

Efectos de las causas estructurales en el largo plazo: la causa Riachuelo

Efeitos de casos judiciais estruturais no longo prazo: o caso Riachuelo
Long-term effects of structural cases: the Riachuelo case

María Gabriela Merlinsky

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en Geografía por la Université Paris 8. Es investigadora del CONICET y profesora en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (merlinsk@retina.ar).

Artigo recebido e aceito em maio de 2016.

Resumen

La cuenca Matanza Riachuelo es un territorio densamente poblado que ha estado expuesto a un proceso de degradación ambiental. En el año 2006 la Corte Suprema de Justicia intervino en una causa estructural exigiendo el diseño y la implementación de un plan de recomposición ambiental que permita reparar el daño y mejorar la calidad de vida de la población. Este trabajo se focaliza en la ejecución de la sentencia y sus efectos en la demarcación de un nuevo territorio de intervención, en la construcción de argumentos que definen las prioridades de política pública urbano-ambiental y en materia de exigibilidad de derechos.

Palabras clave: Judicialización; Derecho al ambiente sano; Derecho a la vivienda.

Resumo

A bacia Matanza Riachuelo é um território densamente povoado que tem sido exposto a um processo de degradação ambiental. Em 2006, a Suprema Corte de Justiça da Argentina interveio em uma causa estrutural, exigindo a concepção e a implementação de um plano de recomposição ambiental que permita reparar os danos e melhorar a qualidade de vida da população. Este trabalho centra-se na execução da decisão e seus efeitos na delimitação de um novo território de intervenção, na construção de argumentos que definem as prioridades de política pública urbano-ambiental e em matéria de exigibilidade de direitos.

Palavras-chave: Judicialização; Direito ao meio ambiente; Direito à moradia.

Abstract

The Matanza-Riachuelo basin is a densely populated territory that has been exposed to a process of environmental degradation. In 2006 the Supreme Court of Justice intervened in a structural cause requiring the design and implementation of a plan of environmental rearrangement in order to repair the damages and improve the quality of life of the population. This work focuses on the execution of the decision and its effects in the establishment of a new territory of intervention, in the construction of arguments that define urban and environmental public policy priorities, and in terms of enforceability of rights.

Keywords: Judicialization; Right to the environment; Right to housing.

Introducción

La primera vez que visité un asentamiento informal a la vera del Riachuelo en la ciudad de Buenos Aires, me encontré con un paisaje de alta degradación ambiental. Las viviendas, asentadas en sitios de relleno de lo que había sido una antigua laguna, tendían a hundirse y los vertidos domésticos circulaban por canales a cielo abierto. En medio de grandes dificultades, los habitantes del barrio trabajaban en el mejoramiento de sus casas y construían terraplenes para resistir a las inundaciones recurrentes, cuando las aguas negras del río desbordaban e ingresaban a las viviendas. Por aquella época (a finales de la década de los ochenta) las organizaciones del barrio exigían al Estado la provisión de servicios urbanos, sin embargo, nadie planteaba que las inundaciones o los efluentes contaminados fueran un problema ambiental. Es preciso decir que las aguas negras del río no sólo pasaban desapercibidas para los habitantes del barrio; en verdad, tampoco los funcionarios de los diferentes gobiernos con competencia en la cuenca Matanza-Riachuelo (Gobierno Nacional, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y catorce municipios metropolitanos) tomaban en consideración estos asuntos en tanto cuestiones que debían ser parte de la agenda pública. Durante varios años, la constatación de que la contaminación del Riachuelo “no le importaba a nadie”, me fue llevando a plantear una serie de preguntas que luego alentaron diferentes proyectos de investigación que buscaban comprender las razones políticas, sociales e institucionales que hacían que la cuestión ambiental fuera un no problema, algo desapercibido incluso cuando esta desatención significaba la falta de atención a graves problemas de salud y la falta de prevención de diferentes riesgos para la vida humana.

Un acontecimiento que, sin duda, cambió mi manera de observar estos asuntos ocurrió en junio de 2006 cuando la Corte Suprema de Justicia intervino en la denominada causa “Beatriz Mendoza”. En ese momento, el Tribunal fundamentó su competencia originaria en una demanda colectiva presentada por habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo, quienes exigieron a los

estados competentes la inmediata puesta en marcha de un plan de recomposición ambiental. En su declaración de competencia originaria la Corte hizo referencia a un derecho constitucional conculcado (el derecho al ambiente sano, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Nacional) y planteó la exigencia de una política de recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo con el objetivo final de garantizar la calidad de vida de sus habitantes. A partir de entonces esta causa judicial se transformó en un caso testigo, inaugurando una arena judicial en la que se formulan y monitorean diferentes acciones en materia de política urbano-ambiental para un vasto territorio de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

A partir de ese momento el “caso Riachuelo” comenzó a ocupar un lugar en la agenda de los medios de comunicación, ha sido un ámbito de revisión de las políticas públicas e incluso ha desencadenado la baja de diferentes funcionarios que no han podido cumplir con las exigencias de la Corte Suprema de Justicia.

