



# **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

## **Tesis de Maestría**

Promoción 2013, Orden 16

**Intervención Transformativa del Poder Judicial en política pública: la  
causa “Beatriz Mendoza”**

**Carolina Pellejero. N° de legajo 29558330**

**Buenos Aires, julio 2019**

**Dir. Marcelo Leiras**

Agradecimientos.

Esta tesis es producto de un proceso intelectual y de un esfuerzo personal que no hubiera podido alcanzar si no fuera por la calidez y comprensión de muchísima gente que me rodea. En primer lugar debo agradecer inmensamente a mis padres, Diana y Santiago que son quienes me inculcaron el valor del esfuerzo y del estudio. Su apoyo incondicional es un pilar que me impulsa a seguir animándome a asumir desafíos.

A Victoria y Julieta, mis hermanas que supieron soportar todo tipo de sensaciones y sentimientos que atravesé durante todo el proceso, y que siempre estuvieron ahí para darme una palabra de aliento y una cantidad inconmensurable de abrazos. De la energía que ellas irradian sale la mía para poder escribir este trabajo.

A Leandro Blanco, con quien empecé a discutir el tema y a contarle sobre mi proyecto y que a raíz de nuestras charlas de autopista, me motivó y me inspiró a escribir.

Muy especialmente a mis colegas y amigas que me dio la Universidad de San Andrés, Jime Capece, Barbi Bonelli, Marian Brandeburgo y Mari Altube, con ellas siempre inventamos proyectos, discutimos temas, nos acompañamos, generamos espacios de contención, que tan importantes son en estos ámbitos, y que permanentemente nos empoderan. De ellas siempre recibí muestras de afecto que hicieron posible y más amable la escritura de este trabajo.

A Mariano Mugnolo, lector crítico y perspicaz, que me cubrió en horas de oficina y siempre comprendió la importancia que tenía para mí este cierre de ciclo. Sus gestos y devoluciones me dieron aliento humano e intelectual.

Debo agradecer inmensamente a Marcelo Leiras. Marcelo no solo ha sido un excelente tutor que me guio en todo este proceso, sino que ha sido un lector delicado y detallista, que supo obsequiarme reflexiones muy agudas, que me enseñó a pensar, y a poder plasmar todas mis ideas en un papel con un hilo conductor. Siempre cuidadoso en sus devoluciones. Él es una pieza fundamental en todo este trabajo. La docilidad que logró en mí, no es una tarea sencilla de alcanzar. Voy a estar eternamente en deuda con él de la correcta utilización de la puntuación.

A mis amigas Anto Abadía, Pau Galicchio, Rochi Di Bastiano, Chola Paszkiewicz, Carito Gobbi y Anto Citati, por el aguante y la compañía para toda la vida.

## ABSTRACT

La problemática de la contaminación en la Cuenca Matanza Riachuelo data de más de 100 años, y los (fallidos) intentos por sanearla, de hace más de 50. Se ha destinado millones de pesos en pos de su recuperación ambiental pero ha sido imposible sostener en el tiempo una política pública adecuada para combatir la contaminación que la acecha. El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Beatriz Mendoza” en el año 2006 parece haber dado un giro sobre esta situación. Para ello la Corte utilizó las herramientas de litigio estructural o experimentalistas.

Este trabajo analiza dicho método diferenciándolo del método procesal tradicional. Luego describe la influencia en las políticas públicas en el ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo y explica por qué el experimentalismo ha logrado comprometer a las agencias gubernamentales en lo que pareciera ser un plan que se sostiene más allá de los ciclos electorales y los cambios de autoridades. Para ello se analizaron y compararon dos modos de llevar a cabo la implementación del caso Mendoza: en una primera etapa con la utilización del método tradicional y en una segunda etapa a través del experimentalismo, citando ejemplos concretos de transformaciones.

Universidad de  
San Andrés

## Índice

Introducción.	4
La pregunta y el problema de investigación	8
I.- ACTIVISMO JUDICIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS.	11
II.- LA SENTENCIA.	20
El remedio estructural en la sentencia de fondo.	23
III. PRIMERA ETAPA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA: JUZGADO FEDERAL DE QUILMES.	25
IV. SEGUNDA ETAPA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA: JUZGADO DE MORÓN.	31
Instancias de participación “barrial”.	34
Mesas técnicas “ad-hoc”.	35
V. EJEMPLOS DE HERRAMIENTAS EXPERIMENTALISTAS EN EL JUZGADO DE MORÓN.	37
Lomas de Zamora.	37
Villa Inflamable.	41
VI. TRATAMIENTOS PREVIOS A LA CAUSA “BEATRIZ MENDOZA”.	45
VII. CONCLUSIONES	50
Referencias bibliográficas.	55

## **Intervención transformativa del Poder Judicial en política pública en la causa “Beatriz Mendoza”.**

*Cuando se comprueba la emergencia de cualquier problema ambiental, esto revela una verdad ineludible: que hay que buscar sus orígenes en el modo en que la gente interactúa con los otros; esto implica que la deuda con la naturaleza no puede ser pagada por cada individuo con botellas recicladas o estilos de vida ecológicos sino con la antigua moneda de justicia social.*

Barry Commoner

*Pero... de qué metal es esa moneda antigua?*

David Harvey<sup>1</sup>

### **Introducción.**

El 27 de Septiembre de 1993, Manuel Nuin de 79 años, empezó a sentirse mal; su esposa de 80, llamó a su hijo Horacio. Este le avisó a su mujer que fuera a la casa de sus padres a ver qué pasaba. Cuando Horacio llegó estaban todos muertos. Él murió minutos más tarde; la misma suerte corrió la Dra. Bibiana Otero, el conductor de la ambulancia, Roberto Voytezko y el enfermero Orlando Cáceres. ¿Qué produjo la muerte de 7 personas? La respuesta estaba a unas cuadras de distancia.

Desde un depósito de una fábrica que operaba en las inmediaciones del Riachuelo habían arrojado a los caños ácido sulfúrico. En otro lugar, también ubicado en las cercanías del Riachuelo, vertieron a los caños sales de cianuro. En el agua estancada de la cloaca, la combinación de estas sustancias dio lugar a la formación de gas cianhídrico, el mismo que fuera utilizado en los campos de exterminio nazi. Este gas, salió por una rejilla de la casa de los Nuin causando 7 muertes, en el partido de Avellaneda, a escasos kilómetros de la Casa Rosada. El 27 de Septiembre se convirtió en el Día de la Conciencia Ambiental.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Citado en: Gabriela Merlinsky, “Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo” Fondo de Cultura Económica 2013, pag.183.

<sup>2</sup> Disponible en: [https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/culpables-caso-gas-letal\\_0\\_rkSG0exxRKe.html](https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/culpables-caso-gas-letal_0_rkSG0exxRKe.html)

Los años siguientes, no fueron mejores para los habitantes de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR), que siguieron sufriendo las consecuencias de la ausencia de políticas públicas eficientes para tratar con la contaminación.

La incorporación de nuevos derechos en la Constitución Nacional y la denuncia iniciada en el año 2006 por vecinos de Villa Inflamable, fueron los elementos que dieron origen a una de las causas por el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR). Pero esta causa, no sería como las anteriores, su visibilidad a nivel local y nacional, el compromiso de los actores, y los caminos elegidos por la Justicia para llevarla adelante, la convirtieron en un ejemplo de las contribuciones que desde el Poder Judicial podrían formularse en la agenda institucional de la Administración Pública.

Desde su inicio, el proceso judicial incentivó la institucionalización; en efecto mientras tramitaba el proceso se creó un organismo que “enmarcó institucionalmente el problema” y se hizo cargo de él: la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

En este caso la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) habilitó un proceso *experimentalista* para movilizar al Poder Ejecutivo a poner en marcha una política de Estado para el saneamiento de la CMR. Un proceso experimentalista es diferente al método tradicional plasmado en el derecho procesal argentino.

En los procesos judiciales administrativos tradicionales, una vez llegada la etapa del dictado de sentencia, los jueces se limitan a declarar la validez o nulidad de los actos, o en otros casos a reconocer la existencia o ausencia de responsabilidad. La sentencia siempre representa el final del proceso.

En contraposición, en los procesos experimentalistas – o llamados de reforma estructural ya que propician transformaciones en el modo de organizar y operar de las instituciones estatales- la sentencia no pone fin al proceso sino que da comienzo a una segunda etapa en

la cual las partes participan en el diseño de propuestas para alcanzar los resultados ordenados en la sentencia. Todo ello, bajo la coordinación y el control del juez.

Los procesos experimentalistas generalmente son representados por la literatura como una telaraña, “una estructura formada por múltiples hebras, cuyos hilos tejidos están íntimamente conectados entre sí, de tal modo que cada tensión aplicada sobre alguna de ellas, repercute en la red entera.”(PUGA, 2013).

Esta fisonomía permite que la decisión judicial tomada en los casos experimentales tenga efectos también más allá de los actores procesales; y al mismo tiempo se genera un sistema en el cual los intereses individuales se interconectan entre sí, formando un conflicto general. Estos aspectos en el caso Mendoza, han logrado movilizar a los tomadores de decisiones por medio de órdenes judiciales que llegaban a ellos de forma directa o indirecta. Tales avances pueden ser identificados en lo que denominaré segunda etapa de ejecución de sentencia. Se refieren a la limpieza del espejo del agua, el cierre de basurales a cielo abierto y relocalización de las poblaciones más vulnerables que habitan la CMR.

Me propongo analizar si este marco de aparición reciente<sup>3</sup> en el derecho procesal argentino ha sido el motivo por el cual se han logrado avances en la causa Matanza Riachuelo y cuáles han sido las contribuciones que desde el Poder Judicial se han hecho para sentar bases institucionales de largo plazo con efectos directos en la cuenca.

La causa por el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo, ha sido y es, una de las tareas más ambiciosas que se ha propuesto la Corte. En el tratamiento de la Causa Mendoza la Corte ha demostrado, una comprensión del escenario político-institucional y fue guiando un camino que permitió garantizar los derechos fundamentales de los habitantes de la cuenca.

Mediante la sentencia de 2008 la Corte no ordenó la compensación de daños pasados sino la transformación hacia el futuro de prácticas institucionales, a través de planes de trabajo

---

<sup>3</sup> El antecedente más relevante está configurado por la causa “*Verbitsky*” en la cual se discutieron las condiciones de los detenidos en cárceles y comisarías de la Provincia de Buenos Aires.

que obligan al Estado a garantizar el derecho constitucional a un ambiente sano. Además condenó a los responsables de la contaminación a diseñar un programa integral de acciones en pos de recomponer el ambiente de la cuenca, mejorar la calidad de vida de sus habitantes y prevenir daños futuros.

Para volver efectivo el derecho a un ambiente sano, es necesario adaptar las instituciones de gobierno para enfrentar los problemas públicos que rodean el ámbito de la CMR. Me parece interesante analizar el rol que han tenido los jueces en esa transformación.

En términos de Merlinsky (2013), si los jueces definen las rutas de implementación, son traductores privilegiados de los reclamos planteados y tienen la última palabra en relación a las opciones de implementación.

Es en ese marco resulta interesante advertir que el rol asumido por el Poder Judicial genera tensiones que encuentran fundamento en la Constitución. En el diseño institucional de nuestro país, la competencia para diseñar políticas públicas, corresponde a los poderes ejecutivo y legislativo y el poder judicial, garantiza el control posterior de los actos emanados de los otros poderes. En esta concepción<sup>4</sup> la figura del juez ocupa un rol de coordinador que lo ubica en un segundo plano. Si el problema sometido a conocimiento del Poder Judicial, se produjo por falta de ejercicio- o ejercicio irregular- del Poder Legislativo o Ejecutivo de sus competencias propias, la función del Poder Judicial debe limitarse a lograr que estas se activen, más no proveer las soluciones por sí mismo. (Carducci, 2016)

En ese contexto me propongo analizar bajo qué circunstancias el Poder Judicial ha podido intervenir en el diseño e implementación de políticas públicas para la CMR – a través del uso de herramientas propuestas por el modelo experimental-, y cuáles han sido los resultados obtenidos.

## **La pregunta y el problema de investigación**

---

<sup>4</sup> Contraria a quienes legitiman el “activismo judicial”.



Me detendré en la decisión de la Corte Suprema de la Nación en la causa “Beatriz Mendoza y otros c/ Estado Nacional s/ Daños derivados de la contaminación de la cuenca Matanza Riachuelo”<sup>5</sup> a través del cual se pusieron en marcha herramientas experimentales y remediales del Poder Judicial. Con ello se muestran los avances que tuvo la causa en su etapa de ejecución de sentencia y el intento de responder si aquellos se deben a las herramientas innovadoras empleadas por el Poder Judicial.

El trabajo desarrollado a través de procesos experimentalistas requiere de un compromiso del Poder Judicial completamente diferente que en los procesos tradicionales. Debe cumplir no solo el rol de sentenciante sino también el rol de coordinador en la cooperación de los actores involucrados.

Efectivamente las políticas eficaces, requieren discusión y consenso. En Argentina son evidentes las deficiencias de la administración pública: por un lado su informalismo, por medio del cual gran parte de las decisiones son tomadas sin seguir los procedimientos establecidos en las normas y por otro lado el alto grado de rotación de los funcionarios que se encuentran a cargo de las políticas públicas.<sup>6</sup> Este último rasgo determina que muchas veces los nuevos funcionarios realicen cambios radicales en los organismos que dirigen, reorientando el accionar de los mismos. Esto se traduce en una falta de políticas públicas continuadas en el tiempo y que excedan el mandato de los funcionarios.

Estas dinámicas dificultan la coordinación entre diferentes niveles de gobierno –más aún si los mismos responden a partidos políticos distintos- y no es evidente en qué medida podría el Poder Judicial lograr acuerdos, equilibrios y negociaciones propios de la política, con el fin de lograr la continuidad institucional en la ejecución de políticas públicas.

