

5. Argentina: implementación de casos colectivos

*Martín Sigal,
Julieta Rossi y
Diego Morales**

* Agradecemos muy especialmente a Karina Kalpschtrej, Pilar Arcidiácono, Laura Pautassi, Malcolm Langford, Gustavo Maurino, Carolina Fairstein y Leandro García Silva por sus valiosos comentarios y agudas críticas a versiones previas de este artículo. De igual modo, agradecemos a las integrantes del equipo de trabajo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Paula Litvachky, Anabella Museri y Gabriela Kletzel y a Rodrigo Borda, exabogado externo del CELS, por el tiempo dedicado a las entrevistas para la elaboración de este artículo y por la información y las observaciones relevantes aportadas sobre los procesos de ejecución de los casos Verbitsky y Villa La Dulce.

Introducción

173

Argentina: implementación de casos colectivos

En Argentina, la cuestión relativa a la implementación de decisiones judiciales en casos colectivos de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) exige hoy una valoración crítica tanto desde el campo de la investigación académica como de la reflexión práctica. El uso estratégico del litigio en busca de cambios sistémicos ha ganado fuerza en la última década y ha tenido cierto éxito en los tribunales. En efecto, tribunales de varios niveles y diferentes jurisdicciones han reconocido que los DESC son exigibles judicialmente, han determinado violaciones de esos derechos en un número considerable de decisiones con diversos alcances, y han ordenado una variedad de remedios.

Al mismo tiempo, es relevante destacar que la implementación de muchas decisiones judiciales, en particular aquellas sobre casos estructurales, ha sido parcial o deficiente. En muchos casos no ha habido implementación alguna. En ese marco, consideramos pertinente examinar la efectividad y el poder transformador de las intervenciones judiciales, con el fin de facilitar una mejor comprensión de las posibilidades y las limitaciones a las que se enfrentan los tribunales cuando intentan conseguir la satisfacción de derechos fundamentales vulnerados y transformar condiciones sociales injustas.

El objetivo de este capítulo es identificar y esclarecer los desafíos que se presentan en el marco de sentencias recaídas en casos colectivos de derechos sociales en Argentina, específicamente en la etapa de su implementación. En particular, pretende identificar algunos factores con potencialidad de incidir en un mayor o menor nivel de ejecución de las decisiones judiciales y, a partir de este análisis, presentar opciones estratégicas que favorecerían procesos virtuosos de implementación. En concreto, consideramos la incidencia de ciertos factores que interactúan con la naturaleza relativamente compleja de las obligaciones y los remedios en casos de derechos sociales, y generan procesos

de implementación que se diferencian de los procesos de ejecución de sentencias en litigios tradicionales.

El capítulo está estructurado de la siguiente forma: primero realizamos aclaraciones metodológicas sobre nuestro estudio y presentamos la muestra de casos analizados (sección 2). En segundo lugar, examinamos diversas variables relacionadas con la mayor o menor probabilidad de que las decisiones se cumplan efectivamente y puedan remediar la violación de los derechos denunciada (sección 3). Concluimos presentando algunas reflexiones sobre las potenciales implicaciones estratégicas de este análisis para el uso de tribunales u otras acciones en el reclamo legal y político de derechos fundamentales.

Metodología y resumen de los casos

Definición de implementación

Al examinar el proceso de implementación de las sentencias nos concentramos en los efectos *instrumentales* o *materiales directos* de las decisiones de los tribunales. Estos efectos implican cambios materiales en la situación o la conducta de los individuos o grupos, y son directos en el sentido de que son exigidos por una sentencia e involucran a los actores relevantes del caso, como las partes que intervienen en el proceso, los beneficiarios y otros destinatarios de las órdenes (Rodríguez Franco y Rodríguez Garavito, 2010).

Entre los *efectos instrumentales directos* nos ha interesado específicamente observar las transformaciones concretas que las decisiones judiciales han producido en la situación de vulneración de derechos sociales de las víctimas, incluidos los cambios en su entorno, así como el proceso de adecuación de las capacidades estatales para superar dicho estado de cosas. En nuestra opinión, la valoración de las transformaciones en la situación vital de los afectados por las violaciones de derechos es crucial cuando se están valorando los efectos de las intervenciones judiciales. Además, esa cuestión proporciona un marco y un contexto claro para toda investigación posterior sobre otras clases de efectos como los simbólicos, etc.

En cuanto a la metodología, hemos basado nuestra investigación en el estudio de casos múltiples (Escudero, Beltrán y Gutiérrez, 2008). Aunque no intentamos efectuar generalizaciones definitivas o identificar patrones universalmente aplicables, consideramos que los resultados pueden ser valiosos para producir conclusiones más amplias que pueden ser relevantes en escenarios similares a los planteados en este trabajo (Araluz, 2005). A partir de ese marco metodológico, hemos realizado un análisis detallado de las características del proceso

de cumplimiento en los casos escogidos. Luego hemos comparado esas características entre sí con el fin de desarrollar explicaciones con respecto a la probabilidad de que se implemente una decisión judicial (Merlinsky, 2008).

Las variables presentadas en este trabajo son solo algunas de las que inciden en la implementación de sentencias, y si bien fueron examinadas mayormente de manera aislada, operan en permanente interacción y se afectan recíprocamente. Sin perjuicio de la perspectiva sociojurídica con que hemos llevado a cabo nuestro trabajo, se han tomado los elementos “constitutivos” de un caso judicial, como ejes articuladores del análisis. Estos elementos son: i) el objeto procesal y la causa en que se funda, que está definido por el remedio solicitado, el derecho invocado y el interés afectado; ii) el tribunal judicial; iii) la parte demandada y iv) la parte demandante, es decir, quien presenta una acción legal.

Dentro de la variable referida al objeto procesal (i), hemos concentrado nuestro análisis en el tamaño y las características del caso, usando indicadores como la extensión de las violaciones de derechos denunciadas, la cantidad de personas afectadas, el tipo de conducta requerida a las autoridades públicas o actores privados para reparar la violación y la extensión geográfica de la situación de afectación de derechos. Respecto del tribunal judicial (ii), hemos examinado la clase de actitud adoptada frente al proceso de implementación, es decir, si adoptó una conducta diligente y receptiva hacia el reclamo o si se comportó de modo pasivo y formalista.¹ En cuanto a la parte demandada (iii), hemos hecho foco en la voluntad y disposición que manifiesta en cumplir o incumplir con la orden judicial. Por último, respecto de la parte actora (iv), hemos estudiado el tipo y las características de la participación de las personas afectadas en el proceso en general, y en el proceso de implementación en particular, así como en las modalidades y dinámicas de las alianzas entre distintos actores generadas en el caso.

Selección de casos

Nuestro estudio toma trece procesos de implementación de sentencias o acuerdos alcanzados por las partes en el marco de casos colectivos de derechos sociales que están en trámite o que han tramitado recientemente ante tribunales internos argentinos. Nuestra selección se basó en dos criterios. El primero atiende al carácter emblemático de los casos

1 Por ejemplo, con base en una interpretación literal de las normas de códigos procesales que todavía no han incluido las robustas ideas de acceso a la justicia establecidas en la reforma constitucional de 1994.

