



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**

# El fallo “Mendoza” en la Ciudad de Buenos Aires. Balance a quince años de una sentencia emblemática

## Ana Lanziani

*Secretaria de primera instancia, Coordinadora de la Secretaría de Hábitat N° 1 del Ministerio Público de la Defensa del Poder Judicial de la CABA. Abogada (UBA) con orientación en Derecho Público y Derecho Penal. Magister en Negocios y Relaciones Internacionales FLACSO. Email: alanziani@mpdefensa.gob.ar*

## Laura Royo

*Abogada (UBA). Magíster en Políticas Sociales (UBA). Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (UBA). Docente de la Facultad de Derecho (UBA-UNLP). Investigadora adscripta del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”. Integrante de las Secretarías Letradas de Hábitat N°1 y N°2 del Ministerio Público de la Defensa del Poder Judicial de la CABA. E-mail: lroyo@mpdefensa.gob.ar*

## I. Introducción

En 2023 se cumplen quince años desde el dictado de la sentencia de la causa Mendoza<sup>1</sup> por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN), la que resultó un hito en materia ambiental ya que abarca una de las cuencas hídricas más grandes y más contaminadas del mundo.

La Cuenca Matanza-Riachuelo ocupa una superficie aproximada de 2047 km<sup>2</sup> e involucra catorce municipios de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA en adelante). En la Cuenca viven 4.571.056 personas, lo que representa más del 10% de la población de la República Argentina; implica una alta densidad poblacional en una pequeña parte del territorio nacional; y significa un severo impacto sobre el ambiente (ACUMAR 2023)<sup>2</sup>. Además, se trata de la zona

<sup>1</sup> Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/el Estado nacional y otros s/ daños y perjuicios - daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-riachuelo” causa m. 1569. XL. disponible en <http://www.cij.gov.ar/riachuelo.html>

<sup>2</sup> Página web ACUMAR. <https://www.acumar.gob.ar/caracteristicas-cuenca-matanza-riachuelo/#:~:text=En%20la%20Cuenca%20viven%204.571,severo%20impacto%20sobre%20el%20ambiente>. Fecha de último acceso: 10/7/2023

más urbanizada e industrializada del país. De la población de la Cuenca, más de la mitad carece de acceso a un sistema de cloacas; una tercera parte no posee acceso al agua potable, y alrededor de 500.000 residen en asentamientos sumamente precarios sobre el margen del río (Merlinsky, Tobías 2021, 23).

Si bien la materia central de la condena al Estado nacional, provincial y de la CABA en la causa Mendoza estuvo centrada en la afectación al derecho a la salud colectiva y al derecho al ambiente sano, lo cierto es que la ejecución del fallo y las acciones de política pública implicadas significaron una diversificación de ejes de intervención<sup>3</sup>. Dentro de estos ejes se hizo evidente la necesidad de intervenir en las condiciones en las que residen miles de familias a la vera del Riachuelo. La problemática habitacional apareció, así, como una cuestión colateral, esencialmente a partir del insoslayable déficit en la Cuenca, que arrojó a vastos sectores de la población a vivir en tierras contaminadas linderas al Riachuelo.

Para el caso de CABA, esta causa afecta a vecinos que viven sobre las márgenes del Ria-

chuelo en la Villa 21 24, una de las villas más grandes de la CABA; la Villa 26, y los asentamientos Luján, Magaldi, El Pueblito y Lamadrid. Sólo en esta ciudad, a los efectos de esta causa judicial, se encontraban censadas en el año 2011 unas 2386 familias. A la fecha -en cumplimiento del fallo judicial- se han mudado a viviendas nuevas construidas en forma de complejos habitacionales de propiedad horizontal a cerca de 1700 familias<sup>4</sup>, pero luego de 15 años de proceso, de acuerdo a actualizaciones censales realizadas por el propio Gobierno de la CABA, se estima que más de 1200 familias esperan su mudanza a vivienda nueva o la reurbanización de su barrio.

A partir del año 2011 el eje habitacional empezó a tomar relevancia en esta causa y se hizo indispensable la necesidad de muchos vecinos de la CABA, habitantes de los márgenes del Riachuelo, de contar con patrocinio y asesoramiento para hacer efectivos sus derechos. Es en este momento que el Ministerio Público de la Defensa del Poder Judicial de la CABA (en adelante MPD), decidió conformar un equipo interdisciplinario para acompañar el proceso colectivo que implica la causa Riachuelo, así como también a las más de 2000 familias en su reclamo individual.

