



**Participación, colaboración y coordinación
para ejecutar sentencias estructurales: la
arista inexplorada de un conocido litigio
ambiental**

CHARLES SABEL Y MARÍA EMILIA MAMBERTI¹⁴⁴

RESUMEN

El trabajo explora instancias de participación ciudadana y coordinación entre autoridades derivadas de la causa “Mendoza”, un litigio estructural orientado a la recomposición ambiental de una cuenca altamente poblada y contaminada de Argentina. Las acciones de limpieza derivaron en medidas para relocalizar a las personas que habitaban zonas contaminadas, a raíz de las que el Juzgado interviniente logró sistematizar formas de deliberación y toma de decisiones novedosas, participativas y horizontales.

Palabras claves: Litigio estructural • Participación ciudadana • Rendición de cuentas • Interdependencia de los derechos humanos

ABSTRACT

The article explores tools of participation and coordination among governmental authorities that have emerged in the “Mendoza” case, a structural litigation seeking the environmental remediation of a highly populated and polluted basin in Argentina. The cleanup actions derived in measures to relocate people who lived in polluted areas. In the context of such measures the intervening court managed to systematized ways of deliberation and decision-making that are innovative, participatory and horizontal.

Keywords: Structural litigation • Participation • Accountability • Interdependence of human rights

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es presentar algunos aspectos básicos de la causa “Mendoza”, decidida en 2008 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina⁴⁵, y desarrollar en más profundidad ciertas innovaciones vinculadas con la participación ciudadana y la rendición de cuentas registradas durante la etapa de ejecución de la sentencia. Este caso estructural⁴⁶ buscó la remediación ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, un área con varios millones de habitantes –muchos de ellos en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad– que concentra un gran número de industrias y actividades contaminantes débilmente fiscalizadas.

Se trata de un caso ampliamente reseñado en la literatura de distintas disciplinas. Por eso, en esta oportunidad no se pretende hacer una evaluación general de la importancia del caso ni de sus rasgos teóricos más distintivos, sino solamente describir una serie de instancias de deliberación y participación implementadas durante la ejecución de la sentencia que han dado un giro a la forma de gestión del caso y que, de manera incipiente, se ramifican a ciertas instituciones de la Administración Pública e impactan en el modo en que ella toma decisiones.

Las ideas que se presentan a continuación surgen de una investigación previa durante la que se entrevistó a actores clave y se compulsaron las actuaciones relevantes del expediente⁴⁷. Agradecemos entonces por su colaboración a las personas que nos dedicaron parte de su tiempo para estos fines⁴⁸.

2. INICIO DEL CONFLICTO

2.1 La cuenca Matanza-Riachuelo

El río Matanza-Riachuelo, es un curso de agua de 64 kilómetros ubicado en el centro-este de la Argentina, que desemboca en el Río de la Plata. La cuenca cubre una superficie de 2.200 km² y comprende parte del territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁴⁹ y de catorce municipios de la Provincia de Buenos Aires⁵⁰. Esto significa que la cuenca se encuentra de manera concurrente bajo jurisdicción federal, provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires.

La región comprendida por la cuenca Matanza-Riachuelo, constituye la zona más

45 CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia otros c/ Estado Nacional otros s/ daños perjuicios derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo”, M. 1569. XL.

46 En este documento entendemos al litigio estructural como el promovido para re-estructurar organismos públicos. En su descripción tradicional, es un litigio que tiene una estructura de partes amorfas, alegaciones que involucran el funcionamiento general de grandes instituciones, y remedios que exigen reestructuraciones y un monitoreo de largo plazo (ver Sabel, 2004).

47 Esto incluyó conversaciones con personal del Juzgado Criminal y Correccional N° 2 de Morón, del Juzgado Federal en Criminal y Correccional N° 12, del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, de la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires, y de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Respecto de la compulsión de los expedientes, se comenzó por estudiar la forma de organización y división de las diferentes temáticas de la causa, y se seleccionaron algunos legajos en particular que eran de interés en función de la investigación de escritorio previamente realizada y de las conversaciones con actores judiciales. Dichos expedientes fueron compulsados en su totalidad (con fecha de corte a mediados del año 2018), para lo que se asistió a la sede del Juzgado de Morón de modo de poder consultar los registros en papel completos. De esta revisión se extrajeron las resoluciones y otros elementos que sirvieron de base al análisis que se hace en este documento.

48 En especial a las tres investigadoras que participaron activamente del trabajo: Cecilia Garibotti, Olivia Minatta, y Victoria Ricciardi, de quienes hemos tomado muchísimas de las ideas presentadas aquí.

49 La Constitución Nacional le reconoce a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, diferente del de las Provincias y los municipios.

50 Muchos de esos municipios, aunque concentran una enorme parte de la población argentina, presentan severos desafíos en términos de su institucionalidad, las condiciones socioeconómicas de sus habitantes, y sus déficits de infraestructura.

urbanizada e industrializada de Argentina, con una altísima densidad poblacional. Los problemas ambientales en la zona datan por lo menos del siglo XIX⁵¹.

La situación ambiental de la zona sólo empeoró con el paso del tiempo. Para el año 2003, de acuerdo con un informe de la Defensoría del Pueblo de la Nación⁵², a lo largo de la cuenca existían más de 3500 fábricas e industrias (entre las que se encontraban frigoríficos, metalurgias, curtiembres, establecimientos químicos, textiles, farmacéuticos y petroquímicos), que mayormente vertían sus desechos al río sin ningún tipo de control o fiscalización, ni de tratamiento adecuado. Así se generaron niveles alarmantes de contaminación y degradación socioambiental a lo largo de la cuenca, considerada una de las más contaminadas del mundo.

Al problema de las industrias, se sumó el de los déficits de infraestructura para servicios como agua potable y cloacas, que se agravó con el aumento poblacional de la zona. Este crecimiento, la falta de servicios esenciales y la contaminación industrial convirtieron a la cuenca en un área donde el derecho al ambiente sano y en consecuencia a la salud no estaban garantizados.

2.2 Respuestas estatales iniciales

Las reacciones estatales iniciales no lograron abordar, en ninguna medida, esta problemática. Recién a partir de los años 1990, la cuestión Riachuelo comenzó a vislumbrarse como una cuestión de derechos. En esta década, vale recordar, se incorpora el derecho a un ambiente sano a la Constitución Nacional⁵³ y se le da jerarquía constitucional a los instrumentos internacionales de derechos humanos fundamentales, muchos de los cuales reconocen derechos interdependientes con el derecho al ambiente (como el derecho a la salud). Aun así, las promesas del entonces Presidente de la Nación en torno a la cuestión Riachuelo no se concretaron en resultados visibles.

Entre los intentos por abordar la problemática puede mencionarse que en 1993, el Poder Ejecutivo creó el Comité ejecutivo para el saneamiento de la cuenca hídrica Matanza-riachuelo; y en 1995, el Comité executor del Plan de gestión ambiental y de manejo de la cuenca hídrica Matanza-riachuelo, con representación de la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, no se lograron avances a pesar incluso de los cuantiosos préstamos internacionales recibidos a estos fines, que parecen haber derivado solo en escándalos de corrupción.

La población afectada de la zona adoptó distintas estrategias a lo largo del tiempo para la canalización del conflicto (Bergallo, 2014). Por un lado, existieron desde mediados de los años ochenta reclamos administrativos y judiciales por afectaciones a la salud, aunque presentados de manera individual e inorgánica. Por otro lado, algunos episodios sucedidos en la cuenca recibieron atención de los medios de comunicación, como el cierre temporal de las plantas petroquímicas del Dock Sud, que derivó en un acuerdo entre las autoridades competentes para monitorear la zona.