---

<sup>5</sup> Fallos: 331:1622

<sup>6</sup> Oscar Oszlak sostiene que “cualquier gobierno o régimen entrante intentará implementar su programa gubernamental (...) Para ello, intentará incrementar el grado de congruencia entre su proyecto político y el aparato burocrático.” “Las transformaciones que experimenta el sector público a medida que un nuevo régimen llega al poder, pueden explicarse por el tipo de interacciones que ocurren una vez que quienes están en el poder intentan compatibilizar la maquinaria estatal con sus intenciones políticas.”(Ver Oscar Oszlak “Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas, 2006) En este sentido, las diferentes escalas de gobierno, de diferentes colores políticos, hicieron que cada uno de los actores que tuvieran poder de decisión en el ámbito de la CMR, o bien retrasaron el tratamiento de la problemática, o no la consideraban tal, o bien con los distintos cambios en los gobiernos, los mismos no hayan contribuido a confeccionar una política pública destinada a la contaminación de la Cuenca y sostenible en el tiempo.

En los casos experimentales, y particularmente en lo que refiere a la Causa Mendoza, se advierte que son varios los factores que contribuyen a la producción de un hecho dañoso. En este caso la contaminación: los gobiernos involucrados, las empresas que vaciaban sus residuos, los mismos habitantes costeros, que no tenían conciencia ambiental, entre otros. Pero no está claro en qué medida lo hizo cada uno. Incluso si lográramos identificarlo, las soluciones al problema en general (la contaminación y todo lo que ella produce) serían tan ínfimos como insignificantes. En términos de Puga (2013) la multi-causalidad se nos presenta como un proceso causal y no como un evento causal. “No es un incidente discreto del pasado, que rescatamos del olvido a través de una reconstrucción que racionaliza causalidades. Más bien estamos ante un ciclo causal que bien podría estar transcurriendo al momento de ser juzgado, y que por tanto, compromete la decisión del juzgador de otra manera.” Esta situación (de multicausalidad) tiende a modificar, a través del litigio estructural, instituciones públicas que han venido fracasando a lo largo del tiempo y cuyo fracaso ha generado un daño constitucional grave.

El esquema que propone el experimentalismo, o el litigio de reforma estructural, explica cómo el uso de herramientas procesales (formales e informales) produce reformas en el diseño e implementación de políticas públicas. Sabel y Simon (2004) sostienen que los procesos políticos tradicionales no logran solucionar la situación dañosa; “se trata de instituciones que han fracasado sistemáticamente y permanecen inmunes a fuerzas tradicionales de remediación política.”

En el mismo sentido, sostienen que el experimentalismo, se dirige a profundizar la búsqueda de capacidades institucionales que no existen o se desconocen.

La situación que aquí se plantea, parte de instituciones públicas que han fracasado gobierno tras gobierno, en el diagnóstico e implementación de soluciones destinadas a resolver el problema ambiental que envuelve a la CMR y su entorno. No solo no han podido darle soluciones (parciales o definitivas) sino que el fracaso constante ha generado un agravamiento en la vulneración de derechos.

En ese sentido, cualquier orden judicial (de prohibición, autorización o incluso de sanción) dirigida a los responsables de las instituciones políticas con poder de decisión sobre la problemática, seguiría la misma suerte que tuvo hasta el dictado de sentencia en la causa Mendoza: nada hubiera cambiado.

El experimentalismo, sostiene Puga (2013) “no pretende mucho más que postular una estrategia epistémica. Ella es fruto de un juicio pragmático que responde a la pregunta de cómo alcanzar capacidades institucionales que no están disponibles cuando se toma una decisión desestabilizadora.”

Intentaré indagar acerca de la utilidad del modelo experimentalista, para concretar cambios en las políticas públicas relativas a la CMR. El compromiso del Poder Judicial, en la reivindicación de derechos sociales muestra signos de avance en la transformación de las administraciones públicas, locales y provinciales en lo que respecta a la CMR. En primer lugar, porque hay signos de una mayor coordinación a efectos de lograr políticas más eficaces; y en segundo lugar, porque hay avances notorios en cuanto a la mejora de la calidad de vida de muchos de los habitantes de la CMR. En este marco resta indagar si ello ha sido gracias al modelo experimentalista propuesto por la CSJN.

## **I.- ACTIVISMO JUDICIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS.**

En este capítulo, describiré a través de antecedentes nacionales y experiencias comparadas, las contribuciones de la nueva práctica de litigio en derecho público, en particular explorando el modelo experimentalista. Revisaré las herramientas judiciales de intervención frente a órganos estatales en procesos de reforma estructural que el modelo propone, e intentaré demostrar la utilidad del sistema propuesto, comparado con el sistema tradicional.

Generalmente, cuando los gobiernos intentan dar soluciones a grandes problemas públicos, sus propuestas suelen estar fundadas en conjeturas y corazonadas, elaborando políticas que lucen como “estocadas en la oscuridad”<sup>7</sup>. Si bien, es esperable que la generalidad de las personas tiendan a apelar a un enfoque intuitivo y evalúen deficitariamente los riesgos o peligros a los que se enfrentan, cuando el gobierno opera de idéntico modo, los efectos de sus políticas y regulaciones suelen ser insondables, cuando no, desastrosos. Lo cierto es que los gobiernos dedican grandes cantidades de recursos a problemas cuya entidad no logran precisar. Ello ocurre tanto cuando ofrecen respuestas espasmódicas a ciertas demandas populares, así como cuando existe por parte del gobierno una genuina expectativa de incidir sobre la realidad.

En tal sentido, una de las primeras razones de la deficiente implementación de políticas gubernamentales puede identificarse en esta carencia de información contextual e inadecuados diagnósticos por parte del gobierno al momento del diseño e implementación de sus políticas. En efecto, la ausencia de información de las agencias que definen o instruyen políticas públicas suele llevarlas a tomar decisiones en muchos casos “ciegas” a los complejos y divergentes contextos sociales a donde estas se implementan.

A la carencia de información y diagnóstico, como factores determinantes de la ineficacia en el diseño e implementación de las políticas públicas, se debe agregar otras, relacionadas a la falta de comunicación y coordinación entre diversas dependencias, organismos y jurisdicciones del Estado. En efecto, incluso cuando una política pública resulta legislativamente establecida, para que ésta se haga efectiva, es necesario que complejos e intrincados canales burocráticos se articulen en su entorno. La inadecuada comunicación y coordinación por parte de esas agencias o de jurisdicciones estatales, que integran muy diversas cadenas administrativas que tienen a cargo la implementación de una determinada política, pueden terminar coartando su eficacia práctica.

---

<sup>7</sup> Cass Sunstein, *Risk and Reason: Safety, Law, and the Environment*, (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002).

En la implementación de políticas ambientales, la necesidad de construir políticas coordinadas entre el Gobierno Federal y los Gobiernos locales, resulta determinante y sin embargo, recurrentemente, éstas naufragan en mares de descoordinación. Un buen ejemplo de ello lo constituye la Cuenca Matanza Riachuelo: reflejo de años de políticas públicas ineficientes y falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno con competencia en la cuenca.

En los casos ambientales, este tipo de desacoplamiento o falta de coordinación entre las diversas agencias o jurisdicciones de gobiernos, suele –también– ser resultado de diversos intereses económicos en pugna<sup>8</sup>, que terminan por vulnerar el derecho a un ambiente sano.

Por otro lado, los constantes cambios que se producen en la sociedad, en parte debido a la incorporación de nuevos derechos de amplia extensión que generan obligaciones al Estado, han derivado en una mayor complejidad de las relaciones de todo tipo, evidenciando la insuficiencia de los tradicionales remedios jurídicos materiales e instrumentales, y en la insuficiencia de las políticas públicas destinadas a garantizar los nuevos derechos. Esto ha derivado en una creciente judicialización de los conflictos y en una mayor incidencia del Poder Judicial en las políticas públicas.

Berizonce (2010) sostiene que existen dos factores que ayudan a explicar esta situación: en primer lugar, el mayor conocimiento de los propios derechos tanto como la disponibilidad de asesoramiento jurídico e información, han influido en la generación de la conciencia individual y colectiva acerca de la pertenencia y consiguiente apropiación de los derechos individuales y de grupo. En segundo lugar, la creciente desvalorización del marco normativo; por la recurrencia a preceptos “abiertos”, conceptos indeterminados, lagunas del derecho y el inmovilismo del legislador, terminan trasladando a los jueces funciones que son más propias de aquél, viéndose forzados a atender una demanda de justicia amplificada y más compleja ante requerimientos de efectividad de las garantías constitucionales.

---

<sup>8</sup> A modo de ejemplo en la CMR, son los Municipios quienes tienen la facultad de habilitar a las industrias locales, que podrían generar algún tipo de daño –directo o indirecto– sobre las aguas del Riachuelo. Al mismo tiempo no existen mecanismos institucionales que obliguen a los actores económicos a asumir compromisos en lo que a la no contaminación del Riachuelo se refiere. Esto se advierte en el no cobro de multas a empresas contaminadoras.

Así los jueces deben asumir progresivamente funciones *no tradicionales*. En paralelo, sostiene Berizonce que la “explosión de conflictividad” en sectores tan diversos –como la salud, el medio ambiente y la educación- requiere de un instrumental procesal adecuado, novedoso y apto para tutelar derechos e intereses específicos y superar las congénitas dificultades procedimentales que plantean tales acciones. (Berizonce, 2010)

Hay, sin embargo, otras causas que contribuyen a una mayor intervención judicial como, por ejemplo, la indiferencia de los órganos políticos y la ineficacia de las políticas públicas, ante las obligaciones establecidas en la Ley. (Berizonce, 2010)

Existen ejemplos de la incidencia del Poder Judicial en Política Pública, en los Tribunales Argentinos; así los jueces han sido llamados a decidir cuestiones más propias de la política sanitaria y de competencia del Ministerio de Salud, por vía de amparos colectivos, cuando médicos de hospitales públicos reclamaron el dictado de medidas de urgencia por el estado de abandono o carencias extremas en servicios hospitalarios públicos, en la que los jueces debieron imponer la designación de profesionales médicos especializados y personal de apoyo<sup>9</sup>; o cuando a instancia de una ONG que demandó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires mediante un amparo colectivo, alegando la violación de derechos fundamentales a la educación, en 2006 se ordenó judicialmente el urgente reemplazo de los módulos contenedores en que se dictaban clases en algunos establecimientos y se dispuso la provisión de aulas dignas; o cuando ante la falta de vacantes en el nivel educativo inicial se judicializó el reclamo de apertura de jardines de infantes.

El control encomendado a la Justicia, en casos de omisión de los otros poderes del Estado, se funda principalmente en que corresponde al Poder Judicial buscar los caminos que garanticen la eficacia de los derechos y evitar que éstos sean vulnerados.

---

<sup>9</sup> CSN, 31-10-06, La Ley, 2006 F, p. 507; Juzg. Cont. Adm. N°1 La Plata, 29-05-08, La Ley, Bs. As., 2009, pp. 38 y ss.

Pero voy a centrarme específicamente en la judicialización de los llamados derechos sociales. Y ello porque a diferencia de un proceso tradicional “bipolar”<sup>10</sup>, las partes que reclaman la efectiva tutela de los derechos sociales son plurales y la judicialización de dichos derechos no supone la reparación de daños pasados sino la transformación hacia el futuro de prácticas institucionales. Lo que deriva en un mayor esfuerzo por parte de la magistratura en facilitar las herramientas adecuadas a fin de dar una resolución a los conflictos. Las decisiones que se toman en un conflicto estructural presentan un desafío mayor para la magistratura:<sup>11</sup> la decisión que se tome deberá considerar el impacto sobre quienes no han estado presentes en el proceso, pero que se hallan conectados directa o indirectamente con la resolución judicial del conflicto. (Puga, 2013)

Bergallo (2005) reseña la evolución, en materia de judicialización de derechos sociales en Estados Unidos, identificando tres modos de intervención; en primer lugar el modo tradicional, donde los jueces se limitan a emitir una sentencia, desentendiéndose del objeto de la pretensión, una vez dictada la misma<sup>12</sup>. En un segundo modo de intervención el rol del juez va más allá de la sentencia- que denomina de comando y control<sup>13</sup> e interviene más directamente en las reparticiones públicas obligadas. Por último, en el llamado “litigio experimental” surge un proceso de negociación con actores: dialógico, permanente y público. (Bergallo, 2005)

El litigio experimental difiere del método tradicional de resolución de conflictos. El modelo tradicional clásico, que Sabel y Simon denominan de comando y control, tiene tres características: intenta anticipar y expresar todas las directivas de cumplimiento de una orden única, omnicomprensiva y difícil de modificar; propone una evaluación del

<sup>10</sup> Se presenta como una típica disputa entre dos partes enfrentadas que “compiten” ante un Juez que dará solución al caso por medio de la aplicación de reglas de derecho. Esta solución no se impondrá sobre terceros que no participan de la disputa (Puga, 2013).

<sup>11</sup> Se trata del carácter policéntrico de los casos, que lo diferencian de los procesos bipolares, y en donde todos los intereses individuales que se ponen de manifiesto están de alguna forma vinculados a la idea un conflicto general.

<sup>12</sup> Y que como mencionara Noretto, “este tipo de intervención solo condujo hacia pronunciamientos simbólicos, sin efectos en el accionar estatal”. Luciano Noretto “Reflexiones teóricas sobre la judicialización de la política Argentina.” CONICET-UBA, 2014

<sup>13</sup> Ver Charles Sabel, William Simon “Desestabilization Rights: How Public Litigation Succeeds”, 117 Harvard Law Review 1015, 1016 (2004)

cumplimiento, de seguimiento por parte del demandado de una conducta detallada en aquella decisión; y asigna un rol directivo al tribunal en la formulación de remedios.<sup>14</sup>

En nuestro derecho existen diversos tipos de pretensiones empleadas por el derecho administrativo tradicional (que podrían encuadrarse bajo la órbita de “comando y control”) para llevar adelante litigios contra el Estado. Como ejemplo se puede citar la impugnación de actos administrativos, procesos en los que los jueces se limitan a declarar la validez o nulidad acto. O aquellos procesos en los cuales se persigue el reconocimiento de responsabilidad y en donde la sentencia se limita a reconocer la existencia, o no, de esa responsabilidad en cabeza del Estado y, en caso de corresponder, se ordena la compensación de los daños a través del pago de una suma de dinero.