La ejecución de esta sentencia ha mostrado, luego de quince años, las limitaciones y desafíos tanto del litigio en sí como de las políticas públicas que se han venido implementando. Es por eso que en este artículo se expondrán lo que este Ministerio Público

3 En particular, la Corte Suprema estableció una serie de mandas judiciales, las que se fueron precisando a lo largo del proceso judicial y que se sintetizan de esta manera: i) información pública; ii) contaminación de origen industrial; iii) presentación en forma pública, actualizable trimestralmente, del estado del agua y las napas subterráneas, además de la calidad del aire; vi) proyecto de reconversión industrial y relocalización en el marco del acta acuerdo del plan de acción conjunta para la adecuación ambiental del polo petroquímico Dock Sud; v) convenio marco Subprograma Federal de urbanización de villas y asentamientos precarios; vi) saneamiento de basurales, comprensivo de medidas necesarias para impedir que se sigan volcando residuos en los basurales y concretar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU); vii) limpieza de márgenes de río; viii) expansión de la red de agua potable; ix) desagües pluviales; x) saneamiento cloacal; y xi) Plan Sanitario de Emergencia. Resolución del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N°2, Dr. Rodríguez, 27 de noviembre de 2020.

4 Al día de la fecha se han realizado mudanzas a los siguientes complejos habitacionales: Complejo Carlos Mujica (Comuna 8), Complejo Habitacional San Francisco, Complejo Habitacional Piletones, Complejo Habitacional Mundo Grúa, Complejo Habitacional Osvaldo Cruz, Complejo Habitacional Alvarado, Complejo Habitacional Orma, Complejo Habitacional Luzuriaga, Complejo Habitacional San Antonio, Complejo Habitacional Santiago de Compostela, Complejo Habitacional Valparaiso.



identifica, en relación al aspecto del fallo en el que tiene incidencia, los principales obstáculos para el avance en el cumplimiento de los objetivos planteados en la sentencia del 8 de julio de 2008.

## II. Una causa judicial que prometía ser “de vanguardia” hoy está estancada. Ejes obstaculizantes

La intervención de la CSJN y el dictado de la sentencia generaron una enorme expectativa en la comunidad jurídica, política y académica, y también tuvo su correlato en expectativas en la población que habita el territorio afectado. Lamentablemente, a quince años de esa sentencia, la realidad muestra incumplimientos, injusticias y un proceso que no encuentra rumbo.

El mismo juzgado de ejecución de Morón ha enfatizado en diversas resoluciones la necesidad de adoptar medidas tendientes a agilizar los procesos ya que, según estimaciones de la Autoridad de Cuenca (ACUMAR), en función de los distintos retrasos, la totalidad de las soluciones habitacionales comprometidas para el cumplimiento del fallo estarían finalizadas recién en 2049<sup>5</sup>. Asimismo, el referido tribunal ha reaccionado frente a la inexistencia de un sistema de medición idóneo para comparar el punto de partida de la causa con el estado actual y mucho menos con algún momento específico en que el fallo pueda darse por cumplido<sup>6</sup>.

En materia habitacional en la CABA -y a pesar de algunos años que mostraron cierto dinamismo- el proceso de cumplimiento del fallo se encuentra actualmente estancado. Aún restan más de 1200 familias que esperan su so-

lución habitacional definitiva en la ciudad con más presupuesto del país. Algunas familias fueron mudadas a departamentos nuevos sin que se mejoren las condiciones ambientales para mejorar su calidad de vida (por ejemplo, familias mudadas al Complejo habitacional Mugica<sup>7</sup>); no se ha avanzado en el proceso de urbanización que debía seguir al proceso de relocalización (obligación de cicatrización) -esto es: el mejoramientos de viviendas que no serán mudadas a viviendas nuevas y su conexión a servicios públicos de calidad (Villa 21 24, Luján, Pueblito y Magaldi)-; la sustentabilidad de los complejos habitacionales a donde fueron mudadas las familias sigue siendo un problema sin abordar (sostenimiento de tarifas de servicios, expensas, mantenimiento de edificios, etc.); y a esto se suma la inexistencia de políticas públicas enfocadas en la continuidad de las actividades productivas que los vecinos tenían antes de su mudanza.

En este marco, pueden señalarse al día de hoy dos limitaciones que obstaculizan fuertemente el proceso en lo que refiere a los habitantes de la vera del riachuelo y afectados directos de esta causa judicial en la CABA: a) la elección de un deficiente ordenador como el camino de sirga y b) la falta de participación de los vecinos afectados. A continuación, se describirán ambos.

