CONSTITUCIÓN Y DERECHOS

CONSTITUCIÓN, JUSTICIA AMBIENTAL Y DERECHOS

EL CASO CUENCA MATANZA-RIACHUELO DE LA CORTE SUPREMA ARGENTINA

Esteban **Nader**

INSTITUTO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Colección

Constitución y Derechos





Mauricio Kuri González
Gobernador Constitucional

María Guadalupe Murguía Gutiérrez
Secretaria de Gobierno

Gustavo Arturo Leal Maya
Secretario de Finanzas

Mario Fernando Ramírez Retolaza
Oficial Mayor

Rogelio Flores Pantoja
Director del Instituto de Estudios Constitucionales

Constitución, justicia ambiental y derechos

El caso *Cuenca Matanza-Riachuelo* de la Corte Suprema argentina

Esteban Nader

Instituto de Estudios Constitucionales
del Estado de Querétaro
México, 2022

Primera edición: mayo de 2022

Constitución, justicia ambiental y derechos
El caso Cuenca Matanza-Riachuelo *de la Corte Suprema argentina*

© Esteban Nader

DR © Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro
Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
Av. 5 de Mayo, esquina Pasteur
Col. Centro, 76000, Querétaro, México

ISBN: 978-607-7822-87-5

Las opiniones del autor son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan una posición de la institución editora.

Derechos reservados conforme a la ley. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico ni mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso expreso del editor.

Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro

Coordinación editorial

Rogelio **Flores Pantoja**
Coordinación

Carolina **Hernández Parra**
María Andrea **Niño Rivera**
Edición

Felipe **Luna**
Formación

Contenido

Presentación 15

Introducción

I. Los estudios sobre el accionar de las cortes 20
II. Constructivismo *vs.* positivismo. 29
III. Un área de vacancia: los efectos de las sentencias estructurales y los estudios sobre política judicial a nivel subnacional 31
IV. Estructura del libro. 37

Capítulo I
Las cortes y las políticas públicas

I. Las cortes y su legitimación para incidir en políticas públicas 43
1.1. Del positivismo jurídico a la constitucionalización del derecho: la función de el/la juez/a en la actualidad. 46
1.2. Los procesos dialógicos y la legitimación de las cortes 50

1.3. Las distintas formas de intervención: remedios fuertes contra remedios débiles 55
1.4. Las cortes experimentales en el marco del sistema democrático 59
1.5. La jurisprudencia participativa empoderada 63
II. La Corte Suprema argentina y su etapa de relegitimación 66
2.1. Algunos datos sobre la trayectoria de la Corte Suprema argentina 67
2.2. Hacia la composición de la Corte Suprema actual . 74
2.3. El camino de relegitimación de la Corte a través de nuevas herramientas deliberativas y de transparencia (2004-2015). 80
2.4. El papel refundado de la Corte (la Corte *reloaded)* 81
2.5. La construcción de herramientas dialógicas y de transparencia: hacia un nuevo modelo de Corte Suprema . 84
III. Conclusiones 94

Capítulo II
El papel de la Corte Suprema argentina en el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo:* los efectos de su intervención

I. La Corte Suprema y el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo* 97
1.1. Una breve reconstrucción del escenario de la Cuenca Matanza-Riachuelo. 104
1.2. El caso *Mendoza* de la CMR, el *leading case* de los casos estructurales ambientales en Argentina. . . . 111
1.3. El caso *Cuenca Matanza-Riachuelo:* derechos fuertes, remedio moderado y monitoreo de cumplimiento de la sentencia fuerte 124
II. Los efectos de la intervención de la Corte Suprema en la CMR 128

2.1. El efecto de creación, coordinación y desbloqueo institucional 129
2.2. El efecto de cocreación de políticas públicas de la Corte en la CMR 184
2.3. La Corte y el efecto deliberativo producido en la CMR 213
2.4. El efecto social de la intervención de la Corte sobre la población de la CMR. 238
III. Conclusiones 289

Capítulo III
El efecto irradiador del caso *Cuenca Matanza-Riachuelo* sobre la Cuenca Salí Dulce del noroeste argentino: ¿el efecto impensado?

I. Una breve reconstrucción del escenario de la Cuenca Salí Dulce 301
II. El caso de la CSD, ¿una novela encadenada con el *leading case* de los casos estructurales ambientales en Argentina, el caso de la CRM?. 305
III. El papel de la Corte Suprema argentina en el caso *Cuenca Salí Dulce:* los efectos de su intervención 308
3.1. El efecto de judicialización de la problemática de la CSD 309
3.2. El efecto de producción de información pública en la CSD 316
3.3. El efecto de creación y coordinación institucional en la CSD 318
3.4. El efecto de políticas públicas en la CSD 321
3.5. Los efectos socioeconómicos: los resultados obtenidos a partir de la implementación de las políticas públicas creadas para resolver los problemas de la CSD 324

IV. Conclusiones 330

Conclusiones. 335

Bibliografía 343

Agradecimientos

Quiero agradecer especialmente a mi directora de tesis, la doctora Laura Clérico, y a mi codirectora, la doctora Leticia Vita, por haberme acompañado en este largo camino con su conocimiento y sus devoluciones. Sin ellas, llegar a este punto hubiese sido imposible. También quiero agradecer a los miembros del tribunal de defensa de mi tesis, la doctora Silvia Nonna, el doctor Martín Aldao y la doctora Manuela G. González, por haberse tomado el trabajo de leer mi investigación minuciosamente y por sus valiosos comentarios que hoy forman parte de este libro. Por último, agradecer a mi familia por el amor y apoyo de siempre, y a mi esposa y bello hijo Vicente, que será un motor para futuras investigaciones en la búsqueda de un mundo mejor.

Presentación

El libro que prologamos es producto de una investigación doctoral que tuvimos el gusto de acompañar durante varios años. Entre Argentina y Alemania y entre Alemania y Argentina. Es fruto de la universidad pública y del financiamiento público. Por eso queremos destacar, ante todo, el rol del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) y el del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD, por sus siglas en alemán) por su apoyo económico para el desarrollo de esta investigación. También queremos destacar y agradecer a la Universidad de Buenos Aires, a la Universidad Nacional de Tucumán y al Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público de Heidelberg por haber funcionado como lugares de trabajo, pero sobre todo de intercambio para el autor de esta obra. En efecto, este trabajo se nutre del diálogo interdisciplinario y transnacional. Logra, con mucho éxito, hacer dialogar un problema aparentemente local en términos globales.

El trabajo de Esteban Nader no esquiva discusiones engorrosas y difíciles. En sus primeras páginas, lidia con el extenso debate en torno a la falta de legitimidad democrática del poder judicial al intervenir en el diseño de políticas públicas en casos estructurales. Partiendo de una meticulosa reconstrucción de las argumentaciones y contraargumentaciones doctrinarias, la investigación se concentra en el caso de la legitimidad de la Corte Suprema de Justicia de Argentina y en el proceso de reconstrucción de esa legitimidad derruida durante los turbulentos años menemistas. En este punto, el trabajo de Nader introduce uno de los casos más resonantes y de mayor impacto estructural en

los que la Corte Suprema de Argentina se ha involucrado: el de la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Este caso ha sido muy observado desde el ámbito del derecho ambiental, constitucional y de los derechos humanos. Incluso, ha despertado el interés de la academia en diversas partes del mundo, pero el abordaje de Nader es novedoso. Este trabajo realiza un estudio en torno al impacto de la sentencia en términos de políticas públicas. Analiza los efectos directos, indirectos y simbólicos, y lo que hace de esta investigación un aporte especialmente original es que logra identificar un efecto irradiador en otro caso: el de la Cuenca Salí Dulce del noroeste argentino. En este punto la investigación innova nuevamente, trayendo un estudio de caso subnacional. Esta línea de trabajo es aún incipiente en Argentina y en América Latina.

Nos parece clave que esta investigación pueda ser leída más allá de Argentina y que, especialmente, lo sea en el ámbito latinoamericano. Nuestros países enfrentan, tal vez como nunca antes, un desafío estructural en términos de violaciones de derechos humanos, en general, y del derecho humano a un ambiente sano, en particular. La investigación que presentamos brinda herramientas analíticas para abordar el rol de las cortes y del poder judicial, en general, en este contexto. También, este trabajo nos invita a imaginar que una justicia que solucione los problemas de las personas de a pie es posible y que hay elementos concretos para ponerla a caminar.

Leticia Vita
Universidad de Buenos Aires/CONICET
Laura Clérico
Universidad de Buenos Aires,
Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen-Nürnberg/CONICET

Introducción

La cantidad de decisiones judiciales estructurales que pretenden discutir e incidir sobre cuáles son las mejores vías para desarrollar políticas públicas en casos donde existen vulneraciones sistemáticas de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)[1] ha ido en aumento en las últimas décadas, especialmente en el sur global.[2] Este fenómeno tiene que ver con

[1] Si bien, en general, se habla de DESC cuando se hace referencia a los derechos económicos, sociales y culturales, en consonancia con el Pacto Internacional que hace mención a estos derechos (PIDESC), en Latinoamérica esta concepción se ve ampliada a los derechos ambientales. En noviembre de 1998, en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se firmó el llamado Protocolo de San Salvador, en el cual se retomaron los contenidos del PIDESC y se ampliaron para la región de América Latina y el Caribe, al agregar derechos sobre el medioambiente y la protección de grupos específicos de población; a partir de entonces fueron DESCA. Es por ello que, a lo largo de este trabajo, utilizaremos las siglas DESCA.

[2] El término "sur global" se utiliza en trabajos recientes para hacer alusión a una serie de fenómenos que tiene que ver con un tipo de intervención de las cortes en el hemisferio sur que pretende incidir en casos estructurales en materia de DESCA. Algunos casos emblemáticos de litigio estructural en el sur global son: la T-025 de la Corte Constitucional colombiana sobre el caso de los desplazados en Colombia; el caso *Grootboom* del Tribunal Constitucional de Sudáfrica sobre el derecho a la vivienda digna en el asentamiento precario de Wallacedene, en Ciudad del Cabo; el caso *PULC* de la Corte Suprema de India sobre el derecho a la alimentación, por un elevado índice de malnutrición en el estado de Rajasthan; la Corte Suprema argentina, además del caso que se estudia en esta investigación, tuvo otros como el caso *Verbitsky* sobre las condiciones inadmisibles de las cárceles en la Provincia de Buenos Aires o el caso *Badaro,* sobre la actualización de las jubilaciones con respecto a los sueldos activos.

la inexistencia o la existencia de políticas públicas deficitarias que diseñan e implementan las agencias estatales responsables de brindar soluciones estructurales en países con grandes índices de desigualdad y pobreza, como la República Argentina.

Asimismo, este fenómeno tiene relación con el nuevo papel que los ordenamientos jurídicos contemporáneos otorgan al poder judicial, sobre todo con respecto al control judicial de constitucionalidad. Si bien el lugar que ocupan las cortes en el marco de los casos estructurales ha sido criticado por cierto sector de la doctrina, dos de los argumentos más consistentes que se utilizan son: por un lado, que carece de legitimidad democrática para encarar dichos procesos y, por el otro, que no tiene la capacidad institucional para inmiscuirse en políticas públicas, misión que correspondería a las ramas del poder ejecutivo y el legislativo.

Sin embargo, a lo largo del trabajo se observará que, contrariamente a lo que esgrimen estas críticas, las cortes pueden —mediante el uso de un tipo de activismo dialógico— convertirse en un motor de cambios sociales de una manera que no afecta estos principios democráticos. Esto, lejos de erosionar la democracia, puede servir para crear espacios o arenas complementarias que sean utilizadas para poner en la agenda pública problemáticas estructurales que permitan hacer exigibles a los DESCA, sobre todo los de una gran parte de la población que aún se encuentra sumergida en graves situaciones de pobreza y desigualdad.

En ese sentido, esta investigación busca alejarse de la perspectiva de la ciencia jurídica que reduce la tarea del jurista a establecer solo si un derecho ha sido o no vulnerado en un caso determinado,[3] relegando una parte fundamental de la ecuación que tiene que ver con la fijación de remedios idóneos para evitar esa vulneración de derechos. Se expondrá a lo largo de esta obra que los remedios, y sobre todo los mecanismos de monitoreo del cumplimiento de esas órdenes, cumplen un papel central para garantizar el éxito de las intervenciones estructurales de una corte.

[3] Levinson, Daryl J., "Rights Essentialism and Remedial Equilibration", *Columbia Law Review*, Nueva York, vol. 99, núm. 4, 1999, pp. 857-940.

De la misma manera, es importante afirmar, aunque resulte redundante, que en esta investigación se parte de la base de que los DESCA y los derechos civiles y políticos son igualmente exigibles. Si bien en la práctica persisten ciertas diferencias a lo largo del mundo, estas se derivan de algunos malos entendidos.[4] Se demostrará que los casos estructurales exitosos, como el *de la Cuenca Matanza-Riachuelo* (CMR), parten de una concepción de exigibilidad fuerte de los DESCA.

Esta investigación procura, en un primer momento, contrarrestar los argumentos sobre la falta de legitimidad democrática de los poderes judiciales para ejercer el control judicial de constitucionalidad e intervenir en el diseño de políticas públicas en casos estructurales a través de herramientas que generen un activismo dialógico.

En un segundo momento, pretende describir cómo el cambio de los magistrados de la Corte, la estabilización de la cantidad de años en la que estos permanecen en el cargo y la búsqueda de una relegitimación a través de la utilización de herramientas dialógicas, luego de un periodo como el de los años noventa, que se caracterizó por índices de baja legitimidad y falta de independencia de esta, le permitió ocupar un nuevo lugar dentro del sistema de frenos y contrapesos democrático. Esto favoreció que, entre otras cosas, pudiese intervenir en un caso de tal envergadura como el de la contaminación de la CMR.

En un tercer momento, se analiza cómo impactan las decisiones judiciales en el diseño de políticas públicas en el marco de casos estructurales, lo que plantea, al menos en el ámbito de Latinoamérica, un aspecto novedoso de investigación. Para ello, a través de un abordaje de tipo constructivista, se describirá cómo la intervención de la Corte Suprema argentina en un caso seleccionado deliberadamente por tener las características de un proceso estructural —el de la contaminación de la CMR— produjo

[4] Cali, Basak y Koch, Anne, "La explicación del cumplimiento: las lecciones aprendidas de los derechos civiles y políticos", en Langford, Malcolm; Rodríguez Garavito, César y Rossi, Julieta (eds.), *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento*, Bogotá, Dejusticia, 2017, pp. 65 y 66.

efectos directos, indirectos y simbólicos, dentro de los cuales se detectó un efecto novedoso como lo es el irradiador sobre la Cuenca Salí Dulce del noroeste argentino.

I. Los estudios sobre el accionar de las cortes

Desde mediados de la década de 1980, las ciencias jurídicas y otras disciplinas afines comenzaron a concentrar su atención en diversos fenómenos asociados con jueces, cortes y sistemas de justicia a través de estudios sociojurídicos.[5] Entre estos pueden identificarse diferentes vertientes: el realismo jurídico, los estudios críticos del derecho y las perspectivas constructivistas del derecho y la sociedad, teoría que utilizaremos para el abordaje de los efectos de la intervención de la Corte en el caso de la CMR.[6]

Muchas de las líneas de investigación sociojurídicas nacieron bajo la influencia del realismo jurídico estadounidense, que surge como contrapunto del formalismo jurídico. Este último sostiene de forma simplificada que, en general, los jueces deciden los casos basándose en reglas y razones jurídicas que llevan, en muchos casos, a resultados únicos. El realismo jurídico pretende poner en crisis esta teoría sosteniendo, en primer lugar, que el derecho sufre de un grado elevado de indeterminación que imposibilita soluciones únicas. También propone demostrar, mediante el estudio empírico de las decisiones judiciales, que los jueces no deciden fundamentalmente con base en el derecho, sino que existe una multiplicidad de causalidades que llevan a estos a resolver de una u otra manera la solución de un caso concreto.[7]

---

5 Para ver un panorama profundizado de estos estudios, Ansolabehere, Karina, "Los derechos humanos en los estudios sociojurídicos", en Estévez, Ariadna y Vázquez, Daniel (coords.), *Los derechos humanos en las ciencias sociales. Una perspectiva multidisciplinaria*, México, FLACSO, 2010.

6 *Idem*.

7 Leiter, Brian, "Realismo jurídico estadounidense", *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho,* México, IIJ-UNAM 2015, vol. 1, pp. 241-276.

En Latinoamérica, y más específicamente en Argentina, se produjeron una serie de investigaciones empíricas desde la teoría realista que proporcionaron información novedosa sobre el comportamiento de la Corte Suprema y consolidaron una línea de investigación.

En las últimas décadas, abogados, politólogos y economistas, entre otros, intentaron explicar la naturaleza de la relación entre el poder judicial y el poder ejecutivo,[8] los patrones de interacción entre el Congreso y las cortes,[9] y la forma en que la opinión pública influye sobre el comportamiento de los tribunales.[10] ¿Cuál es el comportamiento de las distintas presidencias de la Corte desde el resurgimiento de la democracia a partir del análisis de sus sentencias y también sus acordadas?[11]

Diversas investigaciones se orientan hacia las nuevas formas de intervención de las instituciones judiciales en el sistema político, por ejemplo, el fenómeno de la judicialización de la política[12]

---

8 Helmke, Gretchen, *Courts under Constraints: Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005; Laryczower, Matías; Spiller, Pablo T. y Tommasi, Mariano, "Un enfoque estratégico para entender el comportamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional*, Buenos Aires, 2000; Laryczower, Matías; Spiller, Pablo. T. y Tommasi, Mariano, "Judicial Lobbying: The Politics of Labour Law Constitutional Interpretation", *American Political Science Review*, Washington, vol. 100, 2006, pp. 85-97.

9 Vanberg, Georg, "Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review", *American Journal of Political Science*, Michigan, vol. 45, 2001, pp. 346-361.

10 Staton, Jeffrey K., *Judicial activism and public authority compliance: the role of public support in the Mexican separation-of-powers system*, Washington, Department of Political Science-Washington University, Thesis (Ph. D.), 2002.

11 Clérico, Laura y Gaido, Paula (dirs.) y Orunesu, Claudina (ed.), *La Corte y sus presidencias. La Corte Enrique Santiago Petracchi I,* Ad Hoc, Buenos Aires, 2021.

12 Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patrizia, *The power of judges. A comparative study of courts and democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2002; Domingo, Pilar, "Judicialization of Politics: The Changing Political Role of the Judiciary in Mexico", en Sieder, Rachel; Schjolden, Line y Angell, Alan (eds.), *The Judicialization of Politics in Latin America,* Nueva York, Palgrave McMillan, 2005.

o el papel del poder judicial en las transiciones a la democracia.[13] El tema que generó mayor interés fue la capacidad de los poderes judiciales para actuar en estos procesos de manera independiente y controlar a los otros poderes del Estado.[14]

En esta línea de investigación pueden observarse indicios valiosos con respecto a la influencia de las cortes en el diseño de las políticas públicas. Por ejemplo, algunos autores sugieren que la mayor o menor cohesión del poder político influye de manera directa sobre la capacidad de la Corte Suprema de involucrarse en el proceso que conduce a la formación de políticas públicas.[15] Ferejohn[16] sostiene que, cuando el mismo partido político controla a los poderes ejecutivo y legislativo, las posibilidades de que la Corte invalide algún aspecto de una política regulada por ley son muy bajas. En cambio, si distintos partidos controlan dichos poderes y, por tanto, no existe una mayoría clara, la capacidad real de influencia de la Corte se incrementa.

Otros autores, como Herrero y Helmke, demostraron un comportamiento similar en el caso argentino. Cuando el poder ejecutivo ejerce el control sobre el Congreso (es decir, cuando el partido político del presidente tiene mayoría en la legislatura), se incrementan las probabilidades de que la Corte Suprema apoye, a través de acción o inacción, las políticas del ejecutivo.[17] También se comprobó que cuando el escenario electoral favorece la continuidad del presidente en ejercicio, la cantidad de fallos contra el ejecutivo se ve disminuida; mientras que los escenarios electora-

13 Stotzky, Irwin P., *Transition to democracy in Latin America: the role of the judiciary*, Boulder, Westview Press, 1993.

14 Nino, Carlos Santiago, *Juicio al mal absoluto*, Buenos Aires, Emecé, 1997 y Teitel, Ruti G., *Transitional justice*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

15 Dahl, Robert, "Decision-making in a Democracy: The Supreme Court as a National policy-maker", *Journal of Public Law*, Yale University, 1957, núm. 6, pp. 279-295.

16 Ferejohn, John, "Judicialización de la política, politización de la ley", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, 2007, *http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=42118402*

17 Herrero, Álvaro, "La incidencia de la Corte Suprema de Justicia en la formulación de políticas públicas: una exploración empírica del caso argentino", *Revista Política*, Chile, vol. 49, 2011, pp. 71-106.

les adversos habrían motivado un aumento de dichas sentencias. Helmke[18] caracteriza a este comportamiento como defección estratégica.

En esta misma dirección, investigaciones como la de Pereira concluyen que en contextos marcados por la falta de independencia judicial, altos niveles de deslegitimación judicial y un alto nivel de visibilidad pública de los asuntos judiciales, a los que caracteriza como ambientes hostiles al poder judicial, los jueces intentarán contar con el apoyo de la opinión pública y, al mismo tiempo, evitar los conflictos políticos con el Gobierno en turno. Como resultado de esta situación, las decisiones judiciales serían tomadas bajo la base de cálculos que contemplen tanto la reacción de la opinión pública como la reacción del Gobierno. Esto lleva a que el nivel de intervenciones de los jueces se incremente cuando la tolerancia del Gobierno sobre decisiones en contra de sus preferencias sea más alta y la opinión pública parezca apoyar estas decisiones.[19]

Herrero sostiene que la Corte Suprema de Argentina ha evitado constantemente obstruir las preferencias políticas del presidente. Este comportamiento sería motivado por algunas consideraciones estratégicas que tienen que ver con que, la mayoría de las veces, el tribunal supremo ha operado bajo un Gobierno unificado. Esto aumenta las posibilidades de ser castigado por las decisiones que se tomen en contra del Gobierno. Asimismo, destaca otros dos factores que también explican este comportamiento: por un lado, las normas procesales conceden un amplio margen de apreciación del tribunal supremo sobre su expediente, lo que le permite a este seleccionar estratégicamente el tiempo de sus decisiones y, por el otro, los recurrentes golpes de Estado y la fragilidad democrática han producido ataques contra la Corte que se materializaron en juicios políticos, despidos irregulares y ampliaciones de la misma. También se observa la particularidad de que los políticos ejercen un amplio control sobre las promociones

18 Helmke, Gretchen, *op. cit*.

19 Pereira, José Roberto Gabriel, *Judicial Decision in Hostile Environments: Judges, Executives, and the Public in Argentina (2004-2010)*, Oxford, St Hugh's College-University of Oxford, Thesis (Ph. D.), 2014.

judiciales, lo que les permite bloquear las carreras de los jueces independientes que ejercen un control sobre el poder político.[20]

Otro grupo de trabajo se preocupó por profundizar sobre la teoría de los derechos humanos, intentando dar una mayor precisión a los estándares judiciales de aplicación de los derechos sociales[21] con la finalidad de impulsar su utilización por parte de órganos judiciales, tanto nacionales como internacionales. [22]

No obstante, aún no existe una línea de investigación consolidada ni demasiada evidencia sobre la forma en que el accionar de la Corte Suprema de Justicia de la Nación impacta en el diseño de políticas públicas en Argentina, aunque sí existen una serie de trabajos precursores.[23]

---

20 Herrero, Alvaro, *Court-Executive Relations in Unstable Democracies: Strategic Judicial Behaviour in Post-Authoritarian Argentina (1983-2005)*, Oxford, St. Antony's College-University of Oxford, Thesis (Ph. D.), 2007.

21 Arango, Rodolfo, *Derechos, constitucionalismo y democracia*, Bogotá, Universidad Externado, 2004; Arango, Rodolfo, *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Bogotá, Legis, 2005; Clérico, Laura, "Las otras caras de los derechos sociales: las obligaciones iusfundamentales y la desigualdad estructural", AA. VV., *La Corte y los derechos 2005/2007*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007; Clérico, Laura, *Die Struktur der Verhältnismäßigkeit*, Baden-Baden, Nomos, 2001; Clérico, Laura, *El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional,* Buenos Aires, Eudeba, 2009; Clérico, Laura, *Derechos y proporcionalidad: violaciones por acción, por insuficiencia y por regresión. Miradas locales, interamericanas y comparadas*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018; Fazio, Federico de, *Teoría principialista de los derechos sociales*, Madrid, Marcial Pons, 2019.

22 Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura, *La revisión judicial de las políticas sociales: estudio de casos,* Buenos Aires, Editores Del Puerto, 2009; Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2004; Abramovich, Víctor; Courtis Christian y Añón, María José, *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003; Courtis, Christian, *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales,* Buenos Aires, Editores Del Puerto, 2006.

23 Bergallo, Paola, "Apuntes sobre justicia y experimentalismo en los remedios frente al litigio de derecho público", *Jurisprudencia Argentina,* Buenos Aires, núm. 12, 2006-II; Bergallo, Paola, *Unleashing health rights in argentine courts: from the myth of rights to the politics of rights*, California, Stanford University, Thesis (Ph. D), 2013; Puga, Mariela, *Litigio y cambio social en Argentina y Colombia*, Buenos Aires, CLACSO, 2012; Puga, Mariela, *Litigio estructural*, Buenos Aires, Facultad de Derecho- Universidad de Buenos Aires, tesis doctoral, 2013.

En otros países, especialmente en Estados Unidos, existen valiosos antecedentes en el tema, comenzando con el trabajo seminal de Dahl[24] y pasando por la obra de Shapiro.[25] Diversos investigadores han procurado entender la forma en que las instituciones judiciales intervienen en la formación de las políticas públicas en temas diversos, como la regulación de la economía, el diseño de políticas educativas[26] y la reforma de los sistemas carcelarios,[27] aunque estos trabajos poco dicen sobre la etapa de la implementación y los efectos que producen estas intervenciones remediales.

Si se mira fuera de Estados Unidos sucede algo similar: en general, los estudios se han centrado en derechos civiles y políticos.[28] No obstante, en los últimos años aparecieron excepciones a ese patrón y se ha visto un incremento de los estudios sobre los efectos de sentencias sobre DESCA. Ello incluye estudios transversales sobre varios países como los de Gauri y Brinks[29] y Yamin y Gloppen.[30]

---

24 Dahl, Robert, *op. cit*.

25 Shapiro, Martin, *The Supreme Court and administrative agencies*, Nueva York, Free Press, 1981; Shapiro, Martin, *Courts, a comparative and political analysis,* Chicago, University of Chicago Press.

26 Rosenberg, Gerald, *The hollow hope: can courts bring about social change?,* Chicago, University of Chicago, 1991.

27 Feeley, Malcom y Rubin, Edward L., *Judicial policy making and the modern state: how the courts reformed America's prisons,* Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

28 Goldsmith, Jack y Posner, Eric, *The limits of International Law*, Nueva York, Oxford University Press, 2005; Cali, Basak y Wyss, Alice, *Why do Democracies comply with Human Rights judgments? A comparative analysis of the UK, Ireland and Germany*, working paper, 2011; Hillebrech, Courtney, *Domestic Politics and International Human Rights Tribunals: the problem of compliance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014; Ginsburg, Tom y McAdams, Richard, "Adjudicating in Anarchy: An expressive theory of international dispute resolution", *45 William and Mary Law Review*, Williamsburg, 2004.

29 Gauri, Varun y Brinks, Daniel, *Courting Social Justice: Judicial enforcement of social and economic rights in the developing world*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008.

30 Yamin, Alicia Ely y Gloppen, Siri, *Litigating Health Rights: Can Courts bring more justice to health*, Cambridge, Harvard University Press, 2011.

Otros estudios, como los de Langford[31] y Rodríguez Garavito,[32] profundizan sobre los efectos de las sentencias en un solo país, y estudios como los de Heywood[33] y Wilson[34] se centran en la investigación de casos estructurales concretos.

Recientemente, Langford, Rodríguez Garavito y Rossi[35] coordinaron una publicación que es, tal vez, la obra colectiva que con mayor profundidad se aboca a estudiar los efectos que producen las intervenciones judiciales en materia de DESCA en el mundo entero. Este reúne artículos de gran relevancia para esta investigación, como la intervención del tribunal supremo de la India sobre el derecho de la alimentación o las de la Corte Constitucional sudafricana en diversos temas.

Más allá de las teorías normativas sobre la forma en que idealmente se concibió el papel del poder judicial en el sistema constitucional de cada país, el objetivo central del enfoque de estas investigaciones consiste en entender cómo las instituciones judiciales operan en la práctica, procurando identificar de manera empírica patrones concretos de interacción entre el sistema de justicia y los actores responsables de la formulación de políticas estatales. En Argentina y América Latina el estado del análisis académico en esta materia aún se encuentra en una etapa embrionaria.[36]

---

31 Langford, Malcom *et al.* (eds.), *Socio-Economics Rights in South Africa: Symbols or Substance?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

32 Rodríguez Garavito, César, "The Judicialization of Health Care: Symptoms, diagnosis and prescriptions", en Peerenboom, Randall y Ginsburg, Tom (eds.), *Law and Development of Middle-Income Countries: Avoiding the Middle-Income Trap*, New York, Cambridge University Press.

33 Heywood, Mark, "South Africa's treatment action campaign: Combining Law and Social Mobilization to realize the rights to health", *Journal of Human Rights Practice*, vol. 1, 2009, pp. 14-36.

34 Wilson, Stuart, "Litigating Housing Rights in Johannesburg´s inner City", *South African Journal of Human Rights*, vol. 27, núm. 3, 2011.

35 Langford, Malcom; Rodríguez Garavito, César y Rossi, Julieta (eds.), *op. cit*.

36 Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, "Un giro en los estudios sobre derechos sociales. El impacto de los fallos judiciales y el caso del desplazamiento forzado en Colombia", en Arcidiácono, Pilar (coord.), *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina,* Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2010.

Un grupo reciente de trabajos profundiza sobre el estudio empírico de casos de la Corte Suprema argentina desde una perspectiva sociojurídica. Dichos estudios están centrados en el análisis de los casos estructurales emblemáticos de la Corte: *Verbitsky, Mendoza* y *Badaro I y II* y en casos individuales sobre el derecho a la salud.

Bergallo[37] realiza un estudio sobre cómo las cortes impactan en políticas públicas en materia de salud, y aborda el caso *de la Cuenca Matanza-Riachuelo* solo desde la perspectiva del impacto que produce la intervención del tribunal en políticas públicas en materia de salud. Puga[38] analiza la interrelación de los distintos actores en casos de litigio de interés público, abordando de manera sintética el caso *Mendoza*. Procura dilucidar si en este caso se aplica el modelo experimentalista y responde a este interrogante de manera negativa. Abramovich y Pautassi,[39] como compiladores y autores, engloban casos de distintos tribunales sobre temáticas diferentes y se analiza cómo estos influyen en políticas públicas.

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS),[40] mediante una compilación de artículos, pretende diagramar en casos en los que la organización tuvo intervención, la manera en que, mediante el litigio estratégico de interés público, las organizaciones de la sociedad civil pueden incidir en políticas públicas a través de la intervención de los tribunales. Herrero[41] también explora el impacto de la Corte Suprema en materia previsional, analizando los casos *Badaro I* y *II*.

Sigal, Rossi y Morales[42] indagan los impactos que produjeron algunos casos de litigio de interés público promovidos ante la

---

37 Bergallo, Paola, *Unleashing health rights..., cit*.

38 Puga, Mariela, *Litigio y cambio social..., cit*. y Puga, Mariela, *Litigio estructural..., cit*.

39 Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura, *op. cit*.

40 CELS, *La lucha por el derecho*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2008.

41 Herrero, Álvaro, "La incidencia de la Corte Suprema de Justicia...", *cit*.

42 Sigal, Martín; Rossi, Julieta y Morales, Diego, "Argentina: implementación de casos colectivos", en Langford, Malcolm; Rodríguez Garavito, César y Rossi, Julieta. (eds.), *op. cit.,* pp. 172-216.

Corte Suprema y otros tribunales inferiores. Se focalizan solo en los efectos instrumentales o materiales directos de las decisiones de estos tribunales. Concluyen que los casos colectivos pueden acarrear algún grado de dificultad a la hora de implementarse, pero tienden a ser cumplidos, mientras que los casos colectivos estructurales, dada su complejidad, generalmente se enfrentan con niveles de dificultad superiores para su implementación. Empero, observan que la participación activa de las personas afectadas y las organizaciones de derechos humanos influyen de manera positiva, tanto en el tribunal que tiende a optar por una actitud más activista como en las agencias estatales responsables de aplicar las ordenes remediales, que tienden a ser menos reticentes para implementarlas. Esta interacción contribuye a generar un mayor diálogo que redundaría en mejores acuerdos, donde se consideren un mayor número de intereses afectados y sean más comprensivos, estables y sostenibles por el Estado.

La obra de Merlinsky,[43] con fuerte acento sociológico, realiza una reconstrucción del caso *de la Cuenca Matanza-Riachuelo*, del proceso que se llevó a cabo en la Corte y del lugar que algunos actores fundamentales ocuparon en este, como la Defensoría del Pueblo.

Estos trabajos forman parte de líneas de investigación que tienen por objeto reconstruir el espectro de medidas ordenadas por tribunales, su cumplimiento y los resultados prácticos de esas novedosas intervenciones de la Corte Suprema argentina y otros tribunales, mediante las cuales pretenden incidir en el accionar de agencias gubernamentales para favorecer la efectivización de derechos postergados, especialmente de grupos en situación de vulnerabilidad, a través del diseño e implementación de políticas públicas.

En Latinoamérica, una investigación seminal que aborda el impacto de las cortes en políticas públicas es la de Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco. En esta se analiza cómo la Corte Constitucional colombiana ha incidido en la grave situación que viven los desplazados en Colombia. Ello se hace desde un enfo-

[43] Merlinsky, Gabriela, *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del riachuelo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica Argentina, 2013.

que sociojurídico, desarrollado a través de la teoría constructivista, y procura captar no solo los efectos materiales directos de la intervención del tribunal, sino también los indirectos e inclusive los efectos simbólicos.[44]

II. Constructivismo *vs.* positivismo

En general, en el mundo del conocimiento y, en particular, en el mundo de las investigaciones jurídicas, se viene plasmando un irreversible cambio de paradigmas en cuanto a los enfoques o teorías desde las cuales se debería abordar el estudio de los distintos fenómenos. En este sentido, se observa un cambio desde posturas que fueron netamente positivistas —visión que tiene que ver con una forma dualista de investigar, donde investigador y objeto investigado carecen de una relación directa, donde la objetividad de la investigación proviene de la distancia autoimpuesta por el investigador— hacia otro paradigma que surge en abierta contradicción con los postulados positivistas y se cataloga como constructivista. Este pretende replantear lo que conocíamos como la realidad social y la forma de llegar a ella.

El constructivismo, como tesis epistemológica, se centra en la acción significativa del sujeto sobre el mundo a partir del supuesto fundamental de la ruptura con cualquier forma de dualismo entre sujeto y objeto. Según Aranda Sánchez:[45]

> [...] la realidad se conoce a través del sujeto, de sus percepciones, así como del sentido de la acción, es decir, que la realidad solo es cognoscible por medio de la interpretación, y esta es reflexiva con relación al contexto y el discurso. Esto implica que el objeto de es-

---

44 Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia,* Bogotá, Dejusticia, 2010 y Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Juicio a la exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el sur global,* Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2015.

45 Aranda Sánchez, José, "Constructivismo y análisis de los movimientos sociales", *Ciencia Ergo Sum*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 9, núm. 3, 2002, p. 219.

> tudio son los sujetos y las relaciones que se establecen entre ellos, por lo que resulta esencial el código de información con base en el cual las personas otorgan un significado a la realidad, y de acuerdo con él actúan cotidianamente.[46]

Siguiendo esta idea, se pueden mencionar algunos ejes en torno a los cuales el constructivismo toma posición y que lo define en la discusión epistemológica como alternativa al positivismo. Un punto medular lo constituye el posicionamiento del sujeto, al que se le reconoce un papel activo, tanto individual como colectivo. También está el problema del estatus de la realidad que es referencia del conocimiento. Por último, el proceso de producción de este replantea preguntas y produce teorizaciones sobre el sujeto, la realidad y la producción de conocimiento, que son un aporte que revitaliza la producción de estudios dentro del campo de las ciencias sociales.[47]

El constructivismo, en definitiva, ofrece importantes aportes para la proyección de una ciencia social crítica capaz de superar el obstruccionismo epistémico proveniente tanto de las visiones positivistas como de posiciones relativistas. En un terreno contemporáneo, el constructivismo aporta también una revitalización de la teoría social que estudia los temas clásicos del pensamiento social, pero con un horizonte superador, para lo cual se requieren otros debates. Según Retamozo, "el constructivismo es un campo necesario para quienes realizan sus investigaciones fuera de dogmas y relativismos, y siguen buscando. Se constituye así en un elemento indispensable para su propia superación en el campo de las ciencias sociales".[48]

Si bien estos tipos de enfoques no son utilizados a menudo en el ámbito del derecho en Latinoamérica, muy influenciado por los estándares positivistas, existen algunos estudios precursores

---

46 Berger, Peter y Luckman, Thomas, *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1998, pp. 164 y ss.

47 Retamozo, Martín, "Constructivismo: epistemología y metodología en las ciencias sociales", en Garza Toledo, Enrique de la y Leyva, Gustavo (eds.), *Tratado de metodología de las ciencias sociales: perspectivas actuales*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 327.

48 *Ibidem*, p. 345.

que sí lo hacen.[49] Esta teoría nos permite observar desde otra mirada en la realidad para realizar estudios de tipo empíricos con enfoques diferentes y novedosos.

Este posicionamiento debe servir en el ámbito de esta investigación para dar respuesta a varios interrogantes: ¿cómo funcionan nuestras instituciones? ¿Cómo impactan estas en el diseño de las políticas públicas? ¿Cómo funcionan los movimientos sociales? ¿Cuál es la significación que tiene el derecho o ciertos conceptos para ciertos grupos de colectivos? ¿Es posible procurar cambios sociales contrahegemónicos a través de instituciones creadas para mantener esa hegemonía? En definitiva, para observar si el derecho puede funcionar como emancipador,[50] más aún en un subcontinente latinoamericano que ostenta grandes índices de desigualdad.

III. Un área de vacancia: los efectos de las sentencias estructurales y los estudios sobre política judicial a nivel subnacional

Como se mencionó, existe una especie de vacancia académica con respecto al análisis de sentencias de la Corte Suprema argentina desde una perspectiva empírica, y los efectos que estas producen en el diseño de políticas públicas. Aunque pueden observarse algunos trabajos que van en esa dirección y procuran mostrar la importancia del análisis empírico de casos de la Corte y los efectos que sus decisiones producen, esta línea investigativa se encuentra en un estado embrionario que precisa ser consolidado.

A lo largo de esta investigación se describirán los efectos que la intervención de la Corte tuvo en un caso paradigmático y estructural como el de la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo y el efecto irradiador que este tuvo sobre la Cuenca Salí

[49] Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Cortes y cambio social..., cit*.

[50] Sousa Santos, Boaventura de, *Derecho y emancipación,* Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición, Pensamiento jurídico contemporáneo 2, 2012.

Dulce del noroeste argentino, con el objetivo de seguir consolidando esta línea de investigación. Esto permitirá observar, al menos en el caso concreto, de qué manera funcionan las instituciones argentinas y si la vía judicial es idónea para materializar el acceso a derechos que son negados, especialmente a grupos que se encuentran en situaciones de desventaja.

En cuanto al análisis de los efectos de la intervención de la Corte sobre los casos seleccionados, a lo largo de este trabajo se utilizará una aproximación teórica y una metodología amplia, para lo cual me apoyaré en herramientas de estudios sociojurídicos que han indagado de manera reciente en el impacto de las intervenciones de las cortes en políticas públicas. En ese sentido, buscaré captar no solo los efectos materiales directos e inmediatos, sino también sus consecuencias indirectas y simbólicas.[51]

Para este análisis utilizaré una visión constructivista[52] sobre la relación entre el derecho y la sociedad, que dista de la visión neorrealista, centrada solo en los efectos instrumentales y directos de los fallos. Los neorrealistas tienden a identificar a la ley principalmente en términos instrumentales, determinados y positivistas. Estos solo toman en cuenta las acciones institucionales dirigidas a producir ciertos cambios de conducta que generen efectos directos y tangibles.[53] Rosenberg,[54] en uno de los trabajos que definen esta corriente, se ocupa de mensurar los efectos del conocido caso de la Corte Suprema de los Estados Unidos, *Brown vs. Board of Education,* de 1954, donde el máximo tribunal estadounidense pretendió incidir en las políticas de segregación racial que se producían en las escuelas de dicho país.

Sus conclusiones, a diferencia de la opinión dominante del caso *Brown* —que sostiene que este tuvo un fuerte impacto y pro-

---

51 Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Cortes y cambio social..., cit*. y McCann, Michael, *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization,* Chicago, Chicago University Press, 1994.

52 *Idem*.

53 McCann, Michael, "Law and Social movements: Contemporary Perspectives", *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 2, 2006, p. 21.

54 Rosenberg, Gerald, *The Hollow Hope. Can the Courts bring about social change?,* Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

dujo un cambio de importancia en lo que refiere a las relaciones raciales en Estados Unidos—, fue que la sentencia tuvo efectos magros sobre la cuestión central que pretendía resolver. Para el autor, los estados del sur tuvieron una gran reticencia a dar cumplimiento al fallo, y que no fue este, sino la movilización civil y política que se produjo en la década de los sesenta y la legislación antidiscriminación que surgió de ella, las que lograron quebrar la segregación racial. Tal vez esta mirada segmentada no le permitió observar que justamente estas movilizaciones pueden haber surgido como un efecto indirecto, e inclusive simbólico, de la intervención de la Corte estadounidense.

En la vereda opuesta se encuentran autores como MacCann, para quien los efectos indirectos del litigio y el activismo judicial son a menudo más importantes que los efectos directos. Él sostiene que:

> [...] aunque con frecuencia las victorias judiciales no se traducen automáticamente en el cambio social deseado, pueden ser importantes en el largo plazo. Pueden además tener efectos simbólicos importantes en el sentido que tienden a modificar la percepción del problema y de alternativas de soluciones que tienen los distintos actores sociales, lo que lleva en definitiva a un cambio paulatino aunque sostenido de la situación de fondo. [55]

En esa misma sintonía, autores como Bourdieu[56] destacan también la importancia de los efectos simbólicos que producen las decisiones judiciales. Estas tienden a legitimar las posiciones de los demandantes, provocando inexorablemente efectos indirectos en las relaciones sociales o en las percepciones de los agentes estatales. Argumenta que "estos análisis, que pueden parecer muy alejados de la realidad de la práctica jurídica, son indispensables para comprender justamente el principio de este poder simbólico".[57]

---

55 MacCann, Michael, *Rights at Work..., cit*., p. 283.

56 Bourdieu, Pierre, "La fuerza del derecho: elementos para una sociología del campo jurídico", en Bourdieu, Pierre y Teubner, Gunther, *La fuerza del derecho*, Bogotá, Universidad de los Andes-Siglo del Hombre Editores, 2000.

57 *Ibidem*, p. 200.

El trabajo seminal, a nivel latinoamericano, de Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco[58] marca la tendencia de este tipo de estudios sociojurídicos en la región. Pretende mostrar, de una manera amplia, de qué forma las cortes impactan en políticas públicas en casos estructurales cuando los otros poderes del Estado se mantienen inertes ante una realidad de violaciones sistemáticas de derechos humanos.

La tipología creada por Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco[59] —que, como mencionamos, procura captar tanto los efectos directos como los indirectos y simbólicos de las sentencias de tipo estructural— se puede observar en el gráfico 1.

Gráfico 1.
Tipos de efectos de las intervenciones judiciales

	Directos	*Indirectos*
Instrumentales o materiales	Diseño de política pública ordenada por la sentencia.	Formación de coaliciones activistas para incidir en el tema sentencia.
Simbólicos	Definición y percepción del problema como violación de derechos.	Transformación de la opinión pública sobre la urgencia y gravedad del problema.

Fuente: Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010.

Como puede observarse en el gráfico, el eje horizontal muestra que las sentencias pueden tener efectos directos e indirectos. Los directos tienen que ver con conductas que los remedios ordenan, e inciden de modo directo en las partes del caso, ya sea litigantes, destinatarios de las órdenes (agencias estatales), beneficiarios o terceros.[60]

Los efectos indirectos son todas las consecuencias que, no estando ordenadas en el fallo, se derivan del mismo y afectan

[58] Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Cortes y cambio social..., cit.,* y Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Juicio a la exclusión..., cit*.

[59] *Ibidem*, p. 24.

[60] *Idem*.

no solo a los actores del caso, sino a cualquier otro actor social.[61]

Del otro lado, el eje vertical muestra que las intervenciones judiciales pueden tener efectos instrumentales y simbólicos. Los instrumentales implican cambios materiales en la conducta de individuos o grupos.[62] Los simbólicos tienen que ver más bien con cambios de ideas, percepciones y del imaginario social sobre el tema que se encuentra en litigio.[63]

El entrecruzamiento de las tipologías puede dar lugar a cuatro tipos de efectos: *1)* instrumentales directos, que podrían ser: el dictado de una norma o el diseño de una política pública o programa ordenado por el/la juez/a; *2)* instrumentales indirectos, que tendrían que ver con la entrada de nuevos actores en el debate como organizaciones de la sociedad civil, que se ven atraídas por la posibilidad de incidir en la problemática en el marco del proceso; *3)* efectos simbólicos directos, que tienen que ver más con cambios ideológicos o culturales a partir del caso, por ejemplo, el cambio de la percepción pública del problema, cuando pasa a ser concebido a partir del lenguaje que utilizan las cortes, y *4)* los efectos simbólicos indirectos, que podrían estar relacionados con la legitimación de la visión propuesta del problema social por parte de los litigantes o la transformación de la opinión pública sobre la gravedad o urgencia del problema.[64]

Retomando la discusión entre neorrealistas y constructivistas, mientras los primeros solo observarían como efectos a los instrumentales directos, los segundos se preocupan por observar los cuatro tipos de efectos. Es así que, en un caso concreto, una sentencia podría ser ineficaz para los neorrealistas y, por el contrario, eficaz para los constructivistas. Incluso, como lo manifiesta MacCann, los efectos indirectos en casos estructurales suelen ser a menudo más importantes que los directos.[65]

---

61 *Ibidem*, p. 25.

62 *Idem*.

63 *Idem*.

64 *Idem*.

65 MacCann, Michael, *Rights at Work..., cit*.

Esta divergencia en la evaluación de los efectos surge del anclaje en concepciones teóricas distintas. Mientras los neorrealistas se asientan en una concepción positivista del derecho, sus críticos se apoyan en una visión constructivista del derecho, y lo entienden como un conjunto de normas y símbolos que modifican y son modificados por las relaciones sociales.[66]

Una investigación de tipo empírica, como la que se pretende realizar en esta investigación, debe servir para continuar cimentando discusiones teóricas y crear un marco para estudiar la legitimidad y la capacidad institucional del poder judicial para intervenir en el accionar de la Administración con órdenes estructurales. Asimismo, eventualmente debería ser útil para discutir, pensar y proponer reformas legislativas procedimentales, así como abordajes del derecho que tiendan a mejorar las modalidades remediales existentes.

¿Qué pasa con las órdenes contenidas en estos fallos? ¿En qué medida las autoridades públicas y los ciudadanos adoptan la conducta requerida por los tribunales para proteger un derecho social? ¿Qué impacto tienen los fallos sobre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales y la opinión pública? ¿Sirven verdaderamente para proteger los derechos en la práctica? Preguntas como estas pueden ser de gran utilidad para avanzar en la producción de estudios sistemáticos sobre la implementación de las sentencias estructurales que muestren de manera cierta cuál es la suerte que corren las decisiones de los tribunales. Justamente estos son algunos de los interrogantes que pretendemos responder a lo largo de esta investigación.

Asimismo, el hecho de que se desarrolle en este trabajo un efecto indirecto que tiene que ver con cómo impacta el caso de la CMR en otros similares a nivel subnacional (como el de la Cuenca Salí Dulce) colabora con una línea de investigación poco explorada en la academia argentina y latinoamericana, ya que, en general, los estudios sobre política judicial en América Latina han dado cuenta de la relación entre movimientos sociales y poder judicial, poniendo énfasis, sobre todo, en las cortes constitucionales y en el nivel na-

[66] *Ibidem*, p. 290 y Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Juicio a la exclusión..., cit*., p. 26.

cional en cada país.[67] Existe aún escasa literatura sobre justicia y política en el nivel subnacional, no se han profundizado estudios sobre la relación entre cortes provinciales y su incidencia en políticas públicas y el papel que juega la sociedad civil en estos casos.

De este modo, los procesos de movilización legal y los cambios sociales producidos a partir de la intervención de tribunales a nivel provincial y su relación con sistemas legales subnacionales no han recibido suficiente atención por parte de la literatura sobre política judicial en la región.[68] Sin embargo, como muestra Smulovitz,[69] la defensa e implementación de los derechos juegan un papel crucial a nivel provincial, especialmente en un régimen federal como el argentino.

Este vacío torna importante el abordaje de este tipo de estudios empíricos desde una perspectiva provincial. Con el estudio de la Cuenca Salí Dulce del noroeste argentino se pretende aportar y ampliar esta incipiente línea de estudios con la idea de promover líneas de investigación con una mirada más federal.

IV. Estructura del libro

El libro está organizado en cuatro partes. En la introducción se hace referencia al estado del arte de los estudios empíricos del

---

67 Gargarella, Roberto; Domingo, Pilar y Roux, Theunis, *Social Transformation and the Judiciary*, Londres, Ashgate, 2006; Gauri, Varun y Brinks, Daniel, *Courting Social Justice. Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008 y Couso, Javier; Huneeus, Alexandra y Sieder, Rachel, *Cultures of legality. Judicialization and political activism in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.

68 Ruibal, Alba, "Movilización legal a nivel subnacional en la Argentina. El caso *Sisnero* por la igualdad de género en el trabajo en Salta", *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol. 57, núm. 222, 2017.

69 Smulovitz, Catalina, "Public Defense and Access to Justice in a Federal Context. Who Gets What, and how in the Argentinian Provinces", en Kapiszewski, Diana e Ingram, Matthew (eds.), *Beyond High Courts*, Notre Dame, University of Notre Dame, 2018 y Smulovitz, Catalina, "¿Quién paga por los derechos en las provincias argentinas? El caso de las leyes de violencia familiar", *Desarrollo Económico*, vol. 55, núm. 216, 2015.

derecho que se basan en teorías sociojurídicas, como el realismo jurídico y el constructivismo. Esta última teoría será utilizada para analizar los efectos del caso de contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo a partir de la intervención de la Corte Suprema argentina.

En el primer capítulo se realiza una descripción de las corrientes que argumentan a favor y en contra de la intervención del poder judicial en este tipo de casos. Las que no consideran apropiada su intervención en políticas públicas argumentan que es un área excluyente de los poderes ejecutivo y legislativo, fundamentalmente porque los tribunales carecen de legitimidad democrática y de capacidad institucional para encarar este tipo de procesos estructurales.

Por el contrario, otro sector de la doctrina sostiene que la intervención del poder judicial es necesaria —y hasta obligatoria— cuando los otros poderes del Estado se encuentran esclerosados y producen situaciones estructurales de vulneraciones de derechos. Empero, se verá que no considero a las agencias estatales como adecuadas para desbloquear y desestabilizar cualquier tipo de intervención judicial, sino aquellas que se encuentran enmarcadas dentro de un tipo de activismo dialógico.

También se advertirá cómo, a partir de la irradiación de derechos humanos en las constituciones de la posguerra, el papel de el/la juez/a se vio modificado diametralmente. Ya no es el/la juez/a mecánico/a que fue concebido/a en el sistema de separación de poderes montesquiano, este/a se convirtió en un/a juez/a que debe, dentro del sistema de frenos y contrapesos democrático, hacer valer la Constitución cuando los demás poderes se extralimitan o cuando, mediante sus omisiones, producen vulneraciones de derechos.

Las intervenciones de tipo dialógicas de los tribunales en casos estructurales, más que erosionar la democracia, generan arenas complementarias que la enriquecen. Introducimos un tipo de intervención que se adapta al sistema democrático, un abordaje experimental, participativo y dialógico, la jurisprudencia participativa empoderada (EPJ), concepto creado por Rodríguez

Garavito.[70] Este tipo de intervención se caracteriza por contener derechos fuertes, remedios moderados y un monitoreo del cumplimiento de la sentencia fuerte. Según el autor, esta forma de abordaje en procesos estructurales garantiza un mayor nivel de éxito. El caso en estudio, se verá, tiene las características de una EPJ.

A partir de este anclaje teórico en el primer capítulo, se describirá cómo la Corte Suprema, a partir de su nueva conformación, precisó encarar una etapa de relegitimación que le permitiera diferenciarse de su antecesora, teniendo en cuenta que esta adoleció de falta de independencia como poder del Estado y, por tanto, tuvo índices de legitimidad demasiado bajos. Esta iniciativa, que fue construida a través de un acercamiento a la ciudadanía y del uso de herramientas dialógicas como las audiencias públicas en el marco de casos estructurales, le permitió al tribunal ir cambiando de imagen y relegitimarse como poder del Estado. De no haberse producido la nueva conformación del tribunal y esta etapa de relegitimación, hubiese sido extremadamente difícil para la Corte encarar con éxito procesos estructurales como el que se analiza en esta investigación.

En el segundo y tercer capítulos se analizarán los efectos directos, indirectos, materiales y simbólicos que tuvo la intervención de la Corte en el caso *de la Cuenca Matanza-Riachuelo* a través de una aproximación de tipo constructivista. Primero se realizará una reconstrucción de la situación de la cuenca y de la población que en ella habita. Luego se efectuará una descripción de las primeras sentencias del máximo tribunal, aunque haciendo hincapié en la definitiva que tuvo lugar en 2008.

A partir de ese punto, se describirán las consecuencias que se produjeron a partir de la intervención del tribunal. Uno de los primeros efectos materiales directos tuvo que ver con el desbloqueo de las agencias estatales que obligó a colocar la problemática en la agenda pública. De esta manera, en un primer momento,

[70] Rodríguez Garavito, César, "Empowered Participatory Jurisprudence. Experimentation, Deliberation and Norms in Socioeconomic Rights Adjudication", en Young, Katharine (ed.), *The Future of Economic and Social Rights,* Cambridge, Cambridge University Press, versión preliminar, 2017.

estas comenzaron a implementar tímidamente algunas políticas públicas, para luego, a instancias de la Corte, acelerar el proceso y crear un organismo interjurisdiccional de Cuenca: la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo, que sería central en el marco de la causa, ya que es la principal responsable de implementar el Plan Integral de Saneamiento (PISA).

Otro de los efectos iniciales tuvo que ver con la producción de información pública, prácticamente inexistente antes de la intervención del tribunal. La información es vital para el diseño de políticas públicas exitosas, por lo que su producción fue de gran importancia para que la Corte entendiese la verdadera magnitud de la problemática de la cuenca y pudiese intervenir en consecuencia. La producción de información también sirvió para que la ACUMAR comenzase a diseñar e implementar políticas públicas serias y concretas para emprender el cambio de la grave situación de la CMR.

Otro efecto de importancia tiene que ver con el clima dialógico que generó la Corte a través de la microinstitucionalidad creada para el monitoreo del cumplimiento de la sentencia y el uso de distintos tipos de audiencias públicas para controlar la ejecución de sus órdenes. Mediante el uso de las audiencias produjo un efecto material directo, ya que las partes, por primera vez, debieron sentarse en la mesa y dialogar sobre cuáles serían los mejores caminos para resolver la problemática de la cuenca. Además, se originó un efecto indirecto sobre las organizaciones de derechos humanos que participaron en el proceso, pues se vieron empoderadas y se convirtieron en vitales para el avance de la causa. Sus informes e intervenciones fueron considerados a lo largo de todo el proceso para la toma de decisiones por parte de la Corte y la ACUMAR.

El efecto cocreador de política pública es un efecto material directo de la intervención del máximo tribunal. Se percibirá cómo el programa ordenado por la Corte en la sentencia de 2008 se ve reflejado en el Plan Integral para el Saneamiento de la Cuenca 2010. También se notará cómo la Corte y los juzgados de ejecución fueron vitales para que el PISA 2010 fuese modificado debido a la gran cantidad puntos deficitarios que contenía. Estos fueron advertidos en su mayoría por el cuerpo colegiado.

También se describirá cómo la intervención de la Corte impactó de forma indirecta en la situación de los habitantes de la cuenca. Si bien los resultados no fueron uniformes, se verá cómo en algunas áreas del PISA se ha avanzado considerablemente, aunque todavía existe una gran cantidad de puntos donde el impacto ha sido muy reducido. Esto se debe a la dificultad que, en general, presenta el cumplimiento de sentencias estructurales como la que se esgrime en este trabajo.

Se demostrará también que en este punto existió un efecto indirecto simbólico sobre los habitantes de la cuenca, que se vieron empoderados luego de la intervención del tribunal: si bien se advierte que este efecto es difícil de medir y que no tuvo la profundidad que se esperaba. A pesar de ello, se observará cómo las organizaciones de derechos humanos intentaron contrarrestar la ausencia de la intervención de los/as afectados/as a través de programas propios.

Por último, se profundizará sobre un efecto indirecto: el efecto irradiador que tienen casos testigos, como el aquí estudiado, en otros similares. Nos circunscribiremos en la problemática de la Cuenca Salí Dulce del noroeste argentino. Se realizará primero una breve descripción de su geografía y de cuáles son las principales fuentes de contaminación, para luego advertir cómo la intervención de la Corte en la CMR produjo efectos indirectos en la forma en que el Poder Judicial Federal, la misma Corte Suprema y las agencias estatales abordaron la problemática de la cuenca norteña. Se describirán efectos como el de la judicialización de la problemática, la producción de información pública, el de la creación de una microinstitucionalidad para controlar el proceso de descontaminación de la cuenca, el de políticas públicas, así como el impacto socioeconómico generado por la implementación de estas últimas a partir de la intervención del tribunal.

Capítulo I
Las cortes y las políticas públicas

I. Las cortes y su legitimación para incidir en políticas públicas

Uno de los primeros modelos de control judicial de constitucionalidad desarrollado en el mundo es el "modelo estadounidense", cuya denominación responde al hecho que fue creado en Estados Unidos. Esta solución fue establecida por vía jurisprudencial en el caso *Marbury vs. Madison*, en 1803. La Corte Suprema estadounidense interpretó su competencia para que, en caso de un conflicto entre una ley y la Constitución, se resolviera, en el caso concreto, a favor de la norma constitucional.[1] El juez Marshall aplicó el principio según el cual, ante un conflicto entre dos normas de diferente jerarquía, debe prevalecer la de jerarquía superior, otorgándole, además, el control de constitucionalidad al poder judicial, ubicando de esta manera a la Corte Suprema como último interprete de la Constitución.

Sin embargo, fue Hans Kelsen quien tiempo más tarde se convertiría en el creador intelectual e inspirador de la racionalización del sistema de control de constitucionalidad a través del diseño de un tribunal constitucional con una jurisdicción cons-

[1] Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos del derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992; Gargarella, Roberto, *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008; Nogueira Alcalá, Humberto, "Consideraciones sobre la jurisdicción constitucional en América y en Europa", *Ius et Praxis*, Talca, vol. 8, núm. 2, 2002.

titucional especializada (modelo austriaco-alemán), cuya característica específica es la de asumir la competencia de resolver las acciones o recursos de inconstitucionalidad sobre preceptos legales (control normativo abstracto de constitucionalidad de preceptos legales), lo que se concreta en la Constitución austriaca de 1920.[2] Luego, se esparce con matices en la mayor parte de Europa después de la Segunda Guerra Mundial.[3]

Uno de los problemas de mayor complejidad que se han planteado con respecto del control judicial de constitucionalidad es el referido a la legitimidad de las decisiones de las cortes,[4] ya que estas se fundaban en una ficción de que no es una institución política, sino exclusivamente jurídica, y son un órgano contramayoritario cuya conformación no se realiza a través de procesos electorales directos.[5]

---

2 Kelsen, Hans, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit: Überprüfung von Verwaltungsakten durch die ordentlichen Gerichte*, Alemania, Walter de Gruyter, 1929; Vita, Leticia, *La legitimidad del derecho y del Estado en el pensamiento jurídico de Weimar, Hans Kelsen, Carl Schmitt y Hermann Heller,* Buenos Aires, Eudeba, 2014.

3 Wieser, Bernd, *Vergleichendes Verfassungsrecht*, Viena, Springer, 2005; Ferreres Comella, Víctor, "The rise of specialized constitutional courts", en Ginsburg, Tom y Dixon, Rosalind (eds.), *Comparative Constitutional Law Research Handbooks in Comparative Law series*, Estados Unidos, Edward Elgar Publishing Limited, 2011, pp. 265-277.

4 Alexy, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989; Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993; Alexy, Robert, "Derechos fundamentales y Estado constitucional democrático", en Carbonell, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003; Alexy, Robert, "Abwägunsg, Verfassungsgerichtsbarkeit und Repräsentation", en Becker, Michael y Zimmerling, Ruth (eds.), *Politik und Recht. Politische Vierteljahresschrift*, 2006, pp. 250-258; Alexy, Robert, "Grundgesetz und Diskurstheorie", en Brugger, Winfried (ed.), *Legitimation des Grundgesetzes aus Sicht von Rechtsphilosophie und Gesellschafstheorie,* Baden-Baden, Nomos, 1996.

5 Gargarella, Roberto, *Teoría y crítica del derecho..., cit.;* Gargarella, Roberto, "Theories of Democracy, the Judiciary and Social Rights", en Gargarella, Roberto (ed.), *Courts and Social Transformation in New Democracies. An Institutional Voice for the Poor?*, Ontario, Ashgate, 2006; Gargarella, Roberto, "Un papel renovado para la Corte Suprema. Democracia e interpretación judicial de la Constitución", 2007, *seminariogargarella.blogspot.com/2007/12/ganamo.html*

Lo cierto es que ni las cortes supremas ni los tribunales constitucionales son estrictamente instituciones jurídicas, sino que se trata también de instituciones políticas que deciden sobre cuestiones controvertidas de políticas públicas.[6]

Sin embargo, podemos observar cómo el proceso de constitucionalización de los derechos a través de las constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, sumado a la complejización de la sociedad, que pasó de ser visibilizada como una sociedad homogénea a una totalmente heterogénea, terminaron por alumbrar un cambio en la teoría del derecho, que ha provocado un giro. La adjudicación judicial deja de ser vista como mera aplicación del derecho mecanizada. Esta concepción de la adjudicación judicial comienza a tornarse obsoleta para poder explicar la práctica del derecho. Es por ello que en el derecho del Estado constitucional actual —formado sobre todo por principios, aunque también por reglas— no sería apta la aproximación rígida y poco dúctil del método iuspositivista.[7]

Estas transformaciones, en gran parte producidas por ordenamientos jurídicos que fueron constitucionalizados e impregnados por principios de derechos fundamentales, produjeron un cambio en la función y el papel que el/la juez/a (especialmente constitucional) debe desempeñar ahora como garante de ese listado de derechos y principios incorporados a las constituciones de sociedades heterogéneas con múltiples centros de intereses.[8] En el Estado constitucional de derecho el judicial estaría llamado a acortar la brecha entre las normas de derecho infraconstitucio-

---

6 Dahl, Robert, "Decision-making in a Democracy: The Supreme Court as a National policy-maker", *Journal of Public Law,* Yale University, núm. 6, 1957.

7 Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 1995; Pozzolo, Susanna, *Neoconstituzionalismo e positivismo giuridico*, Turín, Giappichelli, 2001; Pozzolo, Susanna, "Reflexiones sobre la concepción neoconstitucionalista de la Constitución", en Carbonell, Miguel y García Jaramillo, Leonardo (eds.), *El canon neoconstitucional*, Madrid, Trotta, 2010, pp. 165-185; Pozzolo, Susanna, "Un constitucionalismo ambiguo", en Carbonell, Miguel (ed.), *op. cit.,* p. 190; Carbonell, Miguel, "El neoconstitucionalismo: significado y niveles de análisis", en Carbonell, Miguel y García Jaramillo, Leonardo (eds.), *op. cit.,* pp. 153-164.

8 Clérico, Laura, *El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional,* Buenos Aires, Eudeba, 2009, y Zagrebelsky, Gustavo, *op. cit*.

nal y las normas constitucionales ante la inacción o paralización de los otros poderes que no se ocupan de efectivizar estos derechos.[9]

Las características mencionadas, sumadas al incremento de la revalorización de los derechos y la expansión del acceso individual a la justicia, están haciendo del poder judicial una institución más poderosa de lo que originalmente se pretendió. Esto provoca que las cortes hayan comenzado a reinterpretar el papel que deben ocupar en el sistema.

Es cierto que los canales legales de participación que pueden darse dentro del marco de los procesos judiciales no reemplazan la importancia primaria de la representación electoral, pero sugieren que, si nos interesamos en la participación, el diálogo y la efectivización de derechos, las cortes pueden convertirse en un área complementaria de oportunidades. Si las cortes obrasen de esta manera, la democracia, más que debilitada, se vería fortalecida.[10]

1.1. Del positivismo jurídico a la constitucionalización del derecho: la función de el/la juez/a en la actualidad

El derecho contemporáneo se ve marcado por la pulverización del derecho legislativo, ocasionado por la multiplicidad de leyes de carácter sectorial, o sea, de reducido alcance general. Algunas razones de la desaparición de los caracteres clásicos de la ley pueden deberse a la mutación de las características de nuestra sociedad actual, donde existe una amplia diversificación de grupos y estratos sociales que participan en la formación de las

9 Sousa Santos, Boaventura de, *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Madrid, Trotta, 2009.

10 Cichowski, Rachel A., "Courts, Rights, and Democratic Participation", *Comparative Political Studies*, vol. 39, núm. 1, febrero de 2006, pp. 50-75; Aldao, Martín, "Teorías de la democracia y activismo judicial", en Kron, Stefanie *et al.* (eds.), *Democracia y reconfiguraciones del derecho en América Latina,* Madrid, Vervuert-Iberoamericana, 2011; Gargarella, Roberto, "Theories of Democracy...", *cit.* y Gargarella, Roberto, "Un papel renovado...", *cit*.

leyes con el objeto de que sus derechos sean garantizados. Estas circunstancias reducen el factor de ordenación característico de las leyes, tornándola más bien un desorden que, en definitiva, termina a lo sumo resolviendo las situaciones conflictivas de esta sociedad heterogénea de manera tardía, si es que llega a hacerlo.[11]

Es ante esta situación, sumada a la aparición de nuevas constituciones irradiadoras de derechos de la posguerra, cuando comienza a gestarse un nuevo constitucionalismo, que ha propiciado el alumbramiento de una teoría del derecho en muchos aspectos distinta y hasta contradictoria con la teoría positivista, que sirvió de marco conceptual al Estado de derecho decimonónico.

Ante esta realidad, quien examine el derecho actual seguramente no encontrará los caracteres de aquel positivismo jurídico. Como sostiene Zagrebelsky: "esta transformación debe inducir a pensar en un auténtico cambio genético, más que en una desviación momentánea en espera y con la esperanza de restauración".[12]

Las causas y las consecuencias de este cambio de paradigmas se deben fundamentalmente al Estado constitucional de derecho. Las constituciones modernas del siglo xx vienen a intentar poner orden a ese desorden generado por la sobreabundancia de leyes mediante el establecimiento de un derecho superior dotado de fuerza obligatoria, inclusive para el legislador. La ley ya no es garantía absoluta y última de estabilidad, sino que ella misma se convierte en un instrumento de inestabilidad. El acceso y la búsqueda de satisfacción de derechos de estas fuerzas numerosas y heterogéneas que reclaman la protección de sus derechos traen aparejadas situaciones de mayor complejidad que acarrean nuevas reglas e intervenciones jurídicas cada vez más complejas.

---

11 Para Ferrajoli se trata de uno de los rasgos del Estado constitucional de derecho o modelo garantista, que explica con estas palabras: "La sujeción del juez ya no es como en el viejo paradigma positivista, sujeción a la letra de la ley, cualquiera que fuese su significado, sino sujeción a la ley en cuanto válida, es decir coherente con la Constitución". Ferrajioli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2006, p. 26.

12 Zagrebelsky, Gustavo, *op. cit*., p. 33.

Es por ello que, como refiere Zagrebelsky:

> [...] la Ley, que en un tiempo fue medida exclusiva de todas las cosas en el campo del derecho, cede así el paso a la Constitución, y se convierte ella misma en objeto de medición. Es destronada a favor de una instancia más alta. Y esa instancia más alta asume ahora la importantísima función de mantener unidas y en paz sociedades enteras divididas en su interior. En esta nueva situación es el principio de constitucionalidad el que debe asegurar la consecución de ese objetivo de unidad.[13]

Las constituciones modernas, en especial aquellas que aparecen en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, complementan o superan el modelo kelseniano positivista de la Constitución donde existía una clara primacía de la ley y fuertes prerrogativas del legislador, evitándose la enumeración explícita de derechos fundamentales que quedaban a merced de la interpretación del poder legislativo.

Estas nuevas constituciones se encuentran dotadas de una fuerza invasiva general que impregnan todo el ordenamiento. Como consecuencia inevitable de ello, se convirtieron en un objeto completamente diferente del derecho infraconstitucional: la Constitución pasó a constituir un valor en sí mismo.[14]

El ordenamiento jurídico, en el marco de este proceso de constitucionalización, se encuentra invadido por principios de justicia que se hallan ahora en las constituciones y son aplicables de manera directa. Esta nueva realidad trae aparejadas enormes consecuencias en la forma en la que debe entenderse y aplicarse el derecho.

Como sostiene García Villegas, este constitucionalismo, al que él denomina aspiracional, "busca la efectividad fáctica, y no solo jurídica, de sus normas. Jurídicamente este carácter se revela en el hecho de que las normas que consagran sus principios, valores y derechos sociales no son consideradas como meras for-

[13] *Ibidem*, p. 40.

[14] Pozzolo, Susanna, "Reflexiones sobre la concepción...", *cit.,* p. 192.

mulaciones retóricas, sino como normas llamadas a tener efectos inmediatos".[15]

Como consecuencia de la entrada en vigor de estas constituciones invasoras y aspiracionales, la práctica de muchos tribunales viene cambiando considerablemente. Este fenómeno generó una explosión de la actividad judicial, lo que promovió un mayor activismo del que se observaba en épocas anteriores.[16]

En este sentido, el Estado constitucional de derecho implica un cambio radical de la función judicial, a tal punto que el/la juez/a constitucional pasó de ser un mero espectador a convertirse en partícipe de la creación del derecho.[17] Parafraseando a Zagrebelsky, "el constitucionalismo envuelve completamente la legislación en una red de vínculos jurídicos que debe ser recogida por los jueces, sobre todo por jueces constitucionales, y ante ello se sienten autorizados a realizar un control de fondo e ilimitado sobre todas las decisiones del poder político y en todos sus aspectos".[18] Resultaría, por tanto, absurdo seguir sosteniendo que las cortes supremas son estrictamente instituciones jurídicas; lo cierto es que se trata de instituciones políticas, que deciden sobre cuestiones controvertidas de política.[19]

El papel mecánico de aplicación de la ley por parte de el/la juez/a ha recibido numerosas críticas por no adecuarse el mecanismo de subsunción, característico del iuspositivismo, a las necesidades de las sociedades actuales que derivan del efecto de la irradiación de los derechos humanos producidos por estos profundos cambios constitucionales. La sociedad actual precisa, por tanto, de un/a juez/a que avance hacia una dimensión creadora, a fin de convertirse en un garante de los derechos funda-

---

15 García Villegas, Mauricio, "Constitucionalismo aspiracional", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Universidad de Sevilla, Sevilla, vol. 15, núm. 29, 2013, pp. 77-97.

16 Carbonell, Miguel (ed.), *op. cit*., p. 155.

17 Rey Cruz, Fernando Alberto, *El derecho a la consulta previa en perspectiva neoconstitucional. Un acercamiento a la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana*, Alcalá de Henares, defensa de tesis de maestría, 2012, p. 38.

18 Zagrebelsky, Gustavo, *op. cit*., p. 151.

19 Dahl, R., *op. cit*.

mentales cuando los demás poderes del Estado sean esquivos a garantizarlos.

Ante este nuevo panorama, en las últimas décadas los tribunales se han convertido en un nuevo foro para la persecución de cambios sociales y esto es una verdad innegable. Ello se debió, en parte, a los cambios teóricos mencionados, a los que se suman nuevas prácticas como la promoción del litigio de derecho público por parte de distintos actores.[20]

Sin embargo, no podemos evadir que la cuestión de que el protagonismo de el/la juez/a dentro de este nuevo sistema conlleva también ciertos conflictos e interrogantes con respecto a la legitimidad de sus decisiones, que podrían afectar de algún modo al principio de autogobierno democrático. Se estaría validando por esta vía a un poder contramayoritario[21] para que, a través del ejercicio del control judicial de constitucionalidad, pueda, por un lado, crear de alguna manera derecho y, por el otro, dejar sin efectos normas establecidas por el órgano legislativo o ejecutivo, quienes poseen la legitimidad popular a través del voto.

Estas son cuestiones que no deben ser tomadas a la ligera, sino con la seriedad que merecen, para encontrar caminos donde esta hiperactividad judicial lesione en la menor medida de lo posible los principios democráticos.

1.2. Los procesos dialógicos y la legitimación de las cortes

En la actualidad, trabajos como los de Law y Versteeg[22] muestran cómo el control judicial de constitucionalidad se convirtió en

[20] Bergallo, Paola, "Apuntes sobre justicia y experimentalismo en los remedios frente al litigio de derecho público", *Lexis*, núm. 0003/012633, 2006, p. 1.

[21] Ese término fue utilizado y promovido por primera vez en la academia por Bickel, Alexander M., *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, Yale University, 1986.

[22] Law, David S. y Versteeg, Mila, "The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism", *California Law Review,* vol. 99, núm. 5, 2011, pp. 1163-1258.

una práctica extendida en casi todos los países del mundo. Hacia 2006, 87% de los Estados ya habían adoptado en su Constitución, de manera explícita, la *judicial review* en algunas de sus formas, número que se vería acrecentado aún más si se tiene en cuenta a los países que ejercen el control judicial de constitucionalidad como un instrumento que se encuentra garantizado de una manera implícita en la Constitución.[23]

Puede decirse que, en las discusiones acerca de la división de poderes, hay aún con demasiada frecuencia dos suposiciones implícitas. La primera es que nos enfrentamos a una opción cerrada entre dos únicas posibilidades: el modelo de supremacía parlamentaria incondicionada (modelo de Westminister o Estado legislativo de derecho) y el Estado constitucional de derecho entendido como alguna forma de constitucionalismo fuerte, donde el/la juez/a constitucional tiene un papel preponderante.

La segunda es que aquel que se juzgue preferible lo será para cualquier comunidad política, porque la justificación de un diseño institucional no se relaciona con las circunstancias contingentes que puedan variar de una comunidad a otra.

Sin embargo, Bayón sostiene que estos son dos prejuicios que hay que acabar de desterrar cuanto antes.[24] Como se verá, hay posibilidades intermedias que pueden —según los distintos contextos— llevarnos a soluciones más justas y democráticas.

Ante esta realidad, cabe preguntarse si las discusiones teóricas deberían seguir enfocadas tan solo hacia el cuestionamiento de la legitimidad democrática del control judicial de constitucionalidad, lo que tendría como consecuencia la erradicación del *judicial review,* como actualmente se conoce, para retornar hacia una soberanía parlamentaria o si, ante esta realidad tan palpable, correspondería enfocar la discusión hacia la cuestión de cuáles serían los sistemas de control judicial de constitucionalidad más adecuados para tomarnos en serio la posible afectación del prin-

---

23 Estos países serían Australia, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Israel, Noruega, Singapur, Suecia y Tonga.

24 Bayón Mohíno, Juan Carlos, "Democracia y derechos: problemas de fundamentación del constitucionalismo", en Carbonell, Miguel y García Jaramillo, Leonardo (eds.), *op. cit*., pp. 351 y ss.

cipio de autogobierno democrático y, por tanto, la cuestión de la legitimidad en la toma de decisiones por parte de las cortes.

Esta postura, al mismo tiempo, nos permitiría superar esta discusión, enfocándonos de una manera tanto empírica como teórica en indagar sobre qué sistemas podrían generar un mayor diálogo entre las cortes, agencias estatales y poderes legislativos y, simultáneamente, con la ciudadanía en general. Un diálogo que redunde en un mayor grado de legitimidad democrática para los tres poderes y, en definitiva, en una mayor inclusión de la sociedad en cuestiones en las que estas se ven directamente afectadas. De esta manera, se posibilitaría un reaseguramiento de los derechos constitucionales que se fortalecerán de una manera dialógica y continuada con el valor epistémico del diálogo como constitutivo de soluciones más justas.[25]

Si bien quedó plasmado en el punto anterior que la función de el/la juez/a, especialmente el/la constitucional, se vio modificada con la irradiación de principios receptados en las constituciones del siglo xxi, ello ocasionó, en muchas situaciones, una hiperactividad judicial en la defensa de los derechos. Aunque estos espacios que se originan dentro de los procesos judiciales pueden reforzar la democracia en vez de disminuirla, no estoy de acuerdo en que estos controles se realicen mediante cualquier tipo de intervención judicial, sino con aquellas que tiendan a ser dialógicas y que se enmarcan en lo que se conoce como activismo judicial dialógico. Sobre todo en casos estructurales, donde las decisiones de las cortes tienen como finalidad incidir en políticas públicas. Otras formas de intervención podrían ser perjudiciales para el juego democrático.

Un número importante de autores neoconstitucionales se manifiestan en este sentido. No están de acuerdo con cualquier tipo de intervención de las cortes, sino que son críticos de aquellas intervenciones fuertes de control de constitucionalidad que pueden afectar los principios democráticos como el autogobierno, por ser las cortes instituciones contramayoritarias no elegidas directamente por la voluntad popular.[26]

---

25 Nino, Carlos Santiago, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Madrid, Gedisa, 2009.

26 Tushnet, Mark, *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, Princeton University Press,

John Hart Ely sostiene que las cortes deberían intervenir solamente cuando el mercado, y en este caso el mercado político, se ve marcado por un mal funcionamiento sistemático (él utiliza la analogía con un árbitro, porque este interviene solo cuando un equipo se encuentra ganando por ventajas injustas y no porque el equipo inadecuado marcó un tanto).[27] Una corte debería primariamente realizar la *judicial review* en la medida en que constituya un desbloqueo de obstrucciones del proceso democrático.[28]

En esa misma línea, Habermas adopta —junto a Ely— una idea procedimentalista de la carta fundamental. Lo que hace (y debe hacer) la Constitución, sostiene, es fijar "los procedimientos políticos conforme a los que los ciudadanos, ejercitando su derecho de autodeterminación, pueden perseguir cooperativamente y con perspectivas de éxito el proyecto de establecer formas justas de vida".[29]

Según esta idea, un tribunal debería operar como custodio para que el proceso de producción de normas se efectúe en las condiciones de una política deliberativa.[30] El tribunal se convertiría así en una especie de defensor de la democracia deliberativa. Esta posición nos trasladaría a intentar comprender qué es lo que Habermas entiende por política deliberativa y cuáles elementos del discurso deliberativo son los que un tribunal debería proteger. El pensador alemán le otorga al discurso deliberativo un espacio mucho más amplio que el de la discusión política que se produce en los parlamentos.

Esta ampliación que postula ya había sido sostenida por Ely al desarrollar su idea de una justicia constitucional como *parti-*

2009; Waldron, Jeremy, *Derechos y desacuerdos*, Madrid, Marcial Pons, 2005; Gargarella, Roberto, "Un papel renovado...", *cit*.; Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 2010; Ely, John Hart, *Democracy and Distrust: a Theory of Judicial Review*, Cambridge, Harvard University Press, 1980.

27 Ely, John Hart, *op. cit*., p. 103.

28 *Ibidem*, p. 117.

29 Habermas, Jürgen, *op. cit*., p. 336.

30 *Ibidem*, p. 348.

cipation-oriented y como *representation-reinforcing*.[31] Una corte suprema debe, según esta visión, mantener abiertos los canales para los cambios políticos y corregir aquellas discriminaciones injustas que se producen contra grupos minoritarios.[32]

Es este espacio de protección defendido por Ely el que Habermas se encarga de precisar y ampliar cuando indica que también debe protegerse "tanto el espacio de la opinión pública política como el contexto cultural de este y su base social".[33]

Desarrolla esta idea y considera que un tribunal constitucional debe poner su atención en ámbitos de protección de la política deliberativa, como el de la inclusión en el proceso político de aquellos grupos sociales que han estado ausentes en él. Entiende que "la exclusión y represión de algunos tiene por consecuencia el extrañamiento de todos".[34]

En este sentido, la democracia deliberativa debe ser protegida de aquellos grupos que se hacen de la agenda legislativa o administrativa para imponer sus particulares condiciones y dan lugar a una verdadera "captura del Estado",[35] toda vez que, si falta esa protección, el poder legislativo pasa a ser un mero instrumento de los grupos con poder fáctico.

Aunque en apariencia la posición que le otorga a los tribunales es marginal, la nueva posición en que sitúa a estos dentro del juego democrático habermasiano es absolutamente protagónica. Incluso, el pensador alemán sostiene que la manera en que estos tribunales deben ejercer sus competencias de *judicial review* no debe estar atada a una actitud de *self-restraint*,[36] sino que deben

31 Ely, John Hart, *op. cit*. p. 87.

32 Wartenberg, R. Letelier, "La justicia Constitucional en el pensamiento de Jürgen Habermas", *Estudios Constitucionales*, año IX, núm. 2, 2011, p. 7.

33 Habermas, Jürgen, *op. cit*., p. 348.

34 *Ibidem*, p. 335.

35 Sunstein, Cass, *After the Rights Revolution*, Cambridge, Harvard University Press, 1990, pp. 98 y ss.

36 Mediante el *self-restraint* se pretende que un tribunal constitucional se "auto-restrinja" en la revisión de la constitucionalidad de las leyes, guardando así cierta deferencia con el legislador.

ejercerlas dentro de una idea de un pleno activismo judicial, pero solo en cuanto defensores de las condiciones necesarias para un debate discursivo o como garantes de una política deliberativa. Dentro de esa esfera de custodia, para el filósofo francfortés, sus competencias no poseerían límites.[37]

En esa misma línea de pensamiento, Carlos Santiago Nino sustenta que, ante las intervenciones judiciales, se hace necesario alcanzar un equilibrio muy delicado. En primer lugar, se debe determinar el alcance adecuado del método democrático de toma de decisiones, con la ambición de que el proceso pueda autocorregirse para solucionar las deficiencias de su funcionamiento. Solo cuando las vías democráticas normales no logren solucionar estas deficiencias, deberíamos contemplar la intervención externa para promover el valor epistémico de la democracia. Esta situación se produciría cuando sus vicios se encuentren atrincherados a tal punto que podrían perpetuarse si no fuera por la intervención judicial.[38]

1.3. Las distintas formas de intervención: remedios fuertes contra remedios débiles

Mark Tushnet, en su libro *Weak Courts, Strong Rights,*[39] realiza un análisis sobre qué sistemas de control judicial de constitucionalidad serían los más adecuados para proteger los derechos económicos y sociales desde la judicatura.

