



Ministerio Público  
de la Defensa  
República Argentina



## Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación

.....  
Litigio estratégico en materia ambiental.  
A 15 años del fallo "Mendoza" de la CSJN



*Revista del Ministerio Público de la  
Defensa de la Nación N°18. Diciembre 2023*

*Editora:*

*Stella Maris Martínez*

*Directora:*

*Julieta Di Corleto*

*Escriben:*

*Mariel Acosta*

*Marina del Sol Alvarellos*

*Catalina Asiain*

*Livia Barbosa Giurizzatto*

*Cecilia Calderón*

*Agustin Cavana*

*Pablo Damián Colmegna*

*Raymundo Cordero García*

*María Mercedes Crespi*

*Ana Di Pangraccio*

*María Eugenia Di Paola*

*Nicolás Escandar*

*Luigi Ferrajoli*

*Leonardo Filippini*

*Luciano Furtado Loubet*

*Pilar Garcia*

*Agustín Garone*

*Alejo J. Giles*

*Mariano Gutierrez*

*Catalina Highton*

*Camila Jorge*

*Ana Lanziani*

*Romina Alicia Magnano*

*Catalina Marino*

*Andrés Martínez-Moscoso*

*Andreea Parvu*

*João Onofre Pereira Pinto*

*Teresita Rossetto*

*Julieta Rossi*

*Laura Royo*

*Diana Rucavado*

*Virginia Saucedo*

*Fernando Silva Bernardes*

*Sebastián Ernesto Tedeschi*

*Elva Terceros Cuellar*

*Romina Tuliano Conde*

*Pablo Vitale*

*Coordinación de contenido:*

*Fiorella Cesa y Florencia Molina Chávez  
(Escuela de la Defensa Pública)*

*Mariel Acosta Magdalena y Mariano H.  
Gutiérrez (Equipo de Trabajo Río Matanza  
Riachuelo)*

*Coordinación editorial:*

*Secretaría General de Coordinación - Coor-  
dinación de Comunicación Institucional,  
Prensa y Relaciones con la Comunidad*

*Edición y relevamiento cartográfico: Pilar*

*García (Equipo de T. Río Matanza Riachuelo)*

*Producción, realización y edición de entrevistas*

*audiovisuales: Miguel Chelabian y Agustín*

*Garone (Equipo de T. Río Matanza Riachuelo)*

*Edición:*

*Gabriel Herz*

*Diseño y diagramación:*

*Subdirección de Comunicación  
Institucional*

*Fotografía de tapa:*

*“Garza sobre una manguera flotante en Vuel-  
ta de Rocha, frente a la Escuela Benito Quin-  
quela Martín” (2014) de Manuel Fernández  
Riachuelos. Muestra colectiva de fotos y video  
– Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo  
(ACUMAR)*

*El contenido y opiniones vertidas en los artí-  
culos de esta revista son de exclusiva respon-  
sabilidad de sus autores.*

*Ministerio Público de la Defensa de la Nación  
Defensoría General de la Nación*

*ISSN 2618-4265*

---

## ÍNDICE

---

- LÍNEA EDITORIAL**      7
- 9**    **Aportes para la intervención de la defensa pública en casos de injusticia ambiental. Reflexiones desde la Causa Riachuelo\***  
*Mariel Acosta Magdalena, Cecilia Calderón y Mariano H. Gutiérrez*
- EXPERIENCIAS NACIONALES**      35
- 37**    **Tensiones en la construcción de la estrategia jurídico-comunitaria en la Causa Riachuelo**  
*Agustín Garone, Andreea Parvu y Romina Tuliano Conde*
- 53**    **La especificidad del territorio en el ejercicio de la defensa pública: la experiencia en la Causa Riachuelo**  
*Pilar García, Catalina Highton y Teresita Rossetto*
- 71**    **Humedales para la vida: el escenario nacional y los aportes regionales y globales para su protección efectiva en Argentina**  
*Ana Di Pangraccio*
- 83**    **La protección del derecho a un ambiente sano en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**  
*Julieta Rossi y Pablo Damián Colmegna*
- 101**    **El fallo “Mendoza” en la Ciudad de Buenos Aires. Balance a quince años de una sentencia emblemática**  
*Ana Lanziani y Laura Royo*
- 113**    **Los Ministerios Públicos en la defensa del ambiente**  
*Leonardo Filippini y Agustín Cavana*
- 125**    **La justicia frente a la triple crisis planetaria. El rol del Derecho Internacional Ambiental**  
*Maria Eugenia Di Paola y Catalina Asiain*
- 145**    **La representación complementaria de niños, niñas y adolescentes ejercida por la defensa pública en un amparo ambiental**  
*María Mercedes Crespi*
- 155**    **A quince años del Fallo Mendoza: experiencias de empoderamiento jurídico en Villa Inflamable**  
*Camila Jorge, Catalina Marino, Virginia Saucedo y Pablo Vitale*
- 169**    **Infancias frente al impacto del daño ambiental. Aportes desde una perspectiva interseccional a propósito de la causa “Mendoza”**  
*Romina Alicia Magnano*

- 185 La experiencia del litigio ambiental en relación a los derechos económicos sociales y culturales**  
*Sebastián Ernesto Tedeschi, Marina del Sol Alvarellos y Alejo J. Giles*

**EXPERIENCIAS INTERNACIONALES 201**

- 203 La protección de los ríos urbanos en América Latina. Caso río Monjas (Ecuador)**  
*Andrés Martínez-Moscoso*

- 219 Las limitaciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático en el Sur Global**  
*Diana Rucavado*

- 233 El derecho a la tierra de las comunidades y la jurisdicción agroambiental en Bolivia**  
*Elva Terceros Cuellar*

- 245 Extinción de vertederos en Mato Grosso do Sul: acciones del ministerio público en la mitigación del cambio climático. Un estudio de caso**  
*Luciano Furtado Loubet, Lívia Barbosa Giurizzatto, João Onofre Pereira Pinto, Fernando Silva Bernardes y Raymundo Cordero García*

**ENTREVISTA 269**

- 271 “La Constitución de la Tierra implica la supresión de la soberanía de los Estados como soberanía absoluta”**  
*Entrevista a Luigi Ferrajoli*  
*Por Nicolás Escandar*

- 279 Las voces de los vecinos y vecinas de la causa Riachuelo**

## Aportes para la intervención de la defensa pública en casos de injusticia ambiental. Reflexiones desde la Causa Riachuelo\*

### Mariel Acosta Magdalena

Abogada (UBA). Mg. en Derechos Humanos (UNLa). Defensora Coadyuvante del Equipo Riachuelo de la DGN. Docente de la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de PBA.

### Cecilia Calderón

Socióloga (UBA). Prosecretaria del Equipo Riachuelo de la DGN.

### Mariano H. Gutiérrez

Abogado (UBA). Defensor Auxiliar de la DGN (secretario Letrado cont.). Docente de posgrado de Sociología de la justicia. Coordinador del Equipo Riachuelo de la DGN.

*“... aunque muchas veces las victorias judiciales no se traducen automáticamente en el cambio social deseado, pueden ayudar a redefinir los términos de las luchas inmediatas y de largo plazo que se dan entre grupos sociales”.*

M. McCann<sup>2</sup>

### I. Introducción

La sentencia 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)”(o “Causa Riachuelo”)<sup>3</sup> de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) es un hito en la jurisprudencia argentina y lati-

---

\* Muchos de los conceptos y reflexiones introducidos en este texto son desarrollados con mayor profundidad en los artículos “La especificidad del territorio en el ejercicio de la defensa pública: la experiencia en la Causa Riachuelo” y “Tensiones en la construcción de la estrategia jurídico-comunitaria en la Causa Riachuelo”, escritos por otros miembros del Equipo Riachuelo de la DGN e incluidos en este mismo número de la Revista del MPD. Los tres artículos, si bien son autónomos, dialogan entre sí, se complementan y son fruto del trabajo de discusión y reflexión de todo el Equipo.

<sup>2</sup> En *Rights at Work; Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization* (1994, 91).

<sup>3</sup> CSJN, M 1569 XL, 8/7/2008.

noamericana que significó la intervención (en términos de remediación y prevención de daños) del Máximo Tribunal del país frente a graves violaciones de derechos producidas por la ausencia de políticas públicas adecuadas que resolvieran la contaminación en la cuenca del río Matanza-Riachuelo. Los mecanismos formulados en las sentencias de la CSJN en esta causa colectiva y estructural resultaron completamente innovadores: entre ellos, podemos destacar el impulso para la creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) como ente interjurisdiccional responsable de la ejecución del Plan Integral de Saneamiento (PISA); la conformación de un Cuerpo Colegiado encargado de vehiculizar la participación ciudadana (presidido por el Defensor del Pueblo de la Nación y acompañado por las organizaciones que se presentaron como terceras interesadas); la celebración de audiencias públicas (antes y después de dictada la sentencia); la participación de la Auditoría General de la Nación en un rol atípico que refiere al control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el PISA; y la delegación de la ejecución de la sentencia en juzgados federales de primera instancia a efectos de facilitar su tramitación (Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N°12 y Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N°2 de Morón).

Posteriormente, la ejecución de la causa implicó uno de los más grandes desarrollos de política pública que haya impulsado una sentencia judicial en la Argentina, tanto por el tipo de intervenciones como por la cantidad de personas destinatarias.

Con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población, la sentencia generó procesos de relocalización y reurbanización de barrios de la cuenca en riesgo ambiental (impulsados por el Convenio Marco 2010, que prevé 17.771 soluciones habitacionales para

familias que vivan en barrios en riesgo ambiental de municipios de la cuenca<sup>4</sup>).

Las múltiples dimensiones que tiene “Mendoza, Beatriz” la convirtieron en una de las causas colectivas más estudiadas de Latinoamérica y del mundo (Sigal, Rossi y Morales 2017). Sin embargo, quince años después de dictada la sentencia, el alto grado de incumplimiento es evidente, con su ejecución atravesada por tensiones, disputas y desafíos que nos interpelan a complejizar su análisis.

En este contexto, frente al desafío de acortar las brechas existentes para el acceso a la justicia y de posibilitar un mejor servicio de la defensa pública, en el año 2014 la Defensoría General de la Nación creó<sup>5</sup> el Equipo de Trabajo en la Causa Riachuelo (en adelante “Equipo Riachuelo de la DGN” o el “Equipo”). Su objetivo: establecer una dinámica de trabajo que garantice la presencia del Ministerio Público de la Defensa de la Nación (MPD) en los barrios afectados, para brindar asistencia integral y de proximidad, de conformidad con lo prescripto por las “Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad”<sup>6</sup>.

A partir de la experiencia del Equipo en la causa, nos proponemos desarrollar en este artículo tres aspectos centrales de aquel proceso judicial que serán útiles para pensar el rol de la defensa pública en litigios ambienta-

4 Se trata del “Acuerdo General para el cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en riesgo ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, Segunda y última etapa”, firmado el 20 de diciembre de 2010 por todas las autoridades responsables de la ejecución de la causa “Mendoza” (Estado Nacional, la CABA, la Provincia de Buenos Aires, y los municipios involucrados).

5 Res. DGN N° 720/14.

6 <https://www.mpd.gov.ar/index.php/marconormativo-diversidad-cultural/instrumentos-internacionales/3158-las-100-reglas-de-brasil-sobre-el-acceso-a-la-justicia-de-las-personas-en-condicion-de-vulnerabilidad>

les en general. En primer lugar, la perspectiva con la que se aborda la cuestión ambiental; en segundo, los modos de intervención de la defensa pública en favor de un efectivo acceso a la justicia de los grupos afectados; por último, el enfoque a partir del cual se evalúan los efectos que ha tenido y tiene el proceso judicial en los diferentes ámbitos involucrados (comunidades, organismos, instancias judiciales, etc.).

En relación a la primera cuestión nos interesa desarrollar una mirada que articule la dimensión estructural en términos de las relaciones de poder que atraviesan los conflictos ambientales, pero que al mismo tiempo haga foco en una dimensión situada y territorial de la problemática. En este sentido, proponemos distanciarnos de los relatos globalistas de la cuestión ambiental más extendidos, que conciben las responsabilidades y los padecimientos desde nociones universales (“crisis planetaria”, “crisis de la humanidad”) sin distinciones sociales, locales y geopolíticas.