### II. a. La elección de un deficiente ordenador para el eje habitacional en la ejecución de la sentencia: el camino de sirga

La sentencia de la CSJN en 2008 ordenó, entre otras cuestiones, que todas las acciones

5 Resolución Juzgado Federal de Morón N°2 del 30 de junio de 2023.

6 Resolución Juzgado Federal de Morón N°2 del 30 de marzo de 2022.

7 Sobre las pésimas condiciones del CU Mugica ver: Marquéz, de Monasterio y Varela (2021) e “Inspección ocular y consulta a residentes del Complejo Urbano Padre Mujía (Comuna 8 CABA) CFP 298/2013/20/3 “Legajo 3 Actor Civil GCBA s/legajo de actuaciones complementarias / peticiones en trámite ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional Nro 12 Secretaría 24.



que se implementaran debían mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca. Como ya se explicó, las condiciones en las que residen miles de familias a la vera del Riachuelo no constituyeron en sí el eje central del fallo. A partir de 2011 los jueces de ejecución utilizaron la figura del camino de sirga<sup>8</sup> para ordenar la relocalización de miles de familias viviendo sobre la margen del río y así lograr que los condenados presenten un plan y comiencen a planificar respuestas habitacionales. Ello, en el marco de cumplir la manda de saneamiento del Riachuelo, en cuanto al curso del agua y a la liberación de las márgenes del río y no como un objetivo del fallo en sí mismo. El camino de sirga se volvió, así, el eje ordenador, incluso por sobre cualquier análisis de riesgo en la salud de la población. Aquellos que habitaban sobre los primeros 35 metros cercanos al curso del agua debían ser relocalizados garantizándoles una solución habitacional definitiva. La relocalización se limitó así, en la CABA, a una mudanza a una vivienda nueva.

Hoy, a mediados de 2023, hay muchísimos incumplimientos pero, además, el tiempo incurrido ha marcado que la intervención estatal debe ser integral en términos de los múltiples derechos afectados. Claramente el camino de sirga no resulta un ordenador eficiente para este tipo de intervención (Duacastella 2019, 240)

Desde el MPD se viene puntualizando la necesidad de que el Gobierno de la CABA (en adelante GCABA), en el cumplimiento de esta sentencia, aborde el proceso social que implica la mudanza y la multiplicidad de derechos involucrados. En particular, junto a las representaciones barriales, el MPD ha venido sosteniendo la necesidad de que las relocalizaciones se realicen cerca del centro de vida de los vecinos -es-

cuelas, centros de salud, medios de transporte etc.-; la necesidad de que no se afecten las actividades productivas de los vecinos afectados; que se aborden cuestiones de gestión del suelo y se ordene el territorio que permanece; que se gestione su uso y se provea de servicios públicos al igual que el resto de la ciudad.

Siendo que en la CABA se decidió mudar a muchas familias a complejos habitacionales, es necesario que se trabaje en la implementación de políticas públicas que fortalezcan este proceso y lo vuelvan sostenibles para estas familias. La sostenibilidad de esas viviendas nuevas entregadas requiere una multiplicidad de abordajes que fueron cambiando a lo largo de los años. Por ejemplo, la incidencia de las tarifas de servicios públicos ha crecido fuertemente en los últimos años a raíz de los sucesivos aumentos, así como las dificultades de mantener los edificios en un contexto de pandemia, de empobrecimiento de la población y la pérdida de sus actividades productivas como consecuencia de la relocalización<sup>9</sup>. Es por ello que los vecinos han sostenido fuertemente la necesidad de abordar las relocalizaciones en un contexto más amplio de oferta de políticas públicas.

Por otro lado, las dificultades en los procesos de relocalización a vivienda nueva y la demora en la construcción en nuevos terrenos que den respuesta a las soluciones habitacionales pendientes ponen en discusión esta respuesta estatal como única alternativa a la mejora en la calidad de vida de los habitantes linderos al Riachuelo. En el mismo sentido, los propios condenados se han expresado. ACUMAR, en su Protocolo de relocaliza-

8 Instituto receptado en el Viejo Código Civil artículo N°2639. Luego reemplazado por el art 1974 del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación.

9 El GCABA ha iniciado en 2023 la discusión de una operatoria de locales comerciales. Cabe recordar que solo 2 de los 11 complejos habitacionales entregados para la sirga en CABA cuentan con locales comerciales (Complejo urbano Alvarado y Orma I). Sin embargo, no se han desplegado otras estrategias complementarias para aquellos vecinos que la opción local no se corresponde con su actividad.

ción (2017) y en el Documento base para la Audiencia Pública celebrada en el año 2022 (ACUMAR 2022), sostiene la necesidad de priorizar la política pública de urbanización sobre la de mudanza a vivienda social.

En particular, para la Villa 21-24 la “presión” de pensar un barrio de una manera integral e integrado a la ciudad viene desde el territorio. En particular desde el río y sin ninguna planificación estatal más allá de la obra de agua y cloaca (que es un hito en la historia del barrio y que fuera impulsada por la misma causa “Mendoza”<sup>10</sup>) para el día que finalmente todas las familias censadas puedan ser relocalizadas. Esta presión se ha cristalizado en la discusión en diversas mesas de trabajo y posterior aprobación por el Directorio del Instituto de la Vivienda de la CABA de la Operatoria de Operatoria para Relocalizaciones Internas y Rehabilitación de Viviendas Existentes (mejoramientos) (IVC 2019)<sup>11</sup>.