Manifiesta que existen dos tipos de sistemas de *judicial review*: un sistema de control fuerte (*strong-form system*) y un sistema de control débil (*weak-form system*), dentro de los cuales encontramos sistemas con distintas variantes y matices.

En el marco de estos sistemas, podemos encontrar remedios o tipos de intervención cerrados o abiertos. En las intervenciones de tipo cerradas (*strong–form system*), el/la juez/a decide

---

37 Wartenberg, R. Letelier, *op. cit*., p. 9.

38 Nino, Carlos Santiago, *La Constitución de la democracia..., cit*.

39 Tushnet, Mark, *Weak Courts, Strong Rights: Judicial review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, Cambridge, Princeton University Press, 2009.

cómo serán las acciones que se deben llevar a cabo para proteger los derechos que buscan protegerse a través de esta vía. Esto podría ser declarando la inconstitucionalidad de una ley o detallando un plan de acción concreto para que dejen de vulnerarse los derechos en cuestión. En estos casos, la solución surge de la decisión jurisdiccional, por lo que el poder judicial se ubicaría de alguna forma como un superior jerárquico de las agencias estatales, quienes deben dar cumplimiento a lo mandatado por el órgano judicial.[40]

Por otro lado, en los tipos de intervención o remedios abiertos (*weak-form system*), el poder judicial no determina de antemano cuál debería ser el actuar de las agencias estatales para solucionar las violaciones de derechos que llevan a una corte a intervenir, sino que son las agencias las que deben diseñar el contenido de la política pública para solucionar la problemática de fondo, aunque bajo la supervisión del órgano judicial.[41] Este tipo de intervención es conocida como experimentalismo jurídico.[42]

Los sistemas de control judicial débil, donde abundan remedios de tipo abierto, tienen una virtud con respecto a los fuertes o cerrados: estos generan un mayor diálogo interinstitucional y con actores externos, como organizaciones de derechos humanos, que redundan en soluciones consensuadas que resolverían de una mejor manera una problemática judicializada. La utilización de herramientas deliberativas a lo largo del proceso judicial para llegar a una sentencia y su implementación, como audiencias públicas, la presentación de amigos del tribunal, la creación de mesas de diálogo entre las partes involucradas, mecanismos de control de cumplimiento de sentencias otorgados a organismos independientes de derechos humanos —como las defensorías del pueblo—, colaboran a disminuir las tensiones que existen entre la *judicial review* y el principio de autogobierno.

---

40 Pereira, G., "Las violaciones estructurales de derechos humanos y el reconocimiento de las obligaciones positivas del Estado en la jurisprudencia de la Corte Suprema", en Legarre, Santiago *et al.* (eds.), *Tratado de los derechos constitucionales*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2014, pp. 10 y 11.

41 *Idem*.

42 Dorf, Michael C. y Sabel, Charles F., "A constitution of democratic experimentalism", *Columbia Law Review*, vol. 98, núm. 2, marzo de 1998.

Tushnet sostiene que un sistema de control débil sería más apropiado cuando media una incertidumbre genuina en la comunidad sobre qué significado constitucional debería tener una cláusula constitucional.[43] Este sistema es conveniente también cuando existe un estancamiento o esclerosamiento por parte de los poderes políticos en resolver situaciones relacionadas con vulneraciones graves de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), como las que se producen en casos estructurales o experimentalistas.[44] En definitiva, los remedios o las soluciones débiles prometerían tener en el largo plazo mayor efectividad que las decisiones fuertes.[45]

Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco agregan a la tipología de Tushnet un elemento intermedio dentro de los remedios: los remedios moderados. Estos son aquellos que definen procedimientos y fines amplios, criterios y plazos de cumplimiento, pero dejan a las agencias estatales la decisión sobre los medios y las políticas públicas para cumplimentar la sentencia.[46]

Además, completan esta tipología adicionando otro elemento de suma importancia para los casos estructurales: el monitoreo del cumplimiento de las sentencias que se considera, desde el punto fáctico y analítico, algo diferente a los remedios. El monitoreo se produce cuando una corte, luego de dictar una medida, decide continuar con su jurisdicción sobre el caso para controlar en qué medida los obligados cumplen con las órdenes establecidas en la decisión judicial.[47]

Así como sucede con la tipología de los remedios, dividen al seguimiento de la sentencia en débil, moderado y fuerte. El seguimiento fuerte puede adoptar diferentes formas como: la creación de una sala especial de seguimiento, el nombramiento de comisionados que supervisen detalladamente la implementación de la sentencia y mantengan informado al tribunal, o la creación de microinsti-

43 Tushnet, Mark, *Weak Courts..., cit*., p. 66.

44 Dorf, Michael C. y Sabel, Charles F., *op. cit*.

45 Tushnet, Mark, *Weak Courts..., cit*. pp. 227 y ss.

46 Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *op. cit., Juicio a la exclusión: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el sur global,* Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2015, e-book, posición 289..

47 *Idem*.

tucionalizaciones de seguimiento, como en el caso del saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo. En este, la Corte Suprema argentina, además de ordenar la implementación de la sentencia a dos jueces de instancias inferiores, crea un espacio conformado por instituciones externas al poder judicial, como lo son la Defensoría del Pueblo conjuntamente con organizaciones no gubernamentales (ONG) que intervienen en la causa, a los que da el nombre de Cuerpo Colegiado. Este debe informar sobre los avances o retrocesos de la implementación de la sentencia de forma periódica.

Estas variables de seguimiento tienen como finalidad la voluntad del tribunal de intervenir de forma activa, aunque dialógica, en el proceso, corroborando, de este modo, si se da cumplimiento a los plazos y directrices mínimas dictados en la sentencia. En numerosos casos esta forma de intervención motiva el uso de herramientas dialógicas, como en audiencias públicas donde se exponen los avances y retrocesos. Estas muchas veces ocasionan el dictado de nuevas resoluciones por parte de la Corte con la finalidad de redireccionar el proceso en caso de incumplimiento de las agencias estatales.

Rodríguez Garavito cree que los mejores resultados, al menos en casos estructurales, se dan a través de una intervención judicial que contenga derechos fuertes, remedios moderados y un seguimiento fuerte.[48]

Chayes mostró con claridad cómo el litigio de interés público se aleja del modelo tradicional de *judicial review,* que prácticamente consiste en dos partes que se encuentran inmersas en el proceso, que se focaliza en alegar circunstancias pasadas y donde todo se resuelve a través de una decisión particular. A diferencia de este modelo, los casos de derecho público (*public law cases*) o estructurales se caracterizan por ser amorfos y con un sinnúmero de partes involucradas o afectadas. Por tanto, los remedios de este tipo de casos requieren de otras dimensiones, de soluciones más innovadoras y de una constante reestructuración y monitoreo a lo largo del tiempo en que las medidas se van aplicando.[49]

[48] Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *op. cit*.

[49] Chayes, Abram, "The Role of the Judge in Public Law Litigation", *Harvard Law Review,* vol. 89, núm. 7, mayo de 1976, pp. 1281-1284.

1.4. Las cortes experimentales en el marco del sistema democrático

Un sistema que se adapta muy bien a estas tipologías puede ser el experimental. Para Dorf y Sabel las cortes son instituciones que se encuentran mejor preparadas que los otros poderes, en el marco de la democracia constitucional, para asimilar este sistema.[50]

Lo novedoso de las cortes experimentales pasa por la relación que estas tienen con los otros órganos de gobierno, ya que, cuando estas instituciones adoptan métodos experimentales, van elaborando nuevas definiciones de principios fundamentales, en la medida en que van buscando soluciones para problemas concretos.

Una corte que actúa en estos términos, según ellos, presenta ciertas ventajas con respecto a las cortes que promueven sistemas fuertes de control de constitucionalidad, sobre todo en casos estructurales,[51] donde estas deben decidir sobre políticas públicas. Por un lado, insisten en que los actores deben respetar la condición central del experimentalismo de clarificar metas y medir resultados de manera continua. De esta forma, una corte puede declarar y defender derechos sin pretender anticipar la totalidad de las consecuencias a través de una sentencia, como generalmente sucede en los sistemas fuertes de *judicial review*.

Por otro lado, al diferir a los actores políticos y la sociedad civil afectada la exploración de significados y finalidades, solo bajo la condición de que cumplan con las reglas de la delibera-

[50] Dorf, Michael C. y Sabel, Charles F., *op. cit*.

[51] Los casos estructurales, están caracterizados por: *a)* afectar a un número amplio de personas que alegan la violación de sus derechos, ya sea directamente o a través de organizaciones que realizan litigio de interés público con su causa; *b)* involucrar a varias entidades estatales como demandadas por ser responsables de fallas sistemáticas de políticas públicas; *c)* implicar ordenes de ejecución complejas mediante las cuales el/la juez/a de la causa instruye a varias entidades públicas a emprender acciones coordinadas para crear políticas públicas tendientes a resolver los problemas estructurales; *d)* consistir la sentencia tan solo en un punto de partida, a partir del cual se van buscando soluciones colectivas a través de la construcción dialógica entre la multiplicidad de actores involucrados.

ción, las cortes experimentales se convierten en mediadores que obligan a los actores políticos a extraer sus propias capacidades deliberativas, dejando las cuestiones de raigambre político a estos actores.[52] Esto no implica que las cortes dejen de ejercer el control de constitucionalidad, sino que sus decisiones serán menos especulativas que las sentencias derivadas de las prácticas de la *judicial review* actuales.

Una corte, en el marco de este sistema, no tiene la onerosa carga de decidir qué práctica de la agencia estatal puede ser la mejor.[53] En vez de eso, la tarea de la corte estará direccionada a observar si la o las agencias recabaron la información apropiada e hicieron los esfuerzos de coordinación necesarios para generar políticas públicas que se adecúen a los estándares pactados[54] y, en todo caso, si esos estándares no pueden ser cumplimentados, la agencia en cuestión deberá fundamentar acabadamente el por qué. Esto llevaría a una situación de dialogo que conduciría al compromiso de aprender y avanzar a través del monitoreo sobre la implementación de las decisiones.

De esta manera, las cortes también pueden corroborar si las agencias, al diagramar sus políticas, tienen en cuenta a los beneficiarios de las mismas para la búsqueda de soluciones.[55] Esta forma de aplicar el derecho nos llevaría a ensanchar los valores democráticos, basándonos en la deliberación y el consenso, en detrimento de la imposición judicial de decisiones sin este valor epistémico.

Sabel y Simon[56] observan esta transformación de las prácticas remediales en áreas tradicionales del litigio de derecho público, como el sistema de salud mental, las escuelas, prisiones, políticas habitacionales y el abuso policial. Esto ha llevado a los autores a vislumbrar un nuevo modelo de litigio que opera como meca-

52 Dorf, Michael C. y Sabel, Charles F., *op. cit*.

53 Como puede la corte conocer una temática mejor que una agencia especializada.

54 Dorf, Michael C. y Sabel, Charles F., *op. cit*., pp. 388 y ss.

55 *Idem*.

56 Sabel, Charles F. y Simon, William H., "Destabilization Rights: How Public Law Succeeds", *Harvard Law Review*, vol. 117, núm. 4, febrero de 2004, p. 1016.

nismo "desestabilizador de derechos". Según Mangabeira Unger, esta nueva versión del litigio de derecho público tiene un efecto desestabilizador que "protege los intereses de los ciudadanos para penetrar y abrir organizaciones de gran escala o amplios espacios de áreas de actividad social que permanecen cerradas a los efectos desestabilizadores del conflicto ordinario, y por lo tanto, mantienen aisladas las jerarquías de poder y los privilegios".[57]

Este mecanismo desestabilizador de derechos sirve para desatrincherar o desestabilizar a una institución pública que, en primer lugar, está fallando en la satisfacción mínima de los estándares referidos a la implementación de las políticas públicas que le compete y que, en segundo lugar, es sustancialmente inmune a los mecanismos políticos convencionales de corrección.

En definitiva, de alguna manera, el experimentalismo parece evadir los posibles argumentos de falta de legitimidad de las cortes para incidir en políticas públicas, ya que, por un lado, busca respetar la división de poderes, intentando afectar lo menos posible al principio de autogobierno y, por el otro, promueve rasgos fundamentales inherentes a la deliberación como la *accountability* y la participación ciudadana por medio de los *stakeholders* o comisionados en el marco del proceso, que obligan a los funcionarios públicos a hacer visibles y explícitas las políticas públicas que servirán para mitigar las distintas problemáticas estructurales que motivaron el proceso.[58]

Al mismo tiempo, se generan mecanismos de monitoreo de manera difusa y permanente para observar el grado de cumplimientos de las metas diseñadas. Esto motoriza, aunque muchas veces de manera paulatina, a ir perfeccionando o creando políticas públicas acordes a las necesidades de los/as afectados/as en los casos concretos. Asimismo, este esquema genera que el poder ejecutivo deba ser más responsable y pueda ser más fácilmente controlado por la legislatura, el electorado y, al mismo tiempo, por la corte.[59]

---

57 Mangabeira Unger, Roberto, *False necessity: antynecessitarian social theory in the service of radical democracy*, 1987, p. 530. La traducción es propia.

58 Sabel, Charles F. y Simon, William H., *op. cit*., p. 1093.

59 *Idem*.

Estos mecanismos de transparencia y control deberían igualmente fortalecer el control y participación del o de los abogados demandantes, los representantes de los/as afectados/as y la corte misma.

Del mismo modo, otorgan claridad en las metas que se trazaron, por lo que es más fácil controlar y medir los progresos. Asimismo, origina que, en caso de no observarse progresos, los interesados puedan ejercer presión para redireccionar las acciones del ejecutivo o pedir a la corte que se involucre más fuertemente en el proceso. Esto permite desestabilizar a las estructuras públicas que impidan avanzar hacia las soluciones pactadas.

Los mecanismos de control y de cumplimiento de sentencias, por parte de la corte, son a veces limitados. Algunas de las causas, según observan Sabel y Simon, tienen que ver con que los jueces suelen ser reacios a hacer esfuerzos excepcionales y a mantenerlos a costa de sufrir la crítica pública que estos casos provocan cuando no se producen progresos tangibles. Esta afirmación podría ser un punto débil de esta forma de abordaje, que requiere de cortes comprometidas y activas para poder funcionar correctamente.[60]

Muchas de las nuevas propuestas, como la del experimentalismo, pretenden superar, a través de diferentes instrumentos político-constitucionales, los problemas de legitimación que presenta el control judicial de constitucionalidad, entendido como una forma de control ejercido por un poder contramayoritario que adolecería de algunos déficits democráticos. Estas no se asientan en la mera virtud del principio de la mayoría para el arribo de decisiones justas y democráticas, sino que buscan ir más allá y encontrarse con las virtudes de la democracia deliberativa dentro del debate constitucional. En este marco, la jurisdicción constitucional se presenta como instrumento de un sistema político en el cual la democracia deliberativa sería el método, el camino adecuado para tomar decisiones.

Mediante enfoques de este tipo, el control judicial puede compatibilizarse con el ideal de la democracia, ya que una corte

[60] *Ibidem*, p. 1098.

reconoce cuál es el papel que le corresponde en el proceso de toma de decisiones como motor y garante de la discusión colectiva, adoptando un papel más modesto, acorde a sus capacidades y legitimidad.

De todas maneras, no deja de ser un papel crucial. Las cortes deben ayudar a la ciudadanía a reconocer los distintos puntos de vista en juego en situaciones de conflicto, deben forzar a los legisladores y demás funcionarios públicos a justificar con argumentos razonables sus decisiones, a poner sobre la mesa pública los argumentos o voces ausentes en el debate, a impedir que quienes tienen en sus manos el poder institucional actúen de tal manera que los que se encuentran fuera de él, y se ven afectados/as por políticas públicas, queden fuera de la discusión o sean reemplazados/das. Debe impedir que los grupos de poder tomen decisiones basadas en sus propios intereses y bregar por la inclusión de todas las partes en el marco de los procesos de interés público.[61]

Así, los jueces ocupan un papel trascendental como promotores del diálogo democrático, en una dirección que es imprescindible ante el esclerosamiento de los poderes electorales y el agotamiento de una democracia que no logra encontrar caminos para dar soluciones a las problemáticas complejas actuales.

1.5. La jurisprudencia participativa empoderada[62]

Rodríguez Garavito, en uno de sus últimos trabajos, profundiza sus estudios empíricos y teóricos sobre qué tipo de interven-

[61] Gargarella, Roberto, "Un papel renovado para la Corte Suprema. Democracia e interpretación judicial de la Constitución", *Gaceta Constitucional*, Lima, 2008, pp. 573-590.

[62] La traducción, que es propia, proviene del término *Empowered Participatory Jurisprudence,* del artículo de Rodríguez Garavito, César, "Empowered Participatory Jurisprudence: Experimentation, Deliberation and Norms in Socioeconomic Rights Adjudication", en Young, Katharine (ed.), *The Future of Economic and Social Rights,* Cambridge, Cambridge University Press, versión preliminar, 2017.

ciones judiciales pueden contribuir de forma clara a una mayor efectivización de los DESCA, especialmente en casos complejos que presentan grandes desafíos, como los estructurales, donde se producen vulneraciones sistemáticas de derechos humanos.[63] Al mismo tiempo, procura encontrar caminos de cómo una corte puede fomentar la deliberación y la participación empoderante de ciertos grupos dentro de estos procesos.[64]

Para ello, conceptualiza un enfoque de la justiciabilidad de los DESCA al que denomina "jurisprudencia participativa empoderada" (EPJ, por sus siglas en inglés), que se enmarca dentro de teorías de adjudicación, tanto normativas como democrático-experimentalistas.[65]

Los mecanismos institucionales de la EPJ comprenden una intervención de las cortes que contenga: una afirmación de derechos fuertes, remedios moderados y mecanismos de monitoreo fuertes para la implementación de las sentencias. Conceptualmente, la EPJ es una instancia de experimentalismo democrático donde las cortes actúan como catalizadoras de procesos interactivos colectivos buscando resolver problemas estructurales. Estos procesos, por un lado, tienen lugar a través de parámetros legales sustantivos de los DESCA y, por el otro, mediante derechos procesales que favorezcan la efectivización de esos derechos.

Esto último implica garantizar tanto la participación empoderada dentro del proceso a actores defensores de DESC como la promoción de negociaciones dialógicas dentro del proceso que garanticen la implementación de las órdenes de la corte y se traduzcan en políticas públicas efectivas.[66] Este enfoque se en-

[63] Algunos ejemplos de vulneraciones sistemáticas tienen que ver con: *i)* el derecho a la alimentación de grandes grupos poblacionales; *ii)* cómo garantizar el derecho a la salud dentro de los sistemas prestacionales de salud que continuamente vulneran este derecho; *iii)* el derecho a la vivienda digna de porciones enormes de poblaciones que viven en situaciones de precariedad absoluta, o *iv)* problemas graves de contaminación ambiental en las cuencas acuíferas o en las grandes ciudades.

[64] Rodríguez Garavito, César, *op. cit.*, p. 3.

[65] *Ibidem*, p. 1.

[66] *Idem*.

cuentra enmarcado dentro de lo que se conoce como activismo dialógico.[67]

En definitiva, el autor colombiano argumenta desde lo teórico que tanto el normativismo como el experimentalismo democrático son dos líneas de razonamiento que pueden ser combinadas beneficiosamente. Desde el punto de vista empírico, cuando son combinadas, llega a la conclusión de que intervenciones judiciales que contengan un enfoque de derechos fuertes, remedios moderados y mecanismos de monitoreo de implementación de sentencias fuertes pueden tener, en casos estructurales, un mayor grado de éxito que otros tipos de intervenciones.[68]

Lo interesante de este abordaje consiste en que nos permitirá observar si la intervención de la Corte en el caso de la CMR tuvo las características de una EPJ. Además, a través del enfoque constructivista que se utilizará, dimensionaremos los efectos directos, indirectos y simbólicos del proceso, lo que nos llevará a observar el grado de éxito que tuvo la Corte.

Si bien, esto es algo que se analizará con profundidad en el segundo capítulo, se puede adelantar que las características de la intervención de la Corte Suprema argentina, en el caso estudiado, se asemeja a las mencionadas por Rodríguez Garavito con respecto a la EPJ y que la gran cantidad de efectos que se produjeron a lo largo del proceso nos darían la pauta de que fue una intervención con grados de éxito importantes. Aunque veremos también que estos avances no han sido lineales y que la inter-

---

67 Para una lectura más detallada sobre el fenómeno del activismo dialógico véase Dixon, Rosalind, "Creating Dialogue about Socieconomics Rights: Strong- Form versus Weak-Form judicial review revisited", *International Journal of Constitucional Law,* Oxford, 2017. También véase Rodríguez Garavito, César, *op. cit.,* pp. 119 y ss.

68 Un ejemplo de abordaje exitoso podría ser el que tuvo la Corte Constitucional colombiana con respecto al tema de los desplazados en Colombia, donde se dan las características de las EPJ mencionadas por Rodríguez Garavito. Por otro lado, ejemplos de sentencias que tuvieron otras características, y no fueron exitosas pueden ser las intervenciones de la Corte Constitucional sudafricana que se caracterizaron por una combinación de derechos fuertes, remedios débiles y ausencia del seguimiento de la sentencia, como los casos de *Grootboom* (derecho a la vivienda), *Soobramoney* (derecho a la salud) o *Mazibuko* (derecho al agua).

vención no ha sido exitosa en todos los puntos ordenados por la Corte. Esta realidad tiene correlación, de alguna manera, con la dificultad que implica el abordaje de casos estructurales a través de este tipo de intervenciones democrático-experimentalistas.

II. La Corte Suprema argentina y su etapa de relegitimación

En el punto anterior se describió que cierto sector de la doctrina se manifiesta en contra del activismo judicial. Los argumentos centrales que utilizan son la falta de legitimidad y la capacidad institucional que los jueces tienen para encarar procesos estructurales. Se argumentó que esta postura puede ser contrarrestada a través de otro tipo de argumentos democráticos y deliberativos donde las cortes serían parte de un engranaje beneficioso en el marco del sistema de los frenos y contrapesos existentes en el régimen democrático.

A partir de un tipo de abordaje experimentalista y dialógico de los casos, se contrarresta el argumento de la falta de legitimidad, ya que la creación de políticas públicas se construiría en una instancia donde la participación de todos los sectores involucrados dentro del proceso sería fundamental. Asimismo, el argumento de la falta de capacidad del poder judicial para incidir sobre políticas públicas perdería fuerza, puesto que, con esta impronta, no sería ya el tribunal el decisor en materia de políticas, sino que estas se gestarían en el marco de un proceso deliberativo a través de la interacción de las agencias estatales y los grupos afectados (muchas veces representados por organizaciones de derechos humanos). Entonces, el/la juez/a se transforma en una especie de garante del proceso, con vistas a que este produzca resultados positivos y que ningún sector se vea favorecido en detrimento de otro. Esto se lograría a través de un monitoreo fuerte del proceso de cumplimiento de la sentencia.

No cualquier tribunal se encuentra preparado para encarar este tipo de procesos estructurales que tienen la complejidad de ser casos donde se generan instancias de negociaciones a largo plazo para poder solucionar los muchos problemas que estos contienen. Para ello, se necesita de tribunales que posean una independencia significativa con respecto a los otros poderes del

Estado, una imagen positiva con respecto a la ciudadanía en general y un capital político importante. A esto debe sumarse la intención de encarar este tipo de procesos a través de un activismo de tipo dialógico, pues de otra manera sería difícil que pueda sostener todos los costos que acarrean este tipo de intervenciones.[69] Sin estas características sería muy complicado que una corte se avoque a enfrentar procesos estructurales y que, al mismo tiempo, pueda tener éxito en esa misión.

Por consiguiente, previo al análisis empírico del caso de la Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR), es necesario hacer un análisis de cómo la Corte Suprema argentina se embarcó en un proceso de cambios significativos, a partir de su nueva conformación poscrisis económica de 2001. Esta transformación le permitió ser un poder del Estado independiente y encarar el desafío de intervenir en este tipo de procesos estructurales desde una perspectiva activista y dialógica.

En este punto, primero se realizará una descripción histórica de cómo el máximo tribunal careció de independencia. Luego se advertirá cómo, a partir de su nueva conformación posconflicto de 2001, la estabilización del tiempo en que los magistrados deben permanecer en sus cargos y su necesidad de relegitimación, llegó a ser un órgano mucho más abierto ante la sociedad y a implementar herramientas participativas y dialógicas en el marco de sus intervenciones. Ello le permitió tener el capital político necesario y la actitud para promover este tipo de activismo dialógico o, en palabras de Rodríguez Garavito, encarar los casos estructurales con las características de una EPJ.[70]

2.1. Algunos datos sobre la trayectoria de la Corte Suprema argentina

La Corte Suprema de Justicia de la Nación es el máximo tribunal dentro del poder judicial argentino y, además, como cabeza del

[69] Rodríguez Garavito, César y Kauffman, Celeste, *Guía para implementar decisiones sobre derechos sociales. Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas*, Bogotá, Dejusticia, documento 17, 2014, pp. 13 y ss.

[70] Rodríguez Garavito, César, *op. cit*.

mismo, tiene igual jerarquía que los otros poderes de la nación.[71] Asimismo, tiene una misión de gran importancia y delicada, que consiste en controlar la actividad de los otros órganos del Estado para evitar posibles excesos e impedir desbordes. De esta manera, ejerce su función primordial, que tiene que ver con controlar el buen funcionamiento del Estado y asegurar los derechos y garantías constitucionales de toda la población.

Para ejercer esta vital función, la Corte necesita de independencia y otras características, como cierta estabilidad en el cargo de sus miembros. Se advierte, sin embargo, que la historia constitucional argentina no estuvo exenta de tropiezos y vicisitudes que han oscurecido el normal desarrollo del país y, por tanto, del máximo tribunal. Se vivieron etapas donde el respeto por los derechos individuales y garantías se convirtieron en excepción. Uno de los fenómenos que se reprodujeron en estos periodos oscuros tuvo que ver con la continua destitución y nombramiento de los jueces de forma discrecional, sin que se cumpliesen los requisitos constitucionales para su remoción, especialmente los de la Corte Suprema.

En ese sentido, es fundamental hacer notar que la falta de independencia de la justicia constituye uno de los mayores obstáculos para la consolidación de la democracia en la región. Una de las condiciones necesarias para asegurar la independencia judicial consiste en que los miembros del Gobierno no influyan en las decisiones de los jueces, y esto, a su vez, requiere una clara diferenciación entre los actores que ejercen cada uno de los poderes del Estado.[72]

---

71 Como sostuvo la Corte Suprema argentina: "el tribunal tiene a su cargo el ejercicio de una de las funciones del poder estatal, y en este sentido, coparticipa en la actuación del poder del Estado teniendo a su cargo, entonces, como órgano de gobierno, funciones políticas en el más elevado sentido del vocablo. En concreto, la Corte como titular de uno de los departamentos del gobierno federal, cabeza del poder judicial de la Nación y órgano supremo de la organización judicial, posee la misma jerarquía desde el punto de vista formal que los poderes ejecutivo y legislativo". CSJN M 102 XXXII, *Mill de Pereyra, Rita y otros c/ Pcia de Corrientes*, 27 de septiembre de 2001. LL 2001-F-886/906, cdo. 10, voto de los jueces Fayt y Bellusio.

72 Fiss, Owen M., "The Right Degree of Independence", en Stotzky, Irwin P. (comp.), *Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judiciary*, San Francisco, Westview Press, 1993.

La estabilidad de los magistrados se constituye, entonces, en una precondición clave para asegurar la autoridad efectiva de las altas cortes. Si los magistrados no logran cumplir sus mandatos, porque las presiones políticas los obligan a dimitir antes de tiempo o son destituidos por razones tan solo políticas que difieren de las causales establecidas por la Constitución, la capacidad del poder judicial para actuar de manera autónoma se ve seriamente comprometida.[73]

Ahora bien, refiriendo un poco de historia, la Constitución de 1853 no establece el número de integrantes que debe tener la Corte Suprema, es por ello que en 1862 se dictó la Ley de organización de la Justicia Federal N° 27, por la cual se estableció que estaría integrada por cinco jueces.

La primera Corte fue nombrada por el presidente Mitre, quien no se guio por consideraciones políticas partidarias, el mismo manifestó: "Como presidente de la Nación busqué a los hombres que en la Corte Suprema fueran un control imparcial e insospechado de las demasías de los otros poderes del Estado y que, viniendo de la oposición dieran a sus conciudadanos la mayor seguridad de la amplia protección de sus derechos y la garantía de una total y absoluta independencia del Poder Judicial".[74]

Los jueces designados fueron: Valentín Alsina, Francisco de las Carreras, Salvador María del Carril, Francisco Delgado y José Barros Pazos, quienes asumieron sus cargos el 15 de enero de 1863. Todos aceptaron sus cargos, salvo Alsina, que en ese momento era senador nacional y no aceptó la designación, motivo por el cual la Corte funcionó con cuatro miembros hasta la designación de Benjamín Gorostiaga en junio de 1865.

Los primeros años de la Corte estuvieron dirigidos a afianzar los mandatos y principios de la Constitución, la fijación de límites en las atribuciones de los poderes del Estado y al reconocimiento expreso de la facultad del poder judicial para declarar

---

73 Lara-Borges, Oswald *et al*.,"Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina, 1900-2009", *Polít. gob*, vol. 19, núm. 1, 2012, p. 23.

74 Barrancos y Vedia, Fernando N., "La Corte Suprema de Justicia en la historia constitucional argentina", *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas,* 1999, t. XXVIII, pp. 205 y ss.

la inconstitucionalidad de los actos o normas emanados por los otros poderes del Estado. El caso bisagra, en este sentido, fue el caso *Sojo*[75] de 1887. Naturalmente, este tiene un paralelismo con el caso *Marbury vs. Madison* de la Corte Suprema estadounidense.

La Corte permaneció en esa época sin grandes trastornos y cambios en su conformación, más allá de los que se produjeron, en general, por las causales ordinarias que el cargo posee.[76] Esta situación varió con el golpe de Estado de 1930; fue en ese momento cuando se originó una de las decisiones más controvertidas del alto tribunal: la Acordada de 10 de septiembre de 1930, donde se reconocía la legitimidad del Gobierno provisional *de facto*.[77]

---

75 En este caso, la Corte Suprema desestimó la declaración de inconstitucionalidad del artículo 20 de la ley 27, ya que interpretó que este no ampliaba su competencia originaria más allá de los supuestos consagrados en la Constitución, plasmando, por primera vez de manera jurisprudencial, la potestad de los tribunales de ejercer el control de constitucional.

76 El artículo 100 de la CN establece que: "Los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta, y recibirán por sus servicios una compensación que determinará la ley, y que no podrá ser disminuida en manera alguna, mientras permaneciesen en sus funciones".

77 Con respecto a este tema, citaremos algunas opiniones de renombrados juristas de la época: el doctor Alfredo L. Palacios, en su defensa del doctor Antonio Sagamaen en el juicio político promovido y decidido contra la Corte Suprema en 1947, decía: "La Corte Suprema, en circunstancias en que no existía el Poder Ejecutivo de derecho y para evitar la anarquía, reconoció la existencia de un ejecutivo de facto, con las reservas y los matices precisos que expresó. Lo reconoció después de su juramento de respetar la Constitución y dejó expresa constancia de ello [...]. La subsistencia de la Corte fue la única garantía que quedó de la continuidad jurídica del Estado". *(La Corte Suprema ante el tribunal del Senado,* pp. 45 y 46, ed. rus, 1947). Por su parte, el doctor Julio Oyhanarte, en su *Historia del poder judicial* (1972, p. 106) decía que "[...] la Corte Suprema no puede modificar el curso de la historia. Carece del poder necesario para hacerlo [...]. La Corte en 1930 ejercitó una función de salvación institucional en resguardo de los derechos humanos y de la independencia del Poder Judicial [...] Lo cual permite sostener que la conducta de la Corte, aunque no haya sido enteramente principista, fue la expresión beneficiosa de un elogiable realismo jurídico". Asimismo, el doctor Alberto Padilla en su interesante trabajo publicado en 1947, titulado *La Suprema Corte en 1930*, sostenía que no le correspondía al alto tribunal "[...] la quijotesca aventura de reclamar un poder que se había arrebatado a otros por la fuerza [...]. La Corte, como poder de origen

En 1946 se produjo un hecho de gravedad institucional: se promovió el juicio político a la mayoría de los integrantes de la Corte por parte del peronismo que, por primera vez, ocupaba el poder ejecutivo. Como consecuencia de la decisión adoptada por el Senado, la integración de la Corte fue renovada casi totalmente.

Desde el primer golpe de Estado en 1930, Argentina sufrió seis interrupciones de Gobiernos democráticos. Esta inestabilidad tuvo efectos directos en lo que hace a la rotación de las autoridades políticas, lo que condujo a una extremadamente breve duración de los cargos de los presidentes (2.6 años), de los legisladores nacionales (2.9 años) y de los gobernadores provinciales (1.9 años). Este corto e incierto horizonte temporal de los actores políticos ha repercutido en la capacidad de generar políticas públicas eficientes a largo plazo.[78]

La Corte Suprema no escapó de esta inestabilidad generalizada. Aun cuando los jueces de la Corte son elegidos de por vida, desde 1930 el promedio de permanencia fue solo de 4.6 años.[79] Este promedio de antigüedad en el cargo es extremadamente bajo si se lo compara con países como Estados Unidos (18.8 años), que tiene una estructura institucional similar a la de Argentina.[80] Luego de un poco más de 30 años de democracia, y a pesar de la ampliación del número de miembros de la Corte Suprema que

legal, aceptó coexistir con otro poder de distinto origen, bajo la condición del respeto de la Constitución, y el examen de su jurisprudencia demuestra que el Tribunal se mantuvo dentro de esa línea".

78 Laryczower, Matías *et al., Un enfoque estratégico para entender el comportamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, p. 8.

79 *Idem*. Un estudio de Gretchen Helmke muestra un número un poco mayor, aunque similar, de 5.6 años de promedio de permanencia de los jueces de la Corte Suprema en sus puestos. A pesar de esta pequeña disparidad lo que interesa es mostrar lo lejos que Argentina se encuentra de los valores normales de estabilidad de los jueces en el cargo que muestran países con un pasado reciente de estabilidad.

80 Solo para citar algunos ejemplos de promedio de permanencia de jueces en algunos países: Estados Unidos, 18.8 años; Noruega, 16.2 años; Nueva Zelanda, 15.3 años; Canadá, 14.2 años, según el cuadro citado en Laryczower, Matías *et al., op. cit*., p. 9.

dispuso el presidente Menem en 1990, se está convergiendo a una cifra normal.[81]

Lo cierto es que desde el primer golpe de Estado en 1930, donde la Corte decidió apoyar al Gobierno *de facto* a través de la Acordada 10/1930, sumado al juicio político que se llevó a cabo contra cuatro de los cinco jueces de la Corte durante la presidencia de Perón, la regla de la independencia judicial se ha perdido. Como lo expresa Guillermo Molinelli:

> Desde esta perspectiva, la experiencia de Argentina desde 1948, no luce bien: juicio político entonces a cuatro de los cinco miembros de la Corte, exigencia en la Constitución de 1949 de que todos los jueces obtuvieran nuevo acuerdo, remoción irregular de todos los jueces de la Corte y de algunos jueces de primera y segunda instancia por el gobierno de facto de 1955, como también en 1966 y 1976, aumento del número de jueces de la Corte en 1960, intentos de hacerlo por Illia y Alfonsín, e intento exitoso de Menem en 1990.[82]

El cambio en la regla puede apreciarse mejor en números. Mientras que hasta la presidencia de Perón el 82% de los miembros de la Corte Suprema abandonaba su cargo por causa de muerte o para jubilarse, desde entonces solo el 9% de los jueces lo hizo por estas causas, mientras que el 91% restante dejó su puesto, ya sea por renuncia, juicio político o remoción irregular del cargo.[83]

Esta fue una de las causas que llevó a que el máximo tribunal careciera históricamente de independencia. En palabras de Nino: "[...] la constante en la Corte Suprema Argentina, con unos pocos periodos de excepción como el de 1983-1989, no ha sido una doctrina restrictiva al control judicial de constitucionalidad, pero

---

81 *Ibidem,* p. 10.

82 Molinelli, N. G., *La Corte Suprema de Justicia de la Nación frente a los poderes políticos, a través del control de constitucionalidad, 1983-1998*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Ambrosio Gioja-Facultad de Derecho-Universidad de Buenos Aires, 1999, p. 4.

83 *Ibidem*, p. 5. Si bien estos números mostraban una realidad, puede observarse actualmente que el promedio de permanencia de los jueces de la Corte Suprema tiende a parecerse más a la media de países como los Estados Unidos.

sí una actitud de deferencia hacia el poder político, que implicó generalmente, aunque no siempre, un modesto ejercicio de ese control".[84]

En 1990, a instancias del entonces presidente Carlos Saúl Menem, se llevó a cabo un proceso por el cual aumentaron de cinco a nueve los miembros de la Corte Suprema.[85] Esta ampliación y la renuncia de los ministros Caballero y Bacqué a raíz de la sanción de dicha ley le permitieron a Menem nombrar un conjunto de jueces que, por su cercanía al expresidente, fueron blanco de fuertes críticas por parte de la doctrina y los medios de comunicación, quienes entendían que esta maniobra tenía como finalidad ejercer un control de la Corte.

Tales críticas cobraron más fuerza cuando los jueces que fueron puestos en funciones comenzaron a emitir fallos que aparentemente estaban a favor de los intereses del Gobierno, aun cuando con ello se avalaran violaciones a la Constitución nacional.[86]

La crisis económica, social y política desatada en 2001, que motivó la renuncia del entonces presidente Fernando de la Rúa —después de un día trágico—, puso de manifiesto, entre otras cosas, el desprestigio y el descontento popular que existía sobre la denominada "Corte Menemista". Esto se tradujo en un reclamo popular que consistía en la renovación total de la clase dirigencial, bajo la consigna "que se vayan todos". Dentro de esa consigna se encontraba también la Corte que gozaba ya de una muy baja credibilidad y que desmejoró aún más con el desempeño inicial respecto de la crisis económica y el denominado "corralito",

---

84 Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992.

85 Ley 23.774, sancionada el 5 de abril de 1990, promulgada el 11 de abril de 1990 y publicada el 16 de abril de 1990, art. 1.

86 Solo por citar algunos ejemplos de los más cuestionados que fueron objeto del primer juicio político a los jueces de la Corte: CSJN, *Recurso de Hecho deducido por la defensa de Emir Faud Yoma en la causa Stancanelli, Nestor Edgardo y otro s/ abuso de autoridad y violación de los deberes del funcionario público s/ incidente de apelación de Yoma,* Emir Faud causa 798/95; *Raúl Moneta y otros s/ asociación ilícita,* fallos 322:3071; *Telecomunicaciones Internacionales de Argentina Tetintar Sa y otros c/ Comisión Nacional de Telecomunicaciones,* fallos: 320:1620, entre muchos otros.

porque, aunque de manera parcial, dio un temprano aval a las medidas adoptadas por el Gobierno, lo cual fue considerado, por muchos, una muestra más de la poca independencia de la Corte.[87]

La presidencia provisional de Eduardo Duhalde, iniciada en plena crisis a principios de 2002, luego de una sucesión fallida de presidentes provisionales que solo duraron días en sus cargos, estuvo marcada por un fuerte conflicto entre la Corte y los demás poderes del Estado. Apoyado en la baja legitimidad de la Corte, el Congreso inició un proceso de juicio político a la totalidad de sus miembros, inclusive a los menos cuestionados. Ante la falta de las mayorías necesarias para destituir a los miembros de la Corte, el Congreso fracasó.

No obstante, ante el hastío constante de los poderes políticos, los medios de comunicación y el proceso de destitución fallido, el magistrado Gustavo Bossert decidió renunciar a su puesto.

En el 2002, con Duhalde como presidente, se perdió una gran oportunidad para implementar medidas tendentes a transparentar y hacer más participativos el proceso de selección de jueces de la Corte. En este caso, el presidente provisional designó, con acuerdo del Senado, a Juan Carlos Maqueda, en un proceso breve y sin discusión pública.[88]

2.2. Hacia la composición de la Corte Suprema actual

El contexto de inestabilidad política que siguió a la crisis económica de 2001 y 2002 estuvo marcado por un enorme escepticismo público respecto de las instituciones políticas y jurídicas. Es por ello que cuestiones de transparencia, *accountability* y seguridad jurídica pasaron rápidamente a ser temas importantes en la agenda pública ONG.[89]

---

87 Asociación por los Derechos Civiles, *La Corte y los derechos 2005/2007*, p. 29.

88 *Ibidem*, p. 30.

89 Barrera, Leticia, *La Corte Suprema en escena, una etnografía del mundo judicial*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012, p. 29.

En este marco se produjo uno de los eventos que caracterizaron el periodo 2002-2005. Ya con la asunción del expresidente Néstor Kirchner se dio la renovación de más de la mitad de los miembros del tribunal debido a la remoción por juicio político del juez Eduardo Moline O'Connor y Antonio Boggiano y las renuncias de Julio Nazareno, Guillermo López y Adolfo Vázquez que, ante el proceso de juicio político que se había iniciado nuevamente en su contra y existiendo esta vez las mayorías necesarias en el Senado para su remoción, decidieron tomar ese camino y no el de los otros dos jueces que fueron removidos a través de juicio político.

Por último, la renuncia de Augusto Belluscio —por haber cumplido la edad límite que establece la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994—[90] dejó el camino allanado para que el presidente Néstor Kirchner tuviese la posibilidad de nombrar una Corte acorde a sus necesidades políticas.

Sin embargo, por cuestiones políticas[91] y también por buen tino, el entonces presidente Kirchner se mostró más receptivo y tomó un camino acorde a los requerimientos que se venían plasmando desde la sociedad civil[92] y la ciudadanía.

---

90 El art. 99, inc. 4, de la CN, introducido en la reforma de 1994, exige un nuevo acuerdo del Senado para mantener el cargo a los jueces de la Corte una vez que cumplan 75 años. El juez Fayt, que se veía afectado por este artículo, inició una acción judicial a fin de que se declarara la invalidez de esta modificación. Consideró que la Convención Constituyente no había sido autorizada para introducir este cambio. CSJN, *Fayt, Carlos Santiago c/ Estado Nacional s/ proceso de conocimiento*, fallos: 322:1408, sentencia de 14 de julio de 1999.

91 Cabe recordar que Kirchner asumió la presidencia luego de que se suspendiera la segunda vuelta electoral estipulada por la Constitución (para los casos en que un candidato no obtiene en primera vuelta más del 40% de los votos y una diferencia porcentual del 10% sobre el segundo, o la proporción absoluta del 45%) ante la renuncia de Menem. En la primera vuelta, Menem había obtenido el 24.3% y Kirchner el 21.9%, por lo que el segundo asumió la presidencia con un número de votos que no le dio mucha legitimación y lo obligo a tomar medidas para aumentar su legitimación popular.

92 *Una corte para la democracia*, núm. I y II, *https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/07/corte_II.pdf*

Mediante el Decreto 222/03[93] se instauró un nuevo sistema para la selección de jueces de la Corte Suprema por parte del ejecutivo, competencia derivada del artículo 99, inciso 4, de la Constitución que otorga a este la potestad de seleccionar los candidatos de la Corte Suprema y someterlos al acuerdo del Senado. En líneas generales, el Decreto establece ciertos parámetros que el presidente debe respetar a la hora de escoger candidatos para ocupar los cargos vacantes de la Corte Suprema. Estos son: las designaciones deben, en la medida de lo posible, respetar las diversidades de género, especialidad y procedencia regional de los magistrados que vayan a ser seleccionados para formar parte del máximo tribunal, además, se deben tener en cuenta estándares de idoneidad y de compromiso con la defensa de los derechos humanos y los valores democráticos.

El Decreto instaura un mecanismo de consulta a la ciudadanía y a diferentes sectores de la sociedad civil organizada; al mismo tiempo, establece plazos para la cobertura de vacantes en el tribunal, la obligación de publicar los antecedentes de los candidatos y facilita un mayor control ético y de transparencia a los postulantes, teniendo estos la obligación de presentar sus declaraciones juradas, antecedentes profesionales, comerciales y tributarios.

Siguiendo los pasos del ejecutivo, en julio de 2003, el Senado modificó también su reglamento interno con el objetivo de hacer transparente y participativo el trámite de acuerdo de los miembros de la Corte Suprema. De este modo, estableció la obligatoriedad de realizar audiencias públicas donde los senadores pueden interrogar al candidato. También se instauró la votación nominal para la votación del pliego, lo cual permite saber en qué sentido vota cada uno de los senadores.

Además, con anterioridad a la audiencia, cualquier persona puede presentar observaciones sobre los méritos de los postulantes, estas quedarán plasmadas en un registro y podrán ser tomadas en cuenta o desechadas por los senadores que forman parte de la comisión de acuerdos.[94]

93 Dictado en fecha 19 de junio de 2003.

94 Véase Reglamento interno del Senado de la Nación, arts. 22 bis, y 123 bis y ss.

Mediante estos dos procedimientos se abrió una nueva etapa en cuanto a la selección de jueces que forman parte del alto tribunal, ahora priman mecanismos de transparencia y participación ciudadana en la selección de los mismos. A pesar de este marco, no debemos olvidar que el presidente Kirchner tuvo en su poder la designación de seis jueces de la Corte Suprema, dos tercios de sus integrantes.

Entre 2003 y 2005 se designaron cuatro nuevos jueces siguiendo los procedimientos del Decreto 222/03 y del nuevo reglamento del Senado de la Nación. Esto motivó, de alguna manera, a la par de una coyuntura política especial,[95] que el ejecutivo pusiera mucho más cuidado en la selección de los candidatos y que la ciudadanía pudiera conocerlos y discutir sobre los méritos de las personas seleccionadas. En ese marco, los cuatro jueces designados fueron: Eugenio R. Zaffaroni, Elena Highton de Nolasco, Ricardo Lorenzetti y Carmen Argibay.[96]

Este procedimiento permitió una amplia participación de la sociedad civil que generó grandes expectativas ante la necesidad de una relegitimación de la Corte Suprema. Se produjo, al mismo tiempo, un hecho histórico: la primera designación de mujeres en el alto tribunal durante periodos democráticos.[97] También se dio un marco de transparencia importante: por primera vez se difundieron los antecedentes académicos profesionales e impositivos de los candidatos, los cuales fueron puestos a disposición de la ciudadanía, permitiendo que estos pudieran aportar impugnaciones y apoyos a los candidatos. A su vez, los magistrados se vieron obligados a hacer pública su posición sobre temas trascendentales respecto al funcionamiento del tribunal, el sistema institucional y el contenido de los derechos constitucionales.

---

95 Kirchner había asumido el puesto solo con el 21.9% de los votos populares y aún la crisis 2001-2002 se encontraba a la vuelta de la esquina.

96 Zaffaroni fue designado por medio del Decreto 932/03 de 22 de octubre de 2003, Highton de Nolasco por Decreto 752/04 de 17 de junio de 2004, Lorenzetti por Decreto 1878/04 de 21 de diciembre de 2004 y Argibay por Decreto 54/05 de 31 de enero de 2005.

97 Hasta ese momento, la única mujer que había ocupado un cargo en el máximo tribunal había sido Margarita Argúas, designada durante el proceso militar del general Lanusse, e integró el tribunal por un breve periodo entre 1970 y 1973.

Teniendo en cuenta que el presidente Kirchner ya había nombrado cuatro jueces y ante la posibilidad de que pudiese nombrar dos jueces más, varias voces comenzaron a poner en duda la conveniencia de que un mismo poder ejecutivo siguiese nombrando jueces en un periodo tan corto. Ante esta situación, se planteó la necesidad de reducir el número de jueces que deberían integrar la Corte Suprema.[98]

No hay que olvidar que, en la estructura de división de poderes, si bien la Constitución otorga al poder ejecutivo la potestad de nombrar los jueces de la Corte Suprema con acuerdo del Senado,[99] también promueve la independencia del poder judicial, imprescindible para el funcionamiento del Estado. Para ello, le otorga ciertas prerrogativas como: la inamovilidad de los jueces, siempre y cuando mantenga su buena conducta,[100] y la intangibilidad de sus remuneraciones. La inamovilidad fue ideada para que la renovación de la justicia se diera de manera paulatina, evitando así que un presidente pueda incidir de manera brusca en la conformación de mayorías de un tribunal, alterando de esta manera su independencia.

---

98 Véase Saba, Roberto, "El número de jueces de la Corte", *La Nación*, 3 de agosto de 2004. En los documentos de *Una corte para la democracia* I y II también se pueden observar argumentos en el sentido de la conveniencia de disminuir el número de jueces de la Corte.

99 CN, art. 99, inc. 4: "Nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto. Nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos. Un nuevo nombramiento, precedido de igual acuerdo, será necesario para mantener en el cargo a cualquiera de esos magistrados, una vez que cumplan la edad de setenta y cinco años. Todos los nombramientos de magistrados cuya edad sea la indicada o mayor se harán por cinco años, y podrán ser repetidos indefinidamente, por el mismo trámite".

100 CN, art. 110: "Los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta, y recibirán por sus servicios una compensación que determinará la ley, y que no podrá ser disminuida en manera alguna, mientras permaneciesen en sus funciones".

La posibilidad de que un mismo Gobierno continuase designando jueces en un mismo periodo ponía en juego esta etapa de relegitimación de la Corte. A la par, el mantenimiento de esa conformación traía aparejada una serie de dificultades técnicas que afectaban el normal funcionamiento del máximo tribunal, ya que, a pesar de que en la práctica contaba con siete miembros, las mayorías para emitir sentencias seguían siendo sobre nueve jueces. Esta situación dificultaba enormemente llegar a acuerdos entre los magistrados en temas complejos.

Finalmente, en noviembre de 2006, a instancias del poder ejecutivo, el Congreso aprobó una ley que redujo el número de miembros de la Corte.[101] Esta norma, que deroga la ley de ampliación a nueve miembros, por la cual Menem alteró la independencia del poder judicial, dispuso que los miembros de la Corte Suprema se redujeran gradualmente hasta llegar a cinco. Esto implicaba que las dos vacantes no serían cubiertas y que tampoco se designarán jueces cuando los próximos dos jueces se retiren por haber cumplido la edad límite, por jubilación, renuncia, fallecimiento o cualquier otra causal de remoción. Asimismo, las mayorías necesarias para emitir una resolución definitiva se redujeron a cuatro votos con esa conformación, y la partida de algún miembro las reduciría a tres.[102]

La nueva conformación de la Corte sufrió un cambio importante con la muerte de Carmen Argibay, en mayo de 2014: la renuncia de Eugenio Zaffaroni por haber cumplido la edad límite establecida en la Constitución, el 31 de diciembre de 2014, y la de Carlos Fayt, a fines de 2015, sumado al nombramiento de dos nuevos jueces en el Gobierno del presidente Mauricio Macri en el 2016: Horacio Rosatti y Carlos Rosenkrantz.

Con el nombramiento de estos dos jueces sucedió algo que pudo haber afectado nuevamente la legitimidad de la Corte, ya que el presidente Macri intentó, *a priori,* nombrarlos en comi-

[101] Ley 26.183, sancionada el 29 de noviembre de 2006, promulgada el 15 de diciembre de 2006 y publicada en el boletín oficial el 18 de diciembre de 2006.

[102] Lo que sucede actualmente, luego del fallecimiento de Carmen Argibay y de Enrique Petracchi y la renuncia del juez Eugenio Zaffaroni al haber cumplido la edad establecida por la Constitución.

sión a través de un decreto.[103] Esta actitud fue modificada ante la presión de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, que motivaron a que se siguiesen las vías institucionales establecidas en la Constitución Nacional para el nombramiento de los jueces del máximo tribunal.[104] Esta nueva conformación, si bien en un primer momento fue controvertida, en principio no afectó el camino relegitimador que viene construyendo la Corte.[105]

Con estos cambios se construyeron los cimientos sobre los cuales esta nueva Corte[106] se embarcaría en un camino de relegitimación mediante nuevas herramientas dialógicas y de transparencia que comenzaría a elaborar y aplicar de forma paulatina.

2.3. El camino de relegitimación de la Corte a través de nuevas herramientas deliberativas y de transparencia (2004-2015)

En este apartado se describirán las herramientas, tanto deliberativas como las que fomentan la transparencia, que la Corte fue

103 Si bien era una potestad constitucional del presidente, esa forma de nombrar a dos jueces del máximo tribunal, con todo lo que ese cargo implica, hubiese dinamitado todo ese proceso relegitimador que la Corte venía construyendo.

104 Véase *https://www.lanacion.com.ar/politica/macri-nombro-en-comision-a-dos-juristas-paracompletar-la-corte-nid1854315* y *https://www.perfil.com/noticias/politica/cels-calificoelnombramiento-de-jueces-de-macri-como-un-grave-retroceso-institucional-1215-0053.phtml*

105 Esto es algo que, *a priori,* podemos sostener, pero no asegurar, porque, por un lado, los cambios son recientes y, por otro, no hay estudios suficientes que nos permitan sostener con total certeza esa aseveración, tendremos que esperar un tiempo para ver cómo funciona esta nueva conformación de la Corte. En principio, con una mayoría que ya venía marcando un camino dialógico, se espera que continúe de esa manera.

106 Utilizo el término nueva Corte, ya que así es como los miembros, luego de la conformación poscrisis de 2001, se referían a ella con la intención de diferenciarse de la Corte de los noventa, que carecía de la legitimidad que esta fue construyendo con el correr de los años. Además, cuando me refiero a nueva Corte, hablo fundamentalmente de la Corte antes de los nombramientos de Resenkrantz y Rosatti, teniendo en cuenta lo manifestado en la nota al pie precedente.

creando y aplicando con la intención de refundar su legitimidad y convertirse en lo que realmente debe ser: un poder fundamental del Estado que actúe como garante de los derechos constitucionales.[107] Estos cambios le permitieron abordar casos a través de intervenciones activistas y dialógicas, que le posibilitaron incidir sobre políticas públicas de una manera positiva. Un claro ejemplo de ello es el caso *de la Cuenca Matanza-Riachuelo* y el *de la Cuenca Salí Dulce*, como se analizará a lo largo de este trabajo.

Hay que tener en cuenta que el proceso de conformación del nuevo tribunal y la coyuntura política social tuvieron una gran incidencia para entender la magnitud y el sentido de los cambios que la Corte Suprema fue introduciendo en sus propios procedimientos. Una Corte que se conformó precisamente a través de un procedimiento novedoso y participativo, y que tenía el desafío de reconstruir su legitimidad junto al resto del sistema político-institucional del país luego del estallido de la crisis de 2001, no podía sino emprender un camino con una actitud de mayor apertura dialógica y transparencia.[108]

2.4. El papel refundado de la Corte (la Corte *reloaded)*

Previo a la descripción de las herramientas mencionadas, sería interesante hacer un análisis de la línea discursiva que el expresidente de la Corte, en representación del máximo tribunal, sostuvo en torno a las metas y la posición que la Corte debe ocupar en la sociedad argentina.

---

107 Según palabras del presidente de la Corte Suprema, el doctor Ricardo Lorenzetti, en el discurso por los 150 años del órgano judicial: "La Corte Suprema es una institución muy importante porque es la que debe interpretar la Constitución, la que debe defender el Estado de Derecho, la que debe garantizar los derechos y la libertad de los argentinos, con independencia de todo otro poder jurídico o fáctico".

108 Abramovich, Víctor, *La apertura del debate constitucional: nuevas ideas de participación ante la Corte Suprema*, p. 4, *http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/3/la-apertura-del-debate-constitucional-nuevas-vias-de-participacion-ante-la-corte-suprema.pdf*

El tribunal, con el correr de los años, fue dejando en claro cuál era la meta y el papel que esta nueva Corte pretende desempeñar como uno de los poderes fundamentales del Estado.

En el discurso por los 150 años del máximo tribunal, Ricardo Lorenzetti manifestó:[109]

> Cuando llegamos a este Tribunal, hicimos un análisis de su desempeño durante 150 años, mantuvimos los aspectos buenos, cambiamos los malos e incorporamos otros novedosos, de acuerdo con los tiempos actuales.[110]
>
> Dentro de ese cambio, uno de los pilares centrales fue el de crear un modelo de justicia más cercana a los intereses de los ciudadanos, de los argentinos. [...] Una justicia igual para todos. Un modelo de justicia que evite que las tragedias que vivimos los argentinos a lo largo de nuestra historia luego se transformen en tragedias judiciales.
>
> [...] Hemos pensado siempre que lo mejor es escuchar, es dar canales de participación para que nuestro pueblo se exprese y por eso aquí en la Corte Suprema estuvieron presentes los pobres, por primera vez, es algo que a todos nos llamó la atención cuando la gente de Villa Inflamable, que dio origen a la causa más importante que tiene hoy el país, que es la causa del Riachuelo, decía que por primera vez llegaron a un tribunal y pudieron hablar. Esto muestra cuán lejos estábamos. Y aquí en esta Corte también estuvieron los pueblos originarios y pueblos del interior del país, de Salta, del Chaco, estarán ahora los de Formosa. Aquellos que nunca pensaron que podían llegar a un gran tribunal, estuvieron aquí, y hay que escucharlos. Y por eso hicimos las audiencias públicas, porque hemos entendido que la mejor manera de resolver estos conflictos es empezar a escuchar a las distintas voces. [...] Es mucho mejor escuchar a la sociedad antes de tomar una decisión que tomarla pensando que uno tiene la razón de antemano, y es por eso que este debate público, institucional en las audiencias ha sido tan valioso para nosotros.[111]

---

109 La extensión de la cita se debe a que considero necesario, a través de las palabras del presidente de la Corte, Ricardo Lorenzetti, condensar este cambio de perfil de la Corte que le permitió intervenir en casos estructurales de manera dialógica, como en el *de la Cuenca Matanza-Riachuelo* y otros que ya referimos a lo largo de esta investigación y que el mismo Lorenzetti menciona en estos párrafos.

110 Discurso por los 150 años de la Corte Suprema, pp. 2 y 3, *www.cij.gov.ar*

111 Palabras del doctor Lorenzetti en el discurso de apertura del año judicial 2012, *www.cij.gov.ar*

> Ese es entonces el rol que nosotros pensamos para el Poder Judicial, un rol activo, participativo en la agenda pública de las grandes cuestiones ciudadanas, que se oriente hacia la transformación, que permita participar en las grandes decisiones del Estado. Así es como funciona un Estado de Derecho.[112]

En estos párrafos puede observarse, a grandes rasgos, cuál es el papel que la Corte con esta nueva conformación busca ocupar como poder del Estado. Es una posición que se asemeja y hace suyas muchas de las características de las cortes experimentales que considero como ideales para un mejor funcionamiento de la democracia. Cortes dialógicas, abiertas a las necesidades del pueblo, más dinámicas, activas, que implementan herramientas novedosas y, fundamentalmente, que generan diálogos entre los poderes y la sociedad para incidir en el diseño de políticas de Estado y permiten, de alguna manera, aspirar a construir un país más igualitario y democrático.

Desde el plano discursivo, si bien no es objetivo de este trabajo hacer un estudio profundo del mismo, de las palabras del presidente de la Corte puede observarse una postura del tribunal que se acerca al ideal de un órgano judicial tendente a la deliberación democrática y a la apertura de la sociedad.

Ahora bien, en los próximos apartados se comprobará si la Corte logra superar y hacer realidad ese plano discursivo con el que estoy de acuerdo, al menos en el marco del caso de estudio. Se buscará describir con más de detalle cuáles fueron las herramientas dialógicas y de transparencia que la Corte implementó a través de políticas internas, con la idea de acercarse a la sociedad y servir como poder del Estado para que Argentina se dirija hacia la dirección correcta de la inclusión social y la resolución de problemáticas estructurales.

Esto nos permitirá entender el porqué y la manera en la que el tribunal decidió intervenir en la problemática de la CMR a través del caso *Mendoza*. Sin esta conformación y el posicionamien-

[112] Palabras del doctor Lorenzetti en el discurso de apertura del año judicial 2008, *www.cij.gov.ar*

to de tipo dialógico que tomó la Corte, hubiese sido muy difícil que se involucrase en un proceso de esta envergadura.

2.5. La construcción de herramientas dialógicas y de transparencia: hacia un nuevo modelo de Corte Suprema

El máximo tribunal, mediante una serie de acordadas, fue delineando este perfil dialógico y transparente que mencionamos. El objetivo apuntaba a relegitimar a la Corte y, al mismo tiempo, acercarse a la ciudadanía mediante el diálogo, permitiendo, fundamentalmente, que los sectores más vulnerables de la sociedad pudieran acceder a ella en busca de justicia o condiciones dignas de existencia que les fueron negadas por las agencias estatales.[113]

Las acordadas dictadas por la Corte tienen como eje las siguientes temáticas: *i)* la publicidad de los expedientes en circulación dentro de la Corte;[114] *ii)* la publicación del cronograma de acuerdos en caso de relevancia institucional;[115] *iii)* la publicación de la versión completa de las sentencias más importantes;[116] *iv)* la prohibición a jueces y funcionarios de dar audiencia a una de las partes en privado sin la presencia de todas las demás;[117] *v)* la implementación de los amigos del tribunal, en casos de trascendencia institucional o interés público;[118] *vi)* la creación del Centro de Información Judicial (CIJ) como agencia de noticias

[113] Esta temática fue abordada con otros matices en: Ruibal, Alba, "Innovative judicial procedures and redefinition of the institutional role of the Argentine Supreme Court", *Latin American Research Review*, Latin American Studies Association, European University Institute, vol. 47, núm. 3, 2012; Benetti, Miguel A. y Sáez, M. Jimena, *Las audiencias públicas de la Corte Suprema. Apertura y límites de la participación ciudadana en la justicia*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016.

[114] Acordada CSJN 35/2003 de 11 de diciembre de 2003.

[115] Acordada CSJN 36/2003 de 18 de diciembre de 2003.

[116] Acordada CSJN 37/2003 de 18 de diciembre de 2003.

[117] Acordada CSJN 7/2004 de 24 de febrero de 2004.

[118] Acordada CSJN 7/2013 modificatoria de la 28/2004 de 14 de julio de 2004.

del poder judicial;[119] *vii)* la implementación de audiencias públicas en casos de trascendencia institucional.[120]

2.5.1. Del modelo selectivo de publicación al modelo de publicación de todas las sentencias

Uno de los primeros pasos de esta Corte renovada tuvo que ver con dar una mayor publicidad a su trabajo, para poder, de alguna manera, mostrar una faceta de la institución que pretendía no estar tan alejada de la ciudadanía.

La Corte Suprema adoleció históricamente de un grave déficit en cuanto a la oferta de información pública. Aunque la sociedad, en general, nunca se mostró interesada en el trabajo de la Corte, a pesar de su relevancia y del impacto que sus resoluciones pueden tener en la vida cotidiana de grandes colectivos, esta decidió comenzar con este camino de visibilización de su trabajo.

En un intento por mejorar este dialogo y otorgar mayor publicidad y transparencia a su quehacer cotidiano, el tribunal decidió mejorar el sistema por el cual da a conocer sus sentencias. Es por ello que, además de publicar los textos de las sentencias de mayor importancia en los tomos de fallos que históricamente publica, decidió dar publicidad de todas las decisiones a texto completo en la página web una vez que las partes estuviesen notificadas.[121]

2.5.2. De la publicidad de la circulación de expedientes

Paralelamente, con el objeto de evitar suspicacias y hacer transparente el manejo de las causas por los jueces, se ordenó dar publicidad a todos los pasos que un expediente transita hasta llegar a la sentencia definitiva. Esto se hizo no solo para dar transparencia, sino sobre todo para eliminar ciertas sospechas de paralización (cajoneo) de ciertas causas. Este sistema permite que

[119] Acordada CSJN 17/2006 de 30 de mayo de 2006 y 9/2012 de 12 junio de 2012.

[120] Acordada CSJN 30/2007 de 5 de noviembre de 2004.

[121] Asociación por los Derechos Civiles, *op. cit*., p. 47.

se conozca exactamente el lugar donde está el expediente y los tiempos que este permanece en cada despacho.[122]

2.5.3. Del cronograma de acuerdos de relevancia institucional

Con la intención de establecer un orden de prioridades respecto de los casos que son estudiados por el tribunal, la Corte dispuso que, en las causas que versen sobre materias de trascendencia institucional, el presidente debe fijar una fecha en que el asunto será considerado; lamentablemente, a ese listado nunca se le dio publicidad. Su publicación habría permitido a la ciudadanía en general, al periodismo y a las ONG concentrar energías en la discusión de casos trascendentes antes del dictado de la sentencia y, al mismo tiempo, disiparía posibles especulaciones sobre los tiempos que utiliza la Corte para resolver algún caso de trascendencia institucional.[123]

Otra medida importante para evitar suspicacias e influencias externas que alteren la imparcialidad de la Corte es la prohibición de que los jueces se reúnan con una de las partes en audiencias sin la presencia de las demás.

2.5.4. De la participación en el planteamiento de argumentos: presentaciones en calidad de amigos del tribunal

En 2004,[124] en el marco de este grupo de medidas que buscaban dar una mayor legitimidad a la Corte, se incorporó la de la presentación de amigos del tribunal.

El propósito de implementar este mecanismo de participación está direccionado tanto a pluralizar y enriquecer el debate constitucional como a fortalecer la legitimación de decisiones judiciales de la Corte en temas de trascendencia institucional.

---

122 *Idem*.

123 *Ibidem*, p. 48.

124 Acortada CSJN 7/2004.

Sin embargo, podría decirse que la participación abierta por parte de esta norma tenía una utilidad limitada, debido a que la Corte carecía de un registro público de causas en trámite. Pese a que la presentación de una opinión como amigo del tribunal no estaba condicionada a la publicidad de la existencia de un caso específico, en la práctica, esta situación dificultaba el acceso a los expedientes necesarios y a la información necesaria para presentar un memorial en carácter de amigos.[125]

En 2006, la Corte intentó corregir este problema y, mediante una acordada,[126] ordenó publicar un listado de causas en trámite que pudieran dar lugar a la presentación de amigos del tribunal. Dicho listado se dio a conocer ese año, aunque este mecanismo se vio interrumpido posteriormente.[127]

Años después, con la intención de mejorar y sistematizar el proceso, la Corte realizó una convocatoria para ONG y agencias estatales con el objetivo de discutir y perfeccionar esta valiosa herramienta. Luego de una serie de reuniones, el tribunal decidió modificar el sistema creado por las acordadas de 2004 y 2006 y reglamentar nuevamente el proceso de presentación de memoriales como amigos del tribunal.[128]

Esta nueva acordada establece que cualquier persona física o jurídica puede presentarse como amigo del tribunal en todos los procesos judiciales correspondientes a la competencia originaria o apelada de la Corte en donde se debatan cuestiones de trascendencia colectiva o interés general. Asimismo, el amigo del tribunal deberá tener una reconocida competencia en la temática sobre la cual verse el pleito y deberá fundamentar su interés en la causa, a qué parte apoya y si recibe algún financiamiento o ayuda de cualquier especie por la presentación.[129]

---

125 Asociación por los Derechos Civiles, *op. cit*., p. 49.

126 Acordada CSJN 14/2006.

127 Asociación por los Derechos Civiles, *op. cit*., p. 49.

128 Acordada CSJN 7/2013.

129 Abramovich considera que es un error forzar a los *amici* a presentarse como apoyo de una de las partes del litigio. Esta decisión rompe la idea básica de que los *amici* son amigos del tribunal que aportan información,

Con la nueva reglamentación, la Corte debe establecer cuáles son las causas aptas para la presentación de estos memoriales mediante una providencia que será dictada, salvo en situaciones de excepción, con posterioridad al dictamen de la Procuración General de la Nación. Esta fijará el plazo para efectuar las presentaciones, que no puede ser menor a un mes.

La acordada también establece la posibilidad de que un tercero que quiera intervenir como amigo del tribunal en causas que no fueron incluidas entre las que admiten la presentación de memoriales de este tipo solicite la inclusión de estas al listado, fundamentando su interés y por qué considera que el asunto es de trascendencia o de interés público.

Otra cuestión novedosa que la Corte considera en esta acordada es la creación de un registro de personas, entidades, oficinas, órganos o autoridades que tengan interés de intervenir como amigos del tribunal, lo que facilitaría, a futuro, el mecanismo de presentaciones de este tipo.

Lamentablemente, este mecanismo, que podría ser de gran importancia para las causas de interés público, no ha sido usado lo suficiente por la Corte.

2.5.5. De la agenda de publicidad: la creación del Centro de Información Judicial

La creación del CIJ surge como una necesidad manifestada en la Primera Conferencia Nacional de Jueces llevada a cabo en Santa Fe, en 2006.

La implementación de este Centro obedece a dos propósitos. Por un lado, se pretende mejorar la base de datos disponible a fin de lograr un desempeño más eficiente de la función judicial en todas las instancias y jurisdicciones de la nación, promoviendo también foros de discusión de temas comunes de los magistra-

antecedentes y argumentos para favorecer una decisión fundada del litigio, pero que cumplen una función y resguardan un interés distinto al de las partes del caso. Abramovich, Víctor, *op. cit*., p. 7.

dos, facilitando el intercambio de opiniones y la reflexión acerca de la elaboración de guías generales de actuación judicial, necesidades de recursos materiales, técnicos y humanos, así como la organización de cursos de capacitación. Por el otro, el CIJ debe promover la difusión de las decisiones judiciales con el objeto de propiciar entre la comunidad una comprensión más acabada del quehacer judicial, para lo cual se creó un cuerpo de profesionales especialistas en comunicación, encargados de la difusión de las actividades de la Corte.

En este marco se creó la página web del CIJ,[130] donde se encuentra información actualizada sobre el desempeño del poder judicial a nivel nacional. Esto muestra un gran avance con respecto a la situación anterior de reclusión del poder judicial. Podemos afirmar que mediante este tipo de herramientas el poder judicial se coloca en una posición mucho más cercana a la ciudadanía.

Como ejemplos de acceso a la información de esta nueva plataforma podemos destacar: una sección dentro de la página donde se muestran todas las audiencias públicas que se llevaron a cabo en la Corte Suprema; otra sección dedicada exclusivamente al caso emblemático *de la Cuenca Matanza-Riachuelo*, donde se puede acceder a todas las resoluciones del caso, además de información actualizada de las sentencias de interés general que se emiten en el poder judicial federal a lo largo y ancho del país. Esta herramienta novedosa genera un mayor acercamiento del poder judicial a la ciudadanía y provoca un efecto legitimador de importancia.

2.5.6. De la implementación de audiencias públicas en casos que la Corte define como de trascendencia institucional

En otro intento por hacer más visible el trabajo de la Corte y generar espacios dialógicos donde puedan discutirse casos de trascendencia institucional, la Corte implementó la celebración de audiencias públicas.[131]

130 La página es *www.cij.gov.ar*

131 Un trabajo que analiza en profundidad esta temática es el de Benetti, Miguel A. y Sáez, M. Jimena, *op. cit*.

Según la acordada que crea este mecanismo, la Corte debe convocar a una audiencia pública cuando al menos tres jueces así lo dispongan. Estas serán de tres tipos: *i)* informativas: tienen por objeto escuchar e interrogar a las partes sobre aspectos del caso a decidir; *ii)* conciliatorias: tienen por objeto instar a las partes a la búsqueda de soluciones no adversariales, y *iii)* ordenatorias: sirven para tomar las medidas que permitan encauzar el procedimiento a fin de mejorar la tramitación de la causa. [132]

Las audiencias serán públicas —naturalmente—, dándose prioridad de asistencia a las partes, aunque el público en general podrá también concurrir según la disponibilidad de espacio que haya para cada caso. Además, serán filmadas, grabadas y difundidas tanto en medios masivos como en la página web del CIJ. La Corte debe fijar un calendario semestral, lo que facilitará el acceso a las mismas.

Estas constituyen una buena forma de acercamiento del tribunal a la sociedad en general, porque permiten que esta conozca qué temas se discuten y comprenda, se apropie o critique los fundamentos que las distintas partes esgrimen a lo largo de la audiencia.

Según Lorenzetti:

> [...] lo más importantes de las Audiencias Públicas tiene que ver con el plano del discurso, el tema cultural, porque los casos de relevancia institucional son los casos en los que nos peleamos mucho, y en esto los argentinos tenemos muchos problemas, antiguos y actuales. Para él estas constituyen un espacio que contribuye a abrir el debate sobre la posición que debemos tener en el plano del discurso, de las instituciones, de la teoría de la argumentación. Y es justamente allí en el marco de estas audiencias donde pueden encontrarse puntos en común entre las distintas partes que sirvan de base para encontrar soluciones a las distintas problemáticas.[133]

---

132 Acordada CSJN 30/2007.

133 Discurso de Ricardo Lorenzetti en la Universidad Torcuato Di Tella el 15 de octubre de 2013. La transcripción no es reflejo exacto de la ponencia del doctor Lorenzetti, *http://www.cij.gov.ar/nota-12256-Ricardo-Lorenzetti-disertar--sobre--Las-Audiencias-Publicas-y-la-Corte-Suprema-.html*

> [...] las audiencias públicas constituyen también una herramienta acorde a las necesidades actuales, donde una gran cantidad de procesos son policéntricos y colectivos, ya que los grandes problemas de la actualidad tienen una multiplicidad de centros de intereses, y esta herramienta resulta de suma utilidad para escuchar a todas las partes.[134]

Las audiencias públicas también son un camino para favorecer el acceso a la justicia. Sirven para acelerar los procesos: un claro ejemplo es el caso *de la Cuenca Matanza-Riachuelo*, en el que, de no haberse implementado el mecanismo de las audiencias públicas y reglas procesales novedosas acordes al tipo de proceso, nos encontraríamos aún en etapas embrionarias del mismo. Además, son de utilidad para conocer las voces ausentes de los sectores más vulnerables, pues en el marco de estas tienen la oportunidad de dirigirse a los jueces del máximo tribunal, quienes escuchan sus problemáticas, transmitidas desde la óptica de su cotidianeidad. Esto agrega un plus al proceso, ya que las problemáticas se tienen que resolver de acuerdo con las necesidades de los grupos afectados. Esta expansión del tribunal hacia sectores que antes no eran tomados en cuenta se transformó en uno de los pilares de esta nueva Corte.

En ese sentido, Abramovich sostiene que

> [...] la publicidad de la discusión no es neutral para el desarrollo de los conflictos. En el caso Verbitsky por ejemplo, la publicidad de las audiencias forzó a las autoridades políticas provinciales a pensar vías de negociación, abrir canales de diálogo y de información y pensar posibles respuestas políticas al conflicto de las personas detenidas en condiciones de superpoblación, aun antes de la decisión final de la Corte. En el caso Quisbeth Castro la Vicejefa de Gobierno de la Ciudad debió explicar la razonabilidad de los programas de subsidio para vivienda locales, y sus argumentos fueron claves en la decisión de la Corte. En las audiencias sobre la limpieza del Riachuelo en el caso Mendoza, las audiencias mostraron en muchos casos la ausencia de diagnósticos y la debilidad técnica de las propuestas y estrategias planteadas.[135]

---

134 *Idem*.

135 Abramovich, Víctor, *op. cit*., pp. 5 y 6.

De todas maneras, el éxito de las audiencias públicas depende, en gran parte, de que los jueces tengan un rol activo en ellas. Deben estar predispuestos a realizar preguntas incisivas y a conocer los detalles del caso para poder obtener información relevante que sea de utilidad para llegar a una resolución adecuada.[136] Al mismo tiempo, los abogados deben ser conscientes de lo que se espera de ellos y, en consecuencia, estar preparados. Para ello, precisan de un entrenamiento que les permita adaptarse a las preguntas de los magistrados y al dinamismo de las audiencias.[137]

En general, en las causas donde se llevaron a cabo audiencias públicas, como la de la Cuenca Matanza-Riachuelo, la Ley de Medios, por el derecho a la vivienda digna (*Quisbeth Castro*), por acciones de clase (*Halabi*), por desmontes de bosques nativos en Salta (*Salas*), por libertad de expresión (*Patitó*), por despido discriminatorio (*Pellejero*), por residuos nucleares *(Schroder*), por explotación de litio y borato en Jujuy (*Comunidad Aborigen de Santuario Tres Pozos*) pudo observarse un papel activo de la Corte.

Se promovió la búsqueda de caminos novedosos como el de las preguntas específicas del tribunal, el de intercalar tanto a los amigos del tribunal como a las partes que bregaban por intereses

136 En ese mismo sentido se manifiesta Abramovich: "En la primera audiencia pública de la Corte Suprema, en el caso Verbitsky, en la que participé como abogado del CELS, me llamó la atención que ningún juez interrogó a las partes. Se limitaron a ordenar el tiempo de las exposiciones y a invitar a las partes a ampliar información o incluso a buscar soluciones negociadas. En algunos jueces del tribunal existía el temor de que las preguntas pudieran ser vistas como un anticipo de opinión y afectaran la imparcialidad. Con el tiempo la Corte pareció cambiar de actitud. En la reciente audiencia sobre la ley de medios, las preguntas a las partes y las repreguntas del presidente a los abogados del Estado y del Grupo Clarín ocuparon el centro de la audiencia. El armado de las preguntas indicaba claramente una minuciosa lectura de los argumentos de las partes e incluso un primer análisis de sus fortalezas y de sus debilidades. Las repreguntas del tribunal sirvieron además para focalizar en los temas centrales evitando el desvío de las argumentaciones. Las respuestas orales que dieron los abogados de cada parte fueron expresamente citadas por varios jueces de la Corte en sus votos, lo que demuestra que la audiencia fue útil para formar o terminar de formar las posiciones definitivas de los jueces en el caso". Abramovich, Víctor, *op. cit*., pp. 6 y 7.

137 Asociación por los Derechos Civiles, *op. cit*., p. 53.

diferenciados, lo que genera mayor discusión de argumentos, la participación de afectados/as, como integrantes de comunidades de pueblos originarios o personas en situación de pobreza o sin techo.

Sin embargo, estas audiencias, al menos las que tuvieron que ver con problemáticas indígenas, presentaron una limitación importante con respecto a la participación de los integrantes de pueblos originarios: en numerosas ocasiones estos solicitaron participar en las audiencias hablando su idioma, para lo cual la Corte debió haber utilizado un traductor. Esto habría sido lo correcto si la Corte verdaderamente se hubiese preocupado por una verdadera integración de estos en el proceso.[138]

Asimismo, otro déficit de la Corte con respecto a la audiencia pública, sobre todo en casos donde están involucrados grupos en situación de vulnerabilidad que se encuentran a distancias importantes de la Corte, consiste en la inexistencia de audiencias públicas itinerantes que les permitan a estos participar genuinamente en los procesos estructurales en los que se encuentran involucrados sin tener que trasladarse a Buenos Aires, lo que muchas veces se convierte en una barrera infranqueable. Este modelo de audiencias democratizarían y legitimarían este tipo de procesos de una manera genuina.[139]

---

138 En ese sentido, Clérico y Aldao manifiestan: "La desigualdad estructural que padecen los pueblos originarios —y que está representada en el caso paradigmático de las comunidades indígenas de Paraguay— demuestra que no solo se trata de una distribución desigual de los bienes económicos y sociales (acceso a sus tierras), sino también de una distribución des-igualitaria de la palabra para determinar, para discutir, cuáles son las necesidades, sus intereses [...]". Cérico, Laura y Aldao, Martín, "La igualdad como redistribución y como reconocimiento: derechos de los pueblos indígenas y Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Estudios Constitucionales*, Santiago de Chile, año IX, núm. 1, 2011 pp. 157-198; Clérico, Laura, "El derecho a la alimentación de los niños, la presunción de exclusión y la necesidad de cambiar el estándar de control de las obligaciones estatales iusfundamentales. 'Rodríguez', 'Comunidad Toba del Chaco' y la sombra de 'Ramos'", *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 2007, pp. 1-34.

139 En ese sentido, la CSJN debería seguir el ejemplo de la Corte IDH de realizar audiencias itinerantes, algo que trajo muy buenos resultados, ya que democratiza y legitima un proceso.

Las audiencias públicas son una herramienta que debería ir ampliándose en un futuro para generar este tipo de interacciones, no tan solo a nivel de la Corte Suprema, sino también en instancias inferiores, tanto federales como locales.

III. Conclusiones

En este primer capítulo se procuró, en primer lugar, contrarrestar las críticas que parte de la doctrina tiene con respecto a la intervención de la justicia en áreas que, *a priori*, serían de incumbencia de los otros poderes del Estado.

Los argumentos que se utilizan para sostener que el poder judicial no debe intervenir en casos donde se incida sobre políticas públicas se asientan en una supuesta incapacidad institucional de este poder para solucionar dichas problemáticas y en la falta de legitimidad democrática, por ser el judicial, y en particular la Corte, un órgano que no se elige a través del voto popular. La intervención del judicial, en estos casos, afectaría de forma grave principios democráticos como el de autogobierno del pueblo.

Sin embargo, se manifestó que, cuando los otros poderes del Estado —por acción u omisión— provocan vulneraciones estructurales de derechos, la intervención de las cortes es necesaria y hasta obligatoria, más aún si tenemos en cuenta lo establecido por la Constitución y los compromisos internacionales. Empero, se sostuvo que lo apropiado en este tipo de casos sería intervenir a través de una aproximación dialógica con rasgos experimentales y no de cualquier manera.

Mark Tushnet realizó una conceptualización de los tipos de intervenciones que existen para lograr, desde el poder judicial, la efectivización de los DESCA. En su trabajo seminal *Weak Courts, Strong Rights* sostuvo que las intervenciones remediales más apropiadas son aquellas que se manifiestan a través de remedios débiles. En los casos analizados en su trabajo, esta aproximación es la que trajo mejores resultados y, al mismo tiempo, generó espacios dialógicos que, de alguna manera, minimizan las críticas enumeradas anteriormente.

Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco profundizaron esta conceptualización agregando dos cuestiones fundamentales y, asimismo, ampliaron los niveles dividiéndolos en débiles, moderados y fuertes; Tushnet solo contemplaba los remedios débiles y fuertes. Una de estas cuestiones tiene que ver con los derechos; lo ideal es que exista una concepción fuerte de los DESCA en cuanto exigibles. Asimismo, agregan un diferencial que tiene que ver con el monitoreo del cumplimiento de la sentencia, que entienden como algo separado del remedio. Este paso se torna imprescindible en los casos estructurales, porque sin un monitoreo fuerte del cumplimiento de las sentencias se hace muy difícil obtener resultados positivos.