Es importante considerar que el proceso judicial tuvo dos momentos diferentes: un período inicial (2006-2008) de apertura al debate con audiencias públicas convocadas por la Corte y, un segundo momento de procedimentalización de las decisiones (2008 en adelante) cuando la Corte dictó sentencia por prevención del daño ambiental estableciendo los contenidos mínimos de un programa de recomposición de la cuenca Matanza-Riachuelo.

En ese segundo momento, que se inaugura con el fallo del 8 de julio de 2008, la Corte propuso dos innovaciones importantes: en primer término, la definición de metas de acatamiento obligatorio con plazos de cumplimiento; en segundo lugar, la delegación del control de ejecución de la sentencia en un juez de primera instancia, tarea que en ese momento quedó a cargo del Juzgado Federal de Quilmes¹.

¹ De acuerdo a lo estipulado por la Corte Suprema de Justicia, el Juez de Primera Instancia cuenta con competencia exclusiva en la ejecución de la sentencia y en la revisión judicial de las decisiones tomadas por la Autoridad de la cuenca Matanza-Riachuelo. Las resoluciones en el marco de esta causa son consideradas como dictadas por el tribunal superior, permitiendo su apelación, en caso de reunirse los requisitos de admisibilidad, directamente ante la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, el juzgado de primera instancia resulta competente para entender en todas aquellas causas que presenten litispendencia con respecto a los autos “Mendoza”, es decir, las causas donde se demanden cuestiones relacionadas con el Plan de

Desde entonces las políticas de recomposición ambiental quedaron bajo el escrutinio del tribunal de primera instancia y la cuestión se desplazó hacia la elaboración de medidas remediales, entendidas como **aquellas** instrucciones que ordena un tribunal para enmendar y rectificar de manera directa o indirecta la situación de violación de derechos (BERGALLO, 2005: 3-5; PUGA, 2008).

Con estas dos disposiciones el eje de actuación cambió: si durante el primer período se proponía una búsqueda reflexiva de escenarios posibles de cumplimiento, en este segundo momento los procedimientos apuntan a las respuestas, es decir, a la implementación de soluciones y a la ejecución de un plan de acción. **Aún** cuando este mecanismo de implementación implique la participación de monitores (el Cuerpo Colegiado y la Auditoría General de la Nación), no es menos cierto que el magistrado es quien tiene el poder para instruir procedimientos, con un amplio margen de discrecionalidad para indicar las tareas que deben ser ejecutadas.

Otorgando una singular importancia a ese segundo momento - por lo que significa en términos de procedimentalización de las acciones de justicia y porque aquí se abre una apuesta para determinar la legitimidad del orden jurídico- en este artículo quisiera concentrarme en los efectos de este caso judicial en lo que hace a los modos de intervención de las políticas urbano-ambientales en la metrópolis de Buenos Aires. Mi aspiración es contribuir al campo de estudios que analiza los efectos de las causas estructurales, prestando especial atención al modo en que estas pueden reconfigurar el campo de acción territorial de la política pública. Me interesa mostrar cuáles son los puntos de tensión entre dos procesos que tienen actores y velocidades diferentes: la ejecución de la sentencia y la implementación de la política pública.

Si la implementación es un momento clave de toda política pública (PRESSMAN, WILDAVSKY, 1973; PADIOLEAU, 1982) pues aquí se construye un nuevo ámbito en el que un programa público es objeto de apropiación

Saneamiento y Recomposición de la Cuenca Matanza-Riachuelo (NÁPOLI; GARCÍA ESPIL, 2010: 7).

(LASCOURMES, LE GALÉS, 2014), en el caso que estamos analizando este momento tiene una complejidad adicional impuesta por la judicialización de las intervenciones territoriales. Por lo tanto quisiera concentrarme en el análisis de esta *arena de implementación mixta* en la que el tribunal exige tareas a otros actores estatales que no son parte del sistema judicial, abre un espacio en el que convoca a otros actores implicados en las medidas (incluso aquellos que originalmente no fueron requeridos por la Corte) genera instancias de evaluación de las políticas públicas y vigila (junto a los terceros en la causa) la ejecución de los compromisos asumidos por el poder ejecutivo. Al observar este nuevo espacio con mayor detenimiento es posible ver que la judicialización de este conflicto ambiental tiene efectos en la producción del orden urbano.

Considerando que la causa Riachuelo ha sido muy activa en cuanto a sus resoluciones, quisiera concentrarme en una medida específica que tiene importantes consecuencias territoriales e implicancias significativas en materia de exigibilidad de derechos. Me refiero a una orden impuesta por el juez de primera instancia exigiendo dejar vacante un territorio ribereño que se delimita a 35 metros de distancia a ambas orillas del río, con el propósito de facilitar la construcción de una calle costera que, siguiendo una antigua denominación jurídica, es conocida como “camino de sirga”.

En el marco de la ejecución de la sentencia, la orden judicial de “liberar la traza del camino de sirga” ha sido una de las más resistidas por la población residente, al tiempo que ha sido una de las medidas que ha generado fuertes impactos territoriales. Me interesa explorar las controversias en torno a la construcción de este camino ribereño, para examinar qué manera el proceso de ejecución de la sentencia produce efectos en la demarcación de un nuevo territorio de intervención, en la construcción de argumentos que definen las prioridades de política pública y en términos de exigibilidad de derechos.