51 Por ejemplo, en 1887 la Corte Suprema ya fallaba el caso "Saladeristas de Barracas", que discutía restricciones a la actividad de los saladeros que arrojaban "directamente al Riachuelo" los líquidos sin tratamiento de sus establecimientos, considerados insalubres.

52 (Nación, 2003).

53 En el artículo 41, que dispone: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos."

Hay también distintos ejemplos de movilización social en torno a la problemática de la cuenca. Otras formas de abordaje del conflicto anteriores al caso “Mendoza” incluyeron las acciones de Defensoría del Pueblo de la Nación, que a partir de distintos reclamos creó una unidad específica y comenzó a producir información y diagnósticos sobre la cuenca. En el informe ya citado, por ejemplo, se encuadran muchas de las situaciones que se describen de la cuenca como violaciones a los derechos humanos de sus habitantes⁵⁴ (es decir que ya analiza la problemática como una de derechos).

Las estrategias adoptadas parecen presentar entonces, una evolución hasta llegar a un enfoque de derechos, en el que se identifica la situación de la cuenca como un catálogo de incumplimientos de los distintos niveles de gobierno responsables. Esta evolución es consistente con la consolidación del derecho a un ambiente sano como un derecho constitucional, que se reconoce en esos términos en el Protocolo de San Salvador (1988), la Constitución Nacional reformada en 1994, la Ley General del Ambiente (2002), y la ley de Acceso a la Información Pública Ambiental (2004), entre otras normas.

Los mencionados antecedentes fueron la antesala de una estrategia judicial omni-compreensiva y estructural (es decir, no atomizada) para abordar el conflicto de la cuenca. En el año 2004, un grupo de personas iniciaron una demanda que reclamaba la implementación de políticas dirigidas a solucionar la crisis ambiental en la zona, un fondo para lograr la recomposición del ambiente, y el pago de daños y perjuicios contra las autoridades públicas y varias empresas indicadas como responsables de la contaminación. Si bien la cantidad de empresas involucradas podría haber sido un obstáculo procesal considerable, lo cierto es que en atención a las características excepcionales del caso se fijaron reglas de citación y contestación de demanda específicas, con un plazo especial y de carácter común para todos los emplazados, se limitó la posibilidad de interponer defensas como excepciones previas, y se dispuso que la contestación de demanda fuera sintetizada mediante un informe verbal en una audiencia pública al efecto.

La acción fue presentada directamente ante la Corte Suprema de Justicia, debido a que en la demanda se alegaba la configuración de un supuesto de competencia originaria. En esa presentación se identificó como responsables estatales tanto al Estado Nacional, como a la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires. Dado el foco de este trabajo, no vamos a dedicarnos a los argumentos relativos a la responsabilidad de las empresas privadas demandadas. Si bien el texto de la demanda no es muy preciso acerca de cuáles fueron los deberes incumplidos por los demandados, a grandes rasgos puede decirse que para encuadrar las conductas de esos sujetos como incumplimientos los actores señalaron las omisiones en realizar controles necesarios, la subejecución de los planes existentes, y los problemas registrados en la salud de la población de la cuenca.

Esta imprecisión de la demanda puede explicarse por la poca disponibilidad de información sistemática y confiable existente al momento de interponer la acción respecto de la situación de la cuenca, que puede haber operado como un obstáculo procesal para los actores. Vamos a ver más adelante que muchas de las respuestas dadas por el Poder Judicial se orientaron, precisamente, a saldar este déficit de información y por ende superar ese obstáculo.

Por otro lado, en el escrito de demanda⁵⁵ el encuadre jurídico central lo dio la cuestión de los resarcimientos de daños y perjuicios (con sus clásicos elementos de antijuridici-

54 Esta intervención inicial de la Defensoría del Pueblo se vio reflejada en su ulterior rol en el marco del expediente judicial colectivo. Por ejemplo, en la sentencia de fondo se resolvió que el Defensor del Pueblo conformaría “un cuerpo colegiado con los representantes de las organizaciones no gubernamentales que intervienen en la causa en igual carácter de terceros, coordinando su funcionamiento y distribuyendo internamente las misiones, entre las que se incluyen la recepción de información actualizada y la formulación de planteos concretos ante la Autoridad de Cuenca...”.

55 Que puede consultarse en https://www.cij.gov.ar/adj/expedientes_riachuelo/01.pdf (último acceso 20 de junio de 2019).

dad, imputabilidad, etc.), y no el marco de derechos humanos. En este sentido, pueden verse referencias abundantes al anterior Código Civil y sus regulaciones sobre responsabilidad.

Incluso en lo que hace a las pretensiones vinculadas a la reparación y remediación del ambiente como un bien colectivo, el respaldo legal utilizado mayormente en la demanda fue la Ley General del Ambiente (número 25.657), con su respectiva jurisprudencia y doctrina asociadas, sin referencia a estándares internacionales referidos a este derecho. Sí pueden encontrarse citas a disposiciones constitucionales que imponen la responsabilidad al Estado Nacional por daños ambientales (artículo 41 de la Constitución Nacional); le otorgan el dominio de los recursos naturales a las provincias (artículo 124 de la Constitución Nacional), e imponen a éstas una gestión ambiental adecuada de sus recursos (artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

Sin embargo, en los hechos no fue la cuestión resarcitoria la que finalmente tuvo mayor trascendencia y desarrollo en los tribunales. Como veremos, el aspecto colectivo del caso, centrado en el ambiente y en otros derechos claramente interdependientes de aquél (derecho a la salud, derecho a una vivienda adecuada), son los que destacan en la causa "Mendoza", incluso cuando no fueron expresamente invocados en la demanda.

3. INGRESO DEL CASO AL PODER JUDICIAL

Después de que el caso ingresó al Poder Judicial, y quizás a raíz de la visibilidad que la cuestión volvió a ganar en ese contexto, el Congreso creó (mediante Ley N° 26.168), una autoridad interjurisdiccional con facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, los servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca: la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, o (ACUMAR). La ACUMAR tiene representantes del Poder Ejecutivo Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por su parte, entre sus primeras decisiones⁵⁶ la Corte resolvió que los daños individuales (es decir, los que cada persona sufrió de manera personal), debían discutirse en los tribunales inferiores que correspondan a cada afectado. Es decir, la Corte rechazó la posibilidad de tratar los daños individuales en su jurisdicción originaria. En cambio, decidió aceptar su competencia para analizar el daño ambiental colectivo existente en la cuenca. En este sentido, consideró la relevancia del ambiente como bien de uso común e indivisible, cuya tutela se encuentra no solo en cabeza de los afectados sino también en otros legitimados activos que pueden velar por la protección de esos bienes colectivos. En la misma resolución, la Corte solicitó a todas las autoridades demandadas que presentaran un Plan Integral de Saneamiento Ambiental que contemple la participación ciudadana en las decisiones fundamentales, y solicitó a las empresas demandadas cierta información sobre sus actividades.

3.1 Los estándares del derecho ambiental y su impacto en el manejo inicial del caso

Respecto de la parte del caso que la Corte conservó (es decir, la cuestión colectiva), y sobre la base de estándares ya consolidados respecto del derecho ambiental, el máximo

tribunal lidió con la causa de una manera innovadora. Por ejemplo, enfatizó la necesidad de contar con una planificación adecuada basada en evidencia empírica, acudió a un procedimiento ad hoc más informal y flexible (con reducción de plazos y mayor oralidad), delimitó el frente activo y pasivo (admitiendo la intervención como terceros sólo de algunas de las organizaciones que lo había requerido, en función de los objetos previstas en sus respectivos estatutos asociativos), realizó numerosas audiencias públicas y resaltó la necesidad de participación en varias decisiones.