El segundo aspecto que nos interesa explorar-el modo particular en que intervenimos como defensa pública en la Causa Riachuelo- es aquel que hemos sistematizado en el concepto de *trabajo jurídico comunitario*. Se trata de una forma de abordaje que constituye una construcción conceptual y metodológica realizada a partir de nuestra experiencia en procesos diversos y en distintos territorios de la Cuenca Matanza Riachuelo. Teniendo en cuenta la gran distancia física -pero principalmente simbólica- entre las instituciones y los territorios, la misión que tuvimos como Equipo fue la de encontrar una modalidad de trabajo que permitiera comenzar a superar los obstáculos existentes para el acceso a la justicia de la población afectada en la causa. Para ello, fue necesario deconstruir una perspectiva “juridicocéntrica” y homogeneizante de las necesidades y los derechos, y reconstruir una mirada que dé cuenta de la complejidad de los conflictos sociales que son judicializados y

de las necesidades particulares de las comunidades en situación de vulnerabilidad. La perspectiva de *trabajo jurídico comunitario*, como veremos más adelante, nos permitió y permite desarrollar prácticas desde la especificidad de los territorios construyendo estrategias en conjunto con las poblaciones, a fin de lograr su participación efectiva.

La tercera cuestión a analizar es el impacto de la judicialización del conflicto. Lo haremos de una manera amplia, que va más allá del expediente, partiendo de la premisa de que el proceso judicial, en la medida en que constituye un proceso político y social -y no meramente burocrático-, despliega una serie de transformaciones que exceden las órdenes judiciales o “mandas”, es decir, los efectos directos y manifiestos de una sentencia. Estos efectos son los que suelen abordarse en los análisis tradicionales en el campo del derecho cuando se dictamina el aparente fracaso o éxito de una resolución judicial. No obstante, desde el Equipo entendemos que, con el fin de apreciar la plena variedad de consecuencias que tienen los procesos judiciales estructurales, como el caso Riachuelo, es necesario ampliar los enfoques teóricos y metodológicos convencionales (Rodríguez Garavito 2013, 901): abordar los resultados materiales, pero también los simbólicos; los directos, pero también los indirectos; y, principalmente, analizar no solo los efectos de las decisiones judiciales sino también los efectos en las decisiones judiciales a partir de la intervención de las comunidades afectadas.

Entendemos que los hitos judiciales en causas colectivas como la Causa “Mendoza” son propicios para el despliegue de estrategias jurídico-comunitarias de defensa y lucha por mejorar la calidad de vida de las personas. A través del presente artículo, entonces, apuntamos a visibilizar las virtudes y potencialidades de procesos como este -objeto de nuestro trabajo diario-, a fin de alentar este tipo de prácticas de

acceso a la justicia en diversos temas ligados a Derechos Sociales, Económicos y Ambientales (DESCA) desde la defensa pública.

Los tres ejes que desarrollaremos a lo largo de este artículo son parte de un mismo gesto ideológico: el de la convicción de que en el centro de este proceso judicial están las personas de carne y hueso que padecen la situación de pobreza, la degradación ambiental y el abandono institucional.

## II. Ejes y ámbitos de intervención del Equipo Riachuelo

El Equipo Riachuelo está integrado por profesionales de diversas disciplinas. Sus acciones están dirigidas a garantizar el acceso a la justicia de los barrios de los municipios del conurbano bonaerense que se encuentran involucrados en el Convenio Marco 2010 en procesos de relocalización y/o reurbanización (Lanús, Avellaneda, Almirante Brown, La Matanza, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora, Merlo). Su objetivo específico es velar por el cumplimiento al derecho a la información, a la participación, al medioambiente sano y a la vivienda adecuada.

El abordaje que realiza el Equipo se encuentra focalizado en la Provincia de Buenos Aires, decisión tomada a partir de un convenio estratégico suscripto entre el MPD y el Ministerio Público de la Defensa del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Res. DGN 1765/14). El documento se hizo efectivo en virtud de la coincidencia de los objetivos institucionales y la conveniencia de una intervención que aúne los esfuerzos de ambas instituciones y posibilite el acceso a la justicia de los sectores en situación de vulnerabilidad. El convenio se convirtió en un modelo de buenas prácticas de articulación e intervención mancomunada entre dos organismos de defensa pública. Las tareas de abordaje territorial en los barrios de la CABA

afectados a la Causa Riachuelo son realizadas por el MPD CABA, así como toda intervención suplementaria o derivada del abordaje territorial. Esto posibilitó que el Equipo Riachuelo pudiera focalizar su intervención en los territorios de la Provincia de Buenos Aires (los que no contaban con otra asistencia de defensa pública), en los cuales las extensas distancias territoriales generan mayores obstáculos para el acceso a la justicia. Además, a partir de este acuerdo colaborativo hemos podido articular eficazmente el trabajo de ambos organismos, logrando de esta manera maximizar y potenciar los recursos de la defensa pública. Cabe aclarar que, si bien las intervenciones territoriales son realizadas por el MPD CABA, el MPD Nación sigue interviniendo en CABA a través de las Defensorías Públicas Oficiales actuantes ante los Juzgados de ejecución delegados por la CSJN para el seguimiento del cumplimiento de la sentencia. En especial, lo hace a través de la Defensoría Pública Oficial N° 2 ante los Juzgados Federales en lo Criminal y Correccional de Morón, con quienes de manera articulada se vehiculizan extra o judicialmente los reclamos territoriales producto del trabajo del MPD CABA. A su vez, el Equipo Riachuelo de la DGN también trabaja de manera articulada con dicha Defensoría para la canalización de las demandas surgidas en el territorio.

Además de la presencia en los barrios, el Equipo realiza otro conjunto de acciones: canalización de demandas colectivas y gestión ante organismos de gobierno o prestadoras de servicios públicos; patrocinio jurídico colectivo de barrios del CM 2010 por demandas específicas; contestación de vistas y traslados en temas generales de la causa “Mendoza”; y promoción de firma de convenios de colaboración técnica, entre otras.

En cuanto al patrocinio, simplemente cabe precisar que se efectúa -por pedido de las familias interesadas de los respectivos barrios-

en aquellos casos en los que la extensión del reclamo requiere de un trabajo territorial y una asistencia integral y colectiva.

Respecto a la canalización de demandas individuales y colectivas de la población afectada por los procesos de relocalización y/o reurbanización ordenados en el marco de la causa cabe decir que se relevan territorialmente y se realizan gestiones extrajudiciales y/o judiciales. En lo que refiere a las judiciales, son realizadas principalmente en legajos que tramitan ante el Juzgado Federal N°2 de Morón (en adelante "JFM"), que lleva adelante la ejecución de la sentencia en lo que refiere a la urbanización de villas y asentamientos. Esos legajos fueron creados específicamente por el Tribunal para el seguimiento de las acciones de relocalización y/o reurbanización y se subdividen en territorios (por municipio) con el fin de ordenar la tramitación.

Uno de los roles más *sui generis* que cumple el Equipo es el relacionado a las vistas y traslados procesales. Más allá de las intervenciones judiciales concretas por cada uno de los barrios en los que interviene, en el último tiempo -y en razón del rol preponderante que el MPD ha adquirido en el desarrollo de la causa (lo que se reforzó con la ausencia del Defensor del Pueblo de la Nación)- el JFM ha ido corriendo traslados o vistas al MPD en pos de garantizar la bilateralidad del proceso. Lo ha hecho respecto de temas generales en relación con: monitoreo y estado de las obras de vivienda, homologación judicial de protocolos, políticas de salud llevadas a cabo por la ACUMAR (Plan Sanitario de Emergencia), sistema de indicadores realizados por la ACUMAR para la medición del cumplimiento de la sentencia, entre otros.

Por último, en relación a la firma de convenios y colaboraciones técnicas, cabe señalar que a lo largo de estos años, y con el objetivo de poder contar con recursos técnicos que colaboren con la defensa de derechos

que desarrolla el MPD, desde el Equipo se ha promovido y logrado la firma de convenios con instituciones y universidades. Así, estos establecimientos han prestado su asistencia técnica en temas tales como el análisis de las condiciones de vida sociales y materiales de los barrios; relevamientos poblacionales, actualizaciones censales y estudios técnicos sobre calidad de viviendas entregadas. A su vez, se generaron colaboraciones sin necesidad de suscripción de convenios para la elaboración de informes técnicos ambientales o toxicológicos sobre los riesgos para la salud que tienen ciertas actividades (como, por ejemplo, los predios ocupados por autos abandonados).

Teniendo en cuenta las grandes distancias físicas, simbólicas y de recursos técnicos entre las instituciones y los territorios, la misión que se le presenta entonces al Equipo es la de acortar las brechas existentes para el acceso a la justicia de la población en situación de vulnerabilidad. Es en el marco de este desafío que entendemos fundamental el desarrollo de miradas que se construyan desde las problemáticas concretas de las comunidades afectadas, tanto para pensar la dimensión ambiental de la causa como para construir una forma de intervención desde el ámbito jurídico, así como también para evaluar los efectos de este proceso judicial.

### III. Perspectivas de las problemáticas ambientales

Las problemáticas ambientales suelen ser presentadas a la opinión pública como problemas globales. Sus principales fuentes son informes mundiales y regionales de gran escala, a partir de los cuales es realizado un diagnóstico sobre la contaminación o el efecto negativo de una determinada actividad humana y se propone una regulación restrictiva, mediante la firma de convenios, protocolos, cartas de intenciones regionales o globa-

les. Estos diagnósticos han probado ser muy efectivos y, en ocasiones, como los informes del IPCC de la ONU<sup>7</sup>, respetados por toda la comunidad científica. A la vez, los acuerdos y protocolos que de ellos surgen -si bien no lograron cumplir sus objetivos explícitos- han tenido impacto en concientizar no sólo a la población en general sino a aquellos en posición de tomar decisiones colectivas. A partir de ello, además de proponer modificaciones de hábitos en las conductas individuales, consiguieron que se ponga en foco la necesidad de fiscalizar y regular algunas actividades corporativas (o estatales) que causaban problemas ambientales globales.

Sin embargo, muy frecuentemente vemos que ciertos discursos ambientalistas globalistas borran las desigualdades históricas de las responsabilidades de estos problemas comunes. Incluso algunos discursos construyen una entidad global antropomorfizada que representa al sistema ecológico global, desplazando al sujeto social (ser humano) a un lugar puramente problemático o negativo respecto del sistema ecológico. Aquí incluimos desde las miradas más científico-sistémicas de la ecología puramente “naturalista” como algunas más místicas, que tienen en común que no incluyen en su problematización la cuestión de la diferencia estructural, tanto de los sujetos históricos que han provocado esos daños como de la intensidad de las afectaciones por los daños al ambiente, y de los que cuentan con menos herramientas para hacerles frente. Otros discursos globalistas dividen las cuotas de responsabilidad por Estados, encubriendo también a los sujetos activos verdaderamente causantes de esos problemas (por lo general, las grandes

corporaciones), que quedan ocultos bajo la consigna de que “la contaminación es un problema de todos”<sup>8</sup>. A veces, incluso, este tipo de relato utiliza ejemplos exóticos o impactantes para extrapolar un discurso apocalíptico hacia todo el planeta<sup>9</sup>, imponiendo el problema “de todos” y la carga de su resolución a todos “por igual”, incluyendo a aquellos grupos humanos cuya situación social es tan aguda que no podrían (ni deberían) soportar la carga de ser agentes de solución de ese problema, a cuya

---

8 La legislación internacional de derechos humanos en general (y la ambiental no escapa a esta lógica) pone énfasis en los déficits, malas prácticas y obligaciones de los Estados, pero no sobre estos otros agentes más poderosos. Así, se carga cada vez más a los Estados con una imagen negativa de ineficiencia, generando un efecto de encubrimiento sobre la actividad de las grandes corporaciones que son el actor más determinante en construir el orden social desigual, que permite las violencias estructurales, incluidas el sufrimiento socioambiental y la inequitativa distribución de costos y sufrimiento por los daños al ambiente. Aun cuando se menciona la responsabilidad empresarial en materia ambiental, el deber de controlarla recae sobre los Estados, que muchas veces carecen de la fortaleza política para enfrentar a las grandes empresas o están gobernados por ellas en las sombras. Esto no significa liberar a los estados de sus deberes de garante de la regulación de las actividades contaminantes o que dañan al medioambiente. Significa que debemos ser muy cuidadosos en no generar las condiciones para que, pensando que ayudamos a evitar esos daños estemos, por el contrario, echando luz sobre una parte y oscureciendo otra donde la mayoría de esos daños se producen.