El artículo está organizado de la siguiente manera. En primer lugar, me propongo exponer las características peculiares que asume este caso estructural y su influencia en la creación de un nuevo organismo de política

ambiental: la Autoridad de la cuenca Matanza-Riachuelo. En segundo lugar, voy a describir y analizar los principales considerandos de la sentencia por recomposición y prevención dictada por la Corte Suprema de Justicia en el año 2008; aquí me propongo poner en evidencia cuál ha sido el rol gravitante del juez de primera instancia en este proceso. En tercer lugar, voy a presentar sucintamente algunos de las controversias en torno a los usos del suelo en el camino de sirga, allí me interesa mostrar de qué manera se han ido modificando las expectativas sociales sobre el territorio, generando así un desplazamiento de la discusión en materia del derecho a la vivienda. Finalmente voy a exponer las conclusiones buscando puntualizar cuáles han sido los efectos territoriales de este caso estructural, en términos de sus efectos en las políticas públicas, en materia de exigibilidad de derechos y, en última instancia, en relación con la legitimación del orden público ambiental.

1. Un caso estructural con efectos en la política urbano-ambiental

Las causas estructurales forman parte de un nuevo tipo de activismo judicial de las Cortes Supremas en América Latina. Se trata de causas judiciales en las que la justicia interviene cuando las demandas exceden el caso individual y están en juego derechos colectivos (RODRÍGUEZ GARAVITO, RODRÍGUEZ FRANCO, 2010; MAURINO, NINO, SIGAL, 2005).

Por lo general, se ponen en evidencia conflictos de larga duración, donde la violación de derechos obedece a un déficit histórico de las políticas públicas. El propósito del Tribunal es introducir argumentos novedosos y buscar generar cambios de largo plazo. Como no puede resolver el problema mediante órdenes simples, debe promover condiciones de deliberación y convocar a diferentes actores estatales para generar una acción coordinada. Un aspecto saliente de este proceso es que el Tribunal, en ese intento por garantizar condiciones institucionales para la resolución del conflicto, termina por favorecer la divulgación del conflicto en diferentes arenas políticas

buscando generar un “caso público”. De algún modo, el conflicto no se cierra, sino que emerge resignificado en la arena judicial.

Uno de los hallazgos más impactantes de los estudios sobre casos estructurales es que la violación masiva de derechos no se debe tanto a la insuficiencia de las políticas públicas, sino, aún más grave, a la ausencia de las mismas o a intentos fracasados de crearla (RODRIGUEZ GARAVITO, RODRIGUEZ FRANCO, 2010: 111-112). El componente más característico de los fallos estructurales es la exigencia a los demandados para que simplemente promulguen *alguna* política, a menudo con condiciones mínimas o incontrovertibles sobre qué tipo de política debe ser (SABEL, SIMON, 2004: 1092).

En un sentido similar, la causa “Riachuelo” y los términos de la sentencia dictada por la Corte en 2008, buscan producir movimientos y desestabilizaciones para crear una política pública allí donde no existía, impulsar un modo de enmarcar el problema desde un enfoque de derechos e incluso generar una comprensión simbólica diferente para el tema (MERLINSKY, 2013).

Si la causa del Riachuelo se originó porque un grupo de afectados exigió respuestas a los diferentes gobiernos por daño ambiental colectivo, lo importante en términos jurídicos es que estos ciudadanos reclamaron en términos de la legislación ambiental más reciente en Argentina —la Ley General del Ambiente, del año 2002—, que establece la obligación de recomponer los ecosistemas dañados a su situación original y, en las situaciones donde esto no sea posible, exige la reparación del medio ambiente y de los afectados. Dicha reparación debe ser colectiva, es decir, no se trata de pagar indemnizaciones individuales sino de generar mecanismos capaces de impedir que el daño ambiental —considerado como un daño a la comunidad en su conjunto— continúe produciéndose.

Por esa razón, cuando en 2006 la Corte Suprema de Justicia hizo lugar a la demanda y declaró su competencia originaria, la primera medida fue exigir a los tres gobiernos con jurisdicción en la cuenca (el Gobierno Nacional, el

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) la elaboración de un plan integrado, con metas progresivas para el saneamiento de la cuenca. Eso obligó al Estado nacional a jerarquizar la cartera ambiental y, de ese modo, crear un nuevo dispositivo institucional para la gestión de la cuenca: la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR).

De acuerdo a la ley 26.168 que dio lugar a la creación de ACUMAR², el organismo tiene competencia en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en los catorce municipios de la Provincia de Buenos Aires que comparten la cuenca. Posee facultades de regulación, control y fomento de las actividades industriales, de prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales. Las facultades, poderes y competencias de la Autoridad en materia ambiental prevalecen por sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la cuenca, pero incumbe a la ACUMAR lograr su articulación y armonización con las competencias locales (ver Recuadro 1).