Este último punto es clave para los objetivos de este artículo y puede verse reflejado en distintas decisiones de la Corte Suprema, por ejemplo:

- Decisión del 20 junio de 2006. En ella la Corte solicitó a las autoridades demandadas que presentaran un plan integral ambiental, que entre otras cosas contemple la participación ciudadana en las “decisiones fundamentales del desarrollo sustentable”, y un programa de información ambiental. Para fundar estos dos puntos el tribunal hizo referencia a los artículos 10 y 14 de la Ley General del Ambiente.
- Decisiones de agosto de 2006. La Corte aceptó la participación como terceros interesados en el proceso del Defensor del Pueblo (24.08.06), y de algunas organizaciones no gubernamentales en función de lo establecido en sus estatutos: la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Greenpeace Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asociación Vecinos de la Boca (30.08.06), y de la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos. El 20 de marzo del año 2007, la Corte consideró definitivamente integrado el frente activo.
- Decisión del 22 de agosto de 2007. En ella la Corte ordenó que se “informen de modo concentrado, claro y accesible para el público en general” muchísimas cuestiones, que incluyeron el listado de industrias, el estado de las napas, la limpieza de márgenes de río, etc. Para respaldar esta decisión la Corte reiteró lo que había sostenido en oportunidades anteriores respecto de que no existía información adecuada (ni siquiera en el escrito de demanda), por lo que invocó las facultades ordenatorias e instructorias que le confería la Ley General del Ambiente (artículo 32) para requerir la “recolección de información precisa, actualizada, pública y accesible para poder avanzar en este proceso en lo relacionado con la prevención y recomposición”.
- Decisión del 8 de julio de 2008. Aquí la Corte ordenó “habilitar la participación ciudadana en el control del cumplimiento”, del plan y programa ordenados en la sentencia de fondo y organizar “un sistema de información pública digital vía internet para el público en general, que de modo concentrado, claro y accesible, contenga todos los datos, informes, listados, cronogramas, costos, etc.,” cuyo incumplimiento generaría la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la ACUMAR. La Corte también decidió la creación del Cuerpo Colegiado, órgano que tiene la finalidad de “fortalecer la participación ciudadana”, con coordinación del Defensor del Pueblo y conformado por el resto de las organizaciones aceptadas para participar en el proceso. Si bien la Corte no usó referencias normativas concretas para justificar estas decisiones, lo cierto es que en esta oportunidad volvió a recalcar las dificultades para conocer datos objetivos, públicos y mensurables sobre las distintas situaciones existentes, lo que además conspiraba contra la implementación eficaz de la decisión.
- Decisión del 10 de agosto de 2010. En ella la Corte encomendó a la ACUMAR la instrumentación del sistema de información digital ordenado en la resolución del 8 de julio de 2008 y la adopción de un sistema de medición que dé confiabilidad a la información.
- Decisión del 19 de diciembre de 2012. Ella, con relación a las relocalizaciones, ordenó resguardar el derecho a participar en el proceso de reubicación por parte de los vecinos de Villa Inflamable. Además, en esa ocasión la Corte Suprema recordó que

se debía asegurar la “participación procesal” de todos los afectados, y posibilitar el acceso a la información confeccionando una agenda de ejecución que dé cuenta de los avances en base a “parámetros objetivos con control de metas intermedias mediante la celebración de audiencias semestrales”, publicando un calendario de audiencias y otros datos relevantes. La Corte requirió además que se informara sobre la gestión de la propia ACUMAR.

En conclusión, si bien la Corte no fundamentó expresamente en una norma jurídica concreta todas sus decisiones sobre participación y acceso a la información, de la lectura de estas resoluciones surgen como consideraciones fundamentales y repetidas las de: (i) las facultades judiciales que otorga a los jueces el artículo 32 de la Ley General del Ambiente⁵⁷; y (ii) los déficits estructurales de información respecto de la situación de la cuenca Matanza Riachuelo, y los efectos prácticos que esa ausencia tiene para la correcta tramitación del caso e implementación de su sentencia.

En nuestra opinión, el encuadre adoptado parece haber tenido mucho que ver con el alcance particular y las características propias del derecho a un ambiente sano. En efecto, la necesidad de coordinación en el sector público y de participación del sector privado que la Corte destacó son peculiaridades que asociadas al derecho a un ambiente sano, como está reconocido en la legislación argentina. Ejemplos de esas características reconocidas normativamente incluyen:

- Regulaciones del tipo de “pisos mínimos” por parte del Estado Nacional. La noción de pisos mínimos ambientales tiene base constitucional desde el año 1994. El artículo 41 de la Constitución Nacional dice expresamente que en materia ambiental le corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas. De acuerdo con esta idea, los pisos fijan el umbral básico e inderogable de protección que debe aplicarse de manera uniforme en todo el país. Las jurisdicciones locales luego desarrollarán estas pautas básicas, pero sin poder contradecirlas, lo que obliga a ciertos niveles de concertación y coordinación entre todos los actores.
- La noción de “principio precautorio”. La Ley General del Ambiente enumera entre sus principios rectores al “principio precautorio”. De acuerdo con este principio, “cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.” Este principio, que han aplicado y utilizado los tribunales repetidas veces, reconoce y considera definitoria del derecho ambiental la idea de indeterminación e incertidumbre. Entonces, si existe riesgo de un daño ambiental la incertidumbre científica no exime de tomar medidas, sino que por el contrario obliga a adoptar acciones igualmente. En este contexto, en el que no existe un conocimiento dominante, es previsible que la toma de decisiones no sea vertical y categórica, sino orientada a la aportación de información y la participación de actores variados.
- Una regulación garantista del acceso a la información ambiental. El acceso a la información ambiental también tiene una base constitucional, dado que el artículo 41 determina que “las autoridades proveerán a la protección [de] la información y educación ambientales.” En efecto, mientras que en Argentina sólo desde 2017 existe

57 Que dispone que “[e]l acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañinos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general.”

una ley nacional de acceso a la información pública general, ya desde 2004 existe un régimen de libre acceso a la información pública ambiental (Ley N° 25.831). Esta ley busca proteger el “derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado”, y fue dictada como una ley de presupuestos mínimos. Otorga el derecho de solicitar información ambiental a “toda persona” y reconoce principios para darle vigencia práctica, como la gratuidad. En el mismo sentido, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, refiere al deber de las autoridades de garantizar “el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales” (artículo 28).

- Regulación expresa de instancias de participación y consulta ciudadanas. La Ley General del Ambiente, dispone que “toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general” (artículo 19), y obliga a las autoridades a “institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente” (artículo 20). En la misma línea, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires contempla la obligatoriedad de las audiencias públicas para discutir el impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de tener un efecto relevante en el ambiente (artículo 30).
- El rol del “juez ambiental”. El derecho ambiental planteó, tradicionalmente, un rol activo y oficioso del “Juez ambiental” (en este sentido, más similar a un juez penal que concentra facultades de instrucción, como sucede con la justicia federal en Argentina, como desarrollaremos más adelante).

Más allá del caso en análisis, consideramos que estas particularidades jurídicas del derecho ambiental tal cual está reconocido desde 1994, en el derecho argentino (la Constitución Nacional y leyes del Congreso de la Nación), promueven la colaboración entre distintas partes interesadas, y suponen que en materia ambiental, es especialmente relevante lograr consensos entre actores diversos⁵⁸.