Sin embargo, los procesos de reforma estructural, comienzan con una pretensión centrada en el incumplimiento por parte del Estado de un derecho garantizado por la normativa, que requiere para su satisfacción que se emprendan acciones de mediano y largo plazo. Y si bien el proceso es de naturaleza adversarial, el dictado de la sentencia no implica la finalización del proceso (Carducci, 2016) y allí radica la diferencia.

En los procesos tradicionales el rol del juez se circunscribe a intervenciones específicas dentro del proceso, en aquellos de reforma estructural, una vez decidido el fondo de la cuestión, el rol del juez no se agota; por el contrario, en el proceso de ejecución de la orden judicial el juez detenta un rol de coordinador, exigiendo la presentación de planes de trabajo a las autoridades demandadas, que propongan soluciones a la problemática planteada. En otros términos, el juez no impone coactivamente una respuesta al problema, sino que articula, evalúa y coordina acciones en conjunto con las autoridades, a través de un plan de trabajo apropiado para alcanzar la definitiva satisfacción del derecho vulnerado.

---

<sup>14</sup> En Estados Unidos, el rol directivo del Tribunal se caracteriza en algunos supuestos por la utilización de los *special master*, que son agentes que los jueces nombran para cumplir una función específica en un caso determinado.



Sabel y Simon (2004) argumentan que el litigio de interés público<sup>15</sup>, ha ido mutando a lo largo del tiempo: de la regulación basada en órdenes de comando y control hacia una intervención experimentalista. Estos cambios, han permitido la combinación de reglas más flexibles y provisionarias, con procedimientos de participación de las partes interesadas y medición de su responsabilidad. Y esto se debe, según los autores, a que los tribunales advirtieron que no tenían ni la información, ni la profundidad, ni la amplitud de control necesarias para formular e implementar decisiones de comando y control.

Señala Carducci (2016) que en los litigios de reforma estructural, una vez evaluados los hechos y los derechos involucrados, se procederá a establecer una obligación genérica consistente en el deber de remediar el incumplimiento y determinar los sujetos públicos que deberán llevar a cabo dicha tarea. Posteriormente comienza el proceso de ejecución de aquella orden judicial, lo cual suele realizarse mediante la exigencia de presentación de un plan de trabajo a las autoridades demandadas.

Muchas veces las mismas instituciones estatales demandadas y posteriormente señaladas como responsables de los daños ocasionados no cuentan con herramientas que les permitan afrontar los problemas que han causado. Es por ello que, *prima facie*, resultaría beneficiosa la “intromisión” del juez como un sujeto externo o un interlocutor más, a efectos de facilitar un cambio hacia adentro en las prácticas institucionales.

Estos casos abren espacios para la revisión y reconstrucción de las políticas públicas cuestionadas, con la debida participación de los afectados y de los sectores responsables, a fin de dar respuestas eficientes ante las demandas colectivas (Berizonce, 2010).

Quienes han documentado el tipo de intervenciones judiciales experimentalistas, desarrolladas por varios tribunales estadounidenses, han señalado que la intervención de los tribunales, correctamente encausada, debe tener el efecto de desestabilizar el *statu quo* reinante induciendo a los tomadores de decisiones públicas a ingresar en procedimientos de

---

<sup>15</sup> Es necesario formular una aclaración. El modelo de Derecho Público, al que se refieren los autores y que se trata de aquel descrito por Abram Chayes (1976) es un modelo en el cual el proceso no sirve de conducto para resolver controversias, sino que el objeto del litigio es la reivindicación de derechos constitucionales o de políticas públicas.

reforma que fundamentalmente otorguen intervención a aquellas partes interesadas que previamente resultaban excluidas de tales procedimientos y que, sin embargo, tienen conocimiento respecto de diversas aristas del problema; y en tal sentido pueden constituirse en partes activas de su solución (Sabel y Simon, 2004)

En Estados Unidos<sup>16</sup> “el foco fue el cambio en la naturaleza del remedio impuesto luego de una determinación de responsabilidad institucional. Mientras que en los primeros planes se tendía a especificar en gran detalle cómo debía operar la institución a reformarse, en los más recientes se rompió con este enfoque de comando y control en favor de métodos más experimentalistas. Estos últimos consistieron en un marco de objetivos, en mediciones para evaluar el progreso hacia ellos, y en una revisión regular de los resultados para generalizar los resultados exitosos, responder a las fallas y, de ser necesario, modificar las mediciones o clarificar los objetivos. El argumento era que el énfasis en la participación y deliberación continua y transparente de las partes interesadas – como último remedio cuando los procesos políticos ordinarios de reforma habían fallado manifiestamente- hacía al remedio más eficaz, al permitir el ajuste en base a circunstancias imprevistas y consecuencias no intencionadas.” (Sabel, 2016)

Charles Sabel sostiene que el método experimental en el litigio público está siendo prominente y en algunos casos generando arreglos institucionales innovadores, en países como Colombia, India, Sudáfrica y Argentina. Lo que distingue a estos países, sostiene, es la combinación de poderes judiciales constitucionales fuertes, una sociedad civil activa, partidos políticos fragmentados o atrofiados y estructuras administrativas débiles que luchan por cumplir con las cargas que tienen asignadas y muchas veces fallan en esa tarea (Sabel, 2016).

---

<sup>16</sup> El caso paradigmático en Estados Unidos, fue el caso *Brown v. Board of Education* resuelto por la Corte Suprema de Justicia en 1954. En el mismo se dictaminó que la segregación racial en las escuelas públicas era inconstitucional por violar el principio de igualdad ante la ley. Hubo un total de doscientos demandantes contra cuatro Estados. La sentencia invalidó todas las leyes locales y estatales que en ese momento permitían e imponían la existencia de escuelas públicas separadas para niños blancos y negros. Ver. *Brown Et. Al V. Board of Education of Topeka Et. Al appeal from the United States District Court for the District of Kansas* (347. U.S.483)(1954).

Como se ha señalado, la intervención experimentalista debería estar primariamente destinada a desestabilizar el statu quo, proporcionando esquemas de diagnóstico general respecto a los déficits de las políticas públicas en cuestión, abriéndolas al escrutinio ciudadano, habilitando la participación de aquellos que pueden eficazmente contribuir en el proceso de reforma y que pueden, no obstante, tener intereses prima facie contrapuestos. Por otro lado la exposición pública de los procedimientos de reforma no sólo contribuye a los fines de transparencia o *accountability*. Su objetivo principal se asienta en el principio básico de análisis del desempeño de las medidas que se determinan ordenadas a la reforma institucional. En tal sentido, debe descartarse de plano la posibilidad de la aplicación rígida de instrucciones o disposiciones normativas, en cuanto instrumentos para la articulación de las políticas. El experimentalismo se basa, justamente, en la elaboración participativa de herramientas normativas revisables y contextualizadas. De tal modo, junto a los procesos de generación de información, la intervención experimentalista debe facilitar la emergencia de dispositivos de producción normativa que cabalguen sobre esa lógica de medición de desempeño. Cuando cierta política o agencia gubernamental se encuentra en proceso de reforma experimental, los dispositivos de generación de información continua deben servir para evaluar los medios y fines que se han definido para ordenar la mejora institucional. Siempre siguiendo la lógica práctica, orientada a la solución de problemas, si los medios elegidos no alcanzan los resultados esperados, estos deben ser revisados a la luz de la información continuamente producida.

De tal modo, a fin de incentivar el proceso contextual de producción de conocimiento, la definición de las políticas públicas debe quedar en este sentido abierta a la experimentación. Por lo tanto, las definiciones en materia de políticas públicas deben operar más como estándares generales de desempeño que como reglas rígidas que establecen a priori aquello que las instituciones o los gobiernos deben lograr incondicionalmente. Tales definiciones, deben dejar entonces, suficiente espacio para que en los diversos entornos domésticos determinen y revisen los medios y fines aptos para lograr las reformas institucionales.

En nuestro país, el fallo “Mendoza”<sup>17</sup> es un ejemplo de como las herramientas propuestas para los casos de litigio experimental, han sido de utilidad frente a la realidad de los hechos allí planteados y en donde los jueces han asumido un rol de diseñadores y administradores de políticas públicas, involucrados en el proceso de implementación de las mismas; y como a través de esta utilización se han alcanzado objetivos, que no se habían logrado utilizando las herramientas procedimentales tradicionales. El esquema propuesto por la CSJN a través de experimentalismo planteó en primer lugar la elaboración de una base de información certera acerca de la situación en la que se encontraba la CMR. Esta información permitió un conocimiento acabado de la problemática que durante años sufrió el medio ambiente, y los habitantes de la Cuenca. Para ello, se utilizaron herramientas como las audiencias públicas, mediante las cuales los actores involucrados pudieron dar a conocer su situación que al mismo tiempo fue respaldada (en su mayoría) por informes técnicos.

La participación de todos aquellos que tienen un interés en la causa, ya sea económico, social y político, dio a la causa Mendoza la suficiente publicidad para que la misma no sea echada al olvido. Ya sea por la participación del Defensor del Pueblo, o de las ONG’s la instalación en los medios de comunicación ha sido de alto impacto, y lo sigue siendo hoy en día.

El análisis de estos factores me permite inferir que han sido condiciones esenciales de “presión” para que las instituciones realmente abordaran la problemática. No es menor la creación de ACUMAR durante el proceso judicial como indicador de una señal del Gobierno sobre el interés en el saneamiento.

La intervención experimentalista impulsa la adopción de herramientas analíticas fuertemente basadas en procedimientos de generación de información, que pueden servir en la elaboración de cursos de acción ordenados a la reforma. Es que estos procesos de producción de información, tienden a proveer un cuadro informativo que responde a variables de naturaleza empírica, alimentadas por el conocimiento experto, tanto científico como ciudadano. La intervención judicial insta a la emergencia de procedimientos

---

<sup>17</sup> Fallos 331:1622

heurísticos participativos, capaces de arrojar mayor complejidad a la cuestión *prima facie* considerada por el juez, descartando de algún modo diagnósticos mono-causales y especulaciones simplificadas.

Todos estos elementos: publicidad, participación ciudadana, información y dialogo permanente entre las partes en pos del armado del Plan de Saneamiento, son herramientas propuestas por el experimentalismo que a diferencia de un proceso tradicional, podría afirmar que han sido pilares en el avance del saneamiento de la CMR.

## II.- LA SENTENCIA.

La CSJN dictó sentencia el 8 de julio de 2008 y a través de ella, fijó los criterios generales para que se cumplan efectivamente los objetivos de recomposición y prevención de daño ambiental en el ámbito de la CMR.

La sentencia, fue producto de un especial esfuerzo realizado por la CSJN a fin de garantizar la participación ciudadana durante todo el proceso y dar un amplio debate que permitiera a todas las partes involucradas exponer sus puntos de vista y principalmente arribar a una decisión, basada en elementos necesarios que hicieran de la sentencia una resolución que fuese posible ejecutar.

Conforme ella, la responsabilidad de la ejecución del Plan Integral de Saneamiento para la Cuenca Matanza-Matanza Riachuelo (PISA)<sup>18</sup> recae en la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), creada por Ley 26.168<sup>19</sup>. Ello sin perjuicio de mantener en cabeza

<sup>18</sup> La CSJN solicitó a todas las autoridades demandadas que presentaran un Plan Integral de Saneamiento Ambiental que contemple la participación ciudadana en las decisiones fundamentales, el mismo fue modificado en varias ocasiones, antes de la sentencia de julio de 2008, en vista a diferentes informes que indicaron su inviabilidad o falta de datos. La versión final fue presentada en 2009 y posteriormente actualizada en 2010 y 2016.

<sup>19</sup> ACUMAR es un ente interjurisdiccional creado 5 meses después de la sentencia de 2006; establecido en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (hoy Ministerio) compuesto por ocho miembros: dos por la Provincia de Buenos Aires, dos por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y tres por el Estado Nacional. Su titular es el Ministro a cargo de la cartera de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. De acuerdo a la Ley de su creación tiene por competencia regular, controlar y fomentar actividades

del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la responsabilidad en función del asentamiento territorial y de las obligaciones impuestas en materia ambiental de acuerdo a lo establecido en la Constitución Nacional y en la normativa tanto a nivel nacional como local<sup>20</sup>. Dejándose para una ulterior etapa la determinación de responsabilidad de las empresas.

En la sentencia se fijaron tres objetivos: 1) la mejora en la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, 2) la recomposición del ambiente en la cuenca, en todos sus componentes: agua, aire y suelo; y 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

El programa descrito por la Corte contempla diferentes aristas entre ellas: la necesidad de elaborar información pública, el control de la contaminación industrial, el saneamiento de basurales, el saneamiento de las márgenes del río, la expansión de la red de agua potable y desagües pluviales y cloacas, así como también la protección y atención de la salud de la población.

Asimismo se subrayó, que la sentencia se orientaba *hacia el futuro* y que debían fijarse *criterios generales* para dar cumplimiento a lo que allí se demandaba. Verbic (2013), asegura que aquí se pone de manifiesto la autorrestricción de parte de la CSJN, a efectos de evitar un avance indebido sobre los otros poderes del Estado. Y por ello, el mandato obligatorio dejó en manos de los demandados la elección de las acciones concretas para cumplir los objetivos allí trazados.<sup>21</sup>

Como se ha señalado desde la doctrina<sup>22</sup> es posible advertir que la estructura y el objeto de la decisión comulgan con los contornos que adquieren las *structural injunctions*, del

---

industriales, prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia en la CMR. Se encuentra también facultada para intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales.

<sup>20</sup> Considerando 16 del Fallo Mendoza

<sup>21</sup> “El remedio estructural de la Causa Mendoza. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”. Francisco Verbic, disponible en [www.academia.edu](http://www.academia.edu)

<sup>22</sup> Ídem nota 21

derecho comparado (Verbic, 2008). En el derecho procesal argentino, no existe un equivalente terminológico a la idea de *injunctio*s; no obstante, Bergallo (2005) realiza un interesante análisis de las mismas, las cuales define como una variedad de órdenes que instruyen al demandado a detener una conducta dañina y comenzar otra requerida por el derecho.

Al mismo tiempo, afirma que la preeminencia de estas intervenciones en la forma de órdenes de hacer u omitir, en lugar de la instrucción de compensación por daños, constituye una de las características específicas de esta modalidad en el control judicial del accionar del Estado.