(Merlinksy, 2008) en tanto han abierto nuevos caminos para el uso de los tribunales y pueden catalogarse como casos modelo o paradigmáticos. Se caracterizan por sus argumentos novedosos, un intento estratégico por transformar las políticas públicas que originaron el reclamo o persiguen formas innovadoras de resolver conflictos por parte del poder judicial (incluyendo el tipo y alcance de los remedios). En general, estos casos han canalizado la discusión sobre nuevas cuestiones en la esfera pública (CELS, 2008, pp. 17-18). Estos procesos judiciales paradigmáticos y colectivos proporcionan también una perspectiva metodológica específica: representan potencialmente “casos de difícil cumplimiento”, teniendo en cuenta la complejidad, el alcance y la novedad de los planteos. Asimismo, señalamos que las sentencias provienen de diversas jurisdicciones y tribunales de diferentes niveles en Argentina, pero que la dimensión unificadora es su naturaleza colectiva. Un segundo factor determinante de la selección de casos es que los autores de este capítulo hemos estado involucrados directa o indirectamente en ellos, bien como representantes de los demandantes o como miembros de la organización que dirigía el caso; hemos estado involucrados activamente en el desarrollo de los casos desde el inicio hasta la etapa de implementación de la decisión judicial, y hemos sido testigos directos de la complejidad de esta etapa final. Eso nos ha permitido desarrollar una comprensión profunda de las dificultades enfrentadas en esta etapa del proceso. En ejercicio de esas tareas, hemos tenido acceso a evidencia empírica valiosa para el análisis cualitativo de los casos en los que hemos basado nuestras observaciones. Esta información fue complementada con entrevistas a algunos de los principales intervinientes en los litigios y con un análisis de la documentación relevante del caso (decisiones judiciales, órdenes judiciales dictadas durante el proceso de implementación, escritos presentados por las partes, etc.).

Por último, si bien en algunos casos el grado de implementación fue sencillo de verificar y no presentó mayores dificultades, cabe señalar que en otros se hizo evidente la necesidad de contar con indicadores o parámetros más precisos de medición. En algunos casos es claro que una sentencia ha sido implementada sustancialmente (por ejemplo, se ofrece a una comunidad determinada un servicio antes inexistente) o que no lo ha sido (por ejemplo, hay una inacción absoluta del Estado). En otros casos, determinar el nivel de cumplimiento es complejo y se hace difícil encuadrarlo en un marco binario de “todo o nada”. Por ejemplo, hay casos en los que el Estado desarrolló alguna actividad, pero insuficiente para dar satisfacción a la sentencia, casos en los que se inició un proceso de negociación entre las partes que no registra avances significativos hacia una solución, u otros en los que la

implementación se ve bloqueada por la aparición de nuevos problemas que requieren una acción judicial adicional o un periodo de implementación más largo.²

En última instancia, nuestro estudio devela la necesidad, en especial en casos de derechos colectivos en los que están en juego el diseño o la implementación de políticas públicas generales, de contar con indicadores para medir y monitorear el cumplimiento, tanto en lo relativo a los esfuerzos desplegados como a los resultados obtenidos. En otras palabras, para medir los efectos de este tipo de medidas es necesario un nuevo marco conceptual que evite las definiciones binarias, categóricas, que siguen un patrón de cumplimiento-no cumplimiento, éxito-fracaso (Filippini, 2007).

Resumen de los casos

La tabla 1 provee una descripción de los trece casos que fueron analizados, enfocándose en el tribunal interviniente, los/las litigantes, los hechos relevantes, el contenido de la decisión y el remedio dispuesto.³

TABLA I
Resumen de los casos

Caso I. Contaminación del Riachuelo ⁴	
Fecha	Julio de 2008
Tribunal	Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN)
Demandante	Grupo de 17 residentes del área contaminada y trabajadores del sector de la salud de esa misma área.
Demandado	44 empresas, el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires, la ciudad de Buenos Aires y 14 municipios
Hechos/ Decisión	<ul style="list-style-type: none">• La Corte encontró que los demandados eran responsables de la degradación medioambiental en la cuenca de Matanza-Riachuelo, que estaba teniendo graves efectos en la salud de los residentes de la zona. Tuvo en cuenta que la cuenca era el área más contaminada de Argentina y afectaba al menos a tres millones de personas, cubría 14 municipalidades de la provincia de Buenos Aires y ocupaba el 34 % del territorio perteneciente a la ciudad autónoma de Buenos Aires.

2 También habría que señalar que las conclusiones sobre el grado de implementación dependen en gran medida de la interpretación que haga el observador de los hechos, de la metodología usada para evaluarlos, del momento particular en el que se haga el análisis y de otros factores relevantes que podrían llevar a diferentes conclusiones sobre la implementación de la misma decisión.

3 Para una explicación más detallada de los casos, ver CELS (2008) y Maurino y Nino (2009).

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

Caso I (Cont.)

<p>Hechos/ Decisión</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Corte determinó que hubo una violación de derechos colectivos y la obligación legal de responder de forma efectiva al problema de la contaminación de la cuenca. Eso implicó una respuesta de naturaleza multijurisdiccional con un enfoque integrado y estructural. La violación de los derechos de los residentes estaba ligada estrechamente, según el tribunal, a la fragmentación y el solapamiento de las jurisdicciones de las autoridades públicas, a la limitada o escasa voluntad política de las autoridades burocráticas para enfrentar el problema de manera coordinada e integrada, y a la ausencia de mecanismos apropiados de participación y rendición de cuentas.
<p>Medidas judiciales (remediales)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Corte ordenó a la autoridad administrativa implementar un programa de intervención (Acumar), y la declaró responsable de cualquier incumplimiento o retraso en la ejecución. El programa debía tener como objetivos simultáneos: a) mejorar la calidad de vida de los residentes de la cuenca; b) recomponer del ambiente; c) prevenir daños. • Con el fin de medir el cumplimiento, la Corte le ordenó a Acumar adoptar “cualquiera de los sistemas de medición disponibles”. El programa incluía un calendario detallado de actividades y obligaciones, entre las cuales cabe mencionar: a) organizar un sistema de información pública basado en internet para informar de los progresos; b) llevar a cabo acciones que controlaran la contaminación industrial; c) proteger y proporcionar servicios de salud a la población y limpiar los vertederos de basura; d) limpiar las riberas de los ríos y expandir la red de agua potable; e) adoptar medidas que controlaran el alcantarillado para aguas pluviales y el tratamiento de desechos cloacales. • La Corte estableció también plazos y declaró que, de no cumplirse con el calendario establecido, serían impuestas multas al director de Acumar. • La Corte creó un Cuerpo Colegiado, integrado por el defensor del pueblo de la Nación y organizaciones sociales a cargo de supervisar la implementación de todas las órdenes del tribunal.