4. LA SENTENCIA DEFINITIVA DE “MENDOZA”

Luego de varias decisiones relevantes que fueron “perfilando” el caso, la Corte dictó sentencia de fondo el 8 de julio del año 2008. En ella estableció que los obligados debían “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”. Esta lectura acerca de la fijación de objetivos por parte del Poder Judicial, con deferencia al poder administrador acerca de los mecanismos más idóneos para alcanzarlos es la que predomina a lo largo de toda la ejecución de esta sentencia⁵⁹ (idea que como veremos el actual juzgado de ejecución refinó).

58 Las citadas normas son, por otra parte, ampliamente adoptadas por la doctrina especializada de Argentina. Además, si bien la Corte Suprema no necesariamente ha utilizado cada uno de estos estándares en las decisiones de la causa “Mendoza”, sí los ha receptado en su jurisprudencia (a modo de ejemplo puede verse el caso “Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial”, donde además de validar el principio precautorio el tribunal usó una regulación de presupuestos mínimos dictada por el Estado Nacional).

59 Con algunas excepciones donde los jueces parecen utilizar una lógica de “comando y control”. Es estilo era más evidente en el caso del Juez de Quilmes, originalmente a cargo de la ejecución de la sentencia, y en algunas decisiones de la propia Corte.

En este sentido, los tribunales intervinientes parecen hacerse cargo de muchas de las objeciones tradicionales al control judicial sobre las políticas públicas. Así, por ejemplo, durante la tramitación del proceso, la Corte convocó a numerosas audiencias públicas donde se presentó información y se escuchó a expertos para “salvar” la objeción habitual de que el Poder Judicial, no cuenta con conocimientos técnicos para involucrarse en políticas públicas. Como veremos, el Juzgado que está principalmente a cargo de la ejecución del caso, actualmente parece tomar recaudos similares, al evitar dictar órdenes “detalladas” en las que reemplace el criterio de la Administración Pública, fijando en cambio más bien objetivos generales que deben monitorearse en el marco de la causa.

Además, y en términos de la conocida “objeción democrática” frente a determinadas intervenciones del Poder Judicial, ya desde sus primeras intervenciones (ver por caso la decisión del 20 junio 2006), la Corte Suprema explicó que en el caso se discutía el incumplimiento (a lo largo de siglos), de los Estados demandados respecto de derechos constitucionales operativos y no las decisiones discrecionales de política pública. Así el tribunal señaló que “[e]l reconocimiento de status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, así como la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, federales o provinciales, sino la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente”. Además, como regla general la Corte ha mostrado deferencia a las Administraciones Públicas, en las definiciones de los aspectos discrecionales de sus políticas, pues basó centralmente su decisión de fondo en un Plan previamente elaborado por la propia Administración (al que sujetó a objetivos y mecanismos de control e implementación).

En su sentencia, la Corte estableció como responsable de la ejecución del Plan Integral para el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo (PISA), a la Autoridad de Cuenca. También fueron obligados los tres Estados sus distintos niveles. Es decir que la Corte solo delimitó la responsabilidad de los actores públicos, pero no de las empresas también demandadas en el caso.

En la misma oportunidad se fijaron tres objetivos generales o mandatos: 1) la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelo); y 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción. Además, la decisión detalló los elementos básicos del programa que deberían implementar los condenados.

Si bien la sentencia no aplicó expresamente estándares internacionales de derechos humanos para alcanzar esta solución, sus argumentaciones se relacionan implícitamente con aquéllos en al menos dos puntos:

- (i) se da por sentado que el derecho a un ambiente sano es un derecho operativo y exigible ante los tribunales de justicia, que en el caso concreto se decide llevar a la práctica mediante la implementación de un plan. Incluso la Corte asume que la implementación del programa requerirá de recursos presupuestarios, ya que establece un sistema de control específico de la asignación y ejecución de fondos y dispone que para facilitar el control público, la ACUMAR deberá asignar un código de identificación de dichas partidas presupuestarias.
- (ii) obliga a la ACUMAR a cumplir con un programa cuyos componentes aclaran los contornos del derecho a un ambiente sano, y que pueden interpretarse como sus contenidos esenciales o mínimos en el caso concreto. Estos componentes pueden sintetizarse como los relacionados con:
 - La información pública.

- El abordaje de la contaminación industrial (inspecciones, clasificación de las industrias, plan de acción, fiscalización y clausura, etc.).
- Los servicios públicos (expansión de la red de agua potable, plan de obras de desagües pluviales, saneamiento cloacal).
- El abordaje de las problemáticas de salud (plan sanitario de emergencia).
- La limpieza de las márgenes del río y el saneamiento de basurales.

Estos parámetros son consistentes con el reconocimiento de este derecho, incluso a nivel internacional. Por ejemplo, el artículo 11 del Protocolo de San Salvador, al reconocer el derecho a un medio ambiente sano expresamente lo vincula con el derecho a contar con servicios públicos básicos.

5. LAS INNOVACIONES DETECTADAS: EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA DECISIÓN

Como ya anunciamos, en este documento se hará foco en la etapa de implementación de la sentencia. Se puede anticipar fácilmente, dada la magnitud del caso, la persistencia histórica de los problemas, la cantidad de actores involucrados, el número de personas afectadas, y la multiplicidad de factores interdependientes que explican la contaminación, que la implementación de la sentencia ofrece desafíos múltiples. Vamos a presentar por separado algunas de las medidas que tomó la propia Corte Suprema para lidiar con estos desafíos, y las que tomó uno de los Juzgados actualmente a cargo de la implementación de la sentencia (el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón).

5.1 El esquema diseñado por la Corte Suprema

La Corte delegó la ejecución de la sentencia en un juzgado federal de primera instancia. La delegación se fundamentó en la necesidad “de garantizar la inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional de su cumplimiento”⁶⁰. Esta delegación fue novedosa y se diferenció incluso del accionar que había tenido la Corte en otros procesos colectivos estructurales⁶¹.

En un primer momento, la ejecución fue asignada al Juzgado Federal de Quilmes. Esta delegación se tradujo en diversos conflictos de competencia entre tribunales provinciales y federales. Los conflictos llegaron a la Corte Suprema que, en su decisión del 10 de noviembre de 2011, aclaró la extensión de la competencia atribuida al Juzgado de Quilmes (hoy en día aplicable a los nuevos Juzgados intervinientes) y exhortó a los tribunales a que en el futuro eviten entablar conflictos de competencia que podrían retrasar la ejecución del caso. Además, para evitar futuras dilaciones, la Corte estableció que aquellos conflictos de competencia que pudieran surgir por causas no penales, en los que estuviera involucrado el rol del juzgado de ejecución serían resueltos directamente por ella misma, sin importar la regulación específica sobre la materia. De esta manera, generó una modificación adicional

60 Ver Cons. 15 del fallo “Mendoza” del 8/7/2008.

61 En particular, se puede distinguir del proceso de ejecución de la sentencia en el caso de 2005 “Verbitsky”, donde una ONG interpuso una acción de hábeas corpus colectiva a favor de los detenidos con prisión preventiva en la Provincia de Buenos Aires. Allí, la Corte asignó responsabilidades y obligaciones a miembros del Poder Judicial y Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires para reformatar la situación carcelaria, pero sin instaurar un procedimiento de control o ejecución de la sentencia.

al sistema legal al autorregular su rol para decidir sobre conflictos de competencia referidos a la cuenca.