Los autores colombianos observaron que los mejores resultados en casos estructurales se producen cuando una corte interviene con una concepción de derechos fuertes, a través de un remedio moderado, y cuando mantiene la jurisdicción en el caso a través de un monitoreo del cumplimiento de la sentencia fuerte. Justamente, esta aproximación es la que genera, en el marco del proceso, mayores vínculos dialógicos entre los distintos actores que permiten ir moldeando el proceso hacia una construcción compartida de políticas públicas para resolver las problemática de fondo. Esto permite que se produzcan procesos más exitosos. Rodríguez Garavito llama a este tipo de intervenciones "jurisprudencia participativa empoderada". Esto nos lleva a pensar si el caso *de la Cuenca Matanza-Riachuelo* tiene estas características. Aunque es algo que se terminará de dilucidar en el próximo capítulo, *a priori,* sostengo que sí lo es.

En la segunda parte de este capítulo, antes de comenzar a estudiar a fondo el caso de la CMR y los efectos que la intervención de la Corte produjo, inclusive el irradiador sobre la Cuenca Salí Dulce, se consideró necesario describir la trayectoria de la Corte y el camino que esta tomó a partir de su nueva conformación luego de la crisis de 2001. Ello resulta necesario porque no cualquier corte suprema podría haber encarado el proceso de la CMR de una manera dialógica.

Algunas realidades —como la necesidad de convertirse en un poder del Estado independiente, teniendo en cuenta la compleja historia de la Corte en este punto, sumado a la necesidad de

un proceso de relegitimación que el tribunal precisaba ante la ciudadanía y los nuevos nombres que llegaron a la Corte— llevaron a que encarase este proceso de relegitimación cuyo objetivo central consistía en convertirse en una Corte cercana a la gente, transparente, dialógica e involucrada con problemáticas estatales estructurales como la de la situación de la CMR y la de la Cuenca Salí Dulce del noroeste argentino.

Si bien la Corte dio un paso adelante en estos aspectos, cabría preguntarse si verdaderamente salió de su zona de confort, en el sentido de haberse convertido en una institución que verdaderamente se abrió a la ciudadanía de una forma dialógica. Lo que sí puede concluirse es que, al menos en el caso estudiado, pudo verse un avance, ya que la Corte se preocupó por utilizar una aproximación dialógica y participativa que rindió frutos.

Hubiese sido muy dificultoso para la Corte encarar un proceso de este tipo sin producir cambios. Aunque no hayan sido tan profundos como el discurso del tribunal pretendía y la ciudadanía esperaba, fueron de gran importancia.

Capítulo II
El papel de la Corte Suprema argentina en el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo:* los efectos de su intervención

I. La Corte Suprema y el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo*

En este capítulo realizaré, en un primer momento, una reconstrucción del caso *Cuenca Matanza-Riachuelo* y la descripción del proceso judicial ante la Corte hasta la sentencia definitiva de 2008, para luego concentrarme en los efectos que produjo y que continúa produciendo en la etapa de cumplimiento de la sentencia, por ser un asunto sobre el cual la Corte mantiene su competencia.

La selección de este caso obedece a una opción deliberada que tiene que ver con estudiar un tipo específico de casos llamados "casos estructurales".[1] Estos se caracterizan por:

[1] Puga, Mariela, 2007; Rodríguez Garavito, César, 2010; Chayes, Abram, "The Role of the Judge in Public Law Litigation", *Harvard Law Review*, vol. 89, núm. 7, 1976, pp. 1281-1316; Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura, *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos,* Buenos Aires, Editores Del Puerto, 2009; CELS, *La lucha por el derecho,* Buenos Aires, Siglo XX, 2008; Maurino, Gustavo; Nino, Ezequiel y Sigal, Martín, *Las acciones colectivas*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005; Bergallo, Paola, "Apuntes sobre justicia y experimentalismo en los remedios frente al litigio de derecho público", *Lexis*, núm. 0003/012633, p. 2006; Sabel, Charles F. y Simon, William H., "Destabilization Rights: How Public Law Succeeds", *Harvard Law Review*, vol. 117, 2004, p. 1015.

i) afectar a un número amplio de personas que alegan la violación de sus derechos, ya sea directamente o a través de organizaciones que realizan litigios de interés público con su causa;
ii) involucrar a varias entidades estatales como demandadas por ser responsables de fallas sistemáticas de políticas públicas;
iii) implicar órdenes de ejecución complejas mediante las cuales el/la juez/a de la causa instruye a varias entidades públicas a emprender acciones coordinadas para diagramar y crear políticas públicas tendientes a resolver los problemas estructurales;
iv) consistir la sentencia tan solo un punto de partida, a partir del cual se van buscando soluciones colectivas a través de la construcción dialógica entre la multiplicidad de actores involucrados en el proceso de cumplimiento de la sentencia.

Es uno de los escasos ejemplos de casos estructurales a nivel regional, es allí donde se encuentra su particularidad. Pueden sumársele, a modo de ejemplo, algunos de la misma Corte argentina, como el caso *Verbitsky,* sobre la vulneración de derechos en las cárceles y prisiones de la provincia de Buenos Aires,[2] *Badaro I* y *II,*[3] sobre el porcentaje de actualización que el Estado debe aplicar a las jubilaciones, o algunos relacionados con la temática de las tierras comunitarias donde se encuentren pueblos originarios, como *Defensor del Pueblo c/ Provincia de Chaco,*[4] entre otros.[5] Recientemente, la Corte emitió sentencia en un caso sobre los humedales en la provincia de Entre Ríos, del cual pueden extraerse dos cuestiones fundamentales que deben ser utilizadas en casos ambientales donde se encuentre involucrado un río: los principios *in dubio pro natura* e *in dubio pro aqua*.[6] A nivel regio-

2 CSJN, *Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus*.

3 CSJN, *Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSeS s/ reajustes varios*.

4 CSJN, *Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y Otro (provincia del Chaco) s/ Proceso de Conocimiento*.

5 La literatura también abordó otros casos en Maurino, Gustavo; Nino, Ezequiel y Sigal, Martín, *op. cit*.

6 Esto implica, en palabras del tribunal, que: "[...] en caso de incerteza, establece que las controversias ambientales y de agua deberán ser resueltas en

nal, la Corte Constitucional de Colombia (CCC) se ha caracterizado por ser de las cortes que mayor incidencia tiene sobre políticas públicas a través de la intervención en casos estructurales. Algunos de los más renombrados son: el caso T-025/04[7] sobre los desplazados en dicho país y la sentencia T-760/08[8] sobre el sistema de salud colombiano. Con respecto al agua, este tribunal fue pionero a nivel mundial al considerar al río Atrato como sujeto de derecho.[9]

En las últimas décadas, las cortes de países del sur global, como India y Sudáfrica, también se convirtieron en precursoras en el dictado de sentencias estructurales que buscan resolver situaciones de vulneraciones sistémicas de derechos humanos.[10] En India también se produjo un hito importante, ya que Tribunal Superior de Uttarakhand consideró a los ríos Ganges, Yamuna y sus afluentes como seres vivos con derechos equiparables a los de las personas.[11] Asimismo, Estados Unidos también tiene una tradición importante en intervenciones estructurales de los tribunales.[12] Si bien en Estados Unidos pueden observaste este tipo

los tribunales, y las leyes de aplicación interpretadas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos". CSJN, *Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental*, 11 de julio de 2019.

7 CCC, T-025-04.

8 CCC, T-760-08.

9 CCC, T-622-16

10 Véase nota 2.

11 Tribunal Superior de Uttarakhand, *Mohd Salim vs. State of Uttarakhand & others*, WPPIL 126/2014. En ese mismo sentido, en Nueva Zelanda, luego de 140 años de negociación con los Maoríes, se logró que el río Whanganui tenga los mismos derechos que los seres humanos. Véase *https://www.theguardian.com/world/2017/mar/16/new-zealand-river-granted-same-legal-rights-as-human-being*

12 El caso más emblemático de los Estados Unidos fue sobre el tema de la segregación en las escuelas estadounidenses, *Brown vs. Board of Education*, aunque hay muchos casos estructurales sobre las condiciones en las cárceles estadounidenses. Véase Feeley, Malcolm y Rubin, Edward L., *Judicial policy making and the modern state: how the courts reformed America's prisons,* Cambridge, Cambridge Criminology Series-Cambridge University Press, 1998.

de intervenciones estructurales, estas se dan, en mayor medida, en el marco del sur global.[13]

Se parte del supuesto de que analizar un caso como el del saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR), tal vez el más ambicioso desde el punto de vista estructural de la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina (CSJN), permitirá observar con mayor claridad y proximidad de qué manera la Corte interviene en cuestiones de políticas públicas y cuál es su impacto. Se debe tener en cuenta que el caso constituye el intento judicial más explícito y sistemático en Argentina a la hora de implementar una decisión estructural a través de un activismo de tipo dialógico.

Por ello, resultan de especial interés analítico las medidas utilizadas por el tribunal a lo largo del proceso hasta el dictado de las primeras sentencias y las que surgieron en el marco de la implementación de la sentencia, como audiencias públicas, el involucramiento de la sociedad civil y organismos de derechos humanos como el defensor del Pueblo de la Nación, la producción de información pública, el control periódico del cumplimiento de la sentencia, la creación de una especie de microinstitucionalidad alrededor del caso para favorecer su implementación y control, que permite ir avanzando, no sin retrocesos, de una forma dialógica y democratizadora.

De esta manera, dentro del proceso se promueven las características de una "jurisprudencia participativa empoderada" (EPJ, por sus siglas en inglés).[14] Esto facilita el camino para que las metas fijadas por el tribunal se cumplan paulatinamente con la participación de diversos actores en el marco del proceso. Según estas conclusiones, hay mayores probabilidades de éxito, teniendo en cuenta la complejidad que tiene un proceso como el estudiado.

En cuanto al análisis sobre los efectos de la intervención de la Corte, a lo largo de este capítulo se utilizará una aproxima-

[13] Véase Langford, Malcom *et al.* (eds.), *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento,* Bogotá, DeJusticia, 2017.

[14] Véase cap. I, punto 5.

ción teórica y una metodología amplia que busca ensanchar la visión dogmática y positivista del derecho. Para ello, se usarán herramientas teóricas y metodológicas de estudios sociojurídicos que indagaron de manera reciente sobre el impacto de las intervenciones de la Corte en políticas públicas. Se buscará captar no solo los efectos materiales directos e inmediatos, sino también sus consecuencias indirectas y simbólicas.[15] Para este análisis se utilizará una visión constructivista[16] de la relación entre el derecho y la sociedad que dista de la visión de los neorrealistas, por centrarse esta tan solo en los efectos instrumentales y directos de los fallos.

Para analizar el impacto de la decisión de la Corte sobre el caso del saneamiento de la CMR se utilizará la tipología creada por Rodríguez Garavito y Franco,[17] que, como mencionamos, procura observar los efectos directos, indirectos y simbólicos de las sentencias de tipo estructurales.

Según estos autores, las sentencias pueden tener efectos directos e indirectos, instrumentales y simbólicos. Los primeros se refieren a conductas que los remedios ordenan e inciden de modo directo en las partes que intervienen en un proceso, ya sea litigantes, destinatarios de las órdenes (agencias estatales), beneficiarios o a terceros.[18] En el caso de la CMR, algunos ejemplos de efectos directos fueron: la creación del Plan de Saneamiento Integral por parte de las agencias estatales ordenado por la Corte, la creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), la del Cuerpo Colegiado, conformado por el defensor del Pueblo de la Nación y las organizaciones de la sociedad

---

15 Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, "Un giro en los estudios sobre derechos sociales. El impacto de los fallos judiciales y el caso del desplazamiento forzado en Colombia", en Arcidiácono, Pilar; Espejo Yaksic, Nicolás y Rodríguez Garavito, César (coords.), *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina,* Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2010; MacCann, Michael, *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization,* Chicago, Chicago University Press, 1994.

16 Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *op. cit*.

17 *Idem*.

18 *Ibidem*, p. 24.

civil (OSC) que participan como terceros interesados, y que tiene la función de monitorear, conjuntamente con la Corte, el cumplimiento de las metas fijadas en el fallo.

Los efectos indirectos, por su parte, son todas las consecuencias que, sin haber sido ordenadas en el fallo, derivan del mismo y afectan no solo a los actores de un proceso judicial, sino a cualquier otro actor social.[19] Algunos efectos indirectos pueden ser la iniciativa de las organizaciones civiles para generar proyectos que incidan en el saneamiento de la cuenca, como el proyecto "¿Qué pasa, Riachuelo?"[20] o la irradiación del caso en otras experiencias de saneamiento de cuencas, como la de Salí-Dulce en el noroeste argentino.

Por último, las intervenciones judiciales pueden tener también efectos instrumentales y simbólicos. Los instrumentales implican cambios materiales en la conducta de individuos o grupos.[21] Efectos de este tipo podrían consistir en programas de reasentamiento de familias que viven a la vera del río contaminado, programas para la provisión de agua potable y cloacas para la población que carece de dichos servicios, en la participación de las organizaciones en el seguimiento del proceso o en el fomento de proyectos por parte de estas que apuntan a generar conciencia ambiental en la sociedad civil, como el mencionado en el párrafo anterior.

Los efectos simbólicos, finalmente, tienen que ver con cambios de ideas y percepciones del imaginario social sobre el tema que está en litigio.[22] Entre estos efectos se puede observar la transformación de la percepción pública y de los participantes del pro-

19 *Ibidem*, p. 25.

20 Esta página forma parte del proyecto "Monitoreo social de la Cuenca Matanza Riachuelo" que lleva a cabo la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) con la colaboración de la Fundación Ciudad y el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) y el financiamiento de la Unión Europea. El objetivo es fortalecer la capacidad de monitoreo social de los residentes y grupos vecinales de la cuenca y potenciar la incidencia ciudadana en las políticas públicas que se implementan en el territorio.

21 Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *op. cit*., p. 25.

22 *Idem*.

ceso. En el caso estudiado, la problemática dejó de ser tan solo un asunto referido a la expansión territorial de las industrias y a la contaminación de un río utilizado como desagüe de todo tipo de desechos por estas, para convertirse en un tema complejo de vulneración de derechos humanos de un porcentaje enorme de habitantes de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Al mismo tiempo, se transformó en un problema que requiere una resolución urgente después de décadas de olvido. La misma Corte se preocupa por dejar en claro este punto, al priorizar y declarar urgente la recomposición y prevención ambiental por sobre las reparaciones patrimoniales de las conductas derivadas del pasado.

Retomando la discusión entre neorrealistas y constructivistas, mientras los primeros solo observan los efectos instrumentales directos, los segundos estudian los cuatro tipos de efectos. De esta manera, una sentencia estructural podría ser ineficaz para los neorrealistas, aunque eficaz para los constructivistas, ya que estos últimos consideran un conjunto de efectos más amplios que los primeros. Incluso, como manifiesta MacCann, los efectos indirectos, en casos estructurales, suelen ser a menudo más importantes que los directos.[23]

Según MacCann y Rodriguez Garavito, esta divergencia en la evaluación de los efectos surge del anclaje en concepciones teóricas distintas. Mientras los neorrealistas se asientan en una concepción positivista del derecho, sus críticos se apoyan en una visión constructivista del derecho, como conjunto de normas y símbolos que modifican y son modificados por las relaciones sociales.[24]

A lo largo de este capítulo, me apoyaré en las tipologías y técnicas metodológicas constructivistas, con la intención de observar el impacto de la Corte Suprema argentina. Se parte del supuesto de que, desde esta visión, se aporta una mayor amplitud de análisis y, al mismo tiempo, se adecúa con mayor exactitud a

[23] MacCann, Michael, *op. cit*.

[24] *Ibidem*, p. 290 y Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *op. cit*., p. 26.

la forma de intervención abierta y dialógica que el tribunal practicó en el caso de estudio.

Asimismo, haré hincapié en las características del activismo dialógico que se fueron dando a lo largo del proceso, las cuales se dieron de la manera en que Rodríguez Garavito identifica a las EPJ. Según el autor, estas tienen el potencial de garantizar un mayor éxito en casos estructurales donde estén involucrados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Esta forma de abordaje, por parte de la Corte, podría ser una de las causas del éxito que viene teniendo el proceso.

Antes de hacer este análisis, considero necesario realizar una breve reconstrucción de la situación de la CMR y del caso en la Corte hasta la sentencia de 2008, donde termina de definir cuestiones fundamentales como la necesidad de creación de un programa integral para el saneamiento de la cuenca y un mecanismo de seguimiento de la sentencia muy novedoso para el caso. Esto permitirá tener un panorama general de la complejidad del caso, para luego poder centrarnos en los efectos que este produjo y continúa produciendo.

1.1. Una breve reconstrucción del escenario de la CMR

Desde inicios del siglo xx, la zona metropolitana de Buenos Aires ha sido el territorio urbano donde se asentó gran parte de la población argentina. La ocupación del espacio fue realizado, históricamente, de una manera desordenada y sin planificación. Esto provocó un continuo deterioro de las cuencas metropolitanas, especialmente la CMR,[25] convirtiéndose en uno de los 10 ríos más contaminados del mundo.[26]

Esta cuenca es el sistema hídrico de mayor relevancia regional en el área metropolitana de Buenos Aires. Es un río típico de

[25] Merlinsky, Gabriela, *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2013, p. 52.

[26] Disponible en *http://www.blacksmithinstitute.org/files/FileUpload/files/Annual%20Reports/BI_AnnualReport2013.pdf*

llanura que ocupa una superficie de 2 240 km^2, con una longitud media de 75 km. En su recorrido, antes de desembocar en el Río de la Plata, atraviesa una de las regiones más densamente pobladas del país: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 municipios del conurbano bonaerense.[27]

La cuenca está formada por 232 afluentes que descargan sus aguas en el Río Matanza, los que dan origen al sistema son los arroyos Rodríguez o los pozos Morales y Cañuelas. El caudal medio de agua de la CMR es considerablemente bajo. Según los datos aportados por la ACUMAR, el caudal medio mínimo alcanza a 2.89 m^3/seg., en tanto en la desembocadura del Riachuelo al Río de la Plata el caudal crece hasta 8 m^3/seg.[28]

Esta puede ser subdividida en tres partes debido a las razones geográficas, económicas, políticas, sociales y a las diversas problemáticas que atraviesan las regiones: cuenca alta (donde todavía se mantienen algunas condiciones ambientales satisfactorias), cuenca media (de características periurbana o urbana con fuertes vías de expansión) y la cuenca baja (que es una zona altamente urbanizada e industrial).[29]

Debido a su gran extensión, en ella es posible encontrar producción agrícola, ganadera, industrial y de servicios, polos tecnológicos, logísticos, comerciales, culturales y portuarios, zonas urbanas densamente pobladas, periurbanas y rurales, y otras muchas situaciones particulares que conforman identidades locales y grupos de pertenencia.[30]

---

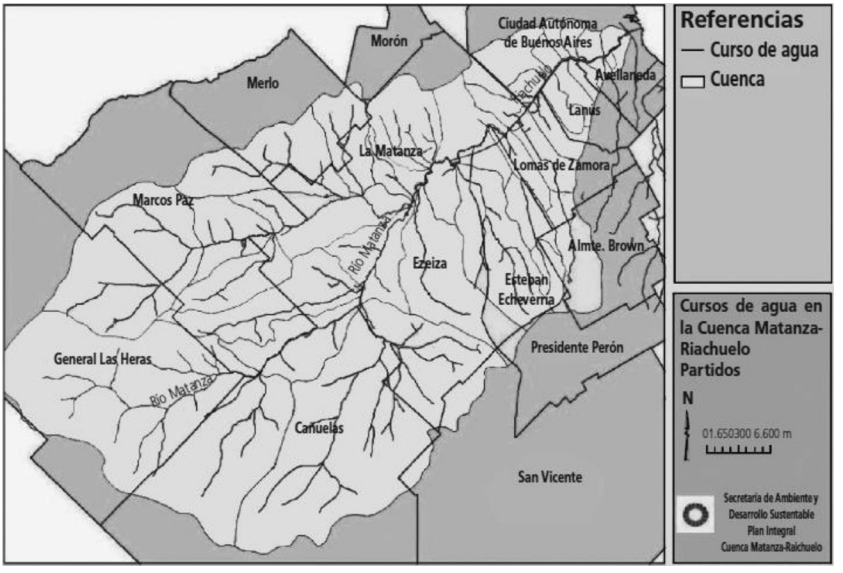
27 Los municipios son: Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, Gral. Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente.

28 Evaluación Ambiental del Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuelo, realizado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) y la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), p. 8.

29 Nápoli, Andrés, *Una política de Estado para el Riachuelo*, Informe Ambiental de FARN, 2009, p. 177, *www.farn.org*

30 García Silva, Leandro y García Espil, Javier, *Causa Matanza Riachuelo. Tiempo de debatir escenarios de recomposición*, Informe Anual, FARN, 2012, p. 4.

Gráfico 1. *Mapa de la Cuenca Matanza-Riachuelo*



Fuente: Componente Cuerpo de Agua, ACUMAR, SAyDS, 2007.

Según datos de la ACUMAR,[31] la cantidad de población de la cuenca es de 8 212 953. Asimismo, puede verse que la cantidad total de población en el área de la Cuenca Matanza-Riachuelo se ha incrementado en más de 1 200 000 habitantes en los últimos 20 años y que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires vive más del 35% de los habitantes de la cuenca (gráfico 2).

La población que forma parte de los sectores urbanos de la cuenca, especialmente en las zonas bajas, que es más propensa a inundaciones y a problemas derivados de la calidad del agua, enfrenta un complejo panorama socioeconómico, debido a que el proceso de desindustrialización ocurrido en Argentina durante las últimas décadas, sumado al fenómeno migratorio hacia la capital, afectó gravemente a la región, impactando negativamente en los niveles de empleo y produjo un crecimiento demográfico excesivo de las poblaciones locales.[32]

31 Disponible en *http://www.acumar.gov.ar/indicadores/1173/*

32 Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PISA), marzo de 2010, p. 47.

Gráfico 2. *Cantidad de población de la CMR*

Jurisdicción	*Población total*		
	1991	*2001*	*2010*
Total del área	7 072 147	7 266 029	8 212 953
Ciudad Autónoma Bs As	2 965 403	2 776 138	2 890 151
Almirante Brown	450 698	515 556	552 902
Avellaneda	344 991	328 980	342 677
Cañuelas (1)	32 275	42 575	51 892
Esteban Echeverría (2)	198 335	243 974	300 959
Ezeiza (3)	75 298	118 807	163 722
General Las Heras	10 987	12 799	14 889
La Matanza	1 121 298	1 255 288	1 775 816
Lanús	468 561	453 082	459 263
Lomas de Zamora	574 330	591 345	616 279
Marcos Paz	29 104	43 400	54 181
Merlo	390 858	469 985	528 494
Morón (4)	334 301	309 380	321 109
Presidente Perón (5)	41 299	60 191	81 141
San Vicente (6)	34 409	44 529	59 478

Fuente: ACUMAR 2010.

Por esa y otras razones, la cuenca concentra algunas de las áreas con mayores niveles de desempleo y pobreza de Argentina. Esto produce la propagación de numerosos asentamientos precarios, con deficientes condiciones de habitabilidad y graves deficiencias sanitarias[33] que, con el correr del tiempo, se convirtieron en una de las mayores problemáticas locales, como puede observarse en el gráfico a continuación. Se verá que fue un fenómeno que por décadas se encontró invisibilizado bajo el velo de la industrialización y expansión poblacional de la gran metrópolis. Dentro de este marco, poco importaba la contaminación ambiental y las consecuencias que esta pudiese traer a la población, especialmente las más vulnerables.

Según el análisis general realizado por el ACUMAR a través de la Encuesta de Factores Ambientales de Riesgo para la Salud (EFARS), realizada a finales de 2008, se concluyó que: "los pro-

[33] *Idem*.

blemas existentes son de tipo estructural y altamente complejos, vinculados no solo con la alta incidencia de contaminantes en la región, sino también con todas aquellas situaciones emergentes de las precarias condiciones de vida en una gran parte de los habitantes de la cuenca".[34]

Según se advierte en el cuadro a continuación, de la EFARS 2008[35] puede desprenderse que

> [...] los factores ambientales que más afectan a los hogares de la Cuenca son la calidad del aire exterior, la disposición de residuos y el abastecimiento de agua. El resto de los indicadores presentan proporciones menos elevadas aunque claramente insatisfactorias. La falta del tratamiento de excretas, que se supone como uno de los factores de riesgo determinantes a la hora de definir estrategias de intervención, solo es percibida como una amenaza por un bajo porcentaje de la población encontrada.

Gráfico 3. *Proporción de hogares de la CRM en situación de riesgo ambiental o amenazas según cada uno de los factores ambientales*

Amenazas ambientales	*Hogares con diversas amenazas ambientales*
Características de la cuadra	42.2% (410 688)
Abastecimiento de agua	52.6% (511 901)
Tratamiento de excretas	22.1% (215 076)
Disposición de residuos	52.7% (512 874)
Aire interior	43.0% (418 474)
Aire exterior	53.1% (516 767)
Fuentes fijas	41.4% (402 903)
Total de hogares de la CMR	973 196

Fuente: ACUMAR 2010.

Tomando en cuenta las amenazas ambientales o los factores de riesgo presentados en el cuadro anterior, surge entonces que el 96.4% de los hogares convive con al menos uno de ellos, solo

[34] *Ibidem*, pp. 51 y ss.

[35] La EFARS 2008 fue realizada sobre una población estimada de 3 556 928 5 habitantes, de los cuales 374 717 eran niños menores de seis años.

el 3.6% de hogares no expresa percibir algunas de estas amenazas asociadas a la problemática de la CMR. Esto implica que un porcentaje altísimo de la población de la cuenca se encontraría en situación de vulnerabilidad, lo que configura un dato alarmante.[36]

En este marco, las principales fuentes de contaminación y desafíos que enfrenta la cuenca para ser recuperada son: *a)* el vertido de efluentes industriales, ya que la mayor parte de ellos carece de tratamiento adecuado debido a la ausencia de tecnologías limpias y buenas prácticas en los procesos productivos de los establecimientos industriales en la cuenca, siendo el caso más preocupante el polo petroquímico de Dock Sud; *b)* la cobertura deficitaria en materia sanitaria: por un lado, el vertido de líquidos cloacales sin tratamiento previo, o con alcance insuficiente; por el otro, la descarga de barros y de desagües cloacales clandestinos conectados a pluviales y cursos superficiales sin depuración previa o cámaras sépticas, o pozos de infiltración de viviendas que carecen de sistemas cloacales. También es preocupante la falta de agua potable en un número muy importante de hogares; *c)* los basurales a cielo abierto y la disposición de residuos no controlados sanitariamente;[37] *d)* la ausencia de previsiones en el ordenamiento ambiental del territorio, por lo que la expansión territorial no planificada ha ido generando consecuencias muy complejas; *e)* la concentración de la población en estado de vulnerabilidad en las zonas que se encuentran con una mayor degradación ambiental. El mayor grado de deterioro ambiental se encuentra en la parte baja de la cuenca, que es donde justamente se localiza la mayor cantidad de villas, asentamientos y barrios informales, lo que se ve agravado por el fenómeno de crecimiento de la población y la falta de soluciones habitacionales.[38]

Según registros de ACUMAR, a julio de 2015 se encuentran empadronados 13 392 establecimientos industriales, agrícolas y de servicios en el ámbito de la cuenca, lo que muestra la complejidad del asunto.[39]

---

36 Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PISA), *cit.*, p. 47.

37 *Idem;* Cuerpo Colegiado, Informe especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo 2003, PISA 2010, y Nápoli, Andrés, *Una política de Estado..., cit.*, pp. 6 y 7.

38 Merlinsky, Gabriela, *op. cit.*, pp. 74 y 75.

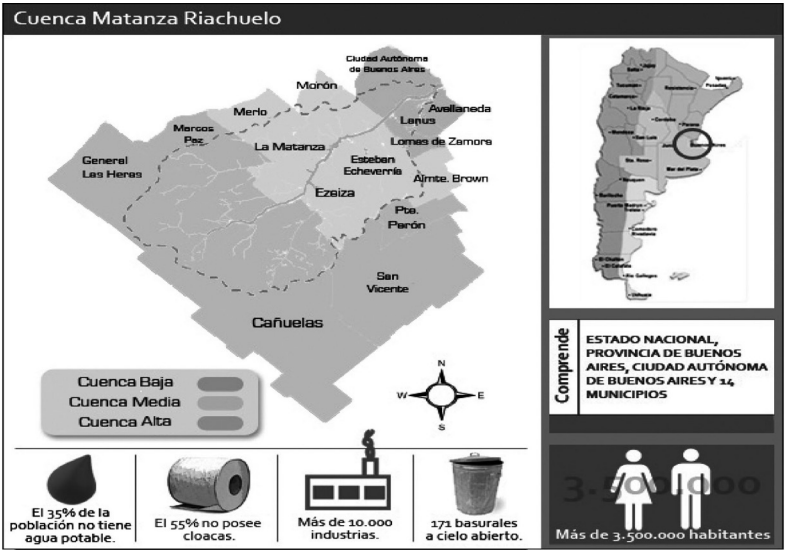
39 Disponible en *http://www.acumar.gov.ar/content/documents/9/4609.pdf*

Por otro lado, según la EFARS 2008, para esa fecha, cerca del 30% de las viviendas de la cuenca no poseía conexión a la red de agua y un 57% no tenía acceso al servicio de cloacas.

Con respecto a los basurales a cielo abierto, para el 2010, la ACUMAR relevó la existencia de al menos 348 basurales clandestinos,[40] y según el sitio web *quepasariachuelo.org.ar*, a fines de 2015 aún existían 83 basurales clandestinos.[41]

Se estima, al mismo tiempo, que más de 500 000 personas viven en villas de emergencia a lo largo de la cuenca, aunque la mayor parte de estas se encuentran localizadas en los municipios de la Matanza, Lomas de Zamora, Lanús y el sur de Ciudad Autónoma de Buenos Aires,[42] justamente la zona de mayor deterioro ambiental de la CMR, lo que platea un enorme desafío para el Estado en lo que refiere a la relocalización de esas personas.

Gráfico 4. *Estado de la cuenca antes de la intervención de la Corte Suprema*



Fuente: Andrés Nápoli y Javier García Espil, 2010.

40 Plan Maestro de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, 2010.

41 Disponible en *www.quepasariachuelo.org.ar*

42 Merlinsky, Gabriela, *op. cit*., p. 74.

1.2. El caso *Mendoza*[43] de la CMR, el *leading case* de los casos estructurales ambientales en Argentina

En Argentina las cuestiones ambientales han sido históricamente temas subsidiarios, casi inexistentes en el diseño e implementación de políticas públicas. De hecho, el reconocimiento de la contaminación de la CMR como objeto de política pública es algo reciente, puede ubicarse a mediados de la década de 1990.[44]

Según Merlinsky, el primer programa de recuperación y saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo fue anunciado en 1993 por María Julia Alsogaray, en ese entonces secretaria de Ambiente, quien había prometido sanear la cuenca en un plazo de mil días. Luego de casi tres años, recién se constituyó el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo (CEMR), integrado por la nación, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, con la intención de ejecutar un fondo de 250 millones proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).[45]

Estos debían ser destinados, según el Plan de Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, a mejorar los recursos naturales de la cuenca a través de la coordinación de medidas relacionadas con el medioambiente que debían tender a: la reducción de la contaminación industrial, obras de control de inundaciones, la creación de programas para el manejo de residuos sólidos urbanos y la rehabilitación urbana.[46]

Como es de conocimiento público, este plan fue un rotundo fracaso. Durante la primera etapa del programa, entre 1998 y 2003, hubo una subejecución alarmante, los fondos aportados por el BID solo alcanzaron la suma de 7 762 790. Luego de la crisis económica de 2001, Argentina solicitó la reasignación de gran

---

43 *Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/Daños y Perjuicios* (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo).

44 Merlinsky, Gabriela, *op. cit*., p. 66.

45 *Idem*.

46 *Idem*.

parte del préstamo para el financiamiento de planes sociales. De los 250 millones iniciales otorgados por el BID, 150 millones se reasignaron para planes sociales, lo que redujo de forma considerable la suma inicial destinada al saneamiento de la cuenca.[47] De los 100 millones restantes, 18 millones fueron ejecutados con anterioridad a la primer audiencia pública celebrada por la Corte y el resto sería destinado para obras del Plan de Saneamiento.[48]

Una de las razones que motivaron el fracaso de este plan tuvo que ver con los problemas de gobernabilidad que afectaban, y todavía afectan, aunque en menor medida, a la CMR. Se debe tener en cuenta que, desde el punto de vista institucional, esta gobernabilidad se encuentra altamente fragmentada. Un número importante de organismos que pertenecen a la nación, a la Ciudad Autónoma, a la provincia de Buenos Aires o a los distintos municipios que forman parte de la cuenca, poseían competencias superpuestas sobre diversos temas y áreas de la cuenca, y no existían mecanismos de coordinación que garantizaran la aplicación de políticas públicas uniformes. Esta situación se transformaba, también, en una perfecta excusa por parte de las autoridades para justificar su inacción en la implementación de políticas para sanear el Riachuelo.[49]

Este fenómeno de invisibilidad e inacción que envolvía a la problemática compleja que sufre la CMR se fue transformando en un problema visible y digno de atención por parte de las autoridades públicas a raíz de un grupo de preocupaciones y demandas dispersas que hicieron que, finalmente, la cuestión ingresara en la agenda pública institucional.[50]

A raíz de la presentación realizada por la asociación de vecinos "La Boca" en la Defensoría del Pueblo de la Nación, que dio lugar al expediente N° 9924/02, esta convocó a la Universi-

47 *Idem*.

48 Datos expuestos por la secretaria de medio ambiente en la audiencia pública de 9 de mayo de 2006.

49 Ryan, Daniel, *Ciudadanía y control de gobierno en la Cuenca Matanza-Riachuelo*, Center for Latin American Social Policy-Teresa Lozano Institute of Latin American Studies-University of Texas at Austin, 2004, p. 8.

50 *Ibidem*, p. 209.

dad Tecnológica Nacional, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y un grupo de organizaciones[51] a fin de analizar el estado real de la cuenca y, con base en ello, elaborar informes conjuntos. El propósito era comenzar a generar y a sistematizar la exigua información pública existente, aunque dispersa, sobre la problemática vivenciada por los habitantes de la cuenca con la intención de ir instalando de esta manera el tema en la esfera pública y poder brindarle soluciones a esa población.[52]

Esta tarea culminó con la elaboración del Informe especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo 2003, que tenía como objetivos generales: diagnosticar el estado de la situación de la CMR en sus distintos aspectos, elaborando un informe especial tendente a reafirmar la gravedad de esta problemática y, por ello, reiterar la necesidad de implementación de medidas concretas por parte de las autoridades responsables. Asimismo, sugería líneas de acción relativas a esas medidas necesarias y urgentes que permitieran recomponer el ambiente de la cuenca y así preservar la salud de la población mediante un adecuado manejo del recurso natural. De igual forma, y entre otras líneas, proponía evaluar la posibilidad concreta para que, en el caso de que las autoridades responsables no dieran cumplimento a las recomendaciones efectuadas, se iniciaran las acciones judiciales pertinentes destinadas a obtener el resultado buscado.[53]

En julio de 2004, un grupo de habitantes de Villa Inflamable, conjuntamente con trabajadores de la salud del Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito de la ciudad de Avellaneda, una vez constatado que la contaminación de la cuenca afectaba directamente su salud, y ante la falta de interés de las autoridades públicas en brindar soluciones a sus reclamos —que ya llevaban años—, decidieron buscar asesoramiento jurídico especializado[54]

---

51 Estas organizaciones fueron el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la FARN y la Fundación Ciudad y Poder Ciudadano.

52 Informe especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo 2003, *cit.,* p. 9.

53 *Idem*.

54 El equipo legal fue integrado por Andrés Napoli (FARN), Carolina Fairstein (CELS) y José Alberto Esain.

con la intención de recurrir a la justicia en la búsqueda de que sus voces fueran escuchadas. Presentaron una demanda ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación contra el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas por daños y perjuicios sufridos por la contaminación de la CMR. La causa fue caratulada como *Mendoza Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios*.

Este caso se convirtió en un punto de inflexión en la historia ambiental argentina y en la forma en que la Corte Suprema interviene en procesos estructurales e incide en políticas públicas, cuando el esclerosamiento de los demás poderes del Estado lleva a que se generen estados de cosas inconstitucionales.[55]

Al ser un caso de tipo estructural, la primera sentencia tan solo constituye el puntapié inicial en el marco de un proceso a largo plazo donde se buscará ir resolviendo las cuestiones que provocan las vulneraciones sistemáticas de derechos humanos, en este caso producidas, en parte, por el grave estado de contaminación de la CMR.

Según Nápoli, "el caso Mendoza es un caso donde la política durante 200 años no lo había atendido al tema, y el tribunal viene a suplir la falta de políticas públicas para resolver la situación de millones de personas que veían vulnerados sus derechos y esa fue la gran virtud inicial del caso Mendoza".[56]

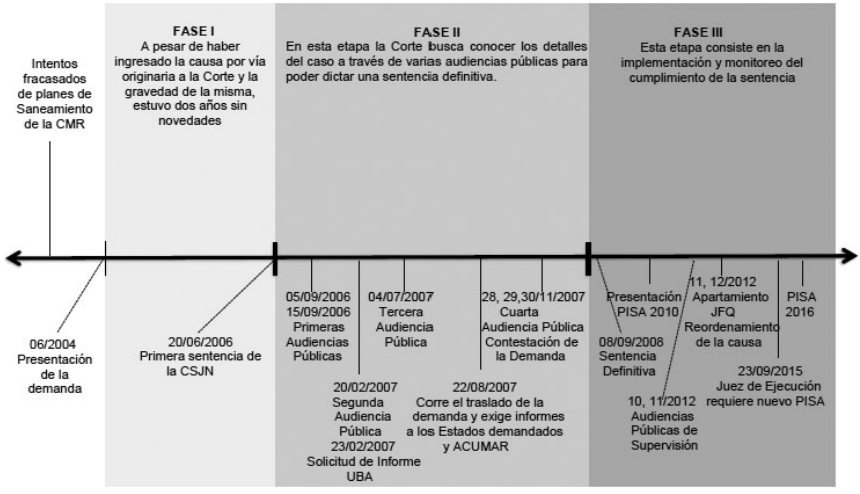
Para dar un panorama más o menos claro y detallado del proceso, a continuación se presenta un gráfico que da cuenta de los momentos procesales más importantes de la causa hasta el año 2008. Esto servirá para realizar la reconstrucción del caso a través de un mapeo general y explicar los puntos más relevantes de los distintos hitos procesales que se fueron produciendo.

---

55 Con "estado de cosas inconstitucionales" hago referencia al término utilizado por la Corte Constitucional colombiana para entender por este a una falla estructural que provoca la violación sistemática de derechos fundamentales de un número significativo de personas y que es producida, en general, por la ineficiencia o poca voluntad de los órganos del Estado para resolver dicha cuestión.

56 Nader, Esteban, Entrevista a Andrés Nápoli, director ejecutivo de la Fundación Ambientes y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2014.

Gráfico 5. *Línea de tiempo del proceso de la Cuenca Matanza-Riachuelo*



Fuente: elaboración propia.

La demanda presentada ante la CSJN por un grupo de vecinos de Villa Inflamable conjuntamente con profesionales de la salud que se desempeñaban en la zona contra el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 14 municipios[57] y 44 empresas[58]

[57] Los 14 municipios son: Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente.

[58] La litis quedó trabada sobre las siguientes empresas: Antivari S.A.C.I., Aguas Argentinas S.A., AySA S.A., CEAMSE, Central Dock Sud S.A., Cervecería Bieckert S.A., Cervecería y Maltería Quilmes S.A., Coto C.I.C.S.A., Covyc S.A., Curtiduría A. Gaita S.R.L., Curtiembre Ángel Giordano S.R.L., Curtiembre Francisco Urciuoli S.A., Daimler Chrysler Arg. S.A.C.I.F.I., Danone Argentina S.A., Dapsa S.A., Dow Química Argentina S.A., Fábrica Justo S.A.I.C., Frigorífico Gral. Las Heras S.A., Materia Hermanos S.A.C.I., Luppi Hnos. Cia Ltda. Curtiduría, Meranol S.A.C.I., Molinos Río de la Plata S.A., ODFJELL Terminals TAGSA S.A., Frigorífico Gral. Las Heras S.A., Materia Hermanos S.A.C.I., Luppi Hnos. Cia Ltda. Curtiduría, Meranol S.A.C.I., Molinos Río de la Plata S.A., ODFJELL Terminals TAGSA S.A., Orvol S.A., Shell C.A.P.S.A., Solvay Indupa S.A.I.C., Sulfargen S.A., Shell C.A.P.S.A., Solvay Indupa S.A.I.C., Sulfargen S.A., Tratamientos de Efluentes de Avellaneda S.A. (TEA), Tri-Eco S.A., YPF S.A.

tenía como objeto la indemnización por daños y perjuicios causados por la contaminación de la CMR, solicitando que se reparare "la incapacidad sobreviniente, los gastos por tratamientos médicos, gastos por nueva radicación en los supuestos que específicamente indican, daño moral, daño psíquico sufrido por madres y padres y sus hijos, el daño futuro comprensivo de los gastos que habrá que realizar, según sostienen, para liberar a los niños de la contaminación que portan en su organismo, y la pérdida del valor locativo de los inmuebles que habitan según los casos".[59]

Además exigía el cese de la contaminación y la recomposición del daño ambiental colectivo de la cuenca.[60]

Los actores solicitaron como medida cautelar: *a)* la creación de un fondo público que, en su momento, tuviera por fin reparar el daño ocasionado a las víctimas y que, durante la sustanciación del proceso, permita llevar adelante acciones que busquen modificar la situación denunciada; *b)* que el poder ejecutivo nacional reanude y continúe hasta su finalización el Plan de Gestión Ambiental de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo; *c)* la implementación de medidas para lograr la inmediata atención de la salud de la población ribereña de la cuenca; *d)* la anotación de la litis en la Inspección General de Justicia, en el Registro Público de Comercio y en los libros de accionistas de cada una de las empresas codemandadas.[61]

La sentencia inicial del caso fue dictada el 20 de junio de 2006, los puntos más relevantes de la misma son:

La Corte hizo una distinción clara entre la tutela del bien colectivo y los intereses de resarcimiento individuales. Esta se declara competente con respecto a la tutela del bien colectivo, por tratarse de la contaminación de recursos interjurisdiccionales[62] y ser partes el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y

[59] Sentencia de 20 de junio de 2006, cdo. 3.

[60] *Ibidem*, cdo. 4.

[61] *Ibidem*, cdo. 5.

[62] LGA, art. 7.

la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.[63] En tal sentido, para el máximo tribunal, "tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro, ya que se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación. En segundo lugar, debe perseguirse la recomposición de la polución ambiental ya causada conforme a los mecanismos que la ley prevé, y finalmente, para el supuesto de daños irreversibles, se tratará del resarcimiento". [64]

En cambio, se declara incompetente para conocer en instancia originaria lo referido a la demanda por el resarcimiento de los daños y perjuicios individuales, pues ello no se adecúa a alguno de los supuestos establecidos en el artículo 117 de la Constitución nacional. Lo referido a los daños individuales debería sustanciarse ante los tribunales locales competentes.[65]

Ante la carencia de información actualizada sobre la situación de la cuenca decide, haciendo uso de las facultades instructorias que la Ley General del Ambiente N° 25.675 le confiere al tribunal, solicitar a las empresas información pública referida a los procesos productivos que realizan el tratamiento de los residuos generados en su actividad y si poseen seguros contratados en los términos del artículo 22 de la mencionada ley.

También, requirió al Estado nacional, a la provincia de Buenos Aires, a la Ciudad de Buenos Aires y al Consejo Federal de Medio Ambiente (Cofema) que, en el plazo de 30 días, presenten ante la Corte un plan integrado que debía contener como puntos imprescindibles: un ordenamiento ambiental del territorio, el control sobre el desarrollo de actividades antrópicas, un estudio de impacto ambiental de las empresas demandadas, un programa de educación ambiental y de información ambiental pública. En esa misma línea, solicita también a la parte actora que aporte información complementaria sobre sus pretensiones.

Además, hace uso de una herramienta deliberativa que ya había comenzado a utilizar en otros casos de manera incipiente y se convertiría en un instrumento imprescindible a lo largo del mo-

63 Constitución de la Nación Argentina (CN), art. 117.

64 Sentencia de 20 de junio de 2006, cdo. 18.

65 *Ibidem,* cdo. 16.

nitoreo del proceso. El 5 de septiembre de ese mismo año convocó a una audiencia pública donde las partes debían informar oralmente sobre lo solicitado por la Corte.

Por último, difiere el tratamiento de las medidas cautelares hasta que se cumplan los recaudos establecidos y se celebre la audiencia pública convocada.

Los días 5 y 12 de septiembre de 2006 se llevaron a cabo las primeras audiencias públicas de este proceso experimental. En estas, los actores ampliaron sus informes y presentaciones, reclamando que se incluyera como demandados a los 14 municipios en los cuales se extiende la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo (Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón, y San Vicente) y contra la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE).

Por su parte, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en representación de los estados demandados, expuso sobre los puntos referidos al Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo que había sido presentado conjuntamente por el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Cofema el 24 de agosto de dicho año. También participaron de las mismas el defensor del Pueblo de la Nación y representantes de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que intervienen en la causa como terceros interesados.

El 6 de febrero de 2007, la Corte dictó otra resolución convocando a una audiencia pública que se llevaría a cabo el día 20 de ese mismo mes, para que el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires informasen sobre las medidas que se llevaron a cabo con respecto al Plan Integral para el Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo que había sido presentado ante el tribunal. En la audiencia, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación realizó el informe ordenado, contestó diversos requerimientos efectuados por la Corte y presentó documentación probatoria referida al Plan de Saneamiento.

Tres días después de la audiencia pública, nuevamente haciendo uso de sus facultades instructorias y ordenatorias, el tribunal dictó una resolución donde dispuso la intervención de la Universidad de Buenos Aires para que, con la intervención de sus profesionales, procediesen a informar sobre la factibilidad del plan presentado en la causa por las autoridades estatales.

El 12 de junio de ese mismo año, la Corte convocó a una nueva audiencia pública que se celebró los días 4 y 5 de julio. El objetivo era que las partes y los terceros intervinientes expresaran oralmente las observaciones que estimaran conducentes con respecto al Plan Integral para el Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo presentado por el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en materia de prevención y recomposición, así como con relación al informe formulado por la Universidad de Buenos Aires sobre la factibilidad de aquel plan.

El 22 de agosto de 2007, la Corte dictó una nueva resolución en la que ordenó correr traslado de la demanda[66] utilizando un procedimiento novedoso[67] creado a los efectos del caso, por ser este un proceso de tipo policéntrico.[68] Las contestaciones de la de-

---

66 El traslado de la demanda dispuesto en el despacho de 22 de agosto de 2007 es muy particular, pues aparece acompañado de una serie de preguntas (un exhaustivo interrogatorio de más de 5 páginas) que surge debido a que, según la Corte, "es necesario ordenar la recolección de información precisa, actualizada, pública y accesible para poder avanzar en este proceso en lo relacionado con la prevención y recomposición". Nápoli, Andrés y Esain, José, "Riachuelo: *habemus* sentencia", *Revista de Derecho Ambiental*, Buenos Aires, vol. 16, 2008, p. 20.

67 Debido a la cantidad de partes existentes en el proceso, al volumen de copias acompañadas a la demanda y las sucesivas presentaciones efectuadas por los terceros intervinientes, se dispuso correr el traslado de la demanda en soporte magnético. De la misma manera se procedió al correr traslado de la excepción de defecto legal (interpuesta por el Estado nacional y 19 de las empresas demandadas), así como el traslado de toda la prueba documental aportada por los demandados, para lo cual se dispuso de una sala especial en el palacio de tribunales para que las partes pudiesen consultar las documentación presentada. Nápoli, Andrés y Esain, José, *op. cit.*, p. 19.

68 Según Lorenzetti, "[...] los centros de interés que se conforman en un proceso de esta naturaleza no son dos, sino que pueden ser varios. Es decir, que desde la bipolaridad de los centros de interés, clásica en el proceso, pasamos a la multipolaridad". Lorenzetti, Ricardo, *Teoría del derecho ambiental,* Buenos Aires, Aranzadi, 2010, pp. 169 y ss.

manda se realizarían en la audiencia pública. Los demandados tendrían 15 minutos para resumir sus defensas y deberían acompañar por escrito y con soporte magnético su contestación.[69] Estas fueron realizadas los días 28, 29 y 30 de noviembre, respectivamente.

En esta, el máximo tribunal también requirió a la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo[70] y a los estados demandados: información actualizada respecto del estado del agua, aire y napas subterráneas; que se proporcione un listado de industrias que realicen actividades contaminantes en la cuenca; documentos referidos a la actividad de ACUMAR, al traslado de poblaciones comprometidas por altos índices de contaminación y de las industrias contaminantes. También, sobre proyectos para el polo petroquímico de Dock Sud, la existencia de créditos verdes para la reconversión de las empresas, la cantidad de basurales, la limpieza de márgenes de ríos, el estado de la red de agua potable, desagües pluviales, saneamiento cloacal y la implementación del plan sanitario de emergencia.

Una vez definido el frente activo de la integración de la litis, cumplimentados los pedidos de informes y habiéndose verificado las audiencias públicas dedicadas a las contestaciones de la demanda, el tribunal se encontró en condiciones de emitir la sentencia definitiva.

Se demostrará a lo largo de esta investigación que la Corte dictó uno de los fallos más paradigmáticos e innovadores de su historia. Este lo posicionó como un tribunal que busca incidir en políticas de Estado[71] a través de remedios estructurales dialógicos, garantizando su posicionamiento como un actor fundamental en la recomposición ambiental de la CMR.[72] De esta forma, el

[69] Como nota de color, la Corte estableció que: "La incomparecencia a la audiencia o la negativa a efectuar el informe verbal será considerado como una renuncia a contestar la demanda promovida".

[70] Como veremos, a instancias del proceso en la Corte, se creó por ley este Organismo de Cuenca, que pasaría a ser el responsable de llevar a cabo el plan de saneamiento.

[71] Véase cap. II.

[72] Pereira sostiene que "[...] Esta forma de intervención, presenta además una ventaja respecto de algunos de los problemas prácticos que se presenta en el involucramiento judicial en el campo de las políticas públicas. Aquí los

caso adquirió las características de una jurisprudencia participativa empoderada, en términos de Rodríguez Garavito.[73]

Los puntos sobresalientes de la sentencia fueron los siguientes:

La CSJN vuelve a dividir el objeto de la causa,[74] esta vez según un parámetro temporal atento a la necesidad de aplicar medidas urgentes, por lo que decide que:

- La sentencia resuelve de modo definitivo la específica pretensión sobre recomposición y prevención ambiental que ha tramitado por medio de este proceso urgente y autónomo (futuro).
- El proceso relativo a la reparación del daño continuará ante la Corte puesto que no se refiere al futuro, sino a la atribución de responsabilidades patrimoniales derivadas de conductas adoptadas en el pasado (pasado).

1.2.1. La sentencia de 2008

El objeto decisorio se orienta entonces hacia el futuro y fija los criterios generales para que se cumpla efectivamente con la finalidad indicada, pero respetando el modo en que debe concretarse, lo que corresponde al ámbito de discrecionalidad de la Administración.[75]

---

tribunales no necesitan realizar evaluaciones de tipo técnico, ni tampoco requieren recolectar altos niveles de información para la elaboración de una política pública, ya que la decisión sobre el contenido de dicha política queda en manos de la discusión y negociación entre las partes. Lo que los tribunales realizan en estos casos es canalizar el debate y monitorear la implementación de lo que las propias agencias estatales se comprometieron a realizar". Pereira, G., 2015, p. 10.

73 De acuerdo con lo que vimos en el cap. I, una sentencia de este tipo se caracteriza por un contenido de derechos fuertes, un remedio moderado y un mecanismo de monitoreo de cumplimiento de sentencia fuerte.

74 Como ya lo había hecho en la primera sentencia de 2006, donde marcó una diferencia entre intereses colectivos e individuales, declarándose competente para conocer solo de los primeros.

75 En esta decisión podemos observar que si bien la Corte pretende incidir en la política pública de la cuenca y desatrincherar a los estados que es-

Ante las evidentes deficiencias del plan presentado por las partes demandadas, que surgieron en el marco de las audiencias públicas, la Corte ordena que se dé cumplimiento a un programa detallado por ella, cuya implementación caerá bajo la responsabilidad de la ACUMAR, sin perjuicio de mantener intacta la responsabilidad del Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El programa debe cumplir tres objetivos simultáneos:

1) la mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca;
2) la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos);
3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

1.2.2. Contenido del programa

El programa trazado por la Corte contiene los siguientes puntos:

a) Información pública

- Crear 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, y se encuentren actualizados.

b) Contaminación de origen industrial

- Realizar inspecciones a todas las empresas existentes en la CMR en un plazo de 30 días hábiles.
- Identificar aquellas que se consideren agentes contaminantes, mediante el dictado de la resolución correspondiente.

---

tuvieron casi dos siglos sin implementar una política de recomposición y prevención ambiental, y fija criterios generales de cumplimiento, deja a la discrecionalidad de los Estados involucrados los medios para aplicarlos. Esto muestra que la sentencia tiene un formato de remedio abierto, de tipo moderado; aunque con la microinstitucionalidad dialógica creada para monitorear el cumplimiento de la sentencia nos encontraríamos en presencia de una EPJ.

- Intimar a estas para que presenten un plan de tratamiento de efluentes en un plazo de 30 días, el que debe ser evaluado durante otros 60 días por la ACUMAR.
- Hacer cesar los vertidos, emisiones y disposiciones de sustancias contaminantes a las empresas que no hayan presentado o no haya sido aprobado el plan de reconversión en 180 días.
- Considerar la posibilidad de la Autoridad de Cuenca de ordenar medidas de clausura y/o traslado de empresas, así como de prorrogar los plazos en casos de imposibilidad económica para afrontar los costos de tratamiento o de situaciones sociales de gravedad.
- Presentar un proyecto de reconversión industrial y relocalización de empresas del polo petroquímico Dock Sud, para lo que no establece un plazo determinado.
- Presentar, en forma pública, actualizada trimestralmente, información sobre el estado del agua y las napas subterráneas, además de la calidad del aire de la cuenca.
- Presentar, en forma pública, informes sobre el estado de avance y estimación de plazos de las iniciativas previstas en el Convenio Marco Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios - Saneamiento de la Cuenca Riachuelo-Matanza. Primera Etapa.

c) Saneamiento de basurales

- Asegurar, en un plazo de seis meses, la ejecución de las medidas necesarias para:
  i) impedir que se sigan volcando residuos en los basurales legales o clandestinos que serán cerrados;
  ii) implementar el programa de prevención de formación de nuevos basurales a cielo abierto presentado ante esta Corte;
  iii) erradicar las habitaciones sobre los basurales y, posteriormente, impedir la instalación de nuevas habitaciones sobre los mismos.

- Ordenar la erradicación, limpieza y cierre, en el plazo de un año, de todos los basurales ilegales relevados por la Autoridad de Cuenca.
- Concretar el plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) presentado ante la Corte, con particular énfasis en la construcción de los centros integrales GIRSU.

d) Limpieza de márgenes del río

Con respecto a la limpieza del río debe informar sobre:

- La finalización de la etapa de desratización, limpieza y desmalezado de los cuatro sectores individualizados en el Plan Integral Cuenca Matanza-Riachuelo, incluyendo los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados.
- El avance de las obras para transformar toda la ribera en un área parquizada, de acuerdo con lo previsto en el Plan Integral Cuenca Matanza-Riachuelo, incluyendo los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados.

1.3. El caso *Cuenca Matanza-Riachuelo:* derechos fuertes, remedio moderado y monitoreo de cumplimiento de la sentencia fuerte

Como se explicó en el primer capítulo, en la tipología elaborada por Tushnet existen dos tipos de remedios: los fuertes y los débiles. Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco sumaron a esta un tipo de remedio: los intermedios o moderados.[76] Esto nos permitiría obtener una tipología amplia que contenga todas las variables posibles para poder contemplar los efectos de las sentencias estructurales.

[76] Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia,* Bogotá, Dejusticia, 2010 y Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Juicio a la exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el sur global,* Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2015.

Los remedios fuertes son aquellos en donde el tribunal imparte órdenes precisas, orientadas a resultados. Ejemplos serían muchos de los remedios que se produjeron en Estados Unidos en relación con el mejoramiento de las condiciones carcelarias, donde se establecía hasta la cantidad de guardias que debían existir por pabellón o los metros cuadrados que debería tener cada celda.[77]

Los débiles suelen dejar por completo la implementación de la sentencia a las agencias estatales, un caso de este tipo lo constituye el caso *Grootboom* de la Corte sudafricana. Esta ordenó al Estado implementar una política pública de vivienda, teniendo en cuenta a los sectores más vulnerables; sin embargo, no dio mayores detalles.

Los moderados suelen describir procedimientos y fines amplios. Aunque en las decisiones se aportan ciertos criterios y plazos para medir los progresos, pretenden ser más dialógicas y procedimentales, dejando en manos de las agencias estatales las decisiones sobre los medios y mediante qué políticas se implementarán las órdenes judiciales.[78] Un caso típico sería el de la Corte Constitucional colombiana sobre la situación de los desplazados en dicho país, sentencia T-025. En esta, si bien deja libertad a las agencias estatales para que elijan los medios por los que se dará cumplimiento a las órdenes judiciales, establece criterios, indicadores y plazos dentro de los cuales estas deben ser cumplidas.

Según lo observado en el proceso sobre la contaminación de la CMR de la Corte Suprema argentina, podríamos concluir que optó por un tipo de remedio moderado y dialógico, porque si bien da directrices a los Gobiernos sobre qué es lo que no debería faltar en un plan de saneamiento integral de la CMR, deja a los Gobiernos de la provincia de Buenos Aires, nacional y de la Ciudad Autónoma decidir sobre las formas en las que diseñarían e implementarían las políticas públicas que resuelvan la grave situación de la población que vive en la cuenca.

---

77 Feeley, Malcolm y Rubin, Edward L., *op. cit*.

78 Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Juicio a la exclusión..., cit*., posición. 291.

Además, se debe tener en cuenta que, en este tipo de sentencias, los detalles de las políticas aparecen en el proceso de seguimiento de la misma, donde a la vez se van produciendo nuevas decisiones en función de los progresos y retrocesos que se van observando en el marco de herramientas que fomentan la deliberación como las audiencias públicas.[79]

La Corte deja en claro que son las agencias estatales las que deben decidir el modo en que deben concretar la sentencia, al manifestar que:

> El objeto decisorio se orienta hacia el futuro y fija los criterios generales para que se cumpla efectivamente con la finalidad indicada, pero respetando el modo en que se concreta, lo que corresponde al ámbito de discrecionalidad de la administración. De tal modo, el obligado al cumplimiento deberá perseguir los resultados y cumplir los mandatos descriptos en los objetivos que se enuncian en la presente, quedando dentro de sus facultades la determinación de los procedimientos para llevarlos a cabo.[80]

En los casos estructurales, el monitoreo del cumplimiento de las medidas adoptadas por el tribunal se torna absolutamente esencial para que estas puedan tener un impacto desestabilizador positivo en las agencias estatales responsables y permita que comiencen a generar políticas públicas para resolver la situación previa de vulneraciones sistemáticas de derechos humanos. El seguimiento se presenta desde un punto de vista fáctico y analítico como diferente a los remedios, por lo que, con independencia a estos, una Corte debe tener en cuenta si posee o no la jurisdicción y legitimidad para supervisar la implementación de las órdenes impartidas. Por consiguiente, como lo manifiestan Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, esta dimensión se torna elemental para poder analizar el impacto de este tipo de casos. Se podría distinguir entre seguimiento fuerte, moderado y débil.[81]

---

79 *Ibidem*, posición 3779; Sabel, Charles F. y Simon, William H., *op. cit*.

80 Sentencia de 8 de julio de 2008, cdo. 15.

81 Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Juicio a la exclusión..., cit*., posición 290.

Las formas de seguimiento débiles son aquellas en las que los tribunales deciden no mantener la jurisdicción del caso en lo que se refiere al seguimiento del cumplimiento de las órdenes emitidas. En general, esta postura se da en tribunales que entienden que lo referido a la forma en que se diseñan las políticas públicas es facultad exclusiva de los otros poderes del Estado. Un ejemplo de seguimiento débil es nuevamente el caso *Grootboom* de la Corte sudafricana, que decide no realizar un monitoreo del cumplimiento de su sentencia, que pone en cuestión el grave déficit de viviendas para los sectores desaventajados de la sociedad. De hecho, la Corte rechazó tratar un informe que le remitió la Comisión de Derechos Humanos, aduciendo que no tenía jurisdicción. La Comisión manifestaba los problemas que existían en la aplicación de la sentencia y que la no intervención de esta en la instancia de cumplimiento imposibilitaría un cumplimiento efectivo de la sentencia.[82]

Los seguimientos moderados, en general, consisten en pedidos de informes de cumplimiento, pero a menudo no están destinados a ejercer una presión adicional sobre las agencias estatales.

Si se presta atención al mecanismo que la CSJN decide utilizar para dar seguimiento a la ejecución del caso, podemos concluir que esta optó por un seguimiento fuerte teniendo en cuenta la complejidad que el caso presenta. El tribunal involucró a distintos organismos del Estado y OSC en el marco de la ejecución de la sentencia, generando, de esta manera, una especie de "microinstitucionalidad dialógica" para garantizar la implementación de la sentencia. Más adelante se analizará en profundidad este fenómeno como uno de los efectos que se generan en el caso.

En uno de sus últimos estudios, Rodríguez Garavito sostiene que los procesos estructurales que mayor éxito suelen tener son los que contienen una concepción de derechos fuertes, donde se prevén remedios moderados y existen mecanismos de monitoreo del cumplimiento de la sentencia fuertes. Él cataloga a los

[82] Berger, John, "Litigating for social justice in post-apartheid South Africa: a focus on health and education", en Gauri, Varun y Brinks, Daniel M. (eds.), *Courting Social Justice: Judicial enforcement of social and economic rights in the developing world*, Nueva York, Cambridge University Press, p. 77.

procesos estructurales que tienen estas características como jurisprudencia participativa empoderada. Según su trabajo de investigación, donde analiza la intervención de las cortes en casos estructurales en varios países, los que consiguieron mayor éxito fueron los que tuvieron esta aproximación por parte de las cortes.[83]

En el caso de estudio, la Corte Suprema emitió un remedio moderado y un mecanismo de monitoreo fuerte, caracterizado por una microinstitucionalidad creada a efecto de garantizar la creación de espacios dialógicos para ir avanzando en este proceso experimental. Además, la intervención de la Corte se caracterizó por tener una concepción fuerte de los derechos, especialmente los sociales, que son los más afectados por la contaminación de la cuenca. Es así que instó a las autoridades estatales que tuvieran en cuenta derechos como el de la salud, el de una vivienda digna, el de ser provistos de agua potable, el de educación o el de acceso a la información pública.

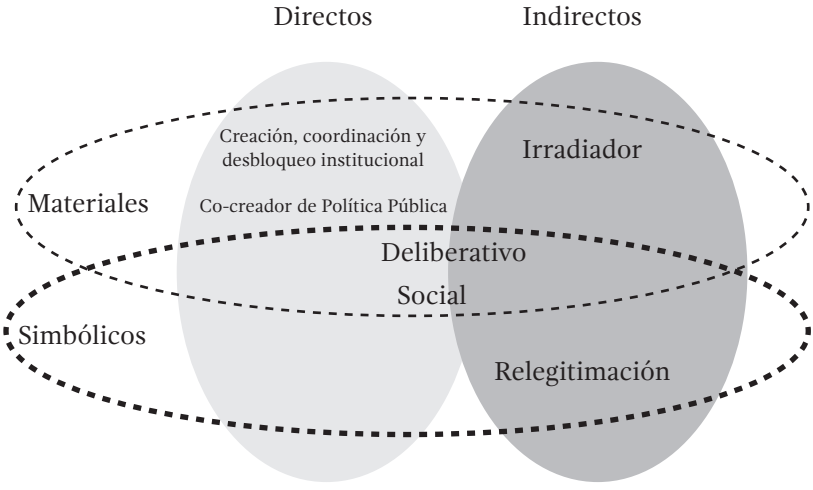
A lo largo de las próximas secciones, a partir de la descripción de los efectos que produjo la intervención de la Corte en el caso, se pondrá en evidencia que esta adoptó las características de una EPJ. Gran parte del éxito del proceso se debe a este enfoque tomado por la Corte.

II. Los efectos de la intervención de la Corte Suprema en la CMR

Según la tipología constructivista mencionada, se detallará, en este punto, cuáles fueron los efectos que la intervención de la Corte produjo en el caso de la CMR. Primero describiremos brevemente en qué consisten los efectos que se identificaron, los cuales se encuentran en el cuadro a continuación, para luego tratarlos con mayor profundidad.

[83] Rodríguez Garavito, César, "Empowered Participatory Jurisprudence: Experimentation, Deliberation and Norms in Socioeconomic Rights Adjudication", en Young, Katharine (ed.), *The Future of Economic and Social Rights,* Cambridge, Cambridge University Press, versión preliminar, 2017.

Gráfico 6. *Efectos del caso Cuenca Matanza-Riachuelo*[84]



Fuente: elaboración propia.

2.1. El efecto de creación, coordinación y desbloqueo institucional

Uno de los efectos materiales directos más inmediato y significativo tuvo que ver con la movilización que produjo la intervención de la Corte en las agencias estatales responsables. Estas, de encontrarse paralizadas a la hora de resolver esta problemática tan compleja, comenzaron, en un primer momento, a moverse tímidamente para brindar algunas soluciones, lo que se aceleró de alguna manera con la creación y coordinación de un organismo como el ACUMAR, creado a instancia de la intervención de la Corte, lo que permitió visibilizar el problema y actuar en consecuencia.

Esto posibilitó romper con una inercia de décadas de inacción por parte las agencias estatales, lo que produjo un verdadero

[84] El formato del cuadro utiliza de referencia el gráfico diagramado por Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Juicio a la exclusión..., cit*.

efecto desestabilizador de derechos,[85] obligando a estas a tomar otro rumbo en la creación y efectivización de políticas públicas para mitigar las problemáticas estructurales de la CMR.

La Corte mantuvo la presión sobre las agencias estatales, desde un primer momento, mediante autos donde las instaba a brindar y producir información —hasta ese momento inexistente o muy magra— que luego le permitiese decidir sobre la mejor manera de intervenir en el caso y de avanzar de forma dialógica durante el proceso para obtener mejores resultados. De este modo, la Corte logró que se comenzara a producir información sobre la cuenca, para poder tomar decisiones con base en un cúmulo de conocimiento que no había sido producido hasta entonces en el marco de la causa, y que es de vital importancia para tomar medidas en este tipo de casos estructurales. Este efecto de desbloqueo, junto con la producción de información, se transformaron en algunos de los primeros efectos directos de la intervención de la CSJN.

Otro acierto del tribunal fue la manera novedosa en que decidió monitorear la ejecución de la sentencia. Este creó una especie de microinstitucionalidad dialógica, conformada por el Juzgado de Primera Instancia de Quilmes, que contaba con competencia exclusiva para la ejecución de la sentencia y decisiones tomadas por la ACUMAR; el Cuerpo Colegiado (conformado por el defensor del Pueblo de la Nación; OSC aceptadas como terceros interesados en el caso), cuyo objetivo es fortalecer la participación ciudadana en el control de la aplicación del Plan Integral de Saneamiento, y la Auditoría General de la Nación (AGN), que debe controlar la asignación de fondos y ejecución presupuestaria. Esta forma de monitorear la ejecución de la sentencia generó numerosos efectos, algunos de los cuales se verán en este capítulo.

Parte de la inacción de la que hablamos fue producto de la falta de coordinación existente entre las jurisdicciones responsables de la CMR, la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la nación y 14 municipios. Al no existir un órgano donde se vean representadas todas las partes y se tomen

[85] Mangabeira Unger, Roberto, *False necessity: antynecessitarian social theory in the service of radical democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 1987, p. 530 y Sabel, Charles F. y Simon, William H., *op. cit*.

decisiones de manera centralizada, tanto el financiamiento como la implementación de políticas públicas que procuraban solucionar la problemática de la cuenca se encontraba siempre a la deriva, a merced de algún actor que realice alguna acción, aunque siempre de forma parcial.

Se verá que las órdenes impartidas por la CSJN incentivaron la creación de un órgano como la ACUMAR, que, con sus avances y retrocesos, se convirtió en un actor central para avanzar en la ejecución de la sentencia. Este pasó a ser el responsable directo de la ejecución del Plan Integral y el órgano coordinador para superar la dispersión de competencias existentes con anterioridad a la sentencia que dificultaban cualquier tipo de implementación de un plan integral que busque mitigar las consecuencias variadas de la contaminación de la CMR.

i) El efecto de cocreación de políticas públicas

Otro de los efectos materiales directos de importancia en el caso tiene que ver con el modo en que la Corte, a través de la sentencia y el monitoreo del cumplimiento de la misma, impactó en el diseño y la implementación de una política pública integral de saneamiento de la cuenca. Dos años después de la sentencia de 2008 y como respuesta directa a esta, la ACUMAR diseñó el Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PISA 2010), teniendo en cuenta los parámetros establecidos por el tribunal.

Como consecuencia de un proceso de carácter experimental y dialógico, a instancias de uno de los jueces ejecutores de la sentencia, la ACUMAR se vio obligada a presentar un nuevo Plan de Saneamiento en el año 2016, subsanando algunas deficiencias del primero. Esto demuestra la incidencia de la Corte en el diseño de una política pública gubernamental que tiene como objetivo sanear la cuenca, haciendo hincapié en los derechos de la población más afectada.

ii) El efecto deliberativo

La Corte Suprema produjo, a través de su forma de intervención, relaciones dialógicas entre organismos estatales y no estatales, como las OSC, sobre todo al utilizar una herramienta novedosa como las audiencias públicas. También se generaron espacios de diálogo mediante la solicitud de pedidos de infor-

mación a través de sus sentencias. De esta manera, la Corte promovió el tipo de intervención experimental y dialógica que es especialmente importante para el abordaje de este tipo de casos.

El proceso de monitoreo del cumplimiento de la sentencia, con la microinstitucionalidad creada de forma *sui generis* por el tribunal para controlar la correcta implementación de la sentencia, promovió espacios de diálogo y participación de una gran cantidad de agencias gubernamentales y ONG en el marco del proceso y fuera de él. En la sección referida a este efecto se verá cómo este tuvo efectos directos derivados del accionar de la Corte y, al mismo tiempo, efectos indirectos y tal vez inesperados fuera del proceso a raíz de la participación activa de las OSC y la Defensoría del Pueblo de la Nación.

En este apartado también se pondrá en evidencia cómo, a raíz de la microinstitucionalidad generada por la Corte, se produjo —y aún se produce— un intercambio constante entre el Cuerpo Colegiado, la ACUMAR, las agencias gubernamentales de las jurisdicciones responsables y la Corte. Tal intercambio impacta directamente en una mejor implementación de la sentencia. Este espacio generado fue un gran acierto de la Corte.

La microinstitucionalidad que dio espacio a las OSC dentro del Cuerpo Colegiado hizo que se generasen efectos deliberativos indirectos que redundaron en un mayor empoderamiento y comunicación entre estas. Además, generaron proyectos propios que apuntan a fomentar una mayor participación de estas y de los afectados/as dentro y fuera del proceso.

A pesar de ello, quedará en evidencia que el efecto deliberativo tuvo limitaciones, fundamentalmente con respecto a la participación de la población vulnerable afectada por la situación de la cuenca, cuya voz sigue estando ausente en el marco del proceso.

Por último, se mostrará cómo este enfoque deliberativo-experimental que la Corte utilizó, y que tiene como bandera el ser el caso más emblemático de esta nueva Corte, tuvo un efecto simbólico sobre el tribunal que le sirvió para relegitimarse como poder del Estado. Este caso y el nuevo perfil de la Corte trajeron a colación una mayor legitimación de esta con respecto a los otros poderes y, al mismo tiempo, un acercamiento y mayor legitimi-

dad ante la ciudadanía. Esto le permitió diferenciarse de la Corte de los años noventa.

iii) El efecto social

Toda sentencia estructural de derechos humanos tiene como finalidad impactar en la situación un colectivo determinado con el objetivo de modificar un estado de vulneración de derechos que se convierte en sistemático a través del tiempo. En el caso de estudio, la pregunta central consiste en determinar si la intervención de la Corte ha mejorado de alguna manera la situación de las personas que sufren los efectos de la contaminación de la CMR y el olvido del Estado, que lleva a que sobrevivan diariamente por debajo de las condiciones de vida dignas.

En la sección referida a este efecto se intentará dar respuesta a esta pregunta, que constituye un efecto material indirecto de la intervención del tribunal, debido a que los cambios que suceden en las políticas públicas referidas a la CMR no son una consecuencia directa de las órdenes de la Corte, que no establece de forma explícita las políticas que deberían ser creadas para solucionar la problemática de fondo, sino que otorga un ámbito de discrecionalidad, propio del sistema democrático, a las agencias estatales que son las que deben diseñar e implementar las políticas aplicables a la cuenca. Sin embargo, se pone énfasis en que la Corte sí obliga a estas a realizar algo para cambiar la situación de la CMR dentro de ciertos parámetros, como se vio al describir el programa que establece en la sentencia de 2008.

Responder con claridad a esta pregunta puede presentar una complejidad importante. Por un lado, el cumplimiento del fallo no ha sido lineal, lo cual se condice con este tipo de procesos experimentales. Esto puede llevarnos a encontrar resultados contradictorios según las distintas etapas del proceso. Por el otro, si bien se ha generado gran cantidad de información que antes no existía, el gran marco de influencia del fallo y la gran cantidad de políticas públicas que deben implementarse en distintos ámbitos para cumplir con este, sumados a que el proceso, las necesidades y las políticas muchas veces van mutando, llevan a que la información se desactualice o cambie con rapidez.

La medición de los resultados se complica aún más ante la carencia de indicadores que permitan obtener datos confiables

sobre el verdadero avance de las políticas motorizadas como consecuencia de la intervención del tribunal. A ello se suma la inexistencia de información clara y confiable sobre la situación de la cuenca con anterioridad a la intervención de la Corte.

Asumiendo estas restricciones y con la información que se fue produciendo con posterioridad a la sentencia, se puede tener una idea sobre la evolución de las políticas públicas destinadas a cambiar la situación de la cuenca y sus habitantes. Si bien algunas cifras indicarían que no ha habido avances significativos, en general, en algunos puntos del PISA pueden notarse algunos avances importantes.

Aunque las decisiones judiciales tuvieron un impacto reducido en algunos grupos, se produjo un efecto simbólico en algunas organizaciones de base que fueron influenciadas y adquirieron un lenguaje de derechos que podría ser útil a la hora de posicionarse ante la problemática y exigir soluciones perdurables, teniendo en cuenta las inconsistencias que tienen las agencias responsables para efectivizar las políticas públicas necesarias para cambiar la grave situación actual de millones de personas.

iv) El efecto irradiador del caso Cuenca Matanza-Riachuelo

En este punto se indagará si la intervención de la Corte en el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo* trajo aparejado algún tipo de efecto irradiador sobre otras cuencas que poseen problemas de contaminación similares.

Se centrará la atención en la Cuenca Salí Dulce (CSD) del noroeste argentino, que, si bien tiene características que difieren de la CMR, es una cuenca interjurisdiccional que abarca varias provincias y presenta problemas de contaminación importantes.

En primer lugar se describirán las características geográficas e hidrológicas de la cuenca. Luego se detallarán ciertas pautas que muestran patrones de irradiación de la causa *Mendoza* sobre el abordaje de la problemática de la CSD por parte de las agencias estatales provinciales y el poder judicial.

Se observará cómo uno de los efectos de irradiación tiene que ver con la judicialización de la problemática ante la ausencia de respuestas por parte de las autoridades estatales tucumanas. Las autoridades de la provincia de Santiago del Estero recurrieron, en primer

lugar, a la justicia federal y luego directamente a la Corte Suprema por vía originaria para que interviniera en el asunto y produjera un efecto desbloqueador sobre las agencias estatales tucumanas.

Otro efecto indirecto consiste en la generación de información pública que se comenzó a producir a partir de la intervención de la Corte a través de informes trimestrales que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable debe remitirle a esta.

También se creó un Comité de Cuenca Interjurisdiccional para abordar la problemática de la contaminación del río, lo que muestra otro efecto irradiador. Aunque esta autoridad no tiene las mismas características que la ACUMAR, sirvió para encauzar ciertos puntos conflictivos. No obstante, lo ideal sería dotar a este organismo de las mismas herramientas que tiene la ACUMAR, lo que podría permitirle tener una mayor incidencia sobre las agencias estatales provinciales y sobre políticas públicas para el control de la contaminación de la cuenca.

Uno de los puntos más novedosos de este efecto irradiador tiene que ver con que la preexistencia de un caso testigo, como el de la CMR, le permitió a la Corte tener un abordaje sobre la CSD prescindiendo de las características de las EPJ; de hecho, el remedio fue más bien débil y el proceso de monitoreo de moderado a débil. Sin embargo, se obtuvieron muy buenos resultados al tener el caso *Mendoza* como modelo.

Esta interpretación de lo sucedido nos daría un indicio para pensar que en casos estructurales, donde existen casos testigos, se produce un efecto irradiador que permite a una Corte no intervenir a través de un remedio moderado y con un proceso de monitoreo fuerte y, a pesar de ello, obtener buenos resultados. Esto aportaría una conclusión que, aunque precisa ser corroborada en más casos donde existan efectos irradiadores, es interesante sumar a las investigaciones empíricas realizadas por Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco.

v) El efecto de creación, coordinación y desbloqueo institucional sobre la CMR

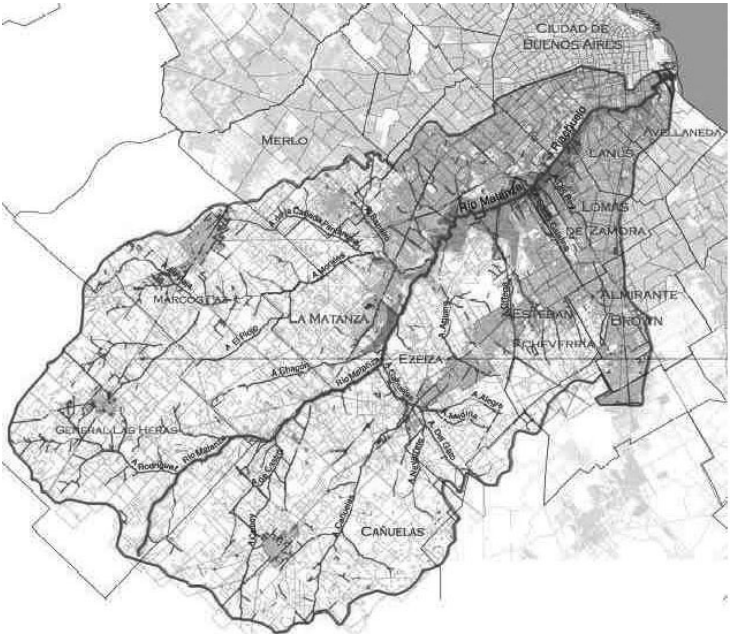
Una de las cuestiones problemáticas que favorecían al esclerosamiento de las agencias estatales responsables de ocuparse del saneamiento de la cuenca antes de la intervención de la Corte

estaba constituido por la gran cantidad de autoridades que tenían competencia sobre la CMR y la profunda desarticulación existente entre estas para diagramar políticas públicas conjuntas e integrales para mitigar la problemática estructural de la cuenca. Esta situación se veía agravada por no existir un organismo específico y especializado que pudiese coordinar los intereses de todas las jurisdicciones que tienen competencia sobre la cuenca.

Como puede observarse en el mapa, a lo largo de la cuenca existen 17 jurisdicciones que tienen autoridad sobre la misma:

a) el Gobierno nacional;
b) el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
c) el Gobierno de la provincia de Buenos Aires;
d) las municipalidades de 14 partidos: Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente.

Gráfico 7. *Mapa de jurisdicciones que tiene autoridad sobre la CMR*



Fuente: Informe especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo 2003.

2.1.1. Situación institucional anterior a la intervención de la Corte Suprema

Previo a la intervención de la Corte, cada una de las jurisdicciones mencionadas tenía distintos organismos que funcionaban de forma desarticulada sobre la CMR. A continuación se realizará una breve descripción de este panorama que denotaba una superposición de competencias y favorecían al bloqueo de las agencias estatales para avanzar en el diseño e implementación de políticas públicas sobre la cuenca.

Sin ánimos de mencionar la totalidad de estos organismos, se detallará la mayor parte de estos, con la idea de graficar la complejidad del entramado institucional que existía antes de la intervención del máximo tribunal en cada una de las jurisdicciones con autoridad sobre la cuenca.

Según el Informe especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo 2003,[86] los organismos que tenían algún tipo de competencia son los que se describen en el gráfico 8.

De la información descrita se desprende la existencia de una gran cantidad de organismos superpuestos que tenían injerencia sobre la cuenca y que, al mismo tiempo, se encontraban totalmente desarticulados. Esto provocaba una parálisis institucional que precisaba un desbloqueo y una nueva reorganización que permitiese ejecutar planes de acción conjuntos y articulados. Esta situación se modificó luego de la intervención de la Corte con la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo.

Las políticas medioambientales en el país estuvieron históricamente ausentes en la agenda pública de los distintos Gobiernos. En lo que se refiere a la CMR, las primeras políticas públicas surgen recién en la década de 1990. Con anterioridad no se han documentado antecedentes en torno al saneamiento de cuencas con altos niveles de contaminación.[87]

---

86 Informe especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo 2003, *cit*.

87 Merlinsky, Gabriela, *op. cit*., p. 66.

Gráfico 8. *El campo institucional de saneamiento de la CMR antes de la intervención de la Corte*



Fuente: elaboración propia.

El primer intento de incorporar en la agenda pública al saneamiento de la CMR fue anunciado en 1993, cuando María Julia Alsogaray, en ese entonces a cargo de la Secretaría de Ambiente, se comprometió a sanearla en un plazo de mil días. Luego de un periodo de inacción, típico de las agencias estatales locales, en septiembre de 1995 se creó el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo (CEMR) a través del Decreto N° 482/95.

El Plan de Gestión Ambiental de la CMR, cuyo órgano ejecutor era el CEMR, tenía como objetivos la reducción de la conta-

minación industrial, la realización de obras de control de inundaciones, el manejo de residuos sólidos urbanos y la rehabilitación urbana.