9 Shellenberger (2020, 421 y ss.) sintetiza la crítica de esta manera: “Creo que si los científicos ambientales, los periodistas y los activistas [del primer mundo] dedicaran más tiempo a hablar con la gente acerca de sus luchas diarias en lugares como Indonesia y el Congo, sería menos probable que vieran el fin del mundo y un motivo de pánico en cada nuevo problema ambiental (...). La imagen promovida por los ambientalistas apocalípticos es inexacta y deshumanizante. (...) Es hipócrita y poco ético exigir que las naciones pobres sigan un camino hacia la prosperidad más caro y, por tanto, más lento que el que siguió Occidente. Al ser las últimas naciones en desarrollarse, les será más difícil aún industrializarse”.

---

7 El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) fue creado en 1988 para facilitar evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta.

generación tampoco han contribuido de forma relevante. Nuestra postura en esta discusión es que las obligaciones y los costos de la tarea ambiental, para ser justos, deben ser distribuidos según las responsabilidades históricas, capacidades y realidades específicas de cada organización o grupo humano.

En la primera sentencia de la CSJN del año 2006 se vislumbraban elementos de este paradigma globalista, en la medida en que el planteo de la problemática ambiental se abordaba escindido de la cuestión social. Los puntos principales de la sentencia hacían referencia a la prevención, recomposición y resarcimiento ambiental sin hacer mención alguna a los derechos de las comunidades afectadas por la degradación ambiental<sup>10</sup>.

En esta sentencia también encontramos la idea universalista de la responsabilidad de un “todos” homogéneo en el cuidado del ambiente, que infiere que todos somos responsables de la degradación ambiental y, por lo tanto, de su cuidado y recomposición, sin realizar diferenciaciones sociales ni sectoriales. Decía la Corte: “(...) La tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes de cada uno de los ciudadanos (...) La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual (...)”<sup>11</sup>.

El borramiento de la dimensión social en términos de desigualdad y vulnerabilidad

puede verse también reflejado en el primer plan de acción que esboza la CSJN en este fallo, cuyos puntos hacen hincapié en el daño ambiental más propiamente ecológico, pero no así en el impacto social que dicha degradación tiene en la población que habita en la Cuenca. La referencia social más explícita que realiza la Corte tiene que ver con la dimensión educativa e informativa, en línea con la idea de la concientización social para la prevención, y no de la afectación de derechos.

La segunda sentencia de la CSJN, de 2008, hace un corrimiento en ese sentido al incorporar, en sus objetivos, la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca. El programa a implementar para el abordaje del problema ambiental menciona por primera vez a los asentamientos, pero las referencias a la población afectada no son en tono protector sino más bien acusatorio. El término “urbanización de villas y asentamientos” aparece como parte de las acciones del punto “Contaminación de origen industrial”, donde se detallan las tareas exigidas a las empresas contaminantes: pero ¿cuál es la relación entre ambos ejes? ¿Se infiere que los asentamientos son factores de “contaminación” o que están expuestos a ellos? De un modo similar, en el punto “Saneamiento de basurales” se exigen medidas para “erradicar las habitaciones sobre los basurales y posteriormente impedir la instalación de nuevas habitaciones sobre los mismos”<sup>12</sup>. La referencia casi indistinta a “basural” y a los que “habitan sobre el basural”, haciendo énfasis en la necesidad de “erradicar” ambos factores, claramente no es una mención a estas comunidades en términos de derechos.

En este marco, entendemos que resulta fundamental que el proceso de esta causa judicial incorpore el problema no del “medioambiente” en general sino de la *justicia ambiental*<sup>13</sup>

10 “Que en virtud de lo expresado, la presente causa tendrá por objeto exclusivo la tutela del bien colectivo. En tal sentido, tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro, ya que según se alega en el presente se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación. En segundo lugar, debe perseguirse la recomposición de la polución ambiental ya causada conforme a los mecanismos que la ley prevé, y finalmente, para el supuesto de daños irreversibles, se tratará del resarcimiento.” (CSJN, M 1569 XL, sentencia del 20/6/2006, pág. 16. Énfasis nuestro).

11 Ibid.

12 Ibid. pág. 18.

13 “La noción de “justicia ambiental” expresa un movi-

(y, por tanto, de la *injusticia socioambiental*), que da cuenta de que los daños o costos por los problemas ambientales no están equitativamente distribuidos, sino que aquellos más vulnerados y con menos recursos sufren una afectación mucho más intensa que aquellos con mayores recursos (Merlinsky 2013). Las distintas vulnerabilidades sociales operan potenciando las consecuencias de las afectaciones al ambiente; como consecuencia, se agudiza la vulnerabilidad socio-ambiental. Esta superposición de vulneraciones, claro está, no es casual ni coyuntural, sino consecuencia de procesos sociales e históricos.

En este punto retomamos los largos procesos de reflexión acumulados en la Ecología Política Latinoamericana (EPL)<sup>14</sup>, respecto de cómo la injusticia ambiental es fruto e instrumento de un largo proceso de dominación y desposesión por parte del capitalismo. Su expresión más clara se encuentra en el extractivismo de materias primas para exportación, que alteran las formas de vida de las poblaciones locales y las somete no sólo a la pobreza sino a un brusco cambio cultural que irrumpe violentamente en sus formas de existencia. La EPL rescata los saberes locales y los movimientos de resistencia organizados. Dice Enrique Leff (2017,135):

Frente a las motivaciones de los actores de la ecología política del Norte, la ecología política del Sur se dirige hacia los procesos que

---

miento de resignificación del tema ambiental. Resulta de una apropiación singular de la temática del medio ambiente por dinámicas sociopolíticas tradicionalmente involucradas en la construcción de la justicia social en sentido amplio” (Acseledrad 2017, 242 y ss.)

14 Esta corriente teórico política retoma la perspectiva de la Ecología Política, para repensarla desde un lugar propiamente latinoamericano, crítico del colonialismo y el capitalismo, principalmente en su vertiente extractivista-neoliberal. Sus principales ideas han quedado plasmadas en la obra colectiva coordinada por Alimonda, Toro y Martín (2017).

afectan las condiciones socio-ambientales y los movimientos que resisten, defienden y reconstruyen sus medios de subsistencia y sus mundos de vida

Sin embargo, las reflexiones de la EPL tienen como eje central la vida rural, campesina e indígena, mientras que las problemáticas que nos plantea la “cuenca social” (Perales Miranda 2016) del Riachuelo son predominantemente (aunque no de manera exclusiva) urbanas. Esta zona se despliega en zonas urbanas y semi-urbanas del “Gran Buenos Aires” marcadas por una gran desigualdad de clases sociales, inequidad en el acceso a servicios públicos y en calidad de vida, entre otros factores. Para analizarla, podemos retomar aportes de otra corriente crítica, con similar tradición anticolonialista y emancipatoria y de rescate de la resistencia de los saberes locales, pero que piensa los problemas ya no desde lo rural sino principalmente desde la dimensión de lo ciudadano. La corriente del pensamiento del “Derecho a la Ciudad” -de ella se trata- nos propone una épica política en la que la ciudad es el escenario, la herramienta y el objetivo de tanto la apropiación por desposesión del capitalismo como de las luchas locales de resistencia por el territorio y los recursos. Resultaría interesante un diálogo académico entre ambas corrientes críticas, que comparten fundamentos y posturas políticas muy similares.<sup>15</sup>

A la hora de pensar los alcances de la herramienta jurídica para el abordaje de estas problemáticas, también resulta útil retomar la perspectiva del “ecodesarrollismo”<sup>16</sup>. En

---

15 La conexión entre una perspectiva y otra, o el desplazamiento del foco, se encuentra justificado en autores tan reconocidos como Henri Lefebvre. Para el filósofo francés, la necesidad del cambio de foco obedece a un cambio histórico, el paso de la sociedad campesina a la sociedad industrial, y de esta a la sociedad urbana (Lefebvre 1978, 11-12).

16 Tomamos el nombre del texto “Hacia un ecodesarrollo”

primer lugar, para evitar la banalización de la perspectiva crítica<sup>17</sup> y, luego, para pensar su potencial aporte práctico a nuestro objetivo de trabajo. El “ecodesarrollismo” supone alinear los intereses del desarrollo social, el desarrollo macroeconómico y el desarrollo medioambiental y muchas de las soluciones socioambientales que las poblaciones de la causa reclaman se relacionan, justamente, de manera directa con un Estado activo y con el desarrollo de inversiones de infraestructura.

Los estudios, disputas políticas globales y soluciones macro internacionales, son muy relevantes: dan cuenta de fenómenos extendidos que, en muchos casos -por su escala o complejidad- son muy difíciles de percibir desde las problemáticas locales. Pero, al mismo tiempo, la abstracción de la discusión ambiental a escala global, sin complementarse con la información y la vivencia local, corre el riesgo de perder de vista la dimensión

social y humana. Así, se desvía hacia la exigencia (muchas veces utópica) de una política abstracta (y cada vez más retórica) donde el medioambiente o el equilibrio ecológico desplazan a las poblaciones de su rol de actores y sujetos de protección y los ubican en un rol de “factor problemático”.

En definitiva, frente a la perspectiva globalista y homogeneizante de lo ambiental proponemos reconstruir el problema del daño a partir de las vivencias y voces específicas de los grupos vulnerados en concreto. En esta perspectiva, todo problema ambiental es un problema socio-ambiental; es decir, una dimensión de un problema social y de una relación política<sup>18</sup>. Podríamos decir que a la construcción de problemas ambientales de “arriba hacia abajo” le proponemos su complementación con la construcción de problemáticas vitales complejas que impactan de forma diferenciada en este grupo de personas; es decir, una construcción del problema “de abajo hacia arriba”: partir de lo más concreto, localizado, corporalizado, en el sentido de las trayectorias de vida que quedan marcadas y son experimentadas en lo inmediato por los sujetos, y a partir de allí construir el problema colectivo.

---

llismo latinoamericano” de Möhle y Scheingart (2012). También podríamos incluir en esta corriente (aunque no se autodenominen así) a Burgos y Sabatella (2023), autores de “Desarrollo y Ambiente”, que se enrolan en el “estructuralismo” de la CEPAL (Centro de Estudios para América Latina). Aunque ellos coloquen a Möhle y Scheingart en el “ecologismo verde”, por su vocabulario de la “sostenibilidad”, lo cierto es que sus análisis y sus propuestas políticas resultan muy cercanas, y el nombre “ecodesarrollismo” resulta más preciso que “estructuralismo” (que en ciencias sociales tiene una larga trayectoria ajena al debate de esta obra).

17 “El uso del derecho a la ciudad en distintas esferas (desde movimientos sociales hasta organismos internacionales, pasando por instancias normativas y jurídicas) ha generado una banalización del concepto y de su capacidad reivindicativa. Se puede señalar que al eliminar los actores en conflicto que disputan y producen ciudad, el derecho a la ciudad se convierte en un discurso que no tiene un actor claro que lo asuma, ni un marco explicativo sobre su importancia para reorganizar el actual modelo de producción urbana. Además, al trasladarse la discusión al campo jurídico y/o normativo, se pierde de vista un debate urgente sobre la justicia espacial” (Carrión y Dammet-Guardia 2017, 18)

18 Podría cuestionarse que “socio-ambiental” es una redundancia. Sin embargo, la distinción nos parece útil por dos razones. El vocabulario del “medio ambiente” reemplazado por lo “ambiental” hace referencia principalmente a la naturaleza como todo aquello que no es estrictamente humano o creado por el ser humano, o a la relación de los seres humanos con la naturaleza, tanto en el sentido de agentes que la intervienen como en el sentido de que son afectados por ella. Al utilizar el vocabulario de lo socio-ambiental, lo que estamos poniendo en foco es la relación de las personas con su entorno social. Si bien la naturaleza (el equilibrio ecológico, los condicionamientos geográficos, el clima) forma parte de esta relación, lo que se pone en foco es la re-vinculación de los derechos ambientales con los derechos sociales o, mejor aún, la comprensión de que la cuestión ambiental forma parte de la discusión por los derechos sociales.