Sin embargo, a partir de ciertas críticas a la forma de intervención del Juez de Quilmes la Corte decidió realizar un cambio sustancial⁶². El 19 de diciembre de 2012 dictó una nueva resolución que modificó el sistema descripto y que desdobló “transitoriamente” en dos tramos la ejecución de la sentencia. Por un lado, en lo que refiere al control de los contratos relativos a las obras de expansión de la red de agua potable y cloacas y el tratamiento de la basura como también respecto de la ejecución presupuestaria dispuso la intervención del Juzgado Federal en Criminal y Correccional N° 12. El resto de las competencias fueron atribuidas al juzgado Criminal y Correccional N° 2 de Morón.

Es fundamental tener en cuenta que, a diferencia del Juzgado de Quilmes, que ha contado desde su creación con una competencia material amplísima, los nuevos juzgados nombrados tienen únicamente competencia penal. Esta diferencia resulta relevante por dos motivos: en primer lugar, porque muchas de las cuestiones que surgen en la ejecución del fallo pertenecen a lo que tradicionalmente se considera materia contencioso-administrativa, y por ende puede considerarse una innovación. En segundo lugar, porque la especialización únicamente en materia penal ha redundado en la organización del Juzgado de Morón, como un híbrido entre la especialización en materia penal y la contencioso-administrativa, con impactos claros en la manera de gestionar el caso. En lo que sigue nos vamos a enfocar en algunas de las medidas implementadas por este último tribunal, que le dieron un cambio radical al trámite del expediente.

5.2 Las medidas adoptadas por el Juzgado de Morón

Medidas relacionadas con la participación ciudadana

La intervención del Juzgado Morón, logró sistematizar prácticas vinculadas con la participación ciudadana y la forma de adopción de decisiones públicas que modernizaron las reglas de derecho administrativo aplicables en el caso. Las instancias de deliberación identificadas se relacionan específicamente con temas vinculados con el derecho a la vivienda en su conexión con el derecho a un ambiente sano.

Esta conexión se da en “Mendoza” a partir de que se emitió en la causa una orden judicial de despejar el “camino de sirga”⁶³ del Río Matanza Riachuelo, en el que habitaban miles de personas en condiciones precarias. Las relocalizaciones de personas que se generaron a partir de esta orden tuvieron (y aún tienen), lugar tanto en la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires⁶⁴ como en la de la Provincia de Buenos Aires (con sus respectivos municipios), dado que como ya explicamos, la cuenca Matanza Riachuelo involucra a ambos Estados locales. Los alcances de las innovaciones procedimentales en cada una de esas jurisdicciones son distintos.

Las relocalizaciones forzadas que aquella orden disparó fueron abordadas inicialmente sin consideración alguna de los derechos de las personas afectadas. Esto generó una

62 Que incluían la denuncia numerosas irregularidades en el proceso de saneamiento de la cuenca hídrica y señalaba que el Juez había montado un sistema de corrupción por medio del cual beneficiaba a familiares y amigos personales con contratos de obra pública, y las consecuentes investigaciones de la Auditoría General de la Nación. Ver, por ejemplo, Página 12, “Nieblas del Riachuelo”, 26/08/2012, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-201868-2012-08-26.html> (último acceso 20 de marzo de 2018).

63 El camino de sirga es una franja de terreno que se debe dejar libre en toda la extensión de las orillas de los cauces o sus riberas, aptos para el transporte por agua, en la que no puede hacer ningún acto que menoscabe aquella actividad (cfr. Código Civil y comercial).

64 En este caso, en relación con la Villa 21.24, los asentamientos Lamadrid, El Pueblito y Magaldi, la Villa 26 y el asentamiento Luján.

fuerte reacción negativa sobre el abordaje judicial inicial en el que las personas a relocalizar eran tratadas como objetos, y a las autoridades públicas a cargo de las relocalizaciones se les requerían que tomen medidas en plazos irracionalmente breves. El aprendizaje derivado de ese punto de partida inicial puede explicar desde un punto de vista fáctico, entre otros factores, por qué los mecanismos de participación se sistematizaron (aún con sus actuales defectos), en el contexto de las relocalizaciones de “Mendoza”.

Desde un punto de vista jurídico, la razón central que el Juzgado de Morón tuvo para disponer estos mecanismos de participación en el contexto de relocalizaciones, es la ya mencionada decisión de la Corte Suprema del 19 de diciembre de 2012, donde el máximo tribunal dio algunas pautas de comportamiento a los tribunales inferiores. Más en general, el Juzgado de Morón ha recurrido al derecho de acceso a la información pública para fundar sus decisiones sobre participación (consolidado en Argentina jurisprudencialmente a partir del precedente “Asociación por los Derechos Civiles c/PAMI” de la Corte Suprema de Justicia, en base a la decisión de fondo del caso “Claude Reyes” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos). Esta fundamentación jurídica puede verse claramente en la decisión de fondo respecto de la participación ciudadana en Villa Inflamable⁶⁵.

Las instancias de diálogo identificadas dentro de la causa durante la investigación se pueden clasificar dentro de las siguientes categorías:

Instancias de participación barrial (mesas)

Las mesas, son instancias de participación que tienen lugar por fuera del Juzgado y están destinadas a discutir cuestiones relacionadas con las relocalizaciones de las personas que viven en zonas afectadas por la contaminación de la cuenca, mayormente en villas y asentamientos precarios⁶⁶. En las mesas participan sin limitaciones las personas interesadas, más los funcionarios públicos con competencias relevantes.

El Juzgado de Morón, ha establecido cada cuánto deben tener lugar las mesas, lo que puede variar según las circunstancias de hecho de cada villa o barrio. En algunos casos pueden ser semanales, mientras que en otros no hay mesas durante varios meses. Además de ordenar la conformación de las mesas y definir su periodicidad, el tribunal solicita a los funcionarios que participan de ellas que presenten actas donde se resuman los puntos discutidos para verificar su realización e incentivar su cumplimiento. Ocasionalmente participa de las mesas también personal del Juzgado, o éste ordena la intervención de determinados funcionarios públicos, manda a proveer cierta información específica, etc.

Según la información que pudo recabarse de distintas fuentes, el Juzgado de Morón actúa de manera “gradual”, fijando más pautas o pautas más precisas en la medida en que se registren incumplimientos (o incumplimientos reiterados), de las reglas de funcionamiento de las mesas. En el expediente pueden verse ejemplos de pautas procedimentales dadas

65 Causa n° 96/05, “ACIJ y otros c/ACUMAR y otros/Amparo”.

66 De acuerdo con algunas de las personas entrevistadas, en las villas (al menos en la CABA), en general también se presentan elementos que de hecho facilitan la participación, como por ejemplo la existencia de una lógica de producción de ciudad comunitaria, una cercanía/lejanía entre referente y gobierno que es especial y dual. En efecto, existen sistemas específicos de representación más directa en las villas de la Ciudad. Por ejemplo, la Villa 31-31 bis tiene su propio estatuto, elaborado en base a talleres abiertos, reuniones, etc., con supervisión judicial. Luego se dictó el Reglamento para las Elecciones del Barrio Carlos Mugica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Villa 31-31 bis), para regir comicios para la designación de los representantes del barrio (el IVC fue la autoridad, con la veeduría de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad), con distintos niveles de representación (incluso por Manzana). De manera similar, el Playón de Chacarita tiene un Estatuto del Cuerpo de Delegados (Reglamento General de Comicios y Cuerpo de Delegados para el Playón de Chacarita), por el que cada manzana elige 3 delegados en elecciones directas (ver <http://intervencionplayon.blogspot.com.ar/p/estatuto-del-cuerpo-de-delegados.html>). De manera similar, a instancia de una intervención judicial se creó el Estatuto Reglamentario de la Junta Vecinal del barrio Villa 21-24, que organiza la Junta Vecinal y Asamblea Barrial. La Villa 1-11-14 tiene un reglamento de Normas de Convivencia Vecinal y un Reglamento General para la Elección de Delegados y Representantes del Barrio, producto del trabajo de los delegados del barrio y aprobado judicialmente.

por el Juzgado de Morón en casos en que su funcionamiento fallaba, con fundamento en el derecho constitucional de acceder a información pública. Estas pautas, incluyen la atribución a determinados funcionarios, la responsabilidad de asistir personalmente a las mesas y de realizar la convocatoria a las mesas con una determinada antelación; la fijación de su periodicidad mínima; la obligatoriedad de confeccionar actas y su contenido; la determinación del plazo en que se debe remitir el acta al Juzgado y responsable de hacerlo; la posibilidad de delegar las responsabilidades en determinados funcionarios; o el deber de ACUMAR de atender los requerimientos de información de los vecinos.