La Corte se ha enfrentado, al momento de diseñar un plan de acción e imponer responsabilidades sobre el daño futuro, con obstáculos tales como problemas de información, transparencia, comunicación y con la dificultad de obtener apoyo político en la adopción de las medidas impuestas. Y para sortear de algún modo, aquellos obstáculos, implementó herramientas mucho más flexibles, que las utilizadas en el derecho procesal tradicional.

El uso de herramientas procesales no tradicionales, también encuentra fundamento en la ausencia normativa específica de la materia. Las reglas contenidas en la Ley General de Ambiente N° 25.675, han demostrado ser insuficientes para enfrentar las problemáticas mencionadas. La norma no contempla la posibilidad de juzgamientos colectivos para conflictos individuales homogéneos, nada dice sobre la posibilidad de ampliar demanda, no regula la intervención de terceros, carece de normas de publicidad del proceso y litispendencia y fundamentalmente carece de normas sobre el modo de implementar la decisión y ejecutar la sentencia (Verbic, 2013).

### **El remedio estructural en la sentencia de fondo.**

La sentencia resolvió la pretensión de recomposición del ambiente y de la prevención de daños a futuro. Asimismo estableció un sistema de monitoreo y control sobre la ejecución de la misma con una importante participación de diversos organismos.

Lo ha señalado la misma Corte en la causa “Mendoza”: “en asuntos concernientes a la tutela del daño ambiental las reglas procesales deben ser particularmente interpretadas con un criterio amplio que ponga el acento en el carácter meramente instrumental, de medio a fin. Revalorizando las atribuciones del Tribunal al contar con poderes que exceden la tradicional versión del ‘juez espectador’”<sup>23</sup>

Y precisamente lo que sucedió con anterioridad –e incluso con posterioridad- al dictado de la sentencia fue que la CSJN se transformó en un intermediario de un proceso de deliberativo de búsqueda de consenso entre todas las partes involucradas (Carducci, 2016).

La CSJN ha adoptado un rol participativo, en la búsqueda de consenso entre las partes a fin de adoptar el camino correcto en pos de establecer criterios generales que hagan posible el cumplimiento de los objetivos delineados en la sentencia. Pero la Corte, no podía conocer más que fragmentos de la información relevante al momento de ordenar el saneamiento. Sostiene Carducci (2016), que “era imposible contemplar la totalidad de los procedimientos técnicos que podían emplearse al efecto de remediar la situación; mucho menos podía definirse cuál de todos ellos resultaba más idóneo para lograrlo; así como tampoco podía abarcar en un sola decisión, la multiplicidad de aristas que se vieron y aún se ven, involucradas en dicho proceso.”

Y es allí donde se ha generado el inicio de un proceso experimentalista, en contraposición a lo que Sabel y Simon (2004) denominan de “comando y control”. Estos autores afirman que, en el experimentalismo, “el rol del juez pasa de ser el de determinar directamente el fondo de un asunto, al de facilitar un proceso de deliberación y negociación entre las partes interesadas. Las determinaciones de un juez en la fase de establecimiento de responsabilidad pueden tener en consideración los resultados anticipados para este proceso

---

<sup>23</sup> CSJN 19/02/2015 “Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios-daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo” 1569/2004 40 CS1



solo en una medida pequeña, porque las mismas limitaciones en el conocimiento del juez que lo fuerzan a iniciar el proceso, limitan también su habilidad de anticipar resultados.”

En la causa “Mendoza” la CSJN reviste un rol de actor central, que convoca y moviliza al resto de los actores. Y en este marco se advierte una singularidad: no hay discusión en torno a la existencia del daño ambiental, sino que el conflicto central se da en la identificación de los responsables del daño ambiental causado y en la búsqueda de diferentes alternativas de resolución del problema.

En su resolución del 8 de Julio de 2008, además la CSJN habilitó la participación ciudadana y ordenó “organizar un sistema de información pública digital vía internet para el público en general, que de modo concentrado, claro y accesible, contenga todos los datos, informes, listados, cronogramas, costos, etc.”, cuyo incumplimiento generaría la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de ACUMAR.

También estableció un sistema de monitoreo y control sobre la ejecución de la sentencia, en donde asignó a la Auditoría General la Nación (AGN) el control de asignación de fondos y ejecución presupuestaria; y la creación del Cuerpo Colegiado, en cabeza del Defensor del Pueblo de la Nación, que canalizará los reclamos de los habitantes de la CMR.

Estos aspectos descriptos, evidencian la utilización del modelo experimental, al que Sabel y Simon (2004) describen con tres características generales: (a) la negociación entre las partes interesadas; (b) el carácter continuado, provisional y fluido de la intervención y (c) la transparencia.

### **III. PRIMERA ETAPA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA: JUZGADO FEDERAL DE QUILMES.**

La CSJN en su decisión del 8 de julio de 2008, sentó las bases de un sistema de control *sui generis* de la implementación del fallo. Este sistema sigue vigente en lo fundamental – más allá de algunos cambios- y delimita el marco de actuación de los Juzgados intervinientes.

En su diseño original<sup>24</sup> el sistema de control se encontraba constituido por tres “subsistemas”: (a) el control específico sobre el manejo, asignación de fondos y ejecución presupuestaria del plan de saneamiento, en cabeza de la AGN<sup>25</sup>; (b) el control judicial sobre la ejecución de la sentencia y la revisión judicial de las decisiones de ACUMAR, en manos del Juzgado Federal de Quilmes, a cargo del Dr. Armella<sup>26</sup> y (c) el control ciudadano, o de la sociedad civil, sobre el cumplimiento del PISA, a cargo del Cuerpo Colegiado<sup>27</sup>.

El control judicial sobre la ejecución de la sentencia y la revisión judicial de las decisiones de ACUMAR, recayeron en una primera etapa (hasta el año 2012) en manos del Juzgado Federal de Quilmes. Y la Corte, se instituyó a sí misma como órgano de supervisión de la ejecución del fallo, estableciendo diversas audiencias públicas para controlar los avances del plan de saneamiento y el accionar de los actores políticos involucrados.

La delegación se fundamentó en la necesidad de “garantizar la inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional de su cumplimiento”<sup>28</sup> y fue uno de los puntos más novedosos de la sentencia que, claramente, se diferenció del accionar que había tenido la Corte con anterioridad, frente a otros procedimientos colectivos.

No es objeto de este trabajo, pero resulta interesante hacer una breve referencia al caso “Vertbitsky”<sup>29</sup>, donde una ONG interpuso una acción de *habeas corpus* colectiva en favor de los detenidos con prisión preventiva en la Provincia de Buenos Aires. Allí, al igual que en caso “Mendoza”, se cuestionaba el accionar del Gobierno Provincial y frente a ello, la respuesta de la Corte fue también de reforma estructural: asignó responsabilidades y

---

<sup>24</sup> Como se detallará más adelante, este sistema fue modificado a partir de la decisión de apartar al Juzgado Federal de Quilmes del proceso de ejecución de sentencia.

<sup>25</sup> Ver Considerando 18

<sup>26</sup> Ver Considerando 19 y 20

<sup>27</sup> Ver Considerando 19

<sup>28</sup> Ver Considerando 15

<sup>29</sup> Ver “Vertbitsky, Horacio s/ Habeas Corpus.” CSJN 3 de mayo de 2005. Disponible en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)

obligaciones a miembros del Poder Judicial y Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, a efectos de que se reforme la situación carcelaria, pero sin instrumentar un procedimiento de control o ejecución de la sentencia. En aquel caso, la ejecución no fue efectiva y tal vez aquel fracaso en lograr mayor compromiso de los poderes políticos de la Provincia, fue lo que definitivamente influyó en la decisión de la Corte, de modificar su estrategia de cumplimiento.

En el caso “Mendoza” la delegación de la ejecución de sentencia, en un Juzgado Federal de Primera Instancia, se fundamentó normativamente, en la necesidad de “garantizar la inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional de su cumplimiento”. Efectivamente, la CSJN previó que, con posterioridad a la emisión del fallo, numerosos incidentes<sup>30</sup> y conflictos nuevos podrían surgir y que para ello, resultaba necesario que estos fueran concentrados en cabeza de un único magistrado. Fundamentó su elección en el Juzgado de Quilmes en: (a) se trata de un Juzgado Federal de primera instancia con competencia territorial en la cuenca (la competencia se le asignó por su ley de creación); (b) su dotación de recursos humanos que le permitirían abordar la materia; y (c) la “decisiva circunstancia de que su puesta en funcionamiento es reciente.”<sup>31</sup>

La delegación de competencias, se tradujo en diversos conflictos entre tribunales Provinciales y Federales<sup>32</sup>. Hasta que en el año 2011, la Corte aclaró la extensión de la competencia atribuida al Juzgado de Quilmes y exhortó a los Tribunales a que en el futuro

---

<sup>30</sup> Un incidente, en derecho procesal, es una cuestión accesoria a un procedimiento judicial. Es una cuestión distinta de la principal, que se suscita durante la sustanciación de un juicio y que requiere una decisión previa o especial del Tribunal.

<sup>31</sup> Ver Considerando 20

<sup>32</sup> En el sistema Argentino, un conflicto “negativo” de competencias se establece cuando dos juzgados se niegan a intervenir en una causa; mientras que un conflicto “positivo” surge cuando dos juzgados entienden que son competentes en la misma causa. Dependiendo de las particularidades del caso, el conflicto es resuelto por un tribunal superior común, o por la Corte Suprema. Un ejemplo de estos conflictos se dio en el marco de la causa “Pajares de Olivera María y otros c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo”; se trataba de un amparo presentado a favor de las familias que vivían en un barrio informal de la Ciudad y solicitaban se fije los estándares del proceso de relocalización, al mismo tiempo que se solicitaba el dictado de una medida de no innovar, a los fines de que se prohiban medidas de desalojo hasta que no se resuelva el fondo del asunto. La medida fue presentada ante el Juez de la Ciudad, y resuelta por éste. Sin embargo la CSJN determinó que la competencia pertenecía a la esfera del Juzgado de Quilmes, que reclamaba su competencia, debido a que el reclamo por el derecho a una vivienda adecuada de los habitantes, pertenecía a la órbita del plan de ejecución. (cfr. Pajares de Olivera María y otros c/GCBA s/amparo (art. 14 CCBA) comp. 546,1.XLVI CSJN)

eviten entablar conflictos de competencia que podrían retrasar la ejecución del fallo “Mendoza”. Se observa una clara decisión por parte de los miembros del más Alto Tribunal, en ir despejando los obstáculos que harían retrasar el cumplimiento efectivo de la sentencia; así como también se advierte una intención en alcanzar aquellos objetivos en los tiempos establecidos.

También estableció que en aquellos conflictos de competencia, en los cuales estuviera involucrado el rol del juzgado, los mismos serían resueltos directamente por la CSJN, sin importar la regulación específica sobre la materia. De este modo, la Corte generó una modificación adicional al sistema legal, al autorregular su propio rol para decidir sobre conflictos de competencia, siempre que aquellos, estuvieran referidos a la CMR.

La delegación de competencia, en cuanto a la ejecución de la sentencia, encuentra algunos antecedentes en el derecho comparado pero resulta completamente novedosa en el Derecho Argentino. En los tribunales estadounidenses, se encuentran los “*officers of the Court*”, quienes tienen como misión “llevar adelante o controlar personalmente, las tareas que sean necesarias para cumplir con lo dispuesto en la sentencia. Operan bajo la dirección de la Corte y deben acudir a ella para rendir cuentas de su actuación y para obtener la remoción de cualquier obstáculo que encuentren en el cumplimiento de su cometido y que exceda los poderes que le fueran otorgados para actuar. Si bien es un recurso de carácter excepcional, apareja importantes ventajas para los magistrados que –sin perder la dirección y control sobre el asunto- impide que su tarea cotidiana resulte absorbida por la gestión que implica el cumplimiento de la decisión” (Verbic, 2007)

Esta etapa de ejecución, se caracterizó por la alta resonancia mediática. En primer lugar, cuando se dispuso inspeccionar las fábricas instaladas en la ribera de la CMR – a efectos de determinar si eran o no agentes contaminantes-, ante la negativa de muchos establecimientos de abrir sus instalaciones, el juez Armella, enviaba policía, gendarmería e incluso helicópteros para intimidar a los dueños de las fábricas. En segundo lugar, impuso sendas multas a intendentes municipales. Por ejemplo, en el año 2009, el Juez Armella, aplicó por primera vez multas a dos funcionarios por incumplimiento de sus obligaciones.

Se trató del entonces presidente de ACUMAR, Dr. Homero Bibiloni, a quien se sancionó por no construir un muro perimetral en el predio de la Asociación de Curtidores de la Provincia de Buenos Aires (ACUBA) y del intendente de Lanús, Dr. Darío Díaz Pérez, por no utilizar el dinero que se le había girado para la obra. La multa ascendió a la suma de \$2.270.000 y de un plazo perentorio de 5 días para que ACUMAR realizara la efectiva construcción del muro. En conversaciones mantenidas con el ahora, ex intendente Díaz Pérez, éste aseguró que la multa se dejó sin efecto y que el muro se construyó pero pasados casi dos años de la resolución de Armella.

Lo que el juez no había tenido en cuenta en aquella oportunidad, era que en el predio de ACUBA, vivían nueve familias que había que relocalizar. Y que más allá de los plazos establecidos en la sentencia inicial del caso Mendoza y de la resolución de Armella, los funcionarios en cabeza de los organismos responsables de aquella relocalización, no habían aun encontrado solución al problema. Por lo tanto ni la Municipalidad ni ACUMAR, podían desalojar a las familias, primando la importancia de la construcción del muro perimetral.

Se pone en evidencia que las sanciones a funcionarios públicos no lograron efectivizarse ni tampoco lograron movilizar suficientemente a la administración pública con el fin de que ésta cumpla con sus obligaciones. El carácter sancionatorio que caracterizó a esta primera etapa de ejecución de sentencia tampoco tuvo efecto sobre la coordinación de los distintos niveles de gobierno responsables de la ejecución del PISA.

Durante los primeros años de ejecución, el juez Armella, intentó movilizar a los funcionarios públicos, para que dieran cumplimiento a los plazos exigidos por la CSJN, exigiéndoles informes periódicos y hasta realizando audiencias para monitorear el avance de la implementación de la sentencia. Pero en la mayoría de los casos los plazos no se cumplían y Armella comenzó a conceder prórrogas y plazos excepcionales.