Caso 2. Cárceles de Buenos Aires ⁵	
Fecha	Mayo de 2005
Tribunal	Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina
Demandante	Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
Demandado	Gobierno de la provincia de Buenos Aires.
Hechos/ Decisión	<ul style="list-style-type: none"> • La Corte revisó la situación de unos 6.000 detenidos en espera de juicio, reclusos en comisarías de la provincia de Buenos Aires. También analizó la situación de sobrepoblación carcelaria en la provincia de Buenos Aires y la violación de derechos denunciada por el demandante. Entre 1990 y 2005, la población carcelaria había crecido exponencialmente: casi un 80% desde 1999. Eso había generado denuncias de que los detenidos estaban reclusos en condiciones inhumanas en las comisarías, que se habían convertido en instalaciones de reclusión en la práctica. El aumento de las tasas de encarcelamiento y el empeoramiento de las condiciones de detención fueron consecuencia de la Ley 12.405, aprobada en marzo de 2000 (que hizo más complejo el sistema de excarcelamiento), y la Ley de Ejecución Penal de la provincia de Buenos Aires (que limitó el acceso a la libertad condicional a las personas condenadas por ciertos delitos). • La Corte determinó que la situación constituía una violación de los derechos alegados y declaró que en parte esta había sido producida por esas reformas, que además no cumplían los estándares internacionales y constitucionales relevantes. La Corte afirmó también que no era admisible que niños y enfermos estuvieran detenidos en comisarías.
Medidas judiciales (remediales)	<ul style="list-style-type: none"> • La Corte le exigió al gobierno provincial entregarle informes cada 60 días sobre las medidas adoptadas para remediar la situación de los detenidos conforme a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas, que el tribunal consideró como directrices fundamentales que debían cumplir toda detención. • Además, la Corte ordenó a la Corte Suprema de la provincia de Buenos Aires y a los tribunales inferiores acabar inmediatamente con toda situación de detención que implique un trato cruel, inhumano o degradante, y adoptar medidas más benévolas a partir de la información provista por la Rama Ejecutiva provincial con respecto a las condiciones reales de detención (tipo de celda, número de camas, condiciones de higiene y acceso a instalaciones sanitarias). • Con efecto inmediato, la Corte prohibió que los menores y las personas enfermas estuvieran detenidas en las comisarías. La Corte instó también al gobernador y al órgano legislativo de la provincia de Buenos Aires a reformar el sistema de excarcelación, así como las normas reglamentarias sobre ejecuciones de pena y prisiones. • Por último, la Corte le pidió al Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires convocar una mesa de diálogo en la que participaran la organización demandante y otras organizaciones que habían presentado memorandos como coadyuvantes, y también otros sujetos de la sociedad civil. La Corte tenía que ser informada de los progresos conseguidos cada 60 días.

179
Argentina: implementación de casos colectivos

5 CSJN, “Verbitsky, Horacio s/ *habeas corpus*”, sentencia del 5 de mayo de 2005.

Caso 3. Vacantes escolares ⁶	
Fecha	Marzo de 2008
Tribunal	Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad de Buenos Aires
Demandante	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).
Demandado	Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.
Hechos/ Decisión	<ul style="list-style-type: none"> • El tribunal determinó que se vulneraban los derechos de acceso a la educación por falta de vacantes en instituciones escolares para la primera infancia, sobre todo en las áreas desfavorecidas de la ciudad de Buenos Aires.
Medidas judiciales (remediales)	<ul style="list-style-type: none"> • El tribunal le ordenó al demandado desarrollar y presentar un plan dirigido a solucionar la falta de vacantes para el acceso a la educación inicial. El tribunal requirió información detallada sobre todos los proyectos de construcción en curso y sobre los nuevos proyectos de construcción dirigidos a satisfacer la demanda existente. • Sin embargo, antes de que el Superior Tribunal dictara una decisión final, las partes llegaron a un acuerdo que incluía directrices para construir nuevas escuelas, entrega de informes, creación de un mecanismo de seguimiento para la implementación del acuerdo y compromisos presupuestales específicos, entre otros puntos.

Caso 4. Agua potable / Villa 31 bis ⁷	
Fecha	Julio de 2007
Tribunal	Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad de Buenos Aires
Demandante	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).
Demandado	Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.
Hechos/ Decisión	<ul style="list-style-type: none"> • El juzgado se ocupó de la falta de agua potable que afectaba a unas 400 familias que vivían en un área específica formada por cuatro manzanas ubicadas en un barrio pobre urbano conocido como Villa 31 bis.
Medidas judiciales (remediales)	<ul style="list-style-type: none"> • El juzgado le ordenó al gobierno de la ciudad de Buenos Aires proporcionar agua potable, siete días a la semana, hasta que se completaran los proyectos para expandir la red del acueducto.

6 Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad de Buenos Aires (Cacat), Sala I, "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia vs. GCBA s/ amparo", caso 23360.

7 Cacat, Sala I, "ACIJ vs. GCBA s/ amparo", caso 20898/0, 18 de julio de 2007.

Caso 5. Villa La Dulce ⁸	
Fecha	Diciembre de 2003
Tribunal	Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad de Buenos Aires
Demandante	86 familias de Villa La Dulce con la representación legal del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
Demandado	Gobierno de la ciudad de Buenos Aires
Hechos/ Decisión	<ul style="list-style-type: none"> Más de 180 familias fueron desalojadas de un terreno que habían ocupado y que había estado abandonado por al menos 10 años. Sin tener un alojamiento alternativo, construyeron cabañas en un terreno adyacente. Del grupo inicial, 80 familias vivieron sin tener cubiertas las necesidades básicas por más de 11 meses. Después de una negociación, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires acordó construir viviendas en un plazo de 60 días. Ante el incumplimiento del acuerdo, las familias interpusieron una acción de amparo contra la ciudad de Buenos Aires. Se alcanzó un nuevo acuerdo y el juez interviniente lo validó; el acuerdo incorporó estándares legales relativos al derecho a una vivienda adecuada, como habitabilidad y asequibilidad.
Medidas judiciales (remediales)	<ul style="list-style-type: none"> El gobierno de la ciudad de Buenos Aires, según el acuerdo alcanzado con las familias, prometía construir las unidades de vivienda necesarias para proporcionar una solución definitiva a los demandantes y crear una línea de crédito especial y asequible para que las familias pudieran adquirir viviendas. El acuerdo incorporaba los estándares legales del derecho a una vivienda adecuada, como habitabilidad y asequibilidad.