Las instituciones de defensa de derechos debemos comprender cómo construyen los afectados su problema, cuáles son sus objetivos y sus estrategias, sin imponer una mirada ajena, aportando nuestro saber técnico específico para construir articulada y conjuntamente una estrategia de defensa de derechos. Para eso debemos comenzar por no preestablecer lo jurídico ni el espacio judicial como el lenguaje ni como el espacio dominante, preferente o privilegiado para la disputa política o para la solución de esos conflictos. Además de reconocer una tendencia del dispositivo jurídico a desplazar y subsumir el conflicto político y social en su lenguaje y en sus espacios, también existe una tendencia a someterlos aportes de otras disciplinas técnicas. Pero, justamente, los saberes de quienes pueden medir, reflexionar y generar información sobre los daños en concreto de un conflicto socio-ambiental o sobre la estrategia de organización y comunicación política de las comunidades (cientistas sociales, urbanistas, sanitaristas, biólogos, etc.) son muy necesarios para no reducir las soluciones a la mera imaginación jurídico-judicial. Deben ser, también, conocimientos puestos a disposición de los afectados, que entren en diálogo con ellos. Así, los saberes técnicos, los saberes comunitarios locales y las experiencias acumuladas pueden conformar la “ecología de saberes” que propone De Souza Santos<sup>19</sup>.

En este sentido, desde el Equipo Riachuelo hemos construido a lo largo de estos años una forma de intervención que denominamos *trabajo jurídico comunitario* que se centra justa-

mente en la interconexión de saberes comunitarios y profesionales transdisciplinarios, concepto que desarrollaremos en el apartado siguiente.

#### **IV. Trabajo jurídico comunitario. Una intervención para el acceso a la justicia**

Desde el Equipo Riachuelo de la DGN consideramos que lo social, lo político y lo judicial no son categorías perfectamente diferenciadas y que sus significados se superponen. Toda acción judicial colectiva es, por cierto, una acción política. Una sentencia, que también es una decisión política, tiene efectos en lo social. Estas “dimensiones” (jurídica, política, social), entonces, las entendemos como planos de análisis del mismo fenómeno o de un grupo de fenómenos. Lo que nos interesa hacer con esta operación es “desjuridizar” la definición de los conflictos y comprender que se desarrollan en muchas dimensiones complejas. Dicho de otra forma, intentamos impedir la naturalización de lo jurídico como definición del primer espacio donde se resuelve lo conflictivo, para comprender que es sólo uno de los espacios o lenguajes en que se expresa un conflicto. Por supuesto, como actores de instituciones de defensa de derechos, nuestro aporte se da en este plano, porque es allí donde radica nuestra *expertise*, pero hay que evitar que la voz del operador jurídico acalle la voz de los afectados y que termine por imponerse a otras vías de expresión o definición. Además, esta tendencia a pensar lo jurídico como el espacio por excelencia donde se define y resuelve la conflictividad, clausura la posibilidad de reconocer, en todos aquellos espacios que exceden al operador judicial, una amplia gama de efectos, conflictos, estrategias y cambios que no son identificados por el idioma jurídico ni determinados por la mera acción judicial, aunque pueden estar influenciados por y tener impacto en ella.

Para lograr esos objetivos abordamos los

19 “Es una ecología porque está basado en el reconocimiento de la pluralidad de conocimientos heterogéneos (uno de ellos es la ciencia moderna) y en las interconexiones continuas y dinámicas entre ellos sin comprometer su autonomía. La ecología de saberes se fundamenta en la idea de que el conocimiento es interconocimiento. (...) En la ecología de los saberes, los conocimientos interactúan, se entrecruzan” (Santos 2010, 49-52).

territorios en clave de lo que llamamos *trabajo jurídico comunitario*. El concepto puede ser definido como un proceso de construcción conjunta, entre operadores jurídicos y comunidad, de una estrategia jurídica que se integra y combina con otras acciones comunitarias para lograr el cumplimiento de los derechos vulnerados. Por un lado, entendemos al campo jurídico como un ámbito que no se reduce a la norma, al sistema judicial o a la justicia, sino que los abarca. Por otro lado, lo entendemos como una de las varias dimensiones posibles de gestionar o resolver un conflicto.

Con el fin de efectivizar el acceso a la justicia, los objetivos más concretos del Equipo tienen que ver con: lograr un fehaciente conocimiento de la problemática específica de cada comunidad (abordaje socioambiental situado); representar judicialmente su voluntad y llevar adelante peticiones y reclamos (tanto colectivos como individuales); brindar asistencia jurídica y patrocinio colectivo a familias y barrios ante los juzgados a cargo de la ejecución de la sentencia; y canalizar las demandas a través de gestiones administrativas y/o judiciales y promover la proximidad de las/os vecinas/os a los organismos judiciales y ejecutivos con responsabilidades en la Causa. Estas labores incluyen aquellas formas tradicionales de asistencia jurídica (realización de oficios, escritos y recursos judiciales, asistencia a audiencias, reuniones con funcionarios/as, entrevistas con familias afectadas, gestiones administrativas, realización de informes de diversas disciplinas), pero siempre vinculadas a la presencia territorial y al conocimiento de primera mano con los representados, su entorno y sus problemáticas de exclusión de derechos. Esta parte del trabajo incluye recorridos en territorio, relevamientos, organización de las diversas demandas comunitarias, reuniones con vecinas/os y referentes barriales, participación en asambleas

barriales y reuniones de redes institucionales, participación en mesas de trabajo interinstitucionales y elaboración de materiales de acceso a información, entre otras.

Para que ese conjunto de tareas redunde efectivamente en un proceso de construcción conjunta de una estrategia jurídica es necesario un determinado posicionamiento de los operadores jurídicos, quienes necesitan, muchas veces, la deconstrucción de cierto bagaje conceptual y de prácticas y comportamientos asimilados que hacen a los usos hegemónicos del derecho.

Respecto del concepto de comunidad que utilizamos para definir el *trabajo jurídico comunitario* nos parece atinado retomar la discusión que propone Cristina Cravino (2004) acerca de las formas en que las distintas agencias estatales “esencializan” a los habitantes de los barrios como grupos homogéneos, armónicos y solidarios, calificando a los barrios positivamente si tienen niveles de organización comunitaria, y negativamente si no la tienen. En este sentido, desde el Equipo Riachuelo identificamos ciertas características comunes que comparten los habitantes de los barrios que a nuestro entender configuran comunidades, tales como la adscripción territorial, la autoadscripción sociocultural, problemáticas en común, reclamos por condiciones dignas de vida, instancias de organización barriales, entre otras. Sin embargo, tomamos distancia de las concepciones esencializadoras y destacamos que existen en estos territorios necesidades diversas, contradicción de intereses, conflictividades internas y disputas de representación, que ponen en evidencia que “comunidad” no implica “homogeneidad”.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Véase el apartado *Gestión de las diferencias* en “Tensiones en la construcción de la estrategia jurídico-comunitaria en casos socio-ambientales”, así como *¿Qué entendemos por especificidad del territorio?* en “La especificidad del territorio en el ejercicio de la defensa pública en esta misma Revista.

Además, y principalmente, tenemos en cuenta que la realidad de estos grupos no se configura al margen de los procesos estructurales o globales, sino que son una expresión de los procesos sociales, políticos, económicos y culturales, históricamente determinados.

En este sentido, y para favorecer una comprensión más integral de la conflictividad que supone la Cuenca (sus pobladores, las industrias, los agentes contaminantes, la integración urbana y el efecto de la intervención judicial, entre otros factores), el Equipo Riachuelo de la DGN está integrado por profesionales de diferentes disciplinas: abogacía, comunicación social, arquitectura, sociología, antropología y trabajo social, quienes desarrollan una perspectiva “transdisciplinaria” que permite comprender el problema de manera integral y construirlo en sus distintas dimensiones. La realidad social está conformada por una interacción dinámica entre múltiples componentes, por lo que el conjunto de las herramientas institucionales y disciplinarias que pretenden abordarla debe, a su vez, constituirse en algo más que la suma de sus partes.<sup>21</sup>

Siguiendo el camino de la transdisciplina para el análisis de fenómenos complejos, se

---

21 La transdisciplinariedad se diferencia de la interdisciplinariedad en tanto “la interdisciplinariedad no logra responder a la realidad integradora, que sólo puede observarse y descubrirse bajo nuevas formas de percepciones y valoraciones” (Pérez Matos y Setien Quesada, 2008). La transdisciplinariedad supone ciertas relaciones, acciones recíprocas, interpretaciones mutuas y transferencia de métodos entre diversas ramas del saber. Es “un proceso según el cual los límites de las disciplinas individuales se trascienden para tratar problemas desde perspectivas múltiples con vista a generar conocimiento emergente”. Implica “la transformación e integración del conocimiento desde todas las perspectivas interesadas para definir y tratar problemas complejos”. Finalmente, es “un enfoque; un proceso para incrementar el conocimiento mediante la integración y transformación de perspectivas gnoseológicas distintas” (Pérez Matos y Setien Quesada, 2018; con citas de Smirnov; Nicolescu; y Taborda, et al.).

produce la apertura analítica que “descentra el derecho”, lo que nos permite proponer salir de la mirada que evalúa el impacto del proceso judicial exclusivamente desde la medición de indicadores de cumplimiento de la sentencia en favor de una perspectiva más amplia.

## V. Ampliación del análisis del impacto de los procesos judiciales

Rodríguez Garavito (2013, 898) define “causas estructurales” como aquellos procesos judiciales caracterizados por

a) afectar a un gran número de personas que denuncian la violación de sus derechos, por sí mismas o mediante organizaciones que presentan demandas judiciales en su nombre  
b) involucrar a varios organismos y departamentos del Estado, que se consideran responsables de las persistentes fallas de política pública que contribuyen a la violación de esos derechos, y c) llevar aparejadas medidas estructurales, como por ejemplo, ordenes de cumplimiento inmediato en las que se instruye a diversos organismos administrativos para que tomen acciones coordinadas para proteger a toda la población afectada y no solo a los denunciantes específicos del caso.

El mismo autor ofrece una clasificación que nos resulta sumamente valiosa para poder medir todos los efectos de la intervención judicial más allá de aquellos captados por la grilla de la discursividad jurídico-judicial<sup>22</sup>.

---

22 Rodríguez Garavito contrapone la mirada de los realistas (pragmatistas), quienes enfocan su atención en los efectos directos y visibles de las decisiones judiciales, a la de los constructivistas: las decisiones judiciales y el derecho producen transformaciones sociales no solo cuando provocan cambios en la conducta de los grupos y los individuos afectados directamente por el caso, sino también cuando producen transformaciones indirectas en las relaciones sociales, o cuando modifican las percepciones de los actores sociales y legitiman la visión del mundo que tienen los afectados del proceso.

Rodríguez Garavito establece que los efectos de una sentencia pueden ser directos (los previstos en la sentencia y medibles respecto de ella) o indirectos (todos los que surgen como consecuencia de las distintas intervenciones ligadas a la sentencia pero que no están previstos u ordenados en ella). A su vez, pueden ser materiales y simbólicos: los primeros hacen referencia a cambios observables en las prácticas institucionales o la condición concreta en la que se encuentran los afectados o protegidos por la sentencia; los simbólicos hacen a la discursividad, al encuadre, valoración y categorización jurídica o institucional de los derechos, las personas, los roles institucionales, entre otros elementos. Finalmente, el autor distingue el carácter dialógico o monológico de las sentencias. Plantea que una sentencia es dialógica en mayor o menor grado según las resoluciones dictadas en tres dimensiones: el contenido sustantivo, las medidas judiciales y los mecanismos de seguimiento. Una sentencia fuertemente dialógica es aquella cuyo contenido involucra un reconocimiento claro de la exigibilidad del derecho en cuestión (derechos fuertes), la toma de medidas judiciales que dejan las decisiones de política pública en los organismos ejecutivos (medidas débiles) y la disposición de un esquema de supervisión activa de la ejecución de las órdenes mediante mecanismos participativos (seguimiento fuerte). Con frecuencia, los tribunales dialógicos aprueban nuevas decisiones a la luz del progreso (y de sus retrasos) y estimulan el debate entre los interesados mediante audiencias públicas deliberativas. Este diálogo implica la participación de un rango más amplio de interesados en el proceso de seguimiento.