En 1998 se aprobó el préstamo N° 1059/OC-AR entre Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto de 250 millones USD, que tenía como objetivo financiar dicho plan.[88] Este fue un público y rotundo fracaso, en parte debido a la subejecución de las partidas presupuestarias destinadas a este, aunque fundamentalmente debido al magro desempeño del CEMR en la coordinación de políticas públicas entre las diferentes jurisdicciones de la cuenca.

Esta superposición de competencias y falta de coordinación entre las distintas jurisdicciones fue uno de los principales motivos por el que nunca en la historia se pudo avanzar con un programa integral de saneamiento exitoso para la cuenca. Al mismo tiempo, funcionó como una excusa perfecta de las agencias estatales para prolongar su inacción y bloqueo institucional.

Uno de los efectos centrales que tuvieron las decisiones de la Corte fue desbloquear y desestructurar este aparato estatal que se encontraba inmovilizado y sin mecanismos de coordinación claros para implementar políticas publicas integrales apuntadas a sanear la cuenca y proteger los derechos de millones de personas que, por su situación, se encuentran en posiciones vulnerables.

El gráfico 8 muestra cómo una cantidad abultada de agencias estatales de diversas jurisdicciones poseían distintas competencias sobre la CMR y existía la carencia de un órgano o agencia coordinadora que posibilitara acciones concretas y coordinadas, y que fuera el responsable de ejecutar un plan integral.

Justamente, la intervención de la Corte motorizó la creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo, quien, a partir de su creación, se convirtió en el principal responsable de llevar adelante el Plan Integral de Saneamiento.

Además, la creación de un mecanismo de seguimiento novedoso por parte del tribunal permitió la conformación de un

[88] Informe especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo 2003, *cit*., p. 215.

espacio microinstitucional dialógico, formado por un juzgado de primera instancia federal, el Cuerpo Colegiado (integrado por el defensor del Pueblo de la Nación y las OSC aceptadas como terceros interesados en el caso) y la AGN. En el marco de este se produjeron efectos interesantes, como el deliberativo. Este mecanismo también le permitió a la Corte seguir de cerca el caso e ir avanzando, aunque a veces con retrocesos en la ejecución de sus decisiones.

2.1.2. Situación institucional posterior a la intervención de la Corte Suprema

En este apartado describiré cómo, a partir de la intervención de la Corte, se produjo un cambio en el mapa institucional de la CMR que permitió, por primera vez en la historia, la existencia de un proceso con grados de éxito considerables en políticas de saneamiento integral sobre la cuenca.

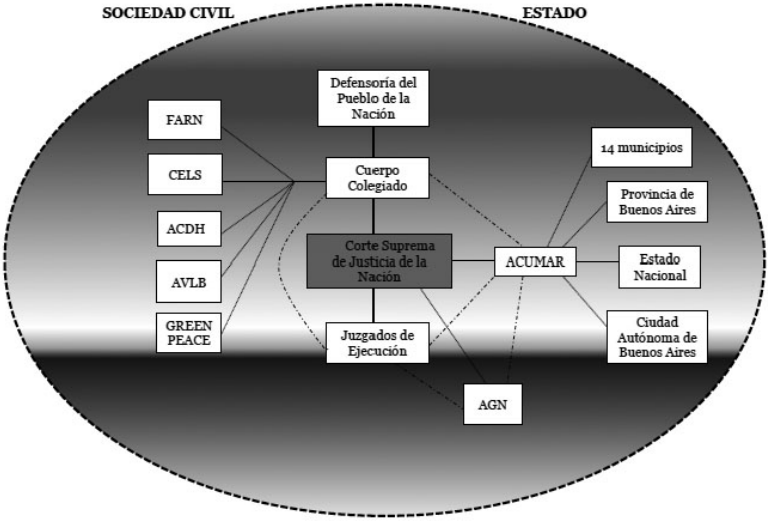
Si bien la ACUMAR no es la primera autoridad de cuenca creada en la CMR (estuvo precedida por los poco exitosos intentos del Comité Ejecutivo para el Saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo y el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, creados en los años 1993 y 1995, respectivamente), la intervención de la Corte produjo una instancia de desbloqueo institucional y desestabilización de derechos[89] que obligó al Estado a movilizarse para comenzar a resolver la problemática de la cuenca. Es así que, a instancias de la influencia de la Corte, se creó la ACUMAR, que pasaría a tener un rol fundamental en la ejecución de las decisiones de la Corte y, por tanto, del Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

En la CMR diversos actores con distintos grados de poder venían interactuando de manera desorganizada, defendiendo posiciones contrarias a la resolución de la problemática de la cuenca antes de la intervención de la Corte. Esto cambió a partir de la in-

[89] Mangabeira Unger, Roberto, *op. cit*. y Sabel, Charles F. y Simon, William H., *op. cit*.

tervención del máximo tribunal y, de esta manera, se produjo un reordenamiento del campo de la cuenca. Esta nueva estructura, como puede observarse en el siguiente gráfico, trajo aparejado un nuevo campo donde los responsables de diseñar e implementar las políticas de saneamiento de la cuenca están perfectamente identificados y, al mismo tiempo, existe un orden de prelación entre ellos.

Gráfico 9. *El campo institucional del saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo*



Fuente: elaboración propia.

2.1.3. La ACUMAR y su papel en el marco del saneamiento de la CMR

Uno de los impactos relacionados con el efecto de creación y coordinación institucional se vincula con la creación de un nuevo organismo de cuenca a instancia de la Corte, uno que pueda superar los fracasos de sus antecesores. La creación de este órgano interjurisdiccional es un efecto instrumental y directo, se

puede observar en el gráfico 7 que deriva de la decisión de la Corte de instar al Estado nacional, a la provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma a presentar un plan integral.[90]

Este organismo se configura como una herramienta para llevar a cabo el plan integral solicitado por la Corte. Así lo sostiene claramente la senadora, en ese entonces Cristina Fernández, quien, al presentar el proyecto en la sesión donde fue aprobado, sostuvo:

> En realidad, lo que hoy vamos a abordar no es el plan de saneamiento en sí mismo, sino la creación del instrumento que va a permitir abordar prolijamente el problema de contaminación que —reitero— tiene larga data. ¿Por qué digo esto? Porque lo hemos tratado en la Comisión y no estamos hablando del plan que —insisto— la Secretaria desarrolló, sino solamente de la creación del instrumento de carácter interjurisdiccional —se trata de un organismo de derecho público— a fin de abordar el primer problema que siempre se tuvo en este tema, que fue la proliferación de competencias y jurisdicciones sobre un mismo tema.[91]

Como se puntualizó, existía con respecto a la cuenca un serio problema institucional que no permitía que se pudiesen llevar a cabo políticas duraderas e integrales.

La secretaria de Medio Ambiente, Romina Picolotti, en la primera audiencia pública llevada a cabo por la CSJN, reconoció también que "La coexistencia y superposición de jurisdicción y competencia, sumado a la ausencia de un mecanismo de coordinación interinstitucional, no ha favorecido la implementación de medidas o programas tendientes a resolver la situación de la Cuenca desde una perspectiva integral".[92]

De hecho, esta situación de parálisis institucional es la que justificó la intervención de la Corte, teniendo en cuenta que estábamos en presencia de un caso estructural donde se produ-

[90] CSJN, sentencia de 20 de junio de 2006.

[91] Versión taquigráfica de la sesión de 11 de octubre de 2006, p. 46.

[92] Audiencia pública llevada a cabo por la CSJN el 5 de septiembre de 2006, fojas núm. 872 del expediente.

cían vulneraciones masivas de derechos humanos de la población afectada. Los datos mencionados en la reconstrucción del caso muestran la compleja realidad de los habitantes de la cuenca.

Picolloti también destacó que: "[...] en un hecho histórico la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires acordaron la creación a través de ley nacional de una Autoridad de Cuenca. Este no es un hecho menor si tenemos en cuenta que este ha sido uno de los mayores obstáculos para realizar una gestión integrada de la Cuenca".

El hecho de que la creación de la ACUMAR sea un efecto material directo de la intervención de la Corte se desprende con claridad también de las discusiones llevadas a cabo en los plenarios de la Cámara de Diputados y en el Senado a la hora de sancionar la ley que crea a este organismo.

Por ejemplo, la miembro informante del Frente para la Victoria, en ese entonces la senadora Cristina Fernández, sostuvo: "Es bueno recordar que el proyecto que envía el Poder Ejecutivo así como el plan presentado por la Secretaria de Medio Ambiente tuvo su origen en una intimación que la Corte Suprema de Justicia de la Nación hiciera concretamente al Poder Ejecutivo y a los gobiernos con competencia y funciones en la cuenca Riachuelo-Matanza".[93]

En ese mismo tenor, el senador Giustiniani manifestó que "[...] el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación puso el tema en debate; y el acuerdo interjurisdiccional que hoy estamos considerando es una herramienta imprescindible".[94]

Igualmente, en la Cámara de Diputados se dieron argumentaciones similares, como la del diputado de Bernardi, que sostuvo: "Esta es una norma que nació de la imposición que la Corte Suprema le ha hecho al Poder Ejecutivo y a todas las áreas involucradas".[95]

---

93 Versión taquigráfica de la sesión de 11 de octubre de 2006, p. 46.

94 *Ibidem*, p. 52.

95 Versión taquigráfica de la sesión de 15 de noviembre de 2006.

O el diputado Bonasso, que argumentó: "[...] la Corte Suprema de Justicia de la Nación, haciéndose eco de un reclamo social impostergable, en la causa 'Mendoza, Beatriz Silvia y otros contra Estado nacional, y otros sobre daños y perjuicios' impuso al Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el diseño de un plan efectivo para la resolución de tan grave problema".[96]

También, el hecho de que el poder ejecutivo nacional y las demás jurisdicciones implicadas hayan decidido establecer un convenio interjurisdiccional, que fue enviado al Congreso de la Nación y, posteriormente, ratificado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, tuvo que ver con la intervención de la Corte, que instó a estos a realizar un plan integral de saneamiento. Esta es otra clara prueba del impacto directo y material de la intervención del tribunal.

2.1.3.1. El formato institucional de la ACUMAR

La Autoridad de Cuenca fue creada con base en un proyecto enviado por el poder ejecutivo, a través de Ley N° 26.168,[97] luego de que la Corte instase a las autoridades responsables a presentar un plan integral, como manifestamos en el punto anterior.

Los puntos sobresalientes de la ley son los siguientes:

En primer lugar, se destaca que fue establecida a través del mecanismo de ley-convenio, teniendo en cuenta que la problemática incluye a tres jurisdicciones, por lo que se torna necesario un instrumento de este tipo. La provincia de Buenos Aires y la CABA se adhirieron a la ley nacional a través de las leyes 13.642[98] y 2217,[99] respectivamente

96 *Ibidem*.

97 Publicada en el *Boletín Oficial de la República Argentina* (*BORA*) el 5 de diciembre de 2006.

98 Publicada en el *BORA* el 27 de marzo de 2007.

99 Publicada en el *BORA* el 26 de enero de 2007.

Algunos sectores criticaron este formato por considerar más adecuado para el caso la forma del tratado interjurisdiccional.[100] Con respecto a este punto, Nápoli sostuvo que

> [...] el diseño institucional elegido para la creación del ACUMAR no fue —según nuestra opinión— el más adecuado para cumplir con la finalidad de coordinación y control entre las jurisdicciones. Ya en oportunidad del tratamiento legislativo de la Ley n° 26.168 manifestamos mediante una presentación que elevamos al Congreso de la Nación que la creación del organismo de cuenca debía realizarse mediante un tratado interjurisdiccional, de conformidad con lo que establece el primer párrafo del Art. 124 de la Constitución Nacional, respetando el reparto de competencias y no por la vía de la ley convenio finalmente elegida.[101]

Desde estos sectores críticos también se sostenía que el no respetar las competencias locales y centralizar algunas competencias del presidente del organismo terminaría generando situaciones de avasallamiento de las jurisdicciones locales, cosa que en algunos ocasiones terminó sucediendo.[102]

La integración del organismo se encuentra establecida en los artículos 2, 3 y 4 de la ley. El artículo 2 instaura que "[...] estará

---

100 Esta potestad se encuentra establecida en el art. 125 de la CN: "Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios".

101 Nápoli, Andrés, *Una política de Estado...*, *cit*., p. 31.

102 Véase *idem* y discusiones en los plenarios de las cámaras del día de aprobación de la ley, postura del senador Rodríguez Saá: "Desde mi punto de vista, se debe firmar un acuerdo entre el Gobierno nacional, la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios, y remitirlo al Parlamento para su ratificación y aprobación. El Parlamento no debe avasallar las autonomías de las provincias y de los municipios, porque eso implicaría un grave problema. Por esta razón, pido que sobre este tema se nos dé una explicación suficiente y, en ese sentido, se tome el tiempo necesario para la expresión de los involucrados, la firma del tratado y su pertinente aprobación por parte del Congreso. De esa forma, se solucionarían los principales problemas".

compuesta por OCHO (8) integrantes, entre ellos el titular de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros, quien ejercerá la presidencia. Los restantes integrantes serán TRES (3) representantes del Poder Ejecutivo Nacional, DOS (2) representantes de la provincia de Buenos Aires y DOS (2) representantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [...]".

Mediante el artículo 3 se crea el Consejo Municipal: "[...] integrado por un representante de cada Municipio de las jurisdicciones comprendidas, cuyo objeto será el de cooperar, asistir y asesorar al Ente [...]".

El artículo 4 estatuye la Comisión de Participación Social con funciones consultivas, la que será integrada por representantes de organizaciones con intereses en el área.

La conformación de la ACUMAR, como organismo con carácter interjurisdiccional, se torna fundamental para poder iniciar finalmente un plan integral y serio de saneamiento de la cuenca, cuestión que incluso fue reconocida por la Corte Suprema: "[...] la autoridad obligada a la ejecución del programa, que asumirá las responsabilidades ante todo incumplimiento o demora en ejecutar los objetivos que se precisarán, es la Autoridad de Cuenca que contempla la Ley 26.168. Ello, sin perjuicio de mantener intacta en cabeza del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".[103]

Esta directriz de la Corte pone fin a que cualquiera de las jurisdicciones de la cuenca pueda plantear la inacción de las otras, como excusa para no cumplir con sus obligaciones.[104] La creación de este organismo tiene como correlato la desaparición de este tipo de situaciones, que eran moneda común antes de la creación del organismo.

Con respecto al Consejo Municipal, se critica el lugar que se le dio en el diagrama institucional, ya que, ante la cercanía de los

103 Sentencia de 8 de julio de 2008, cdo. 16.

104 Fairstein, Carolina y Morales, Diego, *En busca de soluciones judiciales para para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca Matanza-Riachuelo*, Informe CELS, 2009, p. 350.

municipios con los problemas reales y cotidianos de la población afectada, debería ocupar un papel de mayor importancia en el diseño e implementación de políticas públicas destinadas al saneamiento de la cuenca. En ese sentido, Eduardo Reese manifestó: "[...] será muy difícil que pueda garantizarse el cumplimiento de medidas tales como la remoción de basurales, la atención de la salud, la extensión de redes de agua, la participación ciudadana sin un rol activo de los municipios".[105]

En la misma línea, Andrés Nápoli dijo, con respecto al lugar otorgado a los municipios, que: "No tienen un rol definido, nosotros desde el Cuerpo Colegiado recomendamos que los municipios debían tener en la ACUMAR al menos una representación igual a una jurisdicción, es decir, por lo menos dos representantes. Lo que está pasando es que muchas de las decisiones que toma la ACUMAR muchas veces no impactan en los municipios".[106]

Los municipios deben tener un rol activo porque son parte del problema y de la solución de la situación de la cuenca. Si por intermedio del formato institucional no se logra insertar a estos en el marco del proceso, inevitablemente deberá pensarse en una modificación de la ley que les permita tener un mayor protagonismo, teniendo en cuenta que, en última instancia, son los que tienen mayor cercanía con los/as afectados/as y, por tanto, los que reciben los reclamos directos de estos.

En el artículo 4 de la ley se crea la Comisión de Participación Social, que tiene funciones consultivas y se encuentra integrada por representantes de las organizaciones con intereses en el área. El decreto reglamentario establece que debe conformarse por un representante de cada organización social que la ACUMAR invite a participar.

Asimismo, la resolución 46/14[107] de la ACUMAR establece que dicha comisión estará integrada por aquellas organizaciones que se registren en el organismo y que "[...] tendrá como ob-

---

105 Reese, Eduardo, *Estrategias para el desarrollo de la Cuenca Matanza-Riachuelo*, 2007, *www.espacioriachuelo.org.ar/documentos*

106 Nader, Esteban, Entrevista a Andrés Nápoli..., *cit*.

107 La organización interna de la ACUMAR tuvo múltiples variaciones. Esta es la última.

jeto integrar a la gestión de la ACUMAR la visión de las organizaciones de la sociedad civil sobre el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PISA). Tendrá funciones consultivas y de seguimiento del avance de las acciones comprendidas por el PISA para lo cual deberá estar adecuada y oportunamente informada".

La participación pública se torna esencial en cuestiones de contaminación medioambiental, de otra manera se vuelve muy difícil generar políticas públicas acorde a las necesidades de los/as afectados/as. En ese sentido, la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo establece en su principio 10 que "[...] el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda [...] y que toda persona debe tener derecho al acceso a la información que se encuentre en poder de las autoridades [...]".

La Diputada Maffei, en las discusiones parlamentarias dijo que:

> [...] la autoridad de cuenca que vamos a crear hoy y las futuras, serán sustituidas por otras personas. Los únicos que permanecerán en el medio de la contaminación son los vecinos que han vivido diez, veinte, treinta o cuarenta años, y seguirán viviendo allí. Por lo tanto, son los más interesados en que esta iniciativa no fracase y se respete su opinión. Ellos viven allí y padecen la terrible contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo. Las autoridades, los representantes, los funcionarios serán sustituidos, pero los vecinos permanecerán y por ello deberían ser absolutamente respetados. [...] La participación de la sociedad civil, no debe estar contemplada de modo consultivo sino con capacidad para participar en las decisiones.[108]

Lo cierto es que desde la ACUMAR se viene dando una mínima intervención a esta comisión, que debería ser vital para incorporar al plan integral la visión de las organizaciones sociales y de los/las afectados/as directos/as.[109]

---

[108] Discusiones en el Pleno de Diputados, VT sesión de 15 de noviembre de 2006.

[109] Cuerpo Colegiado, Informe de 2013 e Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que persigue mejorar

Una cuestión que se tornó fundamental para poder avanzar con el saneamiento de la cuenca tiene que ver con que, a diferencia de los órganos y programas creados con anterioridad, la ACUMAR tiene facultades para regular, controlar e intervenir en materia de prevención, saneamiento, recomposición y manejo racional de los recursos naturales, teniendo sus decisiones prevalencia normativa con respecto a otros organismos y jurisdicciones de la cuenca. El artículo 6 señala que "las facultades, poderes y competencias de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo en materia ambiental prevalecen sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la cuenca, debiendo establecerse su articulación y armonización con las competencias locales".

Establecer esta prevalencia normativa se torna necesario debido a que, de otra manera, no sería posible resolver el problema de la superposición de normas y de funciones entre los diferentes organismos de las diversas jurisdicciones con competencia en la cuenca. Esto permite, en principio, trabajar de una forma más coordinada y con una visión integradora, para implementar las acciones necesarias y concretas para el saneamiento de la cuenca.

En esa misma sintonía se manifestó el Juzgado Federal de Quilmes, encargado de ejecutar la sentencia:

> [...] los estados provinciales al adherir a la ley no la incorporan a su legislación local sino que pasa a revestir el carácter de derecho intrafederal y así prevalece sobre las leyes provinciales. En este orden de ideas, la ACUMAR resulta ser un ente interjurisdiccional autónomo y autárquico, que posee competencia y facultades superiores a los estados que la conforman, ello, en virtud del contenido de los derechos fundamentales establecidos por la Constitución Nacional (art. 31), como así también por las leyes federales dictadas en consecuencia [...] Todo ello justifica y obliga a los estados locales a proteger el ambiente, mediante la unificación, en un organismo federal único, de las facultades y competencias necesarias a ese fin, instituidos en la Autoridad de Cuenca, para el tratamiento de todas las cuestiones derivadas de la problemática ambiental existente en la Cuenca hídrica Matanza Riachuelo. Ello pues, la superposición de distintas autoridades y jurisdicciones competentes y las normas

la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos daños en la Cuenca Matanza-Riachuelo, 7 de julio de 2015.

> aplicables conspiran contra la efectividad del manejo del recurso natural, dificulta el control y la fiscalización de la actividad en los márgenes de la misma. Es que la cuenca hídrica debe entenderse como unidad ambiental de gestión del recurso y como un todo, es decir, indivisible aun cuando su dominio se encuentre fragmentado por divisiones políticas.[110]

Entre las funciones de la Autoridad de Cuenca se pueden destacar las siguientes:

- *Coordinación:* entre los distintos ámbitos estaduales, con preeminencia sobre las competencias locales.
- *Ejecución:* pudiendo adoptar cualquier medida necesaria o conveniente para el saneamiento de la cuenca y gestionando los fondos y el presupuesto.
- *Regulación y control:* con la finalidad de unificar regímenes en materia de efluentes líquidos y emisiones gaseosas; planificar el ordenamiento ambiental del territorio; establecer y percibir tasas por servicios; dictar sus reglamentos de organización interna; establecer un procedimiento administrativo especial; aplicar medidas preventivas; intervenir en habilitaciones, auditorias, monitoreos, sanciones; efectuar apercibimientos, intimaciones e inspecciones, ordenar clausuras, decomisos y ceses de actividades dañosas.

Si bien es necesaria una autoridad de cuenca que posea amplias funciones como las aquí descritas, desde algunos sectores se ha criticado el formato institucional de la misma, sobre todo el hecho de que las facultades se encuentren concentradas en la figura del presidente del organismo. Andrés Nápoli sostuvo:

> [...] el gran número de facultades, inherentes a las jurisdicciones locales que se concentraban en manos del Estado nacional y en cabeza del presidente del organismo, lejos de promover una mayor eficacia y operatividad en su funcionamiento, iba a conspirar contra la necesaria coordinación interjurisdiccional y terminaría por avasallar a las propias jurisdicciones locales. [...] Advertimos que

[110] *Caso "Curtiembre Pelicce S.A. c/ Acumar s/", revisión judicial del acto administrativo*, resolución de 23 de agosto de 2010.

> ACUMAR continúa realizando sus acciones competentes en forma separada, independiente y por momentos sin coordinación con el resto de las jurisdicciones que integran el mentado organismo.[111]

En lo referido al financiamiento de la ACUMAR, la ley establece, en su artículo 9:

> Créase un Fondo de Compensación Ambiental que será administrado por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo y será destinado prioritariamente a la protección de los derechos humanos y a la prevención, mitigación y recomposición de los daños ambientales.
>
> Este Fondo de Compensación estará integrado por:
>
> a) Las asignaciones presupuestarias incluidas en la Ley Anual de Presupuesto que efectúe el Gobierno nacional;
> b) Los fondos recaudados en concepto de multas, tasas y tributos que establezcan las normas;
> c) Las indemnizaciones de recomposición fijadas en sede judicial;
> d) Los subsidios, donaciones o legados;
> e) Otros recursos que le asigne el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
> f) Créditos internacionales.

La ejecución del presupuesto otorgado a la ACUMAR no solo debe ser controlado por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), según lo establecido por el decreto reglamentario de la ley, pues la CSJN estableció que la responsabilidad del control financiero y presupuestario del Plan de Saneamiento estará a cargo de la AGN.

Desde las OSC[112] hubo una fuerte preocupación en la primera etapa de la ACUMAR por la notable subejecución presupuestaria que existió, aunque esta es una cuestión que abordaremos con mayor profundidad en el punto referido al efecto de la Corte sobre las políticas públicas en torno al saneamiento de la cuenca.

Lo cierto es que si bien la ACUMAR tiene algunos defectos de creación institucional —como quedó evidenciado—, se convirtió

---

111 Nápoli, Andrés, *Una política de Estado...*, *cit*., p. 31.

112 *Ibidem*, p. 33.

en un organismo esencial para la aplicación del Plan de Saneamiento. Fue un paso indispensable dado por las jurisdicciones responsables. Si bien puede pensarse en mejorar algunas cuestiones de institucionalidad, sería impensable sacar del juego a este organismo sin el riesgo de caer en la situación de esclerosamiento institucional existente antes de la intervención de la Corte.

2.1.4. El efecto de producción de información pública por las agencias estatales

La Corte, al recibir la causa, se encontró con que no se había producido información adecuada sobre la compleja problemática de la cuenca. Los entes responsables no contaban antes de la intervención del tribunal con información confiable y sistematizada que permitiese diagramar políticas públicas integrales y duraderas para afrontar tan compleja situación.

Javier García Espil, asesor de la Defensoría del Pueblo de la Nación en temas medioambientales, sostuvo: "Cuando comencé a trabajar en el caso, el último informe sobre la calidad de agua era de los setenta. Nadie sabía la cantidad de industrias que había en la cuenca, nadie sabía dónde estaban esas industrias, nadie sabía qué cantidad de basurales había, no se sabía dónde había sistema de recolección y dónde no. Hubo un progreso innegable en comenzar a generar información básica y a que sea (sic) más accesible".[113]

Es por ello que la CSJN, en su primera decisión, puso de manifiesto este déficit y solicitó a las autoridades competentes que creasen

> [...] un programa de información ambiental pública para todo el que la requiera, especialmente los ciudadanos del área territorial involucrada. [...] Las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre el puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas. El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un in-

[113] Nader, Esteban, Entrevista a Javier García Espil, asesor jurídico en temas medioambientales en la Defensoría del Pueblo de la Nación, Buenos Aires, 2014.

> forme anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional.[114]

La entonces secretaria de Medio Ambiente reconoció también que: "[...] no existía un programa sistemático de control y prevención de la contaminación en la Cuenca; esto ha implicado que no se cuente con información de calidad para toma de decisiones".

Asimismo, el máximo tribunal

> Estimó apropiado contar con elementos cognoscitivos de los que carecía a fin de dictar el pronunciamiento de este asunto, en su actual etapa, impone, por lo que haciendo uso de las facultades ordenó la intervención de la Universidad de Buenos Aires a fin de que, con la actuación de los profesionales universitarios que cuenten con los antecedentes y conocimientos necesarios y apropiados en orden a las diversas temáticas involucradas, proceda a informar al Tribunal sobre la factibilidad del plan presentado por las autoridades estatales según lo ordenado en el pronunciamiento del 20 de junio de 2006, formulando en su caso las observaciones o recomendaciones que juzgare fundadas.[115]

Estas órdenes produjeron el desbloqueo de las agencias estatales, que comenzaron a producir la información solicitada. Se debe remarcar que, con anterioridad a esta instancia, no se poseían datos básicos para diseñar e implementar políticas públicas tendentes a solucionar la problemática.[116] El acceso a la información pública se presenta como una condición esencial para que los ciudadanos puedan acceder a sus derechos fundamentales y participar de manera activa en la toma de decisiones sobre políticas públicas que los afectan.

El tribunal continuó insistiendo en la producción de información como paso necesario para comenzar el proceso relativo a la prevención y recomposición de la cuenca. Es así que, con

---

114 Sentencia de 20 de junio de 2006, cdo. 20.

115 CSJN, sentencia de 23 de febrero de 2007.

116 Informe especial de seguimiento Cuenca Matanza-Riachuelo (2003/2005), p. 11.

posterioridad a las primeras audiencias públicas que se llevaron a cabo en septiembre de 2006, emitió otra resolución donde sostuvo que "considera que es necesario ordenar la recolección de información precisa, actualizada, pública y accesible para poder avanzar en este proceso en lo relacionado con la prevención y recomposición".[117]

Teniendo en cuenta estos parámetros, la Corte volvió a insistir fuertemente en la producción de información pública en la sentencia dictada el 8 de julio de 2008, donde solicita a la Autoridad de Cuenca que cumpla con un programa que ponga énfasis en la producción de información pública. Como eje central la Corte solicitó que elabore: "[...] 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., actualizados [...] solicitados por el tribunal".

La academia y la sociedad civil comparten que este fue un efecto de importancia generado por la intervención del máximo tribunal. Es esa línea, Mariela Puga sostuvo que "[...] el proceso permitió el acceso a información relevante, facilitó el examen y revisión críticas de las propuestas, y dio participación a expertos de la academia y de la sociedad civil".[118]

Con sus vaivenes, puede observarse cómo desde la ACUMAR y los demás organismos competentes se ha producido información sistematizada sobre las distintas aristas que presenta la cuenca.

Desde la ACUMAR se realizan informes trimestrales y anuales sobre distintas temáticas que involucran a la cuenca. Información que antes ni siquiera existía, comenzó a ser producida y es de acceso público.[119]

El Cuerpo Colegiado también fue un impulsor de la producción de información pública, desde su posición de organismo de contralor de las políticas públicas que se realizan para sanear la

[117] CSJN, sentencia de 22 de agosto de 2007.

[118] Puga, Mariela, *Litigio y cambio social en Argentina y Colombia*, Buenos Aires, CLACSO, 2012, p. 81.

[119] Disponible en *www.acumar.gov.ar*

cuenca. Desde su creación realizó una importante cantidad de informes críticos sobre el accionar de las agencias estatales competentes en la materia.[120]

La AGN, a instancias de la CSJN, que lo instaló como organismo de control presupuestario y financiero de las políticas públicas que se llevan a cabo a través del Plan Integral de Saneamiento, también viene produciendo informes sobre el estado de la cuenca.[121]

En definitiva, puede observarse que, con su intervención, la Corte logró quebrar una actitud pasiva de las agencias estatales, quienes comenzaron a producir información, aunque de manera tímida en una primera instancia. Esta es vital para diseñar e implementar políticas públicas en el marco del Plan Integral. Esta información también sirve para que la Corte, el Cuerpo Colegiado y la sociedad en general puedan controlar los avances con respecto al saneamiento de los ríos y al mejoramiento de las condiciones de las personas que viven en la cuenca.

Desde su informe del año 2015, el Cuerpo Colegiado sostuvo que

> Actualmente ACUMAR cuenta con un importante cúmulo de información respecto de las principales amenazas ambientales: establecimientos industriales, agropecuarios y de servicio, basurales, rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de efluentes cloacales, pasivos ambientales, extensión de las redes de agua potable y saneamiento cloacal, inundaciones, así como de la calidad del agua superficial, subterránea y aire, características de la población y hogares, ubicación de los centros de salud y demás variables de relevancia. A partir de los mismos es posible elaborar un mapa de riesgo que integre la información y permita mejorar la política y gestión ambiental de la cuenca.[122]

Sin embargo, a pesar de que probablemente sea el momento histórico en el que mayor volumen de información existe sobre

---

120 Disponible en *www.dpn.gob.ar*

121 Disponible en *www.agn.gov.ar*

122 Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., *cit.,* p. 13.

la cuenca, el organismo sigue posponiendo decisiones trascendentales con el argumento de que esta aún es insuficiente.

2.1.5. La creación de un sistema microinstitucional dialógico para monitorear el cumplimiento de la sentencia

Otro de los efectos materiales directos que se produjeron de forma inmediata tuvo que ver con la creación de un sistema *sui generis* y novedoso de monitoreo del cumplimiento de la sentencia.

La creación de este sistema de microinstitucionalidad dialógico por parte del tribunal fue un gran acierto, teniendo en cuenta que en este tipo de casos estructurales, atípicos y complejos, se producen situaciones cambiantes, por lo que la metodología de abordaje experimental que eligió la Corte permitió grandes progresos.

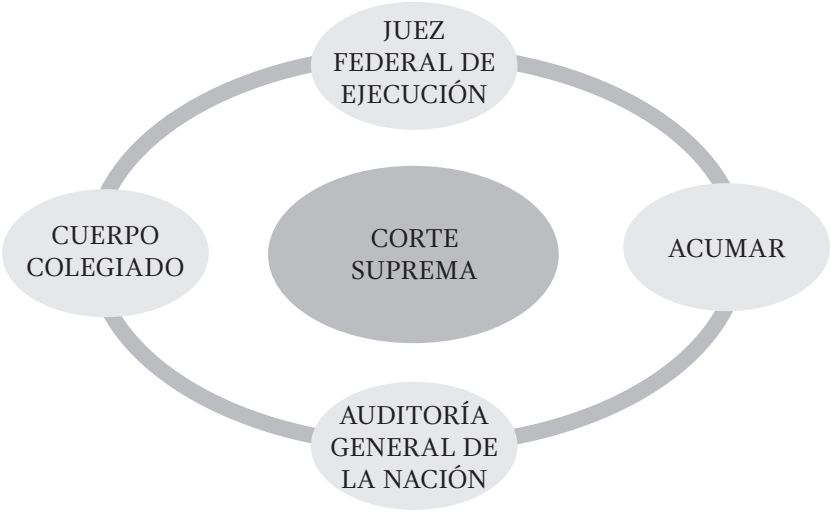
En este tipo de casos es necesario romper con una inercia de inactividad o inoperatividad de las agencias estatales, por lo que se debe desatrincherarlas y producir impactos desbloqueadores para poder encauzarlas hacia una dirección correcta.[123] Una Corte, por sí sola, carece de todas las herramientas para hacer que se generen políticas públicas efectivas para resolver este tipo de casos estructurales.

Por ello, para garantizar cierto éxito en un proceso de estas características, es fundamental la utilización de herramientas dialógicas que permitan, por un lado, legitimar el accionar de la Corte y, por otro, lograr que el asunto ingrese en la agenda pública y movilice a las agencias estatales, para iniciar un camino a largo plazo que permita solucionar los problemas de fondo.

Una herramienta dialógica que con el correr del caso se tornó vital fue la creación de esta microinstitucionalidad que permitió a la Corte estar constantemente informada sobre los pormenores del caso e ir interviniendo de manera directa cuando observó que las agencias competentes se empantanaban de nuevo.

[123] Sabel, Charles F. y Simon, William H., *op. cit*. y Mangabeira Unger, Roberto, *op. cit*.

Gráfico 10. *Mecanismo de microinstitucionalidad dialógica del monitoreo del cumplimiento de la sentencia*



Fuente: elaboración propia.

Del gráfico se desprende cómo funciona esta microinstitucionalidad dialógica.

La ejecución de la sentencia fue delegada a un juzgado de primera instancia, que en un primer momento fue el Juzgado Federal de Quilmes, luego reemplazado por el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional Federal de Morón N° 2 y el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12. La finalidad del traspaso de la ejecución de la sentencia a estos juzgados tiene que ver con garantizar la inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional de su cumplimiento.[124]

Igualmente, ante la necesidad de garantizar la participación ciudadana en el marco de la ejecución del proceso y legitimar su accionar, la Corte delegó al defensor del Pueblo de la Nación la creación de un Cuerpo Colegiado formado por este y las OSC que participan en la causa.

[124] *Ibidem*, cdo. 15.

La AGN "llevará un control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el Plan".[125]

De esta manera, la Corte ocupaba un papel más acorde con sus posibilidades; tal vez más modesto, aunque crucial para el diálogo democrático, ya que mediante este tipo de intervención puede ayudar a la ciudadanía a reconocer los distintos puntos de vista en juego ante situaciones de conflicto, puede forzar a las agencias estatales a justificar con argumentos razonables sus decisiones, a poner sobre la mesa pública los argumentos o voces ausentes en el debate, a impedir que quienes tienen en sus manos el poder institucional actúen de manera tal que los que se encuentran fuera de él y se ven afectados por políticas públicas queden fuera de la discusión o sean reemplazados.[126]

Además, la Corte opta por un tipo de monitoreo fuerte del cumplimiento de la sentencia, algo que se encuentra a tono con lo manifestado en el primer capítulo sobre las jurisprudencias participativas empoderadas.[127]

2.1.6. La creación del Cuerpo Colegiado

Teniendo en cuenta que se encontraba ante un caso estructural, con todas las complejidades que ello implica, la Corte buscó abrir el juego en el marco del proceso a la sociedad civil y a otros organismos, como la Defensoría del Pueblo de la Nación, con la idea de generar una mayor participación social y, al mismo tiempo, contar con actores exógenos que colaboren con el monitoreo de la ejecución de la sentencia.

En su segunda sentencia, ya teniendo en claro hacia dónde pretendía direccionar el caso, decidió crear este sistema microinstitucional, dentro del cual el Cuerpo Colegiado ocupa un

[125] CSJN, sentencia de 2008, cdo. 19.

[126] Gargarella, Roberto, "Un papel renovado para la Corte Suprema. Democracia e interpretación judicial de la Constitución", 2007, *seminariogargarella.blogspot.com/2007/12/ganamo.html*

[127] Rodríguez Garavito, César, *op. cit*.

lugar trascendental. Para tomar esta decisión también tomó en cuenta el papel protagónico que tuvieron tanto el defensor del Pueblo de la Nación como las OSC, que ya habían generado informes críticos precedentes sobre el estado de la cuenca y exhortado a las autoridades competentes a tomar cartas en el asunto.

En palabras de la Corte, este tendrá entre sus misiones, además de fortalecer la participación ciudadana en el control del cumplimiento del plan integral, como mencionamos, "la recepción de información actualizada y la formulación de planteos concretos ante la Autoridad de Cuenca para el mejor logro del propósito encomendado según criterios de igualdad, especialidad, razonabilidad y eficacia".[128]

El Cuerpo Colegiado fue creado en el ámbito de la Defensoría del Pueblo de la Nación a través de la resolución 100/2008.[129] De su redacción surge claramente que la creación del organismo es un efecto material directo de la intervención del máximo tribunal. De sus considerandos se desprende "Que la Corte Suprema Nacional, específicamente, ha establecido la necesidad de instrumentar un sistema de control público y participativo del cumplimiento efectivo de los planes y programas mencionados en el párrafo anterior, encomendando esta tarea al Defensor del Pueblo de la Nación".

Este quedó conformado por "[...] el Defensor del Pueblo de la Nación, quien ejerce la coordinación y por un representante designado por cada una de las siguientes organizaciones según los procedimientos fijados en sus respectivos estatutos: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Centro de Estudios Legales y Sociales, Asociación de Vecinos la Boca, Fundación Greenpeace Argentina y Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos" (art. 2). Estas organizaciones son las que fueron aceptadas como terceros interesados en el marco del proceso por la Corte.

Según el reglamento interno del Cuerpo, son funciones del mismo las siguientes:

a) Cumplir con los mandatos establecidos por la Corte Suprema de Justicia en los autos "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios".

---

128 CSJN, sentencia de 2008, cdo. 19.

129 Publicada en el *BORA* el 12 de agosto de 2008.

b) Ejercer y promover la participación ciudadana en el control del cumplimiento del programa ordenado por la Corte Suprema de Justicia.
c) Impulsar las acciones destinadas a controlar el Plan de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo y la efectiva ejecución de la sentencia.
d) Constatar y controlar la ejecución y el estado de avance de las acciones, obras, planes y programas impuestos por la sentencia a las autoridades obligadas y en el Plan de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo.
e) Solicitar información referida a la ejecución del Plan de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo.
f) Recibir información actualizada referida a la ejecución de la sentencia por parte de las autoridades obligadas, las organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, los habitantes de la Cuenca de los Ríos Matanza-Riachuelo y de toda otra fuente relevante.
g) Establecer mecanismos de difusión y acceso a la información que reciba y produzca el Cuerpo Colegiado, en el cumplimiento de sus funciones.
h) Establecer mecanismos para la recepción de sugerencias de la ciudadanía referidas a la Cuenca Matanza-Riachuelo y darles el trámite adecuado.
i) Presentar informes periódicos sobre la ejecución del Plan de Saneamiento ante el Tribunal de la causa.
j) Formular planteos concretos ante la ACUMAR y las autoridades obligadas, para el efectivo cumplimiento de los objetivos encomendados al Cuerpo Colegiado.
k) Celebrar convenios de colaboración técnica con instituciones, organismos o personas a fin de posibilitar el cumplimiento de las tareas y objetivos encomendados al Cuerpo Colegiado.
l) Cumplir las misiones que en el curso de la ejecución de la sentencia pueda ordenarle el juez de la causa.

Desde su conformación, el Cuerpo Colegiado tuvo un gran protagonismo en el marco del proceso y tal vez se convirtió en el órgano exógeno al poder judicial más relevante en lo que se refiere al control de la ejecución del plan integral de saneamiento.

De hecho, se consolidó como un órgano consultivo permanente de la Corte y de los juzgados encargados de ejecutar la sen-

tencia, un punto que quizás va más allá de lo mandado por el máximo tribunal. Javier García Espil, asesor de la Defensoría del Pueblo, sostiene en este punto que: "Al Cuerpo Colegiado se le está dando un rol mucho más amplio del ordenado por la Corte, y ahí hay un esfuerzo del Cuerpo para intentar resolver algunas cuestiones que en principio los excedería".[130]

Durante la primera etapa de trabajo el Cuerpo Colegiado se concentró en emitir opiniones sobre las presentaciones realizadas por la ACUMAR en el marco del proceso, relativas sobre todo al Plan Integral de Saneamiento y las actividades encuadradas dentro de este.[131]

De esta forma puede observarse una cantidad muy importante de informes, ya sean anuales o sobre actividades puntuales, que son de gran incidencia en el marco del proceso de saneamiento. Sin ánimo de ser exhaustivos, a continuación enumeramos algunos informes que produjo el Cuerpo Colegiado.

Gráfico 11. I*nformes realizados por el Cuerpo Colegiado en el marco del proceso*

Año	*Temática*
2015	A siete años del fallo de la CSJN
2014	A seis años del fallo de la CSJN
2013	Bases para un adecuado cumplimiento del fallo de la CSJN
2012	Exposición en audiencia pública ante la CSJN
2011	Exposición en audiencia pública ante la CSJN
2010	A dos años del fallo de la CSJN
2010	Evaluación del grado de cumplimiento del fallo de la CSJN
2010	Evaluación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental
2009	Evaluación del cumplimiento de las órdenes judiciales
2007	Exposición en audiencia pública ante la CSJN
2006	Exposición en audiencia pública ante la CSJN

Fuente: elaboración propia.

130 Nader, Esteban, Entrevista a Javier García Espil..., *cit*.

131 Nápoli, Andrés, *Una política de Estado..., cit*., p. 24.

Del cuadro se desprende el arduo trabajo que viene realizando el Cuerpo Colegiado en el proceso. Esto lo convirtió en un actor central del mecanismo de monitoreo creado por el tribunal, sobre todo en lo que se refiere al control de las actividades realizadas por la Autoridad de Cuenca.

Del Informe del Cuerpo Colegiado 2015 se desprende que

> [...] emitió opinión fundada y formuló planteos concretos ante los responsables de llevar a cabo las tareas ordenadas por la CSJN. También realizó peticiones y propuso cursos de acción ante los juzgados con competencia en el control del cumplimiento de la sentencia. Hasta la fecha presentó más de 250 escritos judiciales, asistió a 110 audiencias y realizó más de 320 reuniones. De este modo, promovió el acceso a la información pública, participación social y sistema judicial.[132]

Sin embargo, se debe señalar que el Cuerpo Colegiado no cuenta con una partida presupuestaria específica para realizar su trabajo, ya que la Corte ordenó su conformación sin dotarlo de los recursos necesarios para cumplimentar sus funciones. No hay que olvidar que la función de este organismo es de una envergadura importante, teniendo en cuenta que estamos en presencia de un caso estructural y que su tarea es trascendental para el avance del proceso.

Con respecto a esto, García Espil se manifestó en este sentido:

> El Cuerpo Colegiado es uno de los grandes aciertos innovadores de la Corte, porque pone a trabajar en conjunto a la Defensoría del Pueblo con OSC en el monitoreo de una política pública compleja. Este tiene un papel muy destacado en la construcción del caso. En un primer momento incidió en los aspectos que se debían contemplar en esas políticas públicas y hoy en día está haciendo grandes esfuerzos para estar a la altura y poder incidir en los contenidos específicos del Plan. Si uno lo ve en perspectiva, en el inicio fue vital para que se disputaran un conjunto de esquemas de agendas y siempre hubiese una voz que trajera a la mesa algunos temas que se estaban olvidando.[133]

---

132 Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., Cuerpo Colegiado, *cit*., p. 3.

133 Nader, Esteban, Entrevista a Javier García Espil..., *cit*.

Se torna fundamental, entonces, dotar a este organismo del presupuesto necesario para cumplimentar sus funciones, pues de otra manera estas podrían verse afectadas, con las consecuencias negativas que esto implicaría para el proceso.[134] Esta falta de presupuesto incide sobre todo en que el Cuerpo Colegiado no pueda realizar actividades para concretar su principal mandato establecido por la Corte: promover la participación de la sociedad en el marco de la ejecución del Plan de Saneamiento Integral, una de las principales deudas del proceso.

Sobre este punto, Andrés Nápoli también sostuvo que:

> El déficit del Cuerpo Colegiado es que no tiene presupuesto, la Defensoría pone los recursos que puede y las organizaciones también. Esto, que es una estructura especial que cumple con una función de custodiar el interés público, lo que debería ser tarea del Ministerio Publico, lo hace el Cuerpo Colegiado *ad honorem* y esto produce una disfuncionalidad que no permite la profesionalización en serio el trabajo del organismo. La Corte debería ordenar que lo solvente la ACUMAR, porque es mucho trabajo.[135]

Lamentablemente, en 2016, debido a la situación institucional irregular de la Defensoría del Pueblo de la Nación,[136] la Corte tomó la determinación de apartar a la institución del Cuerpo Colegiado. Esta tuvo en cuenta que, al ser la Defensoría del Pueblo un órgano unipersonal, la legitimación procesal solo puede recaer en el defensor o, de manera provisoria, en el defensor adjunto. Es por ello que exhortó al Congreso para que designara un nuevo defensor del Pueblo y que, hasta en tanto no se proceda, el Cuerpo Colegiado quedará conformado por cinco ONG, debiendo deliberar y adoptar sus resoluciones por mayoría absoluta.[137]

---

134 Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., *cit.,* p. 26.

135 Nader, Esteban, Entrevista a Andrés Nápoli..., *cit*.

136 La Defensoría del Pueblo de la Nación carece de defensor y defensores adjuntos desde 2013 y la legitimidad procesal de la institución recae en el defensor.

137 CSJN, sentencia de 1 de noviembre de 2016.

Al ser la Defensoría del Pueblo el órgano coordinador y el que contaba con algún tipo de recursos para realizar la tarea de control, el Cuerpo Colegiado quedó naturalmente debilitado para realizar la enorme función que la Corte le asignó.

2.1.7. Los juzgados inferiores como ejecutores de las sentencias estructurales de la Corte

En el marco de este mecanismo microinstitucional de monitoreo del cumplimiento de la sentencia, la Corte decidió delegar la ejecución de esta a un juzgado federal de primera instancia.

Ello fue establecido por el tribunal en los siguientes términos: "[...] dado el carácter definitivo de esta sentencia, el proceso de ejecución debe ser delegado en un juzgado federal de primera instancia, a fin de garantizar la inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional de su cumplimiento".[138] En ese sentido, la CSJN otorgó en ese momento[139] la "[...] competencia al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes para conocer en todas las cuestiones concernientes a la ejecución de este pronunciamiento y en la revisión de las decisiones finales tomadas por la Autoridad de Cuenca [...]".[140] La selección de dicho juzgado obedeció a un informe interno emitido por la Secretaría de Administración General acerca de los recursos humanos con que contaba y la decisiva circunstancia de que su puesta en funcionamiento era reciente.[141]

A nivel latinoamericano, uno de los pocos casos con los que podríamos comparar la forma en la que buscan ejecutarse estas sentencias estructurales es la sentencia T-025 de la CCC, que pretende impactar en un tema tan complejo como el de los desplazados en Colombia. En ese caso, a diferencia de la CSJN, la Sala Plena de la Corte Constitucional colombiana decidió crear,

138 CSJN, sentencia de 2008, cdo. 15.

139 Veremos que, por algunas cuestiones referidas a la forma en que el juez actuó, la competencia fue delegada a otros juzgados.

140 CSJN, sentencia de 2008, parte resolutiva.

141 *Ibidem*, cdo. 20.

en abril de 2009, una Sala Especial de Seguimiento dentro de la misma Corte para ejecutar la sentencia T-025. Esta debe encargarse de la constatación judicial del avance, rezago o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado y en la adopción de todas las decisiones de fondo y de trámite a las que haya lugar para verificar el cumplimiento de las órdenes dictadas en la sentencia T-025 y sus autos de seguimiento.[142]

Si bien tales sistemas microinstitucionales creados por las cortes para encarar casos presentan, en general, una enorme complejidad y son creados de forma pretoriana, tienen la intención de hacer avanzar de una manera dialógica el proceso. Aún son pocas las experiencias[143] a nivel mundial que permiten marcar un rumbo cierto sobre cuál sería la mejor manera de ejecutar estas macro sentencias.

Las diferencias que existen entre el caso T-025 de la CCC y el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo* de la CSJN podrían obedecer al formato institucional de ambas cortes. La primera ejerce un control concentrado de constitucionalidad, mientras que en el sistema argentino el control es difuso. Además, la Corte argentina no se divide en salas como su par colombiana. Sin embargo, hemos visto que un monitoreo fuerte del cumplimiento de la sentencia puede traer mejores resultados y, en ese sentido, delegar la ejecución a un juzgado con mayores recursos humanos abocados al caso concreto, sin perder la competencia sobre el caso, podría ser a simple vista más efectivo.[144]

Lo cierto es que si bien este punto, referido a la microinstitucionalidad creada por la Corte argentina para ejecutar la sentencia de 2008, tiene como objeto mostrar los efectos de la intervención de la Corte y la manera en que esta impactó en políticas

142 Disponible en *http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/*

143 Véase el cap. I.

144 De hecho, la Corte Constitucional colombiana, en uno de los últimos casos estructurales abordados sobre la contaminación del río Atrato, sentencia T-622 de 2016, ha optado, a diferencia del mecanismo que venía utilizando (un control ejercido por la propia Corte), por delegar la ejecución de la sentencia a un juez de primera instancia del estado de Cundinamarca.

públicas para contrarrestar el grave estado de la cuenca, también podría servirnos como punto de partida para realizar estudios comparados sobre la forma en que otros tribunales generaron mecanismos de cumplimiento de macrosentencias en casos estructurales disímiles, como el caso colombiano. Esto podría ser de utilidad para detectar qué mecanismos de monitoreo podrían ser más efectivos para implementar este tipo de sentencias.[145]

2.1.7.1. El Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes

La designación del juzgado federal de primera instancia obedeció, entre otras razones, a la necesidad de garantizar la inmediatez de las decisiones que debían tomarse para dar cumplimiento a la sentencia de la Corte. Esta consideró que mantener la ejecución dentro de su órbita, como hizo la CCC con el caso T-025, creando una sala específica para ejecutar las sentencias, atentaría contra una rápida resolución de las cuestiones de fondo. No hay que olvidar que el tribunal consideró que deben tomarse medidas urgentes para mitigar el sufrimiento de millones de personas que viven en los márgenes altamente contaminados del río Matanza-Riachuelo y sus afluentes. Consideró que ella misma no tenía ni los recursos ni un formato institucional necesario para ejecutar las decisiones con la rapidez que el caso ameritaba.

Para justificar esta postura sostuvo:

> [...] los mandatos derivados de la sentencia involucraban a toda la cuenca del río Matanza-Riachuelo y diferentes jurisdicciones judiciales, circunstancia que es típica de las cuestiones ambientales. Por esta razón y para evitar el riesgo de que la implementación de la sentencia se trabara en sus inicios con cuestiones de competencia, esta Corte decidió poner en manos de un solo juez federal de primera instancia todas las facultades para garantizar la ejecución.[146]

[145] Más aún teniendo en cuenta los trabajos recientes, como el de Rodríguez Garavito (2017) donde da la pauta de que los mecanismos de monitoreo más efectivos serían aquellos de características fuerte y dialógica.

[146] Resolución del Juzgado Federal de Quilmes de 19 de diciembre de 2012, cdo. 2.

a) Las decisiones del juez Armella

La intervención del juez Armella, en sus primeros dos años como encargado de la ejecución de la sentencia de la Corte, estuvo caracterizada por una impronta de hiperactividad para movilizar y desbloquear a los responsables de implementar las políticas públicas ordenadas por el máximo tribunal.

En el gráfico 12 puede verse que, desde su papel de ejecutor de la sentencia, dictó en casi tres años unas 100 resoluciones dirigidas a dar cumplimiento al mandato de la Corte. De esas resoluciones muchas tuvieron un impacto significativo, como se observará.

Gráfico 12. *Cantidad de resoluciones del juez Armella*[147]

Año	*Número de resoluciones*
2008	8
2009	31
2010	32
2011	29 (hasta el mes de julio)

Fuente: elaboración propia.

Además de esta postura de hiperactividad, Armella se caracterizó por adoptar una postura que se asemeja mucho a la postura dialógica que vengo pregonando como ideal para intervenir en casos estructurales de forma experimental. Este promovió gran cantidad de audiencias con todo tipo de actores involucrados en la problemática de la cuenca y tuvo una presencia constante en el territorio.[148] El doctor Mussi[149] manifestó en una audiencia pública convocada por la CSJN: "Todo lo que se ha logrado hasta

147 El número de resoluciones se extrajo de aquellas que se encuentran publicadas en el sitio web sobre el Riachuelo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, disponible en *http://www.cij.gov.ar/riachuelo.html*

148 Nápoli, Andrés y García Espil, Javier, 2010, p. 211.

149 Antiguo director de la ACUMAR.

el momento se debe también a la presencia del juez Armella. El doctor Luis Armella ha sido el motor impulsor de esto, y lo ha hecho, para sintetizarlo, con tres palabras: compromiso, idoneidad y honestidad".[150]

A continuación se describirán las principales resoluciones del juez Armella durante su etapa como ejecutor de la sentencia de la Corte.

Gráfico 13. *Principales resoluciones del juez federal de Quilmes*

Expediente *Fecha* *temática*	*Contenido de la resolución*
1/09 9 de septiembre de 2008 ALLANAMIENTO A EMPRESAS	Se autoriza el allanamiento a 33 empresas que impidieron el ingreso a funcionarios de control de la ACUMAR.
1/09 22 de octubre de 2008 ADECUACIÓN PISA 2010	Se reconoce que si bien hubo algunos avances en la implementación del plan, estos no cumplen acabadamente con el mandato de la CSJN. Por lo que la ACUMAR debe: Actualizar el sistema de información pública, realizar inspecciones a la totalidad de las empresas radicadas en la cuenca. Presentar el informe que defina el concepto de agente contaminante. Adecuar los informes trimestrales referidos al estado del agua y napas subterráneas. Proceder a medir la calidad del aire. Presentar el informe referido al sistema internacional de medición y plan sanitario de emergencia. De no cumplir con lo mandado, el juez procedería a aplicar multas.

[150] Audiencia pública convocada por la CSJN de fecha 16 de marzo de 2011.

Expediente *Fecha* *temática*	*Contenido de la resolución*
1/09 20 de noviembre de 2008 PEDIDOS DE INFORME TEMAS VARIOS	Se exhorta a la ACUMAR a presentar informes relativos a: Las acciones necesarias para cumplir con lo mandado por la Corte con respecto al saneamiento cloacal, especialmente en lo referido al "colector margen derecha", y a las plantas de tratamiento identificadas como "Sudoeste", "Jagüel", "Fiorito" y "Laferrere" y/o cualquier otra obra que resulten necesarias. Las acciones que se realicen para el fortalecimiento institucional de la Autoridad de Cuenca. Sobre el avance de la expansión de la red de agua potable y desagües pluviales.
1/09 13/02/2009 SISTEMA INTERNACIONAL DE MEDICIÓN	Se hace saber a la Autoridad de Cuenca que deberá aclarar las circunstancias que han hecho variar el sistema internacional de medición, debiéndose tener en cuenta las opiniones vertidas por el defensor del Pueblo.
1/09 7 de julio de 2009 EXHORTA A LA ACUMAR Y JURISDICCIONES RESPONSABLES A AVANZAR EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PISA 2010	Teniendo en cuenta que debe realizar un escrutinio verdaderamente suficiente sobre lo ordenado por la Corte, realizando un balance de lo avanzado en el año de cumplimiento del fallo, ordena a la ACUMAR y a las tres jurisdicciones responsables: Continuar fortaleciendo institucionalmente a la Autoridad de Cuenca. Realizar una mesa conjunta de trabajo con el defensor del Pueblo de la Nación, para determinar el "Reglamento de Usos y Objetivos de Calidad de Cuerpos de Agua de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo y Frente Costero del Río de La Plata".

Expediente *Fecha* *temática*	*Contenido de la resolución*
	Crear información referida a al control industrial, declaración de Agente Contaminante y Plan de Reconversión Industrial (PRI), de forma tal que se verifique periódicamente su avance. Debe adoptar un "Sistema Internacional de Medición" en un plazo breve. Intensificar los controles sobre los agentes de contaminación de origen industrial. Intima al Estado nacional, a la Provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma a asegurar los fondos necesarios para el cumplimiento del fallo. Presentar informes sobre el estado de proyectos y plazos de cumplimiento sobre el saneamiento cloacal, limpieza del río y sus márgenes, expansión de la red de agua potable, desagües pluviales. Todo ello bajo la posibilidad de aplicar multas a los responsables de no cumplir con lo mandado en los plazos estipulados.
1/09 1 de octubre de 2009 REITERA INCUMPLIMIENTO DE IMPLEMENTACIÓN PISA 2010	El juez, ante la falta de cumplimiento de las resoluciones anteriores por parte de la ACUMAR, reitera en duros términos tanto las obligaciones del presidente de la ACUMAR, Homero Máximo Bibiloni, a quien exige un mayor compromiso con respecto a las mandas de la Corte y del juzgado, como las de las autoridades de los estados involucrados en la cuenca.
1/09 Res. de 27 de octubre de 2009 IMPOSICIÓN DE MULTAS	El juez impone multas tanto al presidente de la ACUMAR como a otros funcionarios por no cumplir con lo mandado por la resolución, que tiene que ver fundamentalmente con la limpieza de los márgenes del río.

Expediente *Fecha* *temática*	*Contenido de la resolución*
1/09 Res. de 3 de diciembre de 2009 INSPECCIÓN OCULAR TEMAS VARIOS	El juez, con un grupo de funcionarios del juzgado y la ACUMAR, realizaron una inspección ocular a los fines de constatar las acciones referentes a la extracción de buques del cuerpo de agua de la cuenca, la existencia de villas y asentamientos precarios y a la limpieza de los márgenes de río, que incluye lo referente al denominado camino de sirga. Se encontraron buques en el río, asentamientos y villas en precarias y en numerosas ocasiones no se pudo continuar con la inspección por la inexistencia de camino o el bloqueo del mismo por propiedades linderas al río.
1/09 *ACUMAR s/ Control Industrial* Res. de 7 de julio de 2010 CONTROL DE INDUSTRIAS	Ante la excesiva demora para controlar las industrias que fueron identificadas como agentes contaminantes, el juez intima a la ACUMAR a que dicte un reglamento que prevea plazos concretos internos tanto para el dictado de los actos administrativos de declaración de agentes contaminantes y el estudio expedito de los programas de reconversión industrial presentados por los establecimientos declarados tales, como también para cualquier otro proceso que sea creado para coadyuvar al control industrial.
1/09 Res. de 31 de agosto de 2010 APLICACIÓN DE MULTAS POR INCUMPLIMIENTO	El juez, teniendo en cuenta que en la causa no hubo avances significativos, ante la urgencia de resolver algunos de los puntos del plan esbozado por la Corte, y ante la resistencia de los responsables de llevar adelante el Plan de Saneamiento, impuso una multa al presidente de la ACUMAR y a otros funcionarios públicos responsables.

Expediente *Fecha* *temática*	*Contenido de la resolución*
25/09 *ACUMAR s/ urbanización de villas y asentamientos precarios* Res. de 3 de febrero de 2011 RELOCALIZACIÓN DE FAMILIAS	El juez, ante la falta de compromiso de cumplir con las órdenes de relocalización de las familias que habitan en viviendas precarias en el camino de sirga del río, intima al jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma y al presidente de la ACUMAR a que presenten un plan de manera urgente para cumplir con ese mandato.
22/09 *Acumar S/ Plan Sanitario De Emergencia* Res. de 24 de mayo de 2011 IMPLEMENTACIÓN PLAN SANITARIO DE EMERGENCIA	Dada la grave situación sanitaria de gran parte de los pobladores de la cuenca y el incumplimiento de las autoridades involucradas en generar un plan sanitario serio, el juez establece que las jurisdicciones locales deberán prever lo relativo a: La realización del seguimiento de todas las personas que hayan presentado algún tipo de problemática, según resultados de la ENUDPAT u otros estudios poblacionales que pudieran surgir, y/o los derivados de la atención sanitarias. Asignar terreno para la construcción de las unidades de salud ambiental dentro de la zona de mayor vulnerabilidad y amenaza ambiental para la población de la CMR, libre de cualquier pasivo ambiental, preferentemente en proximidades al camino de la Sirga, en la que se garantice la accesibilidad al predio en cuestión y su seguridad; y en las que su situación de dominio sea perfecta. La asignación de los recursos humanos necesarios para su funcionamiento, priorizándose, en su caso, si correspondiere la reasignación de los profesionales del programa Médicos Comunitarios a estas unidades, así como los recursos de los diferentes programas financiados por el Estado nacional. El mantenimiento de las obras, equipos y vehículos asignados al municipio en las condiciones de operación en que se

Expediente *Fecha* *temática*	*Contenido de la resolución*
	encontraban al momento de su recepción, dentro de un nivel compatible con los servicios a prestar, de acuerdo con normas técnicas generalmente aceptadas. Presentar programas o proyectos complementarios al Plan Sanitario de Emergencia tendentes a la mejora de los problemas de salud de origen ambiental, y garantizar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la ejecución de los mismos.
11/09 *Auditoría General de la Nación (A.G.N.) s/ Control presupuestario de ACUMAR* Res. de 27 de mayo de 2011 INFORMES PARA LA AGN	Mediante esta resolución el tribunal ordenó a los organismos encargados de ejecutar el Plan de Saneamiento facilitar a la AGN la realización de la tarea de control encomendada por la Corte Suprema. Es así que: Ordena a los organismos administrativos pertinentes que informen si han asignado el código único de identificación presupuestaria para determinar la totalidad de las asignaciones y ejecuciones que conforman el PISA. Solicita a las dependencias pertinentes de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que asignan y ejecutan obras y servicios comprendidos en el PISA, que acompañen los dictámenes emanados de los respectivos organismos de control, conforme a lo establecido en la cláusula Primera del convenio vigente firmado entre la ACUMAR y la AGN. Intima a los municipios, a través de ACUMAR, a que las rendiciones de cuentas presentadas ante dicho organismo se realicen de manera más prolija, especialmente las descargas administrativas. Asimismo, requiere a la AGN que cumpla con el mandato establecido por la Corte y audite el 1005 de las asignaciones presupuestarias destinadas al PISA.

Fuente: elaboración propia.

El cuadro condensa algunas de las intervenciones más relevantes del juez Armella. Puede observarse que su intervención como ejecutor de la sentencia de la Corte fue muy amplia, abarcando temas diversos vinculados con la ejecución del Plan de Saneamiento.

Esta primera etapa se caracterizó por un juez activo que tuvo que emitir una cantidad considerable de resoluciones para desbloquear las agencias estatales encargadas de ejecutar el PISA.

De manera casi constante, el juez de Quilmes intimó a los responsables para que comenzaran a cumplir con el Plan de Saneamiento, haciendo hincapié en temas como el de la relocalización de familias, la elaboración de un plan de emergencia sanitaria para sectores que se encuentran en una grave situación de vulnerabilidad o la creación de indicadores que garanticen el cumplimiento progresivo e ininterrumpido del Plan de Saneamiento.

También se produjeron avances sobre algunos asuntos del plan. Según el juez Armella, "se puede sostener que respecto a los objetivos identificados como expansión de la red de agua potable, desagües pluviales, saneamiento cloacal y plan sanitario de emergencia [...] existe —por el momento— voluntad suficiente de los funcionarios abocados al cumplimiento de los mismos, la cual indudablemente debe mantenerse y complementarse para lograr de forma inmediata su estricto acatamiento".[151]

Sin embargo, ante la inacción por parte de las autoridades para abordar ciertas temáticas, que tanto el juez como la Corte consideraban de gran importancia, como el Sistema Internacional de Medición, la producción de información pública, la contaminación de origen industrial y el saneamiento de basurales, el juez sostuvo que "se evidencia un injustificado incumplimiento de los mandatos establecidos por nuestro supremo tribunal, y toda vez que ya ha sido intimado de la sanción a imponérsele por parte del suscripto mediante las sucesivas resoluciones; corresponde aplicar sobre la persona del presidente de la ACUMAR la sanción de multa diaria prevista en

[151] Juez Federal de Quilmes, expediente 1/09, resolución de 22 de octubre de 2008.

el fallo en ejecución, la cual deberá ser abonada de su propio peculio".[152]

Mediante esta medida, Armella pretendió causar un efecto de desbloqueo tanto del ACUMAR como de las agencias responsables de aplicar el PISA, en el sentido de provocar un efecto desestabilizador de derechos, como debería hacerlo un juez en el marco de un sistema experimental.[153] Ello queda de manifiesto cuando sostiene: "para despejar toda duda al respecto, debe quedar en claro que las sanciones de multas que pudieran imponerse en el presente proceso no guardan las cualidades de una pena, sino que se constituyen como mecanismos coactivos para vencer la resistencia del incumplidor, y es por ello que, vencida esa resistencia, la condenación conminatoria cesa automáticamente".

Medidas como estas sirvieron para darle un impulso nunca antes visto al saneamiento de la cuenca. Puede decirse que el accionar de los primeros años del juez de Quilmes tuvo un saldo favorable. Así lo manifiestan Nápoli y García Espil: "El balance los primeros años cierran con un saldo fuertemente positivo en lo que hace a la labor desempeñada por el Juzgado Federal de Quilmes, habida cuenta que la actitud asumida, como así también las medidas adoptadas, han contribuido de manera sustancial a impulsar las acciones que se han producido en el territorio de la CMR". [154]

b) El juez de Quilmes en el banquillo de acusados

A pesar de los avances acontecidos, en el caso se produjo una situación de gran complejidad, a raíz de un artículo periodístico de Horacio Verbitsky publicado en el diario *Página 12* el 26 de agosto de 2012, titulado: "Nieblas del riachuelo".[155] El autor ma-

---

152 *Ibidem*, resolución de 31 de agosto de 2010.

153 Sabel, Charles F. y Simon, William H., *op. cit*. y Mangabeira Unger, Roberto, *op. cit*.

154 Nápoli, Andrés y García Espil, Javier, 2010, p. 214.

155 Disponible en *http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-201868-2012-08-26.html*

nifestaba que existían graves irregularidades en la ejecución del Plan de Saneamiento e involucraba al juez Armella.

Verbitsky hacía referencia a que un grupo de empresas vinculadas a familiares directos del juez habrían obtenido, mediante concursos privados de precios, una serie de contratos por parte de CEAMSE y AySA para realizar tareas relacionadas con el saneamiento del riachuelo que contaban con el financiamiento de la ACUMAR y tenían que ver con intimaciones hechas por el juez en el marco de la causa.

Ante esta situación, la CSJN, tres días después de la publicación de dicho artículo, emitió una resolución para que en el plazo de cinco días el juez en cuestión presentara ante la Corte un informe circunstanciado de los puntos que enumeraba en la resolución, que tenían que ver básicamente con los hechos mencionados por el periodista en el diario *Página 12*.[156]

Además, en esa resolución requirió a la AGN que interviniera en el asunto y emitiera un informe sobre todas las contrataciones realizadas en el marco del cumplimiento de la sentencia que estén relacionadas con los hechos manifestados en el artículo periodístico. Asimismo, que informara quiénes son los integrantes titulares y suplentes de las sociedades en cuestión.

Finalmente, en la resolución de 6 de noviembre de 2012, frente al contenido de los informes remitidos por la AGN y lo surgido en la audiencia pública de 1 de noviembre, la Corte decidió, a fin de preservar la transparencia en el proceso, apartar al juez Armella y dar parte al Consejo de la Magistratura para que examinara la eventual responsabilidad del magistrado. También remitió los informes a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal con el objeto de que interviniera en la caso e investigara a todos los presuntos involucrados para analizar la eventual responsabilidad penal que podría resultar de los hechos acontecidos.

[156] Para más detalles véase Resolución de la CSJN de 29 de agosto de 2012, en la causa *Mendoza, Beatriz Silvia y otros el Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios -daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo*.

Esta situación hizo crujir el entramado de microinstitucionalidad diseñado por la Corte para implementar las resoluciones que había emitido en el caso. Hay que tener en cuenta que el juez ejecutor de Quilmes era parte central de esta, y que se había convertido en un motor activo de la causa. Tal situación trajo como consecuencia una inactividad bastante prolongada en la ejecución de la sentencia. Debe tenerse en cuenta que, hasta ese momento, la ACUMAR y las agencias estatales responsables carecían de la articulación y de la actitud necesaria para seguir implementando por sí solos el PISA.

2.1.7.2. La reestructuración del proceso de ejecución de sentencia

Ante esta situación, la Corte no tuvo más remedio que reestructurar el proceso de ejecución de sentencia que había quedado paralizado ante la remoción del juez Armella.

El 19 de diciembre de 2012 dictó una resolución mediante la cual procuró reordenar aspectos institucionales de la causa, sobre todo los referentes a qué juez o jueces serían los responsables de continuar con la ejecución de la sentencia.

Sobre ese punto, el tribunal sostuvo que

> [...] los avances realizados traen aparejadas nuevas y complejas problemáticas, cuyo apropiado abordaje torna inconveniente que la ejecución del pronunciamiento de este Tribunal continúe en manos de un solo magistrado. Por ello, superada esta primera etapa en la que se han alcanzado objetivos de base, deviene necesario acentuar la ejecución [...]. Que en esta segunda etapa, [...] se estima conveniente una división transitoria de la ejecución del pronunciamiento entre dos magistrados.[157]

Entonces, la Corte decidió disponer la siguiente distribución material en la causa:

i) El control de los contratos celebrados o a celebrarse en el marco del plan de obras de provisión de agua potable

[157] CSJN, sentencia de 19 de diciembre de 2012.

y cloacas (a cargo de AySA, ABSA y ENROSA) y del tratamiento de la basura (a cargo de CEAMSE), así como su nivel de ejecución presupuestaria, quedarán transitoriamente bajo la competencia del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12, a cargo de Sergio G. Torres.

ii) Todas las restantes competencias atribuidas en la sentencia de 8 de julio de 2008 que comprenden la cuenca baja (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), media (Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Merlo y Morón) y alta (Cañuelas, Presidente Perón, San Vicente, Las Heras y Marcos Paz), quedarán transitoriamente bajo la competencia del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, a cargo de Jorge E. Rodríguez.

Si bien es clara la distribución de competencias que dispone el máximo tribunal entre los juzgados, la complejidad de la causa implica grandes esfuerzos de coordinación entre los mismos. Sobre este punto, Nápoli y García Espil han sostenido que

> Es necesario establecer un criterio de unidad en cuanto a la gestión, el control y la ejecución de las acciones de saneamiento de una Cuenca fuertemente fragmentada como la del Matanza-Riachuelo, motivo por el cual oportunamente se efectuaron los pertinentes reclamos para la conformación de una Autoridad de Cuenca con representación de todas las jurisdicciones involucradas, al igual que la elección de un juez único encargado de la ejecución de la sentencia.[158]

Aunque la Corte no dio razones claras sobre por qué seleccionó estos juzgados, cuestión que sí especificó cuando seleccionó al Juzgado Federal de Quilmes, la decisión de poner dos jueces con competencias diferenciadas a cargo tiene que ver con que nos encontramos ante un proceso estructural y experimental, con muchísimas aristas en juego que, además, van mutando de forma continua. Evidentemente, la Corte entendió que una megacausa, como lo es la del riachuelo, desbordaba el accionar de un solo juzgado. Además, decidió hacer hincapié en el control

[158] Nápoli, Andrés y Garcia Espil, Javier, 2013, p. 222.

de los contratos de las obras más importantes relacionadas con las empresas denunciadas, para evitar que se vuelvan a producir situaciones como la mencionada.

2.1.7.3. El Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón

El año 2013 comenzó con dos nuevos juzgados como ejecutores de la sentencia y con nuevas autoridades en la ACUMAR. Esta situación produjo un desbalance en la dinámica que hasta ese entonces se había implementado para ejecutar las políticas públicas referidas al Plan de Saneamiento.

Los nuevos jueces debieron introducirse rápidamente en una megacausa que contaba con más de mil expedientes, lo que, sumado a la ineficiencia de la ACUMAR de llevar adelante por sí sola el PISA, naturalmente produjo un retardo significativo en la continuidad de dicho plan.

El juez Rodríguez, según García Silva y García Espil: "Tomó un papel de un amigable componedor y, a modo de facilitador, definió lineamientos de acción mediante solicitudes de informes a los obligados y de opiniones al Cuerpo Colegiado, formuló exhortaciones y fijó numerosas audiencias temáticas, con limitado poder para compeler a las autoridades".[159]

Esta actitud tuvo que ver, tal vez, con que recién estaba tomando conocimiento de una causa hipercompleja y de un gran tamaño, y necesitaba informarse adecuadamente para tomar decisiones más concretas.

Aunque el juez de Morón no tuvo la impronta hiperactiva del juez Armella, sí emitió una serie de resoluciones sobre temáticas de importancia como parte de su nueva competencia material otorgada por la Corte. Algunas de las más relevantes pueden verse en el siguiente cuadro.

---

[159] García Silva, Leandro y García Espil, Javier, "Caso Matanza-Riachuelo: cambios, avances y déficits en el camino del río olvidado hacia la cuenca de oportunidades", AA. VV., *Informe ambiental anual 2014*, Buenos Aires, FARN, 2014.

Gráfico 14. *Principales resoluciones del juez Rodríguez*

EXPEDIENTE /FECHA TEMÁTICA	*CONTENIDO*
150/05 Res. de 24 de marzo de 2014 INDICADORES DE CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA	El juez ordena a la ACUMAR que realice un informe donde dé cuenta de forma clara y accesible de los argumentos que llevaron a la adopción de cada uno de los indicadores desarrollados en el Anexo II de la resolución 1234/13 de la ACUMAR y su relación de funcionalidad con el cumplimiento del PISA y las mandas contenidas en el fallo dictado por la CSJN. A su vez, deberá explicar cuál será la fuente de información utilizada para cada uno de los indicadores.
52000001/2013 Res. de 1 de marzo de 2014 RELOCALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS	El juez da por cumplido el proceso de relocalización del barrio Magaldi, en virtud de que la jurisdicción local deberá controlar y garantizar que se cumplimente debidamente en el inmueble en donde han sido reubicados los habitantes del mentado asentamiento los servicios públicos esenciales de educación, salud y seguridad, conforme a lo dispuesto por la CSJN en la resolución de 19 de diciembre de 2012.
280/05 Res. de 16 de septiembre de 2014 RELOCALIZACIÓN INDUSTRIAS DE CURTIEMBRES	El juez insta al ACUMAR a presentar el plan para crear el polo Curtiembrero (ACUBA) en Lanús, a que informe de los tiempos y si existe alguna imposibilidad de cumplir ese mandato de la sentencia de la Corte.
188/05 Res. de 16 de septiembre de 2014 PLAN SANITARIO DE EMERGENCIA	El juez requiere a la ACUMAR informes bimestrales sobre las actividades realizadas en el marco del plan de emergencia sanitaria. Asimismo, que presente un cronograma de puesta en marcha de las unidades que aún no comienzan a trabajar y especifique los lugares donde se encontrarán las unidades sanitarias móviles.

EXPEDIENTE /FECHA TEMÁTICA	*CONTENIDO*
52000150/2013 Res. de 10 de octubre de 2014 CAPACITACIÓN DOCENTE Y DE FORMADORES EN MATERIA AMBIENTAL	El juez ordenó a la ACUMAR que, en un término de dos meses, sistematice una serie de informes que debe requerir a las autoridades educativas nacionales y locales, que contenga un detalle de la totalidad de cursos de capacitación docente en materia ambiental dirigidos a formadores en el ámbito territorial de la cuenca que han realizado desde el 2008 a la fecha y su régimen, duración y contenidos.
52000150/2013 Res. de 5 de marzo de 2015 AUDIENCIA PÚBLICA	El juez realizó una audiencia pública para que los demandados informaran sobre el cumplimiento de la sentencia y sobre los proyectos a realizarse en el marco del año 2015.
52000150/2013 Res. de 23 de septiembre de 2015 NUEVO PISA	El juez, ante las inconsistencias y la falta de indicadores de resultados claros del PISA 2010, ordena a la ACUMAR que confeccione un nuevo PISA bajo los parámetros establecidos en la sentencia.
188/05 Res. de 2 de octubre de 2015 PLAN SANITARIO DE EMERGENCIA	El juez ordena que la ACUMAR informe cuántas de las personas identificadas con determinadas enfermedades derivadas de la contaminación de la cuenca han recibido atención médica, a cuántas se las ha dado de alta; haciendo mención expresa de si ha sido necesaria su relocalización para la mejora de sus valores médicos. Asimismo, para el caso de aquellos que no cuentan con un seguimiento o una atención a pesar de la derivación efectuada, deberán prever un programa de acción.

Fuente: elaboración propia.

Puede observarse que el juez Rodríguez también actuó en un abanico importante de temas, a pesar de que, como manifesté, no

lo hizo de una forma tan activa a través de medidas aleccionadoras como el juez Armella.

Intervino en materia de indicadores de cumplimiento para medir los avances del PISA, lo que se presenta como un punto fundamental para poder evaluar el verdadero avance del cumplimiento efectivo del mandato de la Corte. No obstante, pudo verse que, debido a cuestiones coyunturales, la ACUMAR no cumplió acabadamente con este punto, lo cual llevó a que el magistrado tomara la decisión de que la ACUMAR debía diseñar un nuevo plan de saneamiento con indicadores claros de cumplimiento.

Con respecto al traslado de los asentamientos ubicados en el camino de sirga, el juez dio por cumplida la relocalización del barrio Magaldi. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer, ya que existe una gran cantidad de familias que viven a la vera del riachuelo en condiciones inaceptables.

La relocalización del polo Curtiembrero (ACUBA) se presenta como un punto de vital importancia para disminuir la contaminación de la cuenca, y es por ello que el juez intimó a la ACUMAR a que enviara un proyecto para la realización de la planta de tratamiento en el respectivo polo industrial y a que informara los contratiempos que pudiesen existir y que no permitan cumplir con lo dispuesto en el fallo de la Corte.

Uno de los derechos más vulnerados en la cuenca a raíz de la contaminación es el derecho a la salud. La Corte exigió a la ACUMAR que confeccionara un plan sanitario de emergencia y creara unidades sanitarias en las zonas más vulnerables, para poder tratar a las personas afectadas. El juez Rodríguez, siguiendo con este mandato —a pesar de que se observaron avances en este aspecto—, requirió a la Autoridad de Cuenca que presentara un cronograma de puesta en marcha de las unidades que aún no comienzan a trabajar y especificara los lugares donde se encontrarán las unidades sanitarias móviles. Asimismo, le exigió que remitiera informes bimestrales sobre el avance del plan sanitario de emergencia.

La formación de docentes y formadores en materia ambiental también se torna fundamental para concientizar a la población sobre las problemáticas de la contaminación de la cuenca y las

posibilidades que existen para dejar de contaminarla. En relación con este aspecto, el juez solicitó un informe a la ACUMAR que especificara la totalidad de cursos de capacitación docente en materia ambiental dirigidos a formadores en el ámbito territorial de la cuenca, realizados desde el 2008 a la fecha, así como su régimen, duración y contenidos.

Una de las herramientas más efectivas en este tipo de procesos deliberativos tiene que ver con la utilización de audiencias públicas de monitoreo donde participen los actores a los fines de explicar cuáles fueron los avances y las imposibilidades que existieron para cumplir determinados objetivos. Este tipo de audiencias, de gran utilidad en los procesos experimentales, como se precisó, sirven para ver el estado general de la situación y permiten advertir si el rumbo tomado es el adecuado o si deben ajustarse ciertas cuestiones. El juez Rodríguez realizó una serie de audiencias que le permitieron empaparse directamente de ciertas temáticas y analizar los puntos sobre los que debería hacer hincapié.

De hecho, estas le sirvieron para concluir que el PISA 2010 observaba ciertas deficiencias que hacían imposible medir el cumplimiento de la sentencia.

Ante esta situación, ordenó a la ACUMAR que confeccionara un nuevo PISA. En dicha resolución, el juez insistió sobre lo manifestado en sendos informes del Cuerpo Colegiado que detallan sus deficiencias: "1. Los plazos allí fijados se encuentran fenecidos (en algunos casos ni siquiera se cuenta con fechas ciertas); 2. No cuenta con objetivos a corto, mediano y largo plazo; y 3. Los indicadores escogidos son, en su mayoría, de gestión y no de resultado, lo que hace complejo mensurar lo logrado".[160] Asimismo, sostuvo que "la ACUMAR ha avanzado de manera considerable en la obtención de datos precisos sobre el estado de la Cuenca lo que permitirá la realización de una línea de base exacta con el trazado de metas a corto, mediano y largo plazo".[161] Estableció también que la confección de dicho plan, por su complejidad, no

[160] Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón, expediente 52000150/2013, resolución de 23 de septiembre de 2015, cdo. 4.

[161] *Ibidem*, cdo. 5.

debe ser responsabilidad exclusiva de la Autoridad de Cuenca, sino que serán responsables de manera supletoria el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma. Esta fue tal vez la resolución de mayor envergadura que tomó el juez Rodríguez hasta el momento.

2.2. El efecto de cocreación de políticas públicas de la Corte en la CMR

En este punto se indaga sobre otro de los efectos materiales directos de mayor importancia en el caso, el efecto de cocreación de políticas públicas. Este se refiere al papel que la Corte tuvo en el caso como orientadora y creadora moderada de políticas públicas.[162]

Se describirá cómo la Corte produjo un impacto directo en políticas públicas a través de la sentencia y su implementación; se advertirá que el Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PISA) es un reflejo directo de las órdenes emitidas por el tribunal.

Un caso estructural que carezca de este tipo de efectos materiales directos, que no incida ni en políticas públicas ni en la situación de la población afectada, difícilmente podría ser catalogado como un caso exitoso en cuanto a la efectivización de derechos, aunque no solo los efectos directos son de importancia, sino que algunos de los efectos materiales indirectos, e inclusive los simbólicos, también pueden serlo; más aún si tenemos en cuenta que este tipo de casos deben ser analizados en el largo plazo y es allí donde estos efectos indirectos pueden mutar en efectos más tangibles y, por tanto, transformarse en batallas ganadas.