Caso 6. Mapa nutricional ⁹	
Fecha	Noviembre de 2008
Tribunal	Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad de Buenos Aires
Demandante	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).
Demandado	Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.
Hechos/ Decisión	<ul style="list-style-type: none"> La Ley 105, aprobada por el órgano legislativo de la ciudad de Buenos Aires, estableció que el gobierno debería crear un mapa nutricional de la ciudad, relevante para establecer la política nutricional.
Medidas judiciales (remediales)	<ul style="list-style-type: none"> Un juez ordenó al gobierno de la ciudad de Buenos Aires que cumpliera con la Ley 105, que ordena realizar un mapa de la situación nutricional de la población con el fin de informar las nuevas políticas públicas sobre nutrición. La decisión del tribunal de apelación confirmó la demanda y se le ordenó realizar el mapa en 120 días.

8 Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad de Buenos Aires núm. 5, “Agüero Aurelio Eduvigio y otros vs. GCBA s/ amparo”, caso 4437/0.

9 Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad de Buenos Aires núm. 9, “ACIJ vs. GCBA s/ amparo”, caso 27599/0; decisión confirmada por Cacat, sala I, 16 de noviembre de 2008.

Caso 7. Aulas *containers*¹⁰

Fecha	Julio de 2006
Tribunal	Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad de Buenos Aires
Demandante	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).
Demandado	Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.
Hechos/ Decisión	<ul style="list-style-type: none">• Como respuesta a la falta de espacio en las escuelas públicas del nivel primario, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires decidió instalar aulas <i>containers</i> en lugar de construir nuevas escuelas. Las escuelas que adoptaron esa solución constructiva estaban en los asentamientos informales cercanos a la ciudad. Se determinó que esas acciones eran discriminatorias.
Medidas judiciales (remediales)	<ul style="list-style-type: none">• Se le ordenó al gobierno cesar en el uso de las aulas <i>containers</i>.• El tribunal consideró que los niños y las niñas afectados/as accedían a la educación en una situación de emergencia y precariedad, y ordenó al gobierno de la ciudad encontrar una solución al problema.

Caso 8. Cestos de basura¹¹

Fecha	Febrero de 2008
Tribunal	Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad de Buenos Aires
Demandante	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).
Demandado	Gobierno de la ciudad de Buenos Aires
Hechos/ Decisión	<ul style="list-style-type: none">• La ciudad de Buenos Aires ha comenzado una campaña sobre higiene urbana, colocando cestos papeleros en áreas públicas y proporcionando información y educación ciudadana. Sin embargo, el área más pobre de la ciudad ha sido excluida del programa, lo cual se consideró violatorio del derecho a no ser discriminado de los habitantes de esa área.
Medidas judiciales (remediales)	<ul style="list-style-type: none">• El juzgado ordenó la expansión de la cobertura de la campaña para que incluyera el área excluida en condiciones de igualdad con respecto a la campaña que estaba realizándose en otras áreas de la ciudad.

10 Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad de Buenos Aires núm. 11, "Iglesias, José Antonio vs. GCBA s/amparo", caso 15909/0, 7 de julio de 2006.

11 Cacat, Sala 2, "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia vs. GCBA s/amparo", caso 18112/0, 7 de diciembre de 2006. Tribunal Superior de Justicia de la ciudad de Buenos Aires, 20 de febrero de 2008, caso 5435/07.

Caso 9. Transporte escolar ¹²

Fecha	Marzo de 2010
Tribunal	Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad de Buenos Aires
Demandante	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).
Demandado	Gobierno de la ciudad de Buenos Aires
Hechos/ Decisión	<ul style="list-style-type: none"> • Los niños en los barrios pobres urbanos 31 y 31bis tenían graves problemas de acceso a sus escuelas, que estaban lejos de sus casas. Las malas condiciones de las carreteras locales y la falta de acceso del vecindario al transporte público aumentaban esas dificultades. • El juez le ordenó a la ciudad determinar cuántos niños vivían en esos barrios y proporcionarles transporte escolar gratuito.
Medidas judiciales (remediales)	• El juzgado ordenó la creación de un programa de transporte para garantizar que los niños afectados pudieran asistir a las escuelas asignadas.

Caso 10. Vacuna candid I ¹³

Fecha	Junio de 1998
Tribunal	Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal
Demandante	Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
Demandado	Gobierno nacional – Poder Ejecutivo (Ministerio Federal de Salud).
Hechos/ Decisión	Con el fin de tratar la fiebre hemorrágica argentina (una epidemia que afecta la región de la Pampa), el Estado nacional decidió fabricar una vacuna específica después de que su producción hubiera sido abandonada por un laboratorio estadounidense. Se hicieron las asignaciones presupuestales necesarias para equipar un laboratorio y producir la vacuna, pero los fondos públicos fueron usados para otros fines. El tribunal determinó la existencia de una violación del derecho a la salud.
Medidas judiciales (remediales)	El tribunal les ordenó a las autoridades cumplir de manera inmediata con el programa de producción de la vacuna establecido por el Ministerio de Salud.

¹² Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad de Buenos Aires núm. 12, “ACIJ vs. GCBA s/ amparo”, caso 32839/0, 15 de marzo de 2010.

¹³ Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, “Viceconte, Mariela Cecilia vs. Estado nacional s/ amparo”, caso 31777/96, 2 de junio de 1998.

Caso 11. Agua potable / San Ignacio ¹⁴	
Fecha	Noviembre de 2009
Tribunal	Juzgado Federal de Quilmes
Demandante	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).
Demandado	Acumar
Hechos/ Decisión	<ul style="list-style-type: none"> El agua potable usada por unos 6.000 vecinos de San Ignacio, en el distrito de Esteban Echeverría de la provincia de Buenos Aires, estaba contaminada y no era apta para el consumo humano. El juez determinó que eso violaba el derecho a la salud y ordenó la creación de un sistema de suministro de agua potable.
Medidas judiciales (remediales)	<ul style="list-style-type: none"> El juzgado ordenó el suministro de agua potable.

Caso 12. Centro de salud El Vergel ¹⁵	
Fecha	Marzo de 2008
Tribunal	Juzgado de Garantías de Menores N° 3, Moreno, provincia de Buenos Aires
Demandante	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y vecinos del barrio El Vergel.
Demandado	Municipalidad de Moreno y provincia de Buenos Aires.
Hechos /Decisión	<ul style="list-style-type: none"> El Vergel, un barrio con casi 2000 habitantes de la municipalidad de Moreno, provincia de Buenos Aires, estaba aislado debido a las malas condiciones de las vías de acceso (cuando llovía era imposible entrar o salir del barrio) y no había centro de salud para atender las necesidades básicas de sus habitantes. El acceso a escuelas apartadas del barrio era imposible cuando había mal tiempo. El juez determinó que esa situación violaba los derechos de los niños de El Vergel.
Medidas judiciales (remediales)	<ul style="list-style-type: none"> El juzgado le ordenó a la provincia de Buenos Aires proporcionar los recursos necesarios a la municipalidad de Moreno con el fin de que se provea atención permanente a la salud en El Vergel, y ordenó a la municipalidad de Moreno darle accesibilidad al vecindario reparando las vías de acceso.