Como anticipamos, las mesas reúnen a diversos actores. Por un lado, se encuentran los particulares afectados por la relocalización y por otro participan actores institucionales con distintos roles. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, las mesas son lideradas por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC). Aun así, en la convocatoria a las mesas el Juzgado de Morón juega un rol fundamental pues no solo tiene el poder de convocatoria, sino que además identifica qué acciones son responsabilidad de cada uno de los actores intervinientes. ACUMAR también asiste a las mesas, y en general hace el seguimiento para que se realicen y presenta las actas informando de lo sucedido al Juzgado de Morón. En otras palabras, cumple una función de reporte y secretariado, aunque en los casos en que tiene competencia sobre los temas a tratar también informa y rinde cuentas.

En las mesas también participan, quienes actúan como abogados de los vecinos: las Defensorías públicas (tanto la Defensoría General de la Nación como la de la Ciudad tienen equipos interdisciplinarios propios a estos efectos). Con los mismos propósitos intervienen organizaciones no gubernamentales vinculadas con cada barrio. Es decir que la participación de los afectados no tiene lugar de forma completamente "inorgánica". Por ejemplo, cuando existen problemas en las mesas de trabajo (centralmente, porque funcionarios relevantes no asisten a ellas, aunque deban hacerlo), es la propia Defensoría la que plantea el reclamo al Juzgado.

En las mesas suelen discutirse cuestiones generales vinculadas con la relocalización. Estas cuestiones incluyen, por ejemplo, las características del lugar al que se realizará mudanza, los plazos de la relocalización, sus avances, las opciones disponibles para la apertura de calles por cada manzana previo a la mudanza, etc. Ocasionalmente pueden discutirse cuestiones particulares que atañen a un hogar o persona.

De acuerdo con el IVC de la Ciudad, las mesas son instancias decisorias, que van más allá de lo informativo. Por ejemplo, la propia "operatoria"⁶⁷ de relocalización se discute en carácter de borrador en las mesas, y ha sido modificada a lo largo del tiempo en función de los aprendizajes de experiencias previas. Ejemplos de este aprendizaje, identificados por las personas entrevistadas incluyen la subsanación de errores cometidos durante las primeras mudanzas relacionados con temas como la manera correcta de realizar censos; cómo abordar temas de violencia de género en las familias a relocalizar; la planificación de los tiempos necesarios para relocalizar (cuánta anticipación se necesita, etc.); cómo contemplar proyectos productivos que realizan las personas relocalizadas (en términos de espacio físico, régimen impositivo, recursos necesarios, etc.); cómo afrontar gastos comunes de los edificios que se construyen; o en qué momento es conveniente realizar las escrituras de los inmuebles.

A partir de aprendizajes previos también se ha adaptado, por ejemplo, la forma de construir viviendas (se evita por caso la construcción de edificios con ascensores) y se ha

67 "Operatoria" es ser el término que usa el IVC para aludir a sus políticas y procedimientos en determinados temas (en el caso, de relocalizaciones). Hay incluso leyes que utilizan dicho término en este sentido (por ejemplo, la Ley 3902 que habla de "la operatoria de regularización dominial de los bienes inmuebles correspondientes a conjuntos urbanos..."). Para un ejemplo concreto, puede verse el Anexo I del acta de Directorio del IVC del 21.07.17. En ella se regula la operatoria de adjudicación de viviendas en el marco de la causa "Mendoza".

incorporado una coordinación con las áreas de educación y salud para prever servicios suficientes en las zonas en las que se realizarán las relocalizaciones. Por oposición, las mesas de la Provincia de Buenos Aires parecen tener más limitaciones y funcionar más bien como foros informativos y no de toma de decisiones.

En algunos barrios de la Ciudad de Buenos Aires se han identificado distintas “sub-clases” de mesas. Una clase de mesa es la propiamente barrial en la que se discute la relocalización, pero sin representantes del gobierno (pueden por ejemplos ser coordinadas por la Defensoría de la Ciudad para planificar y generar estrategias sobre qué plantear, funcionando como “mesas preparatorias de las mesas”). Otra clase de mesa es la de “gestión participativa”⁶⁸ –puede recibir otros nombres según el caso– que es donde tiene lugar la deliberación y eventual toma de decisiones participativas con representación del gobierno. En términos temporales, existen instancias de participación tanto previas como concurrentes a la relocalización, o incluso posteriores para su seguimiento. También en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la Defensoría General de la Ciudad ha identificado otras mesas más “específicas” de las que participa, como una “mesa jurídica”, en la que se discuten cuestiones más técnicas y legales que involucran las relocalizaciones.

En el marco de las entrevistas realizadas se identificaron distintos desafíos que perjudican o al menos dificultan el funcionamiento de las mesas. Algunos de ellos se vinculan con el mero paso del tiempo sin que se materialice la relocalización⁶⁹. Esto empeora el diálogo entre gobierno y vecinos, entre otras cosas porque deslegitima la posición del gobierno. Otros desafíos se vinculan con las problemáticas propias de la población con menos acceso a derechos, con el recambio poblacional de las villas (esto último impacta especialmente en los censos, que son el punto de partida de una cadena de acciones de relocalización), y con la falta de homogeneidad en las voluntades de los participantes.

Algunas críticas más generales a las mesas de trabajo, se centran en que la comunidad de la cuenca tiene dificultad para hacerse escuchar y la mayoría siente que las decisiones les son ajenas, incluso reconociendo que existen instancias que no existirían en un proceso judicial tradicional o en ausencia de todo proceso judicial⁷⁰. Además, hay fallas de difusión información en las mesas, en especial en la Provincia de Buenos Aires.

Audiencias judiciales

Estas audiencias son lo más parecido a una instancia tradicional de oralidad en un proceso judicial, en tanto tienen lugar dentro de las oficinas del Juzgado, son convocadas por él, y participa de ellas el personal del tribunal. Sin embargo, en el contexto de la causa “Mendoza”, las audiencias son absolutamente frecuentes y cubren una gran variedad de temas (como la supervisión del cumplimiento de los compromisos asumidos con anterioridad por las autoridades públicas), distintos de aquéllos para los que están previstas en la legislación procesal (básicamente, cuestiones de prueba).

En estas instancias el tribunal tiene un rol mucho más activo que en las mesas barriales y ellas son foros decisionales donde las autoridades públicas asumen obligaciones, se fijan objetivos e instancias para supervisar su cumplimiento. De acuerdo con las explicaciones que hemos podido recabar de conversaciones con el personal del tribunal, el objetivo

68 La descripción que hace el propio gobierno de estas mesas puede consultarse en: <http://www.buenosaires.gov.ar/noticias/mesas-de-gestion-participativa-en-los-barrios> (último acceso 6 de agosto de 2019).