Existía además, el problema de ACUMAR. El organismo no lograba consolidar su rol político institucional debido a la rotación constante de sus autoridades y a la falta de

equipos profesionales capaces de poner en marcha el plan de acción (Merlinsky, 2010). Ello motivó que a finales de agosto de 2010, el juez le aplicara al presidente de ACUMAR, Dr. Homero Bibiloni, cuatro multas de mil pesos diarios, por incumplimiento de sus deberes como funcionario, en lo que respecta al saneamiento de la cuenca.

Estas circunstancias llevaron a que la arena de la implementación de la política pública se traslade a Quilmes, donde se discutían las rutas de implementación y se tomaban las decisiones. “Esto hizo que la política del Riachuelo se territorialice; ello significa que las medidas definen ámbitos prioritarios de implementación y sufren ajustes en los escenarios locales, tomando en cuenta el rol que juegan diversos actores locales de importante peso político.” (Merlinsky, 2010)

El juez Armella ordenó a la ACUMAR a que antes del 31 de diciembre de 2009, planifique y presente un proyecto integrador para la CMR. Ello dio origen al PISA, que estableció varias líneas de acción, entre ellas la solución habitacional, el despeje del camino de sirga y la mejora en los servicios esenciales.

El juez tuvo un gran respaldo de la CSJN y un amplio margen de decisión para ejecutar los lineamientos establecidos en el PISA, lo que le permitió influir de manera directa en definiciones de gestión, que excedían su ámbito de acción.

Pero en diciembre de 2012 la Corte modificó significativamente el subsistema de control judicial. Este cambio se debió a una nota publicada en el Diario Página 12, donde se denunciaban numerosas irregularidades en el proceso de saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo y señalaba que el Juez Armella –a cargo del Juzgado Federal de Quilmes- había montado un sistema de corrupción por medio del cual beneficiaba a familiares y amigos con contratos de obra pública, en el marco del saneamiento.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Página 12 “Nieblas del Riachuelo” 26/08/2012. La maniobra del Juez Armella consistía en establecer plazos demasiado cortos, que impedían que la administración pública pudiera completar los procesos de licitación necesarios para el PISA lo que volvía necesario utilizar procedimientos de contratación directa cuya adjudicación lograba direccionar en beneficio propio el Juez.

Como consecuencia de ello y una posterior investigación llevada a cabo por la AGN, la Corte procedió a desvincular al Juez Armella de la causa. Al mismo tiempo, explicó que los avances comprobados en el saneamiento y que surgían de las audiencias públicas, justificaban cerrar una primera etapa de cumplimiento de la sentencia y que para ello se tornaba inconveniente mantener la competencia concentrada en un solo juzgado. Tomando el rol de “supervisor”, la Corte procedió a delegar nuevamente la ejecución de la sentencia, pero en esta oportunidad, mediante una “división transitoria” en cabeza de dos juzgados federales: uno en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y uno en Morón.

Dispuso una división por materia, asignándole transitoriamente al Juzgado de CABA “el control de los contratos celebrados o a celebrarse en el marco del plan de obras de provisión de agua potable y cloacas (a cargo de AySA, ABSA y ENROSA) y del tratamiento de la basura (a cargo del CEAMSE) así como su ejecución presupuestaria. Y todas las competencias restantes, recayeron en cabeza del Juzgado Federal Criminal Correccional N°2 de Morón, a cargo del Dr. Jorge Rodriguez.

A diferencia del pronunciamiento de delegación anterior, en esta oportunidad, la Corte no justificó la elección concreta de estos juzgados. Y un punto que suele pasarse por alto, cuando se analizan las decisiones de la Corte en la causa “Mendoza”, es que a diferencia del Juzgado del Quilmes, el de Morón y el de CABA tienen competencia penal federal. Esta diferencia resulta relevante, por dos motivos: en primer lugar porque muchas de las cuestiones que surgen de la ejecución del fallo, pertenecen a lo que tradicionalmente se denomina materia contencioso administrativa; y en segundo lugar porque la especialización en materia penal, redundando en que el personal que trabaja en dichos juzgados, no cuenta – necesariamente- con conocimientos en materia contencioso administrativa.<sup>34</sup>

En lo que aquí concierne, uno de los desafíos de implementación del caso “Mendoza” consiste en la exigencia de una actitud proactiva del juez en su análisis sobre la razonabilidad de las políticas públicas implementadas y el progreso del PISA. Este rol, sin

---

<sup>34</sup> Conforme surge del art. 2 de la Ley 25.519 y modif., de creación del Juzgado Federal de Quilmes, este cuenta con competencia en materia criminal y correccional, contencioso administrativa, civil, comercial y de ejecución fiscal tributaria.

embargo, no es un rol enfocado en el análisis de un hecho pasado, como sucede en la actividad penal donde la labor investigativa tiene relación con la comisión de un delito, sino en el comportamiento actual y futuro de las administraciones públicas involucradas para cumplir con el mandato de la sentencia.

Y como se verá más adelante, esta característica influyó en la organización del juzgado, como un híbrido entre la especialización en materia penal y contencioso administrativa y en lo referido a la organización de recursos humanos, principalmente en el Juzgado de Morón.

#### **IV. SEGUNDA ETAPA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA: JUZGADO DE MORÓN.**

Se pueden diferenciar con claridad, las intervenciones llevadas a cabo por el Juzgado Federal de Quilmes y por el Juzgado Federal de Morón. Destaco tres puntos de particular relevancia: 1) el cambio en la manera de gestión de los jueces; 2) el proceso de “aprendizaje” que requirió trabajar esta causa en el Juzgado de Morón y 3) la relación entre los juzgados luego de la división de las competencias.

En lo que refiere a la forma de gestionar la ejecución de la causa, se advierte un cambio en la manera en que los actores se vinculan con el juzgado y el comportamiento que éste tiene con aquellos. Varias hipótesis podrían plantearse alrededor este modo de vinculación: en la primera etapa de ejecución se requería un rol más activo de del juzgado, que le permitiera asegurar el cumplimiento de la manda judicial frente a la pasividad de los poderes políticos. Esta hipótesis estaría en línea con lo referenciado anteriormente, relativo a las falencias en otro caso estructural, el fallo “Verbitsky” y la necesidad de proximidad de los jueces con los sujetos obligados en la sentencia. Una segunda hipótesis, se enfocaría más en el propio “estilo” de cada uno de los jueces; hipótesis que es desechada porque los perfiles de los Jueces de CABA y de Morón, son diferentes en cuanto al desarrollo profesional y académico, no obstante ello, ambos han tenido un estilo similar en la implementación del fallo. Esto es, proximidad en el trato con los actores. Por último, puede pensarse que el



hecho de que los jueces designados para la “segunda etapa” de implementación, estuvieran ejerciendo como magistrados federales desde tiempo antes de encargarse de la ejecución, habrían obtenido mayor experiencia, que la que tenía el titular del Juzgado de Quilmes, en el manejo de procesos no adversariales de conflicto con el poder político. Y tal vez el hecho de que el Juez de Quilmes, fuera de reciente designación –lo que motivó la elección de la Corte- terminó en la práctica resultando contraproducente.

Relativo a la implementación de las sanciones a funcionarios públicos, como forma de asegurar el cumplimiento de sus mandatos, resultó que el Juez de Quilmes optó por una actitud más confrontativa, imponiendo sanciones a funcionarios que detentaban altos rangos en dependencias del Estado; mientras que en el caso del Juez de Morón, éste tomó una posición más conciliadora que parece encontrarse relacionada con la oralidad y la informalidad en el procedimiento.

Aquí se pone de relieve una diferencia trascendental, en el obrar de los dos Juzgados. Notoriamente el comportamiento del primer Juez a cargo de la ejecución de la sentencia, se correspondería más con lo que Sabel y Simon denominan de “comando y control”, sin embargo el accionar, más conciliador, o más bien componedor, del Juez de Morón, lo acercan más a las características de los procesos experimentales antes descriptos.

Al mismo tiempo se evidencia que ante la amenaza de la sanción (e incluso en algunos casos, la efectiva sanción) no se ha logrado movilizar a poder político en pos de asegurar el debido cumplimiento de la sentencia. Es más, en aquellos casos en los cuales se hicieron efectivas las sanciones, las realidades que se pretendían modificar no fueron modificadas.

La causa se encuentra organizada en varios expedientes que nuclean sub temas que se llevan adelante en el Juzgado. Estos son los temas según los cuales se organiza el expediente: a. urbanización de villas y asentamientos precarios; b. polo petroquímico Dock Sud; c. estado de aguas, napas subterráneas y calidad del aire; d. Laguna de Rocha; e. ordenamiento territorial; f. planta de tratamiento Dock Sud; g. ejecución de sentencia del expediente principal, en general; h. expansión de red de agua potable; i. plantas de

tratamiento del Servicio Penitenciario General; j. Plan Integral de Prevención, Seguridad y Cooperación; k. Plan Sanitario de Emergencia; l. control industrial; m. información pública; n. implementación de las plantas de aireación de SEPA (*Sidestream Elevated Pool Aeration*); o. limpieza de márgenes de río; p. causa entre la Municipalidad de Berazategui y Aguas Argentinas S.A.; q. contaminación ambiental; r. desagües pluviales; s. extracción de embarcaciones; y t. saneamiento de basurales.

Este modo de organizar a través de distintos ejes, la implementación de la sentencia, indica que es posible evaluar su grado de cumplimiento y al mismo tiempo, pone en evidencia el nivel de complejidad de las acciones que se requieren para lograrlo.

Al mismo tiempo, en el Juzgado de Morón, pueden advertirse innovaciones en torno a la realización de sesiones periódicas de deliberación. Ellas abordan distintos temas, en especial aquellos referidos a las relocalizaciones de familias. Estos espacios son un claro ejemplo de elementos de carácter experimentalista llevados a cabo por el Juzgado. Estos elementos se identifican con la negociación entre las partes y el carácter provisional de la intervención del juez, en un rol coordinador.

Universidad de  
San Andrés

### **Instancias de participación “barrial”.**

Los juzgados encargados de la ejecución de la sentencia, interpretaron que la “participación” que debían asegurar se traduciría en la realización de mesas de trabajo.<sup>35</sup>

Estas mesas tienen lugar esencialmente fuera del Juzgado, en las zonas afectadas y en ellas participan sin limitaciones las personas interesadas y los funcionarios públicos con competencias relevantes sobre los temas a decidir. Las mesas, son instancias informativas

---

<sup>35</sup> Estos “sistemas” de participación ciudadana, se originaron a instancias del Juzgado Federal Criminal y Correccional N°2 de Morón; personalmente tomé conocimiento de los mismos, en conversaciones con personal del Juzgado.

(no decisionales). El Juzgado de Morón ha establecido el tiempo en el que deben tener lugar y en principio se fijó cada dos meses. Aunque en algunos casos y según las circunstancias, pueden ordenarse más frecuentemente.<sup>36</sup>

El Juzgado solicita a los funcionarios que participan de las mesas, que presenten actas o minutas de la reunión, donde se resuman los puntos discutidos, para verificar su realización e incentivar su cumplimiento. Ocasionalmente el personal del Juzgado participa de estas reuniones, o bien ordena la intervención de determinados funcionarios públicos.

Hay un caso, en Lomas de Zamora, en el que el Juzgado advirtió que las mesas llevadas a cabo no estaban teniendo lugar de manera adecuada, en función de una presentación que los vecinos hicieron en la Defensoría General de la Nación. En esta oportunidad denunciaron las inasistencias de los funcionarios de la municipalidad.

Frente a ello, el Juzgado resolvió atribuir al Secretario Legal y Técnico de la Municipalidad de Lomas de Zamora, la responsabilidad de convocar a la mesa de trabajo a todos los actores que se consideren necesarios, de conformidad con los temas a tratar. Estableció también que la convocatoria debe tener la suficiente anticipación para hacer posible la asistencia. Asimismo ordenó que se informe sobre los entes u organismos que – adecuadamente convocados- se ausenten. Una vez realizada la mesa de trabajo, es responsabilidad del Secretario Legal y Técnico de la Municipalidad, acompañar al Juzgado un acta que incluya las inquietudes de los vecinos, los asuntos pendientes y las participaciones, dentro de los 5 días de celebrada la mesa.

En el ejemplo de Lomas de Zamora, el Juzgado dispuso que fuera obligatoria la participación del Secretario de Obras y Servicios Públicos y de la Secretaría de Ambiente de la Municipalidad. Ordenó a ACUMAR que atienda las necesidades de información que los vecinos reclamaban. Es preciso destacar que este nivel de detalle en los parámetros que

---

<sup>36</sup> De acuerdo con conversaciones mantenidas con el personal del Juzgado de Morón, en el legajo de Villas, se fijó la periodicidad cada dos meses. Luego se van fijando pautas para la presentación de minutas que dan cuenta de las mesas de trabajo que tienen lugar y se agregan a los legajos de cada área.

deben cumplir las mesas de trabajo, se dio en este caso luego de constatar incumplimientos previos por parte de la autoridad municipal.

En todos los casos, las mesas funcionan de manera abierta a cualquier ciudadano. Y son un claro ejemplo del rol articulador que ha asumido el Juez de Ejecución de sentencia. Cuyas competencias lo habilitan tanto para convocar estos espacios de participación, como así también obligar a los funcionarios asignados para asistir y escuchar los reclamos de los habitantes y participar de las mismas, en caso de que se denuncie que no asisten.

### **Mesas técnicas “ad-hoc”.**

Estas instancias de participación son análogas a las mesas barriales en cuanto son dispuestas por el Juzgado, pero acontecen fuera de su sede y se remiten actas o minutas. Sin embargo, se diferencian de las mesas de trabajo barriales por sus objetivos; estos son: reunir distintos actores públicos para lograr una solución al problema que se presenta con una complejidad especial.

En función de estas mesas, un grupo de agentes públicos y expertos con competencias específicas se reúnen para dar solución a problemas que por su tecnicidad o complejidad aparecían como de imposible resolución en los canales habituales de deliberación. En muchos casos el Juzgado las convoca en su sede, para analizar el grado de avance de las cuestiones pendientes.