Combinando esta clasificación con el ejercicio de la descentralización de lo jurídico podemos observar no sólo los cambios que se producen por la sentencia. En casos como la Causa Riachuelo, estructurales y complejos,

la sentencia no suele ser el punto final del litigio judicial sino un punto de inflexión, con efectos múltiples en el proceso judicial, que da inicio a una nueva etapa, que es a veces mucho más compleja que la tramitación de la demanda en sí misma (punto de inflexión en un proceso judicial que también puede marcar un punto de inflexión en la historia política del conflicto). La prolongación de la etapa de ejecución de la orden judicial en casos estructurales no es necesariamente un *defecto* de la ejecución, sino a veces una consecuencia esperable de la tramitación de los conflictos en este tipo de causas, complejas y políticamente ambiciosas.

En esta línea, enfocaremos nuestro análisis no únicamente en los *efectos de la sentencia*, sino también en los efectos del proceso, entendiendo “efectos” en sentido amplio, y “proceso” como un camino que se desarrolla *antes* de la sentencia, *en* ella, y *posteriormente* a ella.

Por otro lado, observamos que los actores políticamente relevantes en el curso del proceso no son únicamente los actores judiciales. Existe una complejidad de protagonistas institucionales y no institucionales que permanentemente disputan, dialogan y se afectan entre sí. Los efectos pueden ir desde lo judicial hacia el resto de la vida social y política y, a la inversa, los acontecimientos del devenir de lo social (la aparición y contestación de los afectados y comunidades en la escena judicial; la organización de un barrio y el encuentro de consensos, etc.) y lo político (la organización de los reclamos, los métodos de lucha, etc.), la realidad institucional del aparato judicial en sus distintos momentos históricos, condicionan o afectan a los actores judiciales y sus decisiones. Así, puede darse un juego de permanente diálogo, tensión, condicionamiento mutuo y adaptación o reacción, que va acumulando una historia en la que se van cristalizando o modificando significados, imposiciones, roles sociales e institucionales.

## VI. El destino de la población afectada: erradicación - relocalización - urbanización

Cuando hacemos foco en la variable temporal de la Causa Riachuelo, encontramos una *historia* que podemos caracterizar en etapas marcadas por hitos. Esto nos permite realizar una periodización específica.

El primer tramo podríamos ubicarlo en la interposición de la demanda (2004), la primera sentencia (2006) y hasta el año 2007. Esta fue una etapa de apertura, que abarca desde una demanda en favor de un pequeño grupo de afectados (17 personas) hasta el reconocimiento de los derechos colectivos por la CSJN, su competencia originaria, la apertura de la demanda a otros organismos interesados y la proyección de los daños que alegaban los demandantes a toda la Cuenca. Se trata de un período de ampliación muy grande de la discusión, que incluyen fuertes mensajes judiciales en relación al medioambiente sano. Por otro lado, es una etapa esencialmente jurídica, donde se pensó la orden judicial desde la idealización de sus posibilidades sin tomar en cuenta la complejidad del entretejido político institucional que se estaba poniendo en marcha ni de las particularidades de los barrios sobre los cuales esa imaginación judicial se depositaba.

Un segundo momento “ordenatorio” de la causa se inicia con la sentencia del 8 de julio de 2008. Durante este período se hace una elaborada construcción del derecho ambiental, de las acciones colectivas, se define el “frente activo” (esto es, se aceptan a algunos demandantes y, al mismo tiempo, se clausura la llegada de otros), se distribuyen las responsabilidades, se establece qué reclamos se tratarán en la causa y cuáles no, se fijan líneas sobre el proceso de ejecución, se delega la ejecución en un juez de primera instancia y la propia CSJN se coloca como instancia de revisión.

Finalmente, se llega a una tercera etapa, iniciada el 19 de diciembre de 2012. Aquí la CSJN deslegitima varias de las interpretaciones del primer juez de ejecución, reconoce indirectamente algunas falencias u omisiones respecto de lo previsto en la primera sentencia y cambia su perspectiva de reconocimiento de derechos de las poblaciones afectadas en la sentencia, más allá de la cuestión ambiental.

A continuación, tomando como unidad de análisis no a la sentencia sino al proceso judicial, y circunscribiéndonos al tema de relocalizaciones y reurbanizaciones por motivo de riesgo ambiental, hemos identificado algunos temas prioritarios (transformaciones materiales y simbólicas, directas e indirectas, que se han ido dando a lo largo del tiempo) que a continuación analizaremos.

La importancia de las comunidades afectadas por el riesgo ambiental, sus prioridades y demandas, así como las políticas dirigidas a ese sector, fueron transformándose a lo largo del tiempo, tanto en el plano simbólico (de qué modo son concebidas y tratadas estas personas en el proceso) como en el plano material (qué medidas concretas se establecen para el cumplimiento de sus derechos). Estas transformaciones se han ido dando a partir de la participación concreta de los actores sociales en la presentación de reclamos formales en el expediente judicial realizados por las defensorías, como de otro tipo de acciones de las comunidades organizadas

Inicialmente, la perspectiva en relación a la población afectada estuvo puesta en su *erradicación* de los márgenes del río, concibiendo a las personas como factor de contaminación y/o como obstáculos a la liberación del camino de sirga. Como destacamos más arriba, la sentencia de la CSJN de 2006 no menciona a las comunidades afectadas, y la de 2008 lo hace en función de la necesidad de su erradicación. En la misma línea, diver-

sas resoluciones del primer juez delegado a cargo de la ejecución enuncian la necesidad de erradicar los asentamientos ubicados a la vera del río en favor del objetivo ambiental del proceso de ejecución, “evitar la contaminación a las aguas del Riachuelo” y no dificultar “la limpieza de márgenes, el trazado del camino de sirga, ni cualquier otra obra que sea menester realizar”<sup>23</sup>. El magistrado se refería a la población afectada sólo para indicar la necesidad de su concientización por parte de las instituciones, de la necesidad del Estado de recuperar los espacios públicos, o al denominar a las viviendas que se encontraban en el talud del río como “presencia repentina de obstáculos”. No había mención alguna a la situación de riesgo a la que esta población estaba expuesta, ni a la necesidad de mejorar su calidad de vida.

Más adelante, en 2011, esa posición comienza a modificarse y se establecen otros fundamentos sociales para la relocalización

23 “Para ello, y en primer lugar, debe resaltarse lo previsto en los arts. 2639 y cctes. de nuestro Código Civil, que establece la obligación por parte de los propietarios de zonas limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, de dejar una calle o camino público de 35 metros hasta la orilla del río o canal, sin derecho a indemnización alguna; (...) teniendo en cuenta el objetivo pro-ambiental del presente proceso de ejecución, resulta necesaria su aplicación en el caso de autos, para evitar así se continúe con la contaminación a las aguas del Riachuelo, a través de la posible existencia de conexiones y vuelcos clandestinos que menoscaban el fin del saneamiento de la Cuenca hídrica. (...) 30°).- En relación a todo lo expuesto, merece especial atención, la existencia y consecuente tratamiento de los Asentamientos Precarios, (...). Así las cosas, (...) resulta necesario exigir a la Autoridad de Cuenca informe sobre las acciones y/o plan previsto a los fines de la erradicación definitiva de las mismas, o en su defecto, las alternativas previstas a fin de que su presencia no dificulte la limpieza de márgenes, el trazado del camino de sirga, ni cualquier otra obra que sea menester realizar y que se vea obstaculizada o impedida en su realización”(Resolución del Juzgado Federal de Quilmes, del 7 de julio de 2009. El énfasis es nuestro).

de las familias, como argumento “compensador” a la necesidad de la erradicación forzada de esta población. Hay un cierto esfuerzo discursivo judicial para que la población comience a aparecer más como “afectada” que como “culpable” de la contaminación o la usurpación. Sin embargo, la dimensión social de la problemática aparece claramente como contraparte y no como dilema principal de la cuestión ambiental<sup>24</sup>. El fallo de la Corte del 19 de diciembre del año 2012 incorpora la idea de la relocalización, pero asociada aún a la necesidad de la erradicación: “deberá instarse”, dice el Máximo Tribunal, “el efectivo y completo cumplimiento

24 “(...) Con un plan de características excepcionales que contemple el plazo más exiguo posible para la erradicación total y definitiva de todas las viviendas precarias y/o construcciones y/o materiales que se encuentren sobre el talud del río y la zona de restricción establecida como “camino de sirga”; (...) concientizar a los habitantes de las zonas a relocalizarse, de la obligatoriedad en el cumplimiento del fallo (...) la relocalización será realizada teniendo en ciernes la problemática de los habitantes, y solo redundará finalmente en su beneficio. Aunado a ello, el requerido trabajo tendrá un doble efecto sobre sus destinatarios. Por un lado, permitirá evidenciarles que la necesidad del Estado de recuperar los espacios públicos conlleva como contrapartida el acceso de los más esenciales servicios públicos a sitios que resultaban impensados hasta hace muy poco tiempo (...) serán esas tareas un propicio punto de partida para el arribo definitivo de la necesaria educación ambiental de la población, especialmente de la cuenca en saneamiento” (Res. del Juzgado de Quilmes del 21 de diciembre de 2010. Énfasis nuestro).

También: “En esa inteligencia, y mediante el Plan Integral aprobado se estableció la propuesta de liberar la traza del denominado “camino de sirga” de cualquier tipo de asentamiento informal, en aras de mejorar la situación habitacional de la población afectada, con el propósito de materializar la obra física para lograr el acceso público y el mantenimiento del borde del curso de agua, para lo cual se dispusieron propósitos y objetivos, cuyo detalle luce a fs. 81/90 y al cual me remito “brevitatis causa” (Res. del Juzgado de Quilmes del 22 de febrero de 2011, pág. 2. Énfasis nuestro).

del plan de erradicación y relocalización de aquellos que se encuentran ubicados sobre el denominado "camino de sirga"<sup>25</sup>.

A partir del año 2014, en las resoluciones del segundo juez delegado (el Juez Federal de Morón, Dr. Jorge Rodríguez), el término "erradicación" de asentamientos es eliminado del discurso jurídico de la causa y reemplazado por el de "relocalización". Asimismo, comienza a aparecer con mucho mayor nitidez la gravedad de la problemática social y ambiental que sufren los que habitan en ciertas zonas de la Cuenca y el requerimiento de acciones concretas para revertirla, no sólo a partir de las relocalizaciones sino a partir de intervenciones en las situaciones que viven las familias aún no relocalizadas. La población comienza entonces a aparecer en su dimensión de "afectada" "expuesta a riesgos" y ya no asociada a la culpabilidad de la contaminación o a la obstrucción de las obras de saneamiento.<sup>26</sup>

A lo largo de los años, las distintas comunidades -acompañadas por los organismos de defensa- presentaron múltiples reclamos en relación al derecho a la urbanización de sus barrios para efectivizar el objetivo de mejorar su calidad de vida. Ejemplos paradigmáticos de ello resultan el barrio Sarmiento (Esteban Echeverría) y el caso de Villa Inflamable (Avellaneda).

En el primer caso, los vecinos/as reclamaron durante años la urbanización de su barrio. La zona había sido incorporada, en el marco de la causa, a un proceso de relocalización por parte del Municipio, que no fue

justificado con estudios ambientales ni consultado con sus habitantes. Los/as vecinos/as, con el patrocinio del Equipo (Res. DGN N°1277/15) realizaron presentaciones judiciales (audiencia del 25/8/2015, y presentación del 28/8/2015) en las cuales se puso en conocimiento del Juzgado la opinión de los habitantes del barrio. Así, se acordó en audiencia judicial realizar una reunión en la ACUMAR con la convocatoria de todas las partes involucradas (certificación de audiencia del 17/11/2017). Fruto de la reunión realizada, se acordó la realización de un Estudio de Caracterización Ambiental por parte de ACUMAR (Certificación de audiencia del 5/12/2017). Durante el año 2019 se concretó el estudio cuyos resultados fueron favorables a la alternativa de radicación y urbanización del barrio. Finalmente, y luego de la presentación de este Equipo, el Juzgado ordenó la presentación del plan de urbanización del Barrio (FSM 52000001/2013/11, 28/3/2022).