69 Las demoras pueden obedecer a distintas razones: problemas de coordinación entre organismos, falta de financiamiento, problemas de gestión (agravados por las reglas estrictas de contrataciones públicas), o simple imprevisión.

70 Algunas de las personas entrevistadas para esta investigación destacaron que la Corte Suprema da un mensaje negativo y restrictivo acerca del rol de los vecinos en la causa cuando no permite su participación en las audiencias públicas que organiza dicho Tribunal.

de estas mesas es fijar metas y mecanismos de supervisión de su cumplimiento, aunque incentivando a las autoridades administrativas participantes a que alcancen entre sí consensos sobre la mejor manera de alcanzar los objetivos, con la facilitación del Juzgado.

Finalmente, es de destacar que, a diferencia de la práctica habitual de registro de audiencias, el tribunal no deja constancia de todo lo dicho y sucedido, sino solo de los compromisos y conclusiones principales, y de las personas que asistieron, para luego dar seguimiento a los compromisos alcanzados.

Mesas técnicas ad-hoc

Estas instancias de deliberación son análogas a las mesas barriales en cuanto son dispuestas por el Juzgado, pero acontecen por fuera de su sede y se remiten al tribunal minutas o actas de lo debatido para permitir su seguimiento. Sin embargo, se diferencian de las mesas barriales por sus participantes y objetivos específicos. Ellas no buscan garantizar la participación ciudadana, sino reunir distintos actores públicos para que alcancen la solución a un problema que parece presentar una complejidad especial.

En estas mesas, entonces, un grupo de agentes públicos y expertos con competencias muy particulares se reúnen para solucionar problemas que por su tecnicidad o complejidad aparecían como de imposible resolución en los canales habituales de deliberación (por ejemplo, la provisión de energía eléctrica en un barrio en el que se realizará una relocalización y en el que no existían las condiciones previstas en las regulaciones existentes para el funcionamiento estándar del servicio).

Medidas vinculadas con el estilo de gestión judicial

De la lectura de expedientes realizada resultó notorio que se ha modificado la manera en que los actores se vinculan con el Juzgado y el comportamiento de éste a partir de la nueva asignación de competencias en 2012. Mientras que el Juez de Quilmes optó por emitir órdenes detalladas con plazos estrictos de cumplimiento y por una actitud más “confrontativa”, imponiendo sanciones a personas con un alto rango en distintas dependencias del Estado, el juez de Morón parece tomar una posición más conciliadora, relacionada con la oralidad e informalidad del proceso. Algunas diferencias incluyen un menor uso de sanciones⁷¹ y de órdenes judiciales extensas y detalladas, un mayor uso de la oralidad, y una supervisión más permanente por canales informales como llamadas telefónicas⁷².

En cuanto al uso de sanciones, mientras que el Juzgado de Quilmes llegó a aplicar sanciones pecuniarias directamente sobre el salario o patrimonio personal de funcionarios usando una estrategia “progresiva”⁷³, el Juzgado de Morón no ha llegado a aplicar efectivamente sanciones. En cambio, utiliza más bien “la amenaza de sancionar” (en particular, cuando los vecinos denuncian la falta de comparecencia de representantes de los municipios, provincia, ciudad o nación a las audiencias correspondientes)⁷⁴ en general sin identificar personalmente al eventual responsable.

71 Pueden verse diferentes ejemplos de esto, como los mencionados en el siguiente enlace: <http://www.cij.gov.ar/nota-7143-Riachuelo-fijan-unamulta-de-500-dia-rios-a-una-funcionaria-por-incumplir-una-orden-judicial.html> (último acceso 7 de julio de 2019).

72 Pueden encontrarse en los expedientes incluso actas que dan cuenta de que se notificó la existencia de una audiencia por sistema informático y por WhatsApp, lo que da cuenta de otra instancia de informalismo en el ordenamiento de la causa.

73 En la que primero se hacía una amenaza de sanción sin identificar su destinatario, luego se lo identificaba, y finalmente se materializaba la amenaza.

74 Por ejemplo, en fecha 12 de diciembre de 2017, frente a la incomparecencia de representantes del Instituto de la Vivienda se dispuso: “requíerese al Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires que en el plazo perentorio de 72 horas cumpla con lo allí ordenado, bajo apercibimiento de la formación de causa por separado por desobediencia (artículo 239 del Código Penal) y, en su caso, la aplicación de las sanciones pecuniarias que correspondan.”

La estrategia central parece ser entonces que, ante un incumplimiento, el Juzgado interpela genéricamente (sin individualizar personas), a distintos organismos para que cumplan con sus decisiones, bajo la amenaza de aplicar sanciones específicas. Estas sanciones suelen ser pecuniarias o la formación de actuaciones penales. En cierto sentido, es una amenaza de difícil cumplimiento ya que la aplicación de este tipo de sanciones requiere previamente la identificación concreta de la persona.

Entonces, a diferencia de lo realizado por el Juez de Quilmes, el Juzgado de Morón en general no proceden a la identificación particular de personas en sus decisiones vinculadas con sanciones. En lo fundamental, procuran lograr el cumplimiento de la decisión por medio de llamados telefónicos para identificar a las personas responsables, evitando que ello quede plasmado en una decisión formal.

El hecho de que el Juzgado, sea uno con competencia específicamente penal parece ser un factor relevante en esta orientación; dicho de otro modo, puede que las órdenes que emite, al venir de un magistrado con competencia en penal federal, generen por esa razón, más "respeto" pues siempre se encuentra latente de manera muy real la amenaza de la sanción penal⁷⁵.

La informalidad y "oralidad" característica de los procesos penales, además, parecen traducirse también en que el Juzgado priorice el involucramiento directo con los funcionarios públicos para facilitar el cumplimiento del fallo, utilizando por ejemplo las audiencias de manera mucho más habitual de lo que sería estándar en otros Juzgados, como ya se explicó. En este punto se debe señalar que funcionamiento de los juzgados federales con competencia penal se encuentra regulado por el Código Procesal Penal de la Nación (CPPN)⁷⁶. De conformidad con estas reglas, el Juzgado de primera instancia opera como un juzgado de instrucción de la investigación penal. Por los principios del debido proceso y de oralidad receptados en numerosos instrumentos internacionales, en esta etapa el juzgado debe conducir audiencias testimoniales, siendo la principal la declaración de indagatoria. Estas características obligan a que el procedimiento tenga numerosas notas de "oralidad", aunque siga siendo escrito dado que la etapa posterior del juicio oral debe contarse con el respaldo de lo realizado.

En el proceso contencioso administrativo, en cambio, se utiliza principalmente el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN), adaptado a algunas notas particulares del derecho administrativo. Aunque el CPCC prevé audiencias y diversas instancias de oralidad, lo cierto es que se trata de un procedimiento principalmente escrito y que en buena parte revisa lo actuado previamente por la Administración Pública. Es importante notar que típicamente en un proceso contencioso administrativo los encargados de llevar adelante el proceso judicial y defender al Estado no son quienes efectivamente implementaron la medida cuestionada en la Justicia.

Es decir, en el proceso contencioso administrativo el juzgado no tiene, en principio, un rol activo equiparable al de la instrucción penal, quien debe encontrar las pruebas que sustenten la acusación oral, si no, en general, un rol más pasivo determinado por las pretensiones de las partes. Así, en el proceso contencioso administrativo rige el principio de congruencia, que limita las facultades del juzgado al fallar, quien debe ceñirse a la manera en que las partes trabaron la litis.