14 Juzgado Federal de Quilmes, Secretaría Ad Hoc, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia vs. Acumar s/acción de nulidad”, caso 02/2009.

15 Juzgado de Garantías de Menores núm. 2, Paso del Rey, “Nino, Ezequiel y otros vs. Municipio de Moreno s/ amparo”, caso 5967.

Caso 13. Rampas de acceso a estaciones de tren ¹⁶	
Fecha	Agosto de 1999
Tribunal	Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I.
Demandante	María Inés Verbrugge con la representación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
Demandado	Estado nacional (Ministerio de Economía / Secretaría de Transportes)
Hechos/ Decisión	<ul style="list-style-type: none"> Este caso fue presentado ante un tribunal federal para solicitar la construcción de accesos para las personas con movilidad reducida en una de las líneas ferroviarias que unían la ciudad de Buenos Aires con el área norte de la provincia de Buenos Aires. La Corte Suprema ratificó la decisión del tribunal de apelación en el sentido de que Trenes de Buenos Aires (TBA), la empresa que operaba el servicio público de ferrocarriles, estaba obligada a dar acomodo razonable a las personas con discapacidad o movilidad reducida con el fin de que pudieran “acceder al servicio en igualdad de condiciones con otros usuarios”.
Medidas judiciales (remediales)	<ul style="list-style-type: none"> El tribunal le ordenó a TBA, y al Estado nacional construir rampas de acceso y ajustar las estaciones para garantizar el acceso de personas con movilidad reducida por sus propios medios. Se concedió un plazo de 60 días para el cumplimiento. El tribunal ordenó también al Estado nacional “supervisar la ejecución efectiva de las obras”.

Análisis de las principales variables que afectan la implementación de las decisiones

La naturaleza del caso: a mayor estructuralidad mayor dificultad en la implementación

Una de las principales variables que hemos identificado al analizar el proceso de implementación está relacionada con el grado de estructuralidad del caso. Entendemos por estructuralidad una característica que puede medirse por grados, según estén presentes (o ausentes) ciertos elementos, que se analizan más adelante. Podemos afirmar que la estructuralidad aumenta en intensidad cuando nos alejamos de casos simples, promovidos por individuos, y nos acercamos a casos colectivos sistémicos y complejos, cuando están presentes todos los elementos que la definen.

Si bien no todos los casos seleccionados para este análisis son estructurales, ellos se ubican en el lado más estructural del espectro.

16 Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, “Verbrugge María Inés vs. Estado Nacional/Ministerio de Economía, Secretaría de Transporte y otros, Ley 16986”, caso 8086/98, de 30 de agosto de 1999; sentencia confirmada por la Corte Suprema en septiembre de 2000.

Los hemos clasificado en casos colectivos y casos colectivos estructurales, tomando como elementos distintivos de unos y otros lo explicado en los siguientes párrafos. Hemos excluido los casos puramente individuales,¹⁷ puesto que asumimos que siguen la estructura de otros casos dirimidos por los tribunales en un país de tradición de derecho civil, y que no presentan dificultades importantes en la etapa de implementación. En general, se aplican las normas tradicionales y la decisión solo se dirige a las partes del caso, lo que es normalmente suficiente para conseguir su implementación. Cuando lo que está en juego son obligaciones positivas, “de hacer”, estas son relativamente simples y similares a las obligaciones de los casos tradicionales, y los jueces están generalmente familiarizados con ellas. En general, esas medidas judiciales no enfrentan resistencia estatal y, en cualquier caso, las medidas procesales disponibles para la ejecución de la sentencia, como por ejemplo, las multas, suelen ser suficientes para superar la resistencia del Estado o de los demandados particulares.

En la categoría de casos estructurales colectivos —a partir de la definición ofrecida por Rodríguez Franco y Rodríguez Garavito, 2010, pp. 87-88 — incluimos casos con las siguientes características: el daño presunto afecta a un gran número de personas distribuidas por todo el territorio del Estado, o en una unidad territorial amplia que no es fácilmente determinable; las violaciones de los derechos surgen debido a vacíos sistémicos en el diseño o la implementación de las políticas públicas, o por ausencia de una política pública, y las medidas judiciales impuestas implican ejecutar órdenes complejas que requieren la asignación de recursos económicos, mediante las cuales el juez instruye a varios organismos públicos para que adopten medidas coordinadas con el fin de proteger a la totalidad de la población afectada. Incluimos dos casos de la Corte Suprema de Justicia: Contaminación del Riachuelo (caso 1) y Cárceles de Buenos Aires (caso 2), como prototipos de los casos colectivos estructurales (tabla 1).

Entre los casos individuales y los casos colectivos estructurales existe otro tipo de casos en los que se discuten afectaciones colectivas y mediante los cuales se busca remediar problemas soslayados por las políticas públicas, pero que presentan menos notas de estructuralidad que los denominados casos colectivos estructurales. Entendemos por caso colectivo aquel en el que la afectación de un derecho social involucra a una cantidad relativamente importante de personas que es

17 Consideramos casos individuales aquellos en los que la demanda versa sobre la violación individual de un derecho, es decir, de una persona en particular, y se centra en la petición de una solicitud específica para la persona afectada.

fácilmente determinable, la afectación se circunscribe a una determinada zona geográfica y, si bien se cuestiona una política pública, su alcance o nivel de generalidad es menor que en los casos estructurales. El caso puede resolverse con la solución del problema de un determinado grupo de personas. A su vez, la orden judicial no es necesariamente compleja y su cumplimiento puede ser ordenado y controlado mediante las vías que habitualmente utilizan los tribunales para esos fines, ya que generalmente involucra una prestación única y concreta, mensurable y limitada en el tiempo.¹⁸ Los casos colectivos pueden asimilarse en mayor medida a los casos estructurales o a los individuales, en función de la mayor o menor presencia de notas de estructuralidad. Para este supuesto hemos tomado como referencia una mayor cantidad de ejemplos ya que este tipo de casos han sido litigados con frecuencia en los últimos años. Estos son: Vacantes escolares (caso 3), Agua potable/Villa 31bis (caso 4), Villa La Dulce (caso 5), Mapa nutricional (caso 6), Aulas *containers* (caso 7), Cestos de basura (caso 8), Transporte escolar (caso 9), Vacuna Candid 1 (caso 10), Agua potable/San Ignacio (caso 11), Centro de Salud El Vergel (caso 12) y Rampas de acceso a estaciones de tren (caso 13).

En el curso del análisis de los 13 casos seleccionados observamos que: 1) los casos colectivos pueden acarrear algún grado de dificultad pero tienden a implementarse y; 2) los casos que llamamos colectivos estructurales, generalmente se enfrentan con niveles de dificultad superiores en el proceso de implementación. Veamos.

Los casos colectivos pueden acarrear algún grado de dificultad pero tienden a implementarse

El estudio de los casos indicados muestra que los casos colectivos tienden a implementarse. En efecto, se verifica la implementación —parcial o total— de sentencias o acuerdos homologados en procesos judiciales de este tipo de supuestos. De los casos que hemos tomado como referencia se han implementado —al menos en un grado significativo— decisiones judiciales para la provisión de servicios públicos a ciertas comunidades.