Desde la creación de ACUMAR, el eje del conflicto se ha desplazado hacia la definición e implementación de las políticas para la gestión y saneamiento de la CMR, en términos de un fuerte requerimiento social y político para que el organismo cumpla un rol rector de la política urbano-ambiental en la cuenca. En tanto la Corte ha exigido que esta política tenga criterios de progresividad y que se concentre en lo prioritario que es la prevención de daños futuros y la recuperación ambiental, esta exigencia se ha vuelto una apuesta de implementación de enorme complejidad.

² Luego del fallo de la Corte Suprema del 20 de junio de 2006, el presidente de la Nación, el gobernador de Buenos Aires, el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma y los intendentes de los municipios de la cuenca suscribieron el 28 de agosto de ese año un “Acuerdo Compromiso” para impulsar la sanción de una ley a los efectos de crear la autoridad de cuenca. Esto se concretó mediante la ley 26.168, del 15 de noviembre de 2006, a la que se adhieren la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires el 7 de diciembre (ley 2.217), y la de la Provincia de Buenos Aires el 21 de febrero de 2007 (ley 13.642). El decreto 92/2007, del 1 de febrero, dispone la integración de los cuerpos previstos en la ley (ACUMAR, Consejo Municipal y Comisión de Participación Social).

A partir de la constitución de ACUMAR, estamos ante la emergencia de un nuevo actor político estatal que es por definición quien tiene la competencia para actuar. El desafío mayor implica lograr condiciones para la gobernabilidad del territorio de la cuenca, lo que supone la capacidad del sistema institucional de procesar de manera legítima y eficaz las demandas procedentes de la sociedad.

Recuadro 1: La AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA-RIACHUELO

<p>Facultades</p> <p><i>Coordinación</i></p> <p><i>Principio de subsidiariedad</i></p> <p><i>Preeminencia sobre las competencias locales</i></p> <p>Ejecución</p> <p><i>Adoptar cualquier medida necesaria o conveniente para el saneamiento de la Cuenca</i></p> <p><i>Ejecutar el presupuesto de la Autoridad de Cuenca</i></p> <p><i>Competencias de Regulación y Control</i></p> <p><i>Unificar regímenes en materia de efluentes líquidos y emisiones gaseosas</i></p> <p><i>Planificar el ordenamiento ambiental del territorio</i></p> <p><i>Crear tasas por servicios</i></p> <p><i>Dictar el reglamento de organización interna de la ACUMAR</i></p> <p><i>Establecer un procedimiento administrativo especial</i></p> <p><i>Aplicar medidas preventivas</i></p> <p><i>Intervenir sobre habilitaciones, auditorías, evaluaciones de impacto ambientales, sanciones</i></p> <p><i>Efectuar apercibimientos, intimaciones e inspecciones</i></p> <p><i>Ordenar clausuras, decomisos y cese de actividades.</i></p>

Fuente: Ley 26.168 y sitio web: www.acumar.gov.ar

Si enfocamos el análisis en los desafíos para la implementación del Plan de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo, podemos ver un reto adicional pues se trata de una política a la que se le exige un criterio ecosistémico de intervención.

2. Ejecución de la sentencia y rutas de implementación de la política urbano-ambiental

En julio de 2008 la Corte declaró sentencia por prevención y recomposición. Partiendo de un diagnóstico que mostraba pocos avances en la definición de un plan para la cuenca Matanza-Riachuelo, la Corte “dividió” la causa en dos partes, declarando sentencia final en referencia a la recomposición y prevención de daños futuros, dejando pendiente la definición de la reparación del daño ambiental colectivo.

La condena recayó sobre la ACUMAR, el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “igualmente responsables en modo concurrente” por el cumplimiento del programa establecido en la resolución, “que debe perseguir tres objetivos simultáneos: a) la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; b) la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire, y suelos) y c) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción” (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 2008:16).

En este momento se establecieron los mandatos dirigidos a la administración, orientados hacia un resultado y las garantías de implementación, a través de un sistema institucional de ejecución de la sentencia.

Con respecto a lo primero, la sentencia definió un conjunto de acciones y medidas de cumplimiento obligatorio con metas de ejecución a corto plazo. Si bien en el pasado la Corte había sido renuente a definir el contenido de la política pública, en esta oportunidad dio un paso adicional

pues a partir de los resultados reunidos en la etapa anterior, planteó una hoja de ruta para las intervenciones en la cuenca (ver Recuadro 2). Estas metas fueron definiendo progresivamente los contenidos del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo que, durante el período anterior había tenido varias versiones preliminares e incluso contradictorias entre sí. Esto vino acompañado de una definición precisa de las competencias y con la aplicación de las sanciones en forma incremental, es decir la aplicación de multas a los funcionarios responsables en caso de incumplimiento de los plazos exigidos.

Recuadro 2: La sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

La sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 8 de Julio de 2008 incluye disposiciones en ocho materias: 1) Información Pública. - 2) Contaminación de origen industrial.- 3) Saneamiento de basurales.- 4) Limpieza de márgenes de río.- 5) Expansión de la red de agua potable.- 6) Desagües pluviales.- 7) Saneamiento cloacal.- 8) Plan Sanitario de emergencia.-

EN 30 DÍAS, organizar un sistema de información pública digital vía Internet para el público en general, que contenga todos los datos, informes, listados, costos, etc., actualizados de la Cuenca, Plan y Programa.