Por su parte, los asentamientos Luján, Magaldi y el Pueblito esperan el cumplimiento de su urbanización no solo desde el diseño del Plan Integral del Saneamiento de la Cuenca (PISA) sino desde la sanción de la ley que así lo ordena<sup>12</sup>. El asentamiento Lamadrid espera ser parte del barrio de la Boca también, con algunos arreglos de emergencia realizados y relocalizaciones externas, pero sin ninguna operatoria que dirija

el proceso ni vivienda construida aún para la relocalización de sus habitantes.

En la actualidad y frente a un proceso absolutamente obturado por la falta de viviendas nuevas; con un camino de sirga incompleto y construido de a tramos; con grandes sectores de los barrios que vieron empeoradas sus condiciones de habitabilidad luego de múltiples mudanzas en distintos tiempos sin intervenciones integrales en el territorio, resulta preocupante la inexistencia de un plan de ordenamiento urbano con obras de mejoramientos de viviendas en ninguno de los barrios de la sirga. Hoy, desesperadamente, se esperan los mejoramientos de viviendas y los arreglos de emergencia para el “mientras tanto” pero sobre todo se ansía que desde el río lleguen aires de reurbanización e integración urbana con el resto de la Ciudad.

Tras quince años de trabajo, el eje del camino de sirga se ha vuelto insuficiente ya que mejorar la calidad de vida requiere de manera imprescindible que se mejoren las actuales condiciones de hábitat y vivienda de los residentes de la Cuenca, y que se puedan organizar las prioridades de política pública en el territorio de otro modo. Aquí los desafíos son muchos pero, principalmente, el acceso a la ciudad y la sustentabilidad son los principales ejes a trabajar para que la causa judicial haga mella en enriquecer la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca.

Para ello deben pensarse un cúmulo de políticas públicas interrelacionadas en las que deben intervenir necesariamente múltiples ministerios y agencias estatales por la multiplicidad de afectaciones de derechos humanos involucrados que requieren respuestas diversas y complejas, pero sobre todo coordinadas.

## II. b. Falta de participación de los vecinos afectados

En 2008 la Corte, en su sentencia, utilizó un sistema en su momento innovador que habilitó la participación ciudadana en el control

10 Proyecto para la expansión de la red de provisión de agua potable y recolección de desagües cloacales y pluviales en los Barrios Tres Rosas y San Blas, Villa 21-24 ejecutado mediante Préstamo BIRE, Convenio de Préstamo 7796-AR Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, a través de la Unidad Coordinadora General del Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza Riachuelo (UCGP) y a cargo de la empresa POSE S.A.

11 IVC Operatoria para Relocalizaciones Internas y Rehabilitación de Viviendas Existentes - Camino De Sirga de la Villa 21-24. ACDIR-2019-5248-GCABA-IVC. EX-2019-12880574-GCABA-IVC.

12 Ley CABA N° 5486/15.

del cumplimiento del PISA y del programa fijado en la sentencia mediante la conformación de un Cuerpo Colegiado integrado por los representantes de las organizaciones no gubernamentales que intervienen en condición de terceros interesados, bajo la coordinación del Defensor del Pueblo de la Nación. Hoy, después de todos estos años, sin un Defensor del Pueblo nombrado desde el año 2009 y un Cuerpo Colegiado fragmentado y sin incidencia territorial, puede afirmarse que el mecanismo ideado para la vigilancia del cumplimiento del fallo ha demostrado su debilidad, al punto de encontrarse señalado incluso por el Cuerpo Colegiado, la Procuración General de la Nación y la Defensoría General de la Nación<sup>13</sup>.

Lamentablemente, en estos quince años de proceso ha estado ausente la voz de los afectados como parte en el expediente<sup>14</sup>. Esto ha significado que todo el proceso se ha planificado sin la participación plena de estos vecinos y vecinas afectados por el caso Mendoza. Desde el MPD de la CABA la exigencia de la participación plena de los vecinos en este proceso judicial que los afecta tan profundamente ha sido un reclamo desde el comienzo, sin que hasta la fecha se haya reconocido cabalmente este derecho básico. Los afectados han visto sistemáticamente negada su plena participación desde

la alegación de que no son parte del proceso, situación agravada por el hecho de que tampoco cuentan con las herramientas para excluirse de las consecuencias de éste, quedando en un lugar donde sus derechos se ven afectados sin tener vías de tutela judicial efectiva.

Este reclamo de ocupar un lugar más protagónico dentro de una causa judicial que decide aspectos sustanciales de su vida ha sido el principal eje de trabajo del MPD CABA en estos años de trabajo. A lo largo del tiempo, los afectados han ido generando y obligando a la creación de distintos espacios de participación, pero aún hoy el espacio de intervención de los afectados de la contaminación sigue siendo un objeto de disputa en este proceso judicial.