Entre esas medidas podemos detallar las siguientes:

- El suministro de agua potable a Villa 31bis (caso 4).
- La expansión de una campaña de higiene urbana a la zona más desfavorecida de la ciudad de Buenos Aires (caso 8).

¹⁸ Ello, sin perjuicio de que para lograr el cumplimiento de la prestación ordenada se requieran actividades previas, tales como producción de información.

- La prestación (parcial) de transporte escolar gratuito para los niños en edad escolar de Villa 31 y Villa 31bis (caso 9).
- Los cambios de la política educativa de la ciudad de Buenos Aires, como la creación de vacantes para la educación inicial (caso 3).
- La revocación de una política discriminatoria que permitía que las clases se impartieran en aulas *containers* en varias escuelas ubicadas cerca de barrios pobres (caso 7).
- La construcción de viviendas para familias que vivían en la calle (caso 5).
- La producción de bienes públicos, como vacunas, para prevenir una enfermedad que afectaba a una región argentina (caso 10).
- La apertura de un centro de atención en un barrio que carecía de servicios básicos de salud (caso 12).

De todos los casos analizados, el único que no ha sido implementado en absoluto ha sido el de las rampas de acceso a estaciones de tren (caso 13).

Como se mencionó, estos casos comparten varias características, como la posibilidad de determinar el número de personas o grupos afectados por la decisión judicial; por ejemplo, el grupo específico de niños que necesitan transporte escolar gratuito (caso 10) o las 86 familias que requieren vivienda (caso 5). Alternativamente, según el caso, es posible identificar la unidad territorial cubierta por la decisión, como las cuatro manzanas de Villa 31bis a las que había que proporcionar agua potable (caso 4); el área más desfavorecida de la ciudad de Buenos Aires, en la que debía iniciarse una campaña de conciencia pública sobre higiene urbana (caso 8); el barrio de San Ignacio (caso 11), o la Villa 31 y la Villa 31bis (caso 9). También se puede identificar una parte concreta y específica de la política pública, como la prohibición de usar contenedores como aulas de clase (caso 7), o la omisión en ejecutar las asignaciones presupuestarias para la producción de una vacuna (caso 4). Además, estos casos implican sentencias que contienen órdenes relativamente concretas con respecto a la acción estatal o su restricción, o una combinación de ambas (por ejemplo, suministrar agua potable o eliminar los contenedores como aulas de clase).

Los casos colectivos estructurales generalmente se enfrentan con niveles de dificultad superiores para su implementación

En cambio, cuando un caso se acerca a la condición colectiva estructural (es decir, involucra un gran número de personas afectadas o unidades territoriales múltiples, plantea cuestiones más generales de política

pública y el uso de recursos, o aumenta el número de agentes estatales implicados o el nivel de complejidad de los remedios u órdenes dispuestas), las dificultades de implementación se hacen más profundas y visibles, como se analizará a continuación.

El caso Contaminación Riachuelo (caso 1) muestra que, a varios años de la sentencia de la Corte Suprema emitida el 8 de julio de 2008,¹⁹ las acciones que se requieren para el cumplimiento de la decisión han sido llevadas a cabo en forma dispar; ciertas acciones se han ejecutado y otras no se han implementado o se llevaron a cabo en forma insuficiente.²⁰ Si bien se pusieron en marcha organismos estatales y políticas públicas tendientes a saldar la deuda ambiental de ese territorio, y se lograron avances en algunos de los principales componentes de su problemática, tal como señala el Cuerpo Colegiado —órgano responsable del seguimiento de la ejecución de la sentencia—, los objetivos establecidos por la Corte Suprema distan de haber sido alcanzados y han emergido nuevos y complejos problemas.²¹

Así, desde la sentencia y ante obstáculos marcados que enfrentaba el proceso de implementación la Corte Suprema debió intervenir en distintas oportunidades para encauzarlo. En el año 2012, ordenó confeccionar “una agenda de ejecución con certificados de avance, basados en parámetros objetivos y con control de metas intermedias mediante la celebración de audiencias semestrales” y “publicar un calendario de audiencias, de fechas de vencimiento de demandas judiciales y de todo otro dato o documentación relevante”.²² Si bien la puesta en marcha de este sistema de control bajo estos parámetros es considerado como un elemento central para generar un proceso eficaz que avance de manera

19 El análisis del proceso de ejecución tomará como referencia la evaluación realizada por la Corte Suprema y los actores del caso en el marco de la audiencia pública realizada el día 30 de noviembre de 2016.

20 Cabe advertir al lector que la evaluación sobre la ejecución de la sentencia ha sido realizada sobre los aspectos centrales del caso y sobre sus efectos más sobresalientes. Tal como advierte Bergallo (2014), “la evaluación del caso ‘Mendoza’ presenta varios desafíos”. Entre ellos, menciona que “el espectro de las instituciones activadas en la causa es tan amplio que una evaluación integral requeriría el seguimiento de gran variedad de organizaciones de distinto nivel [...] La cantidad de instituciones de monitoreo activadas por la Corte hace difícil una evaluación integral de los efectos del caso [...] Además, dada la gran actividad que supuso la ejecución de la sentencia, las observaciones se desactualizan con rapidez” (p. 267).

21 Cuerpo Colegiado (coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación), Informe especial, a siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que persigue mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos daños en la cuenca Matanza-Riachuelo, 2015, pp. 1 y 2.

22 CSJN, caso Mendoza, resolución del 19/12/2012, considerando 8.

previsible, con prioridades claras y con base en criterios objetivos y consensuados, el proceso de implementación de la sentencia continuó sin la elaboración de un sistema de estas características (García Silva y García Espil, 2012).

Por ello, en el mes de diciembre de 2016, a partir de las serias deficiencias constatadas en el cumplimiento, la Corte señaló la necesidad de adoptar las medidas necesarias para el inmediato y más eficaz cumplimiento de la sentencia.²³ Por esta razón, la Corte le exigió a la autoridad de la cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar), que “establezca un sistema de indicadores que, conforme a los criterios internacionales de medición disponibles, permita en un plazo perentorio de tres meses medir el nivel de cumplimiento de los objetivos fijados por la sentencia en ejecución”.²⁴

La Corte Suprema, en la audiencia del 30 de noviembre de 2016, tuvo oportunidad de conocer en detalle el avance (o no) del proceso de implementación de su sentencia. En esa oportunidad, el Cuerpo Colegiado presentó un informe, en el que reafirma que si bien el fallo posibilitó que se pusieran en marcha organismos estatales y políticas públicas tendientes a revertir situaciones de conflictividad y para atender la violación de derechos de la población, señala que, a más de 8 años, persistían falencias que impedían un adecuado logro de los objetivos dispuestos por la Corte en su sentencia. De forma más reciente, en su Informe “9 años del fallo de la Corte, una política de Estado todavía ausente” de julio de 2017, el Cuerpo Colegiado ha manifestado que los objetivos impuestos por el tribunal “se hallan altamente incumplidos”.