EN 30 DÍAS, la realización de inspecciones a todas las empresas existentes en la cuenca Matanza-Riachuelo; la identificación de aquellas que se consideren agentes contaminantes, mediante el dictado de la resolución correspondiente; y en un plazo de 30 días contados a partir de esta última, la intimación a todas las empresas identificadas como agentes contaminantes que arrojan residuos, descargas, emisiones a la cuenca, para que presenten a la autoridad competente, el correspondiente plan de tratamiento.

EN 60 DÍAS, la consideración y decisión por parte de ACUMAR sobre la viabilidad y, en su caso, la aprobación del plan de tratamiento antes referido.

EN 180 DÍAS, la orden para las empresas de cesar en el vertido, emisión y disposición de sustancias contaminantes que impacten de un modo negativo en la cuenca.

También se ordena la presentación en forma pública, actualizada trimestralmente, del estado del agua y las napas subterráneas, además de la calidad del aire de la cuenca.- La presentación del Proyecto de Reconversión Industrial y relocalización en el marco del Acta Acuerdo del Plan de Acción conjunta para la adecuación ambiental del Polo Petroquímico Dock Sud.- La presentación en forma pública del estado de avance y estimación de plazos de las iniciativas previstas en el Convenio Marco Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios - Saneamiento de la Cuenca, 1º etapa.

EN 6 MESES, la ejecución de las medidas necesarias para impedir que sigan volcando residuos en los basurales legales o clandestinos, que serán cerrados.

EN UN AÑO, la erradicación, limpieza y cierre de todos los basurales ilegales relevados por la ACUMAR.- Concretar el plan de Gestión Integral de los residuos Sólidos Urbanos presentado ante esta Corte, con particular énfasis en la construcción de los centros integrales GRSU.

EN 90 DÍAS, realizar un mapa socio demográfico y encuestas de factores ambientales de riesgo. - Determinar la población en situación de riesgo. - Elaborar un diagnóstico de base para todas las enfermedades que permita discriminar patologías producidas por la contaminación del aire, suelo y agua. - Especificar las medidas de vigilancia epidemiológica adoptadas en la zona de emergencia. A partir de ello, *EN 60 DIAS*, elaborar y poner en ejecución programas sanitarios específicos para satisfacer las necesidades de la población de la cuenca.

Respecto de la tarea de expansión de la red de agua potable, deberá informarse públicamente de los planes de obras públicas de AYSA y ENOHS. Asimismo, exige informe sobre el plan de obras de desagües pluviales, el plan de ampliación de las obras cloacales a cargo de AYSA, Aguas y Saneamiento Argentinos, especialmente sobre la 1º etapa de la planta depuradora

BERAZATEGUI y sus emisarios. - Todas estas informaciones, con particular énfasis en las obras que debían ser terminadas en 2007; en las obras actualmente en ejecución, y al inicio para el período 2008/ 2015.

Para medir el nivel de cumplimiento de esos objetivos, la ACUMAR deberá adoptar alguno de los sistemas internacionales de medición que se encuentran disponibles e informar al Juzgado Federal de ejecución, en un plazo de 90 días.

Fuente: “Causa Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza - Riachuelo)”. Fallo del 8 de julio de 2008.

En cuanto a lo segundo, la Corte estableció que la ejecución de la sentencia estaría a cargo de un Juzgado de Primera Instancia, incorporando controles cruzados: por un lado la Auditoría General de la Nación, quedó a cargo de la fiscalización del presupuesto asignado para el saneamiento de la cuenca, y por otro lado a un nuevo órgano de carácter honorario, el Cuerpo Colegiado, se le asignó el control de la ejecución de las medidas (es decir la supervisión de los avances en la ejecución de la sentencia). Este cuerpo quedó conformado por el defensor del Pueblo de la Nación y las organizaciones no gubernamentales que habían sido incorporadas previamente como “terceros en la causa” (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Centro de Estudios Legales y Sociales, Asociación de Vecinos “La Boca”, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos y Greenpeace).

La sentencia del 8 de julio de 2008 marcó un punto de inflexión en la causa judicial porque desde ese momento las acciones públicas en la cuenca Matanza-Riachuelo pasaron a ser evaluadas y monitoreadas en el fuero judicial. Desde entonces los contenidos mínimos fijados por la Corte han sido el núcleo duro del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo.

Entre 2008 y 2010 el caso siguió un proceso de aceleración política, pues en la sede judicial empezó a correr el reloj para la ejecución de medidas. Esto se volvió un punto central de conflicto entre el poder judicial y el poder

ejecutivo cuando, a partir del año 2010, el juez de primera instancia, frente a los incumplimientos de los plazos, comenzó a aplicar multas a los funcionarios públicos.

3. La ejecución de la sentencia y sus efectos territoriales

Entre las acciones más importantes ordenadas por el juez de primera instancia se destaca la exigencia de transformar la ribera del Riachuelo en un área parqueada. Esta disposición no había sido exigida por la Corte, pero fue – en términos procedimentales – la manera en que el juez hizo una traducción de dos medidas centrales del fallo de 2008: la exigencia de limpiar las márgenes del Riachuelo por un lado y la exhortación a avanzar con diferentes planes de urbanización en las villas y asentamientos de la cuenca por el otro.