Los múltiples problemas de este modelo de gestión sin afectados han erosionado las bases mismas del proceso en el territorio y generaron una activa movilización social en pos de redefinir criterios que orientan la causa. En un comienzo, los afectados y sus patrocinantes fueron considerados como “obstáculos”<sup>15</sup>, o en el mejor de los casos objetos de tutela con necesidad de una intervención paternalista de parte del juez delegado<sup>16</sup>, lo que va a contra mano de la postura de los afectados, que han mostrado siempre su voluntad de ser “parte de la solución y no del problema”.

La falta de reconocimiento y la importancia que tomó la causa judicial en la gestión del territorio en el que habitan motivó a los afecta-

13 CSJ 1569/2004, 5/11/2020, 25/03/2021 y 30/6/2021.

14 La CSJN, en su sentencia del 20 de marzo de 2007, declara definitivamente integrado el “frente activo” con los demandantes y los terceros cuya actuación había sido admitida y previno que no haría lugar a ninguna petición de ningún sujeto que pretendiese incorporarse en tal condición a las actuaciones. Que indica que la litis se encontraba suficientemente representada la condición de afectados y/o interesados en cuanto al daño colectivo en cuanto a los sujetos que tomaron intervención, y que debían adoptarse las medidas ordenatorias que impidieran planteos dilatorios que frustraran la apropiada decisión del caso en un proceso de inusitada trascendencia en que se ejercía la misión jurisdiccional más elevada de la Corte Suprema.

15 Resolución del juez Armella del 2 de mayo de 2011.

16 Ello surge con claridad de la Resolución del juez delegado del 22 de febrero de 2011, donde instruye orientar las acciones de las administraciones condenadas en dos sentidos: un “Vértice Legal”, que los “concientice” sobre la obligatoriedad de la sentencia y un “vértice social” que les informe que estas acciones son en su beneficio. Como puede verse, la participación de los afectados queda absolutamente reducida a ser objetos destinatarios de política pública. En el Expte N°25/09 “ACUMAR/s urbanización de villa y asentamientos precarios” del juzgado Federal de Quilmes.

dos a iniciar un camino organizativo colectivo a través de cuerpos de representantes por barrio para intervenir efectivamente en el devenir de la causa como de las políticas públicas adoptadas a consecuencia de esta y que los afecta directamente. Esta presión colectiva tuvo su correlato en distintas resoluciones judiciales.

La Corte, en función de distintas presentaciones, resolvió el 19 de diciembre de 2012 que los afectados tienen

el derecho a participar en las decisiones que las autoridades encargadas adopten en el curso del proceso de reubicación” (considerando 6) y luego establece “Que ante esta nueva distribución de competencias, el tribunal estima necesario recordar que en todos los casos deberá asegurarse la debida participación procesal de quienes invoquen, conforme a derecho, la calidad de afectados...” (considerando 7).

A partir de ello, si bien su voz ha tenido relativamente más peso con el paso de los años (inclusive varios funcionarios judiciales han asistido a mesas de trabajo y sostienen diálogo fluido con los afectados y con el MPD de CABA), su condición procesal sigue siendo informal y reviste precariedad. De hecho, no se les permitió expresarse en la última audiencia pública convocada por la CSJN en noviembre de 2018 ni se les permite realizar presentaciones autónomas en la ejecución de la sentencia. En esta misma resolución, luego de un fuerte activismo de los afectados y la intervención en la audiencia pública de octubre de 2012 del entonces Defensor del Pueblo de la Nación, el tribunal reconoció e incorporó algunos estándares básicos al establecer que una relocalización es adecuada siempre que se asegure la existencia y disponibilidad de servicio públicos, la salud, la educación y la seguridad<sup>17</sup>.

17 “(...) deberá preservarse apropiadamente el dere-

En este mismo sentido, luego se encontraron reconocimientos sustanciales en resoluciones del juez delegado de Morón, Dr. Rodríguez; por ejemplo, la del 27 de octubre de 2014, en donde hizo un desarrollo de las distintas etapas del proceso de relocalización con sus características y sostuvo que “no creo que la relocalización se agote en la mudanza de un grupo de personas de un lugar a otro y, mucho menos, que ello “per se” implique la mejora de la calidad de vida que persigue la manda”<sup>18</sup>.

A ello le siguió, durante el 2017, la auspiciosa elaboración por parte de ACUMAR (2017) del “Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo”, cuya implementación es parte de la nueva agenda a construir en la gestión del caso y en cuyo marco se elaboraron las nuevas operatorias que rigen la liberación del camino de sirga para la Villa 21-24, que regirán las discusiones de operatorias para el asentamiento Lamadrid y las urbanizaciones pendientes para el resto de los barrios.