Estas instancias de participación, evidencian, el rol que asume el juzgado, como coordinador institucional entre las diferentes partes de un mismo problema, que articula a efectos de alcanzar una solución, garantizando al mismo tiempo, la transparencia y la participación ciudadana. Por ende, se está dando cumplimiento a lo dispuesto por la CSJN, en su sentencia de 2008 y al mismo tiempo se ponen de relieve los rasgos experimentalistas en la causa.

Hay dos valores que, expresados en términos de derechos son esenciales en los procesos de relocalización: el derecho a la información y la participación. Las personas tienen derecho a saber, de forma clara, oportuna y sencilla, todos los aspectos de las relocalizaciones; y por ello la importancia significativa de estas instancias de participación abiertas por el Juzgado de Morón.

Aquí la intervención de los jueces no se limita a influir en el proceso de la política pública, sino que el juez toma decisiones cruciales que hacen a la política pública en su diseño, ejecución y evaluación (Nosetto, 2014), instando en muchos casos a la asistencia de funcionarios públicos, a efectos de que se comprometan en la búsqueda de consensos y soluciones.

Sostiene Carducci (2016), que la exposición de la situación con grado mínimo de publicidad genera una ruptura en los órganos administrativos, que los somete a tener que dar cuenta de la motivación de su conducta presente y pasada. Y al mismo tiempo facilita enormemente el control de la gestión, generando transparencia en la Administración, cuyas actividades en la materia ya no pueden pasar desapercibidas.

Además, este tipo de intervención judicial empodera en cierto modo a otros actores de la sociedad civil, transmutando relaciones que en su mayoría son de subordinación en relaciones de coordinación. Tal coordinación es propiciada por el Poder Judicial.

Sabel y Simon (2004), sostienen que estas intervenciones deben ser provisionales; por lo que importarán una reducción paulatina y deberán finalmente extinguirse al momento de cumplirse con lo fijado en la sentencia.

## **V. EJEMPLOS DE HERRAMIENTAS EXPERIMENTALISTAS EN EL JUZGADO DE MORÓN.**

### **Lomas de Zamora.**

El legajo de “Villas” de la Municipalidad de Lomas de Zamora presenta ejemplos de la intervención judicial y de las formas de participación mencionadas.

En el marco del expediente “Actor: ACUMAR s/ Urbanización de Villas y Asentamientos. Demandado: Municipalidad de Lomas de Zamora”<sup>37</sup>, se convocó a mesas técnicas, a raíz de una relocalización que debía tener lugar en el municipio.

Estando avanzado el proceso de relocalización, se advirtió que, más allá del desarrollo de las viviendas que avanzaba exitosamente, la zona en la que se estaban construyendo, no contaba con la provisión de energía eléctrica. Esto debido a que EDESUR alegó imposibilidad de instalar los respectivos medidores; y parecía técnicamente imposible proveer a toda la zona de ese servicio. El área en la que se advierte este problema, es denominada Campo Unamuno, que comprende varios barrios<sup>38</sup>, que presentan diferentes problemáticas.

El 8 de febrero de 2018, se llevó adelante una audiencia en la cual se narraron las particularidades de las distintas zonas, explicándose la problemática de cada una de ellas, con respecto a la provisión de energía. Del acta de la audiencia, surge por ejemplo, que los barrios Libre Amanecer y Soledad, se encuentran sobre tierras de dominio privado. Y que para poder realizar la instalación de redes eléctricas, es necesario que el Ente Nacional Regulador de Energía Eléctrica (ENRE), autorice una excepción dentro del marco regulador.

---

<sup>37</sup> Expediente FSM 052000001/2013/15

<sup>38</sup> Libre Amanecer, Soledad, 3 de Enero, 2 de mayo, Libertad, La Lonja, 17 de Octubre, 1 de Marzo y D.A. Maradona.

El eje de las mesas técnicas, fue encontrar una solución que provea a todas las zonas comprendidas en Campo Unamuno, de energía eléctrica. Convocadas las mesas, participaron de las mismas, el ENRE, la empresa distribuidora de energía de la zona, Empresa Distribuidora Sur Sociedad Anónima (EDESUR), ACUMAR y representantes del Municipio de Lomas de Zamora.

Al momento de realizar la entrevista con personal del Juzgado (Agosto 2018), varios resultados positivos, se habían generado a partir de estas mesas. Luego de unos cuantos meses de trabajo, se podrá proveer energía en varios de los barrios relocalizados, al mismo tiempo que se continúa trabajando en una solución para el resto del área. La lógica de la solución fue ir segmentando el problema, para ir alcanzando resultados parciales.

Más allá de la intención en lograr acuerdos, a la que se comprometió el Juzgado, se debe tener en cuenta que por más esfuerzos que se hagan en lograr la coordinación entre los diferentes actores, los desafíos que ésta supone, siguen presentes. Por ejemplo muchos problemas surgen cuando los funcionarios públicos intervinientes en distintas instituciones, varían en cada oportunidad, llegando a desconocer por completo, los compromisos asumidos por los que los antecedieron.

**Relevancia del ejemplo.** Este caso es uno de los tantos que se dan dentro de la órbita de acción del Juzgado. Normalmente se toma conocimiento de este tipo de situaciones luego de realizar alguna de las numerosas inspecciones que se llevan a cabo. Allí es donde se advierte de modo tardío, que alguno de los servicios necesarios, para que la relocalización resulte exitosa, no están previstos, o bien, no se podrían proveer dentro de los planes originales de relocalización.

En otros casos similares, se advirtió ausencia de alumbrado público, de escuelas, o de servicios básicos de salud, en zonas donde ya se habían construido unidades destinadas a la vivienda de varias familias. Las fallas en las relocalizaciones, pueden obedecer a varios

factores, entre ellos: a) falta de previsión (se piensa en construir las viviendas pero no en garantizar servicios); b) demoras y c) falta de coordinación previa.

Estos son ejemplos de los problemas de interdependencia, generados en las relocalizaciones; donde la autoridad encargada de los aspectos de vivienda, deja de lado cuestiones de servicios públicos conexos, que resultan sumamente necesarios para que las relocalizaciones cumplan con su objetivo principal, que es mejorar la calidad de vida de los habitantes. Las mesas técnicas, en muchos casos, logran superar estas dificultades, porque sortean el problema de la segmentación de competencias, entre las distintas oficinas administrativas.

Sin embargo, se advierte un aspecto negativo. Estas soluciones se dan en aprendizajes de “ensayo y error” y no por la existencia de un protocolo que obligue este tipo de coordinación. Por lo tanto no se llega a este punto, si el Juzgado no lo dispone<sup>39</sup>.

Nuevamente se evidencia, la falta de análisis, estudio y diseño de políticas públicas eficientes en el marco del saneamiento de la CMR; consecuencia de la falta de previsión y también de la duración en los cargos que tienen los funcionarios públicos, no existiendo planes de trabajo coordinados y a largo plazo.

En el mismo sentido, sigue vigente el desafío de generar que las políticas públicas se enfoquen, teniendo en cuenta el contexto institucional y el entorno político y social dentro del cual se enmarca esa política pública. Lo que por supuesto, incluye la relación entre los distintos poderes del Estado.

Si se exige, como es el caso, una política pública extremadamente compleja, en términos territoriales, ambientales e interjurisdiccionales, la clave es preguntarse si el Estado cuenta con capacidades institucionales para dar respuesta a ese desafío. Y por capacidad institucional, se entiende “la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos,

---

<sup>39</sup> Al respecto se advierte que ACUMAR cuenta con un protocolo relativo a las mesas de trabajo en procesos de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos precarios en la CMR. Disponible en [www.acumar.gov.ar](http://www.acumar.gov.ar)



materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado, para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto” (Oszlak, 2012). En estos términos, no se trata solo de poner en funcionamiento un conjunto de políticas para la CMR, sino de adaptar las instituciones de gobierno, para enfrentar los problemas públicos. Capacidades institucionales que parecen muchas veces, estar ausentes.

Para cerrar el ejemplo, cito textuales palabras de Merlinsky (2010) en cuanto afirma que “un caso estructural en términos jurídicos, se enfrenta tarde o temprano con los problemas también estructurales del funcionamiento del Estado Argentino. Problemas ambientales complejos tales como la recuperación ambiental de una cuenca, exigen acuerdos políticos fundamentales, controles cruzados y programas de largo plazo. Pero, sobre todo, es importante entender que en la etapa de implementación de cualquier política pública se inauguran o reabren conflictos adicionales que no habían estado presentes en el momento de la formulación del programa. Cuando se trata de una política ambiental estamos hablando de intereses contrapuestos en relación con la apropiación y explotación de los recursos naturales. La lección que podemos retener aquí, es que los actores del sistema judicial también forman parte del conflicto y no están exentos de problemas de poder que afectan al conjunto de los funcionarios públicos.”<sup>40</sup>

### **Villa Inflamable.**

En este caso y a diferencia del anterior, intentaré resaltar el rol del Juzgado pero ya no en lo relativo a la intervención en cuestiones de relocalización, sino en un caso específico de participación ciudadana.

---

<sup>40</sup> Merlinsky, op., cit., pág. 112

El caso de Villa Inflamable<sup>41</sup> fue iniciado por un grupo de vecinos con el patrocinio de una ONG llamada Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), en donde se demandó a la Municipalidad de Avellaneda y a la ACUMAR, por falta de información y participación en el proceso de relocalización del barrio. Se petitionó que se asegure información continua, veraz, suficiente y adecuada sobre toda acción que esté relacionada con el proceso de relocalización y al mismo tiempo se adopten las medidas necesarias para garantizar la participación de los vecinos y la consulta.<sup>42</sup>

El expediente se inició cuando aún intervenía en la ejecución de la causa, el Juzgado Federal de Quilmes. Al principio, los actores solicitaron una medida cautelar<sup>43</sup> con la finalidad de que la Municipalidad se abstenga de tomar cualquier acción vinculada con la relocalización, hasta tanto no se asegure el acceso a la información y la participación que los vecinos reclamaban. Sin embargo, en esta instancia el Juez de Quilmes, denegó dicha medida cautelar; no obstante haberse declarado competente para intervenir.

La medida fue rechazada por no cumplir con los requisitos para su procedencia, sin mayor argumentación.

Posteriormente, el Defensor del Pueblo se presentó en el expediente. El Juez de Morón aceptó su intervención y la también la de ACIJ como *amicus curiae*<sup>44</sup>. Esto demuestra la intención de abrir el espacio participativo en la causa, dando lugar a la intervención de

---

<sup>41</sup> Es menester poner de manifiesto que a la fecha de finalización de este trabajo, los habitantes de Villa Inflamable, no han sido aún relocalizados, pese a ser el actor principal que dio impulso a la Causa Mendoza. En Villa Inflamable, viven 1800 familias. Existen en la actualidad, capacitaciones sobre residuos y salud en Villa Inflamable y según los registro de ACUMAR, se comenzó recién en el año 2018 el muestreo del suelo. Varios han sido los factores que han hecho prácticamente imposible la relocalización de los vecinos de villa inflamable, uno de ellos es que los habitantes no quieren dejar sus hogares y peticionan a las autoridades que sea trasladado el polo petroquímico (factor principal de la contaminación en el área).

<sup>42</sup> Este es un expediente diferente al de la relocalización y se enfoca exclusivamente en la participación ciudadana y el acceso a la información. Ambos ejes centrales de la sentencia de la CSJN del año 2008.

<sup>43</sup> Una medida cautelar en una medida adoptada judicialmente, antes o durante un proceso judicial, con la finalidad de evitar que el estado de las cosas se altere o modifique en perjuicio de la efectividad de la sentencia que haya de recaer.

<sup>44</sup> En una acordada de la CSJN (28/2004) se los denominó como amigos del tribunal. Y son terceros ajenos al proceso que cuentan con una reconocida competencia sobre la cuestión debatida y que demuestran un interés inequívoco en la resolución final del caso y que se les permite dar opiniones y en algunos casos participar del proceso.

terceros. El Municipio demandado, tomó en este caso, una postura bastante hostil y agresiva en términos jurídicos.

En el marco de las actuaciones se pudieron concretar dos audiencias, de las cuales participaron: ACUMAR, ACIJ, vecinos de Villa Inflamable, el Cuerpo Colegiado y la Municipalidad de Avellaneda. Luego de estas audiencias, que tenían como objetivo la generación de consensos entre las partes y no habiéndose logrado el mismo, el Juez dictó sentencia. En la misma estableció que el derecho reclamado por los vecinos de Villa Inflamable, “cobraba mucha relevancia frente a la obra colectiva ambiental más ambiciosa que como sociedad nos hayamos planteado y por tanto las exigencias de participación democrática son mayores y las mismas no pueden ser obviadas con meras alegaciones formales.” Consideró además que la CSJN, había impuesto resguardar el derecho a la participar en las relocalizaciones de los vecinos afectados.

En esta oportunidad, el Juez de Morón, entendió que el Municipio no había mostrado un plan claro de distribución de información pública, ni de alternativas de participación, por lo que fijó los parámetros que deben cumplir las demandas. Requirió al Municipio de Avellaneda que diseñe un sistema que asegure una permanente distribución de información existente, por vías alternativas, que garanticen el acceso a cualquier interesado.

Al mismo tiempo, ordenó que esa información sea extremadamente simple, evitando el lenguaje técnico, asegurando su distribución por medios impresos y digitales y también por medio de reuniones que deberán realizarse en forma quincenal, con amplitud de días y horarios, para maximizar las posibilidades de concurrencia de los vecinos. La convocatoria a estas reuniones, debe ser con suficiente antelación, por medios idóneos, con un orden del día claro y con la obligación de dejar asentadas las opiniones de los intervinientes en actas detalladas.

En este caso, de vital importancia en el marco de la causa bajo análisis, el Juez, no solo condenó a la Municipalidad de Avellaneda a brindar datos existentes; sino también a generar información relevante para los vecinos, como expresión del deber de rendición de

cuentas. Asimismo ordenó la implementación de un sistema que permitiera recibir propuestas, ideas y/o inquietudes de los vecinos, aún de manera informal y dar respuesta fundada a las mismas. En particular, previo a la toma de decisiones fundamentales en materia de relocalización. Por último fijó en cabeza de ACUMAR, el deber subsidiario de articulador y de instancia de control. El Municipio apeló la sentencia, que fue confirmada por la alzada.