En el caso de Villa Inflamable, desde los inicios de la ejecución de la sentencia, se dispuso la relocalización integral del barrio con la premisa de excesiva contaminación ambiental, principalmente del suelo. No obstante, la amplia mayoría de las familias se opusieron desde siempre a su relocalización. Además del arraigo y sus redes sociales locales, adujeron que la contaminación del suelo no podía ser tal que debieran abandonar su barrio y solicitaron reiteradamente la reurbanización. Con el patrocinio del Equipo (Res DGN N°2116/2014) los vecinos presentaron dicho reclamo en la causa judicial (FSM 52000001/2013/6, 8/6/2017) pidiendo que se realice un nuevo y exhaustivo estudio de caracterización ambiental del suelo, que finalmente ACUMAR realizó -a través de una empresa independiente- en 2017. Los resultados de dicho estudio fueron presentados en el expediente judicial en enero de 2021, en un informe de ACUMAR que marcó, junto con la subsiguiente resolución judicial

25 CSJN, M 1569 XL, 19/12/2012, pág. 6.

26 "De acuerdo a los informes recogidos, se evidencia una profunda dilación en cuanto a lo referente a las relocalizaciones y, ello, impacta de manera directa en las condiciones de vida de aquellas personas que residen, sobre todo, en las márgenes del Riachuelo." (Res. FSM 52000001/2013, 10/6/2014, pág. 4. Énfasis nuestro).

(18/1/2021), un cambio fundamental en los objetivos dispuestos para Villa Inflamable: las vecinas y vecinos, con el acompañamiento del Equipo Riachuelo, habían logrado su histórico objetivo de quedarse a vivir en su barrio y reurbanizar Villa Inflamable. Con ello, en este caso se logró también una participación efectiva de la comunidad afectada en el proyecto de desarrollo.

Desde los comienzos de su intervención, las defensorías realizaron presentaciones sistemáticas denunciando las graves falencias de los procesos de relocalización acontecidos y las importantes limitaciones de este paradigma.

En el año 2017, tras un trabajo conjunto con los Ministerios Públicos (MPD Nación, MPD CABA y MPF Nación), la ACUMAR sancionó un “Protocolo para el Abordaje de procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo” (en adelante el “Protocolo del 2017”), que parte del principio de que la reurbanización es preferible a la relocalización, y que ésta debe ser la excepción<sup>27</sup>. Posteriormente, en 2021, se hace explícita en resoluciones judiciales la centralidad de la perspectiva de la “urbanización” de los asentamientos por sobre la de la relocalización<sup>28</sup>. En esta línea, en 2022 la ACUMAR convocó una audiencia pública denominada “Villas y asentamientos: hacia un cambio de paradigma”<sup>29</sup>, basada en un documento que argumentó la necesidad de políticas públicas

dirigidas a procesos de urbanización para el cumplimiento de la sentencia. En el mismo sentido, y a partir de una presentación del Equipo Riachuelo, en 2023 tuvo lugar una audiencia judicial donde se abordó específicamente las obligaciones de AySA en relación al servicio de agua y cloacas para los barrios del Convenio Marco 2010, tanto para complejos de relocalizados como para barrios a la espera de intervención integral.<sup>30</sup>

Todo este proceso da cuenta de las transformaciones que han tenido lugar en el modo en que se concibe a las comunidades afectadas en el marco de la causa y, en consecuencia, en las medidas que se ordenan para el cumplimiento de sus derechos; pero principalmente queda en evidencia que los efectos no se desprenden únicamente de la sentencia, sino principalmente de los cambios que acontecen a lo largo del proceso, a partir de la participación de los actores.

## VII. Instancias de participación comunitaria

Los efectos del proceso judicial en lo atinente al derecho a la participación de la población afectada también fueron transformándose simbólicamente y materialmente a lo largo del tiempo. En el segundo periodo identificado (2008-2012), la participación había sido diseñada desde la intervención del Cuerpo Colegiado, un ente creado por la CSJN en la sentencia, pensado para representar en la causa a los intereses generales de la población e integrado por el Defensor del Pueblo de la

27 RES ACUMAR N° 420/E 2017, B.O. 22/12/2017, punto 6.

28 “Hoy la tarea de urbanizar parece la más adecuada a la luz de los beneficios que de aquella tarea otorga: permite abordar a mayor cantidad de familias, sostener el tejido social de los barrios y permite la integración urbana de los mismos.” (Res. 52000001/2013, 16/12/2021).

29 Se puede consultar en: [https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Documento-Audiencia-Publica-julio-2022-9-06-17hs\\_V4\\_Final.pdf](https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Documento-Audiencia-Publica-julio-2022-9-06-17hs_V4_Final.pdf)

30 Véase presentación de este Equipo en FSM 52000150/2013, de fecha 3/4/2023 y Res del 9/5/2023: “Fijar audiencia para el próximo 7 de junio del corriente a las 10:00hrs en la Sala de Audiencias de este Tribunal a la que deberán presentarse funcionarios con competencia y conocimiento sobre los planes para la provisión de agua y cloaca en los barrios señalados en el considerando 4°”.

Nación (quien renunció en 2009; el cargo se encuentra vacante desde entonces) y organizaciones no gubernamentales.

Este esquema de participación diseñado por la CSJN estaba pensado para representar en la causa a los intereses generales de la población. Las relocalizaciones no habían sido pensadas como un efecto directo de la sentencia del 2008, ni los habitantes de sus barrios como partícipes. Ahora bien, a partir de la firma del CM 2010, cuando “los rumores de relocalización se hicieron presentes en los barrios (...) comenzó -incipientemente- a plantearse la necesidad de establecer mecanismos adecuados de participación e información de los afectados en la determinación del futuro de sus vidas” (Bercovich et al. 2014,125).

Hasta el 2012, no había participación posible de la población directamente afectada por las órdenes judiciales. Esta población era un sujeto meramente “pasivo”, a ser concientizado, persuadido y finalmente erradicado (compulsivamente, si era necesario) del camino de sirga. Como consecuencia de los constantes pedidos y presentaciones de estas poblaciones por su derecho a participar en las decisiones vinculadas a la relocalización y/o urbanización de sus barrios<sup>31</sup>, desde el año 2012 hay un progresivo reconocimiento judicial del derecho a participar y se elabora jurídicamente su contenido específico. El proceso judicial se convierte en más dialógico.

Esto no significó la apertura automática al diálogo y a la participación, sino que se trató de un cambio progresivo. En el año 2014 el Defensor General de la Ciudad sintetizaba la falta de participación y consideración por parte de la instancia judicial respecto de las familias que se encontraban afectadas por la ejecución de la causa con las siguientes palabras: “las personas no son cosas que se pue-

den mover de un lugar a otro. Tienen una vida y una voz. Y las familias no son simples agregados de unidades” (Corti 2014, 12).

Sin embargo, el cambio se vio reflejado en muchas resoluciones judiciales. En principio, en el reconocimiento de la CSJN del “derecho a participar en las decisiones que las autoridades encargadas adopten en el curso del proceso de reubicación”<sup>32</sup>; luego, precisado por el Juzgado Federal de Morón N°2 en numerosas resoluciones, en las que se reconocieron obligaciones específicas: brindar y producir información (utilización de lenguaje claro y sencillo, distribución de la información por diversos medios); proveer ámbitos de participación (periódicos, convocados con antelación suficiente, con listado claro de temas a tratar, registrados en actas, con asistencia de funcionarios responsables); implementar un sistema que permita recibir ideas de la población, analizarlas y dar respuesta fundada sobre su procedencia<sup>33</sup>; realizar mesas de trabajo al menos bimestrales con las personas a ser relocalizadas<sup>34</sup>; garantizar la asistencia de representantes idóneos/funcionarios con capacidad de decisión, visitas a complejos donde serán mudados, comunicar listado de beneficiarios<sup>35</sup> generar (en cabeza de ACUMAR) capacitaciones a las jurisdicciones para evitar problemáticas en la realización de mesas de trabajo<sup>36</sup>; la realización -también por cuenta de ACUMAR- las instancias participa-

32 CSJN, 19/12/12, CONSID 6° d): “deberá supervisarse el traslado de los vecinos de Villa Inflamable, resguardando su derecho a participar en las decisiones.”

33 JFM, FSM 52000096/2013, Res. 4/11/13

34 FM, C.MaR 52000001/05 “ACUMAR S/Urbanización de Villas y Asentamientos precarios”, Res. 11/7/14.

35 JFM, C.MaR 01/05 “ACUMAR S/ Urbanización de Villas y Asentamientos precarios”, Res. 30/10/14 y FSM 52000001/2013/15, Res. 18/9/2017

36 FSM 52000001/2013, Res. 27/10/2014.

31 Véase Chellilo et al. (2014, 27) y Bercovich et al. (2014, 129-132).

tivas, en carácter subsidiario, en caso de que las autoridades locales no lo hicieran<sup>37</sup>, entre otras. En concordancia, el Protocolo del 2017 de la ACUMAR<sup>38</sup> incluye todo un acápite destinado a la regulación de las mesas de trabajo.

### VIII. La política del “mientras tanto”

La política del “mientras tanto” surge como un efecto indirecto de la demora en las políticas de vivienda e infraestructura<sup>39</sup>. Entre 2008 y 2012, no aparecía explícitamente la necesidad de tomar medidas de coyuntura o provisorias para garantizar estándares mínimos de acceso a una vida digna, aunque ya se visualizaban los efectos negativos de la demora<sup>40</sup>. Una vez más, la participación de los afectados empujó a que estos temas tuvieran un lugar preponderante y, así, llegamos a la tercera etapa, en los años 2013 y 2014, en la que el JFM estableció que “resulta imperioso avanzar en el proceso y, ante los atrasos, exigir a las jurisdicciones acciones positivas tendientes a paliar las consecuencia propias de la impericia estatal”, entre las cuales debían encontrarse el garantizar el acceso a la salud, el suministro de agua potable y la infraestructura de las residencias a fin de evitar su de-

rumbe y/o inundación<sup>41</sup>; y que estas acciones no solo impliquen mantener la situación sino mejorarla. Este estándar fue replicado en los distintos territorios, en los que se tuvo que exigir de manera particularizada, según el caso, el cumplimiento de lo dispuesto<sup>42</sup>.

Posteriormente, recogiendo las experiencias fallidas de relocalizaciones que resultaron en un perjuicio de la calidad de vida de los habitantes y tras numerosos reclamos en sede judicial y administrativa de los ministerios públicos, el Protocolo de 2017 de la ACUMAR plantea que, además de las soluciones definitivas, se deben abrir líneas de planificación para atender la contingencia del “mientras tanto”, en el plazo de tiempo que resta hasta que se efectivicen las soluciones definitivas.<sup>43</sup>

37 FSM 52000098/2013, Res. 1/3/2023.

38 RES ACUMAR N° 420/E 2017, B.O. 22/12/2017, punto 6.

39 El JFM viene diciendo sostenidamente desde 2019 (FSM 52000001/2013: 3/05/2019, 30/08/2019 y 16/12/2021) que, de continuar del mismo modo (en los plazos de ejecución) la totalidad de las soluciones estarían finalizadas en 2049, “circunstancia que a la luz de los criterios establecidos por la CSJN resulta inadmisibles”.

40 Véase Chellilo et al. 2014, 32; y la “Presentación de los vecinos afectados por la relocalización ante la CSJN” en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA, La Causa Mendoza: La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna*, Año 4, N° 6: 296-298.

41 FSM 52000001/2013, 10/06/2014: “Las personas que allí viven no pueden ser los receptores de las consecuencias que ello cause por lo que es necesario que en tanto las viviendas estén culminadas sean las jurisdicciones (con el visado de la Autoridad de la Cuenca) las que garanticen a los habitantes: acceso a la salud acorde con la complejidad a que el caso amerite; suministro de agua potable y la infraestructura de las residencias actuales a fin de evitar su derrumbe y/o inundación. Esto implica no solo mantener la situación actual sino una mejora teniendo en cuenta las circunstancias ya señaladas”.

42 Como ejemplos de estas resoluciones, en FSM 052000001/2013/11, el 29/12/2015 se requiere a la Municipalidad de Esteban Echeverría en conjunto con la Dirección de Abordaje Territorial de la ACUMAR que indiquen al juzgado cuáles son las medidas que están llevando a cabo tendientes a proveer de agua segura al barrio Sarmiento. En FSM 52000001/2013/6, el 30/12/2014 se requiere que se informen las obras de red de agua que se encuentran en ejecución y abastecen a una Escuela en Inflamable (Avellaneda). En FSM 52000001/2013/15, el 21/5/2015, se exhorta a AySA al cumplimiento del compromiso de provisión de “agua segura” en Campo Unamuno (Lomas de Zamora). En FSM 52000001/2013/11, el 2/5/2017 se requiere que el Municipio y AySA elaboren un plan de contingencia de acceso al agua potable para los barrios San Ignacio y La Morita (Esteban Echeverría).