Para lograr dicho fin, el juez comenzó a convocar a los diferentes gobiernos locales y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires, para que realizaran acciones tendientes a remover los obstáculos que impedían el avance del camino ribereño. Está claro que esos “obstáculos” presentaban y presentan variaciones significativas: pueden ser construcciones abandonadas, establecimientos industriales localizadas sobre la ribera y también las viviendas de los residentes en asentamientos que históricamente han visto conculcado su derecho a la vivienda.

De esta manera, al convocar a diferentes actores gubernamentales en sede judicial el juez fue asumiendo un rol coordinador de las acciones, al tiempo que fue ampliando el esquema de actores con participación en la ejecución de la causa.

Para implementar la orden de liberar el camino de sirga, el juez avanzó en la exigencia de urbanizar las villas y asentamientos de la cuenca Matanza-Riachuelo. Para ello, sus acciones fueron principalmente en dos sentidos: a) el reclamo de avances en el denominado Plan Federal de Urbanización de Villas y

Asentamientos; b) la exigencia de “remover obstáculos” para la construcción del camino de sirga.

Con respecto al primer punto, las relocalizaciones se enmarcan a nivel general en el Convenio Marco para el cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo que está presente en los lineamientos del PISA³. Según la ACUMAR entre 2011 y 2014 fueron relocalizadas 1574 familias en jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las distintas jurisdicciones que integran la CMR (ACUMAR, 2014).

Con respecto al segundo punto, la definición de “remoción de obstáculos”, ni el juez de ejecución en su momento, ni la Corte Suprema en todos estos años han concebido la idea de que se produzcan desalojos forzosos de las personas que habitan la cuenca. Por el contrario, sus resoluciones plantean la necesidad de que se les provea de una alternativa de vivienda más digna y adecuada de la que actualmente poseen, o que se urbanicen sus actuales lugares de residencia. Sin embargo, como lo han manifestado los profesionales del Centro de Estudios Legales y Sociales:

“ninguna de estas decisiones judiciales hacen explícitos todos los estándares y recaudos que, conforme los derechos humanos, deben seguirse cuando se enfrenta la necesidad de relocalizar grupos poblacionales, urbanizar villas y asentamientos precarios,

³ Con fecha 23 de septiembre de 2010 se firmó el 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”, entre el Estado nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y los 14 municipios que integran la cuenca. El Convenio Marco contempla la asistencia a 17.771 familias radicadas a lo largo de la cuenca que viven en condiciones de alto riesgo ambiental, según los relevamientos realizados por las distintas jurisdicciones. El financiamiento de los proyectos urbanísticos se encuentra garantizado por el convenio suscripto el 24 de enero de 2011 entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a través de la Secretaría de Obras Públicas. Disponible en línea: <http://www.acumar.gov.ar/Informes/Gestion/Ordenamiento_territorial.pdf>.

y/o cualquier otra acción que implique cualquier intromisión o intervención sobre las condiciones de vivienda de las personas” (FARSTEIN, TEDESCHI, 2009: 5).

No ha existido una modalidad uniforme de llevar adelante las exigencias de “limpieza de los márgenes” y “urbanización de villas y asentamientos”, incluso dentro de una misma jurisdicción como es la Ciudad de Buenos Aires. No hubo directivas específicas por parte del Poder Judicial acerca de cómo debe conducirse el proceso; un ejemplo de ellos es el uso indistinto de los términos "erradicación" y "relocalización" en las resoluciones de los magistrados (CHELLILLO et al., 2014) y, en términos globales, el hecho de que la causa Riachuelo se haya tramitado como afectación al derecho a la salud y al ambiente sano, pero que las condiciones habitacionales de los habitantes de la cuenca –y particularmente de los del camino de sirga– sólo hayan aparecido de forma colateral. Esto permitió que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires pudiera llevar adelante sus estrategias dentro de un escenario que habilita amplios márgenes de interpretación (SCHARAGER, 2016).

Este asunto, que puede considerarse como paradigmático en términos de tensiones entre derechos, cada jurisdicción respondió a su propio modo ante la exigencia de dejar libre de instalaciones la franja costera. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires inicialmente las autoridades procedieron de desalojos compulsivos de población viviendo en asentamientos precarios, luego debieron cambiar su estrategia. En otros municipios del conurbano, en cambio, se generaron algunas condiciones consensuadas para el traslado de la población, mientras que en la mayoría de los casos, no se generaron iniciativas para responder al problema, precisamente porque en muchos municipios metropolitanos hay serias dificultades políticas para disponer de tierras vacantes para la realización de programas de vivienda.

En el momento más álgido del conflicto los vecinos se presentaron ante la Corte Suprema de Justicia (audiencia pública del 1/11/2012)

reclamando no haber sido consultados en la toma de decisiones sobre su destino habitacional. La Defensoría del Pueblo de la Nación, haciéndose eco de estas demandas, propuso a la Corte la realización de una audiencia pública exclusiva con los vecinos afectados, para promover un efectivo acceso a la información y participación en las políticas públicas que los involucran. Según el Informe realizado por el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la Comuna 8 “la mayoría de estas familias involucradas no han sido consultadas, ni debidamente informadas y no cuentan con un servicio de defensa legal accesible que les permita conocer sus derechos y hacer escuchar su posición ante las autoridades, intervenir y cuestionar los procesos que los involucran” (MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR, 2012: 50). Por otra parte, el documento destaca que “no se ha incorporado un enfoque de derechos humanos en el diseño e implementación de las políticas públicas involucradas en el proceso de relocalización” (MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR, 2012: 50).