75 El Juzgado Criminal y Correccional N° 12 parece menos reticente a realizar intimaciones a cumplir. Sin embargo, según las entrevistas, solo han realizado dos apercibimientos de aplicar sanciones (que derivaron en la corrección del problema y en la renuncia de un funcionario). Cuando se trata de partes de la causa, el Juzgado directamente las intimó. En cambio, cuando los incumplimientos los realiza otro sujeto que no es formalmente una parte, los convocan a una audiencia a partir de la cual realizan la intimación.

76 A la fecha de elaboración de este trabajo se encuentra aprobado, pero no aun en vigencia, un nuevo código procesal penal que altera en buena medida el rol descripto anteriormente.

En suma, dada su dotación de personal, organización interna, competencias asignadas y estilo de gestión del caso, parece que el Juzgado de Morón funciona en la práctica como un “híbrido” entre un tribunal con competencia penal y uno con competencia contencioso-administrativa, en sus características tradicionales.

6. CONCLUSIONES Y MIRADA HACIA ADELANTE

Medir el “éxito general” de la causa “Mendoza” es una tarea sumamente difícil de hacer, aunque posiblemente no deba ser la tarea prioritaria con relación a la cuestión Riachuelo. Aun así, es cierto que existen muchísimas alegaciones de que el caso no ha cumplido con las expectativas que generó y de que las violaciones de derechos que quiso abordar siguen sin ser remediadas.

Con todo, un estudio detallado de la causa demuestra que a pesar de los enormes y numerosos obstáculos que existen para que las instituciones públicas de todos los niveles estatales y con distintas competencias “funcionen” en el contexto de la cuenca Matanza-Riachuelo, ha habido innovaciones importantes que destacar. Incluso si quedan relocalizaciones pendientes, y algunas de las que se realizaron pueden ser calificadas lisa y llanamente como un fracaso, algunas autoridades han aprendido (o han comenzado a hacerlo), a tomar decisiones de formas más deliberativas, abiertas y horizontales, y se exponen a instancias de rendición de cuentas que antes no existían.

Además, y aunque este punto excede el alcance de este trabajo, las innovaciones orientadas a “abrir” los procesos de toma de decisiones y a hacerlas más permeables a los aprendizajes derivados de la experiencia están teniendo un impacto incipiente en algunos organismos administrativos involucrados en las mesas barriales. Aprendizajes de esta clase son más complejos que la realización de una obra de infraestructura, que con buenos ingenieros y un control serio de la corrupción puede resolverse en pocos años.

Aun así, de los relevamientos realizados puede inferirse de manera inicial que, si bien con demoras, errores, y malas experiencias (como las de Villa Inflamable), en materia de relocalizaciones el caso ha generado resultados concretos, con personas que ya no viven a la vera del río contaminado y han obtenido una vivienda digna, y con un camino de sirga en buena medida recompuesto⁷⁷ (lo que posiblemente es más de lo que se puede decir en términos de avances en aspectos del caso en los que las instancias de deliberación no existen)⁷⁸. Los hallazgos que acaban de presentarse de manera muy sintética son relevantes también porque permiten extraer buenas prácticas que pueden ser útiles para otros litigios por derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en la región.

Un esbozo inicial de esos aprendizajes permite interpretar que el Juzgado de Morón emite decisiones para establecer “objetivos marco”, que fijan límites a la actuación estatal ante ciertas violaciones de derechos. Sin embargo, esas decisiones que guardan reparo de respetar la capacidad decisoria las Administraciones Públicas, aunque se robustecen a medida que las omisiones de las administraciones son más patentes o reiteradas. Además, la actuación del Juzgado es altamente dependiente de que la insten las personas afectadas por el caso (generalmente interviene en la medida en que reciba objeciones de parte de los

77 La evolución de este indicador se encuentra publicada en: <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/construccion-del-camino-sirga/> (último acceso del 9 de junio de 2019).

78 A modo de ejemplo, puede verse el indicador de cumplimiento de uso en calidad de agua superficial elaborado por ACUMAR, que mide el porcentaje de cumplimiento con la normativa que fija el uso del agua en distintos puntos de la cuenca, y que evidencia resultados variables desde 2010, disponibles en <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/cumplimiento-uso-calidad-agua-superficial-subcuenca/> (último acceso 20 de junio de 2019).

vecinos a relocalizar vía defensorías públicas), y por ende también de un sistema de control ciudadano robusto.

Por otro lado, el Juzgado busca generar oportunidades para que las Administraciones Públicas mejoren su eficiencia, sin intentar reemplazarlas. Por ejemplo, funciona como una fuente de información que las administraciones pierden a lo largo del tiempo, por sus altos grados de rotación de personal⁷⁹ (opuestos a la mayor estabilidad que poseen los Poderes Judiciales); identifica déficits de coordinación entre actores públicos que tienen información insuficiente y genera espacios para facilitar dicha coordinación; y evita la designación de interventores judiciales, *special masters*, o tecnócratas similares usados en litigios estructurales, que le “quitarían la carga” a las administraciones de pensar las soluciones más innovadoras para los problemas.

Finalmente, es destacable que el Juzgado construye parte de su legitimidad en el trato directo y personal que establece con distintos agentes públicos, facilitado por su condición de tribunal penal. La gran magnitud de la causa también posibilita esta construcción, pues obliga a la realización de interacciones frecuentes y periódicas que derivan en un trato asiduo con los actores relevantes. En consecuencia, respalda su poder de convocatoria amplio en la amenaza latente de aplicar sanciones penales, pero que no aplica en la práctica –de este modo no quiebra el trato personal descrito en el punto anterior.

BIBLIOGRAFÍA

- Arqueros, S. y otros (2011). Territorios y expedientes. Cuatro casos de intervenciones judiciales y villas de Buenos Aires. VI Jornadas de la carrera de Trabajo Social.
- Benedetti, Miguel Á. y M. Jimena Sáenz (2019). Decisión judicial y participación ciudadana: los impactos de las audiencias públicas en las sentencias de la Corte Suprema argentina. Eonomía N° 15.
- Bergallo, P. (2014). El caso Mendoza, una experiencia de judicialización cooperativa. En Gargarella (comp.), Justicia dialógica, Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores, 2014.
- Carducci, Pablo S. (2016) ¿Puede influirse en política pública a través de procesos judiciales? el rol del juez en el litigio de reforma estructural? En Enrique M. Alonso Regueira, El Control de la Actividad Estatal II, Buenos Aires, Argentina: Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016.
- Chayes, Abram (1976). The Role of the Judge in Public Law Litigation, Harvard Law Review Vol. 89, No. 7, pp. 1281-1316.
- Defensoría del Pueblo de la Nación, Informe especial sobre la cuenca matanza riachuelo, 2003.
- Puga, Mariela (2013). Litigio y Cambio Social en Argentina y Colombia. CLACSO.
- Resnik, Judith (1982). Managerial Judges. YLS Legal Scholarship Repository (traducción al español disponible en Revista de Processo – RePro, n° 268).
- Sabel, Charles F. y William H. Simon (2004). Destabilization Rights, How Public Law Litigation Succeeds. 117 Harv. L. Rev. 1015 (traducción al español disponible en Revista de Interés Público N° 2, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP).

79

A este respecto se debe tener presente que en el Poder Judicial sucede el fenómeno opuesto al de los altos niveles de rotación del personal de la Administración Pública (que incluyen incluso a rangos medios de la administración, que actúan como personal político y no como un servicio civil): su personal tiene altos niveles de estabilidad y duración dentro de la estructura del propio Poder Judicial.