43 Punto 4.2 del Protocolo. Se agrega además que “Estas

## IX. Habitabilidad de las nuevas viviendas y el momento posterior a la relocalización

Antes de la creación del Equipo Riachuelo, las viviendas nuevas eran “entregadas” por los municipios y los vecinos, mudados compulsivamente sin revisión ni supervisión de algún organismo técnico competente. Muchas de estas falencias eran visibles y evidentes (ausencia de red de agua o cloacas o construcciones en mal estado, por poner dos ejemplos). En otros casos, vicios ocultos graves comenzaban a aparecer a los pocos meses de usar las viviendas. Muchas obras del CM 2010 fueron paralizadas o neutralizadas en varias oportunidades, vandalizadas y vueltas a activar por diversas empresas constructoras, lo cual sumó problemas a los vicios de origen, como el diseño o la falta de infraestructura para los servicios básicos.

Casi todos los requisitos que podemos exigir para contabilizar las “Soluciones Habitacionales” (SH) del Convenio Marco 2010 se encuentran ya explicitados en la noción jurídica de “vivienda adecuada”<sup>44</sup>. La misma CSJN estableció en 2012 que se debe asegurar el acceso, en los nuevos inmuebles, a todos los servicios públicos esenciales, así como a la educación, salud y seguridad<sup>45</sup>. Al año si-

guiente, el JFM, por su parte, estableció que la relocalización no se agota en la mudanza de un grupo de personas de un lugar a otro y, mucho menos, importa *per se* una mejora en la calidad de vida que persigue la manda. Por eso, el tribunal exigió “el compromiso estatal de las jurisdicciones en aras de que la nueva situación en la que se encontraran los habitantes otrora en riesgo, se convierta en una oportunidad de cambio”. Insistió, también, en que debe garantizarse el acceso a los servicios de transporte, salud y educación<sup>46</sup>.

Sin embargo, las falencias denunciadas continuaron. A ello se sumó que muchos de los complejos donde las familias fueron relocalizadas se encontraban a distancias que no les permitieron seguir con sus rutinas de educación, transporte y trabajo. Los nuevos complejos en general no preveían otros servicios urbanos como establecimientos de educación, salud, transporte, equipamientos comunitarios (SUM, comedores, espacios verdes), continuidad de las fuentes de trabajo (como comercios o espacios para recuperadores), sostenibilidad y asequibilidad de las viviendas. Esto llevó a que las defensorías, acompañando la exigencia de las familias, promovieran reclamos judiciales y extrajudiciales, y requirieran, en repetidas ocasiones, precisiones sobre el estándar de habitabilidad de las viviendas para ser consideradas formalmente “soluciones habitacionales” a los efectos de medir el cumplimiento de las órdenes judiciales.

También hubo numerosos reclamos realizados por las familias y la defensa pública por reparaciones en viviendas que no se encontraban en condiciones de habitabilidad al momento de la entrega (y por tanto de relocalización de la familia), o bien por viviendas que cuando empezaban a habitarse mostraban serias deficiencias -sobre todo instalaciones

---

acciones de contingencia están destinadas a garantizar condiciones mínimas de habitabilidad y acceso a servicios básicos, así como también a los servicios urbanos y sociales, en el tiempo que transcurre hasta la concreción de soluciones definitivas en territorios, a fin de mitigar el riesgo socioambiental”.

44 “Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes”. Comité DESC de la ONU, OG N°4.

45 CSJN, 19/12/12, CONSID 6° d.

46 JFM, FSM 052000001/2013, res. 27/10/2014, 3° Consid.

sanitarias y de agua<sup>47</sup>. Estos reclamos fueron generando nuevos estándares de exigencia de control e inspección por parte de los organismos involucrados, sobre todo por parte de la ACUMAR<sup>48</sup>, con el acompañamiento de los organismos de defensa pública, a la hora de la entrega de la vivienda y los meses posteriores<sup>49</sup>.

En muchas ocasiones el JFM debió ordenar la reparación de estas deficiencias, tanto en las viviendas como en los complejos<sup>50</sup>. Sin

47 El propio JFM manifiesta que “este requerimiento, lejos de ser un hecho aislado, es una situación que se repite en prácticamente todos los procesos de relocalización realizados en este proceso. Por ejemplo, en relación con el estado de las viviendas correspondientes al Barrio Los Ceibos de La Matanza y Néstor Kirchner de Lanús (...)”. FSM 52000001/2013, 3/5/22, consid. 1ero.

48 JFM, C.MaR 01/05 “ACUMAR S/ Urbanización de Villas y Asentamientos precarios” del 30/10/14: “Se deberán extremar los controles por parte de la jurisdicción, la Autoridad de la Cuenca e, incluso, de los propios adjudicatarios a efectos de garantizar el buen estado de las viviendas a las que serán relocalizadas.”

49 FSM 52000001/2013, 3/5/22, Res I y II “I. Ordenar a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo que tome intervención en cada proceso de entrega de viviendas nuevas de acuerdo con los protocolos aprobados por el organismo, que deberá asegurar la revisión conjunta de todo vicio estructural o defecto de terminación en cada una de las unidades funcionales a entregar, de acuerdo con los estándares aquí previstos. II. Hacer saber a la ACUMAR que deberá convocar a los organismos de la Defensa Pública Oficial a dicho proceso a efectos de que, de considerarlo procedente, presten colaboración y realicen una adecuada protección de los intereses de sus representados.”

50 Ejemplos de ello resultan las resoluciones del Juzgado federal 2 de Morón de fecha 26/03/2018 que, en función del relevamiento realizado por el Equipo ordena la reparación de las viviendas y la provisión de servicios de agua y cloacas del Barrio Néstor Kirchner; de fecha 18/12/2019, que ordena al Municipio de Lanús un plan de acción y medidas a adoptar para llevar adelante la puesta en funcionamiento de los servicios básicos de luz, gas y agua para las referidas viviendas de la Calle Pellegrini; y de fecha 31/03/2022 que ordena a AySA la operatoria de las Plantas de tratamiento cloacal de los barrios “Los Ceibos” en La Matanza y “Néstor Kirchner” en Lanús, entre otras similares.

embargo, la cuestión demostró ser de difícil solución a nivel político. En ocasiones, ni siquiera se identificó adecuadamente al responsable de prestar el servicio o de cumplir con las órdenes de reparación. Las órdenes judiciales y procesos de seguimiento dispuestos por la autoridad judicial no han sido lo suficientemente fuertes para generar un cambio de rumbo general, más allá de algunas reparaciones puntuales en algunos barrios.

En su Protocolo de 2017, ACUMAR también dio cuenta de estos problemas, plasmando en el acápite 5 los “estándares mínimos de los proyectos de vivienda adecuada, infraestructura y hábitat”. El Protocolo también establece que los programas habitacionales y urbanos deben evitar impactos que conlleven un empobrecimiento o precarización de las redes de subsistencia de los afectados (punto 2.9) y que, por ende, se deben respetar las actividades comerciales y productivas ya existentes, como comercios o “actividades informales”.

En ese instrumento también se recepta el punto de la sustentabilidad económica de la vivienda (punto 2.8), diciendo que la misma requiere que los costos asociados al nuevo hábitat sean soportables por la población involucrada. Sin embargo, las empresas prestadoras no ofrecían un canal institucional adecuado para cumplir este estándar, quedando en responsabilidad de cada familia la posibilidad de tramitar un subsidio, objetivo muchas veces difícil de cumplir. Por eso, con trabajo conjunto de los tres equipos de defensa intervinientes (el Equipo Riachuelo de la DGN, la Defensoría Federal N°2 de Morón y el Equipo Riachuelo de la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), se llevó a sede judicial el reclamo colectivo referido a la sostenibilidad de las viviendas y se logró que todas las familias beneficiarias de viviendas en el marco de la causa sean beneficiarias de modo automático de “tari-

ner” en Lanús, entre otras similares.

fa social”. Ello fue ordenado por el JFM en el año 2021<sup>51</sup> y finalmente anunciado por ACUMAR<sup>52</sup> en 2022. A pesar de estos avances, los problemas de sostenibilidad siguen persistiendo, ya que la operatoria para la tarifa social colectiva ha demostrado deficiencias o porque, aun con tarifa social, los servicios resultan muchas veces inaccesibles o de imposible sostenimiento para las familias. Además, sobre todo en la CABA, se suma el costo de tener que sostener los consorcios y los pagos de las cuotas de la vivienda.

## X. Conclusiones

Partimos de una perspectiva de pensar el conflicto ambiental no como una mera ex-

presión de un problema global, sino como un conflicto socio-ambiental, en el que la desigualdad estructural explica las vulneraciones a derechos, tanto en sus causas, como en quiénes lo sufren. Los aportes críticos tanto de la Ecología Política Latinoamericana como del Derecho a la Ciudad nos sirven para prevenirnos de un discurso ambientalista global, deslocalizado, de un ecologismo “desenraizado”, que termina por institucionalizarse en un discurso de “sostenibilidad” que omite o relativiza la desigualdad estructural, un ambientalismo impuesto “de arriba hacia abajo” y “a todos por igual”. La EPL y el Derecho a la Ciudad nos advierten contra esta concepción del ambientalismo falsamente *naïf* y funcional a la reproducción de las desigualdades, y de ellos tomamos sus críticas.

Estamos posicionados como agentes institucionales de defensa de derechos, o aún más específicamente, del derecho al acceso a la justicia, acercando la voz de las personas concretas a espacios institucionales de gestión de conflictos. En el caso de nuestro equipo, como representantes de sujetos colectivos con problemas muy urgentes y concretos. Esto nos obliga a pensar el conflicto desde su integralidad, reconstruyendo las voces de los afectados con el trabajo transdisciplinario, y a entender la dimensión institucional de la gestión del conflicto como una de las tantas donde éste puede encontrar su expresión y solución. Esto implica que el ejercicio crítico que acompaña nuestra labor, debe dialogar y a veces ceder su protagonismo ante las demandas de la estrategia de garantizar un más efectivo y rápido acceso a los derechos.

Posicionados como agentes de acceso a la justicia y como funcionarios de instituciones de defensa de los derechos humanos, nuestro principal objetivo es que los procesos judiciales y sus sentencias tengan impacto en favor de la protección de derechos de las personas, particularmente de aquellas en situación de

---

51 “Habida cuenta de la coincidente preocupación tanto de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) como de los organismos de la defensa respecto de las dificultades de los afectados para gestionar y obtener los subsidios al consumo de los servicios públicos esenciales (...) corresponde buscar mejores soluciones para su abordaje. Así las cosas, toda vez que la pobreza y la situación de riesgo de las personas involucradas se encuentra acreditada, ponderando asimismo el alto porcentaje de niños que componen tales grupos humanos, por cuyo interés superior debo velar, es que solicitaré al Estado Nacional para que con intervención de los Ministerios, empresas prestatarias de servicios públicos y Entes Reguladores que estime corresponder, aborden en forma conjunta la particular problemática aludida y presenten en el plazo de 30 días alternativas que les permitan afrontar la cancelación de tales facturas sin que ello altere aún más la ecuación económica familiar.” (FSM 52000001/2013, 10/4/18) y “SOLICITAR a los Entes Reguladores de Gas, Energía y Agua que de modo automático incorporen a los beneficiarios de viviendas en el marco de la presente como “beneficiario de tarifa social”” (FSM 52000001/2013, 16/12/21).

52 Resolución ACUMAR 71 / 2022: “ARTÍCULO 1°. - Inclúyase en forma colectiva como beneficiarias de la “Tarifa Social” a las familias relocalizadas o urbanizadas con servicios regularizados, las que serán identificadas por ACUMAR, en el marco del Programa de Relocalización de Villas y Asentamientos, a fin de hacer efectivo en forma inmediata el beneficio dispuesto por orden judicial”.

vulnerabilidad (Ley 27.149, art. 1º). Sin embargo, la “medición” de ese impacto no es fácil. Por lo general las perspectivas, aún críticas, lo hacen repitiendo un sesgo jurídico-céntrico, contrastando los fines manifiestos de la sentencia con su impacto pretendido. Pero siguiendo la propuesta de un abordaje transdisciplinario que vaya “más allá” del derecho, debemos analizar otro tipo de efectos de los procesos judiciales estructurales, que no surgen únicamente de contrastar la sentencia, sino de la interacción institucional que se despliega en el tiempo y en el espacio, entre las agencias judiciales, las agencias de gobierno, los territorios, y los sujetos individuales y colectivos que los pueblan.