Esta misma presión ha impulsado también que, a través de buenos oficios de varios funcionarios judiciales que llevan adelante la ejecución de la causa judicial, se crearan espacios informales de participación y canalización de reclamos sin que se hayan formalizado espacios de participación robustos dentro del proceso.

En este recorrido se han logrado una serie de reconocimientos parciales que merecen ser destacados:

1) los delegados y vecinos, con el acompañamiento del MPD, han impulsado la consti-

cho de todas las personas relocalizadas a acceder, en las nuevas inmuebles que habitaren, a los servicios públicos esenciales, a la educación, salud y seguridad”. (Consid. 6 inc. d in fine).

18 Expte. FSM 52000001/2013 “ACUMAR s/ Urbanización de Asentamientos Precarios” juzgado Federal N°2 de Morón.

tución y posterior institucionalización de las “Mesas de trabajo” no solo para los barrios sino también para los complejos habitacionales de vivienda nueva. Estas mesas luego fueron formalizadas mediante Protocolos para los procesos de relocalización del IVC (2015) y ACUMAR (2017) para discutir, diseñar y supervisar las políticas públicas que atañen a cada uno de los territorios. El funcionamiento de mesas de trabajo con participación de vecinos e instituciones fue homologado por el juzgado de ejecución de Morón, quien ha exigido cierta regularidad, ha participado de varias de ellas y ha tomado numerosas resoluciones judiciales con base a la información que la jurisdicción informaba en estas Mesas de trabajo. Por otro lado, estas mesas, con activa participación del MPD, han sido los espacios donde se discutieron y posteriormente se aprobaron numerosas normativas que ordenaron los procesos de relocalización en particular en la Villa 21-24 (Operatorias de relocalización y adjudicación de viviendas Nuevas, Operatorias de rehabilitación de vivienda definitivas y emergencias, etc.).

2) los afectados a través de numerosos informes y denuncias presentados por el MPD tanto ante los jueces delegados como ante la CSJN han alertado de las distintas problemáticas que se viven en los territorios. Estos aportes han sido la manera mediante la cual el expediente se mantuvo conectado con el territorio. Las presentaciones de los vecinos acompañados por el MPD o directamente por el MPD recogiendo la voz de los vecinos han sido fundamentales para lograr avances en la ejecución de la manda. Estas opiniones, además fueron compartidas en mesas de trabajo, mesas técnicas, asambleas barriales, escritos judiciales, etc.

3) Los vecinos, acompañados por los equipos multidisciplinarios del MPD, han contribuido al efectivo control del avance de la ejecución de las políticas públicas en el territorio, permitiendo contrastar y visibilizar déficits y

graves irregularidades. Los casos más claros pueden encontrarse el diseño participativo, en la construcción<sup>19</sup> y control de los avances de los complejos habitacionales o bien en la identificación de defectos constructivos, el avance de obras de infraestructura de servicios públicos, etc. Un ejemplo de este funcionamiento puede ser el seguimiento constante de la obra de agua, cloaca y pluviales en la Villa 21-24 que vecinos, delegados junto a técnicos del MPD y organizaciones barriales siguieron desde su diseño hasta su culminación. Otro ejemplo compartido entre la Villa 21-24 y el asentamiento Lamadrid es que ambos barrios colaboraron con el Gobierno de CABA en la búsqueda de terrenos propios del GCABA para la construcción de viviendas nuevas y su posterior relocalización. El MPD acompañó también a vecinos y delegados en el tratamiento legislativo en la CABA para la gestión de estos terrenos.

4) Los vecinos han solicitado participar en las audiencias en la CSJN así como en las sedes de los juzgados delegados para poder hacer oír su voz de manera directa. En algunas ocasiones fue posible y en otras no. Sin perjuicio de ello, a lo largo de estos años el MPD fue construyendo, a pesar de los límites formales que impone el expediente, un rol de un interlocutor válido entre los vecinos y el expediente ante los jueces delegados.

5) También el MPD ha acompañado a los vecinos en la construcción de espacios asamblearios en los barrios para debatir la problemática. Estos espacios son muy valiosos para difundir información en los barrios sobre las mesas de trabajo, novedades del expediente, etc., a fin de que todos los afectados cuenten con la mejor y mayor información posible,

---

19 Como en el complejo Ribera Iguazú (Ex Mundo Grúa) para la Villa 2124 donde se alertaron sobre defectos constructivos e inobservancia de los estudios de suelo que conllevó una presentación judicial concreta. Expte FSM 052000001/2013/4 “Ribera Iguazú” entre otros.



puedan dar su opinión sobre los avances o no del proceso de saneamiento en ejecución y así devolver a la Administración dudas, inquietudes, problemas y propuestas que surgen de las reuniones en sus barrios.