Los vecinos señalan problemas procedimentales en la forma en que se definen tanto los criterios para seleccionar la población que recibe asistencia en materia habitacional como en términos más generales respecto del modo en que la población es incluida en el proceso de toma de decisiones y planificación del proceso de reasentamiento. Todo ello puede atribuirse a una cuestión fundamental: entre el espacio que media en la definición de las metas de cumplimiento obligatorio definidas en la arena judicial y la ejecución de la sentencia, se abren brechas importantes donde los actores sociales intervienen desde posiciones asimétricas en términos del poder político y económico para hacer valer sus reclamos.

Es importante resaltar que los avances en materia del derecho al ambiente sano fueron motivos de interpretación judicial en un sentido que se orienta a la recomposición de áreas dañadas y la generación de espacio público (camino de sirga). Sin embargo, avanzar en esa dirección, allí donde vive la población en situación de emergencia habitacional, implica tomar en cuenta como elemento antecedente el derecho a la vivienda, un punto que no había sido el foco central de la sentencia de julio de 2008 pero que, se volvió un

asunto central en el marco del proceso de ejecución de la sentencia (MERLINSKY, 2014).

Conclusiones

Si hubiera que mensurar los efectos territoriales de la sentencia judicial por prevención y recomposición hay que decir se completó la construcción del camino de sirga y que todo ello ha producido cambios en la gestión municipal del territorio. La cuestión ha abierto una discusión sobre los usos del suelo y ha obligado a los municipios a dar cuenta de su inacción en el cumplimiento de sus competencias de regulación. Por otro lado, se ha comenzado a definir un renglón de la política de vivienda para la cuenca Matanza-Riachuelo.

Sin embargo, la punta del ovillo lleva a una madeja que es todavía más compleja: en los territorios locales hay fuertes intereses económicos, especulativos e inmobiliarios y el problema de la vivienda que es el problema de la tierra y la vivienda, no es visualizado desde una perspectiva más integral dónde la cuestión clave es la política de producción de suelo urbano para los sectores populares.

Y esto nos lleva a interrogarnos sobre cuestiones que hacen a la legitimidad del orden jurídico. De acuerdo a Luhmann la legitimidad es una disposición generalizada a admitir dentro de ciertos límites de tolerancia, decisiones de contenido aún indeterminado (LUHMANN, 2001:20). Para este autor, en el ámbito jurídico los procedimientos contribuyen de una manera tan decisiva a lograr dicha aceptación, que necesitamos una nueva definición del concepto de legitimidad en este orden. En la causa Riachuelo, los procedimientos que puso en movimiento el juez de primera instancia fueron centrales para movilizar a los actores y generar resultados. Sin embargo, es necesario advertir que, en la misma medida en que no ha logrado institucionalizarse un programa de largo plazo para la recomposición

ambiental de la cuenca, esta forma de intervención judicial puede incluso minar la legitimidad del proceso inaugurado por la Corte.

Aquí, el punto de mayor incertidumbre refiere a la garantía de los derechos pues se ha puesto en tensión la interpretación del derecho colectivo al ambiente sano en su relación con otros derechos sociales y económicos, particularmente el derecho a la vivienda.

Si revisamos las derivaciones de la orden judicial de “liberar el camino de sirga” podemos ver que el conflicto se fue desplazando hacia una multiplicación de focos de tensión territorial. El encadenamiento de acciones impuesto por el juez implicó que el desplazamiento de la población más vulnerable se volviera una precondition para desarrollar medidas de saneamiento. El problema aquí es que estamos nuevamente frente a otro déficit político-institucional mayúsculo, que no se puede resolver de forma inmediata: el retraso en materia de política de vivienda en la región metropolitana es histórico y muestra su arista más conflictiva en la Ciudad de Buenos Aires, dónde la zona sur es el lugar donde se multiplican diversas formas de precariedad habitacional.

Esta cuestión merece ser planteada en términos de justicia distributiva, lo que implica identificar cuál será la compensación material y simbólica para los más vulnerables y en términos de justicia procedimental, lo que supone tomar en cuenta la voz de los afectados.

La implementación de políticas desata oportunidades, expectativas, poderes e intereses en juego. Compatibilizar metas sociales y ambientales se vuelve entonces un proceso muy conflictivo y su éxito depende del contexto social en que esas políticas se insertan (OSZLAK, O'DONNELL, 1981). En el caso de la cuenca Matanza-Riachuelo, este contexto está marcado por actores históricamente marginados en una situación de precariedad urbana ambiental y habitacional.