De acuerdo con el Cuerpo Colegiado,²⁵ a ello se suman las dificultades en el desarrollo de políticas de coordinación por parte de Acumar, y el débil compromiso puesto de manifiesto por las jurisdicciones de la provincia de Buenos Aires, la ciudad de Buenos Aires y el Estado nacional que la integran. En su informe más reciente de julio de 2017, este organismo señaló la persistencia de la inestabilidad institucional de ACUMAR, en tanto, durante el nuevo gobierno, cambió dos veces su jerarquía institucional y tres veces su presidencia y continúan vigentes evidentes problemas de gestión y de coordinación de las distintas jurisdicciones.²⁶

23 *Ibid.*, resolución del 27/12/2016, considerando 2.

24 *Ibid.*, considerando 3.

25 Cuerpo Colegiado, Informe presentado a la Corte Suprema con ocasión de la audiencia del día 30 de noviembre de 2016.

26 Cuerpo Colegiado, Informe “9 años del fallo de la Corte, una política de Estado todavía ausente”, julio de 2017.

Con relación al cumplimiento de los objetivos fijados por la Corte (mejorar la calidad de vida de los habitantes, recomponer el ambiente y prevenir daños futuros), es posible destacar algunos logros positivos que se han producido en la implementación de la sentencia, como el progreso en la limpieza de las riberas del Riachuelo y la superficie de agua, que hizo que se retiraran 170.000 toneladas de residuos de las riberas y 18.600 toneladas del agua; un mayor ejercicio del control de la regulación estatal sobre las instalaciones industriales ubicadas en el área y el desalojo de los negocios instalados ilegalmente en las riberas, lo que ha producido una ganancia de 38.813 metros en el camino de sirga (el área de 35 metros de ancho que transcurre paralela al curso principal del río) (FARN, 2013, p. 2), y el inicio de un proceso de inspección y registro de las instalaciones industriales con el fin de controlar la contaminación industrial de la cuenca.²⁷

Sin embargo, en otros asuntos no se han registrado avances, de acuerdo a lo señalado por el Cuerpo Colegiado.²⁸ En materia de salud sigue sin cumplirse la elaboración de los estudios epidemiológicos, mapa de riesgo ambiental y diagnóstico de todas las enfermedades de origen ambiental. Desde el año 2008, no se han identificado cuáles son las enfermedades prevalentes en la cuenca asociadas a la contaminación del agua, el aire y el suelo. La información que brindaría un mapa de riesgo resulta fundamental para conocer los daños por prevenir y, posteriormente, para determinar el ordenamiento del territorio.²⁹

Con relación al acceso a un hábitat digno y la situación de villas y asentamientos precarios, se formuló el Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, y se adoptó el Convenio Marco firmado en 2010 para el cumplimiento de dicho plan entre el Estado nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y los 14 municipios que integran la cuenca. El plan que —contempla soluciones

27 Para septiembre de 2013, según Acumar, se habían identificado 23.552 instalaciones activas y de ellas 1.650 fueron declaradas oficialmente “agentes contaminantes”; en esa fecha 408 de estas últimas habían culminado programas de reconversión industrial (ver página web oficial de Acumar: Acumar.gov.ar).

28 Cuerpo Colegiado, Informe presentado a la Corte Suprema con ocasión de la audiencia del día 30 de noviembre de 2016.

29 Esta herramienta consiste en la ubicación geográfica de las amenazas ambientales y sus áreas de influencia, y de las condiciones de vulnerabilidad de la población, en primera instancia, y de los ecosistemas, en segunda. Así es posible identificar, localizar, cuantificar y calificar el riesgo ambiental existente, de modo de informar a la población, planificar medidas específicas para cada área y priorizar las intervenciones más urgentes.

habitacionales para 17.771 familias que viven en riesgo ambiental en el territorio de la cuenca —; no se basó en evaluaciones sociales, urbanas y ambientales que permitieran darle prioridad a los barrios y los hogares con mayores niveles de riesgo y vulneración de derechos. Asimismo, la puesta en marcha de las soluciones habitacionales previstas en aquella oportunidad ha presentado diferentes demoras, y los plazos establecidos se encuentran ampliamente vencidos. La mala calidad tanto de las ubicaciones de los conjuntos habitacionales como de la edificación de las unidades de vivienda ha consolidado situaciones de exclusión social y pésimas condiciones de habitabilidad para las familias con mayores necesidades. La inexistencia de una política de ordenamiento territorial y gestión del suelo coordinada entre Acumar y las jurisdicciones locales implicó que los nuevos barrios se construyan en los terrenos residuales que no utiliza el mercado inmobiliario y que son aquellos de peor calidad urbana y ambiental. Las fallas constructivas han abarcado toda la escala de las soluciones desde las de las redes de servicios urbanos hasta las registradas en múltiples detalles constructivos de los locales edificados.

Con relación con la cobertura universal de los servicios de agua potable y saneamiento cloacal dentro de la cuenca, de acuerdo al Informe del Cuerpo Colegiado,³⁰ se requieren obras de infraestructura de gran envergadura, muchas de las cuales fueron previstas en los planes directores de las empresas de agua (AySA y ABSA). Se observa que la función primordial de Acumar de controlar la ejecución de las obras previstas, garantizar que los planes de expansión prioricen la atención a los sectores más vulnerables y regular el impacto ambiental de los planes, obras y vertidos de las plantas de tratamiento de efluentes cloacales es superada por la autonomía de las empresas en esta materia y la ausencia de controles por parte de la autoridad de la cuenca.

Con relación a la recomposición del ambiente, en el caso de la calidad del agua, el Cuerpo colegiado³¹ afirmó que la Acumar adoptó resoluciones que no hacen más que viciar los proyectos de reconversión industrial que permiten seguir contaminando y se malgastan los recursos destinados a esos proyectos. Con relación a la recomposición de la calidad del aire, el Cuerpo Colegiado³² señaló que no se han adoptado hasta la fecha medidas para controlar en sus fuentes las emisiones de gases y partículas contaminantes.

30 Cuerpo Colegiado, Informe presentado a la Corte Suprema con ocasión de la audiencia del día 30 de noviembre de 2016.

31 *Idem.*

32 *Idem.*

Subsiste, a su vez, la necesidad de adoptar medidas para morigerar el riesgo ambiental en el denominado Polo Petroquímico Dock Sud.³³ Este riesgo crea afectaciones concretas para la salud de la población expuesta (ACIJ y Junta Vecinal de Villa Inflamable, 2012) en la zona de mayor deterioro ambiental en la Cuenca (Cuerpo Colegiado, 2013). De acuerdo con el Cuerpo Colegiado,³⁴ hasta el año 2016 no se había logrado reconvertir a los 15 agentes contaminantes declarados dentro del puerto. Tampoco se identificaron los pasivos ambientales localizados en este parque industrial, mientras las tareas para dar una solución habitacional a los que allí viven continúan postergándose sin fechas ciertas para su concreción.