Por otro lado, y también en el marco de estrategias para garantizar la participación plena de los vecinos afectados de la CABA, en octubre de 2014 el Ministerio Público de la Defensa de la Nación Argentina y el MPD CABA suscribieron el Primer Acuerdo Complementario del Convenio Marco de cooperación institucional donde se estipula que ambas partes se comprometen a intervenir en forma conjunta en la asistencia y patrocinio de los vecinos involucrados en la ejecución de la sentencia recaída en la causa “Mendoza” en ambos juzgados actuantes y en la CSJN, así como realizar, en forma conjunta, el abordaje territorial y la asistencia y patrocinio extrajudicial de los vecinos del camino de sirga del Riachuelo y de los vecinos de los conjuntos habitacionales donde sean relocalizados.

Todas estas acciones han contribuido para ir redefiniendo la ejecución del proceso judicial, dotándolo de contenido directo desde los afectados. Luego de años de desarrollo de la causa judicial es posible afirmar, sin dudas, que los vecinos de las villas y asentamientos de la Cuenca han sido parte de la *solución* y no del *problema*, ya que gran parte de las iniciativas que han ido redefiniendo el proceso y manteniéndolo vivo han surgido de su propio accionar organizado.

### III. A quince años... lo que resta

Darle contenido de derechos al objetivo de la Corte de mejorar la calidad de vida exige que se mejoren las actuales condiciones de hábitat y vivienda de los residentes de la Cuenca. Tomando como norte que “relocalizar no es erradicar” se necesita repensar los pendientes del proceso de relocalización y la

integración urbana posterior desde los derechos en juego en el proceso<sup>20</sup>.

Estos años han mostrado lo inadecuado del ordenador del camino de sirga como eje de intervención a fin de lograr el objetivo planteado. La idea de una supuesta mejora, en abstracto, de las condiciones de vida por el solo hecho de alejarse del espejo de agua contaminado se ve claramente desvirtuada. Por ejemplo, el mismo Mapa de Riesgo Social en Urbanizaciones Emergentes de 2017 realizado por la principal condenada en la sentencia, la ACUMAR, identifica al Complejo Mugica donde fueron trasladadas familias de la Villa 21-24 como en situación de riesgo muy alta, al igual que la propia Villa 21-24 en su totalidad, inclusive más allá del camino de sirga. A todas luces, el ordenador y los resultados a los que por ahora se ha arribado demuestran las limitaciones de la ejecución de este proceso a quince años de recorrido.

Por otro lado, una política de relocalización involuntaria de esta magnitud, tal cual lo define el propio GCABA en su “Protocolo” (IVC 2015) debe contemplar muchas más acciones de política pública que la mera construcción de viviendas nuevas. Máxime cuando por las características de la población afectada, muchas de las veces sus viviendas también son unidades económicas de subsistencia (basta ver los pequeños comercios y almacenes, los espacios de acopio de materiales y cartones, etc.). Ello implica evaluar y considerar una multiplicidad de factores que hacen a la vida de estos grupos. No sólo se debe satisfacer el acceso material a una vivienda digna (que tampoco se ha constatado en los hechos en cuanto algunos de los inmuebles presentaron tener clarísimos vicios constructivos) sino considerar el acceso a la red de transporte público, a los servicios públicos

20 Como a la desafortunada expresión “erradicación de asentamientos” que la CSJN viene utilizando, desde su histórica sentencia de 2008 hasta sus últimas resoluciones del 27 de diciembre de 2016

de educación y salud, a la seguridad, a la recreación, adecuación cultural, redes de cuidado, etc. Otro aspecto sustancial a tomar en consideración es la necesidad de que estas viviendas sean sostenibles para la población afectada y no impliquen un sobreendeudamiento para las familias (el crédito hipotecario que afrontan, las tarifas de los servicios públicos, el costo de mantenimiento, entre otros). En este punto la calidad de vida de estas familias también puede y debe alcanzarse con el mejoramiento del hábitat del propio barrio de origen. La mejora de vivienda, el trazado urbano y el acceso a servicios públicos de calidad resultan indispensables en este abordaje. En ese sentido, la tenaz insistencia de los afectados en ser parte activa del proceso que los involucra sumado a los quince años de litigio tornan inadmisibles que los principales afectados en el proceso no puedan tener una participación procesal plena.

Esta causa judicial, que fue un hito en materia ambiental y que generó enormes expectativas en poblaciones de altísima vulnerabilidad, hoy se encuentra en un momento de crisis. Los tiempos propios de un proceso estructural, así como las dilaciones e incumplimientos que en la causa fueron tema central de las audiencias de seguimiento convocadas por la CSJN y los jueces delegados, en estos años se combinan con un contexto de precariedad de las condiciones habitacionales, falta de saneamiento y exposición directa a la contaminación proveniente del Riachuelo en las que viven los afectados directos de esta causa ambiental. Las causas y excusas fueron variadas: dificultades de coordinación interjurisdiccional, trabas burocráticas en la articulación, problemas presupuestarios, incumplimientos de las empresas a cargo de realización de las obras, la reciente pandemia Covid-19, entre otras que justificaron la constante postergación. Lo cierto es que se requieren medidas innovadoras y superadoras para salir de este estancamiento.