La ejecución de la sentencia permitió abrir un ámbito de problematización pública donde se fueron haciendo visibles numerosos conflictos por la ocupación del territorio metropolitano. Por un lado, actores

poderosos, como son las industrias, se niegan a relocalizar sus actividades o a pagar multas por contaminar, desconociendo el poder de policía que le ha sido legalmente concedido a ACUMAR. Por el otro, diferentes actores locales, muchas veces aprovechando el vacío que dejan las políticas municipales, promueven usos del suelo que entran en contradicción con el saneamiento y recuperación del espacio público. Finalmente, hay actores económicos informales de gran peso político, que hacen uso del territorio sin respetar los usos legales establecidos por la zonificación urbana.

El plan integral de saneamiento ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo implica considerar un nuevo campo de políticas (urbano-ambientales) y un nuevo ámbito de intervención (la cuenca). Si bien se trata de un territorio que progresivamente se ha vuelto un ambiente valorizado socialmente, todavía son necesarias muchas acciones para que la acción de traducción, es decir el enlace entre problemas, soluciones, actores y destinatarios se materialice.

En tanto la Corte ha declarado su competencia originaria, indicando que los ecosistemas dañados deben ser restituidos a su situación original y, sólo en caso de que esto no sea posible, deben ser reparados, esto permite instalar un “orden ambiental” que reclama para sí una consideración equivalente a y en relación con los derechos de las personas, en referencia al derecho a disfrutar un ambiente sano. Esta declaración de competencia representa un momento inicial que establece un piso y un marco de derechos para discutir la cuestión ambiental.

Con la creación de ACUMAR se inicia una etapa de controversias en torno a los modos de intervención sobre el ambiente y el territorio. Se ha avanzado en la construcción de un inventario de problemas y estas cuestiones han ganado mayor visibilidad social. Todavía falta un plan de acción coordinado y de largo plazo, para que esto se pueda lograr, el ejercicio experimentalista inaugurado por la Corte Suprema de Justicia tiene que enfrentar dos grandes desafíos: en primer término, lograr que la sentencia movilice a quienes tienen “el poder de actuar” **y**, en segunda instancia,

establecer caminos institucionales sostenibles en el tiempo, que vayan más allá de la arena judicial.

Referencias bibliográficas

AUTORIDAD DE LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO (ACUMAR). Informe de Gestión 2014: Navegada por el Riachuelo. Buenos Aires: ACUMAR, 2014.

BERGALLO, Paola. Justicia y experimentalismo: la función remedial del poder judicial en el litigio de derecho público en Argentina. Buenos Aires: SELA, 2005.

CHELLILLO, Mauro et al. Estado de situación de la causa 'Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios – Daños Derivados de la Contaminación Ambiental del Río Matanza-Riachuelo. Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, n. 6, 2014.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. M. 1569. XL. Originario autos "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)", 2006. Disponible en: http://www.joseesain.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=117&Itemid=2

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)", 2008. Disponible en: www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/fallo_riachuelo080708.pdf

FAIRSTEIN, Carolina; TEDESCHI, Sebastian. El saneamiento de la CMR y el respeto del derecho humano a la vivienda adecuada de sus residentes.

Newsletter Área Riachuelo, n. 6, 2009. Disponible en: www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/nota_fairstein_tedeschi_riachuelo_nov09.pdf

LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. Sociología de la acción pública. México: El Colegio de México, 2014.

LUHMANN, Niklas. La légitimation para la procédure. Québec : Cerf/Presses de l'Université de Laval, 2001.

MAURINO, Gustavo; NINO, Ezequiel; SIGAL, Martín. Las acciones colectivas. Análisis conceptual, constitucional y comparado. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2005.

MERLINSKY, Gabriela. Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2013.

MERLINSKY, Gabriela. Introducción. In: MERLINSKY, Gabriela (Org.). Cartografías del Conflicto ambiental en Argentina. Buenos Aires, Editorial CICCUS/CLACSO, 2014.

MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR. La dimensión social de las relocalizaciones. El fallo “Mendoza” y los derechos de la infancia en la zona sur de la CABA. Documento de Trabajo, n. 16, 2012.

NÁPOLI, Andrés; GARCÍA ESPIL, Javier. Recomposición Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo: Una oportunidad histórica que aún reclama un fuerte compromiso político y más eficiencia en la gestión. Buenos Aires, FARN: 2010. Disponible en: <http://issuu.com/fundacion.farn/docs/-2010--anual-environmental-report/1>

OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad, CLACSO, v. 4., 1981.

PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press, 1973.

PADIOLEAU, Jean. L'Etat au concret. Paris: Presses Universitaires de France, 1982.

PUGA, Mariela. “¿A dónde va la Corte en las causas Vertbisky y Riachuelo? “Ni uñas ni dientes”, intervenciones experimentalistas. *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, n 69, p. 151-166, 2008.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2010.

SABEL, Charles; SIMON, William. Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds. *Harvard Law Review*, v. 117, n. 4, p. 1015-1101, 2004.

SCHARAGER, Andrés. “La “eliminación de obstáculos” en la causa Riachuelo: controversias en torno a la relocalización de la Villa 21-24”. In: MERLINSKY, Gabriela (Org.). *Cartografías del Conflicto ambiental en Argentina II*. Buenos Aires, Editorial CICCUS/CLACSO, 2016, en prensa.