Como se explicó, la Corte, al adentrarse en el caso, observó serias deficiencias por parte de las agencias estatales con respec-

[162] Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Juicio a la exclusión..., cit*. En este trabajo puede observarse también cómo la intervención de la Corte Constitucional colombiana tuvo ese doble impacto, como orientadora en algunos casos y como creadora moderada cuando las autoridades estatales no ejecutaban los mandatos de la sentencia.

to al saneamiento de la cuenca y la situación de las personas que habitan en ella, especialmente de un gran número de estas que viven en situaciones de vulnerabilidad que son inaceptables, sobre las cuales la Corte intenta prestar atención a lo largo de la sentencia y su implementación.

Como se precisó en la reconstrucción del caso, en la primera sentencia de 2006 el tribunal buscó allegarse la información necesaria ante la inexistencia de la misma, para poder luego tomar una decisión de la envergadura requerida, por tratarse justamente de un caso estructural donde se ven afectados los derechos de millones de personas y de una cuenca donde existe una multiplicidad de jurisdicciones que dificultaban la implementación homogénea y articulada de políticas públicas.

Mediante la celebración de las audiencias públicas y el pedido de informes, la Corte pudo constatar las graves deficiencias del Estado en el control de las empresas que producían tanto la contaminación del río como la afectación de los derechos de millones de personas. Ante la inacción de las agencias estatales, esta decidió, a través de la sentencia de 2008, optar por participar en el contenido mínimo necesario que debían contener las políticas públicas para revertir la situación de la cuenca y la población afectada.

En dicho fallo, la Corte manifestó que

> [...] la recomposición y prevención de daños al ambiente obliga al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces [...] El objeto decisorio se orienta hacia el futuro y fija los criterios generales para que se cumpla efectivamente con la finalidad indicada, pero respetando el modo en que se concreta, lo que corresponde al ámbito de discrecionalidad de la administración. De tal modo, el obligado al cumplimiento deberá perseguir los resultados y cumplir los mandatos descriptos en los objetivos que se enuncian en la presente, quedando dentro de sus facultades la determinación de los procedimientos para llevarlos a cabo.[163]

Según Nápoli y García Espil: "El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación abrió una oportunidad histórica para revertir esta situación y alcanzar, en última instancia un desarrollo

[163] CSJN, sentencia de 8 de julio de 2008.

sustentable en la cuenca. Ello ha permitido elevar la consideración de la CMR dentro de la agenda pública y movilizar un mayor activismo por parte de los poderes públicos en su tratamiento".[164]

En esa misma sintonía, Melinsky sostuvo: "Con la sentencia de 2008 se inauguró una nueva etapa en la que la Corte se propuso lograr efectos palpables, empezar a resolver el problema, movilizar a los actores en pos de acciones concretas. Se inauguraba un nuevo periodo en el que había que lograr resultados".[165]

El estudio del caso muestra que la intervención de la Corte produjo un efecto de cocreación de políticas públicas. A lo largo del capítulo intentaré mostrar evidencias más detalladas de cómo esta influyó en el diseño e implementación de dichas políticas. Para ser más claro a la hora de plasmar esas evidencias, utilizaré el enfoque clásico de *policy cycle* (ciclo de la política pública) propuesto por Jones.[166]

2.2.1. El policy cycle *de Jones*

El *policy cycle* de Jones propone la desmembración del proceso de una política pública en una serie de etapas. En este sentido, el desarrollo de una política pública contiene cinco fases: *i)* identificación del problema; *ii)* formulación de soluciones; *iii)* toma de decisión; *iv)* implementación, y *v)* evaluación.

Esta forma de interpretar el proceso de la política pública tiene la ventaja y desventaja de presentarla como una sucesión de secuencias lógicas que representan la forma clásica y racional que corresponde a una política con sus distintos actores y escenarios. Al mismo tiempo, el modelo propuesto por Jones es lo suficientemente amplio para permitir su utilización en cualquier tipo de política.[167]

---

164 Nápoli, Andrés y García Espil, Javier, 2010, p. 239.

165 Merlinsky, Gabriela, *op. cit*., p. 108.

166 Jones, Charles O., *An introduction to the study of public policy*, Massachusetts, Duxbury Press, 1970.

167 Roth Deubel, Andre Noel, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2009, p. 49.

Gráfico 15. *Fases del ciclo de una política pública*

Fase I Identificación del problema	*Fase II Formulación de soluciones o acciones*	*Fase III Toma de decisión*	*Fase IV Implementación*	*Fase V Evaluación*
Apreciación de los acontecimientos. Definición de un problema. Agregado de intereses. Organización de las demandas. Representación y acceso ante las autoridades públicas.	• Elaboración de respuestas. • Estudio de soluciones. • Adecuación a los criterios.	• Creación de una coalición. • Legitimación de la política elegida.	• Ejecución. • Gestión y Administración. • Producción de efectos.	• Reacciones a la acción. • Juicio sobre los efectos. • Expresión.
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción, política o reajuste

Fuente: André-Noël Roth Deubel, 2009.

En la primera fase, la situación es percibida como un problema por actores políticos y sociales, se reclama una acción pública y se busca que el problema se incluya en la agenda del sistema político.

En la segunda fase, una vez ingresado el problema en la agenda pública, las agencias estatales tratan de esclarecer el problema y proponen una o varias soluciones al mismo.

En la tercera fase, los actores o instituciones legitimados (Gobierno, Parlamento) para tomar una decisión examinan y discuten sobre la o las soluciones existentes y ofrecen una respuesta (ley, decreto, resolución, etcétera).

La cuarta fase trata de la implementación práctica de esa decisión (o su no implementación, como sucede a menudo en

países como Argentina). Por lo general, es la Administración la encargada de implementar la política escogida por el decisor, traduciendo esta en hechos concretos.

Por último, la quinta fase se refiere a la evaluación de las políticas aplicadas por los actores sociales y políticos, lo que puede dar lugar al reinicio de todo el *policy cycle* con el fin de reajustar las respuestas que no fueron exitosas o suprimir la política pública.[168]

Lo cierto es que, en muchas ocasiones, la realidad no funciona de manera tan lineal como plantea este modelo y una política pública puede saltearse alguna etapa o iniciarse en cualquiera de las fases o, incluso, invertirlas.[169] A pesar de ello, consideramos que dicho modelo será de gran utilidad para desmembrar las fases del caso en cuestión y nos permitirá mostrar con mayor claridad cuáles fueron los efectos que la intervención de la Corte fue teniendo en cada una de estas etapas.

2.2.2. La Corte y la identificación del problema de la Cuenca Matanza-Riachuelo

Según el modelo de Jones, la primera fase del ciclo de una política pública es la identificación del problema. En el caso en mención, a pesar de que hubo algunos intentos de poner el tema de contaminación de la cuenca en la agenda pública, estos fueron un rotundo fracaso.

Como se mencionó en la reconstrucción del caso, el primer intento de programa de recuperación y saneamiento de la CMR fue anunciado en 1993 por María Julia Alsogaray, en ese entonces secretaria de Ambiente, quien prometió sanear la cuenca en un plazo de mil días. A raíz de dicho programa se constituyó el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo (CEMR), integrado por la nación, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, con la intención de ejecutar un

168 *Ibidem*, pp. 49-51.

169 *Idem*.

fondo de 250 millones USD proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo.

Este dinero debía ser destinado, según lo establecido por el Plan de Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, a mejorar los recursos naturales de la cuenca mediante la coordinación de medidas relacionadas con el medioambiente que debían tender a la reducción de la contaminación industrial, obras de control de inundaciones, la creación de programas para el manejo de residuos sólidos urbanos y la rehabilitación urbana.

Como se señaló, es de conocimiento público que este plan fracasó. Durante la primera etapa del programa, entre 1998 y 2003, hubo una subejecución alarmante del mismo, los fondos aportados por el BID solo alcanzaron la suma de 7 762 790 pesos. Esto llevó a que el problema de la cuenca continuase en un estado de invisibilidad durante los años subsiguientes.

Si bien en la década pasada, actores como las ONG ambientalistas, el defensor del Pueblo y la Universidad de Buenos Aires, a través de una serie de informes, lograron recabar información sobre la gravedad del problema de la cuenca e hicieron el intento de colocar la problemática nuevamente en la agenda pública, esto no se lograría del todo hasta la intervención de la Corte en 2006 y, especialmente, a través de la sentencia de 2008.

Antes se explicó cómo la intervención de la Corte produjo un efecto de desbloqueo sobre las agencias estatales, por lo que se puede afirmar que la Corte tuvo éxito y logró ubicar a la problemática en la agenda pública como un tema prioritario. Asimismo, la Corte permitió que el trabajo que se venía realizando se proyectase hacia la opinión pública general, ante la importante cobertura mediática que fue obteniendo el caso a partir de su intervención. En esa misma línea, Merlinsky afirma: "Al declarar la Corte su competencia originaria en la causa [...] podemos decir que se produjo un punto de inflexión histórica: desde entonces la recomposición ambiental del Riachuelo se ha vuelto un asunto de debate público y un desafío mayúsculo en materia de política ambiental".[170]

[170] Merlinsky, Gabriela, *op. cit*., p. 99.

2.2.3. La Corte y la formulación de la política pública

La segunda fase (la formulación de soluciones) y la tercera (la toma de la decisión) forman parte de la formulación o el diseño de la política pública. Frente al diseño de la política de saneamiento de la cuenca, la Corte ha jugado dos papeles de gran importancia en dos etapas diferenciadas.

La primera etapa fue desde el dictado de la primera sentencia hasta la segunda (2006-2008). En ese periodo, la Corte se preocupó por tomar conocimiento de la verdadera situación de la cuenca, a través de pedidos de informes dirigidos a las autoridades estatales, empresas demandadas, la Universidad de Buenos Aires, el defensor del Pueblo y distintas ONG, utilizando la herramienta de las audiencias públicas para contrastar la información que iba recibiendo. Debido a que no recibió información completa y consistente sobre la situación real de la cuenca, obligó a las autoridades estatales a producir la información inexistente hasta ese momento.

Una política pública no puede ser diseñada sin que exista información adecuada que sirva para plasmar en ella una solución acorde a las verdaderas causas que generan la problemática; se debe tener en cuenta, fundamentalmente, las necesidades de la población afectada. Una de las principales tareas de la actividad de planificación de una política consiste en reducir la incertidumbre del futuro a través del conocimiento y control de los principales factores de la problemática. La reducción de esta implica el conocimiento previo de la situación, por lo que cobran especial relevancia el desarrollo y perfeccionamiento de los instrumentos de recolección de datos e información.[171]

Si se omite esta etapa, es altamente probable que esa política pública esté destinada al fracaso, como lo fue ese débil intento de política de saneamiento en los años noventa. Recordemos que la problemática de la cuenca es compleja e incluye gran cantidad de aristas.

Ante esta situación, el tribunal —a través de la primera sentencia, las subsiguientes y las audiencias públicas hasta la senten-

[171] Roth Deubel, Andre Noel, *op. cit.*, p. 80.

cia definitiva de 2008—, al requerir la producción de información, tuvo un impacto material directo: la producción de información imprescindible para el diseño de una política pública integral de saneamiento de la cuenca.

A modo de ejemplo, en una de dichas sentencias sostuvo: "Luego de las audiencias realizadas en fecha 4 y 5 de julio del corriente año y del informe presentado por los expertos de la Universidad de Buenos Aires, esta Corte considera que es necesario ordenar la recolección de información precisa, actualizada, pública y accesible para poder avanzar en este proceso en lo relacionado con la prevención y recomposición".[172]

Al mismo tiempo, la Corte instó al Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a que presentaran un plan integral. En esta sentencia emitió una orden en términos generales, sin determinar el contenido específico de la política, aunque sí planteó algunos principios o lineamientos generales que esta debe contener.

Esta debía contemplar, en términos generales: un ordenamiento ambiental del territorio, el control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, el estudio del impacto ambiental de las empresas demandadas, un programa de educación ambiental y un programa de información ambiental.[173]

A medida que avanzaba el proceso, sin recibir respuestas satisfactorias por parte del Gobierno, en 2008, la Corte emitió una sentencia donde, si bien no se convirtió en diseñadora directa de la política pública, como sí lo hicieron algunas otras cortes latinoamericanas,[174] detalló un programa de cumplimiento obligato-

---

172 CSJN, sentencia de 22 de agosto de 2007.

173 CSJN, sentencia de 20 de junio de 2006.

174 En casos como la T-025 de la Corte Constitucional colombiana (CCC), esta pasó de ser orientadora de políticas públicas, a formular directamente políticas ante el incumplimiento sistemático del Gobierno y a dictar medidas satisfactorias que terminaran con el estado de cosas inconstitucional del que eran rehenes los desplazados en ese país. Como mencionamos, es discutible hasta dónde puede llegar una corte en este sentido y cuál es su verdadero efecto, y de esto se trata al menos esta investigación con respecto a la CSJN. Para saber más sobre la CCC y profundizar en este punto véase Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Juicio a la exclusión..., cit*..

rio para las agencias estatales responsables, lo cual la convierte, de alguna manera, en codiseñadora de la política pública de saneamiento de la cuenca. Existe evidencia clara en este sentido.

En la sentencia, el tribunal establece lo siguiente:

> El objeto decisorio se orienta hacia el futuro y fija los criterios generales para que se cumpla efectivamente con la finalidad indicada, pero respetando el modo en que se concreta, lo que corresponde al ámbito de discrecionalidad de la administración. De tal modo, el obligado al cumplimiento deberá perseguir los resultados y cumplir los mandatos descriptos en los objetivos que se enuncian en la presente, quedando dentro de sus facultades la determinación de los procedimientos para llevarlos a cabo.
>
> [...] La condena que se dicta consiste en un mandato de cumplimiento obligatorio para los demandados, con las precisiones que surgen de los considerandos siguientes y cuyo contenido es determinado por el Tribunal en uso de las atribuciones que le corresponden por la Constitución y por la ley general del ambiente. Ello es así porque la demanda no contiene las precisiones suficientes, tal y como ha sido puesto de manifiesto por esta Corte en la resolución del 20 de junio de 2006.[175]

Según la tipología que se describió en el capítulo anterior, la Corte intervino a través de un remedio de tipo moderado, ya que, si bien obliga al Estado a seguir un programa con objetivos establecidos y plazos de cumplimiento, deja en manos de las agencias estatales la elección del medio, o sea, de la política pública que se utilizará para cumplir dichos fines.

2.2.3.1. El Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo. La no inclusión de perspectiva de género en el diseño del PISA

Antes de la intervención de la Corte no existía ningún plan integral y sistematizado diseñado por las jurisdicciones de la cuenca que permitiese recomponer la situación de esta y garantizar los

[175] CSJN, sentencia de 8 de julio de 2008.

derechos de las personas que la habitan. Durante esa primera etapa hasta llegar a la sentencia de 2008, donde el tribunal resolvió de forma definitiva lo referido a la recomposición y prevención, la Corte observó un panorama un tanto desalentador:

> Con relación al plan integral para el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo presentado por la parte demandada se han realizado audiencias y dictámenes que evidencian deficiencias que este Tribunal debe tener en cuenta. De todo ese proceso, descripto en los considerandos anteriores, surge que existen importantes diferencias entre las distintas versiones presentadas, y que en muchos aspectos no hay una elaboración actualizada sino una reedición de documentos que existían con anterioridad y que datan de varios años. También han existido dificultades para conocer datos objetivos, públicos y mensurables sobre las distintas situaciones existentes, lo cual ha sido agravado por la dispersión de las fuentes de información y la falta de una terminología homogénea.[176]

Es debido a este escenario que el máximo tribunal decide tomar una postura más activa, con la intención de desbloquear el comportamiento de las agencias estatales competentes para que, finalmente, cumplan con su deber de diagramar un plan integral de saneamiento ambiental que pueda revertir la situación de décadas de olvido sobre la cuenca y las personas que habitan en ella en condiciones de extrema vulnerabilidad.

Ya con un cúmulo de información más sólida y detallada, producto de una serie de informes que la Corte fue requiriendo en la primera etapa y de las audiencias públicas llevadas a cabo, decidió convertirse en orientadora y cocreadora de las políticas públicas necesarias para revertir el estado de la cuenca.

En la sentencia de 2008 sostuvo que "[...] la eficacia en la implementación requiere de un programa que fije un comportamiento definido con precisión técnica, la identificación de un sujeto obligado al cumplimiento, la existencia de índices objetivos que permitan el control periódico de sus resultados y una amplia participación en el control".[177]

---

176 *Idem*.

177 *Idem*.

Es por ello que obligó a la ACUMAR y a las tres jurisdicciones responsables a cumplir con un programa con objetivos y plazos que se ocupó de detallar en la sentencia. Este plan integral tenía que contemplar tres objetivos simultáneos:

> La mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, la recomposición de la cuenca en todos sus componentes y la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción. Dentro de estos lineamientos generales debía contener los siguientes puntos: organizar un sistema de información pública; realizar inspecciones, identificar e intimar a las empresas contaminantes para que dejen de hacerlo, se reconviertan o reubiquen; erradicar, impedir, prevenir la generación de basurales clandestinos y promover un plan integral de gestión integral de los residuos sólidos urbanos; realizar la limpieza de los márgenes del río y transformar la ribera en un área parquizada; promover proyectos de expansión de la red de agua potable y desagües pluviales para todos los habitantes de la cuenca, realizar obras de saneamiento cloacal y efectuar un plan sanitario de emergencia que determine las personas en situación de riesgo y generar programas sanitarios específicos para satisfacer las necesidades de la población de la cuenca.[178]

A comienzos de 2010, la ACUMAR presentó el Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo.[179] En este informa sobre lo actuado hasta esa fecha y establece los objetivos y líneas de acción que el organismo enfrentaría los siguientes años. Este plan, si bien contiene algunas deficiencias serias en algunos aspectos, es el principal documento donde se establece una política pública concreta con respecto a la cuenca.

Esta es una consecuencia material directa de las órdenes de la Corte. Hay al menos tres señales claras de este efecto. En primer lugar, el plan fue presentado ante el juzgado de Quilmes, encargado de la ejecución de la sentencia como un cumplimiento expreso de la sentencia de la Corte. En segundo lugar, en el marco del plan se hace alusión expresa de que este se realiza como

[178] *Idem*. Pueden observarse más detalles en el sitio web donde se realiza la reconstrucción del caso por parte de la Corte Suprema, *www.cij.gov.ar/riachuelo*

[179] Disponible en *www.acumar.gov.ar*

consecuencia de las órdenes recibidas por el tribunal. Por último, puede observarse con claridad cómo el plan se encuentra diseñado en función de los objetivos y parámetros establecidos por la Corte en la sentencia de 2008 y reafirmados por el juzgado de Quilmes en octubre de 2009.

Una primera señal de la influencia de la Corte tiene que ver con que, ante los incumplimientos del ACUMAR en presentar un plan consistente con los parámetros establecidos en el programa ordenado por la Corte, el juzgado de Quilmes exhortó, a través de la sentencia de 1 de octubre de 2009, a presentar un plan integral hasta el 31 de diciembre de dicho año, bajo el apercibimiento de que se aplicarían multas a los principales responsables en caso de no hacerlo. El 1 de febrero de 2010 fue presentado ante el juzgado de Quilmes el Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

En segundo lugar, a lo largo del PISA puede verse que se hace alusión expresa de que este plan es producto de la intervención de la Corte Suprema. Un párrafo que ejemplifica dicha influencia puede ser el siguiente:

> [...] para ACUMAR, como Autoridad a cargo de la coordinación de esfuerzos interinstitucionales, se ha visto la necesidad de rediseñar las acciones y medidas llevadas a cabo en función de las mandas judiciales, con el sentido de vincular a las mismas dentro de un plan de actividades para toda la Cuenca. En este sentido cabe destacar que la Justicia ha planteado el que hacer y es el Ejecutivo que indica el cómo y cuándo se realizarán las acciones dentro de sus posibilidades finitas.[180]

En este extracto se identifica cómo la Corte Suprema se convirtió en codiseñadora de la política pública destinada al saneamiento de la cuenca.

Merlinsky sostiene lo mismo cuando dice: "Si la creación de la ACUMAR fue una medida perentoria para dar respuesta al tribunal, no es menos cierto que el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo fue una respuesta de

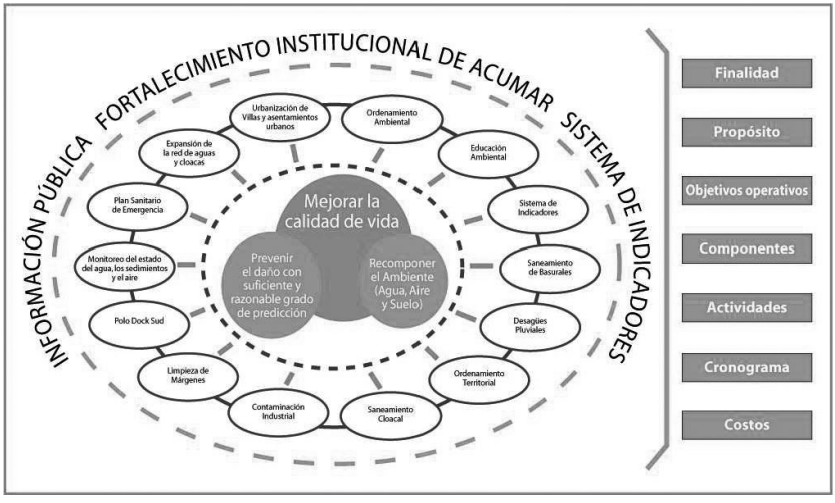
[180] ACUMAR, *Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo,* marzo de 2010.

carácter urgente. [...] Lo que en verdad ha sucedido es que el plan se ha ido redefiniendo de acuerdo a las exigencias de la causa judicial".[181]

Esto demuestra que, a medida que se van sorteando las fases de una política pública, van apareciendo problemáticas que son de muy difícil anticipación, como lo es el fortalecimiento institucional de la Autoridad de Cuenca, que el juez ejecutor exige en la sentencia mencionada y que debe ser contemplado en el PISA. Nuevamente, esto da la pauta de que la intervención experimental y dialógica de la Corte es la correcta.

Por último, la tercera señal tiene que ver con que el PISA adoptó los objetivos establecidos por la Corte. Esto se observa claramente en el gráfico que sintetiza las líneas de acción y objetivos presentado en el plan que se muestra a continuación.

Gráfico 16. *Objetivos del Plan de Saneamiento Integral de la CMR 2010*



Fuente: ACUMAR, Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo 2010.

181 Merlinsky, Gabriela, *op. cit.*, p. 58. Esto demuestra el carácter experimental del proceso.

Los objetivos troncales son los tres que fueron establecidos por la Corte en la sentencia de 2008. Asimismo, las líneas de acción, que son 14, corresponden con los mandatos establecidos por la Corte y el juez de ejecución.

Si bien el diseño del PISA tuvo un proceso de maduración a lo largo del tiempo transcurrido en la Corte —donde se promovió la participación de distintos actores que fueron dando sus opiniones críticas sobre las versiones presentadas con anterioridad al PISA 2010 y llevó a la modificación de ciertas cuestiones—, tal vez, el déficit más grave de este proceso fue la falta de participación de los principales afectados/as, las personas que sufren día a día la contaminación del riachuelo, en el diseño de la política pública que debería estar direccionada a solucionar las vulneraciones cotidianas de sus derechos.

Coincido con Nápoli y García Espil en que:

> [...] no resulta admisible que la formulación de políticas indispensables para la cuenca se haga efectiva únicamente a partir de las exigencias impuestas por el Poder Judicial, sino que las mismas deberán surgir de una Política de Estado para la cuenca, que integre la participación de todos los sectores involucrados, se sustente en la construcción de consensos y se plasme en herramientas de planificación estratégica capaces de guiar las conductas de los gobiernos y los ciudadanos.[182]

Es por ello que, tanto dentro del proceso de la Corte como en las acciones que lleva a cabo la ACUMAR, se debería garantizar una mayor participación social más allá de la del Cuerpo Colegiado. Dentro de estos espacios de participación de los/as afectados/as resulta indispensable incluir la perspectiva de género en la planificación e implementación de las políticas públicas destinadas a solucionar esta problemática. En este tipo de situaciones, sobre todo en los lugares donde existe una mayor desigualdad estructural, son las mujeres las que, ante los estereotipos patriarcales, se encuentran en una situación de mayor desventaja, por lo que deben ser tomadas especialmente en cuenta en el momento

[182] Nápoli, Andrés y García Espil, Javier, 2011, p. 31.

del diseño e implementación de políticas públicas,[183] algo que no sucedió en el diseño del PISA 2010.

Además, habiendo transcurrido un tiempo prolongado desde la primera sentencia, la Autoridad de Cuenca se encuentra en condiciones de incluir otras líneas de acción que fueron detectadas a lo largo del proceso, más allá de las establecidas por la Corte.

De lo expuesto puede concluirse que el tribunal, sin llegar a diseñar de forma directa la política pública de saneamiento de la cuenca, tuvo una notable influencia sobre la misma, convirtiéndose en un codiseñador junto a la ACUMAR y demás agencias estatales responsables. Este es un claro efecto material directo de la intervención de la Corte.

2.2.4. La Corte y la implementación de las políticas públicas en la CMR

Una de las fallas más importantes detectadas por la Corte fue la brecha existente entre la creación de normas, por un lado, y la implementación de las mismas, por el otro. Hay que tener en cuenta que esta es una etapa fundamental, porque es donde lo que era un espacio de disputa discursiva se debe transformar en hechos concretos y palpables.[184]

---

183 La observación general número 7 del Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales sostiene que: "[...] En todos estos grupos las mujeres son particularmente vulnerables a causa de la discriminación jurídica y otras formas de discriminación que suelen darse en materia de derecho de propiedad (incluida la propiedad de una vivienda) o del derecho de acceso a la propiedad o a la vivienda, y de su particular vulnerabilidad a los actos de violencia y abuso sexual cuando se quedan sin hogar".

184 Para los juristas el problema, en general, está resuelto con la expedición de la norma, aunque una gran parte de los estudios de políticas públicas tuvieron origen al constatar que, a pesar de las decisiones tomadas para remediar problemas concretos, estos no se resolvían; por el contrario, empeoraban. Roth Deubel, Andre Noel, *op. cit*., p. 107.

La Corte, a través del mecanismo microinstitucional dialógico[185] creado para la ejecución de la sentencia, colaboró para que fuese disminuyendo de forma paulatina esa brecha ante el actuar lento de las agencias estatales, en una situación que precisaba, y aún precisa, acciones urgentes. De esta manera, fue incidiendo para que el PISA se convirtiera en acciones concretas rápidas y se vieran reflejadas en la realidad cotidiana de la población y en el saneamiento de la cuenca.

Como se describió, el tribunal, mediante el juzgado de Quilmes en un primer momento y luego a través de los juzgados de Morón y el Criminal y Correccional N° 12, a partir de sendas resoluciones, procuró desbloquear las agencias estatales que se encontraban inactivas ante la grave problemática de la cuenca. Una vez lograda la creación del PISA, hicieron hincapié en su implementación, incluso utilizando herramientas conminatorias como las multas.

Realizaron un número considerable de audiencias públicas cada año, con la intención de monitorear que los responsables de aplicar el PISA realizaran un mayor esfuerzo para producir efectos tangibles ante la urgencia de la situación.

En ese sentido, Consuelo Bilbao destaca que: "Después del fallo del 2008 la rueda comenzó a funcionar. Pero ahora hay que ver hacia dónde va esa rueda. Cuál es el rumbo. Estamos muy preocupados. Los avances son muy pocos, lentos e insuficientes".[186]

La intervención de la Corte y de los juzgados de ejecución produjo avances importantes, aunque todavía queda mucho camino por recorrer en el saneamiento de la cuenca. Más allá del efecto desestabilizador que la Corte causó en las jurisdicciones responsables, logrando colocar la temática en la agenda pública,

---

185 Para más detalles véase el cap. IV, donde se aborda en profundidad la temática de la microinstitucionalidad creada por la Corte para la ejecución de la sentencia.

186 Bilbao, C., "Por las venas del Riachuelo: un recorrido por la pobreza y la desidia", *Clarín*, 4 de abril de 2011, *http://www.clarin.com/sociedad/venas-Riachuelo-recorrido-pobrezadesidia_0_B1fQ4nm6vml.html*

esta ha incidido de manera concreta en la implementación de numerosas políticas.

Si bien el análisis detallado de dichas políticas no es el objetivo de este punto —cuando abordemos el efecto social se analizarán algunas políticas con más detalle— se hará una descripción breve y panorámica sobre: primero, el nivel de incidencia de la Corte en el monto presupuestario destinado a la solución de los problemas de la cuenca y, segundo, el nivel de cumplimiento o ejecución de las políticas públicas, especialmente de aquellas detalladas en el PISA, que es el instrumento de mayor importancia en ese sentido.

2.2.4.1. El impacto en el aumento del nivel presupuestario para las políticas públicas destinadas al saneamiento de la CMR

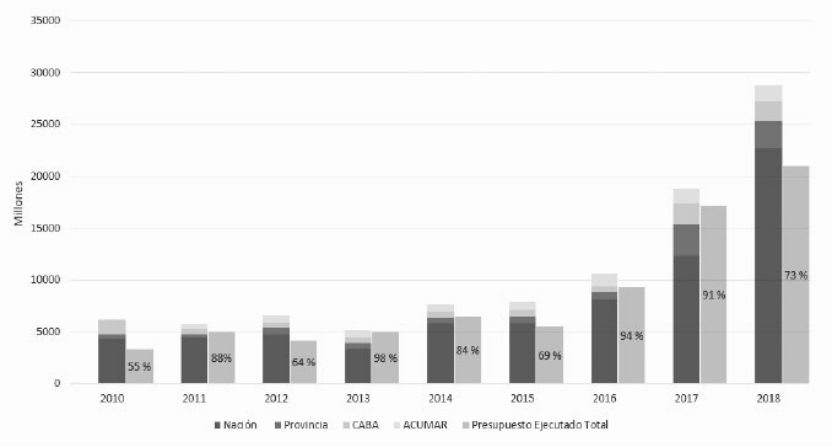
Uno de los indicadores que muestra con claridad la incidencia de la Corte en la implementación de las políticas públicas destinadas al saneamiento y al mejoramiento de los derechos de la población de la cuenca tiene que ver con el aumento del nivel presupuestario. Este cambio puede observarse en el gráfico donde se ve reflejada la trayectoria del presupuesto desde 2006 a 2015 y cómo esta sigue un recorrido ascendente luego de la intervención de la Corte.

Gráfico 17. *Recursos destinados por el Estado nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires*

Jurisdicción	*Inversión acumulada 2006-2009*
Estado nacional	$ 9 312 031 020
Buenos Aires	$ 433 828 064
Ciudad Autónoma	$ 796 160 299
Total	$ 10 542 019 382

Fuente: ACUMAR 2010.

Gráfico 18. *Presupuesto ejecutado total*



Fuente: ACUMAR 2019.

En un primer momento, a partir de la creación de la ACUMAR, la cuestión presupuestaria fue un punto de conflicto, debido a que las tres jurisdicciones que debían financiar el PISA no realizaban los aportes presupuestarios correspondientes y la Autoridad de Cuenca se encontraba institucionalmente desarmada.

Hasta el diseño del PISA 2010 no estaba muy en claro qué recursos se precisaban y para qué. Aunque, una vez confeccionado el Plan Integral y sabiéndose qué políticas debían implementarse, los conflictos presupuestarios continuaron. Ante esta situación, en el 2012, el presidente de la entidad reclamó ante la Corte el incumplimiento de lo acordado en el Presupuesto Plurianual 2012/2014 con respecto al Fondo de Compensación Ambiental de la ACUMAR (creado por Ley 26.168), donde la nación se comprometía a aportar el 50% del mismo y las otras dos jurisdicciones responsables el 25%, respectivamente.

En la audiencia pública llevada a cabo el 10 de noviembre de 2012 ante el máximo tribunal, Mussi, el entonces presidente de la Autoridad de Cuenca, reclamó que ese año la nación había aportado 320 millones de pesos argentinos, por lo que las otras dos jurisdicciones debían aportar 160 millones de pesos argentinos, respectivamente, y no lo hicieron. La Ciudad Autónoma había

aportado tan solo 25 millones sobre los 160 millones a los que se había obligado y la provincia de Buenos Aires habría incluido los 160 millones en su presupuesto, pero no los había remitido al ACUMAR.

En el gráfico se puede observar cómo en el 2012 tanto la ciudad como la provincia incumplieron con sus obligaciones legales; la primera aportó tan solo 25 millones de pesos argentinos y la segunda 30 millones, mientras el Estado nacional aportó más de lo acordado.

A partir de 2011 hubo un crecimiento sostenido del nivel presupuestario destinado a la ACUMAR. De tan solo 10.5 millones destinados a la cuenca entre los años 2006 a 2009, a partir del año 2011 este ascendió a un monto superior a los 400 millones.

En las audiencias públicas llevadas a cabo en la Corte, esta hizo hincapié en la obligación legal de las jurisdicciones de realizar los aportes necesarios para el correcto funcionamiento de la ACUMAR y la implementación del PISA. Es así que el presidente del tribunal, refiriéndose al presupuesto, le contesto al representante de la provincia que: "este tema es una obligación legal. No es una cuestión discrecional. Entonces, hay una obligación de aportar el 25 por ciento".[187]

La intervención de la Corte produjo, por primera vez en la historia, un aumento del nivel presupuestario para el funcionamiento de una Autoridad de Cuenca y la ejecución de un verdadero Plan Integral que busca solucionar una problemática que lleva décadas de inacción por parte de las autoridades estatales. A pesar de ello, según lo informado por la AGN, aún existen problemas de subejecución del presupuesto y no es posible controlar el destino de las partidas presupuestarias.

2.2.4.2. La implementación de políticas del PISA

Si bien no es el objetivo de este apartado exponer con detalle la gran cantidad y diversidad de políticas públicas involucradas en

[187] Audiencia pública de 10 de noviembre de 2012, versión taquigráfica, p. 30.

el plan integral de saneamiento, se dará cuenta de algunos puntos referidos a la implementación del PISA. Un análisis exhaustivo de la implementación de estas políticas se realizará en el apartado referido al efecto social, donde se darán mayores detalles cuantitativos sobre la implementación de algunas políticas dirigidas a los perjudicados por la situación medioambiental de la cuenca.

La intervención de la Corte marcó un antes y un después con respecto a la implementación de políticas públicas. El máximo tribunal consideró en la audiencia del 10 de noviembre de 2012 que: "[...] hasta ese momento, se desprendía de forma casi unánime de los informes sobre el nivel de cumplimiento de los obligados directos recibidos por la Corte, que existía un alto nivel de cumplimiento del plan".[188]

Sin embargo, desde otro punto de vista, miradas más críticas sobre el avance del proceso —como la del Cuerpo Colegiado— sostuvieron que, si bien la intervención de la Corte fue significativa y se han logrado importantes avances en algunos puntos referidos al saneamiento, aún muchos objetivos de la sentencia se encuentran incumplidos. En su informe a siete años de la Corte manifiestan que:

> El balance general a siete años del fallo indica que, al tiempo que se pusieron en marcha organismos estatales y políticas públicas tendientes a revertir situaciones de conflictividad, derechos amenazados y población en riesgo, persisten falencias que impiden un adecuado logro de los objetivos dispuestos por la CSJN y deben ser abordadas por los máximos actores institucionales de este proceso.
>
> Las falencias que persisten afectan tanto al control sobre las principales fuentes de contaminación (establecimientos industriales, agropecuarios y de servicios, residuos domiciliarios y efluentes cloacales) como al acceso a bienes y servicios que inciden en la

[188] *Ibidem*, p. 1. La Corte también sostuvo en la sentencia de 10 de diciembre de 2012 "Que los informes brindados por la ACUMAR, las autoridades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires, los intendentes de varios de los municipios involucrados y el Defensor del Pueblo de la Nación en las audiencias realizadas los días 11 y 25 de octubre y 10 de noviembre del corriente año, han permitido constatar progresos en el cumplimiento del plan".

vulnerabilidad de la población (agua potable, saneamiento cloacal, vivienda y salud).[189]

En esa dirección se manifestó el juez de ejecución, quien sugirió que: "[...] superados los cinco años de aquella sentencia y más allá de los notables avances evidenciados en cuanto al saneamiento, hoy se impone la necesidad de adoptar nuevas medidas que permitan un correcto alcance de la manda".[190]

Una de las principales deudas del Estado en relación con el cumplimiento de esta sentencia, son las medidas referidas a la salud. La Corte ordenó hace ocho años la realización de un mapa de riesgo para vincular las patologías de la población con los elementos contaminantes, a efecto de determinar intervenciones urgentes y prioritarias tendentes a impedir que el estado del ambiente de la cuenca siga provocando enfermedades y muertes evitables a sus habitantes. Sin embargo, en la última audiencia, llevada a cabo en 2016, los responsables asumieron su incapacidad o falta de voluntad para cumplir con ese objetivo de la sentencia.[191]

Lo cierto es que, a pesar de que se produjeron avances tangibles, todavía falta mucho para llegar a una situación aceptable en cuanto a la vulneración de derechos de gran parte de la población desaventajada que habita en una cuenca aún altamente contaminada. Sin embargo, se observa que, como en todo proceso experimental, la implementación se produce dentro de un marco de constante redefinición de los objetivos y reinterpretación de los resultados, donde debe haber un aprendizaje que direccione esas políticas para que sean más eficaces.

Tomando este criterio, ante los informes críticos del Cuerpo Colegiado que mostraban serias falencias del Plan Integral y un estancamiento de la implementación de las políticas, el juez de ejecución y la Corte solicitaron a la ACUMAR y a las jurisdiccio-

189 Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., *cit.*, p. 3.

190 Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón, causa FSM 52000150/2013, resolución de 23 de octubre de 2015, cdo. 2.

191 FARN, *Saneamiento del Riachuelo: en ocho años se cumplió apenas el 20% de la sentencia*, *http://farn.org.ar/archives/22027*

nes responsables la elaboración de un nuevo PISA que evite caer en los errores observados.

Unas de las principales problemáticas que atentan contra una implementación rápida de las políticas necesarias para resolver las problemáticas de la cuenca y el control de las mismas tiene que ver con la falta de indicadores adecuados para ir midiendo los avances del PISA.

2.2.5. La Corte y la evaluación de la política pública de la CMR

La evaluación de la política pública es un paso de gran importancia, ya que nos permite determinar si la política aplicada es exitosa o no, otorga la posibilidad de observar si verdaderamente existen efectos tangibles y nos brinda información para evidenciar, según las fallas que pueden encontrarse, qué es lo que debe reformularse de la política pública en cuestión. En otro aspecto, tiene aún mayor importancia, porque los Gobiernos contemporáneos tienden a fundamentar su legitimidad no solo en el voto popular y la legalidad de sus decisiones, sino también en lo que hacen, es decir, el resultado de sus políticas.[192]

En este apartado me centraré en ver, por un lado, cómo la falta de un sistema de medición adecuado del cumplimiento de la sentencia ha significado un impedimento para la implementación del Plan de Saneamiento que precisa soluciones urgentes ante la grave situación de los principales afectados/as y, por el otro, analizaré el modo en que este sistema de ejecución y monitoreo dialógico funcionó y cómo a través de sendos informes remitidos al máximo tribunal y a los jueces de ejecución, especialmente los del Cuerpo Colegiado, se fue detectando que la implementación de las políticas necesarias para cumplir con las órdenes de la Corte se encontraban estancadas y que existían falencias estructurales en el PISA 2010. El caso precisó un redireccionamiento por parte de la Corte, lo que muestra, nuevamente, el carácter experimental del proceso.

[192] Roth Deubel, Andre Noel, *op. cit*., p. 135.

En función de esto, el máximo tribunal solicitó la elaboración de un nuevo PISA, que solucione las fallas detectadas en el del 2010. Un punto importante tenía que ver con el diseño de indicadores que permitiesen monitorear de manera cierta el avance de la implementación del Plan Integral. Este nuevo PISA fue presentado a finales del 2016.

2.2.5.1. La falta de indicadores apropiados para monitorear el cumplimiento de la sentencia de la Corte

El uso de indicadores para medir o evaluar el cumplimiento de ciertos derechos, especialmente los derechos humanos, ha adquirido una notable importancia en la comunidad internacional. Existe un amplio consenso sobre la necesidad de su uso para evaluar la efectividad de las acciones de los Estados respecto de la implementación de los derechos humanos. La tendencia general apunta a que su uso puede contribuir a simplificar procesos, acrecentar la transparencia, eficacia y la rendición de cuentas en la implementación de políticas públicas.[193]

Los tribunales no se encuentran fuera de dicha tendencia, estos han comenzado a utilizar los indicadores como fuente de información que utilizan para tomar decisiones y monitorear el cumplimiento de las decisiones judiciales a cargo de las agencias estatales.[194]

Desde un primer momento, la Corte consideró de suma importancia la creación de un sistema de medición que le permitiera monitorear el nivel de cumplimiento del fallo. Con respecto a este punto, en la sentencia de 2008 estableció lo siguiente:

---

193 Balardini, Lorena; Royo, Laura y Wagmeister, Florencia G., "La puesta en práctica de los estándares internacionales. la construcción de indicadores para la evaluación del cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada"; en Arcidiácono, Pilar; Espejo Yaksic, Nicolás y Rodríguez Garavito, César (coords.), *op. cit.,* pp. 523-556.

194 Rodríguez Garavito, César y Kauffman, Celeste, *Guía para implementar decisiones sobre derechos sociales. Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas*, Bogotá, Dejusticia, 2014, documento 17, p. 45.

> Para medir el nivel de cumplimiento de esos objetivos la Autoridad de Cuenca deberá adoptar alguno de los sistemas internacionales de medición que se encuentran disponibles e informar al tribunal competente para la ejecución de esta sentencia en un plazo de 90 (noventa) días hábiles. El incumplimiento de la orden dentro del plazo establecido, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca.[195]

La Corte y el juzgado de ejecución insistieron en el cumplimiento de este punto; empero, la ACUMAR fue muy reticente en crear un mecanismo de índices de resultados que permitiera cuantificar los avances del PISA. Luego de una cantidad de informes presentados por parte del Cuerpo Colegiado y la AGN, que recalcaban el incumplimiento de este punto y, al mismo tiempo, la importancia del mismo, y ante la sanción a través de una multa por parte del juez de ejecución al entonces presidente de la ACUMAR,[196] por haberse excedido en todos los plazos interpuestos sin cumplir con este punto, finalmente el organismo elaboró un sistema de indicadores tomando como referencia un modelo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).[197]

El sistema contaba con 64 indicadores, lo cual mostraba un avance respecto a la situación anterior; sin embargo, el Cuerpo Colegiado y la AGN fueron críticos con respecto a su contenido.

La AGN sostuvo que: "[...] resulta claro que no estaríamos cumpliendo satisfactoriamente esta manda judicial. Se observa que aproximadamente el 50 por ciento de los indicadores desarrollados por ACUMAR corresponden a la gestión propia del organismo, debiendo el sistema estar integrado en su totalidad por indicadores que den cuenta del avance en el cumplimiento de los resultados".[198]

---

195 CSJN, sentencia de 8 de julio de 2008, cdo. 17.

196 El juez Armella, en sentencia de 31 de agosto de 2010, sancionó con una multa al entonces presidente de la ACUMAR por el incumplimiento reiterado de las órdenes y de los plazos impuestos, que fueron sistemáticamente desacatados.

197 Resolución ACUMAR N° 566/2010.

198 Audiencia pública de 1 de noviembre de 2012, versión taquigráfica, p. 16.

En ese mismo sentido se manifestó el Cuerpo Colegiado:

> Gran parte de los indicadores disponibles no dan cuenta del cumplimiento de los objetivos del fallo. Para evaluar la progresión del mismo es preciso distinguir, al menos tres niveles de análisis: i) el impacto del plan (logro de objetivos generales), ii) la eficacia de los programas (cumplimiento de objetivos particulares), y iii) el grado de avance (alcance de metas intermedias y realización de las actividades planificadas).
>
> El sistema vigente no atiende de un modo balanceado tales niveles de análisis. Por el contrario, los confunde y abunda en indicadores que son irrelevantes para medir el nivel de cumplimiento del fallo. En el sistema predominan los indicadores de gestión, que sintetizan la actividad del organismo, pero es débil la disponibilidad de indicadores de resultado que ilustren sobre los logros obtenidos como fruto de dicha actividad.

Según Roth Deubel, la evaluación de resultados es la preferida y más apropiada para medir el cumplimiento de políticas públicas. Esta permite evaluar los efectos inmediatos alcanzados por la entidad responsable de la ejecución de la política a través de indicadores, generalmente cuantitativos, que dan cuenta de la actividad realizada, aunque destaca que las condiciones óptimas para llevarla a cabo en el sector público son raramente reunidas. Para ello se necesitaría que los objetivos estén fijados con claridad, que los resultados se puedan medir sin ambigüedades y que se disponga de un instrumento de medición confiable.[199] Asimismo, los indicadores de gestión poco nos dirían sobre los resultados obtenidos o sobre la adecuación de los procesos puestos en marcha con respecto a las necesidades de la población afectada.

Este autor recomienda el uso de otros sistemas complementarios como la evaluación a nivel de impacto, a nivel de eficiencia y a nivel de satisfacción. En la primera se considera datos cualitativos para determinar los efectos previstos y no previstos que se produjeran en el entorno social y económico según la política implementada. La segunda tiene como objeto relacionar los efectos obtenidos con los medios utilizados, la finalidad de este

[199] Roth Deubel, Andre Noel, *op. cit*., pp. 155 y ss.

es determinar el grado de eficiencia del dispositivo creado para el programa. El último consiste en dejar de lado los objetivos del programa en cuestión, para centrarse en la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población afectada.[200]

La inclusión de indicadores que reflejen este tipo de evaluaciones puede ser de gran utilidad para medir los avances de un caso estructural como el que se analiza.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha avanzado significativamente en la temática. En su Reporte sobre Indicadores para Promover y Monitorear la Implementación de Derechos Humanos[201] establece una clasificación tripartita de indicadores.

Los indicadores estructurales reflejan la ratificación y adopción de instrumentos legales y la existencia de mecanismos institucionales básicos considerados necesarios para facilitar la realización de un derecho humano.

Los indicadores de proceso son destinados a medir la magnitud y alcance de las acciones realizadas por el Estado en función de garantizar la realización de derechos. En este caso se vinculan las políticas públicas concretas implementadas por el Estado, partiendo de los indicadores estructurales, con indicadores de resultado.[202]

Los indicadores de resultado muestran el grado de disfrute de los derechos bajo la evaluación en un momento determinado. Otro indicador propuesto por la ACNUDH tiene que ver con los valores de referencia (*benchmarks*) que se encuentran constreñidos por consideraciones normativas o empíricas para tener un valor determinado. Estas pueden basarse en estándares nacionales o internacionales, aspiraciones políticas o del propio Estado

---

200 *Ibidem*, pp. 157 y 158.

201 ACNUDH, "Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights", 16 de mayo de 2008.

202 Courtis, Christian, "Apuntes sobre la elaboración y utilización de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales", en Arcidiácono, Pilar; Espejo Yaksic, Nicolás y Rodríguez Garavito, César (coords.), *op. cit.*, pp. 389-428.

o, inclusive, en estándares establecidos por las cortes en casos estructurales.[203]

Esta clasificación podría ser de gran utilidad tanto para la Corte como para la ACUMAR y las agencias estatales responsables en implementar el PISA. Les permitiría mostrar resultados a través de una metodología de indicadores seria que refleje lo solicitado por el Cuerpo Colegiado y enmiende las deficiencias de los indicadores hasta ahora utilizados.

Lo cierto es que, en los años de ejecución que lleva el caso y a pesar de la insistencia del Cuerpo Colegiado, que reiteradamente manifestó la necesidad de modificar el sistema de medición de cumplimiento de la sentencia, ha persistido la falta de un sistema de indicadores serios creado por la ACUMAR.

Esta realidad llevó a que el juez de ejecución emitiera una sentencia ordenando la necesidad de elaboración de un nuevo PISA. Uno de los puntos centrales que lo llevaron a tomar esta decisión tuvo que ver con el hecho de que los indicadores son, en su mayoría, de gestión y no de resultado, lo que hace imposible mensurar el estado de cumplimiento de la sentencia por parte de la ACUMAR.[204]

El nuevo plan fue presentado a fines del 2016, y el corto tiempo de su ejecución no hace posible realizar un análisis sobre su implementación y, menos aún, su evaluación. Aunque podría decirse que, con respecto a la cuestión de los indicadores, la Autoridad de Cuenca parecería tomar las críticas realizadas por el Cuerpo Colegiado y la AGN, o al menos eso es lo que pretende cuando en el marco del nuevo plan se sostiene que: "una adecuada gestión de dichos proyectos permitirá una clara definición de objetivos, plazos, presupuestos y metas, facilitando el seguimiento y control de los avances a través de la implementación de indicadores. Para tales fines se han contemplado los requerimientos

[203] Rodríguez Garavito, César y Kauffman, Celeste, *op. cit*., p. 46. Un ejemplo de este tipo de indicador podría ser, en el caso de cobertura del derecho a la salud, establecer como referencia que este deba tener una cobertura del 80% en un plazo determinado.

[204] Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, sentencia de 23 de septiembre de 2015, cdo. 4.

tanto del Cuerpo Colegiado como de la Auditoría General de la Nación". Con el tiempo se verá si los nuevos indicadores colaboran para una mejor y más rápida implementación y monitoreo del PISA 2016.

A pesar de que en la sentencia de 2008, en las audiencias públicas subsiguientes y en sentencias posteriores el tribunal ordenó a la ACUMAR presentar un sistema de indicadores, en este punto no tuvo la capacidad para generar un espacio de discusión serio para que se elaboraran indicadores de resultados que determinaran claramente el avance del cumplimiento de la sentencia. A diferencia de la intervención de la Corte argentina, solo a modo de comparación, su par colombiana en el caso de los desplazados insistió, desde un primer momento, para que se generasen indicadores de resultado, los que se convirtieron en vitales para el control de cumplimiento de la sentencia.[205]

La Corte argentina, tal vez, dilapidó un tiempo valioso donde no se pudo corroborar a ciencia cierta el avance de las políticas públicas necesarias para mejorar la situación de la población y la contaminación de la cuenca. La carencia de indicadores de resultados que fehacientemente muestren los logros no lo ha permitido.

2.2.6. La Corte y la elaboración del nuevo PISA

La fase de evaluación de una política pública puede dar lugar al reinicio de todo el *policy cycle* con el fin de reajustar las respuestas que no fueron exitosas.

La Corte detectó que los avances realizados traían aparejadas nuevas y complejas problemáticas.[206] Asimismo, en su informe de 2015, el Cuerpo Colegiado sostuvo que:

> [...] Nos encontramos en el límite de una etapa que se agota. Con sus más y sus menos, es indudable que la cuenca se encuentra en

[205] Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, Juicio a la exclusión..., cit., posición 1900 y ss.

[206] CSJN, sentencia de 19 de diciembre de 2012, cdo. 3.

> una situación distinta a la que diagnosticamos en el 2003. Se pusieron en marcha organismos estatales y políticas públicas tendientes a saldar la deuda ambiental para con este territorio, y se lograron avances en algunos de los principales componentes de su problemática. No obstante, los objetivos establecidos por la CSJN distan de haber sido alcanzados y han emergido nuevos y complejos problemas.
>
> [...] Consideramos que la experiencia acumulada en este tiempo nos ubica en el momento de tomar decisiones que permitan reorientar el proceso, no solo para salvar ausencias pasadas sino —principalmente— para definir una política y una gestión ambiental renovadas que, a partir de una estrategia de sustentabilidad, conduzcan a la restitución de derechos ordenada por la CSJN.
>
> [...] A su vez, el contraste entre los informes producidos por las autoridades administrativas, las observaciones formuladas por este Cuerpo Colegiado y lo resuelto por los juzgados de ejecución, evidencia desacuerdos respecto de los resultados que deben acreditarse para el cumplimiento de la sentencia, y los criterios de priorización en las intervenciones. El desafío, entonces, consiste en apoyarse en los avances obtenidos como plataforma para profundizar los aciertos y reencausar las acciones, dotando a las mismas de previsibilidad y eficacia. Es así que se torna necesario instar a todos los actores a tomar medias para revitalizar el proceso, con un nuevo impulso, en el cual se precisen con mayor detalle los objetivos a alcanzar, se acuerden metas intermedias y arreglos institucionales que mejoren la coordinación de las acciones entre los distintos responsables de cumplir con el fallo.[207]

Ante esa coyuntura, uno de los jueces de ejecución decidió, a fines de 2015, instar a la ACUMAR a la elaboración de un nuevo PISA. Los argumentos utilizados fueron los siguientes:

> [...] El documento que se utiliza es de marzo de 2010 y, conforme se desprende de las numerosas resoluciones dictadas por esta judicatura más las apreciaciones vertidas por el laborioso Cuerpo Colegiado, aquel presenta ciertas deficiencias en razón de tres ejes esenciales: 1. Los plazos allí fijados se encuentran fenecidos (en algunos casos siquiera se cuenta con fechas ciertas); 2. No cuenta

[207] Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., *cit*., pp. 2-5.

> con objetivos a corto, mediano y largo plazo; y 3. Los indicadores escogidos son, en su mayoría, de gestión y no de resultado, lo que hace complejo mensurar lo logrado.[208]

El nuevo PISA, como manifestamos, fue presentado a finales de 2016. El poco tiempo y el corte temporal de esta investigación no nos permitirán analizar si la implementación del mismo fue exitosa o no.

Lo cierto es que lo sucedido en el caso arroja evidencia clara del papel cocreado de políticas públicas que juega la Corte para mitigar las problemáticas de la cuenca.

También se observa que la Corte tuvo un abordaje experimental y dialógico en el marco del proceso, lo que, según vimos, se adecúa al tipo de intervención que se considera conveniente para intervenir en este tipo de casos estructurales. Además, el tipo de remedio moderado utilizado, sumado a un mecanismo de seguimiento fuerte y dialógico, ha permitido que la sentencia tenga un mayor grado de implementación y que puedan corregirse falencias y redireccionarse algunas de las políticas públicas que no fueron exitosas.

2.3. La Corte y el efecto deliberativo producido en la CMR

En el capítulo I comenté que existe una objeción bastante fuerte que hace mella en la legitimidad de las cortes para incidir en políticas públicas a través de sus sentencias. Esta sostiene que, de hacerlo, reemplazarían, en principio, a los órganos legitimados democráticamente para ello —el poder legislativo y el poder ejecutivo—, lo que de alguna manera afectaría al principio de autogobierno.

También mencioné que existen otros argumentos que difieren de esta postura. Estos sostienen que cuando los poderes le-

[208] Juez Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, causa FSM 52000150/2013 de 23 de octubre de 2015.

gitimados para implementar las políticas públicas se encuentran esclerosados y no aportan respuestas ante situaciones de vulneraciones estructurales de derechos humanos, como sucede en el caso de la CMR, el poder judicial tiene la obligación de intervenir a fin de desestabilizar la situación y desbloquear a los otros poderes para que tomen cartas en el asunto.

También se hizo hincapié en que existen distintas formas de intervención por las que una corte puede optar en este tipo de casos estructurales: remedios fuertes, moderados, débiles; conjuntamente con mecanismos de monitoreo de las sentencias fuertes, moderadas y débiles. Llegamos a la conclusión, junto con algún sector de la academia que se focaliza en el estudio empírico de este tipo de casos,[209] de que, a través de una intervención que priorice remedios moderados y mecanismos de monitoreo fuertes, se podrían obtener mejores resultados.

Además, esta forma de abordaje deliberativo y experimental contrarrestaría esa supuesta falta de legitimidad democrática de las cortes para incidir en políticas públicas, ya que generaría espacios de diálogo y de participación en el marco del proceso entre los diferentes actores estatales, la sociedad civil y los/as afectados/as, que serían los/las encargados/as de ir diagramando las políticas. De esta manera, no sería la Corte, por sí misma, la encargada de diseñar e imponer políticas que luego deberían ser implementadas por las agencias estatales.

Por otro lado, la implementación de un mecanismo de ejecución y monitoreo de la sentencia con características participativas y dialógicas permitiría una implementación más exitosa de la sentencia. Al mismo tiempo, esta forma de intervención de la Corte repercutiría en una mayor legitimación de esta dentro y fuera del proceso.

En este punto se indagará sobre cuál fue el alcance y la limitación del efecto deliberativo en el marco de la problemática de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Para ello, lo dividiré en tres partes.

[209] Rodríguez Garavito, César, *op. cit*., p. 1.

En un primer momento, analizaré los alcances del efecto deliberativo. Siguiendo la tipología utilizada, se verá que este produjo un efecto material directo derivado del proceso y un efecto indirecto, tal vez no esperado por la Corte. El primero ha tenido lugar en el marco de la causa, fundamentalmente a través de las audiencias públicas y las sentencias informativas. La celebración de audiencias públicas por parte de la Corte permitió la intervención de actores como las OSC, que se convirtieron fundamentales para el proceso. Asimismo, la microinstitucionalidad dialógica creada por el tribunal para realizar el monitoreo del cumplimiento de la sentencia fue un éxito en este sentido, ya que generó espacios de deliberación entre los distintos actores, que se volvieron vitales para que el caso avanzara de forma exitosa.

Al mismo tiempo, estos espacios generaron otros estatales y no estatales que, al no derivar de las órdenes de la Corte, son considerados un impacto indirecto de la intervención del tribunal.

La contracara o el déficit de este efecto lo constituye la gran limitación existente con respecto a la participación de los/as afectados/as directos/as de la cuenca del riachuelo en estos espacios. No obstante, se detectó un efecto indirecto: el intento de las OSC para empoderar a estos grupos e intentar que tengan mayor incidencia en el proceso y en el diseño e implementación de las políticas públicas que, en definitiva, deben ser destinadas a ellos mismos.

Por último, señalaré cómo, a partir de este efecto deliberativo, se generó un efecto simbólico que tiene que ver con la relegitimación de la Corte Suprema a través de la utilización de estas herramientas dialógicas en el marco del caso más emblemático de esa nueva Corte. Esta postura le permitió ocupar un espacio de poder con independencia acorde a uno de los poderes del Estado, muy distinto al de la Corte menemista de los noventa.[210] Al mismo tiempo, sirve de alguna manera para que tenga un mayor acercamiento al ciudadano de a pie.

[210] Manili, Pablo, *Evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema,* Buenos Aires, Astrea, 2017 y H. Santiago, Alfonso *et al.* (coords.), *Historia de la Corte Suprema argentina*, Buenos Aires, Marcial Pons, 2015.

2.3.1. El efecto deliberativo material directo: la apertura deliberativa a través de las audiencias públicas y el deliberative engagement *de la Corte*

La Corte decidió usar un abordaje diferenciador en el marco de esta megacausa que definimos como estructural. Este tiene que ver con una impronta dialógica que es crucial si se pretende tener éxito en el cumplimiento de este tipo de sentencias. Si bien los espacios de dialogo y participación se generaron también a partir de ciertos autos donde la Corte solicitó información a las agencias estatales y distintos organismos, estos se dieron, fundamentalmente, a través de una herramienta novedosa, al menos en el espacio local, consistente en las audiencias públicas.

La Corte programó distintos tipos de audiencias públicas: informativas, ordenadoras y de supervisión.[211] En el tiempo que lleva el proceso, hasta octubre de 2019, el tribunal ha realizado nueve audiencias públicas, varias de las cuales se llevaron a cabo en más de una jornada. Un punto de suma relevancia tiene que ver con que fue el único caso donde la Corte utilizó las audiencias de supervisión para hacer un seguimiento sobre el cumplimiento de la sentencia definitiva.[212]

Esto está relacionado directamente con lo que vengo sosteniendo: que un mecanismo de supervisión de sentencia fuerte y dialógico podría garantizar mayores y mejores efectos en el diseño de políticas públicas para solucionar los problemas que llevan a judicializar un caso estructural.

Las audiencias públicas han servido para generar la participación no tan solo de los actores y los demandados (por un lado, las tres jurisdicciones, el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma y, por el otro, las empresas demandadas), sino también de actores que se convirtieron en vitales para el proceso: la Universidad Nacional de Buenos Aires, el defensor

[211] Para más detalles véase Benetti, Miguel Ángel y Sáez, María Jimena, *Las audiencias públicas de la Corte Suprema. Apertura y límites de la participación ciudadana en la justicia*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2016.

[212] *Ibidem*, p. 229.

del Pueblo, la AGN y un número importante de OSC, que, en un primer momento, fueron aceptadas como terceras interesadas y luego incorporadas al Cuerpo Colegiado.

La primera audiencia tuvo lugar el 5 de septiembre de 2006, fue convocada luego de la primera sentencia y duró dos jornadas.[213] Esta tuvo el carácter de informativa, pues la Corte tenía poca información sobre la situación real de la contaminación de la cuenca y de las condiciones de sus habitantes.

Tanto la primera sentencia como la audiencia posibilitaron que, por primera vez, las tres jurisdicciones se vieran las caras, dialogaran y colocaran la problemática en la agenda pública. Debemos tener en cuenta que uno de los principales problemas, que era utilizado al mismo tiempo como excusa, consistía en la falta de articulación de las jurisdicciones para llevar a cabo un plan integral serio y duradero. En ese sentido, Andrés Nápoli, presidente de FARN, sostuvo en la audiencia:

> Este excelentísimo tribunal [...] ha logrado poner en la agenda pública la cuestión del Matanza-Riachuelo. Pero ha conseguido más que eso, ha logrado que los gobiernos de las tres jurisdicciones más importantes de la Argentina hayan tenido que sentarse a la mesa de las negociaciones para acordar y coordinar la presentación de un plan integral, dejando de lado los impedimentos que tantas otras veces impusieron. Y eso, señores ministros, es algo que hasta ahora nadie había conseguido.[214]

Al mismo tiempo, otro resultado directo de este efecto deliberativo generado por el tribunal para desbloquear las agencias estatales esclerosadas tuvo relación con que, también por primera vez, entre las jurisdicciones se comprometieron a presentar un proyecto de ley creando un organismo que pueda realizar una acción integrada sobre la cuenca. En la misma audiencia, Picolotti, secretaria de Medio Ambiente en ese entonces, reconoció que: "En relación al primer problema definido, es decir al institucional, en un hecho histórico la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires acordaron la crea-

213 CSJN, sentencia de 20 de junio de 2016.

214 Audiencia pública de 12 de octubre de 2006, versión taquigráfica, p. 43.

ción a través de Ley Nacional de una Autoridad de Cuenca. Este no es un hecho menor si tenemos en cuenta que este ha sido uno de los mayores obstáculos para realizar una gestión integrada de la Cuenca".[215]

En efecto, la creación institucional la Autoridad de Cuenca fue a través de la Ley 26.168. Esta se fue convirtiendo paulatinamente, no sin intermitencias, en el actor central del saneamiento de la cuenca.

Asimismo, la magnitud del caso determinó que el tribunal utilice un mecanismo *sui generis* para conducir el proceso que, de haber sido llevado según las normas procesales vigentes, no podría haber avanzado con la rapidez requerida. Es también el único caso donde la Corte utilizó una audiencia ordenadora para definir cuestiones procesales, donde los demandantes y demandados debían presentar sus argumentos.

En alusión a estas, Lorenzetti, quien las llama audiencias de organización del proceso, gerenciamiento del proceso o de *managment*, sostuvo:

> Imagínense ustedes si la causa del Riachuelo hubiera sido conducida procesalmente conforme a lo que dice el código de procedimiento. Es decir con una demanda, un traslado, una respuesta. Todavía hoy estaríamos respondiendo las excepciones. [...] En estos casos la única manera de tener una justicia dinámica y efectiva es llamar a todas las partes y decirles: Miren vamos a ponernos de acuerdo en cómo se conduce el proceso. [...] Esto implica un rol activo del juez en la organización del proceso.[216]

Estas audiencias también sirvieron para que todas las partes interesadas en el proceso pudieran interactuar con reglas un poco más flexibles, las cuales favorecieron la formación de procesos de diálogo más directos.

---

215 Audiencia pública de 5 de octubre de 2006, versión taquigráfica, p. 5.

216 Discurso de Ricardo Lorenzetti pronunciado en la Universidad Torcuato Di Tella el 15 de octubre de 2013, *http://www.cij.gov.ar/nota-12256-Ricardo-Lorenzetti-disertar--sobre--Las-Audiencias-Publicas-y-la-Corte-Suprema-.html*

Asimismo, las audiencias públicas y los primeros autos les permitieron a los miembros del tribunal ser más incisivos y activos en cuestiones que consideraban de importancia. Ante la situación de extrema complejidad del caso y la falta de información, la Corte solicitó información no solo a las jurisdicciones demandadas, sino también a otros actores como la Universidad de Buenos Aires, el defensor del Pueblo y distintas ONG. Estas brindaron información e insumos imprescindibles que serían de gran utilidad para la Corte, que, apoyada en esta información, pudo dictar la sentencia definitiva del año 2008.

En la sentencia definitiva de 2008 surgió un mecanismo que se volvería una regla a lo largo del proceso: la generación de información que hasta el momento era inexistente y el intercambio de puntos de vista con respecto al Plan Integral de Saneamiento presentado. Esto generó una situación de diálogo continuo que buscaba adecuar el PISA a la coyuntura real de la cuenca.

En este extracto de la sentencia puede observarse cómo la Corte interactúa con las distintas partes:

> [...] el Tribunal, tras subrayar que carecía de los elementos cognoscitivos necesarios para dictar el pronunciamiento que en aquel grado de desarrollo del proceso correspondía tener, ejerciendo nuevamente sus facultades instructorias y ordenatorias, ordenó la intervención de la Universidad de Buenos Aires. Ello, a fin de que con la actuación de sus profesionales con antecedentes y conocimientos necesarios y apropiados respecto de las diversas temáticas involucradas, procediesen a informar sobre la factibilidad del plan presentado en la causa por las autoridades estatales.[217]

Antes de dictar la sentencia definitiva, la Corte decidió convocar a otra audiencia informativa para discutir sobre el contenido del PISA: "Por un lado, y sobre la base del resultado de las audiencias llevadas a cabo y del informe presentado por los expertos de la Universidad de Buenos Aires, se advirtió que para poder avanzar en la causa en lo relacionado con la prevención y recomposición era necesario ordenar la recolección de información precisa, actualizada, pública y accesible".[218]

---

217 CSJN, sentencia de 8 de julio de 2008.

218 *Idem*.

En este ejemplo pueden verse las interacciones dialógicas que se fueron generando en el proceso a instancias de la Corte, las cuales se profundizarían en la etapa de ejecución de la sentencia.

Una vez dictada la sentencia de 2008 —un remedio moderado, ya que las órdenes de la Corte no fueron detalladas—, comenzó la etapa más importante del proceso, al menos en casos estructurales y experimentales, que tiene que ver con la supervisión del cumplimiento de la sentencia.

Para garantizar un proceso exitoso, el tribunal decidió crear una microinstitucionalidad que terminó redundando en mayores espacios de diálogos en el marco del cumplimiento de la sentencia. Estos repercutieron directamente en el mejoramiento del PISA durante el transcurso del proceso. Este fue, tal vez, el impacto de mayor importancia que ha tenido este efecto dialógico.[219]

Tanto en el transcurso de las audiencias de supervisión como en los juzgados encargados de la implementación de la sentencia[220] se fue moldeando un proceso de monitoreo y evaluación de políticas públicas, como vimos en el capítulo anterior. Para garantizar el éxito de un proceso como este, cuyo eje central es el activismo dialógico, es necesario contar con jueces comprometidos, dinámicos y con una visión diferente, tanto en las audiencias como en la forma de encarar los procesos, ya que este tipo de casos estructurales plantean desafíos permanentes. Abramovich

[219] En otros casos estructurales, como el de la T-025 de la Corte Constitucional colombiana, uno de los impactos más claros que tuvo el efecto dialógico en el marco del proceso fueron la creación de indicadores para medir el avance del cumplimiento de la sentencia. Lamentablemente, como vimos en el capítulo anterior, uno de los déficits que tuvo el proceso experimental en este caso fue la falta de indicadores para medir claramente el avance de las políticas públicas destinadas a la población de la cuenca y al saneamiento de la misma. Véase Rodríguez Garavito, César y Franco, Diana, *Cortes y cambio social..., cit*., pp. 172 y ss.

[220] Recordemos que, en un primer momento, el juzgado de ejecución fue el de Quilmes, quien, por ciertas irregularidades, dejó de serlo y la Corte decidió que la ejecución de la sentencia continuara en manos del Juzgado Criminal y Correccional de Morón N° 2 y el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N°12.

sostiene que: "[...] La Corte estableció un procedimiento novedoso que se destacó por la oralidad y publicidad, y el rol activo que asumieron los jueces para ordenar el proceso, recabar información y asegurar la participación de todos los involucrados".[221]

A lo largo de las audiencias llevadas a cabo por la Corte Suprema, se observó esta actitud activista y dialógica en los miembros del tribunal. Estos fueron muy participativos e incisivos y, al mismo tiempo, creativos en sus decisiones. En ese sentido, el juez Lorenzetti, luego de la participación de los representantes de las empresas en las audiencias, justificó la razón por la cual realizan preguntas "tal vez incisivas [...] dado que [...] de lo contrario se puede llegar a la extraña conclusión de que el Riachuelo se ha contaminado solo. Porque las afirmaciones son que no hay prácticamente nadie que arroje líquidos ni sólidos [...]". [222]

Otra muestra de este tipo de activismo dialógico es la microinstitucionalidad creada para la ejecución de la sentencia, que viene teniendo un muy buen desempeño a lo largo del proceso, y eso es lo que permite, aunque con algunas limitaciones, ir avanzando de forma conjunta hacia el saneamiento de la cuenca y el mejoramiento de la situación de sus habitantes.

En los juzgados de ejecución también se vieron reflejados los efectos dialógicos. Estos se dieron en forma de audiencias públicas y privadas entre los distintos actores de la causa, con el objetivo de ir implementando y mejorando el PISA.

En una primera etapa, la labor del juez Armella tuvo una actitud eminentemente dialógica. Según Napolí y García Espil:

> Uno de los aspectos que ha caracterizado la marcha del proceso de Saneamiento del Riachuelo durante el año 2009 ha sido precisamente la intensa actividad jurisdiccional desarrollada por el Juzgado Federal de Quilmes, quien adoptó un rol activo, trascendiendo las cuestiones puramente legales y/o jurisdiccionales, dirigiendo sus acciones a la consecución de los objetivos sustanciales

[221] Abramovich, Víctor, "El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales", en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comps.), *op. cit.*, p. 71.

[222] Audiencia pública de 12 de septiembre de 2006.

> establecidos en el fallo de la Corte Suprema. El titular del tribunal ha tenido presencia permanente en el territorio de la cuenca, celebrando numerosas audiencias a efectos de escuchar e intercambiar criterios con la ACUMAR, las autoridades municipales, empresas de servicios públicos, el Cuerpo Colegiado y demás actores involucrados. En este sentido, su intervención ha sido crucial a fin de impulsar una planificación integral de acciones para la CMR, el fortalecimiento institucional de la ACUMAR, la asignación de fondos y presupuesto para el ente interjurisdiccional por parte de los gobiernos condenados, el inicio de obras de infraestructura y un mayor acceso a la información pública.[223]

El juez Rodríguez, si bien no tuvo una impronta tan activista como su antecesor, también promovió el dialogo en el marco del proceso a través de audiencias y pedidos de informes al Cuerpo Colegiado y a la AGN. Esto puede observarse en la sentencia donde insta a la ACUMAR a confeccionar un nuevo plan integral en el siguiente extracto: "Cabe señalar que a la fecha, el documento que se utiliza es de marzo de 2010 y, conforme se desprende de las numerosas resoluciones dictadas por esta judicatura más las apreciaciones vertidas por el laborioso Cuerpo Colegiado, aquel presenta ciertas deficiencias en razón de tres ejes esenciales".[224]

A partir de numerosas y valiosas intervenciones —lideradas fundamentalmente por el Cuerpo Colegiado, que, recordemos, fue y es una pieza esencial de esta microinstitucionalidad creada para la ejecución de la sentencia— tanto los jueces de ejecución como la Corte fueron observando las deficiencias del Plan Integral y su implementación. Esta interacción dialógica motivó a que el juez Rodríguez instara a la ACUMAR a diseñar un nuevo PISA que debería contar con todos los aportes que el Cuerpo Colegiado fue realizando a lo largo de la causa. Este fue uno de los impactos de mayor importancia de este efecto dialógico.

Este efecto muestra cómo el proceso sigue las líneas de las EPJ, con decisiones de tipo moderadas y jueces activos en la etapa de supervisión de cumplimiento de la sentencia, que dista

223 Nápoli, Andrés y García Espil, Javier, 2010, p. 211.

224 Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, sentencia de 23 de septiembre de 2015, cdo. 4.

del activismo clásico, cuya forma de intervención es fuertemente criticada por la doctrina al presentar ciertas limitaciones en cuanto a la legitimidad democrática. Por el contrario, este tipo de intervención alienta a que en el marco del proceso se discuta sobre cuáles son las mejores alternativas de políticas públicas para solucionar los problemas estructurales que motivaron la judicialización de la causa. Las instancias de supervisión —que suelen ser largas— permiten la participación de la Administración y de todos los actores involucrados en la problemática, y ello genera una mayor participación, publicidad y transparencia en las decisiones que se van tomando.

La Corte no se encarga de diseñar e implementar las políticas, eso es trabajo de la Administración y los distintos actores dentro del proceso, sino que se transforma en una especie de garante y árbitro, asegurando las condiciones materiales y normativas para que las soluciones negociadas se vayan implementando concretamente e impacten en el fondo de la problemática estructural. De hecho, el conflicto debe ser solucionado por la vía judicial, ante la impericia y estancamiento de las agencias estatales que no se ocuparon de implementar las políticas necesarias por sí mismas.

2.3.2. El efecto deliberativo indirecto: la creación de otros espacios de deliberación

Más allá de los efectos directos que promovió la Corte a través de su impronta deliberativa, esta ha estimulado la aparición de otros espacios de diálogo por fuera del mismo entre actores estatales y, especialmente, entre no estatales.

Uno de los espacios de mayor diálogo que se generó por fuera del proceso, aunque impactó y sigue impactando directamente en este, fue el Cuerpo Colegiado. Si bien su creación es un efecto material directo de la sentencia de 2008, este espacio permitió que la Defensoría del Pueblo de la Nación y a las OSC que lo conforman se consolidaran en la temática de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Aunque la Corte otorgó al Cuerpo Colegiado la función de fortalecer la participación ciudadana en el control del cumpli-

miento del plan integral en el marco del proceso, este fue mucho más allá de ese cometido: se convirtió en un actor imprescindible para la implementación de la sentencia. En capítulos anteriores se describió cómo fue artífice de una gran cantidad de informes y participó activamente en la implementación de la sentencia a través de innumerables planteos. Estos fueron determinantes a la hora de que el juez de ejecución decidiese instar a la ACUMAR a que presentara un nuevo PISA, donde subsanara una gran cantidad de cuestiones que fueron, en su mayoría, observadas por el Cuerpo Colegiado.

Es muy probable que este efecto haya superado largamente las expectativas que la Corte tenía a la hora de colocarlo en el engranaje de esta microinstitucionalidad creada para garantizar el cumplimiento de la sentencia.

El Cuerpo Colegiado se reunió sistemáticamente para analizar las distintas cuestiones relacionadas con su deber dentro del caso y se fue transformando también en un motor por fuera del mismo, buscando generar iniciativas propias para mejorar la situación de la población afectada.[225]

La generación de este espacio donde podían participar las OSC aceptadas en el marco de la causa estimuló la formación o el fortalecimiento de organizaciones interesadas en la problemática que fueron conformando espacios de deliberación sobre la temática e intentaron suplir ciertos déficits con respecto a la incorporación y participación de los/as afectados/as.

En ese sentido, Fernandez y Valdiviezo sostuvo: "Con intervención de la Corte se potenció la articulación de los diversos actores sociales antes fragmentados, es decir, ONG's, Foros Hídricos y de Salud, Sociedades de Fomento, Comisiones y Asambleas Barriales, grupos autoconvocados de vecinos, y ciudadanos particulares". [226]

---

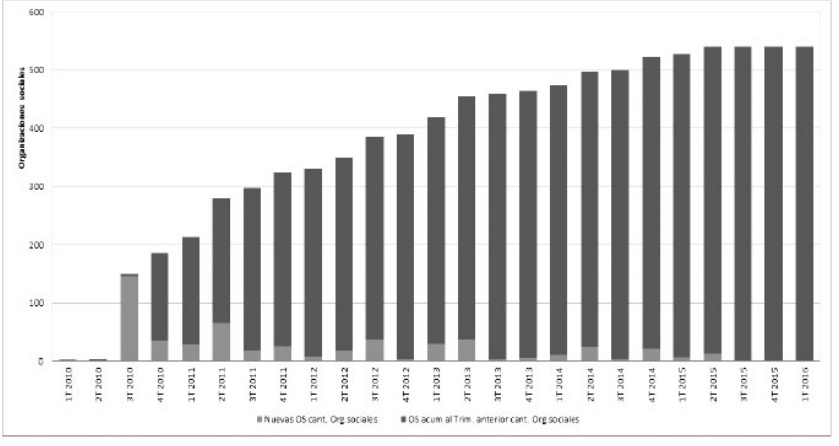
225 La gran cantidad de reuniones del Cuerpo y las temáticas abordadas pueden observarse en la página web del defensor del Pueblo de la Nación, *http://dpn.gob.ar/resoluciones.php?idT=92&idS=3*

226 Fernández y Valdivielso, Ezequiel, *¿Consenso o apaciguamiento? Ciudadanía y participación social en la gestión de la Cuenca del Río Matanza-Riachuelo*, Buenos Aires, V Jornadas de Jóvenes Investigadores-Instituto de Investigaciones Gino Germani-Facultad de Ciencias Sociales-UBA, 2009, p. 10.

Asimismo, a partir de la creación de la ACUMAR, debía ponerse en funcionamiento la Comisión de Participación Social. Las OSC y el Cuerpo Colegiado fueron muy críticos con la Autoridad de Cuenca en este punto, ya que se hizo muy poco para poner en funcionamiento este espacio.[227]

Del siguiente gráfico se desprende que el número de organizaciones que forma parte de este espacio fue creciendo, aunque esto, por sí solo, no es un síntoma de mayor participación.

Gráfico 19.*Cantidad de OSC en la Comisión de Participación Social*



Fuente: ACUMAR 2016

La cantidad de OSC que forman parte de este espacio no garantiza, por sí misma, un efecto dialógico y que sean tomadas en cuenta a la hora de diseñar e implementar políticas públicas para mitigar los efectos nocivos de la contaminación en la cuenca. Empero, al menos, abrió un espacio que está creciendo paulatinamente y que puede ser, en un futuro, de gran impacto para la participación activa de la población de la cuenca. No hay que olvidar, como bien dice MacCann, que algunos de los efectos in-

227 Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., *cit.,* p. 7.

directos son, a largo plazo, aún más importantes que los materiales directos.[228]

Como se explicó, una de las grandes limitaciones del proceso liderado por la Corte tiene que ver con la participación efectiva de los/as afectados/as directos/as en el marco de las audiencias y de la causa en general. A diferencia de otros casos estructurales llevados a cabo por otras cortes —como el de los desplazados en Colombia,[229] donde la participación de estos fue un punto central de la implementación de la sentencia, o el caso de la desnutrición en la India, donde la Corte de ese país involucró activamente a los/as afectados/as en la implementación de la sentencia—[230] la Corte Suprema argentina hizo muy poco para incorporarlos de forma activa en la causa. Esta limitación tiene múltiples razones que intentaremos desmenuzar en el próximo punto.

2.3.3. Las limitaciones del efecto deliberativo: la poca participación de la población afectada por la contaminación de la CMR. La llamativa ausencia de las mujeres actoras en el proceso

La falta de participación de los/as afectados/as directos/as en el marco del proceso es una constante desde que este comenzó. Tal fenómeno es una limitación que se repite, en general, en el abordaje de casos estructurales. Otras investigaciones enfocadas en el estudio de este tipo de casos, como el de Rodríguez Garavito y Franco, sobre la intervención de la Corte Constitucional colombiana en el caso de los desplazados en Colombia, han mostrado que la inclusión efectiva de las víctimas también fue un déficit importante de la intervención de la Corte.[231]

El Cuerpo Colegiado ha insistido constantemente en su inclusión, tanto en el proceso (audiencias públicas) como en los

228 MacCann, Michael, *op. cit*.

229 Caso T-025/04, *www.corteconstitucional.gov.co*

230 Caso *PULC* de la Corte Suprema de India sobre el derecho a la alimentación, por un elevado índice de malnutrición en el estado de Rajastán.

231 Rodríguez Garavito, César y Franco, Diana, *Cortes y cambio social..., cit*.

espacios creados en la ACUMAR para la participación social en el diseño e implementación de las políticas públicas destinadas al mejoramiento de la calidad de vida de los/as afectados/as por la contaminación de la cuenca. Su inclusión en estos ámbitos ha sido prácticamente nula.

En los escritos presentados ante el juez de ejecución y en las audiencias, el Cuerpo Colegiado dejó marcada su posición al respecto. Un ejemplo claro fue la intervención del defensor del pueblo en una audiencia pública, donde se manifestó con respecto a la relocalización de los/as afectados/as:

> En relación con la participación, hemos corroborado que hasta el presente no se han arbitrado mecanismos adecuados para que aquella tenga lugar y se acceda a la información. La Autoridad de Cuenca aún no institucionalizó un ámbito obligatorio en el cual los afectados puedan ejercer su derecho a decidir, junto con las autoridades, adónde y de qué modo serán relocalizados.[232]

Si bien hubo participación de algunas OSC, lo cierto es que la Corte ha hecho bastante poco para garantizar la participación de los/as afectados/as directos/as en el proceso. De hecho, no hizo participar a ninguno directamente en las audiencias públicas, algo que promovió en otros casos, por ejemplo, en los relacionados con situaciones de conflicto sobre los derechos de los pueblos originarios.[233]

Además, fue bastante tímida a la hora de tratar el tema en sus resoluciones. Se manifestó sobre este punto en pocas ocasiones, entre ellas en la sentencia de 19 de diciembre de 2012,[234] solo con respecto a la relocalización de Villa Inflamable:

> [...] deberá supervisarse el traslado de los vecinos de Villa Inflamable, resguardando su derecho a participar en las decisiones que las autoridades encargadas adopten en el curso del proceso de reubicación. En todos los casos, deberá preservarse apropiadamente el

---

232 Audiencia pública de 1 de noviembre de 2012, versión taquigráfica, p. 22.

233 Véase cap. II cuando se describe a las audiencias públicas como una nueva herramienta dialógica utilizada por el tribunal.

234 CSJN, sentencia de 19 de diciembre de 2012, cdo. 6.

> derecho de todas las personas relocalizadas a acceder, en los nuevos inmuebles que habitaren, a los servicios públicos esenciales, a la educación, salud y seguridad.

El problema de la inclusión de los/as afectados/as directos/as en el marco del proceso de ejecución de la sentencia y del diseño e implementación de las políticas públicas tiene varias causas que presentan una enorme complejidad a la hora de ser resueltas.

