de la instancia anterior (Fallos: 322:1231; 329:5033; 330:2521, entre otros). En consecuencia, no serán objeto de tratamiento los agravios formulados por los apelantes con sustento en la doctrina de la arbitrariedad.

Tampoco es admisible el recurso deducido por la Provincia de Buenos Aires contra la aclaratoria dictada a fs. 1143/1144 ante el requerimiento de la actora, puesto que el alcance con que la sentencia puede ser aclarada es materia ajena, como regla, a la instancia extraordinaria en razón del carácter fáctico y procesal de las cuestiones que involucra y, al no haber interpuesto queja alguna ante la denegación del recurso de fs. 1164/1171, estimo que las cuestiones allí planteadas han adquirido firmeza.

Por lo demás, las ampliaciones de fundamentos presentadas por el Estado Nacional a fs. 1152/1154 y por la ACUMAR a fs. 1158/1163 no resultan idóneas para cuestionar lo decidido con relación al destino de las astreintes. Ello es así en razón de que, al haber considerado que por vía de aclaratoria se habrían excedido los límites que fija la normativa procesal y que se habrían alterado sustancialmente los términos de la sentencia que se pretende aclarar, lo resuelto por la nueva sentencia sólo podía ser impugnado mediante la apelación del art. 14 de la ley 48 (cfr. doctrina de Fallos: 320:1301), exigencia que no puede ser suplida por los escritos presentados por las partes aludidas.

Procuración General de la Nación

Sentado lo anterior, entiendo que son formalmente admisibles los recursos interpuestos por la Provincia de Buenos Aires, el Estado Nacional y la ACUMAR contra la resolución de fs. 1071/1082, en cuanto se ha puesto en tela de juicio la inteligencia de normas de naturaleza federal (ley 26.168 y sus normas complementarias) y la decisión del superior tribunal de la causa -a la que cabe atribuir carácter definitivo en tanto les ocasiona un gravamen de imposible reparación ulterior- resulta contraria a las pretensiones que las recurrentes fundan en ellas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

- IV -

En cuanto al fondo del asunto, creo oportuno recordar que, en lo que aquí interesa, tras la audiencia que se llevó a cabo el 5 de agosto de 2009, el juez de primera instancia resolvió ordenar a los demandados que presentaran en el plazo de veinte días un informe sobre la planificación tendiente a ejecutar de manera inmediata los relevamientos sobre la salud física y psíquica de los actores, el que debía ser realizado por el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires por intermedio de la ACUMAR (fs. 340).

Ante las deficiencias señaladas por la actora en el cumplimiento de lo ordenado, el juez intimó a dicho organismo y a los demás codemandados a presentar un informe en el plazo máximo de diez días bajo apercibimiento de aplicar astreintes (fs. 410), medida que se hizo efectiva a fs. 461/462 al disponer el pago de una multa diaria de dos mil pesos a cada una de las partes mencionadas. Tras la apelación deducida por las partes obligadas al pago, la cámara confirmó la sanción a fs. 1071/1082

aunque redujo su monto a quinientos pesos diarios para cada una de ellas mediante la decisión que se cuestiona en esta instancia extraordinaria.

En lo que atañe a la normativa aplicable, procede señalar que, con el fin de dar solución a los graves problemas de contaminación ambiental existentes y con la representación de todos los sectores involucrados, la ley 26.168 creó la Autoridad de 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.

Este organismo se integra con el titular de la Secretaría mencionada -quien ejerce la presidencia- y con representantes del Poder Ejecutivo Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, habiéndose adherido estas dos últimas jurisdicciones mediante las leyes 13.642 y 2.217, respectivamente. 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, pudiendo intervenir en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales. Asimismo, en lo que aquí interesa, se ocupa de gestionar y administrar con carácter de unidad Ejecutora Central los fondos necesarios para llevar a cabo el Plan Integral de Control de la Contaminación y Recomposición Ambiental (v. art. 5°, inc. e, de la ley).

Por su parte, el art. 9° creó un Fondo de Compensación Ambiental cuya administración se encuentra a cargo de la ACUMAR y se destina prioritariamente a la protección de los derechos

Procuración General de la Nación

humanos y a la prevención, mitigación y recomposición de los daños ambientales. Este Fondo, entre otras fuentes, se integra con los recursos que le asigna el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Habida cuenta de lo expuesto, entiendo que resulta procedente la imposición de astreintes bajo apercibimiento de embargo sobre el Fondo de Compensación Ambiental, toda vez que el destino asignado expresamente a dicho fondo involucra en forma genérica a todos los habitantes de la cuenca incluyendo a los actores, quienes iniciaron el presente proceso en defensa de sus derechos al considerar que los daños a la salud que padecen provienen de la contaminación ambiental.

En consecuencia, si bien es admisible la imposición de astreintes a la ACUMAR, ello no obsta al mandato en igual sentido impuesto al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, toda vez que se mantiene intacta la responsabilidad que primariamente les corresponde en función del asentamiento territorial de la cuenca hídrica y de las obligaciones impuestas en materia ambiental por disposiciones específicas de la Constitución Nacional, como así también de las normas superiores de carácter local del estado bonaerense y de la ciudad autónoma demandada (Fallos: 331:1622).

En tales condiciones, considero que todos los recurrentes se encuentran obligados a cumplir las sanciones conminatorias dispuestas.

- V -

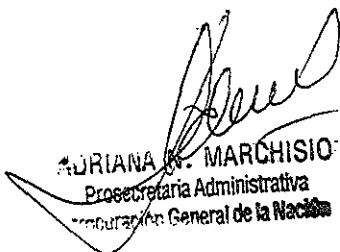
Opino, por lo tanto, que corresponde declarar la procedencia de los recursos extraordinarios de fs. 1104/1124,

1125/1142 y 1091/1103, la inadmisibilidad del recurso extraordinario de fs. 1164/1171, como así también de las ampliaciones de fundamentos de fs. 1152/1154 y 1158/1163, y confirmar la sentencia apelada en cuanto condena al pago de astreintes a la ACUMAR y al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Buenos Aires, 4 de octubre de 2013.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


MARIANA M. MARCHISIO
Prosecretaria Administrativa
Seguros General de la Nación