Decíamos párrafos atrás que la intensidad de la dimensión dialógica de una sentencia no depende solo del tipo de decisiones que toma el tribunal (contenido, medidas y seguimiento) sino fundamentalmente de tipo de procesos participativos que se desarrollan a partir del proceso judicial, pero muchas veces por fuera de las decisiones judiciales -e incluso *inicialmente por fuera* del expediente judicial-.

En el caso de la Causa Riachuelo, el proceso judicial es fuertemente dialógico aun cuando el esquema de seguimiento decidido por la CSJN ha sido extremadamente débil.

La participación activa de las comunidades afectadas a través de los organismos de defensa y de otras organizaciones ha logrado incidir de hecho en el seguimiento de la sentencia, logrando nuevas decisiones judiciales que incorporan perspectivas y reclamos de los afectados y que provocaron efectos importantes que inicialmente no estaban planteados en el proceso judicial. Hemos desarrollado en este texto algunos ejemplos: 1) el cambio de paradigma urbano que se desplazó de la predominancia de la “erradicación” de los barrios de la sirga, a la “relocalización”, y luego a la “reurbanización” de los barrios vulnerables; 2) la constitución de instancias participativas como las me-

sas de trabajo; 3) la incorporación de la etapa del “mientras tanto” para resolver afectaciones urgentes de acceso a derechos y 4) la consideración de las condiciones de *habitabilidad* de las viviendas, incluyendo no solo los servicios públicos sino también los servicios urbanos. Estos cambios, asimismo, han tenido otros efectos, como el establecimiento de estándares y protocolos que han sido incorporados también en el proceso judicial.

En definitiva, en estas causas judiciales estructurales que se prolongan en el tiempo, se producen disputas políticas, en un proceso dialógico que no es siempre formal, lineal ni armónico, sino que es contradictorio, tenso y muchas veces caótico. La incorporación al análisis de los efectos tanto materiales como simbólicos, directos e indirectos, no sólo de la sentencia, sino del proceso en general, visibiliza que las decisiones judiciales están atravesadas por disputas de sentido respecto al rumbo de la causa judicial, al status jurídico de los sujetos como sujetos de derechos, a los roles de las instituciones judiciales y de gobierno, a la integración urbana de los barrios y su gente o su exclusión.

Lo que ocurrió tras la sentencia del año 2008 no es meramente un proceso judicial de seguimiento, sino una variedad de procesos políticos complejos que, a lo largo del tiempo, intervienen y son intervenidos por el espacio judicial. Es allí donde encontramos una riqueza analítica que nos abre puertas para pensar que la efectividad en el acceso a derechos no se desprende sólo de la sentencia tal como fue pensada y escrita sino, principalmente, de las transformaciones que se dan a lo largo del proceso a partir de la lucha e incidencia de las comunidades afectadas.

## Bibliografía

Acselrad, Henri. 2017. “Génesis y configuración de las luchas por justicia ambiental en

Brasil”. En: *Ecología política latinoamericana. Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*, coordinado por Héctor Alimonda et al, 231-257. Buenos Aires: CLACSO.

Alimonda, Héctor; Catalina Toro Pérez y Facundo Martín (coordinadores). 2017. *Ecología política latinoamericana. Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*. Buenos Aires: CLACSO.

Bercovich Luciana, Garone Noelia, Tarbuch Laura y Ureta Facundo. 2014. “La participación de los afectados en el “Caso Mendoza”: un derecho en construcción”. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA, La Causa Mendoza: La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna*, Año 4, N°6.

Burgos, Martín e Ignacio Sabatella (coordinadores). 2023. *Desarrollo y Ambiente: Problemas y debates desde la periferia*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Carrión, Fernando y Manuel García. 2019. “Introducción”. En: *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*, coordinado por Fernando M. Carrión y Manuel Dammert-Guardia. Ecuador: CLACSO.

Chellilo, Mauro; María Julia López; Laura Royo; Ignacio Sagasti y Agustín Territoriale. 2014. “El ‘Qué’. Las relocalizaciones en el marco de la causa Riachuelo y el derecho a la ciudad”. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA, La Causa Mendoza: La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna*, Año 4, N°6.

Corti Horacio. 2014. “Editorial”. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la*

*CABA, La Causa Mendoza: La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna*, Año 4, N°6.

Cravino, Cristina. 2004. “El barrio concebido como comunidad: Reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales”. *Cuaderno Urbano*, N°4. Resistencia: Universidad del Noreste.

Lefebvre, Henri. 1978. *De Lo Rural a lo Urbano*. Barcelona: Cultura Libre.

Leff, Enrique. 2017. “Las Relaciones de Poder del Conocimiento en el Campo de la Ecología Política”. En: *Ecología política latinoamericana. Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*. Coordinado por Héctor Alimonda et al, 129,166. Buenos Aires: CLACSO.

McCann, Michael W. 1994. *Rights at Work; Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago: Chicago University Press.

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

Perales Miranda. 2016. “La Cuenca Social como Aproximación Sociológica a las Intervenciones en Cuentas Hídricas” en *Revista Temáticas Sociales* [online], n.39, 221-240, Instituto de Investigaciones Sociológicas, Universidad de San Andrés: Bolivia (<http://repositorio.umsa.bo/xmlui/handle/123456789/16330> última consulta julio de 2023).

Möhle, Elisabeth y Daniel Schteingart. 2021. “Hacia un ecodesarrollismo latinoamericano”. *Revista NUSO* N°295. (<https://nuso>.

[org/articulo/hacia-un-ecodesarrollismo-latinoamericano/](https://doi.org/articulo/hacia-un-ecodesarrollismo-latinoamericano/), última consulta 23/05/2023).

Pérez Matos, Nuria Esther y Emilio Setién Quesada. 2008. “La interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad en las ciencias: una mirada a la teoría bibliológico-informativa”. *Revista ACIMED*, v.18 n.4. Ciudad de La Habana.

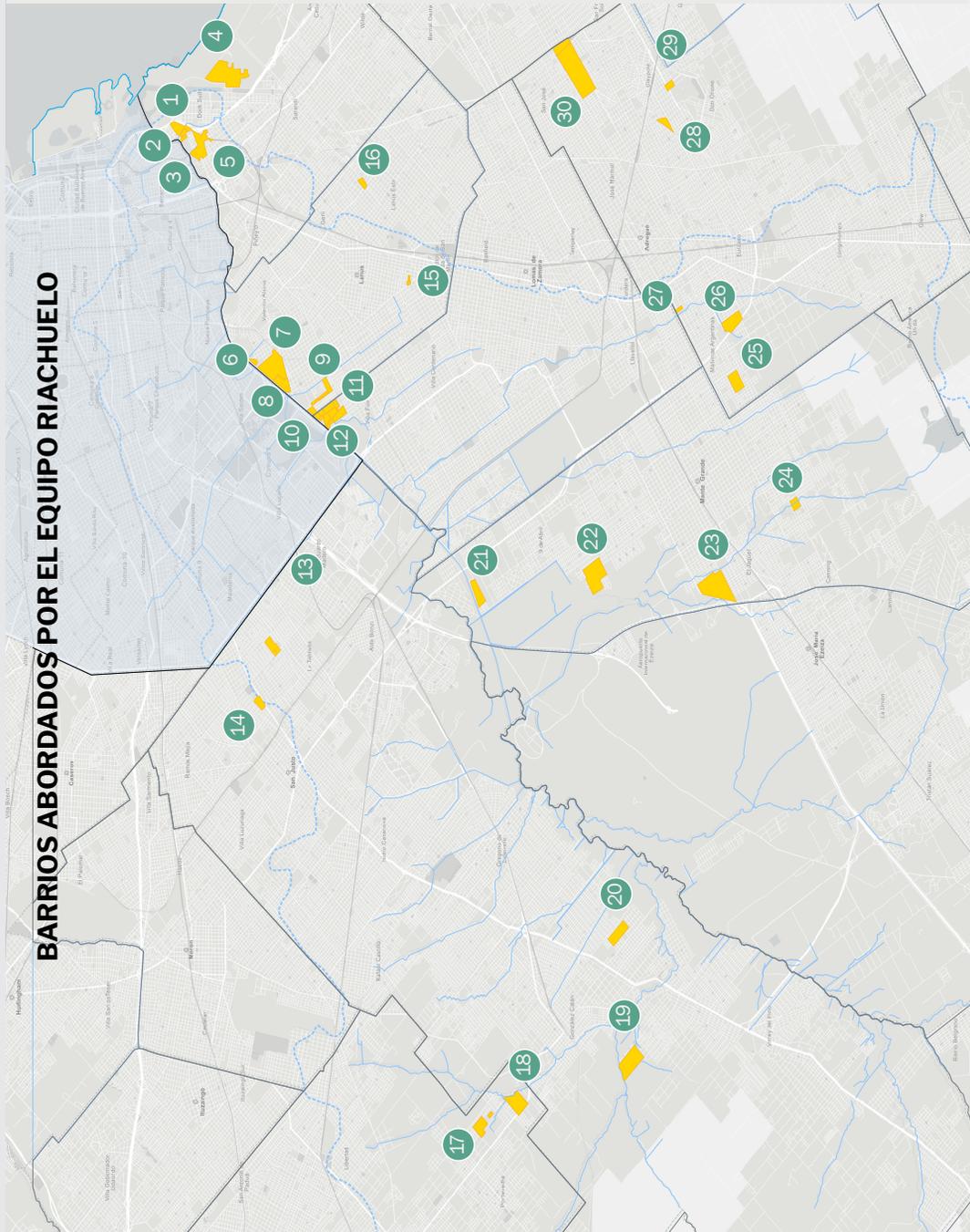
Rodríguez Garavito, César. 2013. “Más allá de la Jurisprudencia: El impacto de los fallos sobre derechos sociales”. En *Teoría y Jurisprudencia de los derechos sociales*. Ed. Malcolm Langford. Bogotá: Siglo del Hombre.

Shellenberger, Michel. 2020. *No hay Apocalipsis: Por qué el alarmismo ambiental nos perjudica a todos*. Barcelona: Ediciones Deusto.

Santos, Boaventura de Sousa. 2010. *Descolonizar el saber-reinventar el poder*. Montevideo: Trilce.

Sigal, Martín; Julieta Rossi y Diego Morales. 2017. “Argentina: implementación de casos colectivos” En: *La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento*, coordinado por Malcolm Langford, César Rodríguez Garavito, Julieta Rossi, 172-217. Bogotá: De Justicia.

# BARRIOS ABORDADOS POR EL EQUIPO RIACHUELO



- 1 Isla Maciel - AVELLANEDA
- 2 Barrio Alianza (VN) - AVELLANEDA
- 3 Conjunto Pelegrini - AVELLANEDA
- 4 Villa Inflammable - AVELLANEDA
- 5 Villa Tranquila - AVELLANEDA
- 6 Barrio Nestor Kirchner (VN) - LANÚS
- 7 Villa Jardín - LANÚS
- 8 Fabricaciones Militares (VN) - LANÚS
- 9 ACUBA (VN y barrio) - LANÚS
- 10 de Enero - LANÚS
- 11 Campo Unamuno (9 barrios) - LOMAS DE ZAMORA
- 12 La Herradura (VN) - LOMAS DE ZAMORA
- 13 Las Antenas (VN y barrio) - LA MATANZA
- 14 Santos Vega (VN y barrio) - LA MATANZA
- 15 Villa Talleres - LANUS
- 16 La Maquinita - LANUS
- 17 Juancito - MERLO
- 18 Las Torres - MERLO
- 19 Barrio Nicole - LA MATANZA
- 20 Los Ceibos (VN) - LA MATANZA
- 21 Barrio Sarmiento - ESTEBAN ECHEVERRIA
- 22 9 de Enero - ESTEBAN ECHEVERRIA
- 23 San Ignacio/La Morita - ESTEBAN ECHEVERRIA
- 24 Montecario (VN) - ESTEBAN ECHEVERRIA
- 25 Barrio Lindo (VN) - ALTE. BROWN
- 26 La Cumbre - ALTE. BROWN
- 27 Arroyo del Rey - ALTE. BROWN
- 28 Saenz - ALTE. BROWN
- 29 Medalla Milagrosa - ALTE. BROWN
- 30 14 de Noviembre - ALTE. BROWN

**REFERENCIAS**  
VN: Vivienda Nueva