Una de las causas que Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco detectan en el caso de los desplazados en Colombia, y que son aplicables al caso en cuestión, tiene que ver con que la juridización de la temática de fondo, a lo largo del proceso de ejecución, implica la utilización de un lenguaje y mecanismos especializados que resultan accesibles a la burocracia estatal y a las OSC con experiencia jurídica o, en este caso, también especializadas en cuestiones medioambientales, pero que son de difícil acceso para las organizaciones de base.

Más allá de la barrera del conocimiento especializado, estas suelen estar condicionadas también por limitaciones logísticas profundas para seguir el rastro de la gran cantidad de información generada por la Corte, el Gobierno y las OSC. Entonces, en parte se trata de un efecto secundario —aunque no intencional— de la juridización y el dinamismo de un proceso estructural de esta envergadura.[235]

Aunque la formulación del lenguaje en código de derechos humanos ha facilitado la ejecución de la sentencia, así como la participación de las OSC especializadas en los ámbitos jurisdiccionales del defensor del Pueblo de la Nación, quienes se han convertido en parte central para el avance del cumplimiento de la sentencia, este fenómeno implicó el elevado costo de mantener a las personas verdaderamente afectadas al margen de este proceso.

Otra de las causas se relaciona con que la Corte, la ACUMAR y las distintas agencias estatales poco hicieron para fomentar la participación de la población de la cuenca. Tanto en las audien-

[235] Rodríguez Garavito, César y Franco, Diana, *Cortes y cambio social..., cit*., p. 184.

cias públicas como en los espacios generados dentro del organismo responsable de ejecutar las políticas públicas no se hizo lo suficiente para horizontalizar las decisiones, como se explicará más adelante.

Otra cuestión que puede influenciar la falta de participación tiene que ver con los rasgos de la población involucrada. Gran parte de los habitantes que viven en la cuenca se encuentran en situaciones de vulnerabilidad muy elevadas, con sus necesidades básicas insatisfechas. Esto impacta directamente en la posibilidad de crear organizaciones de base que les permitan participar en el proceso. Esta situación de vulnerabilidad se transforma en una barrera infranqueable, ya que deben ocuparse de cuestiones más inmediatas que impiden su efectiva participación en el proceso y en los pocos espacios que fueron creados a esos efectos. Como sostiene Merlinsky:

> Para estos grupos, la injusticia ambiental es un mecanismo que se reproduce con una diferencia estructural, la carencia de ingresos y propiedad, la falta de oportunidades para acceder a un empleo, a una vivienda digna, implican que no tengan posibilidades de elección residencial. Dado que la convivencia con un hábitat contaminado genera afecciones a la salud, se obturan las oportunidades para el desarrollo de las capacidades de autodeterminación de los sujetos.[236]

Estas fallas no son consecuencias que se producen exclusivamente en este caso; por el contrario, parecerían ser una tendencia en intervenciones de tipo deliberativas. Estudios como el de Fung y Wright[237] concluyen que estos tipos de experimentos deliberativos a menudo atentan contra la participación real de los ciudadanos por distintos motivos. En el caso concreto, este déficit se transforma en una limitación de gran importancia, teniendo en cuenta que las políticas diseñadas deben ser las adecuadas para una población que ya se encuentra en situaciones

---

236 Merlinsky, Gabriela, *op. cit*., p. 227.

237 Fung, Archon y Wright, Erik Olin, "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", *Politics & Society*, vol. 29, núm. 1, 2001, pp. 5-41. Ese mismo lineamiento puede verse en McCann, Michael, *op. cit*.

de desventaja. Dado lo anterior, las agencias estatales deberían hacer un esfuerzo extra para garantizar su participación.

Debería prestarse especial interés en la participación de las mujeres dentro del proceso y los espacios de diseño e implementación de políticas públicas. Fueron justamente ellas quienes, ante la preocupación por la salud de sus hijos, conjuntamente con mujeres del ámbito de la salud que trabajaban en Villa Inflamable, instaron el comienzo de este proceso.[238] En ese mismo sentido, son las mujeres las que viven y sufren en carne propia más prolongada y cotidianamente los problemas del entorno inmediato, por lo que deben ser tomadas en cuenta para poder diseñar políticas que verdaderamente impacten en esta realidad.[239]

La Corte debe tener especial cuidado en que las audiencias públicas resulten un verdadero espacio de diálogo y no se conviertan solamente en un mecanismo formal del tribunal, ya que la apertura, por sí misma, no genera deliberación. Se debe evitar caer en conversaciones meramente dialécticas que tiendan a identificar los participantes y sus posiciones, a establecer pisos de acuerdos comunes, donde predominen la aserción y se tienda a la generalidad por sobre posiciones dialógicas, donde predomine la exploración, la apertura y la receptividad, y donde la cooperación en el diálogo aparezca un fin en sí mismo, más que un medio. Por ello, el desafío que tiene la Corte es fortalecer el diálogo en ellas y evitar las audiencias fuertemente guionadas. La intervención del tribunal en las audiencias públicas parece ajustarse, en este punto, más a esta segunda opción.[240]

Otro asunto que parece ser común en estos ámbitos de deliberación lo constituye el hecho de que el ingreso de los/as afec-

238 Miguel, Fernanda, "Participación de mujeres en conflictos ambientales. Aportes para un análisis de caso en Buenos Aires", *Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress (Anais Eletrônicos)*, Florianópolis, 2017, ISSN 2179-510X.

239 Duacastella Arbizu, Luis E. y Mercando, María Andrea, "La desprotección de la mujer en el programa de restauración del daño ambiental colectivo de la Cuenca Matanza-Riachuelo", *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, año IV, núm. 6, diciembre de 2014.

240 Benedetti, Migel Ángel y Sáenz, María Jimena, *op. cit.*, pp. 166 y ss.

tados/as se encuentre controlado de forma excesiva y que los intereses de muchos de ellos no tengan voz o representación en las decisiones que se toman. La deliberación es una actividad que, generalmente, pertenece a las élites políticas, por lo que estos cuerpos deliberativos tienden a reproducir y perpetuar desigualdades estructurales o a tomar decisiones injustas.[241] Es por ello que la Corte debe ser muy cuidadosa en no reproducir estos diálogos entre élites en el marco de las audiencias públicas.

Desgraciadamente, el lenguaje jurídico, sumado a que la participación dentro de las audiencias públicas estuvo conformada casi exclusivamente por oradores jurídicos o técnicos, ha impedido la expresión de otro tipo de lenguajes que permitan la representación de otras identidades y, por tanto, la visibilidad de sus reclamos.[242] Al respecto, Puga cuestiona que la expropiación del litigio queda en manos de una élite conformada por los jueces y las organizaciones de derechos humanos que puede producir un potencial desempoderamiento de organizaciones de base.[243]

Paradójicamente, como se mencionó, esta demanda fue iniciada por mujeres radicadas en una de las villas más empobrecidas del país (Villa Inflamable), y ni ellas, ni hombres, ni niños, niñas y adolescentes han tenido participación directa en el proceso.[244] Esta situación puede observarse en la audiencia pública de 30 de noviembre de 2016, donde, luego de la presentación del juez Lorenzetti, un habitante de la cuenca solicitó a gritos tener voz en el proceso, a lo que el juez respondió: "Señor no está permitida la participación, he pedido respeto, los vecinos

241 Young, Iris Marion, "Activist Challenges to Deliberative Democracy, Political Theory", *Sage Publications*, vol. 29, núm. 5, 2001, pp. 670-690.

242 Benedetti, Miguel Ángel y Sáenz, María Jimena, *op. cit*., p. 173.

243 Puga, Mariela, *Litigio y cambio social en Argentina y Colombia*, CLACSO-Biblioteca Virtual, 2012, *www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar*

244 Esta situación también es observada por Merlinsky cuando manifiesta que: "Hemos visto que hay actores territoriales que luchan por sus derechos desde hace décadas [...]. Sin embargo han tenido escasa visibilidad pública en el affaire judicial que hemos analizado. El ejemplo más elocuente es el de los vecinos de Villa Inflamable, cuyo exámenes médicos fueron un desencadenante fundamental para la presentación de la demanda judicial en la causa Beatriz Mendoza, y que prácticamente no han tenido voz en el proceso judicial [...]". Merlinsky, Gabriela, *op. cit*., p. 227.

van a tener su oportunidad de hablar". Lamentablemente ello no sucedió, por lo que se están reproduciendo estas desigualdades sociales de las que hablaba, al excluir otros medios de expresión.

Si bien no es tarea sencilla incluir a un número tan grande de personas dentro de un proceso estructural, aun así, la Corte debería tomar nota de este escenario y procurar buscar caminos para garantizar su participación de alguna manera dentro de las audiencias públicas y en el diseño e implementación de las políticas públicas. De otra forma, se reproducen estas desigualdades estructurales.

Un mecanismo que en la estructura del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha dado frutos es la utilización de las audiencias itinerantes. Lamentablemente, la Corte no hizo uso de esta importante herramienta para salir de su lugar de confort —que es la sala de audiencias del Palacio de Tribunales—, por lo que podríamos sostener que la apertura dialógica de la Corte es una apertura a medias que tiende a reproducir las injusticias mencionadas.

A futuro, el máximo tribunal debería tomar nota de este grave déficit y procurar hacer audiencias itinerantes en los barrios más complicados de la cuenca, a fin de darle visibilidad y voz a los más perjudicados por la contaminación, que son, en definitiva, a quienes van dirigidas gran parte de las políticas públicas generadas en el PISA. Asimismo, el uso de este mecanismo probablemente generará otro tipo de efectos de importancia, sobre todo simbólicos, sobre esta población.

Otra cuestión relacionada con este déficit participativo tiene que ver con el diseño institucional creado para la participación de los habitantes de la cuenca en el marco del organismo encargado para diseñar y ejecutar las políticas públicas referidas al Plan Integral de Saneamiento: la ACUMAR.

En el punto anterior detallamos cómo, a través de la creación por ley de la Autoridad de Cuenca, se contempló un espacio que debía funcionar como receptor de la visión de las organizaciones de base. Estas deberían ser consideradas a la hora de diseñar e implementar las políticas públicas destinadas a mejorar su situación. Desde un primer momento, el Cuerpo Colegiado fue muy

crítico al respecto. De hecho, en una audiencia pública, Andrés Nápoli manifestó que: "[...] la citada comisión no ha sido puesta en marcha hasta el presente, por lo que no dudamos en afirmar que la participación en el ámbito de la Autoridad de Cuenca brilla por su ausencia [...] vimos el informe hoy, el único grado de avance que tiene la Comisión de Participación es un registro de sesenta organizaciones. Un registro se crea en un día, y se gestiona en muy poco tiempo [...]".[245]

A pesar de que esta comisión fue finalmente creada y cuenta con un gran número de organizaciones registradas, el Cuerpo Colegiado, en uno de los últimos informes, puso en evidencia la poca incidencia de esta comisión.[246] Sin embargo, al menos en el sitio web de ACUMAR, puede observarse que esta comienza tímidamente a cumplir con su función. En el apartado referido a las actividades de esta pueden observarse 25 boletines informativos que describen sus actividades realizadas,[247] tales como: talleres de capacitación, jornadas en las universidades, obras teatrales y funciones de títeres en escuelas o la creación de una revista, que son algunas de las destacadas en estos boletines.

A pesar de su accionar limitado hasta el momento, como bien sostiene Berros:

> [...] La Comisión de Participación Social posee un potencial importante, del mismo modo que la forma mediante la cual el Cuerpo Colegiado se proponga articular con organizaciones de base, grupos de vecinos, "sufrientes". En esa potencialidad es que el derecho po-

[245] Audiencia pública de 12 de septiembre de 2006. En la audiencia pública de 11 de octubre de 2011, todavía existían fuertes críticas del defensor del Pueblo con respecto a la institucionalización de la participación, manifestando: "En relación con la participación, hemos corroborado que hasta el presente no se han arbitrado mecanismos adecuados para que aquella tenga lugar y se acceda a la información. La Autoridad de Cuenca aún no institucionalizó un ámbito obligatorio en el cual los/as afectados/as puedan ejercer su derecho a decidir, junto con las autoridades, adónde y de qué modo serán relocalizados".

[246] Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., *cit.,* p. 7.

[247] Disponible en *http://www.acumar.gob.ar/pagina/1534/boletin-comision-fortalecimiento*

> dría tener un papel importante como arquitecto de nuevos o revisitados espacios de construcción plural. De hecho, la conformación de nuevos ámbitos podría tener potencialidad para integrar a los afectados en un proceso que ha de tener una injerencia importante para sus vidas".[248]

Algunas de las OSC relacionadas directamente con el caso están intentando suplir el déficit con respecto a la limitación de la participación de los/as afectados/as con proyectos propios. Este es otro efecto indirecto material derivado de la intervención de la Corte que, como dijimos, permitió la aparición de una red de organizaciones vinculadas al caso, las cuales obtuvieron visibilidad, lograron empoderarse y generar actividades y agendas propias.

En este marco se destaca el Programa de Monitoreo Social, que fue un proyecto llevado a cabo por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Fundación Ciudad y el Foro de Periodismo Argentina (FOPEA), con el fin de fortalecer la capacidad de monitoreo de los residentes y grupos vecinales de la cuenca respecto al saneamiento y control de la contaminación en el área de la CMR. [249]

El programa tuvo como finalidad construir mecanismos de control ciudadano y articular la demanda social en el territorio de la CMR a través del fortalecimiento de una red de actores locales. Este desarrolló cuatro líneas de acción: *i)* la red de monitoreo; *ii)* una plataforma digital; *iii)* herramientas de comunicacionales, y *iv)* acciones para potenciar el impacto del monitoreo local. Se realizaron 17 talleres para 69 grupos locales, con la participación de un total de 643 habitantes de la cuenca. Se creó una plataforma informática de monitoreo de acceso gratuito en la web (*quepasariachuelo.org.ar)*, basada en datos públicos y destinada a visualizar la problemática ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo.[250]

---

248 Berros, María Valeria, "Relatos sobre el río, el derecho de la Cuenca Matanza-Riachuelo", *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, 2012, p. 155.

249 Ramírez Cuesta, Alejandra, "Programa de participación ciudadana en el saneamiento del Riachuelo", AA. VV., *Informe ambiental anual FARN*, 2015, pp. 360-362.

250 Para más datos véase *idem*.

Según los participantes del programa, "contribuyó a la creación de redes y el fortalecimiento de sus capacidades y puso en contacto a investigadores y organizaciones fortaleciendo sus capacidades y relaciones".[251]

Este tipo de acciones, que son una derivación del efecto deliberativo promovido por la Corte, tienden a contrarrestar, de alguna manera, las limitaciones que existen dentro de la Corte y la ACUMAR respecto a la participación de los vecinos de la cuenca, aunque no resuelven los problemas de fondo que siguen en manos de las agencias estatales.

Se sostuvo que este tipo de intervenciones dialógicas son muy positivas en lo que respecta a la legitimidad de sus decisiones, ya que promueven instancias de diálogos altamente enriquecedoras que moldean el proceso experimental mediante un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de la sentencia fuerte, que permite la revisión constante de las políticas públicas que se van diseñando e implementando para solucionar la situación de fondo.

En este capítulo se reveló que existe una contracara de este efecto deliberativo, que se relaciona con una grave limitación participativa de los habitantes de la cuenca, que vieron disminuida su intervención por el efecto de la juridización del problema de la contaminación de la cuenca y que facilitó la participación de actores especializados en detrimento de otras voces.

Actores como el defensor del Pueblo o las OSC especializadas en derechos humanos y medio ambiente monopolizaron este lugar dentro del proceso. Aunque hicieron un intento por incorporar las voces ausentes de los/as afectados/as mediante distintos programas, ello no es suficiente. Ante esta situación, tanto la Corte como la ACUMAR deberían también tomar nota y buscar caminos para garantizar que estas voces ausentes, que ya de por sí se encuentran estigmatizadas y en situación de desventaja, puedan tener un lugar dentro del proceso y los espacios donde se diseñan e implementan las políticas públicas que, en definitiva, mejorarán o empeorarán sus condiciones de vida.

[251] *Ibidem*, p. 371.

2.3.4. El efecto de relegitimación de la Corte

El posicionamiento activista y dialógico utilizado por la Corte en este caso, que se transformó en el *leading case* en materia ambiental y litigio estructural, permitió que, conjuntamente con otros hitos de transparencia que detallamos en el primer capítulo,[252] se produzca un efecto simbólico. Este tiene que ver con la relegitimación de una Corte Suprema que había quedado deslegitimada ante la ciudadanía, debido a los acontecimientos ocurridos principalmente durante la década de los noventa y principios del siglo xxi.[253]

Ante esos hechos se produjo la remoción o renuncia de la mayoría de los jueces del tribunal que conformaban la llamada "Corte Menemista" y fueron nombrados nuevos jueces. Esto transformó drásticamente la conformación del máximo tribunal, convirtiéndose en lo que los académicos y sus magistrados denominan como la "nueva Corte" o la "actual Corte", ante la necesidad de diferenciarse de su antecesora.[254] Esto llevó a que deba encararse un proceso de relegitimación con el objetivo de independizarse de los otros poderes y acercarse a la sociedad con una nueva impronta.

Ricardo Lorenzetti, en un discurso de 2007, sostuvo como uno de los ejes centrales de la Corte en este nuevo periodo: "reconstruir los deteriorados vínculos entre el Poder Judicial y la sociedad", haciendo hincapié en la importancia de abrir canales de participación a la ciudadanía y mejorar el acceso a la justicia.[255]

En ese marco, las audiencias públicas se convirtieron en una de las herramientas de mayor importancia para poner en esce-

252 Véase cap. II.

253 Estos acontecimientos son descritos en el cap. II de este trabajo, por lo que corresponde remitirse a ellos y no realizar una nueva descripción de los mismos.

254 Leticia Barrera utiliza la palabra "Corte en su actual composición" haciendo alusión a que los miembros actuales utilizan este término para distanciarse de su predecesora. Barrera, Leticia, *La Corte Suprema en escena, una etnografía del mundo judicial*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2012, p. 145.

255 Lorenzetti, Ricardo, "Poder judicial, independencia, gestión y servicio a la sociedad", discurso en la II Conferencia Nacional de Jueces, 2007.

na a la institución, las cuales se presentan como un instrumento que visibiliza el trabajo judicial con un alto contenido simbólico. Las audiencias públicas tienden a humanizar a la Corte, en el sentido de acercarla a la gente, dotarla de un rostro y generar, al mismo tiempo, la percepción de un mayor acceso a la justicia.[256] Citando a un juez de la Corte: "La apertura, la publicidad de las audiencias, hace que le sea más fácil al ciudadano común entender la labor de la Corte, no queremos que las personas crean que esta Corte no hace nada".[257]

Los breves fundamentos de la Acordada 30/2007 que reglamenta las audiencias públicas apuntan a esa misma dirección:

> Que en el marco de decisiones de diversa naturaleza que este Tribunal viene adoptando, como titular de este Departamento del Gobierno Federal, para elevar la calidad institucional en el ámbito del Poder Judicial y profundizar el estado constitucional de derecho vigente en la República, se considera apropiado al mejor logro de estos altos objetivos comenzar a llevar a cabo audiencias de carácter público, que serán convocadas en ciertas causas que tramitan ante esta Corte y que estarán sometidas al régimen cuyas reglas básicas se disponen en la presente.
>
> Que, además, la participación ciudadana en actos de esa naturaleza y la difusión pública del modo en que esta Corte conoce de los asuntos en que, con carácter primordial, ha de ejercer la jurisdicción más eminente que le confiere la Constitución Nacional, permitirá poner a prueba directamente ante los ojos del país, la eficacia y objetividad de la administración de justicia que realiza este Tribunal.[258]

En este marco propiciado por la Corte, donde busca relegitimarse ante la sociedad, el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo* se convirtió en un punto de inflexión histórica en materia ambiental e implica un desafío enorme, no solo para la Corte, sino también para las jurisdicciones estatales involucradas, los distintos organismos, las ONG y la población afectada.

---

256 Barrera, Leticia, *op. cit.*, p. 147.

257 Extracto de entrevista, *ibidem,* p. 148.

258 Acordada 30/2007 de 5 de noviembre de 2007.

En definitiva, la forma de intervención dialógica y experimental que implica, al menos en Argentina, un abordaje novedoso, se transformó de alguna manera en un caballo de batalla de la Corte. Le permitió tener mucha más visibilidad, cambiar esa imagen negativa ante la sociedad y posicionarse de otra manera ante los otros poderes del Estado.

Aunque la nueva Corte ostenta de un grado mayor de legitimación que sus antecesoras, todavía no ha terminado de salir de su zona de confort del Palacio de Tribunales y, a pesar de su nueva impronta, continúa lejos de la gente. Debería profundizar aún más este camino e implementar nuevas estrategias que le permitan acercarse más a la gente, como el uso de audiencias itinerantes, sobre todo en casos estructurales.

2.4. El efecto social de la intervención de la Corte sobre la población de la CMR

En este apartado se describirá la evolución de las políticas públicas que se generaron a partir de la intervención de la Corte para modificar la alarmante situación que viven los habitantes de la CMR, debido a los altos índices de contaminación y a la grave situación socioeconómica que padece gran parte de la población de la cuenca.

Se buscará responder la pregunta referida a si la intervención de la Corte y el proceso de supervisión del cumplimiento de la sentencia han repercutido de forma positiva en la situación de los habitantes de la cuenca y en el saneamiento de la misma. El caso no trata solo del saneamiento de la cuenca, sino también de una gran cantidad de personas que habitan en ella, que ven vulnerados sus derechos sistemáticamente ante las graves condiciones de vida que deben soportar.

Responder con claridad a esta pregunta puede presentar, en el caso concreto, algunas dificultades. Por un lado, el cumplimiento del fallo no ha sido lineal, lo que puede llevarnos a encontrar resultados contradictorios según las distintas etapas del proceso que se analicen. Por el otro, no obstante se ha generado

gran cantidad de información que antes no existía, ese enorme cúmulo de información abarca una gran cantidad de puntos y va mutando rápidamente por las características del caso, lo que lleva a que se desactualice o cambie con rapidez.

Para poder medir de manera correcta estos efectos materiales se precisa también de datos cuantitativos de la situación de la población y de la cuenca, con anterioridad al fallo y con posterioridad a este. Así se pueden comparar los datos y corroborar si realmente existieron avances concretos. Como se dejó en evidencia, hay datos muy parciales y diseminados antes de la intervención de la Corte.

Asimismo, la medición y evaluación de la implementación del PISA se complica ante la carencia de indicadores de resultados que permitan obtener datos confiables sobre el verdadero avance de las políticas motorizadas como consecuencia del fallo. En el capítulo referido al efecto de cocreador de políticas públicas se observó que este es uno de los grandes déficits del proceso.

Este punto es recalcado por el juez de Morón: "El documento que se utiliza es de marzo de 2010 y presenta serias deficiencias: los plazos allí fijados se encuentran fenecidos; no cuenta con objetivos a corto, mediano y largo plazo y los indicadores escogidos son en su mayoría de gestión y no de resultado, lo que hace complejo mensurar lo logrado".[259]

Aunque el nuevo Plan de Saneamiento intentó suplir estas falencias, no existe certeza de que eso sucederá. Hasta la fecha no se cuenta con los datos cuantitativos que se producirán a partir de este y que permitirían comprobar, con mayor claridad, si se produjeron avances a partir de la modificación del PISA.

Sumado a esto, la inexistencia de información confiable sobre la situación de la cuenca y sus habitantes con anterioridad a la intervención de la Corte hace difícil la comparación. Esto no significa que no existía información alguna, sino que esta era muy

[259] Rocha, Laura "Riachuelo: la justicia ordenó que se haga un nuevo plan de limpieza", *La Nación,* 19 de octubre de 2015, *http://www.lanacion.com.ar/1837677-riachuelo-la-justicia-ordeno-que-se-haga-un-nuevo-plan-de-limpieza*

dispersa y no era producida de forma sistemática por las agencias estatales. De todas formas, esta información servirá para tener una idea de la situación anterior a la sentencia y poder contrastarla con la situación actual.[260]

Asumiendo estas restricciones, que no son pocas, y teniendo en cuenta que el objeto de esta investigación no es analizar la totalidad de los datos cuantitativos a disposición, sino hacer un mapeo de los avances sobre los ejes de mayor importancia del PISA, la información que se fue produciendo con posterioridad a la sentencia permitirá tener una idea sobre la evolución de las políticas públicas destinadas a cambiar la situación de la cuenca y sus habitantes.

Algunas cifras muestran que no ha habido avances significativos en algunas áreas del PISA, aunque en otras pueden verse mayores logros. Un ejemplo de lo poco que se avanzó, en general, puede corroborarse con una declaración del Cuerpo Colegiado realizada con posterioridad a la audiencia pública llevada a cabo a fines de 2016, que se titula: "Saneamiento del riachuelo: en ocho años se cumplió apenas el 20% de la sentencia".[261] En esta se hace hincapié en que los plazos, las obligaciones y los objetivos impuestos en el fallo se encuentran altamente incumplidos. Otro punto de vista podría ser que, al ser este un caso sobre problemas estructurales, existen avances, pero la magnitud del problema no permite apreciarlos.

En ese sentido, se puede afirmar que no todo ha sido incumplimiento. La ACUMAR ha logrado consolidar resultados satisfactorios en el desarrollo de algunas de las acciones que conforman el Plan de Saneamiento Integral, principalmente en aquellas que resultan más usuales para el Estado, como es el caso de la limpieza de márgenes, remoción de buques hundidos, erradica-

[260] Esta información estaba diseminada en algunos informes como los de la Defensoría del Pueblo de la Nación con otras organizaciones realizados en el 2003 y 2005 a raíz de las denuncias de vecinos de la cuenca que la Corte utilizó para mapear la problemática antes de la sentencia de 2008.

[261] Cuerpo Colegiado, "Saneamiento del riachuelo: en ocho años se cumplió apenas el 20% de la sentencia", *CELS, https://www.cels.org.ar/web/2016/12/saneamiento-del-riachuelo-en-ocho-anos-se-cumplio-apenas-el-20-de-la-sentencia/*

ción de basurales a cielo abierto o la realización de obras puntuales, como sucede con la apertura del camino de sirga.[262]

Javier García Elorio, con respecto a la intervención de la Corte, dijo: "Cada vez que vemos un metro de camino de sirga que se hace, cada vez que vemos los equipos recolectando residuos, cada vez que vemos una relocalización, y gente que sale de lugares muy malos y se va a lugares mejores, lo que estamos viendo, es el fallo Mendoza en acción".[263]

De todas maneras, las acciones llevadas a cabo aún son demasiado pocas para solucionar los problemas estructurales que existen en la CMR.

Teniendo en cuenta estas advertencias, en este capítulo se analizará el efecto social, haciendo énfasis en las consecuencias materiales indirectas del mismo. En una primera parte describiré la situación anterior al fallo sin extenderme, ya que esta fue descrita de forma detallada cuando se reconstruyó el caso. Luego expondré los datos cuantitativos disponibles,[264] con el objetivo de determinar, a grandes rasgos, el grado de avance de los ejes contenidos en el PISA, que son un reflejo de la sentencia de la Corte.

En una segunda parte, a través de un análisis cualitativo, comprobaré si hubo un impacto simbólico en los habitantes de la cuenca a partir de la sentencia y el proceso de ejecución de la misma.

---

262 Nápoli, Andrés, *Riachuelo: a cinco años del fallo de la Corte. Tiempo para consolidar lo hecho y proyectar las soluciones de fondo*, 2012, *http://www.farn.org.ar/wpcontent/uploads/2013/07/napoli_riachuelo_5anosdelfallo.pdf*. En una entrevista realizada sostuvo algo similar: "Hay cosas que están mucho mejor, en otras algo y en otras nada. En las que se está mejor es en las cosas que el Estado sabe hacer, el Estado sabe limpiar, la cuenca era un botadero de residuos y hoy cambió, hoy hay política pública, hay recolección de residuo y los vecinos que antes reboleaban las bolsas de basura hoy las dejan para que sean recolectadas, aunque falta una gestión integral de recolección de residuos. La Corte creo que tiene muchos buenos resultados".

263 Documental *La vuelta al río*, Director General Limpieza Riachuelo y Río de la Plata, Ministerio de Ambiente y Espacio Público, CABA, 2016.

264 Los datos cuantitativos utilizados se encuentran en informes del Cuerpo Colegiado, en los PISA 2010 y 2016, presentados por la ACUMAR, información existente en la página web de la misma y en información extraída de las audiencias públicas llevadas a cabo por la Corte Suprema.

2.4.1. La situación de la CMR con anterioridad a la sentencia

Como se relató al reconstruir el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo*, antes de la intervención del tribunal la situación de gran parte de la población de la cuenca era alarmante, y aún no deja de serlo. Si bien no existía un cúmulo de información consolidada, había información dispersa que graficaba esta situación, como los informes especiales coordinados por el defensor del Pueblo en los años 2003 y 2005,[265] a raíz de los reclamos recibidos por habitantes de la cuenca.

Las principales preocupaciones de la cuenca estaban centradas en: *a)* el vertido de efluentes industriales, ya que la mayor parte de ellos carece de tratamiento adecuado, siendo el caso más preocupante el polo petroquímico de Dock Sud; *b)* la situación deficitaria con respecto a la cobertura sanitaria, el vertido de líquidos cloacales sin tratamiento previo, o con alcance insuficiente, así como la descarga de barros y de desagües cloacales clandestinos conectados a pluviales y cursos superficiales sin depuración previa o cámaras sépticas o pozos de infiltración de viviendas que carecen de sistemas cloacales, además de la falta de agua potable en un número muy importante de hogares; *c)* los basurales a cielo abierto y la disposición de residuos no controlados sanitariamente;[266] *d)* la ausencia de previsiones en el ordenamiento ambiental del territorio, la expansión territorial no planificada ha ido generando consecuencias muy complejas, y *e)* la concentración de población en estado de vulnerabilidad en las zonas que presentan altos niveles de degradación ambiental.

El mayor grado de deterioro ambiental se halla en la parte baja de la cuenca; allí es donde se encuentran la mayor cantidad

[265] En la elaboración de estos informes participaron el defensor del Pueblo de la Nación, la Asociación Popular La Matanza, la Asociación Vecinos La Boca, el CELS, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, la FARN, la Fundación Ciudad, la Fundación Metropolitana, Greenpeace, Poder Ciudadano, la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), Regional BA y la Universidad Nacional de la Matanza.

[266] Cuerpo Colegiado, Informe especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo, 2003, *cit*. y Nápoli, Andrés, *Una política de Estado... cit*., pp. 6 y 7.

de villas, asentamientos y barrios informales, lo que se ve agravado por el fenómeno del crecimiento de la población y la falta de soluciones habitacionales.[267]

Datos de la EFARS muestran que el 96.4 % de los hogares convive con, al menos, un factor ambiental de riesgo. Esto coloca a la población en una situación extremadamente precaria. Solo el 3.6% de hogares expresa no percibir algunas de estas amenazas asociadas a la problemática de la CMR.[268]

La Corte tuvo en cuenta estos datos y la persistente actitud displicente de las autoridades estatales para formular soluciones al momento de dictar las sentencias sobre el caso en los años 2006 y 2008. En esta última tomó nota de las problemáticas estructurales y, ante las falencias de las soluciones propuestas por las agencias responsables, decidió ordenar al organismo responsable (la ACUMAR) tener en cuenta ciertos lineamientos para la elaboración del PISA, que fueron receptados tanto en el Plan Integral de 2010 como en el de 2016.[269]

2.4.2. La situación de la CMR con posterioridad a la intervención de la Corte

En este apartado, a la hora de hacer el análisis de los avances, tendré en cuenta los lineamientos de la Corte y los PISA, los cuales, en general, son transversales y tienen muchos puntos de contacto a la hora de determinar si existió un verdadero progreso a partir de la intervención del máximo tribunal en la problemática de la cuenca. Me centré en estos puntos porque se convirtieron

267 Merlinsky, Gabriela, *op. cit*., pp. 74 y 75.

268 Los factores de riesgo tienen que ver con: características de la cuadra, abastecimiento de agua, tratamiento de excretas, disposición de residuos, aire interior, aire exterior, fuentes fijas.

269 Estos pueden verse en el gráfico referido al plan sanitario de emergencia, expansión de red de aguas y cloacas, urbanización de villas y asentamientos, educación ambiental, saneamiento de basurales, desagües pluviales, saneamiento cloacal, contaminación industrial, limpieza de márgenes, relocalización del polo petroquímico Dock Sud, monitoreo del estado del agua y aire.

en la base de las políticas públicas encaradas en la cuenca y son los lineamientos observados con detenimiento en los autos de seguimiento que realizan la Corte y los juzgados de ejecución.

2.4.2.1. El derecho a la salud: la implementación del plan sanitario de emergencia

El derecho a la salud fue la razón que posibilitó la intervención de la Corte. No hay que olvidar que la demanda fue realizada por un grupo de habitantes de Villa Inflamable conjuntamente con profesionales del área de la salud que advirtieron las consecuencias que la contaminación provocaba sobre sus cuerpos.

La Corte, en su sentencia de 2008, impuso una serie de obligaciones que la ACUMAR debía adoptar con celeridad y urgencia respecto al derecho a la salud de la población de la cuenca. Entre estas se destacaban: *a)* realizar un mapa sociodemográfico y encuestas de factores ambientales de riesgo, a efecto de determinar a la población en situación de riesgo; *b)* elaborar un diagnóstico de base para todas las enfermedades; *c)* elaborar un sistema de registro y base de datos de acceso público de las patologías detectadas en la cuenca; *d)* especificar las medidas de vigilancia epidemiológicas adoptadas en la zona de emergencia, y *e)* poner en ejecución programas sanitarios específicos para satisfacer las necesidades de la población de la cuenca.

Desde la intervención de la Corte se observaron algunos avances con respecto a los puntos referidos al derecho a la salud de la población, aunque gran parte de estos se encuentran aún incumplidos. Esto prolonga la espera interminable de los habitantes de la cuenca, que tienen la esperanza de que el Estado brinde soluciones sobre algo tan delicado e importante como su salud.

Con respecto a los avances, la Dirección General de Salud Ambiental (DGSA) cuenta en la actualidad con tres dispositivos que forman parte del Plan Sanitario de Emergencia y permiten el abordaje territorial de la problemática de salud. Estos son: la evaluación integral de salud en áreas de riesgo (EISAR), los observatorios y las unidades sanitarias móviles (USM).

Las EISAR son evaluaciones que se acompañan de intervenciones clínicas multidisciplinarias y son realizadas por los diferentes equipos; hasta el momento se han realizado 11.[270] Los observatorios funcionan en las USM que se han construido, equipado y puesto en funcionamiento en diversos puntos de la CMR.[271] Se han construido 12 USM y resta construir tres.

Las 12 USM permiten llevar a cabo operativos de salud basados en el principio de atención integral, y efectuar intervenciones de prevención de enfermedades y promoción de la salud.[272]

Asimismo, puede observarse que las USM han tenido una actividad continua en la cuenca, destinada sobre todo a la atención médica, pediátrica, a la salud de la mujer, a servicios de enfermería, vacunación, atención psicológica y actividades de prevención y promoción de la salud.[273]

La red sanitaria se completaría con el Hospital de Cuenca Alta Presidente Néstor Kirchner.

A pesar de las actividades mencionadas, "todavía no se elaboró un diagnóstico de base para todas las enfermedades que permita discriminar patologías producidas por la contaminación del aire, suelo y agua, de otras patologías no dependientes de aquellos factores y un sistema de seguimiento de los casos detectados para verificar la prevalencia y supervivencia de tales patologías",[274] lo que resulta indispensable para implementar las medidas correspondientes y cumplir con lo ordenado por la Corte.

Con respecto a la información que se produjo y a los casos detectados a través de las EISAR se advierte, por ejemplo, que los problemas revelados no condujeron a la adopción de medidas

---

270 Disponible en *http://www.acumar.gov.ar/pagina/1501/eisar-vigilancia-epidemiologica*

271 Disponible en *http://www.acumar.gov.ar/pagina/2957/plan-sanitario*

272 *Idem*.

273 Información detallada sobre estas actividades realizadas por las USM, *http://www.acumar.gov.ar/pagina/2970/actividades*

274 Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., *cit*., p. 52.

preventivas que permitan minimizar la exposición de las poblaciones analizadas a los contaminantes del suelo, agua y aire.

Por ejemplo, aun habiendo detectado (a través de las EISAR) en Villa Inflamable que los niños que gatean en casas con piso de tierra presentan altos valores de nivel en plomo en la sangre, no fueron implementadas medidas preventivas tan simples como la colocación de baldosas en casas con niños menores de tres años.[275]

También puede observarse que las actividades realizadas por los distintos dispositivos de la DGSA estuvieron dirigidas a la atención primaria de la salud que, en general, no corresponden con las actividades ordenadas por la Corte. Estas deben ser direccionadas hacia la prevención o atención de la salud ambiental.[276]

Estos déficits y críticas fueron formulados sobre todo por el defensor del Pueblo de la Nación y el Cuerpo Colegiado, y receptadas por la ACUMAR a la hora de confeccionar el nuevo PISA 2016. Esto se refleja en el punto concerniente a la confección de un mapa de riesgo sanitario ambiental, donde el organismo sostiene que: "Partimos de la crítica formulada por el DPN y Cuerpo Colegiado, en el que expresan que no se cuenta con una línea de base, ni con un Mapa Sanitario Ambiental de la CMR"[277] que permita determinar la verdadera magnitud de la problemática ambiental.

Entonces, de los datos disponibles, puede concluirse que el impacto de la intervención de la Corte en materia de salud fue aún demasiado escueto. Se torna necesario reencausar este punto de forma dialógica en el proceso de ejecución de la sentencia, ya que se precisan acciones urgentes ante la grave situación en materia de salud que vive cotidianamente gran parte de la población de la CMR.

---

275 *Ibidem*, p. 55.

276 En la página web de la ACUMAR puede observarse que las actividades de las USM y las USA estuvieron dirigidas sobre todo a actividades como controles del niño sano y otros de rutina, apto físico, talleres de salud sexual, reproductiva y de prevención del VIH, juegotecas, entre otros. Para más detalles véase *http://www.acumar.gov.ar/pagina/2970/actividades*

277 Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, *cit*., pp. 322 y 323.

2.4.2.2. La expansión de las redes de agua y cloaca en la CMR

El acceso al agua potable y el saneamiento cloacal constituyen derechos humanos vitales, fundamentalmente en las grandes urbes modernas donde se concentran millones de personas. Estos derechos fueron reconocidos incluso por la Asamblea General de las Naciones Unidas y constituyen servicios esenciales que permiten el disfrute de otros derechos humanos.[278]

Como se desprende del gráfico 3, en la CMR, si bien no existen datos exactos, se estima que, antes de comenzar a implementarse el PISA 2010, un 35% de la población carecía de agua potable y un 55% de servicio de cloacas.

Con respecto a la cuestión del agua potable, esa gran parte de la población que carece de acceso, y se encuentra ya en situación de vulnerabilidad, debe obtenerla por sus propios medios a través de la compra de bidones, con los altos costos que ello implica, o a través de perforaciones subterráneas en lugares donde las napas se encuentran altamente contaminadas.

El fallo de la Corte Suprema y el objetivo fijado por el juzgado federal de ejecución[279] en el marco del proceso de monitoreo del cumplimiento de la sentencia, consistente en alcanzar el 100% de cobertura de los servicios de provisión de agua potable y saneamiento cloacal en la CMR, han resultado un impulso importante para que la ACUMAR, conjuntamente con los organismos correspondientes, comience a diseñar un plan para cumplir con este objetivo. En esa línea, se estableció como uno de los objetivos del PISA: "Alcanzar la universalidad del servicio de agua potable y desagües cloacales en todo el territorio de la Cuenca Matanza-Riachuelo".[280]

---

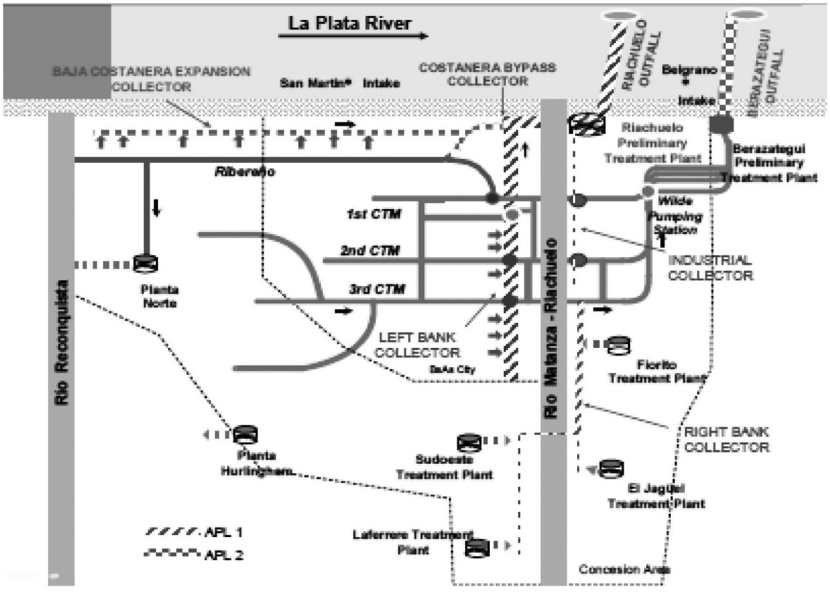
278 Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución A/RES/64/292, julio de 2010.

279 Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, resolución de 7 de junio de 2009, cdo. 28.

280 Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PISA), *cit*., línea de acción 5.9.3.

La construcción de las obras de infraestructura necesarias para terminar con este grave déficit se encuentran enmarcadas, en gran parte, dentro del Plan Director elaborado por AySA para la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento cloacal. Estas requieren de un gran esfuerzo presupuestario. Una parte importante de las obras es financiada a través de un préstamo otorgado en el 2009 por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, Banco Mundial).

Gráfico 20. *Proyecto de saneamiento cloacal*



Fuente: Banco Mundial, Informe 48433 AR.

En el gráfico puede observarse parte de estas obras de infraestructura planificadas, algunas de las cuales consisten en:[281]

i) La construcción del interceptor Colector Margen Izquierda, que receptaría la mayor parte de los efluentes cloacales provenientes de la CABA y aliviaría la Planta de

281 Nápoli, Andrés, *Una política de Estado...*, *cit*., p. 39.

Berazategui, permitiendo que se extiendan las redes de cloacas a la zona sur (los municipios de Lanús, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, Almirante Brown).

ii) La construcción de una planta de tratamiento primario y de una estación elevadora de efluentes que se sitúe en la zona del Dock Sud.

iii) Un emisario submarino en el Río de la Plata, que tendrá por función generar la descarga final de todo el líquido colectado.

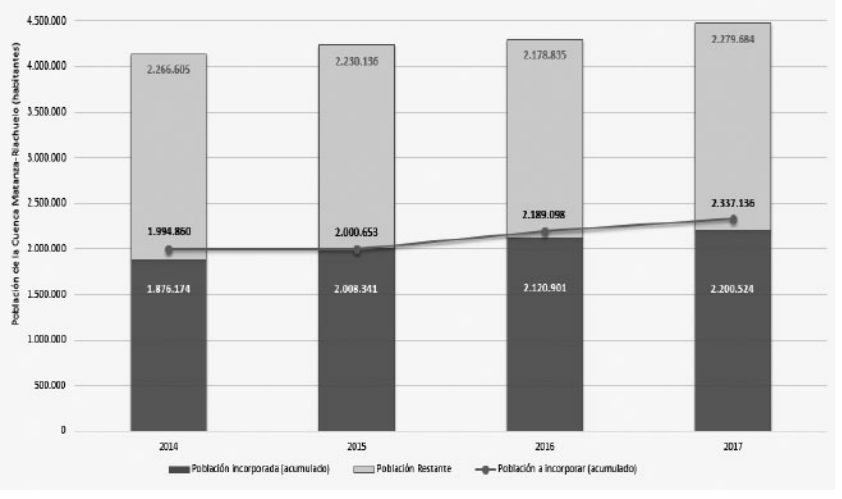
iv) La construcción de un sistema colector de efluentes sobre el margen derecho del Riachuelo.

v) La instalación de una estación de bombeo y emisario Berazategui.

vi) La construcción de un colector costanero desde la Boca hasta San Isidro.

Según los últimos datos disponibles de ACUMAR, hasta 2017 fueron incorporados a la red de cloacas 2 200 524 habitantes, restando aún incorporar a 2 279 684 personas a la red.

Gráfico 21. *Cantidad de personas incorporadas a la red de cloacas*



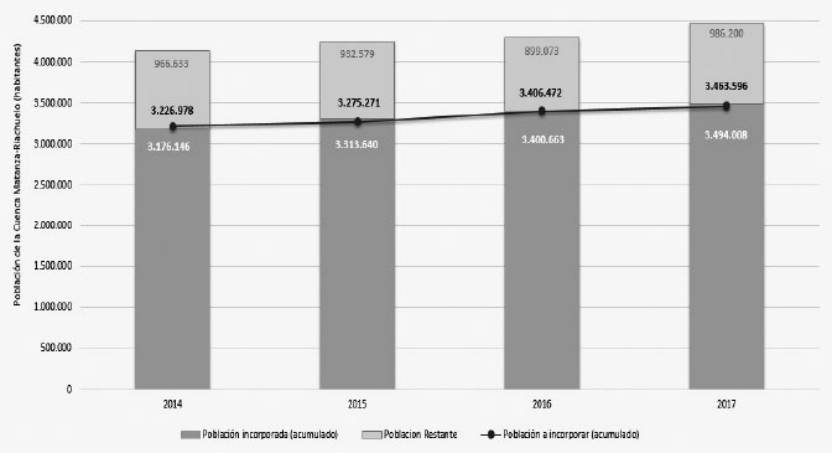
Fuente: ACUMAR 2018.

A su vez, AySA informó que dentro de la cuenca, en su área de concesión, 5 596 766 personas se encuentran en la red de saneamiento cloacal. También ABSA informó que, dentro de la cuenca, 279 826 usuarios reciben saneamiento cloacal dentro de su área de concesión.[282]

Teniendo en cuenta que, según la ACUMAR, la población de la CMR asciende a 8 212 953 habitantes,[283] los datos provistos resultan controvertidos. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) registró en 2010 una cobertura del orden del 45% en el de saneamiento cloacal.[284]

Con respecto a la provisión de agua, el tema no es menos complejo. A pesar de que se incrementó el número de personas conectadas al servicio de agua potable en los últimos años, la provisión universal de un producto tan esencial como el agua potable está lejos de concretarse.

Gráfico 22. *Cantidad de personas incorporadas a la red de agua potable*



Fuente: ACUMAR 2018.

282 Audiencia judicial de 5 de marzo de 2015, en el marco del expediente FSM 52000150/2013.

283 Indicador C17, *http://site.acumar.gob.ar/indicadores/lista-completa*

284 INDEC, *Censo nacional de población, hogares y viviendas*, 2010.

Según los datos aportados por la Autoridad de Cuenca, hasta 2017 se han incorporado 3 494 008 habitantes a la red de agua potable.[285]

Los datos aportados por la ACUMAR, AySA y ABSA resultan controvertidos. Si tenemos en cuenta que la población de la cuenca es de 8 212 953 habitantes y AySA informó que la población servida con agua potable asciende a 7 217 666 habitantes en su área de concesión, y ABSA que la población servida en su área de concesión asciende a 421 036 habitantes, se puede advertir que existe una anomalía con respecto a los datos del INDEC, quién en 2010 corroboró que aproximadamente el 70% de la población de la CMR carecía del servicio de agua potable. Estamos en presencia de números que no se adecúan a la realidad.

Nuevamente nos encontramos con el problema de no tener datos certeros e indicadores que permitan determinar con exactitud la cantidad de personas que carecen del servicio de agua potable y saneamiento cloacal. Esto impide que la ACUMAR realice su papel de controlador de las obras y que la Corte pueda monitorear y evaluar adecuadamente la implementación del fallo.

Empero, pueden observarse avances significativos en algunas obras, aunque no existe certeza de si ellas terminarán otorgando de forma universal ambos servicios, que resultan esenciales para la población de la cuenca.

El siguiente gráfico muestra la planificación de las obras y los plazos en los que estas deberían estar finalizadas (gráfico 23).

Si bien es importante el avance de las obras, como sostiene el Cuerpo Colegiado, las prestadoras del servicio cloacal también aportan cargas contaminantes y constituyen un porcentaje importante del caudal de los cursos de agua que conforman la cuenca. Por ello, la ACUMAR debe prestar especial cuidado en regular y controlar su actividad.

[285] Indicador C17, *http://site.acumar.gob.ar/indicadores/lista-completa*

Gráfico 23. *Seguimiento de las principales obras y proyectos de saneamiento de la CMR*

Obras	*Avance*	*Fecha de finalización*
Expansión de las redes de agua - CMR	80%	2023
Expansión de las redes de cloacas - CMR	50%	2023
Colector margen izquierdo y desvío bajo Costanera	5%	2021
Estación elevadora, planta de tratamiento y bombeo	1%	2021
Emisario subfluvial - riachuelo	10%	2021
Planta de PRE tratamiento de efluentes cloacales - Berazategui	Terminada	2015
Planta de tratamiento de efluentes cloacales - Lanús	95%	2016
Planta de tratamiento de efluentes cloacales - Fiorito	75%	2017
Planta de tratamiento de efluentes - El Jagüel	Terminada	2015
Planta de tratamiento sudoeste - Ampliación Barros	21%	2018
Red de agua en Cañuelas - cuenca alta	5%	2017
Redes de cloaca, pluviales y veredas en B° Fátima - CABA	Terminada	2016
Redes de cloaca, pluviales y veredas en B° Zabaleta - CABA	Terminada	2016
Retiro de embarcaciones hundidas - CMR y adyacentes	64%	S/F
Parque Industrial Curtidor de Lanús - ACUBA	En rediseño	
Redes de agua, cloaca y pluviales en Villa 21/24 - CABA	En proceso de adjudicación	2019
Redes de agua y cloaca en Marcos Paz - cuenca alta	Llamado a licitación 15 de agosto de 2016	2018

Fuente: ACUMAR 2015.

De lo contrario, como sostiene el Cuerpo Colegiado en el informe a siete años del fallo de la Corte, "podría darse la paradoja [de] que el aumento en la calidad de vida producido por la expansión de las redes se viera opacado por un aumento en los riesgos a la salud y el ambiente derivados de un mayor aporte de cargas contaminantes a los cursos de agua".[286]

2.4.2.3. El saneamiento de basurales de la CMR

El problema del tratamiento de los residuos es una constante en las grandes ciudades modernas, porque producen millones de toneladas de basura y, en general, carecen de políticas públicas direccionadas a la gestión y tratamiento de residuos sólidos urbanos.

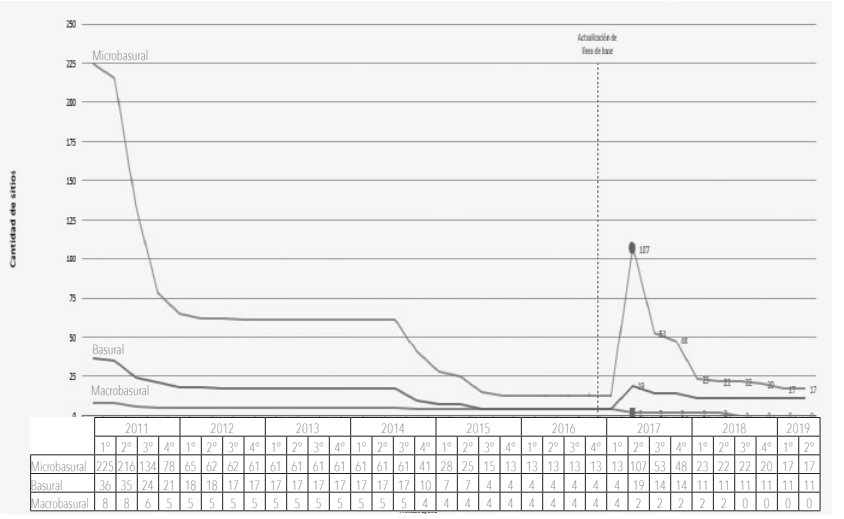
En el ámbito de la CMR, la falta de estas políticas integrales llevó a la proliferación de una gran cantidad de basurales a cielo abierto. Estos contribuyen significativamente a la contaminación de los suelos, napas subterráneas y el aire. Además, son uno de los causantes más significativos de focos infecciosos que atentan contra la salud de la población.

Con respecto a este punto, en el programa establecido en la sentencia de 2008, la Corte ordenó a la ACUMAR ejecutar las siguientes acciones:

> [...] a) las medidas necesarias para impedir que se sigan volcando residuos en los basurales legales o clandestinos que serán cerrados; b) las medidas para implementar el programa de prevención de formación de nuevos basurales a cielo abierto presentado ante esta Corte; c) las medidas para erradicar las habitaciones sobre los basurales y posteriormente impedir la instalación de nuevas habitaciones sobre los mismos. Asimismo, ordenar la erradicación, limpieza y cierre en el plazo de 1 (un) año, de todos los basurales ilegales relevados por la Autoridad de Cuenca. También concretar el plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) presentado ante esta Corte, con particular énfasis en la construcción de los centros integrales GIRSU.

[286] Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., *cit*. p. 39.

Gráfico 24. *Basurales remanentes en la CMR*



	2011				2012				2013				2014				2015				2016				2017				2018				2019	
	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°
Microbasural	225	216	134	78	65	62	62	61	61	61	61	61	61	61	61	41	28	25	15	13	13	13	13	13	13	107	53	48	23	22	22	20	17	17
Basural	36	35	24	21	18	18	17	17	17	17	17	17	17	17	17	10	7	7	4	4	4	4	4	4	4	19	14	14	11	11	11	11	11	11
Macrobasural	8	8	6	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	2	2	2	2	2	0	0	0	0

Fuente: ACUMAR 2019.

Según datos de la ACUMAR, en el primer trimestre de 2011 se detectaron 447 sitios, los cuales se establecieron como línea de base para dicho periodo. De estos, 178 eran puntos de arrojo y caían bajo la responsabilidad primaria de los gobiernos locales. De los 269 restantes, cuya limpieza ha sido asumida por la ACUMAR, para marzo de 2015 se habían limpiado 230 microbasurales, basurales y macrobasurales. Respecto de los 39 remanentes, según datos del Sistema de Resultados de Indicadores 2014, 28 de ellos se encuentran dentro de la cuenca hídrica.[287] Asimismo, el gráfico muestra que para julio de 2019 aún existían en la cuenca 17 microbasurales y 11 basurales.

Si bien del gráfico se desprende que para 2011 la Autoridad de Cuenca ha logrado avanzar en la erradicación de casi la totalidad de los basurales georreferenciados, estos datos no contemplan la aparición de nuevos basurales. En ese sentido, según el Cuerpo Colegiado, la ACUMAR viene realizando tareas incompletas y no integrales, teniendo en cuenta que estas "se limitaron a la remoción de residuos, sin atender la causa de la formación

287 Sistema de resultados de indicadores, 2014, p. 48, *www.acumar.gov.ar*

de los residuos, ni contemplar la integración de los predios en un ordenamiento ambiental del territorio; lo que redundó en la generación de nuevos basurales y la reinserción de residuos en los sitios intervenidos".[288]

A pesar de los datos aportados por la ACUMAR, que muestran un avance con respecto al estado de los basurales antes de la intervención de la Corte, puede concluirse que los resultados respecto al saneamiento de los basurales han sido limitados y los trabajos insuficientes.

Otro dato que refleja dicha situación lo constituye la falta de una gestión integrada de residuos sólidos urbanos (GIRSU). A pesar de que la ACUMAR ha presentado ante la Corte el Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (PMGIRSU) y suscrito acuerdos con los municipios y la CEAMSE,[289] según el Cuerpo Colegiado "se observan asimetrías en los planes implementados por las jurisdicciones locales; lo que pone de manifiesto que, a pesar de sus tareas de asistencia técnica, financiera e inspecciones, ACUMAR no logró articular un estándar mínimo común para la GIRSU en el territorio de la cuenca".[290]

Uno de los puntos importantes del PMGIRSU consiste en implementar centros integrales de gestión de residuos sólidos, denominados "ecopuntos". Estos son la iniciativa principal para reducir el volumen de residuos que van a la disposición final. Según el PMGIRSU, deben implementarse al menos 20 ecopuntos[291] con "funciones de recepción, control, pesaje y reciclado/tratamiento de diversas fracciones de los residuos como paso previo a la Disposición Final".[292]

---

288 Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., *cit*. pp. 30 y 31.

289 Esta es la empresa creada en la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para realizar la gestión integral de los residuos sólidos urbanos del área metropolitana.

290 Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., *cit.,* p. 26.

291 Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, 2011, p. 103.

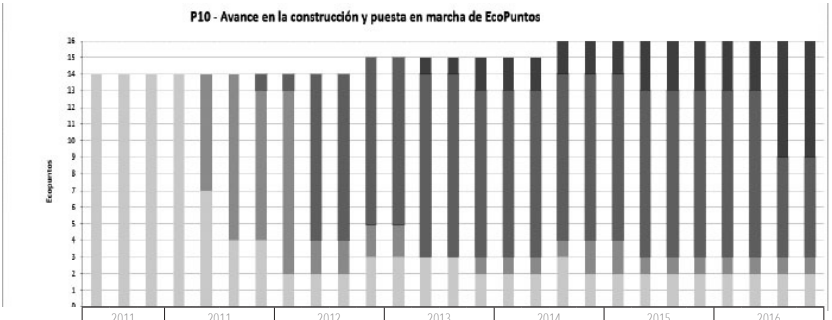
292 *Ibidem,* p. 90.

Según datos de la ACUMAR, en el último informe sobre el resultado del sistema de indicadores realizado en 2014, se encontraba prevista

> [...] la puesta en marcha de 16 Ecopuntos: 4 con el Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible (OPDS) para gestionar residuos domiciliarios, escombros y poda en Cañuelas, Marcos Paz, General Las Heras y San Vicente, 5 para las mismas corrientes de residuos con los municipios de Ezeiza, Morón, Avellaneda, Almirante Brown y Presidente Perón, 5 para gestionar escombros y poda con los municipios de Merlo, Lomas de Zamora-Lanús (que compartirán las instalaciones), La Matanza (donde se construirán dos plantas) y Esteban Echeverría, 1 para gestionar solo residuos domiciliarios en Lanús y recientemente se ha sumado 1 también para esta corriente en el Centro Verde Barracas de la CABA, si bien los Ecopuntos inicialmente no fueron considerados por el PMGIRSU para la CABA.[293]

Sin embargo, los últimos datos disponibles muestran que aún nos encontramos lejos de cumplir con uno de los objetivos del PMGIRSU: la construcción de los ecopuntos.

Gráfico 25. *Avance en la construcción de ecopuntos en la CMR*



	2011			2011				2012				2013				2014				2015				2016			
	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°
En funcionamiento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	7	7
En construcción	0	0	0	0	0	0	1	1	10	10	10	10	11	11	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	6	6
Conveniado	0	0	0	0	7	10	9	11	2	2	2	2	0	0	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1
Proyectado	14	14	14	14	7	4	4	2	2	2	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2

Fuente: ACUMAR 2016.

293 Sistema de resultados de indicadores, *cit.,* p. 49.

Estos datos reflejan que faltaban construir más de la mitad de los ecopuntos a finales del 2016, lo que demuestra la lentitud con la que se está abordando esta problemática y cómo se están incumpliendo plazos que deberían resultar ineludibles. La cuenca se encuentra en una situación de emergencia ambiental, por lo que el no cumplimiento de estos plazos redunda en la prolongación de una situación inaceptable para los habitantes de esta.

Según datos recientes de la ACUMAR, el programa cuenta en la actualidad con 23 estaciones de reciclado instaladas y en funcionamiento en los municipios de Almirante Brown, San Vicente, Marcos Paz, Morón, Avellaneda y Ezeiza.[294]

Además, el Cuerpo Colegiado manifestó que, aun cuando todas estas instalaciones se encuentren en funcionamiento, no alcanzarán para procesar la totalidad de residuos de la cuenca, teniendo en cuenta que la Corte requirió que se procese la totalidad de los mismos.[295]

Los datos del siguiente gráfico muestran cómo esta intervención limitada de la Autoridad de Cuenca, en cuanto a la política de erradicación de basurales, que no es integral, permite la generación de nuevos basurales y la reinserción de basura en aquellos que fueron intervenidos. Sumado a esto, los convenios específicos realizados con los distintos municipios no están siendo cumplidos como se debe y no contemplan qué hacer con los puntos de arrojo que se encuentran al límite de su vida útil[296] (gráfico 26).

La formación de nuevos basurales y la reinserción de los intervenidos se deben a la ausencia de un verdadero plan integral de gestión de residuos sólidos urbanos. Urge entonces contar con una nueva base de datos de basurales y generar un PMGIRSU que contemple todos los puntos incluidos en esta problemática.

---

294 Véase *http://www.acumar.gob.ar/eje-ambiental/gestion-de-residuos/acumar-3r/estacionesdereciclado*

295 Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., *cit*., p. 28.

296 *Ibidem*, pp. 29 y ss.

Gráfico 26. *Basurales dados de baja y reinsertados en la CMR*

Municipio/ciudad	*Puntos de Arrojo*		*Microbasurales*		*Basurales*		*Macrobasurales*	
	Bajas	*R.*	*Bajas*	*R.*	*Bajas*	*R.*	*Bajas*	*R.*
Avellaneda	5	s/d	3	4	0	0	0	0
CABA	0	s/d	0	1	0	0	0	0
Lanús	9	s/d	8	7	2	3	0	1
Lomas de Zamora	4	s/d	0	1	0	0	0	0
Almirante Brown	0	s/d	3	22	0	1	0	1
Esteba Echeverría	1	s/d	2	20	0	3	0	0
Ezeiza	0	s/d	0	0	0	0	0	0
La Matanza	8	s/d	14	28	0	5	0	0
Merlo	2	s/d	2	0	0	0	0	0
Morón	1	s/d	1	0	0	0	0	0
Cañuelas	0	s/d	0	0	0	0	0	0
Las Heras	0	s/d	0	0	0	0	0	1
Marcos Paz	1	s/d	0	0	0	0	0	0
Presidente Perón	0	s/d	0	0	0	0	0	0
San Vicente	0	s/d	0	0	0	0	0	0
Total	31	s/d	33	83	2	12	0	3

Fuente: Cuerpo Colegiado 2015.

2.4.2.4. La limpieza de márgenes y del espejo de agua de la CMR

Relacionado con el punto anterior, la Corte ordenó también a la ACUMAR proceder con la limpieza de los márgenes del río y del espejo de agua. Con respecto a la limpieza del espejo de agua, la tarea consistía en la remoción de obstáculos que impedían el normal escurrimiento de las aguas del riachuelo y, además, eran causantes de contaminación.

En este punto, la ACUMAR, a través de un acuerdo marco de cooperación suscrito entre el ex Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, la Prefectura Naval Argentina y la Autoridad de Cuenca, logró en dos etapas la remoción de casi la totalidad de los objetos que se encontraban en el lecho del río.

Gráfico 27. *Extracción de buques de la CMR*

Etapa I	*Cantidad*
Buques extraídos	32
Total de toneladas extraídas	12 891
Retirados por sus propietarios fuera de la cuenca	28
Total de buques donados a las fundaciones	28
Total obtenido por la venta de chatarra	$ 1 436 013
Costo de las operaciones	$ 42 582 848 6

Etapa II	*Cantidad*
Total de buques incluidos	25
Total de buques traslados fuera de la CMR	10
Buques que todavía permanecen en la cuenca	15
Porcentaje de ejecución	42%

Fuente: ACUMAR 2016.

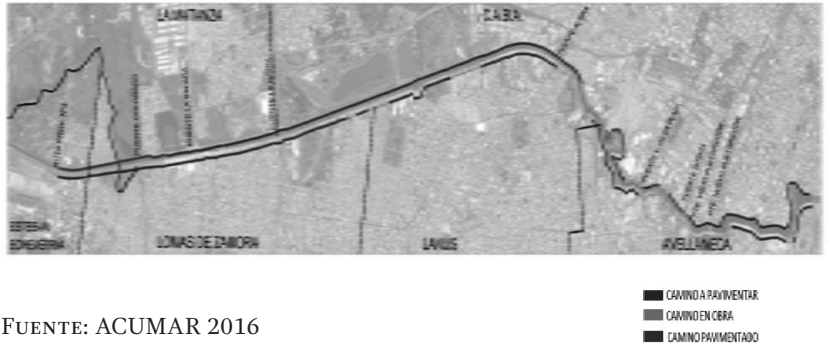
En esta tarea se ha avanzado de manera contundente, aunque no se removieron la totalidad de los buques, debido a que el remanente de estos requiere de la correspondiente intimación y autorización de remoción que depende de los tiempos judiciales.

Otro de los puntos incluidos en la limpieza de los márgenes consistía en liberar y pavimentar el camino de sirga.[297] Según datos aportados por la Autoridad de Cuenca, al comenzar las gestiones para la liberación del camino de sirga, en 2008, había un 55% de camino libre y un 40% de camino con pavimento. En el transcurso de nueve años, a diciembre de 2016, un 88% del camino se encontraba liberado y el 78% del camino estaba pavimentado. En ese lapso se liberó el 33% del camino de sirga y se pavimentó un 38%.[298]

[297] Este consiste en una franja libre de 35 metros libres en ambos márgenes.

[298] Disponible en *http://www.acumar.gov.ar/indicadores/1208/liberacion-y-pavimentacion-delcamino-de-sirga*

Gráfico 28. *Pavimentación camino de sirga del río MR*



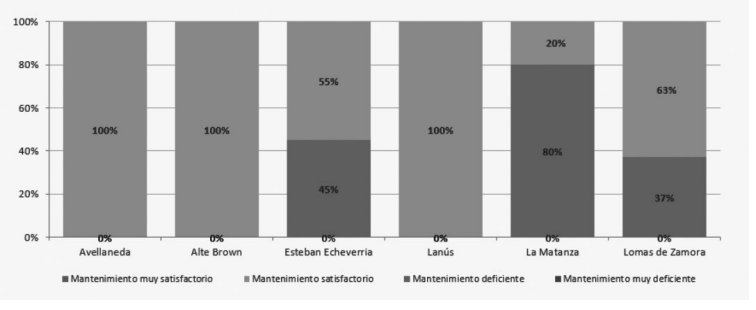
Fuente: ACUMAR 2016

La limpieza de márgenes, luego de su recuperación, debe preservarse; lo que incluye la creación de parques para uso recreativo que contribuyan al mejoramiento del ambiente de la cuenca y de la calidad de vida de sus habitantes.

Esta actividad se realizaba a través de un programa entre la ACUMAR y el ex Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, quien, a través del programa "Argentina trabaja" y las cooperativas que lo conforman, realizan las tareas de limpieza inicial, consistentes en saneamiento (desmalezado y control de vectores) y posterior mantenimiento.

Del gráfico a continuación se desprende cómo fue aumentando la superficie de limpieza inicial en los márgenes del río y cómo actualmente abarca casi la totalidad de los mismos.

Gráfico 29. *Porcentaje de longitud de márgenes con limpieza y sin limpieza inicial por jurisdicción en la CMR*



Fuente: ACUMAR 2019.

De los datos disponibles se puede concluir que, a partir de la intervención de la Corte, hubo un avance significativo en este punto, a diferencia de otros que pueden presentar una mayor complejidad y muestran avances más reducidos.

2.4.2.5. El control de la contaminación industrial en la CMR

La industrial constituye la mayor fuente de contaminación de la CMR. Los cursos de agua, el suelo y el aire son contaminados por los efluentes sólidos, líquidos y gaseosos que emanan de la enorme cantidad de industrias localizadas en la cuenca.

Si bien la mayor parte de estas se encuentran localizadas en la parte baja de la cuenca, especialmente dentro y en los alrededores del polo petroquímico Dock Sud y ACUBA, existen industrias radicadas en todo el riachuelo, e incluso en sus ríos y arroyos tributarios.

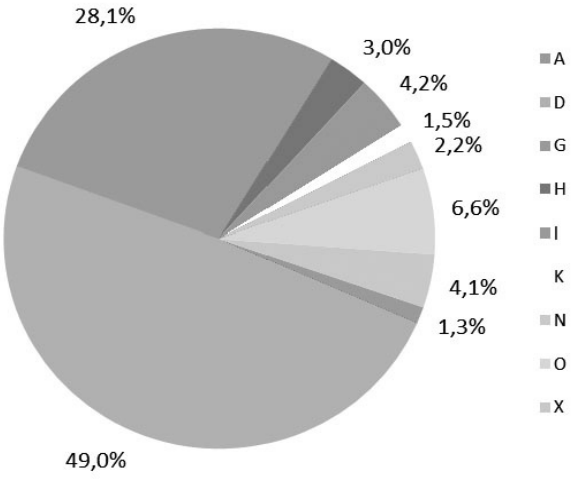
Según datos de la ACUMAR, hasta 2014, a partir del empadronamiento obligatorio iniciado en el 2010 y la implementación del Sistema Integral de la Cuenca Matanza-Riachuelo (SICMAR), se registraron alrededor de 23 400 establecimientos.

En dicho empadronamiento, la ACUMAR instituyó que son establecimientos industriales aquellos que se registran dentro de las letras A, B, C y D, según el código de Clasificación Industrial Internacional Uniforme.[299] Estos conforman un grupo de prioridad a la hora de realizar las tareas de fiscalización.

En el gráfico 30 pueden observarse cuáles son los rubros de los establecimientos que fueron empadronados.

[299] La clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) es la clasificación internacional de referencia de las actividades productivas realizada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas. Su propósito principal es ofrecer un conjunto de categorías de actividades que se pueda utilizar para la reunión y difusión de datos estadísticos de acuerdo con esas actividades.

Gráfico 30. *Establecimientos de la CMR empadronados por tipo de producción*



Fuente: ACUMAR 2014.

A: agricultura, ganadería, caza y silvicultura; D: industria manufacturera; G: comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos; H: servicios de hotelería y restaurantes; I: servicio de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones; K: servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler; N: servicios sociales y de salud; O: servicios comunitarios, sociales y personales N.C.P.; X: varios.

Muchos de estos establecimientos industriales utilizan metales pesados para su proceso de producción, como arsénico, cromo, mercurio, plomo y zinc, entre otros.[300] Estas industrias, que no fueron controladas durante décadas por las agencias estatales, son las que produjeron, conjuntamente con otros factores, el estado de contaminación actual de la cuenca. Esta situación de pasividad de las autoridades responsables obligó a la Corte a

[300] Todos estos metales pesados fueron encontrados en el agua del riachuelo por encima de los niveles permitidos por las normativas vigentes.

intervenir para desestabilizar y desbloquear a las jurisdicciones involucradas.

En la sentencia definitiva de 2008, el máximo tribunal impuso a la ACUMAR una serie de obligaciones con respecto al control de la contaminación industrial. Entre estas destacan: *a)* la realización de inspecciones a todas las empresas existentes en la cuenca; *b)* la identificación de aquellas que se consideren agentes contaminantes; *c)* la obligación de presentar un plan de reconversión industrial (PRI) para todas aquellas industrias identificadas como agentes contaminantes y su correspondiente aprobación por parte de la ACUMAR o, en su defecto, la orden de cese de vertidos, emisiones y disposiciones de sustancias contaminantes y la adopción de medidas de clausura total o parcial y/o traslado. La Corte, al mismo tiempo, hizo hincapié en dos puntos, el polo petroquímico Dock Sud y ACUBA, que son los lugares donde se agrupa la mayoría de los establecimientos que aportan la mayor cantidad de sustancias contaminantes a la cuenca.

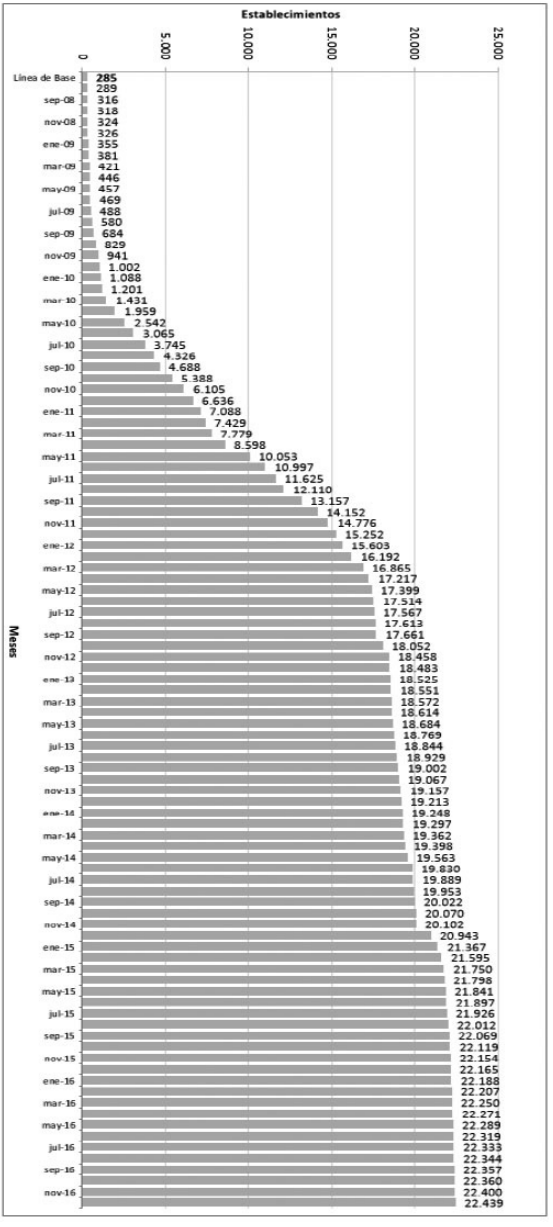
En una primera etapa, la ACUMAR comenzó a cumplir tímidamente con lo ordenado por el máximo tribunal. Justo después de las multas aplicadas por el juez de ejecución en el 2010 —por el continuo incumplimiento de las obligaciones que pesaban sobre el organismo—, y luego de la presentación del PISA 2010, se comenzaron a ver resultados.

A partir del nuevo reempadronamiento se cuenta con un número de establecimientos industriales acorde a la magnitud de la actividad que existe alrededor de la cuenca. Estos datos también permitieron que se comenzaran a implementar políticas de control y reconversión en todo ese universo a través de inspecciones[301] —que se hicieron habituales y se masificaron desde ese punto de inflexión—.

En el gráfico 31 puede observarse cómo a partir de 2010 las inspecciones a los establecimientos ubicados en la cuenca fueron aumentando de forma ininterrumpida.

[301] Actualmente, según datos de ACUMAR, cuentan con 46 inspectores, *http://www.acumar.gov.ar/pagina/221/inspectores*

Gráfico 31. *Evolución de establecimientos industriales fiscalizados*



Fuente: ACUMAR 2017.

Según la ACUMAR, para entender la evolución del gráfico es relevante indicar tres etapas respecto de las tareas de fiscalización encaradas por el organismo:

> [...] en la primera, se evidencia la incorporación de establecimientos al padrón, por lo que se observa un lento crecimiento en el número de fiscalizaciones; en la segunda etapa, se focalizaron los recursos en la fiscalización de los establecimientos, observando un notable incremento en los establecimientos fiscalizados; en la tercera etapa, se realiza el seguimiento de los establecimientos cuyos PRI han sido aprobados, por lo que se visualiza una meseta en la velocidad de avance de la fracción fiscalizada respecto al total empadronado, ya que la mayor parte del padrón ha sido fiscalizada.[302]

Una vez realizado el empadronamiento, el trabajo de los inspectores consistió en determinar cuáles de los establecimientos debían ser considerados como un agente contaminante de la cuenca.

El gráfico 32 muestra la evolución de los establecimientos industriales declarados como agentes contaminantes y que fueron notificados por la Autoridad de Cuenca.

A partir de la presentación del PISA 2010, el número de establecimientos declarados como agentes contaminantes por medio de una resolución de la ACUMAR fue aumentando de manera ininterrumpida, lo que muestra, igualmente, un impacto directo de la intervención de la Corte en este punto.

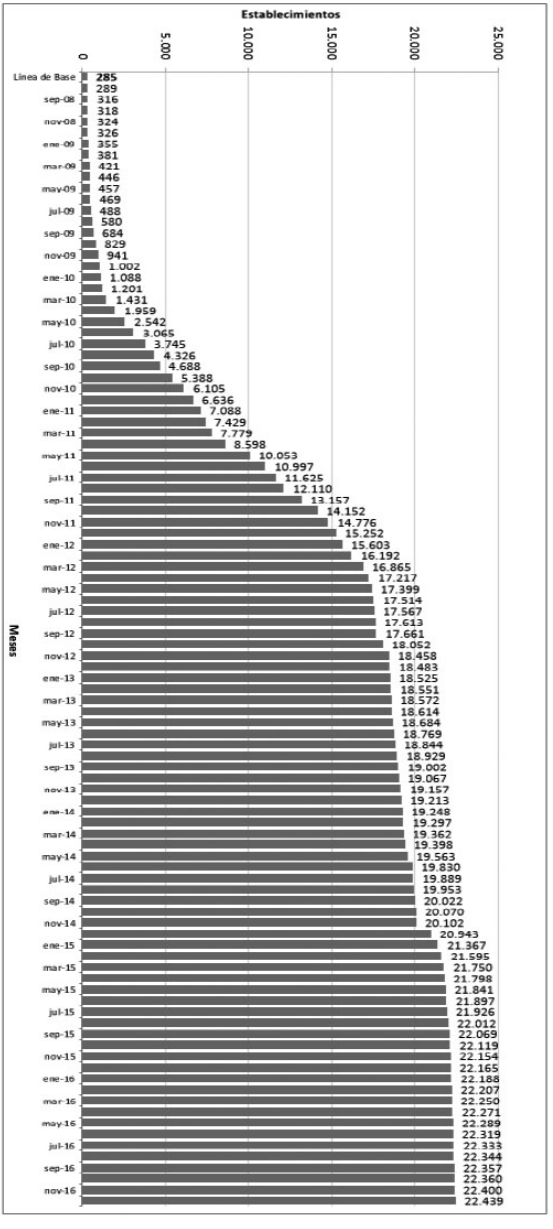
Una vez que una empresa es declarada como agente contaminante, debe presentar ante la ACUMAR un PRI, el cual debe cumplir con la normativa vigente. Una vez que la Autoridad de Cuenca lo aprueba, este es inspeccionado a fin de verificar su cumplimiento.

En el gráfico 33 se detalla la cantidad de establecimientos que fueron considerados agentes contaminantes y que, luego de presentar un PRI, fueron exitosamente reconvertidos para cumplir con la normativa impulsada por la ACUMAR.

---

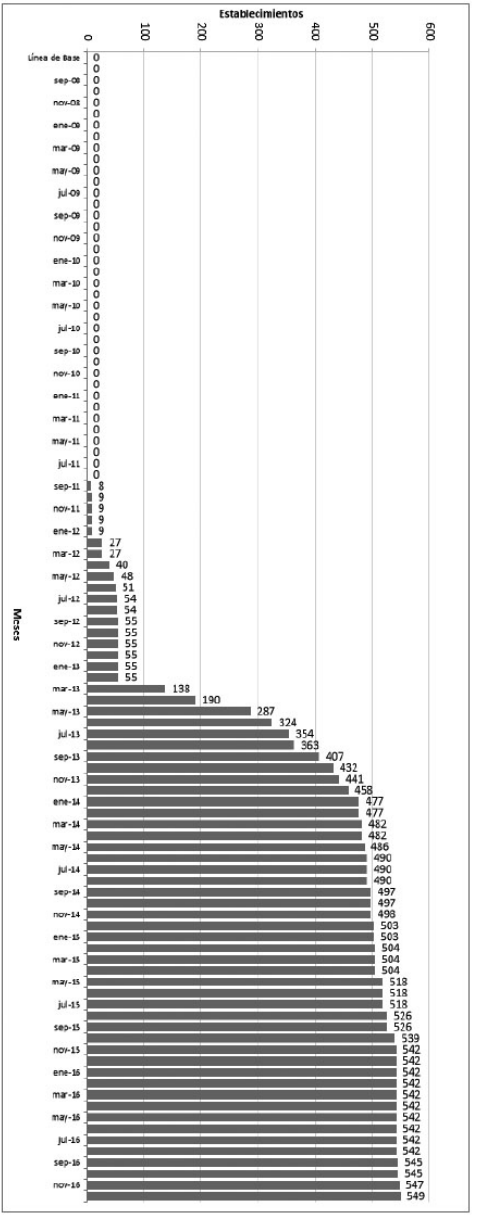
[302] Disponible en *http://www.acumar.gov.ar/indicadores/1161/evolucion-de-establecimientos-fiscalizados*

Gráfico 32. *Evolución de los establecimientos declarados como agentes contaminantes notificados*



Fuente: ACUMAR 2017.

Gráfico 33. *Evolución de establecimientos industriales reconvertidos*



Fuente: ACUMAR 2017.

Desde el 2012 se produjo una evolución significativa de establecimientos que finalizaron sus PRI aprobados, cumpliendo con todas las actividades previstas, con la normativa vigente, y que son, por tanto, considerados como establecimientos reconvertidos. A fines de 2016, según estos datos, dichos establecimientos alcanzan una cantidad de 549.

Los establecimientos que no cumplan con el PRI, como aquellos que sean declarados agentes contaminantes y no propongan un PRI, pueden ser clausurados preventiva o permanentemente por la ACUMAR por no cumplir con las normas ambientales vigentes.

En el gráfico 34 puede observarse que la clausura de los establecimientos declarados agentes contaminantes también fue en ascenso de manera ininterrumpida a partir de 2010.

A finales de 2016, los establecimientos industriales clausurados ascendieron a 1 219. Aunque es un número importante, parecería no ser suficiente para transformar la realidad de la cuenca.