**Relevancia del ejemplo.** Aquí se pone de relieve la función remedial del poder judicial, en este caso en instancias de participación y acceso a la información. Al mismo tiempo, evidencia la complejidad del caso.

Son varios los artículos periodísticos, e informes que pueden encontrarse relativo a los vecinos de Villa Inflamable. Todos coinciden en que han sido los más postergados en el proceso de relocalización.<sup>45</sup>

El derecho al acceso a la información pública, que no solo está contenido en la sentencia de la CSJN, sino también en la Ley General de Ambiente, juega un rol central en la posibilidad de cambiar el sentido de las relaciones de fuerza en un conflicto de esta envergadura. “El estado de desinformación sobre la situación de la cuenca era una poderosa herramienta de dominación sobre quienes padecían las consecuencias de esta realidad” (Merlinsky, 2013) y es lo que este ejemplo pone en evidencia: que aun pasados 10 años de la sentencia de la Corte, esta dominación sigue vigente, al menos en algunos casos.

---

<sup>45</sup> En una publicación Javier Auyero y Débora Swistun afirman que “la vida en Villa Inflamable, se caracteriza por un frustrado tiempo de espera: esperar que los agentes del Estado manden su ayuda, esperar que el hospital provea de medicina, esperar que funcionarios y doctores autoricen y lleven adelante los tratamientos por envenenamiento con plomo, esperar, mientras se observa de manera impotente como el veneno “consume lentamente” a tus seres queridos. La vida en Villa Inflamable también se caracteriza por una “esperanza esperanzada”: espera la venida de los abogados, que los médicos realicen los exámenes físicos que probaran los efectos perniciosos de los cables de alto voltaje, que los jueces dicten sentencia a su favor en base a estos exámenes, y que los funcionarios concreten el tan esperado plan de traslado. En sus diferentes encarnaciones (funcionarios, doctores, abogados) el dominante le dice a los dominados que tengan paciencia, que aguanten el tiempo, que permanezcan meros espectadores de un futuro que está a punto, siempre, a punto, de suceder. Su espera inducida expresa en forma transparente la relación entre tiempo y poder, tanto en su dimensión objetiva como subjetiva.” Javier Auyero y Débora Swistun “Tiresias en Villa Inflamable. Hacia una cronografía de la dominación.” Ed. Sociohistórica N° 19-20, 2006.

Los habitantes de Villa Inflamable viven rodeados de pestilencia y contaminación, propia y ajena; no tienen agua potable, cloacas y eso los convierte en sujetos pasivos de la contaminación. Debían ser los primeros en ser relocalizados. Posteriormente se les prometió que se reubicaría el Polo Petroquímico Dock Sud, pero nada de eso sucedió. Auyero, en su publicación *Pacientes del Estado*, se refiere a la situación de los vecinos de modo drástico: “La espera es lo que define la vida allí y en muchos otros sectores relegados. Siempre están, como el coronel de García Márquez, esperando que algo suceda. Sin una intervención externa fuerte es difícil imaginar una luz al final de un oscuro y contaminado túnel.”<sup>46</sup>

El destino que se ha asignado a los habitantes de la Villa, es la Isla Maciel. Pero muchos de ellos afirman, la existencia de una rivalidad entre los vecinos de las dos localidades, que muchas veces ha sido resuelta “a los tiros” y que el temor de mudarse allí, hace muchas veces imposible el avance de este proceso.

Al mismo tiempo, las unidades de vivienda destinadas, no cuentan con suficiente espacio, conforme alegan los vecinos y por ello muchos se niegan a ser relocalizados.

Acá toma relevancia fundamental, la participación ciudadana ya que como en el caso de Lomas de Zamora, muchas veces la política pública es diseñada sin tener en cuenta factores sociales y políticos.

Para cerrar el ejemplo de Villa Inflamable, cito textuales palabras de Auyero, entendiendo que las mismas explican por sí mismas, la relevancia del ejemplo. “El caso de Villa Inflamable es un caso extremo; uno que sin ambigüedades encierra la dramática interrelación entre el sufrimiento ambiental, la experiencia tóxica y la dominación social. Los habitantes de Villa Inflamable comparten con todos los grupos dominados un sentido similar, en tanto que condenados a vivir en un tiempo orientado hacia otros. En Villa Inflamable, no obstante, este tiempo alienado toma una forma exagerada (...) y de sumisión al poder de otros. (...) nos damos cuenta que [los habitantes] experimentan la

---

<sup>46</sup> Auyero, Javier. *Pacientes del Estado*, Ed. Eudeba, 2013.

contaminación como algo que escapa a su control y como algo hacia lo cual la postura dominante es esperar que los poderosos decidan sobre sus vidas. Como Tiresias, los habitantes de Villa Inflamable son testigos sin poder de las acciones y palabras (o de su ausencia) decididas y dichas en otra parte.” (Auyero, Swistun, 2006)

## **VI. TRATAMIENTOS PREVIOS A LA CAUSA “BEATRIZ MENDOZA”.**

A fines del SXVIII, había en el Riachuelo, unos treinta mataderos que abastecían, entre otros, a las plantaciones de esclavos en Brasil. Ya en 1822 y debido a que los “porteños” se quejaban frecuentemente de los olores provenientes de los saladeros, Bernardino Rivadavia, los mandó a mudarse al otro lado del río, lo que hoy conocemos como Avellaneda. Esteban Echeverría, hablaba en “El Matadero” de las aguas turbias del Riachuelo. Hay muchísimos relatos de época que hacen referencia a la sangre vertida en las aguas del Riachuelo. Y es por ello que parece interesante resaltar que entre 1830 y 1871 se prohibió muchas veces arrojar los productos de la faena a sus aguas y se lo siguió haciendo de todos modos.<sup>47</sup>

La epidemia de fiebre amarilla en Buenos Aires en 1871 se la atribuyó –tal vez equivocadamente- a la “inmundicia” del Riachuelo. Esta catástrofe impulso obras de saneamiento urbano que terminó siendo un proceso de modernización de la nueva capital de la República. En el período de sustitución de importaciones, la incipiente industria comenzó a tomar al Riachuelo, como su sumidero de preferencia, legal e ilegalmente.<sup>48</sup>

Estos procesos los sufrieron muchos ríos del mundo con el avance de la industrialización. Pero el Riachuelo, tiene una característica muy particular: sus aguas corren muy lento, por la escasez de su pendiente, con lo cual es fácil que se sature rápidamente si se vierten contaminantes. De ahí el color y el olor. Las obras de canalización y rectificación iniciadas en 1913, tenían la intención de hacerlo correr más rápidamente. Pero quitar los meandros a

<sup>47</sup> Aizen, Marina. Contaminados, Ed. Debate, 2014. Pag.22

<sup>48</sup> Op. Cit. 43.

lo largo de 33 kilómetros de río, fue un error histórico. Aquellos, tenían un sentido, retardar las inundaciones y concentrar la biodiversidad.<sup>49</sup>

Como resultado de diversos factores, la CMR presenta un escenario desfavorable para la adopción de políticas públicas tendientes a la rehabilitación urbana y al saneamiento hídrico. Dificultades que se han visto acentuadas por la superposición de competencias sobre un mismo territorio y la falta de coordinación interjurisdiccional (Merlinsky 2013)

El primer programa de recuperación y saneamiento de la CMR, data de 1993 durante la presidencia de Carlos Menem, cuando la entonces Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano, María Julia Alsogaray, prometió que en un plazo de mil días la cuenca se sanearía, con el respaldo de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 250 millones de dólares. En 1995 se creó el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo, integrado por representantes de los gobiernos Nacional, Provincial y de la Ciudad de Buenos Aires; encargado de gestionar el fondo proveniente del BID. Seis años más tarde el organismo había ejecutado el 1% del crédito.<sup>50</sup>

En 2002 la Asociación de Vecinos La Boca, presentó ante la Defensoría del Pueblo de la Nación, varias denuncias relativas a la problemática ambiental de la cuenca, lo que instó al Defensor del Pueblo a convocar a diferentes instituciones académicas, ONG's y asociaciones a "llevar a cabo una investigación conjunta que permita diagnosticar el estado de situación de la cuenca Matanza Riachuelo en sus distintos aspectos, elaborar un informe especial que dé cuenta de la gravedad de la problemática y sugerir líneas de acción en torno a medidas necesarias y urgentes para recomponer el ambiente de la cuenca y así preservar la salud de la población."(Defensoría del Pueblo de la Nación 2003).

---

<sup>49</sup> Op. Cit. 43

<sup>50</sup> Posteriormente con el colapso financiero de 2002, el BID autorizó la reasignación de gran parte de esos fondos a planes sociales. De este modo el crédito original se redujo a 100 millones de dólares.

Para el año 2003, de acuerdo al informe de la Defensoría del Pueblo de la Nación<sup>51</sup>, a lo largo de la cuenca existían más de 3500 fábricas e industrias que vertían sus desechos en el Riachuelo sin ningún tipo de tratamiento, control ni fiscalización. Como resultado de todos estos factores, se generaron niveles alarmantes de contaminación del agua y degradación socio-ambiental a lo largo de la CMR, considerada una de las más contaminadas del mundo.

La declaración de competencia originaria de la Corte en el año 2008, reviste un punto de inflexión histórico, debido a su visibilización e ingreso en materia de agenda pública ya que ignorar el reclamo por la contaminación conllevaría un alto costo político; así como también un posicionamiento de la CSJN en el esquema conflictivo de la división de poderes en Argentina.

La decisión, se dio en un contexto en el cual la cuestión ambiental era protagonista en la agenda política nacional. En medio del conflicto por la instalación de plantas de celulosa en el río Uruguay<sup>52</sup>, el entonces presidente Néstor Kirchner había dicho durante su discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional, que el medio ambiente se había convertido en una “cuestión de estado”.

La Cuenca Matanza Riachuelo, tiene una superficie total de 2.238 km<sup>2</sup>. Y abarca catorce municipios de la Provincia de Buenos Aires, así como una porción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Región Metropolitana de Buenos Aires, es el sitio de mayor concentración de poder político y económico de la República Argentina. En ese mismo territorio se utilizan recursos naturales y se generan impactos ambientales que afectan la salud de las personas; y cuando el Estado no interviene en la gestión y apropiación de dichos recursos, la demanda humana sobre el ambiente rápidamente supera la capacidad de

---

<sup>51</sup> Informe de la Defensoría del Pueblo “Matanza Riachuelo: la cuenca en crisis”. Disponible en [www.dpn.gob.ar](http://www.dpn.gob.ar)

<sup>52</sup> Argentina y Uruguay mantuvieron un conflicto internacional entre el 2005 y el 2010 debido a la autorización del gobierno uruguayo, de la instalación de plantas de celulosa sobre las aguas binacionales del Río Uruguay, cerca de las poblaciones uruguayas de Fray Bentos y de Gualguaychú, en Argentina. El conflicto fue judicializado en la Corte Internacional de Justicia. Finalizó en 2010, tras la firma de un acuerdo entre ambos gobiernos, en Montevideo.



los sistemas naturales para regenerarse. Y aquí aparecen los problemas ambientales. (Merlinsky, 2013)

Gabriela Merlinsky, afirma que “debido a que el gobierno de la CABA es uno de los distritos electorales más importantes del país y una jurisdicción con plena autonomía, la competencia partidaria entre el Gobierno Nacional y la CABA genera importantes tensiones en términos de la distribución de recursos financieros y en el reparto de poder relativo para intervenir en el territorio. El hecho de que en los últimos años, el gobierno nacional y el de la CABA hayan estado gobernados por fuerzas políticas opositoras que repercutió seriamente en la capacidad para lograr acuerdos interjurisdiccionales.”(Merlinsky, 2013)

Puede advertirse que se trata de un caso de litigio complejo, que cuenta varios intentos de saneamiento fallidos en el pasado y donde se evidencia que “un análisis del modo en que la Corte enfrentó el problema y diagramó con precisión los alcances que asumiría su decisión, permite advertir que aquella tomó cabal consciencia de la relevancia y excepcionalidad del caso” (Verbic, 2008).

Desde la declaración de competencia originaria en la causa “Mendoza” de la CSJN, “la recomposición ambiental del Riachuelo, se ha vuelto un asunto de debate público y un desafío mayúsculo en materia de política ambiental metropolitana.”<sup>53</sup>

Como se dijo al inicio, “se trata de instituciones que han fracasado sistemáticamente... y permanecen inmunes a fuerzas tradicionales de remediación política” (Sabel y Simon, 2004) y por lo tanto el abordaje experimental pareciera ser el adecuado para la naturaleza y la magnitud del conflicto.

Entre los primeros escritos de quienes pioneramente propugnaron el tipo de intervenciones experimentalistas, comenzaron por enfatizar la relevancia del conocimiento experto local en materia de regulación ambiental (Sabel, Fung y Karkkanien, 2000). En este sentido las

<sup>53</sup> Gabriela Merlinsky “Política, Derechos y Justicia Ambiental. El conflicto del Riachuelo.” Fondo de Cultura Económica Argentina, 2013, p. 99

intervenciones judiciales experimentalistas se conciben como procedimientos ordenados a intervenir una institución que ha fallado en el pasado, y que se ha mantenido indemne a los intentos de reforma que siguen los tradicionales cursos políticos (Sabel y Simon, 2004). Así entonces las intervenciones experimentalistas comienzan por subvertir la lógica del “atrincheramiento” de las instituciones, sometiéndolas a un escrutinio continuo de sus partes interesadas, es decir de quienes en particular padecen las carencias o fracasos de las reformas institucionales, así como de quienes tienen intereses de algún tipo en relación a ellas.<sup>54</sup>

Es por ello que parece acertado el empleo de este método por parte de los integrantes de la Corte; ya que se han impulsado herramientas que pueden servir para la elaboración de cursos de acción dentro de las instituciones responsables de la recomposición de la Cuenca.