Ante los incumplimientos y demoras en otorgar respuestas habitacionales a los afectados, resulta fundamental poder garantizar la legitimación procesal de los afectados y de las defensorías públicas actuantes con el fin de resguardar la representación de los vecinos en las decisiones relevantes que se tomen en el proceso.

Así, entendemos que es preciso reposicionar a los afectados principales de la contaminación en el proceso, entendiendo que el reconocimiento, la participación y el acceso a la justicia, lejos de ser un mero formalismo, son jurídicamente relevantes y obligatorios y territorialmente imprescindibles. En el caso del Riachuelo, el lugar asignado a los afectados condujo a reproducir muchas de las desigualdades estructurales del territorio de la Cuenca en desigualdades procesales en el trámite de la ejecución. La asimetría de poder se cristaliza en desventaja dentro del proceso judicial. Por ello, el desafío es fortalecer el proceso promoviendo el rol de los afectados o mantener un “estado de cosas” que profundice las diferencias económicas y sociales entre quienes utilizan el sistema de justicia. Es decir: es la instancia de elegir si se transforman las prácticas judiciales discriminatorias y desiguales o si se las consolida.

A quince años de la sentencia nos encontramos en un momento de estancamiento. Una crisis que debe provocar una inflexión. Debemos aprender del largo recorrido de los afectados en post de lograr instalar en la agenda de la causa judicial que la sola distribución sin alcanzar niveles de satisfacción en derechos que permitan la realización de los individuos no puede entenderse como justicia. Una agenda de justicia ambiental es posible y necesaria, pero para su realización requiere mayor compromiso de los Estados condenados, soluciones ambiciosas e innovadoras de los actores involucrados y, por supuesto, de la participación directa de los afectados.



## Bibliografía

ACUMAR. 2022. Documento de consulta audiencia pública. Villas y asentamientos: “Hacia un cambio de paradigma”, Disponible 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)

ACUMAR. 2017. *Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo. Resolución ACUMAR 420-E/2017*. Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/176571/20171222>

Chelillo, Mauro, López, María Julia, Royo, Laura, Sagasti, Ignacio y Territoriale, Agustín. 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 Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año IV, N° 6. 23-40. Buenos Aires.

Duacastella, Luis. 2019. ““Riachuelo”, la deuda sin fin”. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 9, N°18, 237. Buenos Aires.

Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC). 2019. “Operatoria para Relocalizaciones Internas y Rehabilitación de Viviendas Existentes - Camino De Sirga de la Villa 21-24”. ACDIR-2019-5248-GCABA-IVC. EX-2019-12880574-GCABA-IVC.

Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC). 2015. “Protocolo base para el Diseño e Implementación Socialmente Responsable de Procesos de Relocalización Involuntaria de Población”. Aprobado Acta de Directorio N°3602/IVC/15. B.O. N°4833. Disponible en: <http://www.boletinoficial.buenosaires.gob.ar/?c=View&a=anexoNorma&boletin=4833&anexo=64444>

[www.boletinoficial.buenosaires.gob.ar/?c=View&a=anexoNorma&boletin=4833&anexo=64444](http://www.boletinoficial.buenosaires.gob.ar/?c=View&a=anexoNorma&boletin=4833&anexo=64444)

Márquez, Sabrina; De Monasterio, Patricio y Raúl Varela. 2021. “La construcción de complejos habitacionales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como respuesta estatal a la causa “Mendoza. Una política fragmentaria”. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Número 24 (marzo 2021). Pág. 158. CABA.

Merlinsky Gabriela; Tobías, Melina; Schmidt, Mariana. 2021. “Agua, saneamiento y ordenamiento ambiental del territorio en la Cuenca Matanza-Riachuelo. Un balance desde la perspectiva de la justicia ambiental”. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Número 24 (marzo 2021). CABA.

Pautassi Laura y Royo Laura. 2023. “De las mandas judiciales a la evaluación técnica. Acceso a la justicia, rendición de cuentas e indicadores en Argentina”. En: *La otra ventanilla. Judicialización de conflictos sociales en Argentina*, compilado por Pilar Arcidiácono y Gustavo Gamallo. Editorial Eudeba.

Scharager, Andrés. 2021. *Más allá del lawfare: judicialización, política y conflicto en la relocalización de villas del Riachuelo*. Buenos Aires: Teseo Press. <https://www.teseopress.com/lawfare/>

Territoriale Agustín y Royo Laura. 2021. “A 12 años de la sentencia en la causa “Mendoza”. El tránsito de la contaminación de la cuenca a la desigualdad en el territorio”. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Número 24 (marzo 2021). CABA.