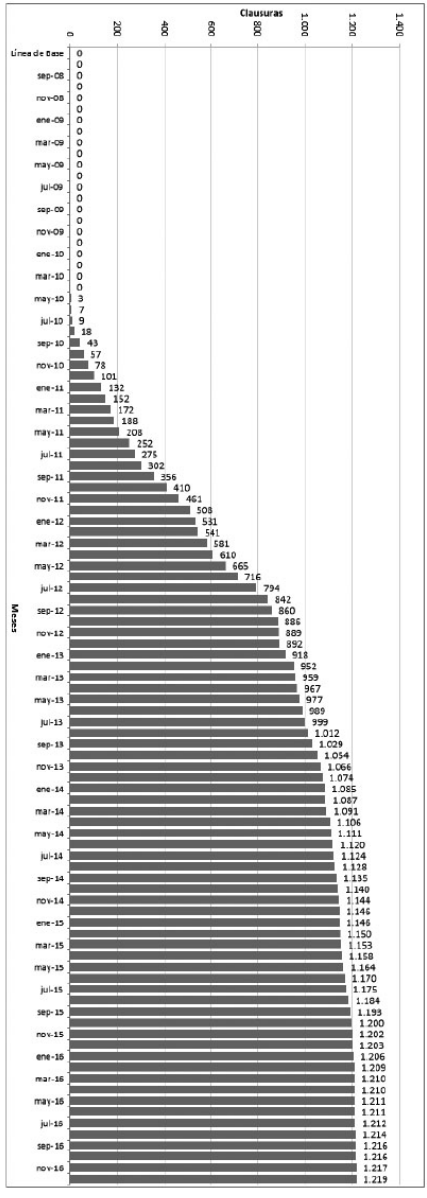
Los últimos datos de la ACUMAR muestran lo siguiente gráfico 35:

El Cuerpo Colegiado fue muy crítico con la normativa referida a los vertidos de efluentes creada por la ACUMAR. Para este, las resoluciones 1/2007, 3/2009 y 366/2010, que disponían los límites admisibles para las descargas de efluentes líquidos y los usos y objetivos de calidad del agua,

> [...] se encontraban en abierta contradicción con la búsqueda de mejoras en la calidad de agua del Riachuelo y el efectivo control de la contaminación, por cuanto establecen que el objetivo de calidad de agua para alcanzar en el mediano plazo solo permitirá su uso para actividades recreativas pasivas, es decir sin contacto con el agua. Por otra parte, los parámetros de vertidos fijados por estas normas tendían a consolidar un sistema de contaminación controlada/tolerada, que permitía a las empresas volcar una gran cantidad de contaminantes en tanto los mismos se encuentren debidamente diluidos en agua.[303]

[303] Nápoli, Andrés y García Espil, Javier, 2013, p. 213.

Gráfico 34. *Evolución de establecimientos por clausura efectiva (tanto preventiva como por PRI y tanto total como parcial)*



Fuente: ACUMAR 2017.

Gráfico 35. *Evolución de establecimientos ambientalmente adecuados*

Año	*Trimestre*	*EAA*	*AC*	*Acumulado*		*%*
				EAA	*AC*	*EAA*
2008	1er	—	—	—	—	—
	2do	—	—	—	—	—
	3ro	0	0	0	0	0.00
	4to	0	0	0	0	0.00
2009	1er	0	0	0	0	0.00
	2do	0	0	0	0	0.00
	3ro	0	15	0	15	0.00
	4to	0	28	0	43	0.00
2010	1er	0	14	0	57	0.00
	2do	0	53	0	110	0.00
	3ro	0	10	0	213	0.00
	4to	0	120	0	333	0.00
2011	1er	0	35	0	368	0.00
	2do	0	133	0	501	0.00
	3ro	5	91	5	592	0.84
	4to	1	97	6	689	0.87
2012	1er	16	180	22	869	2.5
	2do	20	64	42	933	4.50
	3ro	5	74	47	1007	4.67
	4to	1	35	48	1042	4.61
2013	1er	51	15	99	1057	9.37
	2do	111	10	210	1067	19.68
	3ro	77	37	287	1104	26.00
	4to	53	43	340	1147	29.64
2014	1er	25	13	365	1160	31.47
	2do	8	21	373	1181	31.58
	3ro	10	21	383	1202	31.86
	4to	8	30	391	1232	31.74

Año	*Trimestre*	*EAA*	*AC*	*Acumulado*		*%*
				EAA	*AC*	*EAA*
2015	1er	11	29	402	1261	31.88
	2do	17	24	419	1285	32.61
	3ro	9	29	428	1314	32.57
	4to	16	14	444	1328	33.43
2016	1er	0	0	444	1328	33.43
	2do	0	0	4444	1328	33.43
	3ro	5	12	449	1340	33.51
	4to	8	17	457	1357	33.68
2017	1er	0	3	457	1360	33.60
	2do	3	2	460	1362	33.77
	3ro	21	4	481	1366	35.21
	4to	20	10	501	1376	36.41
2018	1er	27	7	528	1383	38.18
	2do	16	2	544	1385	39.28
	3ro	7	0	551	1385	39.78
	4to	5	4	556	1389	40.03
2019	1er	5	3	561	1392	40.30
	2do	7	2	568	1394	40.75

EAA Establecimientos ambientalmente adecuados
AC Agentes contaminante

Fuente: ACUMAR 2019.

Esta normativa no contempló una gradualidad con metas a corto y largo plazo que permitiese ir mejorando el estado de los cursos de agua. Asimismo, homogeneizó el tratamiento de la cuenca estableciendo una meta común respecto a la totalidad de esta, cuando los estudios dan cuenta de que existe una marcada heterogeneidad en el estado de los cursos de agua en la cuenca alta, media y baja, y que los usos que se le pueden dar a la misma difieren en razón de qué sectores de la cuenca alta se encuentran habilitados, inclusive, para realizar actividades activas.[304]

[304] Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., *cit.*, p. 16

La aplicación de esta normativa podría llevar a la paradoja de que, aun reconvertidos los establecimientos declarados agentes contaminantes, la CMR siga tan contaminada como lo está en la actualidad. Ante esta situación, el Cuerpo Colegiado solicitó a la ACUMAR y al juez de ejecución de la sentencia que reformulase el sistema de control y vertido de efluentes para que el riachuelo pueda descontaminarse de forma paulatina.[305]

Tomando las críticas realizadas por el Cuerpo Colegiado, la Autoridad de Cuenca decidió finalmente modificar esta normativa y adaptarla a parámetros más adecuados. Estos permitirían ir en dirección al saneamiento real de los cursos de agua de la CMR.

Mediante la resolución 46/2017 se modificó la normativa que estuvo vigente hasta ese momento y que fue enérgicamente criticada por el Cuerpo Colegiado. Esta contempla, entre otras cosas:

i) Hacer prevalecer un criterio que implique condiciones de vertido más restrictivas.
ii) Prohibir la dilución proveniente de una red de provisión de agua potable, acuífero, de un curso de agua superficial, sistema de refrigeración abierta o de cualquier otra fuente, a efectos de disminuir la concentración de los parámetros de calidad del vertido de efluentes líquidos.
iii) Contemplar la situación específica de cada subcuenca, poniendo plazos y metas diferenciadas para cada una de ellas.
iv) Tomar en cuenta distintos usos para los cursos de agua, posibilitando el uso de estos para actividades activas y recreativas, incluso con contacto de agua, a medida de que el saneamiento vaya dando resultados.

La aplicación de esta normativa modificará ciertamente los datos aportados en esta sección, por lo que esperamos que en el corto plazo exista una cantidad mayor de empresas con PRI. En caso contrario, debería crecer el número de clausuras.

Para implementar esta nueva normativa se necesitarán más recursos, mayor coordinación entre las distintas jurisdicciones y organismos responsables y, sobre todo, un nuevo diagnóstico

[305] Nápoli, Andrés y García Espil, Javier, 2013, p. 213.

de los establecimientos industriales de la cuenca en función de estos nuevos parámetros que permitan diseñar incentivos para la reconversión de las empresas que sean declaradas agentes contaminantes bajo esta nueva normativa.

a) La situación del polo petroquímico Dock Sud y ACUBA

El polo petroquímico Dock Sud y ACUBA constituyen los dos puntos más críticos de contaminación ambiental de la cuenca, debido a la cantidad de establecimientos industriales que allí se encuentran y a que trabajan, en general, con residuos altamente contaminantes que son arrojados a los cursos de agua de la cuenca, normalmente sin tratamiento previo. Estos contaminan igualmente la tierra, las napas subterráneas y el aire a través de gases contaminantes.

El polo Dock Sud está emplazado en un área reducida entre: una autopista, el río de La Plata, un relleno sanitario y el canal Sarandí. Dentro de este, se agrupan un conjunto de industrias que realizan actividades riesgosas, un activo puerto comercial y miles de metros cúbicos de sustancias inflamables y volátiles.[306]

A escasos metros se encuentra Villa Inflamable, un asentamiento construido sobre un humedal rellenado con barros contaminados, poco más allá el barrio de Dock Sud, la ciudad de Avellaneda y La Boca. La causa *Mendoza* nació justamente a partir de la problemática que sufren continuamente habitantes de este barrio y profesionales que allí trabajan, como consecuencia de los altísimos niveles de contaminación que estas empresas producen.

Uno de los puntos de la sentencia de la CSJN de 2008 tiene que ver con la presentación de un proyecto de reconversión industrial para la adecuación ambiental del polo petroquímico de Dock Sud, las empresas involucradas y la relocalización de la población afectada, que debe contar con etapas y plazos de cumplimiento.

Según un informe de Greenpeace de 2015, en todas las refinerías ubicadas en este polo se detectó lo que se conoce como

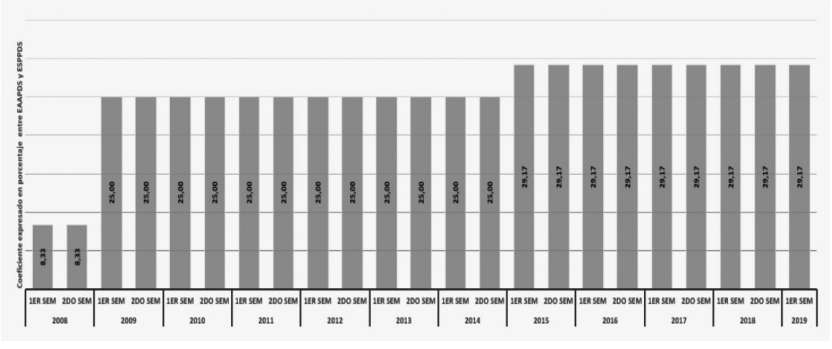
[306] Nápoli, Andrés y García Espil, Javier, 2011, p. 191.

"fase liviana no acuosa": "Esta consiste en la forma de contaminación más peligrosa y tóxica de la contaminación por hidrocarburos. Se genera por derrames de diferentes tipos de productos de refinación del petróleo (nafta, gasoil, químicos, lubricantes etc.) sobre suelos y aguas subterráneas. Además, potencia los riesgos de inflamabilidad y deflagración, dependiendo del tipo de hidrocarburos presente".[307]

Aunque en el 2010 la ACUMAR presentó el Plan Maestro y de Reordenamiento Territorial del Puerto Dock Sud, se avanzó muy poco en la relocalización o reconversión de las empresas que se encuentran en el polo, y que continúan siendo altamente contaminantes.[308]

En el gráfico 36 puede observarse lo poco que se hizo con respecto a la reconversión o relocalización de las empresas que fueron declaradas como altamente contaminantes en el polo petroquímico Dock Sud.

Gráfico 36. *Porcentaje de establecimientos críticos identificados y adecuados en polo Dock Sud*



Fuente: ACUMAR 2019.

307 Greenpeace, *Polo petroquímico Dock Sud. La contaminación que no se ve*, 2015, p. 47, *http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/graphics/2015/Riachuelo/Polo_Petroquimico_Dock_Sud_La_contaminacion_que_no_se_ve.pdf*

308 *Idem* y, además, véase Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., *cit*., pp. 25 y ss.

Como se desprende del gráfico, solo un 29% de estos establecimientos fue reconvertido de forma efectiva. El problema es que no se cuenta con datos claros sobre cuáles son los establecimientos, los planes de reconversión presentados y, sobre todo, cuáles serán las medidas que tomarán para contrarrestar el elevado nivel de contaminación que vienen produciendo.

En uno de sus informes, el Cuerpo Colegiado sostiene que

> [...] no se resolvieron los principales problemas que se suscitan en esta área. Por un lado, no se logró reconvertir a los 15 agentes contaminantes declarados dentro del puerto. Otros establecimientos reconvirtieron su actividad, principalmente almacenadores químicos pasaron a ser almacenadores de hidrocarburos; lo que no reduce su nivel de complejidad ambiental, a la vez que se carece de evaluaciones del impacto ambiental acumulativo que podrían conllevar sus actividades.[309]

El polo industrial ACUBA, ubicado en el partido de Lanús, presenta problemáticas similares en una escala menor. El Parque Industrial para Curtidos de la zona de Lanús fue diseñado para dar una solución a la contaminación generada por este sector, por ser considerada como una de las actividades críticas debido a su capacidad de generación de vertidos industriales con alta carga orgánica y tóxica, como el cromo y sulfuros.

Según datos de la Autoridad de Cuenca, el Parque Industrial Curtidor de Lanús (ACUBA) se encuentra actualmente en etapa de rediseño, por lo que, transcurridos nueve años del fallo de la Corte, aún no se comienza a construir una obra que aporte una solución para este sector.

De lo expuesto puede concluirse que en este punto se ha avanzado de forma muy dispar. Los datos muestran que desde la intervención de la Corte se ha roto la inercia de la pasividad de las agencias estatales y se ha comenzado a ver resultados positivos en cuanto al control de los establecimientos industriales considerados agentes contaminantes. Aunque se avanzó en la di-

[309] Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., *cit.,* p. 25.

rección correcta con el dictado de la resolución 47/2017, aún queda mucho por hacer, especialmente con respecto a los dos lugares donde se encuentran las empresas que producen los mayores niveles de contaminación de la cuenca, es decir, el polo petroquímico Dock Sud y ACUBA.

Lo cierto es que las autoridades competentes, sobre todo la ACUMAR, deberían tomar medidas que permitan generar incentivos y mecanismos a largo plazo para que las empresas sean parte del esquema organizativo institucional. Deberían ser incorporadas a un ámbito de monitoreo y seguimiento público, con la idea de que se transformen en actores sociales responsables de la contaminación que generan y se conviertan, más que en parte del problema, en parte de la solución.[310]

2.4.2.6. La urbanización y relocalización de villas y asentamientos precarios en situación de riesgo ambiental en la CMR

La Constitución nacional[311] y numerosos instrumentos internacionales sobre derechos humanos[312] reconocen el derecho a una vivienda adecuada como un derecho humano. Un grave problema que existe en las grandes urbes, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la zona metropolitana, consiste en la propagación de asentamientos precarios en lugares donde no se encuentran

310 Merlinsky, Gabriela, *op. cit*., p. 147.

311 El art. 14 bis de la CN establece que el Estado otorgará el acceso a una vivienda digna.

312 Algunos de estos instrumentos son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, los Convenios Nº 117 y 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

garantizadas las condiciones mínimas de habitabilidad. Esto se ve agravado en la CMR, dados los elevados niveles de contaminación donde se localizan estos asentamientos.

La Corte ordenó a la ACUMAR la "presentación en forma pública del estado de avance y estimación de plazos de las iniciativas previstas en el Convenio Marco Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios - Saneamiento de la Cuenca Riachuelo-Matanza - Primera Etapa, del 21 de noviembre de 2006".[313] Asimismo, hizo énfasis en que debía darse prioridad a las soluciones habitacionales de aquellas familias ubicadas sobre rellenos de basurales y en el barrio Villa Inflamable, debido a su crítica situación socio-ambiental.[314]

Siguiendo estas directivas, la ACUMAR, en el PISA 2010, se comprometió a "dar solución a la situación de precariedad habitacional de las familias residentes en villas y asentamientos [...], lo que supone no solo la mejora del aspecto restringido de la vivienda, sino del conjunto de bienes y servicios [...] cuya función es satisfacer las necesidades y expectativas de refugio, soporte, identificación e inserción social de las familias".[315] En ese orden de ideas, suscribió, con las jurisdicciones condenadas y municipios de la CMR, un Convenio Marco para el Cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, segunda y última etapa (Convenio Marco 2010).

Este convenio prevé completar las soluciones habitacionales pendientes del mencionado Convenio Marco 2006, que contemplaba la construcción de 10 475 módulos habitacionales y llevar el número a 17 771.

Si bien la creación de este convenio implica un avance con respecto a la situación anterior al fallo, el Cuerpo Colegiado avizoró que la cantidad de soluciones habitacionales podría ser in-

313 CSJN, sentencia de 8 de julio de 2008, cdo. 17, punto 10.

314 Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., *cit*., p. 44.

315 Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PISA), línea de acción 5.8.

suficiente. Al no existir una línea de base clara de hogares expuestos a niveles de contaminación elevados que identifique adecuadamente la cantidad de asentamientos o villas que se encuentran en esta situación, no es posible evaluar si este número de soluciones habitacionales será suficiente.[316]

El gráfico 37 muestra la importante divergencia que existe entre los barrios incluidos en el PISA según las distintas fuentes. Esto corrobora la falta de estudios específicos que indiquen, de forma cierta, los barrios y hogares que se encuentran en situación crítica. Cuando describimos el efecto cocreador de políticas públicas de la Corte destacamos la importancia que tiene la información previa en el diseño de una política y la relación que existe entre esta y el éxito o fracaso de una política pública.

Esta disparidad y déficit de información permitió que se originaran situaciones problemáticas, ya que, en muchos casos, no se dio prioridad a los asentamientos precarios con mayores necesidades. Por ejemplo, en algunos municipios se dio preferencia a barrios que estaban ya consolidados, con trazados de calles y algunos servicios ya disponibles, como el Barrio Sarmiento en el partido de Esteban Echeverría, por sobre otros con viviendas muy precarias en terrenos con pasivos ambientales importantes, que se encuentran en zonas inundables o son lindantes con industrias altamente contaminantes y carecen, además, de acceso a agua potable y cloacas.[317]

De todas maneras, a pesar de estos inconvenientes, se vieron avances en la cantidad de módulos habitacionales construidos, que se han ido incrementando año con año, aunque no con la celeridad necesaria para resolver los casos más críticos. En el gráfico 38 se detalla información sobre cuántos módulos habitacionales terminados hay, los que se encuentran en ejecución o a iniciar, en formulación y sobre los que no existe, hasta el momento, ninguna gestión.

316 Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., *cit*., p. 45.

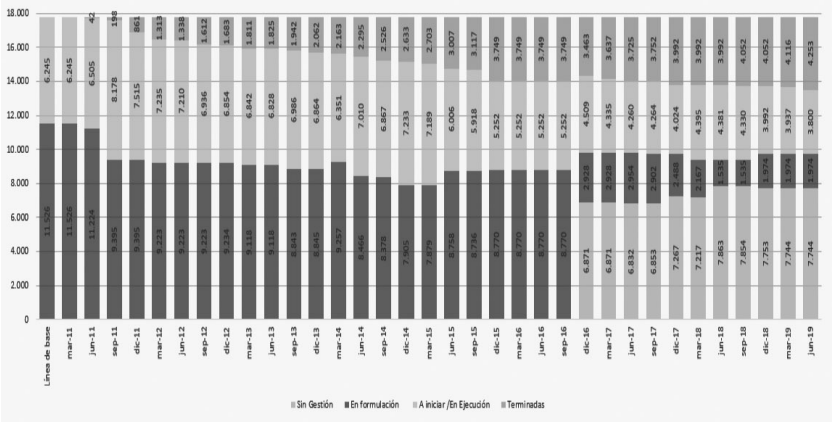
317 *Idem*.

Gráfico 37. *Barrios de Avellaneda incluidos en el PISA según distintas fuentes*

Barrios incluidos	Fuente				
	Convenio 2006 hasta PISA 2009	Convenio 2010	Informe de la Municipalidad de Avellaneda, presentado por ACUMAR el 11/06/2014	Presentación Municipalidad de Avellaneda 10/02/2015 (acciones de concientiación)	Planilla de estado de proyectos de la SSUVyAP aportada por AUCMAR por AUCMAR el 16/04/2015
Villa Inflamable					
Isla Maciel					
Villa Tranquilla					
Gerli					
Villa Azul					
Puente Agüero					
Los Cardales					
Madariaga					
Foco Pitagoras					
Honor y Dignidad					
7 de Enero					
Mujeres Argentinas					
San Lorenzo					
La Saladita					
Villa Corina					
San Martín					
Foco Plaza Ucrania					
Campichuelo					
Pte Bosch					

Fuente: Cuerpo Colegiado 2015.

Gráfico 38. *Avances en la construcción de soluciones habitacionales de la CMR*



Fuente: ACUMAR 2019.

En el último tramo del gráfico se agregó una variable extra con respecto a los años anteriores, referida a los proyectos que antes integraban la categoría "en formulación". Estos fueron subdivididos en "sin gestión" y "en formulación". Según la Autoridad de Cuenca, este cambio

> [...] serviría para diferenciar aquellos proyectos para los cuales la jurisdicción, que actúa como Unidad Ejecutora, ya presentó un proyecto para evaluar, formular y aprobar su financiamiento, de aquellos que aún no lo han hecho. Esta diferenciación permitirá registrar el avance de aquellas tareas que no son estrictamente de ejecución de obra pero que resultan vitales para iniciar compromisos de cumplimiento de la meta que hoy son las 17.771.[318]

De los datos presentados en el cuadro se desprende que, a junio de 2019, se contabilizaban 4 253 soluciones habitacionales terminadas y entregadas; 3 800 soluciones habitacionales estaban por iniciar o en ejecución; 1 974 se encontraban en estado de formulación, y un total de 7 744 sin gestión. Este último dato

318 Disponible en *http://www.acumar.gov.ar/indicadores/3634/soluciones-habitacionales-en-relacion-al-plan-de-viviendas-2010*

debería servir para que la Corte y el Cuerpo Colegiado soliciten una mayor celeridad en los plazos de construcción de viviendas, especialmente para aquellos barrios que se indicaron como prioritarios.

Esta demora en concretar las soluciones habitacionales trae aparejados problemas de diversa índole, principalmente la profundización de situaciones que implican un elevado riesgo ambiental, sobre todo en barrios como Villa Inflamable, que, hasta la fecha, no fue relocalizado a pesar de ser uno de los lugares marcados como prioritarios por la Corte.

Con respecto al estado de las soluciones habitacionales ya entregadas, el Cuerpo Colegiado también comprobó algunos problemas:

> Muchos de los predios evidenciaron fallas estructurales, vicios ocultos e incumplimientos de las normas de construcción. Se corroboraron faltas de conexión a la red de gas y de saneamiento cloacal, deficiencias en el aislamiento térmico y de humedad, y ausencia de ventilación en el sector de calefones. En algunos de los complejos, incluso, se registraron caídas de cielorrasos e incendios.[319]

Asimismo, en muchos casos, las viviendas no resultaron apropiadas para sus habitantes, ya que, al no haberse previsto mecanismos de consulta previa y participación de las familias que debían trasladarse, no se contemplaron sus necesidades. Por ejemplo, las nuevas soluciones habitacionales carecen de un lugar para guardar herramientas, para acopiar materiales o, por ejemplo, para ubicar a los caballos, en aquellos casos de familias que trabajan con carros.[320]

Los resultados más graves se dieron en situaciones donde se produjeron desajustes extremos entre las necesidades de las familias y la política pública implementada. Esto llevó a que, en algunos casos, familias que habían sido relocalizadas —lo que debió haber provocado una mejoría en sus derechos— hayan re-

[319] Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., *cit*., p. 49.

[320] *Idem*.

gresado a sus barrios de origen, aun sabiendo los riesgos ambientales y las condiciones habitacionales precarias que esa decisión implicaba.[321]

Para evitar estas situaciones, se debe cumplir con el derecho de las familias a participar en las políticas de relocalización, para que puedan darse de acuerdo con sus necesidades.

En relación con este punto, la Corte, en un fallo de 2012, ordenó a la ACUMAR: "deberá supervisarse el traslado de los vecinos de Villa Inflamable, resguardando su derecho a participar en las decisiones que las autoridades encargadas adopten en el curso del proceso de reubicación".[322]

El acceso a la información y la participación social en el diseño de este tipo de políticas públicas resulta indispensable para evitar profundizar los sacrificios y situaciones no deseadas que implican una relocalización forzada. Este derecho no debe confundirse con el mero hecho de informar a las familias cuáles serán los lugares donde serán relocalizados. Por el contrario, implica el pleno involucramiento de estas en el diseño de la política a través de reuniones y mesas de trabajo, donde puedan aportar ideas, aclarar sus dudas y, sobre todo, mostrar cuáles son sus necesidades. Estas deben tenerse en cuenta para que el traslado sea exitoso y no ocurran situaciones como las mencionadas.

A pesar de la orden de la Corte y de que, en el convenio mencionado de 2010, los municipios se obligaron a "crear por acto administrativo comisiones vecinales coordinadas por personal idóneo que articulen con los vecinos acciones de consenso en el proceso de urbanización",[323] el Cuerpo Colegiado aún observa serios déficits en este punto. En la gran mayoría de los casos, "la

321 Según el Cuerpo Colegiado, este fenómeno sucedió en las primeras relocalizaciones realizadas en Almirante Brown (Barrio 2 de Abril, relocalizado en el Barrio Ministro Rivadavia) y algunas relocalizaciones de urgencia de Villa Inflamable (Avellaneda), y en las relocalizaciones en la CABA, específicamente en el caso de la Villa 21-24 (relocalizada en el barrio Padre Mujica). Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., *cit.*, p. 50.

322 CSJN, sentencia 19 de diciembre de 2012, cdo. 6.

323 Convenio, art. 3, inc.

ubicación de las viviendas de destino fue escogida por las jurisdicciones locales y comunicada a los afectados como un hecho consumado".[324] Esta situación contraría lo ordenado por la Corte, lo firmado por las jurisdicciones obligadas y la ACUMAR, y lo reclamado por el Cuerpo Colegiado.[325]

En este panorama, una excepción fue la Villa 21-24 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este caso, se acordó un perímetro y se identificaron posibles inmuebles de manera conjunta con las familias a relocalizar, situación que, posteriormente, fue legitimada a través de la aprobación de una ley, con lo que ello implica.[326] Procesos dialógicos como estos son los que deberían replicarse en otros barrios que necesiten ser reubicados.

Otro caso paradigmático es Villa Inflamable, tal vez el más problemático de todos debido al gravísimo pasivo ambiental que posee y a las industrias altamente contaminantes que cohabitan a diario con el barrio.

El 14 de noviembre de 2012 se celebró la primera reunión entre los vecinos de la villa, las autoridades del municipio de Avellaneda y las de la ACUMAR, dando inicio a lo que se denominó "mesa de trabajo". Esta se reunió los días 4 de enero, 5 de febrero,

---

324 Informe Cuerpo Colegiado, *cit*., p. 48.

325 Esto lleva a que las jurisdicciones involucradas "avancen en la definición de complejos habitacionales que en ocasiones son rechazados por los/as afectados/as (por ejemplo, el Barrio Alianza es objetado por un sector de los vecinos de Villa Inflamable —Avellaneda— debido al histórico enfrentamiento que sostienen con vecindarios linderos al mismo y el riesgo que ello implica en su seguridad). También se ofrecieron soluciones únicas, que no atienden preocupaciones razonables de los vecinos (por ejemplo, en el Asentamiento Lamadrid —CABA— se ofrecieron créditos que no conforman a todos los involucrados). Y se impusieron complejos de viviendas ubicados lejos de los lugares de origen, debilitándose sustantivamente los lazos sociales, con consecuentes dificultades en el cuidado de los niños, acceso a comedores comunitarios, transporte al trabajo, asistencia a centros de salud, etcétera". Cuerpo Colegiado, Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación..., *cit*. pp. 47 y 48.

326 La ley contempla la relocalización de unas 1 300 familias que viven a la orilla del Riachuelo, en el Camino de Sirga, en cinco predios que pertenecen a la Ciudad de Buenos Aires.

5 de marzo y 8 de abril, abordándose temas como el proceso de relocalización del barrio y las condiciones de exposición a riesgos ambientales de la población.[327]

Lo cierto es que se avanzó poco en la relocalización de este barrio, que es uno de los puntos prioritarios de la sentencia. Esto muestra que, al menos en este caso, el efecto de la intervención de la Corte, si bien produjo un desbloqueo y permitió que se comenzara a diseñar un plan de relocalización, fue parcial y aún está lejos de ser exitoso.

2.4.3. El efecto simbólico sobre la población de la CMR

Previamente se describieron algunos efectos simbólicos relacionados con las organizaciones especializadas de derechos humanos, quienes se convirtieron en una parte central del proceso, y otros, como el efecto de relegitimación de la Corte.

Según Puga, la "expropiación judicial" solo parece haber garantizado la participación de las organizaciones de derechos humanos y minimizado la de las organizaciones de base y los demandantes.[328] Es por ello que en este punto intentaré desentrañar, aunque no sin dificultades, si se produjeron también efectos simbólicos sobre las personas que sufren cotidianamente la contaminación de la CMR, sobre todo aquellas que viven en asentamientos precarios o villas y se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad.

La imposibilidad material de concretar un trabajo de campo cualitativo amplio, basado en la realización de encuestas a un número determinado de habitantes de la CMR que aporten datos concretos y suficientes para demostrar si se produjeron o no efectos simbólicos a gran escala a partir del fallo, sumado a las realidades disímiles en las que viven los millones de personas

[327] Esta información se desprende del escrito presentado por el defensor del Pueblo de la Nación al Juzgado Federal Criminal y Correccional N° 2 el 5 de julio de 2013.

[328] Puga, Mariela, *op. cit*.

que la habitan, no permitirá lograr un estudio lo suficientemente certero a la hora de describir este efecto.

De todas maneras, considero de gran importancia abordar este efecto. En primer lugar porque, en general, las sociedades reaccionan a los problemas ambientales a través de un conjunto de mediaciones simbólicas que se producen conjuntamente con la forma en que las instituciones definen a una determinada problemática.

En segundo lugar porque, para lograr que se active la percepción del peligro ambiental, deben mediar complejos mecanismos sociales que consideren una situación como peligrosa y, al mismo tiempo, que las instituciones legitimen esa peligrosidad a través de distintas acciones.[329] De esto se desprende la importancia de esclarecer si en el caso se produjeron este tipo de efectos y, por consiguiente, si se logró empoderar, de alguna manera, a la población más vulnerable de la cuenca.

Entonces, se procura detectar si la intervención de la Corte produjo estas alertas, permitiéndole a la población que se encuentra en un mayor nivel de desventaja tener otra visión de la problemática, empoderarse y, por tanto, luchar desde otro lugar por sus derechos. No obstante, se reconoce que el hecho de que se produzcan este tipo de efectos simbólicos en una parte importante de la población de la cuenca es complejo y dificultoso, debido a las realidades que le toca vivir a un gran porcentaje de esta, que debe enfocarse en prioridades inmediatas, como la búsqueda de trabajo, construir un hogar, alimentar a la familia, derivadas de su situación de vulnerabilidad.

Para intentar probar si se produjo este fenómeno contamos con algunos datos de investigaciones sociológicas previas, como la realizada por Auyero y Swistum[330] —sobre el sufrimiento am-

---

329 Douglas, Mary y Wildavsky, Aaron, *Risk and Culture. An essay on the selection of technological and environmental dangers*, Berkeley, University of California Press, 1982 y Pearce, Frank y Tombs, Steve, *Toxic Capitalism: Corporate Crime and the Chemical Industry*, Londres-Nueva York, Socio-legal Studies, Routledge, 2018.

330 Auyero, Javier y Swistun, Débora A., *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*, Buenos Aires, Paidós, 2008; Swistun, Débora, *Cuerpos abyectos.*

biental en Villa Inflamable—, el trabajo de Merlinsky[331] y el documental *La vuelta al río*,[332] entre otros. Estas fuentes permitirán demostrar que, al menos parcialmente, se produjeron algunos efectos simbólicos sobre la población de la cuenca. Estos podrán ser reafirmados mediante estudios etnográficos que procuren observar este efecto con mayor profundidad.

Lo interesante es, entonces, poder identificar situaciones de "ciudadanía insurgente", en términos de Holston,[333] que, a partir de la intervención de la Corte, reclame desde otro lugar sus derechos.

Según Andrés Nápoli, director ejecutivo de la FARN, que también forma parte del CC: "El fallo ha legitimado más a los afectados, hoy hay mayor legitimidad para el reclamo. Los afectados tienen más herramientas y se encuentran más empoderados, hay un valor simbólico, pero esto no produjo una masividad. La problemática del riachuelo es una problemática oculta, es difícil hacer que en ese sentido los afectados se empoderen".

Paisajes de contaminación y la corporización de la desigualdad ambiental, Santiago de Chile, Investigaciones Geográficas, núm. 56, 2018, pp. 100-113; Machado, Mercedes; Mantiñán, Luciano Martín y Grinberg, Silvia, "Relatos de infancias: nacer y vivir en las villas del sur global. Cartografía y devenir de la subjetividad en las sociedades contemporáneas", *Última Década,* Santiago de Chile, vol. 24, núm. 45, 2016.

331 Merlinsky, Gabriela, *op. cit*.; Merlinsky, Gabriela "Justicia ambiental y políticas de reconocimiento en Buenos Aires", *Perfiles Latinoamericanos*, México, vol. 26, núm. 51, 2018, pp. 241-263.

332 Este documental fue realizado en el marco del proyecto "Monitoreo social del saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo: fortaleciendo la voz y la acción local", que fue desarrollado por la FARN en forma conjunta con la Fundación Ciudad y el Foro del Periodismo Argentino (FOPEA), *http://www.lavueltaalrio.org/documental*

333 Holston utiliza este término para referirse a los reclamos que se producen en las periferias de las megaciudades de América Latina en torno a movimientos populares que exigen los mismos derechos y oportunidades que tienen las otras clases para acceder a los beneficios de la centralidad urbana, es decir, el acceso a vivienda digna, educación, salud e infraestructura en los niveles que reciben las otras clases sociales. Holston, James, "Insurgent Citizenship in an era of global urban peripheries", *City and Society*, vol. 21, num. 2, 2009, pp. 245-267.

El trabajo etnográfico de Auyero y Swistum también muestra cómo antes de la intervención de la Corte los habitantes de la Cueca enfrentaban un problema estructural, consistente en la imposibilidad de identificar al Estado, en el sentido de quién o quiénes debían hacerse cargo de sus problemáticas y de las vulneraciones de derechos que sufrían de forma cotidiana. Esto se advierte claramente cuando, ante un hecho puntual en el trabajo mencionado, "los vecinos expresaron su enojo por lo sucedido y sobre el hecho de que *acá nadie se hace cargo*".[334] (cursivas añadidas)

La intervención de la Corte contribuyó a aclarar e identificar quiénes son los responsables de implementar el PISA y, por tanto, quiénes deben intervenir ante los problemas de la población de la cuenca. Esto genera un efecto simbólico que tiene que ver con poner fin al desamparo y a la incertidumbre. Al menos desde lo simbólico, los habitantes de la cuenca saben que hoy existe un organismo responsable (la ACUMAR) y que se encuentran identificadas con mayor claridad las agencias estatales locales que deben hacerse cargo de sus problemas. Al mismo tiempo, perciben que forman parte de la agenda pública después de décadas de olvido.[335]

Otro asunto de importancia que genera un efecto simbólico más tiene que ver con el desasosiego que existía con respecto a la peligrosidad de la contaminación, teniendo en cuenta que la confusión y la incertidumbre son construidas socialmente.[336]

---

334 Auyero, Javier y Swistum, Débora A., *op. cit*., pp. 136 y 137.

335 En ese sentido, Auyero y Swistum manifiestan que "Los vecinos también están esperando que los abogados lleven novedades de las causas pendientes y que los jueces fallen a su favor. Esta espera, [...] es una de las maneras en la que los habitantes de Inflamable experimentan la sumisión a una realidad abrumadora, y para ellos difícil de modificar". *Ibidem,* pp. 167 y 168.

336 *Ibidem*, p. 157. En ese sentido, las intervenciones de los distintos actores tienen un peso diferencial que produce mayores o menores consecuencias. No es lo mismo la opinión de un vecino enojado que lo que diga la empresa Shell respecto a la contaminación; lo que diga un médico con respecto a la salud de la población o que se manifieste un colectivo importante de vecinos. Claramente, las consecuencias serían distintas, por eso la importancia del efecto simbólico que le permita a la mayor parte de la población empoderarse y luchar por sus derechos desde otros lugares. También véase

La investigación de Auyero y Swistum muestra la confusión que existía con respecto a esta:

> [...] Aun cuando los habitantes de Inflamable puedan hablar de contaminación, al momento de indicar las fuentes, la localización y los efectos en la salud, reina la confusión. Del petróleo por ejemplo se dice que contamina los cursos de agua, también se dice que no hace daño; se cree que la refinería es muy segura, o que es altamente contaminante, a la planta de Coque, se la ve como venenosa o inocua; Shell misma es vista como la planta más segura o como la peor de todas, dando regalos para tapar la contaminación.

La intervención de la Corte, la información generada a partir de esta, el hecho de que el traslado de Villa Inflamable y otros barrios con pasivos ambientales importantes sean prioritarios para el máximo tribunal, contribuyeron a eliminar estas confusiones.

Igualmente, la información generada a través del EFARS 2008 y los distintos estudios dirigidos a comprobar el estado de salud de los habitantes de los sectores más contaminados, así como la originada a través del control de industrias, que permitió que se declarase a una gran cantidad de establecimientos como agentes contaminantes y que fueran clausurados o reconvertidos a través del PRI, o se encuentran en procesos de reconversión, permitieron clarificar esta situación a los vecinos de la CMR. Ya no debería existir incertidumbre sobre el hecho de que la cuenca se encuentra altamente contaminada y que las industrias contaminan y ponen en situación de riesgo su salud.

Como sostiene Merlinsky, los pobladores se transforman en ciudadanos/as insurgentes que "hacen valer su conocimiento y se sienten autorizados para reclamar y oponerse a las amenazas que puedan afectar a su salud. Al cuestionar la autoridad exclusiva de expertos, [...] se asumen como portadores de un conocimiento válido, que permite abrir interrogantes sobre la calidad de vida, la salud y el bienestar de la comunidad".[337]

Bourdieu, Pierre, *Languge and Symbolic Power*, Cambridge, Harvard University Press, 1991.

337 Merlinsky, Gabriela, *op. cit*., p. 206.

Este fenómeno puede observarse en el marco del documental *La vuelta al río*, en el que Severo Clavijo[338] (quien realiza un trabajo fotográfico desde su departamento frente a la refinería de Shell) sostiene, sobre la contaminación producida por la empresa, que: "La fotografía tiene un valor irreprochable, porque es lo que se muestra y no lo que dice y da testimonio fiel de lo que verdaderamente ocurre, porque, de otra manera, ¿cómo hago?".

Este testimonio sirve para probar, desde lo simbólico, que esta ciudadanía insurgente ha comenzado a luchar y a probar la contaminación que producen los establecimientos industriales.

Además, respecto a qué valoración puede hacer del caso *Mendoza* y, por tanto, de la Corte, Clavijo responde: "¿Que pienso del fallo *Mendoza*? La Corte es una maravilla, yo tengo que aplaudir a la Corte cada cinco minutos, porque dio lugar a que la gente de la Cuenca Matanza-Riachuelo tuviese de dónde agarrarse para luchar por sus derechos".[339]

En definitiva, si bien no existe evidencia irrefutable sobre este efecto por los motivos expuestos, sí existen indicios importantes de que la intervención de la Corte produjo algún tipo de efecto simbólico —tal vez moderado— en las organizaciones de base y en la población más desaventajada. Este podría ser corroborado a través de estudios etnográficos que se direccionen a investigar con mayor profundidad este punto.

III. Conclusiones

En este capítulo, que constituye el núcleo de la investigación, en un primer momento se realizó la reconstrucción del *leading case* ambiental de Argentina: el caso sobre la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo. La selección se debió a que constituye un caso estructural que tiene ciertas características que,

338 Coordinador Pro Dock Sud y Cuenca Matanza-Riachuelo, extraído del documental *La vuelta al Río*.

339 *Idem*.

a priori, garantizaban que su estudio implicara un análisis novedoso en cuanto al abordaje dialógico que utilizó la Corte y a los efectos que su intervención continúa produciendo.

Las características de los casos estructurales consisten en afectar a un número amplio de personas que recurren a la justicia ante el sufrimiento causado por vulneraciones sistemáticas de sus derechos que no son resueltas por las agencias estatales responsables. Suelen involucrar a múltiples agencias estatales y, en este caso, a tres jurisdicciones. Además, implican el dictado de órdenes de ejecución complejas por un tribunal que precisa intervenir para desbloquear a las agencias estatales, buscando soluciones tendentes a resolver estos problemas estructurales. Por último, la sentencia constituye el punto de partida de un proceso continuado donde se van construyendo soluciones colectivas con la participación de todos los involucrados para resolver dichos problemas estructurales.

Otro punto importante que motivó la selección del caso tuvo que ver con el abordaje dialógico que la Corte utilizó para intentar encausar la enorme cantidad de aristas problemáticas que existían, y aún existen, en la etapa de implementación de la sentencia definitiva dictada.

En el capítulo anterior mencionamos que, según los estudios de Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, los casos estructurales que ostentan un mayor grado de éxito son aquellos que se caracterizaron como "jurisprudencia participativa empoderada", donde la intervención de un tribunal tiene como características una concepción de aplicabilidad fuerte de los DESCA que se encuentran en juego, la utilización de un remedio de carácter moderado y un mecanismo de monitoreo de cumplimiento de la sentencia fuerte.

El caso en análisis se enmarca dentro de esta tipología, por consistir la intervención de la Corte en un remedio moderado con una concepción fuerte de los DESCA en juego y la implementación de un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de la sentencia fuerte. Según estos estudios, esto garantiza, *a priori*, un grado de éxito mayor que el de otras formas de intervención de una corte en casos estructurales.

Como se advirtió, el caso en estudio presenta muchas aristas problemáticas, los datos aportados en la reconstrucción del caso *Cuenca Matanza-Riachuelo* ponen en evidencia la complejidad de la problemática de la cuenca. Aunque en algunos puntos de la sentencia estructural dictada por el máximo tribunal se produjeron pocos avances, en otros se observa un grado de éxito importante. Esto permite aportar y profundizar la línea de investigación mencionada.

Para realizar el análisis de los efectos que se produjeron a partir de la intervención de la Corte se utilizó, a lo largo del capítulo, una aproximación teórica y metodológica sociojurídica apoyada en una visión constructivista del derecho y la sociedad.

Según esta tipología, las intervenciones de las cortes, en casos estructurales, pueden tener efectos materiales directos e indirectos, así como efectos simbólicos directos e indirectos, siendo esta una visión mucho más amplia que la de los neorrealistas, que solo tienen en cuenta los efectos materiales directos. La postura de estos últimos es limitada porque, en muchas ocasiones, los efectos materiales indirectos, e inclusive los simbólicos, tienen mayor relevancia a largo plazo.

En el caso de la contaminación de la CMR se pudo observar, según se advierte en el gráfico 6, lo siguiente:

a) El efecto de creación, coordinación y desbloqueo institucional

Uno de los efectos materiales directos más inmediatos que se produjeron a partir de la intervención de la Corte tuvo que ver con el desbloqueo de las agencias estatales que, hasta ese momento, habían hecho muy poco o casi nada por la situación de la cuenca. Esto produjo, en palabras de Unger, un proceso de desestabilización de derechos, permitiendo que estas comenzaran a tomarse en serio la problemática de la cuenca. De este modo, por primera vez promovieron el diseño e implementación, aunque tímidamente en un principio, de políticas públicas para cambiar la grave situación de la CMR.

La Corte mantuvo inicialmente la presión sobre las tres jurisdicciones responsables en todo momento y solicitó —entre otras cosas— informes debido a la poca información con la que

contaba sobre el verdadero estado de la cuenca. Esto generó un segundo efecto material directo: la creación de información pública, que hasta ese momento era prácticamente inexistente. Esta información le permitió a la Corte dictar la sentencia definitiva con un mayor conocimiento del entramado jurisdiccional y del estado general de la cuenca, que era alarmante.

La creación de la ACUMAR como organismo que centraliza la implementación de las políticas públicas relacionadas con la cuenca, constituido como responsable directo de la implementación del Plan de Saneamiento Integral de la CMR, tuvo relación directa con la intervención de la Corte, quien exigió a las jurisdicciones intervinientes la creación de un organismo interjurisdiccional.

Como se observó, el campo institucional de la CMR antes de la sentencia de la Corte (gráfico 8) tenía un entramado complejo. Esto producía desarticulaciones constantes entre las distintas jurisdicciones e imposibilitaba la ejecución de un plan de saneamiento concreto y a largo plazo. Al mismo tiempo, esta superposición de organismos y desarticulación era usada como excusa para no avanzar en la implementación de políticas serias para contrarrestar el estado de la cuenca.

La intervención de la Corte incentivó a las jurisdicciones responsables para que modificaran el mapa institucional de la cuenca. Mediante la creación de la ACUMAR como organismo que centraliza la implementación del PISA con un presupuesto propio, que fue creciendo paulatinamente, como se desprende del gráfico 17, comenzaron a verse resultados palpables. De esta manera, la Corte generó un efecto de creación y coordinación institucional determinante para que, de una vez por todas, las agencias estatales se tomaran en serio la problemática de la cuenca. El mapa institucional posintervención del tribunal (gráfico 18) muestra una imagen mucho más clara y articulada de las instituciones responsables que deben llevar adelante el Plan Integral de Saneamiento.

Otro gran acierto del tribunal fue la implementación de un mecanismo de microinstitucionalidad dialógico creado para monitorear el cumplimiento de la sentencia de 2008 (gráfico 10). Este diseño novedoso generó otro efecto material directo en el

marco del efecto de creación y coordinación institucional: la creación del Cuerpo Colegiado. La incorporación del defensor del Pueblo de la Nación y de las OSC a este mecanismo de microinstitucionalidad permitió, por un lado, involucrar a la sociedad civil en el proceso, otorgándole mayor legitimidad democrática y, por el otro, favoreció la creación de un mecanismo dialógico que permitió ir avanzando —no sin retrocesos— en la implementación del PISA de una forma dialógica, algo que es imprescindible en este tipo de procesos estructurales.

Lamentablemente, la situación de acefalía de la Defensoría del Pueblo de la Nación terminó afectando el funcionamiento del Cuerpo Colegiado, una institución que se había tornado fundamental dentro del mecanismo institucional generado para el monitoreo del cumplimiento de la sentencia.

Otro punto atinado —a diferencia de otros procesos estructurales llevados a cabo por cortes de otros países, como la colombiana, que decidió que la ejecución de la sentencia T-025 fuese llevada a cabo por el propio tribunal— fue que la CSJN puso en manos de jueces de primera instancia la ejecución de la sentencia. Esta consideró que carecía de los recursos para motorizar rápidamente la ejecución de la sentencia, por lo que, si bien no perdió la jurisdicción sobre el caso, permitió que la ejecución fuese llevada a cabo de una manera más inmediata por los juzgados de ejecución.

Como pudo observarse en los gráficos 12, 13 y 14, los juzgados intervinientes tuvieron un abordaje activo y dialógico que fue promoviendo de manera paulatina la implementación de las políticas públicas necesarias para comenzar el proceso de saneamiento de la CMR. Inclusive, con importantes aportes del Cuerpo Colegiado, decidieron instar a las jurisdicciones responsables a que modificasen el PISA 2010, debido a las inconsistencias que este contenía. En el 2016 se presentó un nuevo Plan de Saneamiento que incorporó algunos de los puntos impulsados por los tribunales de ejecución y del Cuerpo Colegiado. Esto demuestra, nuevamente, que la interacción dialógica promovida por el mecanismo microinstitucional creado por la Corte para realizar el monitoreo del cumplimiento de la sentencia tuvo un impacto claro e importante.

b) El efecto de cocreación de políticas públicas

Este es otro de los efectos materiales directos de gran importancia que se produjo a partir de la intervención de la Corte. Un remedio estructural que carezca de un impacto positivo en políticas públicas tendentes a solucionar los problemas que motivaron la demanda no podría ser considerado exitoso. Sin embargo, se observó que los efectos indirectos y simbólicos también pueden producir, a largo plazo, cambios importantes.

La intervención de la Corte, en primer lugar, permitió que se identificara a la contaminación de la CMR como un verdadero problema estructural que afecta los derechos humanos de una enorme cantidad personas que habitan en ella. A partir de ese punto, se desbloqueó a las agencias estatales para que comenzaran a diseñar una política pública de saneamiento integral de la CMR, inexistente hasta ese momento. Estas comenzaron a implementarse tímidamente en un principio, e inclusive pudo observarse una visible falta de financiamiento de estas políticas. Esto cambió a partir de la sentencia de 2008, la creación de ACUMAR y la presentación del PISA 2010.

La Corte tuvo un impacto directo en la formulación del PISA 2010. Los parámetros utilizados para diseñarlo tenían relación directa con los propuestos por la Corte en la sentencia de 2008. Además, este fue presentado en el marco del proceso de ejecución y monitoreo del cumplimiento de la sentencia a cargo del Juzgado Federal de Quilmes, en ese entonces.

El aumento del nivel presupuestario contemplado para las políticas públicas destinadas al saneamiento y a los habitantes de la cuenca también fue un impacto relevante. El gráfico 17 muestra claramente cómo, a partir de 2010, luego de la presentación del Plan de Saneamiento Integral, tuvo un aumento ininterrumpido. Empero, se pudo corroborar que en no pocas ocasiones la Corte tuvo que intervenir para que alguna de las jurisdicciones responsables aportara el monto presupuestario al que se había comprometido para implementar las políticas públicas a través de la ACUMAR.

Con respecto a la implementación del PISA, si bien este mecanismo comenzó a funcionar y se vieron avances en algunos

puntos del plan de saneamiento, estos aún son insuficientes para contrarrestar la alarmante situación de los habitantes de la cuenca.

En cuanto a la evaluación de las políticas públicas, uno de los grandes déficits del proceso es la falta de indicadores adecuados que permitan constatar con claridad el avance de la implementación de políticas públicas. Si bien en el PISA 2016 se intentó subsanar este punto a partir de las recomendaciones realizadas, sobre todo por el Cuerpo Colegiado, todavía no se pueden ver mejorías evidentes en cuanto a los indicadores que son imprescindibles en este tipo de procesos estructurales.

De todas maneras, a partir del control en la ejecución de la sentencia realizado por los juzgados de ejecución y por el Cuerpo Colegiado, que en este aspecto cumple un rol esencial, se constataron serios déficits en el PISA 2010. Esto llevó a que se instara a la ACUMAR y a las jurisdicciones responsables a presentar un nuevo plan durante el proceso de ejecución, lo que sucedió en el 2016.

c) El efecto deliberativo producido por la intervención de la Corte

El abordaje dialógico utilizado por la Corte originó un efecto material directo, fundamentalmente a partir del uso de una herramienta novedosa y esencial para este tipo de procesos estructurales: las audiencias públicas. A lo largo del proceso, el tribunal utilizó audiencias públicas informativas, ordenadoras y de supervisión.

El mecanismo microinstitucional generado y las audiencias públicas funcionaron como un motor dialógico que sirvió para avanzar, paulatinamente, en la implementación de la sentencia de la manera que la doctrina considera como adecuada para lograr un mayor éxito en casos estructurales.

Esta aproximación de la Corte permitió que se generasen espacios de dialogo, tanto en el marco del proceso como fuera de él. En ese sentido, Andrés Nápoli, presidente de la FARN, sostuvo en una de las audiencias públicas :

> Este excelentísimo tribunal [...] ha logrado poner en la agenda pública la cuestión del Matanza-Riachuelo. Pero ha conseguido más

> que eso, ha logrado que los gobiernos de las tres jurisdicciones más importantes de la Argentina hayan tenido que sentarse a la mesa de las negociaciones para acordar y coordinar la presentación de un plan integral, dejando de lado los impedimentos que tantas otras veces impusieron. Y eso, señores ministros, es algo que hasta ahora nadie había conseguido.[340]

Dicha aproximación deliberativa también propició que en tales espacios de diálogo se generasen políticas públicas concretas para ir solucionando las graves problemáticas de la cuenca. Al mismo tiempo, fueron legitimando el proceso y las decisiones tomadas de forma experimental en el marco del mismo. Estos eventos muestran que el proceso sigue los pasos de las EPJ, que son las que, *a priori*, garantizan un mayor impacto.

Asimismo, se produjo un efecto material indirecto. Con su impronta, la Corte permitió que se generasen otros espacios de diálogo. Si bien la creación del Cuerpo Colegiado fue un efecto material directo de la intervención de la Corte, este fue mucho más allá de su cometido y se convirtió en un actor fundamental dentro del proceso. Además, permitió que las OSC que participan en el proceso se consolidaran como referentes en la temática de la contaminación de la CMR.

Un grave déficit que se observa en el proceso lo constituye la poca participación de la población afectada, la Corte ha hecho bastante poco para garantizar su participación dentro de la causa. El problema de la inclusión de los/as afectados/as dentro de la etapa de ejecución de sentencias, en casos estructurales, tiene varias aristas.

Por un lado, la juridización de la temática de fondo a lo largo del proceso de ejecución implica la utilización de un lenguaje y mecanismos especializados que resultan accesibles a la burocracia estatal y a las OSC con experiencia jurídica, pero que son de difícil acceso para las organizaciones de base y los/as afectados/as.

Aunque la formulación del lenguaje en código de derechos humanos ha facilitado la ejecución de la sentencia, la participación de las OSC especializadas en los ámbitos jurisdiccionales y

[340] Audiencia pública de 12 de octubre de 2006, versión taquigráfica, p. 43.

del defensor del Pueblo de la Nación, que si bien se convirtieron en actores centrales para el avance del cumplimiento de la sentencia, implicó el elevado costo de mantener a las personas verdaderamente afectadas al margen de este proceso.

Las características de la población afectada también pueden tener que ver con su falta de participación. Gran parte de los habitantes que viven en la cuenca se encuentra en situaciones de vulnerabilidad extrema, con sus necesidades básicas insatisfechas. Esta situación de vulnerabilidad se transforma en una barrera infranqueable, ya que deben ocuparse de cuestiones más inmediatas que impiden su efectiva participación en el proceso, en los pocos espacios que fueron creados para tales efectos.

La Corte debe tener especial cuidado para que las audiencias públicas y los espacios participativos creados resulten un verdadero espacio de diálogo y no se conviertan solamente en un mecanismo formal del tribunal, ya que esta pretendida apertura, por sí misma, no genera deliberación e inclusión de los más desaventajados en el proceso.

Desgraciadamente, el lenguaje jurídico, sumado a que la participación dentro de las audiencias públicas estuviera conformada casi exclusivamente por oradores jurídicos o técnicos, ha impedido la expresión de otro tipo de lenguajes que permitan la representación de otras identidades y, por tanto, la visibilidad de sus reclamos.

Por otro lado, en el marco de este efecto, la aproximación activista y dialógica utilizada en esta causa, sumada a los distintos hitos de transparencia descritos en el primer capítulo, permitió que se generase un efecto simbólico: el de relegitimación de la Corte.

El caso *Cuenca Matanza-Riachuelo* se convirtió en un punto de inflexión histórica en materia ambiental, lo que le permitió al tribunal tener mayor visibilidad, cambiar esa imagen negativa ante la sociedad y posicionarse de otra manera ante los otros poderes del Estado. Si bien actualmente la Corte ostenta de mayor legitimidad, aún no ha terminado de salir de su zona de confort del Palacio de Tribunales y, a pesar de su nueva impronta, conti-

núa lejos de la gente, por lo que debería profundizar todavía más este camino e implementar nuevas estrategias, como el uso de audiencias itinerantes, sobre todo en casos estructurales.

d) El efecto social de la intervención de la Corte sobre la población de la CMR

En el caso pudo observarse también un efecto de tipo material indirecto que se produjo a partir de la intervención del tribunal y que tiene que ver con la evolución de las políticas públicas que se diseñaron e implementaron a partir de la sentencia de 2008.

Responder a la pregunta de si la Corte incidió verdaderamente en la implementación de políticas que modifiquen de manera cierta el estado de la CMR y de sus habitantes no fue una cuestión fácil. Hay que tener en cuenta que la implementación del fallo no fue lineal, algo que es común en este tipo de casos estructurales. Además, la información existente con anterioridad al fallo no era consistente y la que se fue generando con posterioridad a este, dadas sus dimensiones y la gran cantidad de aristas que posee la problemática, es muy voluminosa y se desactualiza con rapidez. Esta dificultad se ve ahondada por la falta de indicadores claros que muestren los avances del PISA.

Asumidas estas restricciones, en este capítulo pudo observarse que en algunas áreas del PISA hubo avances significativos, mientras que en otras fueron bastante pobres. Como manifestó Andrés Nápoli:

> Hay cosas que están mucho mejor, en otras algo y en otras nada. En las que se está mejor es en las cosas que el Estado sabe hacer, el Estado sabe limpiar, la cuenca era un botadero de residuos y hoy cambió, hoy hay política pública, hay recolección de residuo y los vecinos que antes reboleaban las bolsas de basura hoy las dejan para que sean recolectadas, aunque falta una gestión integral de recolección de residuos. La Corte creo que tiene muchos buenos resultados.[341]

Así, pudieron verse muy buenos resultados con respecto a la remoción de residuos y barcos del espejo de agua, el trazado del

[341] Nader, Esteban, Entrevista a Andrés Nápoli..., *cit*.

camino de sirga y el control de industrias. En cambio, se observaron pocos avances con respecto a temas relacionados con el derecho a la salud de la población más vulnerable y la provisión de soluciones habitacionales para las familias que se encuentran asentadas en los puntos más contaminados de la cuenca. En cuanto a la expansión de las redes de agua potable y las cloacas, los avances fueron intermedios. Lo cierto es que queda mucho por hacer y la sentencia se encuentra aún incumplida en gran parte.

En el marco de este efecto social también se intentó dilucidar si es que la intervención de la Corte pudo producir algún tipo de efecto simbólico en la población de la CMR. En el efecto deliberativo se observó una falencia en el proceso, debido a que los/as afectados/as de la cuenca no participaron activamente de él y tampoco lo hicieron en el diseño e implementación de las políticas públicas del PISA a través de la ACUMAR. Esto estuvo vinculado con la juridización del proceso, una decisión deliberada de la Corte, las condiciones particulares de los sectores más vulnerables que son afectados por la contaminación de la cuenca y otros factores.

Aunque mencioné que no fue posible desarrollar un trabajo cualitativo de envergadura basado en entrevistas estructuradas a afectados/as, considero importante indagar sobre este efecto porque, en general, las sociedades reaccionan a los problemas ambientales a través de un conjunto de mediaciones simbólicas que se producen conjuntamente con la forma en que las instituciones definen a una determinada problemática. Además, porque, para lograr que se active la percepción del peligro ambiental, deben mediar complejos mecanismos sociales que consideren una situación como peligrosa y, al mismo tiempo, que las instituciones legitimen esa peligrosidad a través de distintas acciones.[342]

En este sentido, pudo observarse que se activaron estas alertas y ya no hay dudas ni incertidumbre sobre la existencia de la contaminación. El proceso en la Corte sirvió, por un lado, para identificar quiénes son los agentes contaminantes y, por el otro, quiénes son las agencias del Estado responsables de brindar soluciones a los/as afectados/as por la contaminación de la CMR.

[342] Douglas, Mary y Wildavsky, Aaron, *op. cit*.

Como bien sostuvo Merlinsky, los pobladores se transforman en ciudadanos/as insurgentes que "hacen valer su conocimiento y se sienten autorizados para reclamar y oponerse a las amenazas que puedan afectar a su salud. Al cuestionar la autoridad exclusiva de expertos, [...] se asumen como portadores de un conocimiento válido, que permite abrir interrogantes sobre la calidad de vida, la salud y el bienestar de la comunidad".[343]

Aunque no existen evidencias irrefutables, pudo concluirse de manera indiciaria que se produjo, al menos, un efecto simbólico social moderado en los habitantes de la CMR.

En definitiva, este capítulo pone en evidencia que, a partir de la intervención dialógica de la Corte, se produjeron efectos de envergadura sobre la situación de la contaminación de la cuenca y las personas que habitan en ella. Sin embargo, también se observó que aún queda mucho camino por recorrer, lo que pone en tela de juicio hasta dónde puede llegar este proceso de implementación de la sentencia de la Corte y si los efectos pueden seguir profundizándose.

[343] Merlinsky, Gabriela, *op. cit*., p. 206.

Capítulo III
El efecto irradiador del caso *Cuenca Matanza-Riachuelo* sobre la Cuenca Salí Dulce del noroeste argentino: ¿el efecto impensado?

I. Una breve reconstrucción del escenario de la Cuenca Salí Dulce

Antes de analizar el efecto irradiador que se produjo sobre la Cuenca Salí Dulce (CSD) es necesario describir, al menos sintéticamente, la geografía de esta cuenca y cuáles son las principales problemáticas que se producen en ella a partir de la contaminación generada, en gran parte, por las industrias tucumanas.

La CSD tiene influencia sobre cinco provincias del noroeste argentino: Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca y Córdoba. El Río Salí nace al norte de la provincia de Tucumán en el límite con la provincia de Salta. Se origina a partir de dos ríos tributarios: la Candelaria y el Tala. Este mantiene el nombre Salí hasta el embalse de Termas de Río Hondo, donde cambia por el de Río Dulce hasta su desembocadura en la laguna de Mar Chiquita.[1]

Aunque la Cuenca no tiene influencia sobre todo el territorio de las cinco provincias, esta abarca gran parte de ellas, como puede observarse en el gráfico 1, especialmente en la provincia de Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba.

---

[1] Gómez, A. Gustavo. *et al., El derecho penal ambiental y sus implicancias en la Cuenca Salí Dulce. Informe ambiental anual,* FARN, 2014, p. 214.

Gráfico 1.
Cuenca del Río Salí Dulce
del noroeste argentino



Fuente: SEMA 2015.

Según el siguiente gráfico, la población de las cinco provincias supera los cinco millones y medio de habitantes, de la cual un número importante son potencialmente afectados/as por la contaminación. Más aún si se tiene en cuenta que la mayoría de las grandes ciudades de estas provincias (San Miguel de Tucumán, Termas de Río Hondo, Santiago del Estero y la Banda, por nombrar algunas) se encuentran asentadas en la cuenca.

Gráfico 2.
Población de las provincias de la cuenca

Provincia	*Área incluida*	*Territorio provincial ocupado por la cuenca (%)*	*Peso relativo provincial*	*Población (INDEC 2001)*
Salta	375 000	4	7	334 568
Tucumán	1 625 000	72	28	1 338 523
Santiago del Estero	3 082 000	23	54	804 457
Córdoba	650 000	4	11	3 066 801

Fuente: Programa de Monitoreo de la Cuenca del embalse de Río Hondo 2007.

También, la CSD resulta de gran importancia para el mantenimiento de la biodiversidad. En esta habitan especies que se encuentran en peligro de extinción, como el guará guazú, el lobito de río, el carpincho y 12 especies de aves tanto residentes como migratorias, además de unas 20 especies de aves acuáticas que forman enormes bandadas que superan el 1% de su población mundial.[2]

Con respecto a las fuentes de contaminación de los cursos de agua, la mayor parte es orgánica y, principalmente, se debe a los residuos producidos por las actividades industriales, sobre todo las de la provincia de Tucumán.[3]

Las fuentes de contaminación de la CSD son las siguientes:[4]

i) Origen industrial: esta proviene, en gran parte, de los ingenios azucareros, algunos de los cuales poseen destilerías para producir alcohol, frigoríficos y mataderos, plantas textiles, citrícolas, embotelladoras, plantas productoras de papel y celulosa, fábricas de alimentos, plásticos y una fábrica de sal.[5]

---

2 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Informe 2013.

3 Defensor del Pueblo de la Nación, Informe Cuenca Salí Dulce, 2008; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Informe Cuenca Salí Dulce, 2013.

4 Defensor del Pueblo de la Nación, Informe 1, 2008.

5 Defensor del Pueblo de la Nación, Informe Cuenca Salí Dulce, 2008, p. 3.

Según un informe del defensor del Pueblo de la Nación de 2008, los ingenios azucareros[6] aportaban el 82% de la contaminación total a través del vertido de vinaza y cachaza sin tratamiento a los cursos de agua, lo que los transformaba en los mayores agentes contaminantes. Las empresas citrícolas constituían el segundo agente contaminante, con un 9%, debido a el vertido de sustancias de difícil tratamiento biológico, como el aceite producido a base de limón.

ii) Contaminación derivada de efluentes de origen cloacal: estos aportan el 2% de la contaminación del Río Salí. A pesar de que constituye un porcentaje bajo de la contaminación vertida en la cuenca, en comparación con la contaminación industrial, su control y reducción es vital para disminuir la carga bacteriana-microbiológica que está relacionada con la propagación de enfermedades de origen hídrico.

iii) Contaminación de origen minero: en la provincia de Catamarca existe una mina a cielo abierto, Minera Alumbrera, cuyos efluentes contienen metales pesados como arsénico, hierro, cadmio, cromo, entre otros. Hasta 1997 la empresa vertía esos afluentes sin tratar a través de un canal. Si bien la minera inauguró una planta de tratamiento en el 2001 y, a partir de esa fecha, realiza un control sobre los efluentes, los vertidos que hizo con anterioridad persisten en el sistema debido a las altas concentraciones de metales.

iv) Contaminación derivada de los residuos sólidos urbanos: el municipio de San Miguel de Tucumán genera una cantidad aproximada de 150 000 toneladas de residuos sólidos urbanos por año, los cuales son enterrados en un predio que linda con el

[6] Los efluentes de los ingenios azucareros contienen materia sólida orgánica, potasio, fósforo, nitrógeno, calcio y magnesio, y es particularmente agresivo para ríos y arroyos, ya que por su alto contenido de fósforo y nitrógeno favorecen el proceso de eutroficación. Esto produce un crecimiento masivo y descontrolado de microalgas (por el aporte excesivo de nutrientes) las cuales afectan el normal funcionamiento del lago causando alteraciones significativas entre las que se incluyen el aumento del proceso de sedimentación y colmatación, la presencia de toxinas y malos olores, la falta de oxígeno en el agua, lo que produce la reducción de la biodiversidad, especialmente la mortandad de peces.

Río Salí. Estos residuos constituyen una contaminación sobre el suelo, el aire, el agua del río y de las napas subterráneas, ya que se escurren hacia el río y, al mismo tiempo, percolan en las napas.

Esta enorme cantidad de carga orgánica que producen sobre todo las industrias es arrojada a los afluentes que desembocan en el embalse el Frontal de Termas de Río Hondo. De esta manera, el sistema hidrobiológico termina funcionando como un gran biodigestor dentro de ciertos límites.[7]

II. El caso de la CSD, ¿una novela encadenada con el *leading case* de los casos estructurales ambientales en Argentina, el caso de la CRM?

A pesar de que las problemáticas de la Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) son de mayor complejidad que las de la CSD, tanto por el grado de contaminación como por la cantidad de población afectada, se pueden encontrar ciertos paralelismos entre ambos casos.

En la CSD se observó una falta de compromiso de las agencias estatales de las provincias que tienen incidencia sobre ella para generar políticas públicas destinadas, sobre todo, a controlar la contaminación industrial, especialmente la producida por las industrias de la provincia de Tucumán, que constituyen el mayor agente contaminante de la cuenca. Una situación similar fue descrita en la CMR.

El saneamiento de la cuenca de mayor importancia del noroeste estuvo ausente de la agenda pública durante un largo tiempo. Esto produjo que la situación ambiental fuera agravándose de forma paulatina y se generara el estado de contaminación ambiental que sufre la cuenca y la población en la actualidad.

En el 2010 aconteció un hecho que provocaría una situación de quiebre entre las dos provincias y llevaría a la provincia de Santiago del Estero a judicializar el caso ante la Corte Suprema

[7] Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero, *Cuenca del Río Salí Dulce. La calidad del agua de los ríos que desaguan en el embalse Río Hondo*, 2017, p. 46.

de Justicia de la Nación argentina (CSJN). El ingreso de una cantidad enorme de vinaza adicional —que no se estaba arrojando años anteriores debido a la producción de etanol por los ingenios tucumanos como consecuencia de la entrada en vigencia de la Ley 26.093 sobre biocombustibles— generó un gran desequilibrio del ecosistema. Este no pudo procesar semejante cantidad de materia orgánica, por lo que se produjo la mortandad de una cantidad enorme de peces, olores nauseabundos debido a la proliferación de algas y la reducción de la actividad turística como consecuencia de este fenómeno.[8]

Teniendo en cuenta lo sucedido en este tipo de casos de litigio de interés público, como la de la CMR, las decisiones judiciales que se han producido con anterioridad se transforman en un caso testigo para otros de la misma naturaleza.[9] Estos producen lo que Siri Gloppen denomina "*ripple effects*".[10] Dentro de este se podría ubicar a este efecto irradiador sobre la CSD que, en este caso, es un efecto indirecto material que se produjo a raíz de la intervención de la Corte Suprema en el saneamiento de la CMR.

Al analizar el caso *Cuenca Salí Dulce* se detectó que el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo* sirvió como caso testigo. Ante los reclamos desoídos, realizados por el Gobierno de Santiago del Estero y el defensor del Pueblo de esa provincia al Gobierno tucumano para que diseñe e implemente políticas públicas de control sobre los principales agentes contaminantes, decidieron judicializar la problemática. Probablemente, los efectos positivos observados en el caso de la CMR, a partir de la intervención del máximo tribunal, contribuyeron a esta decisión. La judicialización tuvo la intención de desbloquear a las agencias estatales tucumanas para que coloquen el asunto dentro de su agenda pública como prioritario.

El caso *Cuenca Matanza-Riachuelo* y la sucesiva judicialización de la problemática de la CSD permitieron que esta entrase

8 *Idem*.

9 Pelletier Quiñones, Paola, "Estrategias de litigio de interés público en derechos humanos", *Revista IIDH*, vol. 55, 2012, p. 322.

10 Gloppen, Siri, "Public Interest Litigation, Social Rights and Social Policy", presentado en la conferencia *New Frontiers of Social Policy*, Arusha, diciembre de 2005.

en la agenda pública de las provincias implicadas. Esto provocó el efecto desbloqueador sobre las agencias estatales tucumanas, el mismo que la intervención de la Corte causó en la CMR.

En este sentido se manifiesta la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero: "La intervención de la CSJN marcó un punto de inflexión. Ante la posibilidad que, siguiendo su doctrina para el caso Matanza-Riachuelo, el máximo Tribunal ordenara acciones de recomposición a la Provincia de Tucumán, las partes se avinieron a una acción negociada en el marco del proceso Judicial".[11]

En una línea parecida se explayó García Espil, asesor de la Defensoría del Pueblo de la Nación:

> El caso de la Cuenca Matanza Riachuelo permite visibilizar otras problemáticas. Vimos desde la Defensoría, porque trabajamos en todo el país, como este caso incentivó a la ciudadanía a reclamar más fuertemente por otras problemáticas: la Cuenca Salí Dulce, la Cuenca del Reconquista, la Cuenca del Río Lujan, y otros temas que no tienen que ver directamente con esto como las minerías y los agroquímicos. El caso de la CMR abrió otro campo de posibilidades en el sentido de que hay otra vía para hacernos oír que puede dar efecto. En este sentido, no tengo dudas de que este caso es como la punta de lanza de la cuestión ambiental en el campo judicial y también en el campo de las organizaciones sociales, porque cuestiones como las audiencias públicas, la interacción entre distintas organizaciones, etc., también se pueden replicar en otros casos.

La intervención de la Corte y de la justicia federal en el caso *Cuenca Salí Dulce* permitió, en sintonía con lo acontecido con la intervención del máximo tribunal en la CMR, que se coloque a la problemática dentro de la agenda pública y se comience a producir información pública, antes inexistente, sobre el grado de contaminación de la cuenca y sobre cuáles eran las principales causas de esta.

Asimismo, se detectó un efecto de creación y coordinación institucional similar al que se produjo en la CMR, al crearse el Comité Interjurisdiccional de la Cuenca Salí Dulce (CICSD) y al colocar al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustenta-

[11] Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero, *op. cit*., p. 47.

ble como una especie de ente de control, coordinación y nexo con el tribunal para informar el avance del saneamiento de la CSD. Igualmente, la Corte generó un mecanismo microinstitucional para realizar el monitoreo del cumplimiento de la sentencia. Como explicamos, los mecanismos de monitoreo fuerte suelen garantizar un mayor éxito en la implementación de la sentencia, en este caso fue moderado.

En el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo* la intervención del máximo tribunal y la justicia federal también generó un efecto de políticas públicas. Estas políticas, tal vez, no tienen la envergadura de las diseñadas e implementadas a través del PISA de la CMR, pero son las necesarias para garantizar el saneamiento de la CSD. Como se describirá, estas políticas se encuentran direccionadas, más que nada, al control y conversión de las industrias que fueron consideradas agentes contaminantes.

III. El papel de la Corte Suprema argentina en el caso *Cuenca Salí Dulce:* los efectos de su intervención

A continuación, describiré el efecto irradiador que el caso testigo *Cuenca Matanza-Riachuelo* produjo sobre el de la CSD. Para ello, dividiré este apartado en distintos subefectos emanados del mismo.

Detallaré cómo el efecto irradiador originó un impacto: *i)* de judicialización, cuya intención fue desbloquear a las agencias estatales tucumanas para que colocaran el tema en agenda y se generaran políticas de control para las industrias contaminantes; *ii)* de producción de información pública a partir de la intervención de la Corte que instó al ex-Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (MMAyDS) a realizar informes trimestrales sobre el estado de la cuenca, sumado a los informes producidos por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente de Tucumán y por la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero; *iii)* de creación y coordinación institucional para monitorear el avance del saneamiento de la CSD, y *iv)* de política pública, que se produjo a partir de la intervención de la Corte, dando lugar a la firma de las Actas Acuerdo Interjurisdiccionales para controlar a las empresas, las que contienen metas claras de cumplimiento.

Estos efectos permitieron reducir considerablemente la contaminación de la CSD.

3.1. El efecto de judicialización de la problemática de la CSD

Como se mencionó, el litigio de interés público sirve, en parte, para generar un precedente que puede ser utilizado o replicado en otros casos que tengan características similares. Siguiendo esta idea, Puga sostiene:

> La estrategia del caso testigo, desde la perspectiva de los activistas, muchas veces persigue también un efecto cascada o expansivo. Es decir, busca que se precipiten una multiplicidad de litigios individuales similares, cuya ocurrencia o mera amenaza podrían generar cambios en las políticas, la legislación y finalmente en las prácticas y/o situaciones estructurales agraviantes.[12]

El caso *Cuenca Matanza-Riachuelo* actuó como un caso testigo, produciendo un efecto irradiador sobre la problemática de la CSD. El éxito que adquirió la intervención de la Corte sobre la CMR orientó a las autoridades santiagueñas a seguir los mismos pasos ante el bloqueo de las agencias estatales tucumanas para implementar políticas de control medioambientales sobre las empresas que contaminaban la cuenca.

Un periodo de negociación previo entre las provincias se vio interrumpido por la mortandad masiva de peces en el 2010. Esta situación motorizó un cambio de estrategia que llevó al defensor del Pueblo de Santiago del Estero y a las autoridades de la provincia —aunque hubo otros casos iniciados por otros actores— a judicializar la problemática a través de varias presentaciones que se realizaron en la justicia federal de primera instancia de Tucumán y, posteriormente, por vía originaria ante la Corte Suprema.[13]

Según Puppio, estas intervenciones judiciales: "Podrían tratarse de un nuevo caso 'Mendoza', que venga nuevamente a lla-

[12] Puga, Mariela, *Litigio estructural*, Buenos Aires, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, tesis doctoral, 2013.

[13] Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero, *op. cit*., p. 46.

mar la atención al poder administrador de tomarse en serio la protección del ambiente".[14]

Sin embargo, estas intervenciones no se dieron de la misma manera que el caso *Mendoza*, ya que los actores de las distintas acciones demandaron, en general, a las empresas contaminantes de manera individual y no al Estado nacional y a las provincias conjuntamente con todas las empresas contaminantes, como sucedió en el caso *Mendoza*. Aunque se puede decir que la intervención del poder judicial produjo efectos similares a los observados en el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo*.

A continuación, se mencionan algunos casos relacionados con la contaminación ambiental de la CSD que fueron judicializados en la justicia federal y ante la Corte Suprema.

Gráfico 3.
Casos judicializados de la CSD

Juzgado	*Carátula*	*Actor*	*Demandado*
Justicia federal Tucumán	*Ibrahim Miguel Enrique vs. Ingenio La Trinidad s/acción de amparo*. Exp. 102/07	Ibrahim Miguel Enrique	Ingenio Trinidad
Justicia federal Tucumán	*Rojas Ramón Ricardo vs. Ingenio y Destilería la Florida s/ acción de amparo*. Exp. 94ª/10	Rojas Ramón Ricardo	Ingenio y Destilería La Florida
Corte Suprema de Justicia de la Nación	*Santiago del Estero, Provincia de c/ Compañía Inversora Industrial SA y otro*. Exp. 58/2011	Defensor del Pueblo y provincia de Santiago del Estero	Ingenio Leales

[14] Puppio, Agustín F., "La competencia originaria de la CSJN en cuestiones ambientales y el caso cuenca Salí Dulce", *LLNOA*, 10 de febrero de 2012, p. 6.

Juzgado	*Carátula*	*Actor*	*Demandado*
Corte Suprema de Justicia de la Nación	*Santiago del Estero, Provincia de c/ Azucarera Juan M. Teran S.A. y otro.* Exp. 59/2011	Defensor del Pueblo y provincia de Santiago del Estero	Ingenio Santa Bárbara
Corte Suprema de Justicia de la Nación	*Santiago del Estero, Provincia de c/ Jose Minetti y Cia. Ltda. S.A.C.I. y otros.* Exp. 60/2011	Defensor del Pueblo y provincia de Santiago del Estero	Ingenios Bella Vista y La Fronterita
Corte Suprema de Justicia de la Nación	*Santiago del Estero, Provincia De c/ Cia. Azucarera Concepcion S.A. y otro.* Exp. 61/2011	Defensor del Pueblo y provincia de Santiago del Estero	Ingenio Concepción
Corte Suprema de Justicia de la Nación	*Fundación Ambiente y Desarrollo (FUNDAYD) Fundación Centro de (CEDHA) s/ daño ambiental.* Fecha: 17 de septiembre de 2013	Fundación Ambiente y Desarrollo (FUNDAYD) y la Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA)	Estado nacional, las provincias de Tucumán y Santiago del Estero, y las 33 empresas

Fuente: elaboración propia.

Al analizar estos fallos se detectó que, en aquellos que se presentaron ante la justicia federal tucumana, el caso *Mendoza* funcionó como caso testigo. En estos, sobre todo en la causa de *Ibrahim vs. Ingenio la Trinidad*, puede observarse la influencia de la sentencia del máximo tribunal, tanto en la redacción de la sentencia como en el abordaje de la problemática por parte del juez federal.

En cuanto al abordaje de la causa, el juez otorga intervención a las provincias de Santiago del Estero y Tucumán, a las defenso-

rías del Pueblo de Tucumán y de Santiago del Estero, la nación y a la Universidad Nacional de Tucumán (UNT). Además, solicita informes a la UNT, a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente de Tucumán (SEMA) y a las defensorías respectivas sobre el estado de la cuenca. También se da intervención a la sociedad civil a través de la Federación de Organizaciones Ambientalistas No Gubernamentales de Tucumán. Se percibe una clara similitud con el abordaje de la Corte en el caso *Mendoza*.

Siguiendo la línea del fallo de la Corte, el juez federal también orienta la decisión hacia el futuro con el objeto de recomponer el medioambiente y establece un programa de prevención con criterios generales. También deja en claro que, si bien el cumplimiento del programa es obligatorio, el modo en que se concreta corresponde al ámbito funcional y de discrecionalidad de la Administración. Tanto los objetivos como las obligaciones del programa en cabeza de los distintos implicados son casi idénticos a la sentencia de 2008 del caso *Mendoza*.[15]

Igualmente, pueden distinguirse extractos del fallo que son prácticamente una copia de la sentencia de 2008 del caso *Mendoza*. Por ejemplo, cuando la sentencia establece que: "El objeto decisorio se orienta hacia el futuro y fija los criterios generales para que se cumpla efectivamente con la finalidad indicada, pero respetando por el modo en que se concreta, lo que corres-

[15] Los objetivos son: *1)* la mejora de calidad de vida de los habitantes circundantes al Ingenio demandado y, en forma general, de los habitantes de la provincia de Tucumán; *2)* la recomposición del ambiente en todos sus componentes (agua, aire y suelos) en la zona de influencia directa, afectado como consecuencia de la producción fabril del Ingenio demandado; *3)* la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.
En cuanto a las obligaciones de las partes implicadas, también existen similitudes con el caso *Mendoza*, especialmente en lo que se refiere a las de la autoridad de control, quien debe abordar las siguientes temáticas en el programa: *1)* información pública; *2)* mandatos de control (que incluye inspecciones, monitoreo, si existen problemas de salud derivados de la contaminación industrial); *3)* derechos de la comunidad a denunciar irregularidades, y *4)* la posibilidad de aplicar sanciones en caso de incumplimiento del demandado.

ponde al ámbito funcional y de discrecionalidad de la administración".[16]

Otro claro ejemplo de la influencia de la Corte son los objetivos del programa. El juez federal, de forma semejante al máximo tribunal, establece que este debe perseguir tres objetivos simultáneos, consistentes en:

> 1) La mejora de calidad de vida de los habitantes circundantes al Ingenio demandado y en forma general de los habitantes de la Provincia de Tucumán; 2) La recomposición del ambiente en todos sus componentes (agua, aire y suelos) en la zona de influencia directa, afectado como consecuencia de la producción fabril del Ingenio demandado; 3) La prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.[17]

Los casos en los que la Corte Suprema intervino por vía originaria[18] fueron iniciados por la provincia de Santiago del Estero y el defensor del Pueblo provincial. Como se mencionó, fueron planteados de forma individual contra industrias contaminantes, a diferencia del caso *Mendoza*, donde los actores demandaron a un número determinado de empresas, al Estado nacional, a la Ciudad Autónoma y a la provincia de Buenos Aires.

La Corte decidió darle curso solo a uno: *Provincia de Santiago del Estero c/ Compañía Azucarera Concepción S.A. y otros s/ampa-*

---

16 La sentencia de 2008 de la CSJN, en el caso *Mendoza,* dice: "El objeto decisorio se orienta hacia el futuro y fija los criterios generales para que se cumpla efectivamente con la finalidad indicada, pero respetando el modo en que se concreta, lo que corresponde al ámbito de discrecionalidad de la administración".

17 La sentencia de la CSJN de 2008 establece que: "El programa debe perseguir tres objetivos simultáneos: 1) La mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) La recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos); 3) La prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción".

18 Estos fueron interpuestos por la provincia de Santiago del Estero y la Defensoría del Pueblo en la justicia federal de esa jurisdicción, que se declaró incompetente y reenvió las causas a la Corte Suprema por entender que la vía correspondiente era la originaria ante dicho tribunal, teniendo en cuenta el artículo 117 de la Constitución Nacional.

ro ambiental, por tener pretensiones sustancialmente análogas a las otras causas. Por ello, resolvió que las decisiones tomadas en esta se hagan extensivas a las otras.

En estos casos, los actores solicitaron la suspensión de la actividad de un número de ingenios,[19] debido a que vertían de forma directa vinaza en los afluentes que conforman la Cuenca Salí Dulce y desembocan en el dique el Frontal. Además, solicitaron que, una vez dictada la sentencia, se establezcan medidas de seguimiento y control de las acciones que deberán ejercer las partes demandadas para el cumplimiento de la misma. Probablemente, este requerimiento fue consecuencia de la microinstitucionalidad dialógica que diseño la Corte en el caso *Mendoza* para monitorear el cumplimiento de la sentencia (monitoreo fuerte) que tanto éxito tuvo.