## VII. CONCLUSIONES

Abordar el caso Mendoza relativo al saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo requiere enfrentar varios desafíos: la falta de información, la coordinación intergubernamental, el destino de los recursos económicos, las mesas de diálogo con los habitantes de la CMR, la movilización de actores con poder de decisión y el diseño de políticas públicas eficaces. Como se vio abordado en este trabajo, todo ello no fue posible hasta el año 2006. Pero esto tampoco implica que lo haya sido desde entonces.

En primer lugar es preciso ahondar el límite que implica judicializar los conflictos sociales. Como se anticipó en este trabajo, la desvalorización del marco normativo, y la ausencia de normas que permitan dar soluciones a las cuestiones que aquejan a los sujetos de derecho, ha creado un espacio en el cual los jueces han asumido progresivamente nuevas funciones no tradicionales, junto a su clásico rol de decisor de conflictos. Es en este espacio, en donde

---

<sup>54</sup> El concepto de partes interesadas se utiliza con el fin de lograr capturar, al menos de forma parcial, lo que la literatura especializada denomina “*stakeholders*”.

se han desarrollado herramientas novedosas en el derecho procesal argentino, para tutelar derechos e intereses específicos; que han surgido en su mayoría, con la reforma constitucional de 1994.

Se precisó también que ante la indiferencia de los órganos políticos, encargados de garantizar esos derechos a través de políticas públicas eficaces, ha sido fundamental el rol del Poder Judicial, que no solo se ha abocado al estudio de la temática sino que también ha brindado herramientas que han logrado movilizar a los actores. Estas herramientas han tenido mucho más relación con el carácter dialógico que con amenazas de sanciones y han sido más efectivas.

El gran desafío que enfrentó el Poder Judicial fue el de evitar pronunciamientos simbólicos, y trabajar en una sentencia que fue posible ejecutar y dio lugar a cambios en la situación de los habitantes de la CMR y sus alrededores.

Puga (2013) afirma que “la litis funciona como la plataforma de una decisión cuya aspiración puede o bien limitarse a los actores procesales, o bien, ser el asiento de una decisión que instituya una verdadera política de alcance más general, que trascienda a dichos actores. En los clásicos términos analíticos, la litis funciona como el predicado fáctico, o condición práctica de aplicabilidad de la regla que se instaure con la decisión.”

El abordaje del caso Mendoza, permitió que los actores involucrados pudieran negociar entre sí; garantizó su participación en la elaboración del Plan de Saneamiento; determinó un acabado conocimiento de lo que se estaba ordenando y las razones que determinarían el incumplimiento. Todas estas herramientas características del proceso de reforma estructural, permitieron grandes avances en la ejecución de sentencia. Entre ellos, podemos mencionar la relocalización de las familias que habitaban la CMR; y como a través de mesas de diálogo, audiencias y compromisos asumidos por las agencias estatales en dichas audiencias, dirigidas por el Juez de ejecución, lograron no solo la relocalización, sino que la misma garantizó el acceso a servicios públicos, a educación y a la atención primaria de la

salud para las familias relocalizadas. En otras palabras, políticas públicas integrales y eficientes.

El análisis de la contaminación de la CMR, sus intentos de saneamiento, y las distintas etapas en la ejecución de sentencia, permitieron visualizar como “las intrincadas dinámicas internas de las agencias estatales difícilmente pueden ser erradicadas por una simple orden judicial o aún por medidas coactivas.” (Millón, 2009)

“En efecto en muchas ocasiones para hacer efectivos los beneficios concedidos por el Estado se suelen requerir que complejas y engorrosas cadenas burocráticas sean puestas en movimiento. Una inadecuada comunicación y coordinación de las agencias que forman parte de estos canales administrativos, terminará frustrando los beneficios otorgados. Existe también un déficit de información que torna muchas decisiones inefectivas.” (Millón, 2009)

Lo que aquí intento poner en evidencia, es que desde el inicio del caso Mendoza, la Corte ha arbitrado todos los medios para lograr un pronunciamiento efectivo, y no una simple orden judicial que quede olvidada. Para evitar decisiones espasmódicas o ciegas, la CSJN incluyó en todo el proceso herramientas que permitan producir información, que sea accesible y comprensible para todo aquel que tenga interés en la misma. Esta producción de información fue uno de los factores que se advierte como fundamentales a fin de alcanzar una ejecución eficiente de la sentencia. Si se tiene información real, se pueden diseñar políticas públicas con un mayor grado de proximidad al resultado que se pretende alcanzar.

El caso Mendoza, aún en ejecución, y aún vigente, ha sido un camino difícil de transitar, donde hubo que frenar y enfrentar los nuevos desafíos que se fueron planteando, pero que finalmente ha logrado materializar resultados postergados en los últimos años. Un caso que no se limitó en su tratamiento a lo planteado por los actores que dieron comienzo al proceso, sino que fue más allá de éstos, llegando incluso a sentenciar que se eviten daños futuros, con suficiente grado de predicción.

Dar al caso Mendoza un tratamiento estructural, o experimentalista, (en contraposición a un tratamiento bipolar) evitó en gran medida aquello enunciado al principio de este capítulo: que se dicten pronunciamientos simbólicos.

La causa bajo análisis, presenta ejemplos muy concretos relativos a innovaciones en materia de acceso a la información pública, y participación ciudadana, que permitieron generar mesas de diálogo entre los distintos actores, con injerencia en la CMR. Estas innovaciones se basaron en las decisiones centrales tomadas por la CSJN y en argumentos constitucionales, en base a los cuales el juzgado encargado de la ejecución de sentencia, ha desarrollado herramientas concretas para traducir estos estándares.

También es perceptible un cambio de enfoque en trámite del expediente de ejecución de sentencia, entre la actuación inicial del Juzgado Federal de Quilmes, y la actual actuación del Juzgado Federal de Morón. Las diferencias radican en un menor uso de sanciones, un mayor uso de oralidad, una supervisión permanente en el cumplimiento de metas, y en el logro de las mismas. También se observan prácticas poco usuales, o no protocolizadas en materia de participación ciudadana para el caso de los legajos relacionados a las relocalizaciones, donde el Juzgado se garantiza la participación de los organismos estatales necesarios, por medio de sus funcionarios, y los parámetros que deben ser cumplidos en esos espacios de deliberación. Incluso, ha habido soluciones intermediadas por el Juzgado, con organismos prestatarios de servicios públicos, también en los legajos de relocalización.

Esto evidencia que el tratamiento del caso ha tenido repercusiones concretas en las estructuras de ciertos organismos administrativos y en los procedimientos de toma de decisión por parte de ciertas administraciones públicas.

Relativo a la coordinación entre los distintos niveles de gobierno con injerencias en la CMR, el Juzgado de Morón ha trabajado como un foro que permitió alcanzar comportamientos más corporativos. Por ejemplo, instó a la OPDS, APRA y ACUMAR a unificar los criterios en sus tareas de fiscalización y control sobre los establecimientos ubicados en la Cuenca.

También se advierte que el Juzgado no funciona del mismo modo que lo hace la administración pública, sino que busca suplir los problemas asociados a su informalismo y a las consecuencias de la rotación de sus funcionarios, y los problemas de coordinación. El Juzgado, mediante conversaciones informales con los funcionarios, ha logrado comprometerlos más, informándolos sobre los parámetros que deben ser respetados y obligándolos a cumplir con los compromisos asumidos por funcionarios anteriores. Es posible afirmar que el tratamiento, la visibilidad y la impronta que le dio al caso la CSJN, han sido elementos que contribuyeron a que el tema Riachuelo, nunca deje de ser un tema de agenda pública. Todavía la Corte convoca a audiencias públicas, que son televisadas, en las cuales solicita a los obligados informen sobre los avances en el PISA. Estos procedimientos no solo mantienen un control por parte de la sociedad civil del avance, retroceso o estancamiento de la causa, identificando al mismo tiempo los responsables de los mismos, sino que también esta exposición incide de manera directa en el comportamiento de los obligados al saneamiento y mejora de las condiciones de la Cuenca Matanza Riachuelo.<sup>55</sup>

De este modo, podría decirse que se está logrando una continuidad institucional en la ejecución de las políticas públicas, principalmente las asociadas al PISA, que son guiadas por el Juzgado Federal encargado de la ejecución de la sentencia. El Poder Judicial, en este sentido, tiene un mayor grado de estabilidad que el poder político y se presenta como un actor neutral frente a los funcionarios.

No obstante los avances que se pueden ver a simple vista en la Cuenca, a once años de la primera sentencia los desafíos siguen siendo grandes. No obstante aún persiste una deuda enorme con los habitantes de Villa Inflamable, quienes aún no han sido relocalizados. Por otro lado es visible la deuda en materia de educación ambiental; y no me refiero solo a los agentes contaminantes mayores como las fábricas, las curtiembres o las industrias; sino que también existe y es evidente, la deuda con la sociedad. Hoy 2019 todavía hay gente que no

---

<sup>55</sup> Mínimo dos veces por año sale en los Diarios de mayor circulación, una nota referida al Riachuelo, al PISA, a la CSJN en el caso Mendoza. La última de este año antes del cierre del presente trabajo data del 12 de abril de 2019.

comprende la importancia de la separación de residuos, hay intendencias que aún mantienen vigentes viejas prácticas de instalación de basurales a cielo abierto, de no control, de sanción. Aún existen agentes contaminantes que no pueden predecir con el suficiente grado de anticipación los daños que causaran al medio ambiente.<sup>56</sup>

Tal vez una comprensión más profunda del por qué las agencias estatales no logran movilizar todas sus capacidades para hacer más efectiva una política pública para la CMR sea el eje de un futuro trabajo de investigación.



---

<sup>56</sup> Ver por ejemplo <https://www.infobae.com/sociedad/2019/04/12/encontraron-el-origen-del-olor-nauseabundo-que-invadio-el-sur-de-la-ciudad-de-buenos-aires/>

## Referencias bibliográficas.

- Aizen, M. (2014) *Contaminados. Una inmersión en la mugre del Riachuelo*. Ed. Debate.
- Auyero, J. (2013) *Pacientes del Esatdo*. Javier Auyero. Eudeba.
- Auyero, J. y Swistun, D. (2006) *Tiresias en Villa Inflamable. Hacia una cronografía de la dominación*. Sociohistórica N°19-20, 2006. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro de Investigaciones Socio Históricas.
- Bergallo, P. (2005) *Justicia y experimentalismo. La función remedial en el litigio público en Argentina*. Yale Law School. Yale Law School Legal Scholarship Repository.
- Bergallo, P. (2014) *La causa Mendoza. Una experiencia de judicialización cooperativa*. Texto publicado en: Gargarella, R. *Por una justicia dialógica*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires
- Berizonce, R. O. (2010) *Activismo Judicial y participación en la construcción de política pública*. Ed. Librería del Profesional LTDA.
- Carducci, P.S. (2016) *Puede Influirse en Política Pública a través de Procesos Judiciales? El rol del juez en el litigio de reforma estructural*. Ed. Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires.
- CELS. (2008) *Litigio Estratégico y Derechos Humanos. La lucha por el derecho*. CELS. Siglo XXI editores.
- Etchichuri, H.J. *Poder judicial, democracia y derechos sociales*. Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja” Año V, número 7, Invierno 2011. Facultad de Derecho – Universidad de Buenos Aires.
- Falbo, A. J., Hutchinson, T. (2010) *El derecho administrativo ambiental en la Provincia de Buenos Aires*. Ed. Platense
- Fallo 331:1622 CSJN “Beatriz Mendoza y otros c/ Estado Nacional s/ Daños derivados de la contaminación de la cuenca Matanza Riachuelo”



- Garcia de Entrerria, E., Fernández T. R. (1974) *Curso de Derecho Administrativo I*. Ed. Civitas S.A.
- La causa “Mendoza”: la relocalización de las familias y el derecho a la vida digna. Las personas no son cosas. Revista institucional de la Defensa Pública de la Ciudad de Buenos Aires, año 4, número 6, 2014.
- Merlinsky, G. (2013) *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Ed. Fondo de cultura económica (2013)
- Millón, J. (2009) Triunfos de papel. A propósito de Viceconte. Sup. Const.
- Nápoli, A., García Spil, J. Recomposición ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Informe Ambiental FARN 2010.
- Nino, C. (2005) *Fundamentos del derecho constitucional*. Ed. Astrea.
- Nosetto, L. (2014) Reflexiones teóricas sobre la judicialización de la política Argentina. CONICET-UBA.
- Oszlak, O. (2012) La formación del estado argentino. Orden, progreso y organización nacional. Ed. Ariel.
- Oszlak, O. (2006) Burocracia estatal: Política y Políticas Públicas. POSTdata revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. XI, 2006.
- Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo. Disponible en [www.acumar.gov.ar](http://www.acumar.gov.ar).
- Puga, M. (2008) A dónde va la Corte en las Causas Verbitsky y Riachuelo? “Ni uñas, ni dientes” intervenciones experimentalistas. Revista Colegio de Abogados de La Plata, año L, numero 69.
- Puga, M. (2013) “Litigio Estructural”. Tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Mariela Puga.
- Sabel, C. F., Simon, W. H. (2004) Desestabilization Rights: How public law succeeds. Harvard Law Review, vol 17, num.4.
- Sabel, C.F., Simon, W. (2017) Democratic Experimentalism. Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Subirats, J. (1989) Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. INAP.

- Sunstein, C. (2002) Risk and Reason: Safety, Law and the environment. Cambridge University Press.
- Verbic, F. (2008) El Caso Mendoza y la implementación de la sentencia colectiva. Lexis 0003/014097, 2008.
- Verbic, F. (2013) El remedio estructural de la causa Mendoza. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación.

#### Legislación:

- Constitución Nacional
- Constitución Provincial
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Ley 25.675 Política Ambiental Nacional
- Ley 26.168 Creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo
- Decreto PEN 92/2007 Creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo

#### Páginas web consultadas:

- [www.todosobrelacorte.com](http://www.todosobrelacorte.com)
- [www.acumar.gov.ar](http://www.acumar.gov.ar)
- [www.farn.org.ar](http://www.farn.org.ar)
- [www.acij.org.ar](http://www.acij.org.ar)
- [www.dpn.gob.ar](http://www.dpn.gob.ar)
- [www.academia.edu](http://www.academia.edu)
- [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)
- [www.scba.gov.ar](http://www.scba.gov.ar)
- [www.juscaba.gob.ar](http://www.juscaba.gob.ar)