A pesar de que la Corte recibió el caso y dictó sentencia dándole curso luego de que el dictamen de la Procuración General de la Nación se manifestara a favor de la competencia originaria de la Corte, hasta la fecha nunca decidió sobre su competencia. Esto plantea al menos una diferencia en el abordaje del tribunal sobre esta causa con respecto al caso *Mendoza*.

En esa línea se manifestó Florencia Sayago: "La Corte ha tomado como precedente el caso *Mendoza,* pero ha innovado muchísimo. El hecho que ni siquiera esté trabada la litis en seis años, dime si no es una innovación. Ni siquiera se declaró competente y que encima apruebe los informes ¿no te parece una innovación?". [20]

Aunque pueden observarse similitudes entre ambos casos, también existen diferencias que tienen que ver con "las características de la CSD, en tanto el tipo de contaminación, la magnitud de la contaminación, los presuntos contaminadores,

[19] Los ingenios demandados fueron: Compañías Azucareras Concepción S.A. (Ingenio Concepción) y los Balcanes S.A. (Ingenio La Florida); Compañía Inversora Industrial S.A. (Ingenio Leales); Azucarera Juan M. Terán S.A. (Ingenio Santa Bárbara); José Minetti y Cía. Ltda. S.A.C.I. (Ingenio Bella Vista).

[20] Nader, Esteban, entrevista a Florencia Sayago, directora de Medio Ambiente de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente de Tucumán, 2017.

la política de gestión de contaminación de la cuenca, la existencia de un comité de cuenca, que no existía en Matanza Riachuelo".[21]

Tal vez la demanda que más semejanzas tiene con respecto a la que se presentó en el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo* fue la promovida por la Fundación Ambiente y Desarrollo (FUNDAYD) y la Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), quienes demandaron por daño ambiental en los términos de la Ley General de Medio Ambiente no solo a las industrias particulares, como lo hicieron el defensor del Pueblo de Santiago y el poder ejecutivo de esa provincia.

Esta presentación procuró tener un mayor alcance y convertirse en un litigio de interés público estructural, por eso incluyó como demandados al Estado nacional, a las provincias de Tucumán y Santiago del Estero y a 33 empresas individualizadas (ingenios azucareros, industrias citrícolas, frigoríficos, etc.), con la finalidad de que se ordenara el cese de la contaminación y la recomposición de la CSD, sus ríos, afluentes y tributarios, y el embalse de Río Hondo, debido a los vuelcos de efluentes líquidos sin tratamiento y a las emisiones gaseosas sin filtros adecuados que se realizan sobre ese recurso natural.[22]

También solicitaron, de una manera semejante a lo decidido por la Corte en el caso *Mendoza*, que los demandados realicen un programa de saneamiento ambiental.[23] Igualmente, esto muestra un efecto irradiador de la Corte en cuanto al abordaje de la cuestión de la contaminación ambiental de la mencionada cuenca y cómo las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se nutren de este caso testigo para peticionar ante las autoridades en casos de cuencas contaminadas.

---

21 *Idem*.

22 *Fundación Ambiente y Desarrollo (FUNDAYD), Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA) s/ daño ambiental,* cdo. 1.

23 Al igual que lo establecido por la Corte en el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo,* solicitaron que este plan tuviera los siguientes objetivos: *1)* mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zona; *2)* recomponer el ambiente dañado, y *3)* prevenir los futuros perjuicios con suficiente y razonable grado de predicción.

La Corte desestimó la demanda por considerarla análoga a las anteriores y le sugirió a estas OSC que se presentasen como tercero interesado en la causa que ya estaba en marcha. Tal vez, el máximo tribunal debería haber dado curso a esta, teniendo en cuenta que su pretensión era más amplia que las anteriores, que solo apuntaban a controlar la contaminación que producían los ingenios a través del vertido de la vinaza en los cursos de agua tucumanos, ya que la contaminación no proviene solo de estas empresas, ni es solo de origen industrial.

En definitiva, la intervención de la Corte tuvo un efecto desbloqueador, fundamentalmente en las agencias estatales tucumanas, quienes comenzaron a tomar cartas en el asunto y a implementar políticas públicas de control a partir de esta. El caso *Mendoza* impactó en el proceder de las agencias estatales tucumanas.

3.2. El efecto de producción de información pública en la CSD

La intervención de los tribunales federales, pero sobre todo de la Corte Suprema a través del efecto desbloqueador que produjo su intervención, permitió que se comenzara a producir información sobre la contaminación de la CSD que era, hasta ese momento, casi inexistente.

Como se detalló en el apartado anterior, los tribunales federales, en causas como *Ibrahim vs. Ingenio la Trinidad,* solicitaron informes a la Universidad Nacional de Tucumán y a las autoridades provinciales. Esto movilizó a las autoridades locales para que comenzaran a producir información sobre las causas y acerca de cuál era el grado de contaminación del río.

De esta manera, tímidamente las agencias estatales comenzaron a producir información, actitud que se profundizó con la participación de la Corte Suprema en los casos mencionados en el apartado anterior. Desde la intervención de esta, se firmó un acuerdo entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, las provincias de Tucumán, Santiago del Estero y la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero, por el cual se comprometieron a enviar informes trimestrales conjuntos a la

Corte Suprema.[24] Según Sayago: "Se viene cumpliendo a rajatabla con esta obligación y la Corte nunca impugnó los informes". Asimismo, la directora de Medioambiente de Tucumán sostuvo con respecto a este tema que: "Este tipo de información pública se comienza a generar a partir de la intervención de la Corte. Antes teníamos registros, pero informes tripartitos no".[25]

Montalván, secretario de Medio Ambiente de Tucumán, también manifestó que debido a las demandas judiciales se deben enviar informes a Santiago del Estero y a la nación.[26]

Más allá de estos informes que deben ser enviados trimestralmente a la Corte, se generó una cantidad importante de instrumentos por parte de la SEMA de Tucumán y, recientemente, la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero publicó un libro a partir de la información obtenida por el Grupo de Gestión a Tiempo Real (GGTR), conformado por especialistas de las provincias de Tucumán, Santiago de Estero, Córdoba y la nación, que controlan 26 puntos estratégicos de la cuenca de manera sistemática.[27]

Si bien existe un avance en cuanto a la producción de información pública, todavía se está lejos de los estándares en cantidad y calidad que se deberían producir ante este tipo de problemáticas ambientales. El Comité de Cuenca carece de una página web[28] donde se publicite toda la información y las acciones que se llevan a cabo para evitar la contaminación de la CSD, por lo que se encuentra bastante distante de los parámetros, en cuanto a producción de información y publicidad, que existen hoy en la ACUMAR.

---

24 El punto 11 del Acuerdo establece lo siguiente: "Enviar un Informe trimestral a la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre el estado de avance de lo acordado en la presente".

25 Nader, Esteban, *op. cit*.

26 La Gaceta, "Montalván destacó la recuperación y limpieza de los ríos de la Cuenca Salí Dulce", *http://www.lagaceta.com.ar/nota/669499/politica/montalvan-destaco-recuperacion-limpieza-rios-cuenca-salidulce.html*

27 Véase *http://sematucuman.gob.ar/web/index.php/sema-menu-csd/308-20150313-ccsd-reunionggtryccsd*

28 Al menos en la actualidad, la página web que hace referencia a esta, y que se encontraba disponible hace unos años, aunque con información muy magra, no se encuentra disponible.

Los organismos provinciales tampoco publicitan de manera completa y accesible la información que se va produciendo sobre la cuenca. Aunque la página web de la SEMA contiene algunos informes, estos resultan parciales. También, organismos como las defensorías del Pueblo de Tucumán y Santiago del Estero no dan publicidad de manera adecuada sobre las acciones que llevan a cabo con respecto a esta problemática. En la página de la Defensoría del Pueblo de Santiago existe, al menos, la posibilidad de realizar denuncias de contaminación a la cuenca.

3.3. El efecto de creación y coordinación institucional en la CSD

En el caso *Cuenca Salí Dulce,* la Corte no generó una microinstitucionalidad tan compleja y novedosa para monitorear el cumplimiento de la sentencia como en el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo*,[29] pero sí creó un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de la sentencia *sui generis* a través de la intervención de un actor externo al poder judicial, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS),[30] quien debe enviar, a partir del dictado de la sentencia y el Acuerdo Interinstitucional mencionado, informes trimestrales sobre el estado de la cuenca. El Ministerio se convirtió en el garante de los avances de las metas que se trazaron en el acuerdo para el saneamiento y prevención de contaminación de la CSD. Sayago declara que:

> Es acertado que se haya puesto un poco de garante a la Secretaría de Medioambiente de la Nación en el seguimiento y creo que es acertado también con respecto a los particulares, porque no es lo mismo un control administrativo, que uno de este tipo que a su vez está supervisado por la Corte, que puede además, eventualmente, derivar en procesos penales, como ya sucedió con algunos casos, porque algunas pruebas del amparo se pueden usar también para algún eventual proceso penal.[31]

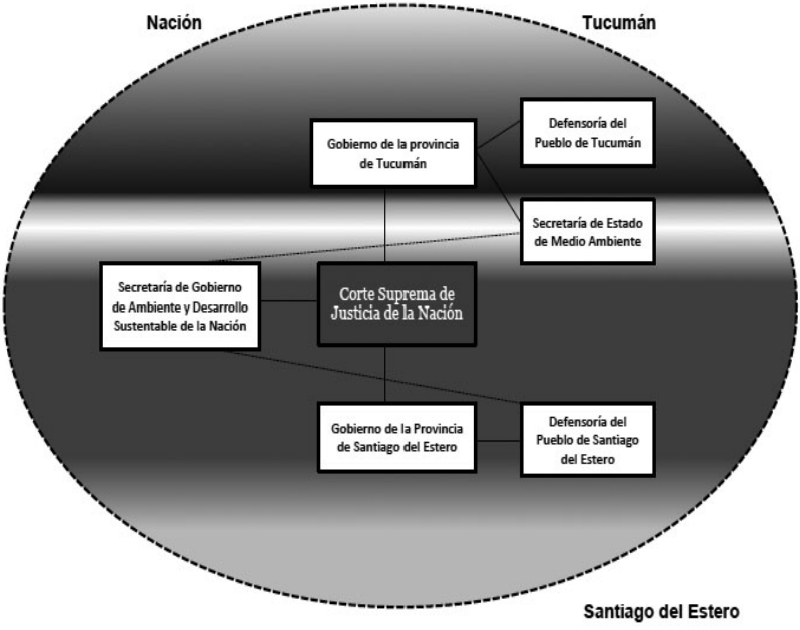
[29] Para más detalles sobre la microinstitucionalidad generada en el caso *Mendoza*, véase el efecto de coordinación y creación institucional.

[30] Antes era Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, después fue elevada al rango de Ministerio.

[31] Nader, Esteban, *op. cit*.

Gráfico 4.

Campo institucional de la CSD



Fuente: elaboración propia.

Además de convertirse en un garante del proceso, la Secretaría aportó recursos materiales y personal idóneo para facilitar las labores de desarrollo y producción de resultados objetivos del monitoreo, control y fiscalización industrial de la Cuenca Salí Dulce.[32]

La dinámica dialógica que se produjo entre el SAyDS y ambas provincias, incluidas las defensorías, permitió que se pudiera ir generando información sólida, la cual fue de utilidad para avanzar en la implementación de las políticas públicas convenidas en el Acta Acuerdo.

Lo cierto es que estos mecanismo dialógicos de implementación de sentencias, como se comprobó a lo largo del trabajo, con-

[32] Acta Acuerdo, punto 7.

tribuyen a un mejor cumplimiento de la misma y, por lo tanto, se produce un impacto mayor en el diseño e implementación de políticas públicas para solucionar este tipo de problemáticas estructurales que deben ser judicializadas ante el esclerosamiento e inacción de las agencias estatales.

También pudo observarse que la Corte promovió en el caso *Cuenca Salí Dulce* una intervención remedial menos invasiva que en la causa *Mendoza*. Tal vez es un aprendizaje de la Corte, quien entendió que no puede actuar en todas las cuencas como lo hizo en la CMR, justamente por carecer de los recursos necesarios y por ser un excesivo expendio de fuerzas destinadas a un solo caso. Aunque es probable que también exista un aprendizaje de las agencias estatales que, al tener el fallo *Mendoza* en el horizonte como un caso testigo, deciden avanzar rápidamente en la creación de políticas ambientales que procuren solucionar el problema de fondo antes de que la Corte actúe como lo hizo en el caso testigo, lo que implicaría que esta se inmiscuya de forma directa en asuntos provinciales.

Algo similar opina Sayago: "Creo que acá las jurisdicciones intervinientes fuimos mucho más proactivas, no esperamos a que la Corte nos dijera qué es lo que tenemos que hacer. Y ahí sí hubo un efecto irradiador, porque nos imaginamos qué era lo que la Corte nos podía pedir en función del caso *Mendoza,* y entonces lo hicimos".[33]

Es probable que la situación descrita haya influido también para que la intervención de la Corte se diera a través de un remedio débil y no se exigiera a las jurisdicciones intervinientes la creación de una autoridad de cuenca como la ACUMAR, con muchas más potestades que el CICSD.[34] Hasta el momento no fue necesario, porque las jurisdicciones intervinientes respondieron de manera positiva ante la intervención de la Corte.

Sin embargo, desde la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero, "se considera importante la implementación de un mecanismo de acción interjurisdiccional eficaz que conjugue el tra-

[33] Nader, Esteban, *op. cit*.

[34] Como vimos, la ACUMAR tiene potestades regulatorias e incluso sancionatorias, a diferencia del Comité Interjurisdiccional de la Cuenca Salí Dulce.

bajo de los distintos ministerios y niveles de gobiernos".[35] De ser necesario, esto implicaría dotar al Comité Interjurisdiccional de la Cuenca de los recursos y capacidades concretas para tomar decisiones específicas sobre políticas públicas. Esto facilitaría y agilizaría la toma de decisiones cuando surjan inconvenientes que generen divergencias entre las distintas jurisdicciones intervinientes, como pudo verse en el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo* con la ACUMAR.

Como se describirá, esta interacción promovida por la Corte contribuyó a que las agencias estatales se desbloquearan y comenzaran a generar las políticas públicas necesarias para evitar la contaminación industrial que pone en riesgo el ecosistema de los ríos, el embalse Río Hondo y a la población que habita en la cuenca.

3.4. El efecto de políticas públicas en la CSD

En el caso *Cuenca Salí Dulce* el efecto sobre las políticas públicas fue indirecto. En este punto se advertirá que —a diferencia del caso *Cuenca Matanza Riachuelo* abordado por la CSJN o el caso de los desplazados en Colombia en el que intervino la Corte Constitucional colombiana, donde hubo intervenciones remediales moderadas— la Corte no precisó en su sentencia establecer estándares, directrices o algún tipo de programa que las agencias estatales tucumanas deban cumplir para solucionar la problemática de la contaminación de la CSD.

Una conclusión importante tiene que ver con que el caso muestra cómo a través de un remedio débil y un monitoreo del cumplimiento de la sentencia moderado también pueden producirse efectos importantes en políticas públicas estructurales cuando existe un caso testigo. Como expliqué con respecto a las distintas formas de intervención remediales de una Corte en casos estructurales, Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, en su trabajo seminal,[36] concluyeron que los mayores efectos se produ-

[35] Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero, *op. cit*., p. 8.

[36] Véase capítulo I.

cen cuando existe una conjunción entre derechos fuertes, remedios moderados y mecanismos de monitoreo del cumplimiento de sentencias fuertes.

En este proceso puede observarse cómo, por el contrario, cuando existe un caso testigo, la Corte, sin necesidad de pronunciarse a través un de remedio fuerte o moderado, puede, incluso mediante un remedio débil y un mecanismo de monitoreo moderado, producir efectos de importancia con costos políticos mucho menores de los que lleva pronunciarse a través de un remedio fuerte o moderado y supervisar el cumplimiento de una sentencia mediante un mecanismo de monitoreo fuerte durante plazos muy extendidos, como sucede en el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo*.

A diferencia del caso *Mendoza*, la Corte decidió no ordenar a las autoridades estatales ni al CICSD el cumplimiento de un programa específico, simplemente se limitó a solicitar a la SAyDS un informe sobre las medidas que se estaban llevando a cabo para proteger la CSD, sobre todo en lo atinente a la contaminación del dique El Frontal de Termas de Río Hondo.

A pesar de ello, la judicialización del caso promovió que las jurisdicciones intervinientes (la provincia de Tucumán, la provincia de Santiago del Estero, la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación como garante de las metas y plazos acordados), luego de la sentencia hacia finales de 2011, firmaran un acuerdo con el objetivo de reducir la contaminación en la CSD.[37]

De esa misma Acta Acuerdo surge que la intervención de la Corte fue vital para avanzar en ese sentido. En los considerandos se deja en claro que: "[...] resulta necesario dar respuesta a la problemática ambiental que afecta a la Cuenca Salí Dulce, relacionada con la protección de la represa Río Hondo y que diera lugar a la promoción de una demanda de amparo ambiental en competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación [...]".[38]

[37] Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero, *op. cit*., pp. 18 y 19.

[38] Acta Acuerdo entre la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, la provincia de

Sus principales puntos son:

> [...] a) estimar como adecuadas las metas y plazos del Acuerdo para la prevención de la contaminación de origen industrial en el Embalse de Río Hondo,[39] b) sujetar a mecanismos de control y fiscalización los plazos y metas del acuerdo mencionado, c) instituir un procedimiento de consultas o de participación ciudadana en cabeza de las Defensorías del Pueblo de ambas jurisdicciones y d) promover el monitoreo continuo para evitar la contaminación del ecosistema de la Cuenca.

No obstante, con anterioridad a la intervención de la Corte ya existían planes de reconversión industrial (PRI) aplicados a algunas empresas tucumanas, a partir de esta tomaron un nuevo impulso y se ampliaron tanto en la cantidad de empresas involucradas como en el contenido de metas que deben cumplir.[40]

También, esto llevó a que la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero pusiese en marcha un programa de monitoreo permanente de los principales tributarios del embalse Río Hondo. Aunque la idea del programa era detectar tempranamente eventos de contaminación que afectasen el ecosistema de la cuenca, este aseguró una presencia continua en el terreno y colaboró para que disminuyeran notablemente los vuelcos ilegales sobre los ríos de la cuenca.[41]

En definitiva, la Corte —sin necesidad de intervenir a través de un remedio fuerte, sin obligar a las partes a aplicar un pro-

---

Tucumán, la provincia de Santiago del Estero y la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero, 30 de diciembre de 2011.

39 Este Acuerdo firmado con todos los ingenios de la provincia de Tucumán conjuntamente con la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, quién es el órgano contralor, contempla: la prohibición total de vuelco de vinaza y ceniza, la recuperación del agua de lavado de caña y el impulso de nuevos convenios de reconversión industrial.

40 Existen, hasta la actualidad, tres etapas de PRI, la primera etapa que abarca de 2007 a 2010, la segunda de 2011 a 2014 y una tercera de 2014 a 2017. Si bien el caso de la Corte incluye solo a ingenios y destilerías, los PRI son más amplios e incluyen a otro tipo de industrias, como las citrícolas, las papeleras, mataderos, entre otras.

41 Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero, *op. cit*., p. 19.

grama específico y sin un monitoreo fuerte del cumplimiento de la sentencia— igualmente produjo que las partes se tomaran en serio la contaminación de la CSD y comenzaran a implementar políticas de control adecuadas que lograran disminuir la contaminación en la cuenca.

Es probable que, además de haber actuado el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo* como caso testigo, lo que puede haber motivado una intervención débil de la Corte haya sido también que, en el caso concreto, ya existían algunos programas que se venían implementando antes de la sentencia, solo hacía falta ampliarlos y aplicarlos correctamente. Esto es lo que logró la Corte con su participación y con la inclusión de la SAyDS como órgano contralor y armonizador de las partes.

El hecho de que la Corte, a pesar de no haberse declarado competente, haya seguido recibiendo trimestralmente los informes del Ministerio y dejado latente la posibilidad de intervenir a través de un remedio más enérgico, como lo hizo en el caso *Riachuelo*, permitió que también se fuera avanzando firmemente en el cumplimiento de los plazos y metas de los acuerdos mencionados.

3.5. Los efectos socioeconómicos: los resultados obtenidos a partir de la implementación de las políticas públicas creadas para resolver los problemas de la CSD

Las metas de los Acuerdos Interjurisdiccionales se centraban en eliminar el vertido de cachaza, vinaza y ceniza a los afluentes que derivan en el embalse Río Hondo, producto principalmente de la actividad de los ingenios, además de la recuperación del 100% del agua utilizada en los procesos industriales. A pesar de que el caso judicializado incluye solo a los ingenios tucumanos, mediante los PRI se buscó reconvertir otras industrias que también eran agentes contaminantes, como las citrícolas, la papelera del Tucumán y los frigoríficos, entre otras.

En este apartado expondré sintéticamente cómo la intervención de la Corte pudo impactar de manera indirecta en la con-

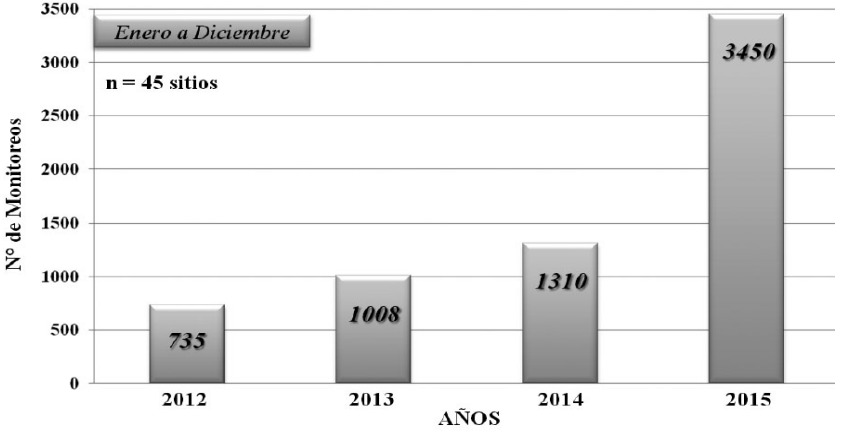
creción de las políticas públicas necesarias para contrarrestar la contaminación de la CSD. Para ello, se describirán los resultados de las políticas aplicadas en los distintos ámbitos.

3.5.1. El monitoreo de la calidad del agua como motor de cambio

A pesar de que el monitoreo del agua de los afluentes de la cuenca se realizaba con anterioridad a la intervención de la Corte, este carecía de la periodicidad necesaria para transformarse en una herramienta que sirviese como un verdadero control de las industrias contaminantes.

Desde la intervención del máximo tribunal, los controles se ampliaron tanto respecto a los lugares donde se realizan como respecto a la periodicidad de los mismos. Esto puede observarse en el siguiente gráfico.

Gráfico 5.
Cantidad de monitoreos realizados periódicamente en los principales cauces hídricos de Tucumán en 2012 - 2015



Fuente: SEMA 2015.

Como se desprende del gráfico, la cantidad de controles sobre la calidad del agua de los afluentes de la CSD creció de forma exponencial desde 735 controles en el 2012 a 3 450 en el 2015.

Esto se pudo lograr gracias al trabajo coordinado de las jurisdicciones intervinientes que, a partir de la intervención de la Corte y la firma de los acuerdos mencionados en el punto anterior, formaron los equipos necesarios para realizar estos controles sistemáticos. La SEMA de Tucumán creó para tales fines el Centro de Interpretación y Monitoreo Ambiental (CIMA). Este controla la calidad del agua de los cauces hídricos y de los principales efluentes industriales de la provincia (ingenios azucareros y sucro-alcoholeros, citrícolas, papelera, textiles, levaduras, bebidas, entre otros). Según el informe de la SEMA 2016, existen 170 sitios de monitoreo.[42]

Igualmente, la provincia de Santiago del Estero creó un Programa de Monitoreo Permanente en junio de 2012. Mediante este se establecieron 12 puntos de muestreos de afluentes, teniendo en cuenta la localización de las industrias tucumanas que son consideradas agentes contaminantes.[43]

El monitoreo de toda la Cuenca, hasta la Laguna de Mar Chiquita, se logra a través del esfuerzo coordinado de profesionales de Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba que forman parte del Grupo de Gestión a Tiempo Real, creado por el Comité Interjurisdiccional de la Cuenca Salí Dulce. A continuación pueden verse algunos de los puntos de control a lo largo de toda la cuenca.

Este sistema de monitoreo diario, que se logró desplegar a lo largo de toda la cuenca luego de la intervención de la Corte, funcionó como un incentivo clave para que disminuyeran los vuelos ilegales de las industrias tucumanas y, al mismo tiempo, para que se tomen con seriedad los proyectos de reconversión industrial que minimizaron la contaminación sobre la CSD.[44]

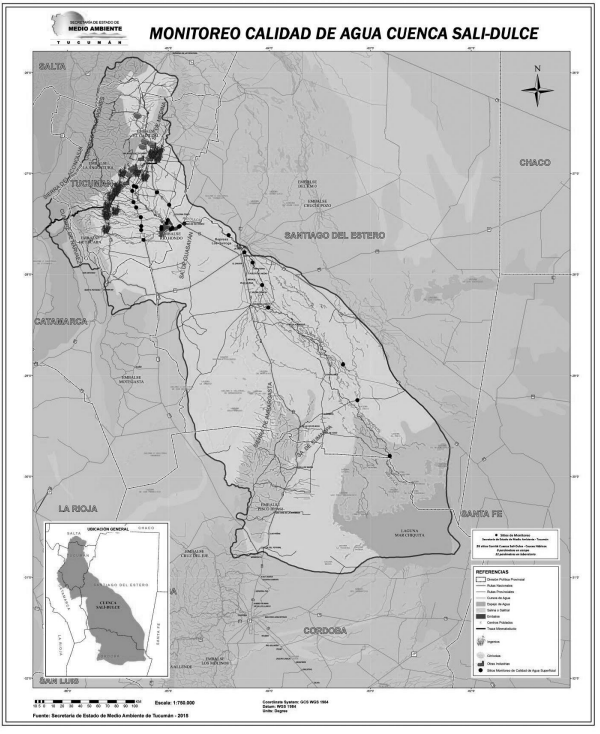
---

42 Secretaría de Estado de Medio Ambiente de Tucumán, "Mejoras ambientales obtenidas. Provincia de Tucumán", abril de 2016, pp. 6 y 7.

43 Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero, *op. cit*., pp. 51-53. Las estaciones de muestreo se localizaron en los ríos: Marapa/Granero, Matazambi, Chico/Medina, Gastona, Seco, Colorado, Salí, y los arroyos Del Estero y Aguas Blancas.

44 Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero, *op. cit*. p. 137.

Gráfico 6.
Puntos de control de monitoreo del agua en la CSD



Fuente: SEMA 2015.

3.5.2. Los datos mensurables de la aplicación de políticas públicas

Los puntos clave del acuerdo firmado con los ingenios apuntaban a reducir a cero la disposición de vinaza, cachaza y ceniza en los afluentes de la cuenca, también contemplaban la recuperación del agua residual utilizada para el lavado de la caña de azúcar.

Para cumplir con dichas metas, los ingenios firmantes presentaron convenios individuales de reconversión industrial (CRI) con las obras y acciones que debían desarrollar para adecuarse a

las metas establecidas en los acuerdos. Hasta el 2012 debía garantizarse que no se volcasen a los cuerpos de agua vinaza y ceniza (vinaza cero y ceniza cero) y para el 2013 la recuperación del 100% del agua utilizada para el lavado de caña.

Según datos de la SEMA de Tucumán, para el 2016 ya se podían observar los siguientes resultados. [45]

Con respecto a los ingenios azucareros se realizaron las siguientes actividades en función de los acuerdos firmados:

i) Mediante la aplicación de filtros *scrubbers* en todas las calderas de los ingenios azucareros tucumanos se evitó que 234 000 toneladas/año de cenizas provenientes de la combustión del bagazo entraran en contacto con la atmósfera y, al mismo tiempo, fuesen a parar a los causes de agua.
ii) Se eliminó el vuelco de cachaza, más de 460 000 toneladas/año ya no se vierten en los cauces de aguas superficiales, sino que se utilizan como mejorador de suelos en los campos cultivados permitiendo la recuperación de la fertilidad de los mismos.
iii) También se está evitando el vertido de vinaza a los cursos de agua superficial. En la actualidad, 1 700 000 000 litros de vinaza/zafra son utilizados como fuente de agua y nutrientes mediante la fertirrigación de cañaverales. Se calcula que se están fertirrigando más de 12 000 has/año. Para poder realizar esto se construyeron más de 40 km de vinazoductos y canales para transporte de vinaza a sitios de riego y/o disposición.
iv) Se están recuperando alrededor de 300 000 m^3/día de agua que usan el conjunto de industrias instaladas en la provincia a través de un sistema de recirculación.

Con respectos a otras actividades, como la de las industrias citrícolas, se pueden observar los siguientes avances:

i) Se construyeron plantas de tratamiento de efluentes, optimización de fase primaria y construcción de etapa secundaria en las industrias citrícolas.

[45] Secretaría de Estado de Medio Ambiente de Tucumán, *op. cit*., pp. 3 y ss.

ii) Se instalaron dos reactores anaeróbicos, tipo UASB, para tratar los efluentes de citrícolas, los cuales son los más grandes del mundo de este tipo.

Según la SEMA de Tucumán, estas acciones en conjunto contribuyeron a disminuir en un 60% la carga orgánica de los efluentes industriales que eran depositados directamente en la CSD.[46]

En ese sentido, Montalván, secretario de Estado de Medio Ambiente de Tucumán, destacó que: "El estado de la cuenca Salí-Dulce es satisfactorio. Más allá de que es hipereutrófico (contaminación por material orgánico) y el embalse (de Río Hondo) tiene sus problemas, se quitó gran parte de carga orgánica durante estos años. La recuperación de nuestros ríos ha sido importante. Hay actividad ictícola (peces) en los cauces. Antes, en la zafra, no sucedía".[47]

A pesar de esta notable mejoría —y que desde el inicio de este proceso en 2012 no se detectaron mortandades masivas de peces, ni *blooms algales*— la calidad del agua de los ríos y arroyos sigue sin ser la óptima y todavía presenta carga contaminante. Es por ello que deben profundizarse aún más los controles y direccionar las acciones a implementar políticas públicas que contemplen a todos los actores. También es necesario fortalecer institucionalmente a la Autoridad de Cuenca para que, en ese marco, se puedan tomar acciones conjuntas y sistematizadas, establecer patrones comunes y que estos puedan ser sostenidos en el tiempo.[48]

De los datos revelados puede concluirse que la intervención de la Corte Suprema tuvo un impacto positivo y sirvió para iniciar un proceso de descontaminación serio de la CSD. Queda en manos de las jurisdicciones intervinientes continuar profundizando su tarea para mejorar todavía más el estado de la cuenca,

---

46 *Ibidem*, p. 5.

47 La Gaceta, "Montalván destacó la recuperación y limpieza de los ríos de la cuenca Salí Dulce", 30 de enero de 2016, *http://www.lagaceta.com.ar/nota/669499/politica/montalvan-destaco-recuperacion-limpieza-rios-cuenca-salidulce.html*. Alfredo Montalván es secretario de medioambiente de la provincia de Tucumán.

48 Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero, *op. cit*., pp. 137 y ss.

aunque el máximo tribunal ha dejado la puerta abierta para intervenir nuevamente de ser necesario.

En el 2019, los controles realizados en el embalse de Río Hondo por autoridades y técnicos de las provincias de Santiago de Estero y Tucumán determinaron que no se registran situaciones de riesgo.[49] Esto demuestra los avances que se produjeron en el caso a partir de la intervención de la Corte.

IV. Conclusiones

En este capítulo me propuse identificar y analizar un efecto indirecto de la intervención de la Corte sobre el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo*. Sin embargo, este efecto no tiene que ver con los producidos sobre esa cuenca, sino con los efectos irradiadores que esta intervención genera como caso testigo en otras cuencas que tienen problemáticas derivadas de la contaminación similares a esta. Opté por centrarme en el caso de la contaminación de la CSD porque, hasta el momento, es una problemática muy poco explorada en la academia y por la carencia de investigaciones de carácter subnacional, que hacen novedoso e interesante su análisis. No obstante, es probable que el caso también produzca estos efectos explorados en otras cuencas contaminadas, inclusive fuera de Argentina.[50]

Aunque las problemáticas que se presentan en la CSD no tienen la envergadura de las que existen en la CMR, por todo lo que se explicó en este capítulo y el precedente, existen claras similitudes: ser una cuenca interjurisdiccional con las problemáticas que esto genera y el haber estado fuera de la agenda pública du-

---

49 *El Liberal,* "Control no detectó situaciones de riesgo ambiental en embalse", 27 de junio de 2019, *https://www.elliberal.com.ar/noticia/492858/control-no-detecto-situaciones-riesgo-ambiental-embalse*

50 Un caso fuera de Argentina en el que podría analizarse si existieron efectos irradiadores es el de la Corte Constitucional colombiana T-622 de 2016, referido a la contaminación ambiental de la cuenca del Río Atrato. Asimismo, aunque no es algo explorado en este trabajo, podrían producirse efectos irradiadores en los casos brasileños, como los desastres en el caso *Mariana* y *Brumadinho,* causados por los deslaves ocasionados por la inescrupulosa actividad de las empresas mineras en el estado de Minas Gerais.

rante un tiempo muy prolongado, lo que produjo un agravamiento paulatino de la situación ambiental de la misma.

Como sucedió en la CMR, la inacción de las agencias estatales tucumanas llevó a que las autoridades de la provincia de Santiago del Estero, observando el éxito parcial que venía teniendo la intervención de la Corte en el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo*, decidieran judicializar la problemática.

Para realizar un mejor análisis del efecto irradiador sobre la CSD, se subdividió a este en subefectos. Algunos de los que se pudieron detectar fueron:

i) El efecto de judicialización. Este tuvo como intención desbloquear a las agencias estatales tucumanas para que colocaran el tema en la agenda y generaran políticas de control para las industrias contaminantes. Pudo observarse cómo en algunos casos de la justicia federal de primera instancia se produjo un efecto de dialogo jurisdiccional. Existen sentencias que utilizaron el mismo enfoque que la Corte proyectó en la sentencia de 2008 del caso *Cuenca Matanza-Riachuelo* y hasta utilizaron casi textualmente algunos párrafos.

ii) El efecto de producción de información pública. A partir de la intervención de la Corte —que instó al ex-Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable a realizar informes trimestrales sobre el estado de la cuenca, sumado a los informes producidos por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente de Tucumán y la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero— se contó con un cumulo de información antes inexistente que sirvió para el diseño e implementación de las políticas públicas.

iii) El efecto de creación y coordinación institucional para monitorear el avance del saneamiento de la CSD. Aunque la microinstitucionalidad creada por la Corte para monitorear el cumplimiento de esta sentencia no tuvo la envergadura de la creada para supervisar el cumplimiento de la sentencia del caso *Cuenca Matanza-Riachuelo*, la Corte creó un mecanismo *sui generis*, colocando al MMAyDS como informante del máximo tribunal y, al mismo tiempo, como garante del avance de la implementación de las

políticas para saneamiento ambiental de la cuenca norteña.

iv) El efecto de política pública. Este se produjo a partir de la intervención de la Corte que dio lugar a la firma de las Actas Acuerdo Interjurisdiccionales para controlar a las empresas, estas contienen metas claras de cumplimiento. En este punto se vieron avances significativos, la gran mayoría de las empresas involucradas se reconvirtieron según los PRI presentados.

Aunque el estado de la cuenca aún no es el ideal, estos efectos permitieron reducir considerablemente la contaminación de la CSD mediante un proceso dialógico y participativo que se dio como consecuencia de la interacción de la Corte con los diferentes actores de la cuenca, incluso el MMAyDS como organismo externo de control.

Gráfico 7.
Formas de intervención e impacto en los casos Cuenca Matanza-Riachuelo y Cuenca Salí Dulce

Casos	*Derechos*	*Órdenes judiciales*	*Monitoreo*	*Impacto*
Caso CMR	Fuerte	Moderado	Fuerte	Alto
Caso CSD	Fuerte	Débil	Moderado	Alto

Fuente: elaboración propia.

Si bien los subefectos mencionados muestran la importancia del efecto irradiador que produjo la intervención de la Corte en el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo* sobre la CSD, tal vez la cuestión de mayor importancia detectada, como muestra el gráfico, tiene que ver con la conclusión —aunque parcial, que deberá ser comprobada mediante el análisis de otros casos— de que, cuando existe un caso estructural testigo, la Corte no precisa intervenir con el enfoque mencionado respecto a la "jurisprudencia participativa empoderada" (EPJ, por sus siglas en inglés), esto es, a través de una concepción de derechos fuertes, un remedio moderado y un mecanismo de monitoreo de supervisión del cumplimiento de la sentencia fuerte, para obtener éxitos considerables.

En el caso concreto, como se observa en el gráfico 7, se detectó que el efecto irradiador producido por el caso testigo permitió que la Corte pudiese —a través de una intervención con una concepción de derechos fuertes, un remedio débil y la implementación de un mecanismo monitoreo del cumplimiento de la sentencia moderado— producir un impacto alto, similares a los que se obtienen mediante la intervención de las cortes a través de una EPJ que, según Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, es la que produce un mayor impacto en casos estructurales.

Este punto se ve reforzado con conclusiones del libro realizado por la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero sobre el estado de la Cuenca Salí Dulce, donde manifiesta que:

> La intervención de la CSJN marcó un punto de inflexión. Ante la posibilidad de que, siguiendo su doctrina para el caso Matanza-Riachuelo, el máximo tribunal ordenara acciones de recomposición a la Provincia de Tucumán, las partes se avinieron a una solución negociada en el marco del proceso judicial.
>
> Las consecuencias de una potencial sentencia a favor del reclamo santiagueño habría implicado para la provincia de Tucumán una disminución en la libre disposición del uso del agua, en los términos que se venía utilizando ya que, previsiblemente, la disposición llegaría a ser similar a lo dispuesto para la Autoridad de Cuenca del Matanza-Riachuelo-ACUMAR, con un fuerte control por parte de la Justicia.[51]

Este fenómeno detectado viene a complementar las conclusiones obtenidas por Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco en sus trabajos, aunque se precisará del análisis de otros casos similares para terminar de comprobar la replicabilidad de esta conclusión.

[51] Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero, *op. cit*. p. 35.

Conclusiones

En este trabajo se procura darle continuidad a una línea de investigación poco explorada en Latinoamérica, la de realizar estudios empíricos sobre sentencias estructurales a través de un enfoque sociojurídico que intenta advertir cuáles son los efectos que se generan a partir de una intervención de tipo experimental y dialógica de una corte. Para esto, se optó por seleccionar como caso de análisis a *Mendoza,* un caso estructural y, tal vez, el más ambicioso de la Corte en su nueva etapa, donde el tribunal intervino en una problemática compleja como lo es la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR).

Antes de introducirme en la parte empírica de la investigación, que consistió en el análisis de los efectos de la intervención de la Corte en la CMR, era necesario neutralizar dos de las críticas de mayor peso que existen con respecto a la injerencia de las cortes en políticas públicas: la falta de legitimidad democrática y de capacidad institucional para afrontar este tipo de casos estructurales.

En referencia a la primera crítica se sostuvo que, cuando existe una situación de vulneraciones estructurales de derechos prolongada como consecuencia de la parálisis de las agencias estatales, es obligación de los tribunales, como poder del Estado y protectores de los derechos contemplados en la Constitución, intervenir para promover el desbloqueo de estas. Sin embargo, se consideró que no cualquier tipo de intervención sería adecuada. Una intervención de tipo dialógica, que difiera de las intervenciones tradicionales monológicas a las que en general están

acostumbrados los tribunales, puede colaborar para atenuar la supuesta falta de legitimidad democrática de las cortes y generar un mayor impacto.

Con respecto a la segunda crítica, el abordaje experimentalista se presenta como el ideal para este tipo de casos y la minimiza. La participación de las agencias estatales, de los/as afectados/as y terceros interesados, de las organizaciones de derechos humanos y de especialistas en la etapa de cumplimiento de la sentencia, momento en el que se diagraman las políticas que deben ser implementadas para resolver la problemática de fondo a través de un proceso dialógico a largo plazo, contrarresta la crítica de falta de capacidad institucional.

De esta manera, no es directamente la Corte la encargada de diseñar e implementar las políticas públicas, sino que esta promueve un proceso de reforma, pero no decide sobre los contenidos. Estas se diseñan e implementan a través de un proceso dialógico continuado donde interactúan las partes mencionadas; sin embargo, existen plazos de cumplimiento determinados y establecidos por la Corte y la obligación del Gobierno de informar sobre los progresos en el marco de un proceso de monitoreo continuo de las metas preestablecidas. Esta forma de intervención, además de contrarrestar a esta crítica, otorga una mayor legitimidad democrática a las decisiones de la Corte.

También se mencionó que la jurisprudencia participativa empoderada (EPJ, por sus siglas en inglés) término utilizado por Rodríguez Garavito, se caracteriza por contener una concepción de derechos fuertes, el uso de remedios moderados y un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de la sentencia fuerte. Según el autor, este abordaje permite grados de cumplimiento mayores.

Este trabajo contribuyó a profundizar esta línea de investigación, demostrando que un caso como *Cuenca Matanza-Riachuelo* encaja en los parámetros de las EPJ y que, al igual que otros casos, como el de la Corte Constitucional colombiana sobre los desplazados en Colombia, tuvo un éxito considerable.

Este tipo de intervenciones tienen entonces dos ventajas: garantizar un mayor éxito y contrarrestar las críticas mencionadas precedentemente. Además, este abordaje puede transformarse

en un espacio complementario donde se produzcan interacciones dialógicas y se resuelvan problemáticas estructurales complejas que, más que erosionar, benefician a la democracia.

Antes de estudiar los efectos que produjo la Corte en el caso *Mendoza,* se consideró apropiado analizar la conformación de la nueva Corte a partir de la crisis de 2001, debido a que cambió la composición de sus integrantes casi en su totalidad. La Corte, con su nueva conformación, precisó de una etapa de relegitimación como consecuencia de la imagen negativa que ostentaba ante la sociedad, sobre todo por la falta de independencia con la que actuó en la década de los noventa y debido a los procesos autoritarios de la historia argentina que produjeron sistemáticamente la remoción irregular de los miembros de la Corte en muchos periodos.

Ante esta situación, el máximo tribunal optó por tener una posición más activista y dialógica, constituyéndose como un poder del Estado con una agenda propia. Comenzó a utilizar herramientas dialógicas como las audiencias públicas en el marco de procesos de interés institucional, incluyendo dentro de estos a problemáticas estructurales como la de los pueblos indígenas, las condiciones carcelarias en la provincia de Buenos Aires y la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo, por citar algunos ejemplos.

La descripción de esta situación fue necesaria porque, de no haberse producido la renovación de la Corte y esta etapa de relegitimación, hubiese sido difícil que encarase la problemática de la cuenca a través del enfoque de una EPJ. Probablemente no hubiese intervenido en el caso o el enfoque no hubiese tenido tanto éxito, al no haberse caracterizado por tener un contenido fuerte de derechos a través de la utilización de un remedio moderado y la implementación de un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de la sentencia fuerte.

Para analizar los efectos del caso de la CMR se utilizó una aproximación constructivista de la relación entre el derecho y la sociedad, que dista de la visión de los neorrealistas, centrada solo en los efectos instrumentales y directos de los fallos. De esta manera, se procuró romper con los estándares positivistas del derecho. También, la tipología elegida permitió detectar los efectos indirectos y simbólicos que son, a menudo en este tipo de casos estructurales, más importantes que los efectos directos.

Con respecto al caso *de la Cuenca Matanza-Riachuelo*, en esta investigación se concluyó que, si bien la implementación del fallo no fue lineal, en los 10 años de implementación de la sentencia se produjeron efectos importantes en muchas áreas centrales de la problemática de la cuenca, aunque todavía queda mucho camino por recorrer.

El efecto desbloqueador fue uno de los primeros efectos materiales directos que produjo la intervención de la Corte. Este permitió que las agencias estatales comenzaran a tomarse en serio la problemática de la CMR, la situaran en el centro del debate público y promovieran el diseño e implementación de las políticas públicas necesarias para emprender el camino de descontaminación y de mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la cuenca, especialmente los que se encuentran en situación de vulnerabilidad extrema.

Relacionado con el desbloqueo de las agencias estatales se produjo otro importante efecto: la producción de información. A partir de la primera sentencia, la Corte instó a los distintos actores a que produjeran información que antes era prácticamente inexistente. Sin esta, el tribunal no hubiese podido intervenir a través de un remedio moderado, por carecer de los datos necesarios. No pueden diseñarse políticas públicas exitosas sin información clara sobre cuáles son las verdaderas causas, una política realizada sobre la base de información inexacta probablemente se encuentre destinada a fracasar.

A diferencia de otros casos —como el de los desplazados en Colombia, donde el impacto de la sentencia en la coordinación de los actores estatales fue modesto—[1] en este el efecto de coordinación institucional fue significativo. A instancias de la intervención de la Corte se creó la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) que se convirtió en la principal responsable de implementar el Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca

[1] Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, "Un giro en los estudios sobre derechos sociales. El impacto de los fallos judiciales y el caso del desplazamiento forzado en Colombia", en Arcidiácono, Pilar *et al.* (coords.), *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina,* Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2010, p. 276.

Matanza-Riachuelo (PISA). No obstante se expuso que el diseño institucional de la Autoridad de Cuenca tiene sus falencias, su creación fue trascendental para terminar con la desarticulación que existía entre las distintas jurisdicciones y organismos estatales. Además, sirvió para que los/as afectados/as supiesen, finalmente, a quién acudir para reclamar por sus derechos.

El enfoque dialógico elegido por la Corte para llevar adelante el proceso trajo aparejado también efectos sustanciales. El efecto deliberativo surgido de la microinstitucionalidad creada para el monitoreo del cumplimiento de la sentencia y las audiencias públicas de supervisión permitieron la creación de instancias de diálogo entre las distintas partes que derivaron en una mejor implementación e incluso en la modificación del PISA. Sin embargo, estos espacios y esfuerzos no fueron suficientes para que se produjeran cambios en algunas áreas fundamentales.

Este efecto tuvo una fuerte limitación: la falta de creación de los instrumentos necesarios para incorporar a ese diálogo a los actores más importantes, los/as afectados/as, sobre todo a las mujeres que dieron inicio a esta demanda y cuyas voces siguen ausentes en el proceso judicial y en las instancias participativas creadas para diseñar e implementar políticas públicas dentro de la ACUMAR.

Un impacto indirecto derivado del efecto deliberativo tuvo que ver con el fortalecimiento de organizaciones de derechos humanos interesadas en la problemática. Estas conformaron espacios alternativos de deliberación, donde intentaron suplir estos déficits de la falta de incorporación y participación de los/as afectados/as en el proceso a través de la implementación de proyectos propios.

Con respecto al efecto de cocreación de las políticas públicas el impacto fue mixto. El caso fue fundamental en el diseño de las mismas y en el aumento del presupuesto destinado al PISA. A lo largo de la investigación se pudo observar que los lineamientos del PISA 2010 fueron un reflejo del programa estipulado por la Corte en la sentencia de 2008. Asimismo, la modificación de este fue originada por la intervención del Cuerpo Colegiado y el juez de ejecución, quienes remarcaron la necesidad de cambiar ciertos aspectos deficitarios del mismo.

Empero, como se mencionó en el presente trabajo,

> [...] no resulta adecuado que la formulación de políticas indispensables para la cuenca se haga efectiva únicamente a partir de las exigencias impuestas por el Poder Judicial, sino que las mismas deberán surgir de una política de estado para la cuenca que, integre la participación de todos los sectores involucrados, se sustente en la construcción de consensos y se plasme en herramientas de planificación estratégica capaces de guiar las conductas de los gobiernos y los ciudadanos.[2]

La implementación de estas políticas viene siendo desigual y, en muchos aspectos, existen asignaturas pendientes. En ese sentido, Andrés Nápoli manifestó:

> Hay cosas que están mucho mejor, en otras algo y en otras nada. En las que se está mejor es en las cosas que el Estado sabe hacer, el Estado sabe limpiar, la cuenca era un botadero de residuos y hoy cambió, hoy hay política pública, hay recolección de residuos y los vecinos que antes reboleaban las bolsas de basura hoy las dejan para que sean recolectadas, aunque falta una gestión integral de recolección de residuos. La Corte creo que tiene muchos buenos resultados.[3]

Entonces, no sorprende que a lo largo de la investigación se haya advertido un avance significativo en cuestiones como: la limpieza del río y sus márgenes, el trazado del camino de sirga, la limpieza de basurales, la realización de obras para el abastecimiento de agua potable o para la incorporación de hogares a la red de cloacas. Con respecto a otros puntos, como el control de las industrias, los avances fueron parciales. Aunque se realizó un relevamiento de las industrias contaminantes y se profundizaron los controles, la legislación referida a los vertidos sobre la cuenca sigue siendo insuficiente. El derecho a la salud de los/as afectados/as, especialmente de aquellos sectores que presentan mayor vulnerabilidad, al igual que la relocalización de los mismos, siguen siendo asignaturas pendientes. Una porción importante de la población de la CMR continúa viviendo en condiciones inaceptables.

---

2 Nápoli, Andrés y García Espil, Javier, 2011, p. 31.

3 Nader, Esteban, entrevista a Andrés Nápoli, director ejecutivo de la Fundación Ambientes y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2014.

Esta última limitación plantea ciertos interrogantes sobre el impacto y el mecanismo de monitoreo del cumplimiento de la sentencia. No obstante se trata de un caso exitoso en muchos aspectos, estamos en presencia de una problemática sociopolítica estructural muy compleja que existe largamente hace más de 100 años. Si tenemos en cuenta los años que lleva el caso, cronológicamente estamos hablando de un tiempo corto donde se han producido cuantiosos efectos a partir de la intervención de la Corte, aunque quede mucho camino por recorrer.

Un efecto material indirecto diferenciador del caso, que no tiene que ver directamente con la CMR, lo constituye el efecto irradiador que este produjo en otras cuencas con problemáticas de contaminación similares. En este trabajo se analizó el impacto que el abordaje de la Corte en el caso de la CMR produjo en el tratamiento de la problemática de la Cuenca Salí Dulce (CSD).

Se observó que casos testigos, como *Mendoza*, producen *riple effects* sobre otros similares. En el estudio realizado sobre la intervención de la Corte en la CSD se detectaron efectos importantes. Estos fueron: el de judicialización del caso; el de producción de información pública; el de creación y coordinación institucional, y el de políticas públicas.

El descubrimiento más importante consiste en que cuando existe un caso testigo se puede concluir, aunque sea de manera parcial, que un tribunal no precisa intervenir a través de un remedio moderado o fuerte, sino que por medio de un remedio débil y un proceso de monitoreo del cumplimiento de la sentencia moderado a débil puede obtener resultados exitosos. Esta situación implica un menor desgaste de la Corte y una postura más activa de las agencias estatales, que actúan rápidamente teniendo en miras lo sucedido en el caso testigo.

Algunas preguntas que a futuro podrían esclarecerse, profundizando esta línea de investigación sobre el caso u otros casos estructurales, tienen que ver con: ¿cuánto tiempo puede una corte, en este caso la argentina, sostener un proceso de monitoreo del cumplimiento de una sentencia estructural? ¿Cuáles son los costos políticos e institucionales que debe soportar? ¿Cuándo dará por cumplida la sentencia? ¿Un caso de este tipo tiene a menudo la aptitud para producir efectos irradiadores sobre otros casos

similares además del detectado? Estas preguntas quedan abiertas para futuras investigaciones que puedan retomar estos interrogantes en otras instancias del proceso y que permitan responderlas o validar el patrón irradiador observado.[4]

Retornando al debate sobre si los tribunales deben embarcarse en experimentos de casos estructurales a través de una jurisprudencia participativa empoderada cuando los otros poderes del Estado no se ocupan de resolver las problemáticas estructurales que ocasionan la vulneración de derechos de un número considerable de personas, mi conclusión es que este tipo de intervenciones son necesarias y, además, favorecen al sistema democrático, en el sentido de que generan espacios donde los problemas pueden ser discutidos, puestos en la agenda pública y ser solucionados con distintos grados de éxito.

De todas maneras, estas intervenciones deben tener consecuencias prácticas, pues, de lo contrario, las cortes tendrían pocas razones para inmiscuirse en procesos largos y costosos, no solo económicamente, sino también en términos políticos, donde se producen gran cantidad de tensiones con los distintos organismos responsables de implementar las políticas públicas, que son, en definitiva, los que tienen que resolver estas problemáticas estructurales.

El abordaje de las cortes a través de sentencias que se caractericen por realizar una defensa fuerte de los derechos humanos, a través de un remedio moderado y que luego contenga un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de la sentencia fuerte (EPJ), garantiza grados significativos de éxito que respaldan este tipo de intervenciones, por lo que no sería descabellado procurar institucionalizar estos mecanismos innovadores de manera que vayan encontrando arraigo en las distintas regiones del mundo, especialmente en el sur global.

[4] Interrogantes similares se plantean en el trabajo de Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco referido al caso estructural de los desplazados en Colombia, lo que da a entender que existen paralelismos entre el abordaje de casos estructurales por las cortes latinoamericanas. Otro ejemplo fue el de la Corte Suprema de la India en el caso *PUCL*, ya mencionado en este trabajo, que después de años de monitoreo del cumplimiento de la sentencia, que tenía que ver con los elevados índices de desnutrición en India, dio por cumplida la sentencia.

Bibliografía

Abramovich, Víctor, "La apertura del debate constitucional: nuevas ideas de participación ante la Corte Suprema", *Pensar en Derecho*, Facultad de Derecho, UBA, Buenos Aires, *http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/3/la-apertura-del-debate-constitucional-nuevas-vias-de-participacion-ante-la-corte-suprema.pdf*

Abramovich, Víctor, "El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales", en Abramovich, Victor y Pautassi, Laura (comps.), *La revisión judicial de las políticas sociales: estudio de casos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2009.

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2004.

Abramovich, Víctor; Courtis, Christian y Añón, María José, *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003.

Aldao, Martín, "Teorías de la democracia y activismo judicial", en Kron, Stefanie; Costa, Sérgio y Braig, Marianne (eds.), *Democracia y reconfiguraciones del derecho en América Latina*, Madrid, Vervuert-Iberoamericana, 2011.

Alexy, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica: la teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

Alexy, Robert, "Derechos fundamentales y Estado constitucional democrático", en Carbonell, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003.

Ansolabehere, Karina, "Los derechos humanos en los estudios sociojurídicos", en Estévez, Ariadna y Vázquez, Diego (coords.), *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*, México, FLACSO, 2010.

Aranda Sánchez, José, "Constructivismo y análisis de los movimientos sociales", *Ciencia Ergo Sum*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 9, núm. 3, 2002.

Arango Rivadeneira, Rodolfo, *Derechos, constitucionalismo y democracia*, Bogotá, Universidad Externado, 2004.

Arango Rivadeneira, Rodolfo, *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Bogotá, Legis, 2005.

Asociación por los Derechos Civiles, *La Corte y los derechos 2005/2007: cómo impactan en la vida de los ciudadanos las decisiones del Máximo Tribunal*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

Auyero, Javier y Swistun, Débora A., *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*, Buenos Aires, Paidós, 2008.

Balardini, Lorena; Royo, Laura y Wagmaister, Florencia G., "La puesta en práctica de los estándares internacionales: la construcción de indicadores para la evaluación del cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada", en Arcidiácono, Pilar; Espejo Yaksic, Nicolás y Rodríguez Garavito, César (coords.), *Derechos sociales: justicia, política y economía*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2010.

Barrancos y Vedia, Fernando N., "La Corte Suprema de Justicia en la historia constitucional argentina", *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, 1999, t. XXVIII.

Barrera, Leticia, *La Corte Suprema en escena, una etnografía del mundo judicial*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012.

Bayón, Juan Carlos, "Democracia y derechos: problemas de fundamentación del constitucionalismo", en Carbonell, Miguel y García Jaramillo, Leonardo (eds.), *El canon neoconstitucional*, Madrid, Trotta, 2010.

Benetti, Miguel Ángel y Sáez, María Jimena, *Las audiencias públicas de la Corte Suprema: apertura y límites de la participación ciudadana en la justicia*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2016.

Bergallo, Paola, *Apuntes sobre justicia y experimentalismo en los remedios frente al litigio de derecho público*, Lexis, núm. 0003/012633, 2006.

Bergallo, Paola, *Apuntes sobre justicia y experimentalismo en los remedios frente al litigio de derecho público*, Buenos Aires, JA 2006-II-3/14.

Bergallo, Paola, *Unleashing Health Rights in Argentine Courts: from the Myth of Rights to the Politics of Rights*, Thesis (Ph. D), Stanford University, 2013.

Berger, John, "Litigating for social justice in post-apartheid South Africa: a focus on health and education", en Gauri, Varun y Brinks, Daniel M. (eds.), *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*, Nueva York, Cambridge University Press.

Berger, Peter y Luckman, Thomas, *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1998.

Berros, María Valeria, "Relatos sobre el río, el derecho de la cuenca Matanza-Riachuelo", *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo,* 2012.

Bickel, Alexander M., *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, Yale University Press, 1986.

Bourdieu, Pierre; Thompson, John B. y Raymond, Gino, *Language and Symbolic Power*, Cambridge, Hardvard University Press, 1991.

Bourdieu, Pierre, "La fuerza del derecho: elementos para una sociología del campo jurídico", en Bourdieu, Pierre y Teubner, Gunther, *La fuerza del derecho*, Bogotá, Universidad de los Andes-Siglo del Hombre Editores, 2000.

Cali, Basak y Koch, Anne, "La explicación del cumplimiento: las lecciones aprendidas de los derechos civiles y políticos", en Langford, Malcolm; Rodríguez Garavito, César y Rossi,

Julieta (eds.), *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento*, Bogotá, Dejusticia, 2017.

Cali, Basak y Wyss, Alica, *Why do Democracies comply with Human Rights judgments? A comparative analysis of the UK, Ireland and Germany* (working paper), 2011.

Carbonell, Miguel, "El neoconstitucionalismo: significado y niveles de análisis", en Carbonell, Miguel y García Jaramillo, Leonardo (eds.), *El canon neoconstitucional*, Madrid, Trotta, 2010.

CELS, *La lucha por el derecho,* Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2008.

Cichowski, Rachel A., "Courts, Rights, and Democratic Participation", *Comparative Political Studies,* vol. 39, núm. 1, febrero de 2006.

Clérico, Laura, "Las otras caras de los derechos sociales: las obligaciones iusfundamentales y la desigualdad estructural", *La Corte y los derechos 2005/2007*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2007.

Clérico, Laura, "El derecho a la alimentación de los niños, la presunción de exclusión y la necesidad de cambiar el estándar de control de las obligaciones estatales iusfundamentales. 'Rodríguez', 'Comunidad Toba del Chaco' y la sombra de 'Ramos'", *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 2007.

Clérico, Laura, *El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional,* Buenos Aires, Eudeba, 2009.

Clérico, Laura y Aldao, Martín, "La igualdad como redistribución y como reconocimiento: derechos de los pueblos indígenas y Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Estudios Constitucionales*, Santiago de Chile, año IX, núm. 1, 2011.

Clérico, Laura, *Derechos y proporcionalidad: violaciones por acción, por insuficiencia y por regresión. Miradas locales, interamericanas y comparadas*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018.

Clérico, Laura y Gaido, Paula (dirs. y eds.), *La Corte y sus presidencias. La Corte Genaro Carrió,* Ad Hoc, Buenos Aires, 2019.

Clérico, Laura y Gaido, Paula (dirs.) y Etchichury, Horacio (ed.), *La Corte y sus presidencias. La Corte José Severo Cavallero,* Ad Hoc, Buenos Aires, 2020.

Clérico, Laura y Gaido, Paula (dirs.) y Orunesu, Claudina (ed.), *La Corte y sus presidencias. La Corte Enrique Santiago Petracchi I,* Ad Hoc, Buenos Aires, 2021.

Courtis, Christian, *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales,* Buenos Aires, Editores Del Puerto, 2006.

Courtis, Christian, "Apuntes sobre la elaboración y utilización de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales", en Arcidiácono, Paola; Espejo Yaksic, Nicolás y Rodríguez Garavito, César (coords.), *Derechos sociales: justicia, política y economía*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2010.

Couso, Javier, Huneeus, Alexandra y Sieder, Rachel (eds.), *Cultures of legality: Judicialization and political activism in Latin America*, Nueva York, Cambridge Studies in Law and Society, 2010.

Cuesta Ramírez, Alejandra, "Programa de Participación Ciudadana en el Saneamiento del Riachuelo", *Informe Ambiental Anual FARN*, Buenos Aires, 2015.

Dahl, Robert, "Decision-making in a Democracy: The Supreme Court as a National policy-maker", *Journal of Public Law*, Yale University, núm. 6, 1957.

Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero, *Cuenca del río Salí Dulce, la calidad del agua de los ríos que desaguan en el embalse Río Hondo*, Argentina, Eudeba, 2017.

Dixon, Rosalind, "Creating Dialogue about Socioeconomics Rights: Strong-Form versus Weak-Form judicial review revisited", *International Journal of Constitutional Law*, Oxford, 2017.

Domingo, Pilar, "Judicialization of Politics: The Changing Political Role of the Judiciary in Mexico", en Sieder, Rachel; Sch-

jolden, Line y Angell, Alan (eds.), *The Judicialization of Politics in Latin America,* Nueva York, Palgrave McMillan, 2005.

Dorf, Michael C. y Sabel, Charles F., "A Constitution of Democratic Experimentalism", *Columbia Law Review*, vol. 98, núm. 2, marzo de 1998.

Douglas, Mary y Wildavsky, Aaron, *Risk and Culture: An essay on the selection of technological and environmental dangers*, Berkeley, University of California Press,1982.

Duacastella Arbizu, Luis E. y Mercando, María Andrea, "La desprotección de la mujer en el programa de restauración del daño ambiental colectivo de la Cuenca Matanza-Riachuelo", *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, año IV, núm. 6, diciembre de 2014.

Ely, John Hart, *Democracy and Distrust: a theory of judicial review*, Cambridge, Harvard University Press, 1980.

Fairstein, Carolina y Morales, Diego, *En busca de soluciones judiciales para para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo*, Informe CELS, 2009.

Fazio, Federico de, *Teoría principialista de los derechos sociales*, Madrid, Marcial Pons, 2019.

Feeley, Malcom y Rubin, Edward L., *Judicial Policy Making and the Modern State: How the Courts Reformed America's. Prisons Cambridge Criminology Series*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Ferejohn, John, "Judicialización de la política, politización de la ley", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, *http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=42118402*

Fernández y Valdivielso, Ezequiel, "¿Consenso o apaciguamiento? Ciudadanía y participación social en la gestión de la cuenca del Río Matanza–Riachuelo", *V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2009.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2006.

Ferreres Comella, Víctor, "The rise of specialized constitutional courts", en Ginsburg, Tom y Dixon, Rosalind (eds.), *Comparative Constitutional Law Research Handbooks in Comparative Law series*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2011.

Fiss, Owen M., "The Right Degree of Independence", en Stotzky, Irwin P. (comp.), *Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judiciary*, San Francisco, Westview Press, 1993.

Fung, Archon y Olin Wright, Erick, "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", *Politics & Society*, vol. XXIX, núm. 1, 2001.

García Silva, Leandro y García Espil, Javier, "Caso Matanza-Riachuelo: cambios, avances y déficits en el camino del río olvidado hacia la cuenca de oportunidades", en *Informe Ambiental Anual 2014 FARN*, Buenos Aires, 2014.

García Villegas, Mauricio, "Constitucionalismo aspiracional", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades,* Universidad de Sevilla, vol. XV, núm. 29, 2013.

García Silva, Leandro y García Espil, Javier, "Causa Matanza-Riachuelo: tiempo de debatir escenarios de recomposición", *Informe Anual FARN*, Buenos Aires, 2012.

Gargarella, Roberto, *Un papel renovado para la Corte Suprema. Democracia e interpretación judicial de la Constitución*, Lima, Gaceta Constitucional, 2008.

Gargarella, Roberto, "Theories of Democracy, the Judiciary and Social Rights", en Gargarella, Roberto (ed.), *Courts and Social Transformation in New Democracies. An Institutional Voice for the Poor?*, Aldershot-Burlington, Ashgate, 2006.

Gargarella, Roberto; Domingo, Pilar y Roux, Theunis (eds.), *Social Transformation and the Judiciary*, Londres, Ashgate, 2006.

Gargarella, Roberto, *Un papel renovado para la Corte Suprema. Democracia e interpretación judicial de la Constitución*, 2007, *seminariogargarella.blogspot.com/2007/12/ganamo.html*

Gargarella, Roberto, *Teoría y crítica del derecho constitucional,* Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008.

Gauri, Varun y Brinks, Daniel M., *Courting Social Justice: Judicial enforcement of social and economic rights in the developing world*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008.

Ginsburg, Tom y McAdams, Richard, "Adjudicating in Anarchy: An expressive theory of international dispute resolution", *William and Mary Law Review,* Williamsburg, núm. 45, 2004.

Gloppen, Siri, "Public Interest Litigation, Social Rights and Social Policy", *New Frontiers of Social Policy*, Arusha Conference, diciembre de 2005.

Goldsmith, Jack y Posner, Eric, *The limits of International Law*, Nueva York, Oxford University Press, 2005.

Gómez, A. Gustavo. *et al., El derecho penal ambiental y sus implicancias en la Cuenca Salí Dulce. Informe ambiental anual,* FARN, 2014, p. 214.

Gómez, A. Gustavo; Medina, Miguel E. y Amaya, Carlos M., "El derecho penal ambiental y sus implicancias en la Cuenca Salí-Dulce", *Informe Ambiental Anual FARN*, 2014.

Guarnieri, Carlo; Pederzoli, Patricia y Thomas, C. A., The power of judges: a comparative study of courts and democracy, Oxford, Oxford University Press, 2002.

Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 2010.

Helmke, Gretchen, *Courts under constraints: judges, generals, and presidents in Argentina*, *Cambridge studies in comparative politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

Herrero, Álvaro, *Court-Executive Relations in Unstable Democracies: Strategic Judicial Behaviour in Post-Authoritarian Argentina (1983-2005)*, Thesis (Ph. D.), St. Antony's College, University of Oxford, 2007.

Herrero, Álvaro, "La incidencia de la Corte Suprema de Justicia en la formulación de políticas públicas: una exploración empírica del caso argentino", *Revista Política*, vol. XLIX, 2011.

Heywood, Mark, "South Africa's treatment action campaign: Combining Law and Social Mobilization to realize the rights to health", *Journal of Human Rights Practice*, núm. 1, 2009.

Hillebrecht, Courtney, *Domestic Politics and International Human Rights Tribunals: the problem of compliance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

Holston, James, "Insurgent Citizenship in an era of global urban peripheries", *City and Society*, vol. 21, núm. 2, 2009.

Laryczower, Matías; Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano, *Un enfoque estratégico para entender el comportamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, 2000.

Laryczower, Matías; Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano, "Judicial Lobbying: The Politics of Labour Law Constitutional Interpretation", *American Political Science Review*, Washington, núm. 100, 2006.

Jones, Charles O., *An introduction to the study of public policy*, Massachusetts, Duxbury Press, 1970.

Langford, Malcolm *et al.,* (eds.), *Socio-Economics Rights in South Africa: Symbols or Substance?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

Langford, Malcolm; Rodríguez Garavito, César y Rossi, Julieta (eds.), *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento,* Bogotá, DeJusticia, 2017.

Lara-Borges, Oswald; Castagnola, Andrea y Peréz-Liñán, Aníbal, "Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina, 1900-2009", *Política y Gobierno* vol. XIX, núm. 1, 2012, *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S166520372012000100001&lng=es&nrm=iso*

Law, David S. y Versteeg, Mila, "The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism", *California Law Review*, vol. 99, núm. 5, 2011.

Leiter, Brian, "Realismo jurídico estadounidense", *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho,* México, UNAM, 2015, vol. 1.

Levinson, Daryl J., "Rights Essentialism and Remedial Equilibration", *Columbia Law Review*, Nueva York, vol. 99, núm. 4, 1999.

Lorenzetti, Ricardo, *Teoría del derecho ambiental,* Buenos Aires, Aranzandi, 2010.

Mangabeira Unger, Roberto, *False Necessity: Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

Manili, Pablo, *Evolución de la Jurisprudencia de la Corte Suprema*, Buenos Aires, Astrea, 2017.

McCann, Michael, *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization,* Chicago, Chicago University Press, 1994.

McCann, Michael, *Law and Social movements: Contemporary Perspectives*, *Review of Law and Social Sciencie,* vol. 2, 2006.

Machado, Mercedes; Mantiñán, Luciano y Grinberg, Silvia, "Relatos de infancias: nacer y vivir en las villas del sur global. Cartografía y devenir de la subjetividad en las sociedades contemporáneas", *Última Década,* Santiago de Chile, vol. 24, núm. 45, 2006.

Merlinsky, Gabriela, *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del riachuelo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2013.

Miguel, Fernanda, Participación de mujeres en conflictos ambientales. Aportes para un análisis de caso en Buenos Aires, Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress (Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2017, ISSN 2179-510X.

Molinelli, N. Guillermo, *La Corte Suprema de Justicia de la Nación frente a los poderes políticos, a través del control de constitucionalidad, 1983-1998*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja-Facultad de Derecho-UBA, 1999.

Nápoli, Andrés y Esain, José, "Riachuelo: habemus sentencia", *Revista de Derecho Ambiental*, Buenos Aires, vol. 16, 2008.

Nápoli, Andrés, *Una política de Estado para el Riachuelo*, Informe Ambiental de FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales), Buenos Aires, 2009.

Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992.

Nino, Carlos Santiago, *Juicio al mal absoluto*, Buenos Aires, Emece, 1997.

Nino, Carlos Santiago, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Madrid, Gedisa, 2009.

Nogueira Alcalá, Humberto, "Consideraciones sobre la jurisdicción constitucional en América y en Europa", *Ius et Praxis*, Talca, vol. 8.2, 2002, *http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071800122002000200003&lng=es&nrm=iso*

Pearce, Frank y Tombs, Steve, *Toxic Capitalism: Corporate Crime and the Chemical Industry*, Londres-Nueva York, Socio-legal Studies-Routledge, 2018.

Pelletier Quiñones, Paola, "Estrategias de litigio de interés público en derechos humanos", *Revista IIDH*, vol. 55, 2012.

Pereira, Gabriel, "Las violaciones estructurales de derechos humanos y el reconocimiento de las obligaciones positivas del Estado en la jurisprudencia de la Corte Suprema", en Legarre, Santiago, *et al*., (eds.), *Tratado de los derechos constitucionales*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2014.

Pereira, Gabriel, *Judicial Decision in Hostile Environments: Judges, Executives, and the Public in Argentina (2004-2010)*, Thesis (Ph. D.), St. Hugh's College, University of Oxford, 2014.

Pozzolo, Susanna, *Neoconstituzionalismo e positivismo giuridico*, Turín, Giappichelli, 2001.

Pozzolo, Susanna, "Un constitucionalismo ambiguo", en Carbonell, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo(s),* Madrid, Trotta, 2003.

Pozzolo, Susanna, "Reflexiones sobre la concepción neoconstitucionalista de la Constitución", en Carbonell, Miguel y García Jaramillo, Leonardo (eds.), *El canon neoconstitucional*, Madrid, Trotta, 2010.

Puga, Marielita, *Litigio y cambio social en Argentina y Colombia*, Biblioteca Virtual CLACSO, 2012, *www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar*

Puga, Marielita, *Litigio estructura*l, Tesis Doctoral, Buenos Aires, Facultad de Derecho de la UBA, 2013.

Puppio, Agustín F., *La competencia originaria de la CSJN en cuestiones ambientales y el caso cuenca Salí-Dulce*, *LLNOA*, núm. 10, febrero de 2012.

Retamozo, Martín, "Constructivismo: epistemología y metodología en las ciencias sociales", en Garza Toledo, Enrique de la y Leyva, Gustavo (coords.), *Tratado de metodología de las ciencias sociales. Perspectivas actuales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.

Rey Cruz, Fernando Alberto, *El derecho a la consulta previa en perspectiva neoconstitucional. Un acercamiento a la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana*, Defensa Tesis de Maestría, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 2012.

Rodríguez Garavito, César, "Empowered Participatory Jurisprudence: Experimentation, Deliberation and Norms in Socioeconomic Rights Adjudication", en Young, Katharine (ed.), *The Future of Economic and Social Rights,* Cambridge, Cambridge University Press, versión preliminar, 2017.

Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Juicio a la exclusión: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el sur global,* Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2015.

Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia,* Bogotá, Dejusticia, 2010.

Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, "Un giro en los estudios sobre derechos sociales: el impacto de los fallos judiciales y el caso del desplazamiento forzado en Colombia", en Arcidiácono, Pilar (coord.), *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina,* Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2010.

Rodríguez Garavito, César, "The Judicialization of Health Care: Symptoms, diagnosis and prescriptions", en Peerenboom, Randall y Ginsburg, Tom (eds.), *Law and Development of Middle-Income Countries: Avoiding the Middle-Income Trap*, Nueva York, Cambridge University Press, 2014.

Rodríguez Garavito, César y Kauffman, Celeste, *Guía para implementar decisiones sobre derechos sociales: estrategias para los jueces, funcionarios y activistas*, Bogotá, Dejusticia, 2014, núm. 17.

Rosenberg, Gerald N., *The Hollow Hope. Can the Courts bring about Social Change?,* Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

Roth Deubel, André-Noel, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2009.

Ruibal, Alba, "Innovative judicial procedures and redefinition of the institutional role of the Argentine Supreme Court", *Latin American Research Review*, European University Institute-Latin American Studies Association, vol. 47, núm. 3, 2012.

Ruibal, Alba, "Movilización legal a nivel subnacional en la Argentina: el caso Sisnero por la igualdad de género en el trabajo en Salta", *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol. 57, núm. 222, 2017.

Ryan, Daniel, *Ciudadanía y control de gobierno en la Cuenca Matanza Riachuelo*, Austin, Center for Latin American Social Policy-Teresa Lozano Institute of Latin American Studies-University of Texas, 2004.

Santiago, Alfonso *et al.* (coords.), *Historia de la Corte Suprema Argentina*, Buenos Aires, Marcial Pons, 2015.

Sabel, Charles F. y Simon, Wiliam H., "Destabilization Rights: How Public Law Succeeds", *Harvard Law Review,* vol. 117, 2003-2004.

Shapiro, Martín, *The Supreme Court and administrative agencies,* Nueva York, Free Press, 1981.

Shapiro, Martín, *Courts, a comparative and political analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.

Sigal, Martín; Rossi, Julieta y Morales, Diego, "Argentina: implementación de casos colectivos", en Langford, Malcolm; Rodríguez Garavito, César y Rossi, Julieta (eds.), *La lucha por los derechos sociales, los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento*, Bogotá, Dejusticia, 2017.

Smulovitz, Catalina, "¿Quién paga por los derechos en las provincias argentinas? El Caso de las leyes de violencia familiar", *Desarrollo Económico*, vol. 55, núm. 216, 2015.

Smulovitz, Carolina, "Public Defense and Access to Justice in a Federal Context: Who Gets What, and how in the Argentinian Provinces" en Kapiszewski, Diana e Ingram, Matthew (eds.), *Beyond High Courts*, París, University of Notre Dame, 2018.

Sousa Santos, Boaventura de, *Derecho y emancipación,* 2a. ed., Quito, Corte Constitucional para el periodo de transición, 2012.

Sousa Santos, Boaventura de, *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho*, Madrid, Trotta, 2009.

Staton, Jeffrey K., *Judicial activism and public authority compliance: the role of public support in the Mexican separation-of-powers system*, Thesis (Ph. D.), Dept. of Political Science, Washington University, 2002.

Stotzky, Irwin P., *Transition to democracy in Latin America: The Role of the Judiciary*, Boulder, Westview Press, 1993.

Sunstein, Cass, *After the Rights Revolution*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.

Swistun, Débora, "Cuerpos abyectos. Paisajes de contaminación y la corporización de la desigualdad ambiental", *Investigaciones Geográficas*, Santiago de Chile, núm. 56, 2018.

Teitel, Ruti G., *Transitional justice*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

Tushnet, Mark V., *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, Cambridge, Princeton University Press, 2009.

Vanberg, Georg, "Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review", *American Journal of Political Science*, Michigan, núm. 45, 2001.

Vita, Leticia, *La legitimidad del derecho y del Estado en el pensamiento jurídico de Weimar. Hans Kelsen, Carl Schmitt y Hermann Heller*, Buenos Aires, Eudeba, 2014.

Waldron, Jeremy, *Derechos y Desacuerdos*, Madrid, Marcial Pons, 2005.

Wartenberg, R. Letelier, "La justicia constitucional en el pensamiento de Jürgen Habermas", *Estudios Constitucionales*, año XIX, núm. 2, 2011.

Wieser, Bernd, *Vergleichendes Verfassungsrecht*, Viena, Springer Verlag, 2005.

Wilson, Stuart, "Litigating Housing Rights in Johannesburg's inner City", *South African Journal of Human Rights*, Johannesburgo, 2011.

Yamin, Alicia Ely y Gloppen, Siri (eds.), *Litigating Health Rights: Can Courts Bring More Justice to Health*, Cambridge, Harvard University Press, 2011.

Young, Iris M., "Activist Challenges to Deliberative Democracy, Political Theory", *Sage Publications*, vol. 29, núm. 5, 2001.

Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil, ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 1995.

Jurisprudencia consultada

Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y Otros s/ Daños y Perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo). Resoluciones consultadas:

20/06/2006
24/08/2006
30/08/2006
01/09/2006
23/02/2007
22/08/2007
08/07/2008
10/11/2009
06/04/2010

26/05/2010
10/08/2010
02/11/2010
17/02/2011
14/08/2012
29/08/2012
18/09/2012
06/11/2012
19/12/2012
27/12/2012
06/03/2012
01/11/2016
28/03/2017

Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes. Resoluciones consultadas:

Expediente. N° 1/09. Resolución. Fecha 09/09/2008
Resolución. Fecha 22/10/2008
Resolución. Fecha 20/11/2008
Resolución. Fecha 13/02/2009
Resolución. Fecha 07/07/2009
Resolución. Fecha 01/10/2009
Resolución. Fecha 27/10/2009
Resolución. Fecha 03/12/2009
Resolución. Fecha 07/07/2010
Expediente. N° 25/09, Resolución. Fecha 03/02/2011
Expediente. N° 22/09, Resolución. Fecha 24/05/2011
Expediente. N° 11/09, Resolución. Fecha 27/05/2011

Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón. Resoluciones consultadas:

Expediente. N° 150/05, Resolución. Fecha 24/03/2014
Expediente. N° 52000001/2013, Resolución. Fecha 01/03/2014
Expediente. N° 280/05, Resolución. Fecha 16/09/2014
Expediente. N°188/05, Resolución. Fecha 16/09/2014
Expediente. N° 52000150/2013, Resolución. Fecha 10/10/2014
Expediente. N° 52000150/2013, Resolución. Fecha 05/03/2015

Expediente. N° 52000150/2013, Resolución. Fecha 23/09/2015
Expediente. N°188/05, Resolución. Fecha 02/10/2015

Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina:

Verbitsky, H. s/ hábeas corpus, Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, 03/05/05.
Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSES s/ reajustes varios, Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, 26/11/07.
Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y Otro (provincia del Chaco) s/ Proceso de Conocimiento, 18/10/07.
Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental, 11/07/19.

Corte Constitucional colombiana:

CCC T-025/04.
CCC T-760/08.
CCC T-622/16.

Corte Constitucional sudafricana:

Government of the Republic of South Africa vs. Grootboom, Tribunal Constitucional de Sudáfrica.

Corte Suprema india:

PUCL vs. Union of India & others, Corte Suprema de India.
Tribunal Superior de Uttarakhand, Mohd Salim vs. State of Uttarakhand & others, WPPIL 126/2014.

Constitución, justicia ambiental y derechos
El caso **Cuenca Matanza-Riachuelo**
de la Corte Suprema argentina
se terminó de imprimir en agosto de 2022,
en los Talleres Gráficos del Poder Ejecutivo
del Estado de Querétaro, dependientes de la Oficialía Mayor,
bajo la dirección del C. Alejandro Rugama Núñez
su tiraje consta de 500 ejemplares.



INSTITUTO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

OTRAS PUBLICACIONES

Derecho procesal constitucional y derecho convencional
Rubén Hernández Valle

La tutela dei diritti umani tra giurisdizioni interne e sovranazionali: profili teorici, sostanziali e processuali. Scritti scelti a partire dal CAF 2021
Giuseppe Campanelli
Hugo A. Frazão
Cristina Luzzi (a cura di)
(En coedición con la Universidad de Pisa)

El caso Lhaka Honhat vs. Argentina y las tendencias de su interamericanización
Eduardo Ferrer Mac-Gregor
Mariela Morales Antoniazzi
Rogelio Flores Pantoja (coords.)
(En coedición con el MPIL y el IIJ-UNAM)

La Constitución y el combate a la corrupción
Antonio María Hernández y Diego Valadés (coords.)
(En coedición con el IIJ-UNAM)

El amparo directo en México
Origen, evolución y desafíos
Eduardo Ferrer Mac-Gregor
Luis Fernando Rentería Barragán (coords.)
(En coedición con el IIJ-UNAM)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Comentada
21ª edición
José Luis Soberanes Fernández (coord.)
(En coedición con el IIJ-UNAM)

CONSTITUCIÓN, JUSTICIA AMBIENTAL Y DERECHOS

EL CASO CUENCA MATANZA-RIACHUELO DE LA CORTE SUPREMA ARGENTINA

Este libro representa el análisis de uno de los casos más resonantes, y de mayor impacto estructural, de la Corte Suprema de Argentina: el caso *Cuenca Matanza-Riachuelo*.

La obra profundiza en el estudio de dicho caso, analizando el impacto de la sentencia en términos de políticas públicas, así como sus efectos directos, indirectos y simbólicos. Asimismo, logra identificar un efecto irradiador en el caso *Cuenca Salí Dulce* del noroeste argentino, haciendo de esta obra una contribución novedosa.

En esta tesitura, la presente investigación nos invita a pensar el nuevo papel que los ordenamientos jurídicos contemporáneos otorgan al poder judicial, sobre todo con respecto al control judicial de constitucionalidad, y a reflexionar sobre cuáles son las mejores vías para desarrollar políticas públicas en casos donde existen vulneraciones sistemáticas de derechos humanos.

ISBN 978-607-7822-87-5

9 786077 822875

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO

INSTITUTO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO DE QUERÉTARO