Con relación al saneamiento de basurales a cielo abierto y la gestión integral de residuos sólidos, se puede consignar como un dato positivo la reducción de la cantidad de basurales a cielo abierto.³⁵ Sin embargo, las acciones realizadas no resultan suficientes, en tanto la formación de basurales clandestinos es la consecuencia de una defectuosa gestión de los residuos que hasta el presente no se ha modificado. En este sentido, según sostiene el Cuerpo Colegiado, se debe superar el actual paradigma, basado en la recolección y el enterramiento indiscriminado, e implementar una estrategia de gestión integral de residuos con objetivos de minimización, separación en origen y recolección diferenciada para su procesamiento y adecuada disposición final (Cuerpo Colegiado, 2015).

En este contexto, la Corte Suprema en su resolución del 27 de diciembre de 2016, posterior a la audiencia pública de noviembre del mismo año, además de exigirle a la Acumar que establezca un sistema de indicadores, también le reclamó la presentación de un “informe en el cual se detalle [...] un calendario con los objetivos de corto, medio y largo alcance para cada uno de los objetivos del programa de intervención. Dicho informe deberá indicar el plazo de cumplimiento de cada uno de ellos. En aquella resolución, la Corte también identificó temas prioritarios: “a) control de la contaminación industrial, b) saneamiento de basurales y limpieza de márgenes, c) expansión de la red de agua potable y cloacas, d) relocalización de villas y asentamientos precarios, e) plan sanitario de emergencia, y f) calidad ambiental”. En cada uno

33 En el marco del Plan Integral de la Cuenca Matanza Riachuelo, el Polo Petroquímico Dock Sud es considerado prioridad debido al deterioro ambiental del área en cuestión.

34 Cuerpo Colegiado, Informe presentado a la Corte Suprema en ocasión de la audiencia del día 30 de noviembre de 2016.

35 De acuerdo con el informe de FARN (2013), se habrían removido unos 100 basurales a cielo abierto, sobre un total de 360 existentes en la cuenca.

de estos temas señaló cómo debía avanzarse para alcanzar los objetivos exigidos en la sentencia,³⁶ ante la evidencia de falta de cumplimiento.

Con relación al caso identificado como Cárceles de la provincia de Buenos Aires (caso 2), se puede sostener que a pesar de haber pasado más de diez años desde la sentencia, se han producido pocas mejoras sustanciales en las condiciones de detención, e incluso, en los últimos dos años, las condiciones empeoraron y los indicadores de reducción de la tasa de encarcelamiento han vuelto a crecer. Los detenidos en la provincia de Buenos Aires continúan enfrentando la dura realidad de la sobrepoblación carcelaria y las violaciones de los derechos fundamentales. La Corte Suprema exigió detener el uso de las celdas de las comisarías como lugares de encarcelamiento, y la armonización de las condiciones carcelarias con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Estas órdenes se han seguido escasamente, no se han diseñado ni acordado políticas públicas para abordar la grave crisis carcelaria,³⁷ y tampoco han sido tenidas en cuenta en un contexto de agravamiento de las condiciones de detención en la provincia.³⁸

En lo que se refiere a las condiciones materiales de detención en las comisarías (que fue el problema que dio lugar a la demanda original ante la Corte Suprema), la provincia de Buenos Aires había reconocido que la práctica es absolutamente inadecuada y había adoptado medidas para eliminarla de manera permanente. En línea con este reconocimiento, el número de detenidos en las comisarías se había reducido significativamente. En diciembre de 2011 había 1.069 detenidos; eso representaba una gran reducción con respecto a las 6.000 personas detenidas en ellas en el momento en el que se presentó el caso.

El Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires ordenó el cierre gradual de las celdas de las 138 comisarías y la reubicación de los detenidos en otras instalaciones del sistema provincial, como las prisiones construidas para reemplazar las comisarías como centros de detención.³⁹ Además, en línea con la decisión de la Corte

36 CSJN, caso Mendoza, decisión del 27 de diciembre de 2016, considerando 4.

37 Véase presentación de CELS a la Corte Suprema para informar del incumplimiento de la decisión de mayo de 2005.

38 Véase resolución 642/2014 del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, por la que se rehabilitaron calabozos o lugares de encierro en establecimientos policiales que habían sido clausurados de manera definitiva en los años 2011 y 2012, como consecuencia del fallo Verbitsky.

39 Los datos estadísticos muestran que la administración actual (octubre de 2013) ha usado otros enfoques. Ver CELS (2012).

de 2005, no es posible mantener detenidos en las comisarías a niños o adolescentes, salvo que así lo ordene un juez.⁴⁰

Sin embargo, aquella reducción de personas privadas de libertad en comisarías volvió a revertirse para fines del año 2013 y durante el 2014, por lo que a fines de este último año había 2.235 personas privadas de libertad en establecimientos policiales,⁴¹ y para fines de 2016, el número ascendió a 3.014 personas,⁴² dado que los calabozos que habían sido clausurados volvieron a habilitarse en mayo del 2014 en el marco de la declaración por el gobierno provincial de una situación de emergencia en materia de seguridad, a través de una resolución administrativa,⁴³ sin ningún tipo de control judicial en el marco del proceso de ejecución de este caso.

Además, aunque el traslado progresivo de los detenidos fuera de las comisarías mostraba un avance importante para los años 2012 y 2013 en la implementación de la decisión de la Corte Suprema, el problema de sobrepoblación se trasladó a las penitenciarías o prisiones. Aunque la población carcelaria se redujo inicialmente, a principios de 2008, y después de que una nueva administración se hiciera cargo de la Rama Ejecutiva de la provincia, el número de personas en custodia volvió a crecer nuevamente hasta 29.557 en el 2009.⁴⁴ Esa cifra se había estabilizado en torno a las 30.000 personas hasta el 2015; a partir de este año, la tasa de encarcelamiento empezó a ascender de manera significativa. Para el mes de febrero de 2017, la población privada de libertad en la provincia era de 38.089 personas.

El problema estructural sigue estando ahí: los detenidos son más que el número de camas disponibles en las prisiones.⁴⁵ En consecuencia, los distintos gobiernos de la provincia de Buenos Aires no han ejecutado una política apropiada para la modificación del estado de cosas que advirtió la Corte Suprema, cuando resolvió el fallo sobre cárceles en la provincia de Buenos Aires.

40 Resolución 2672/11 del Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

41 Véase CELS (2015).

42 Datos elaborados por el CELS sobre la base de datos del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

43 Resolución del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires núm. 642/2014, publicada en el *Boletín Oficial* de la Provincia de Buenos Aires, 23 de junio de 2014.

44 De los cuales 4.507 estaban detenidos en comisarías. Recordemos que el número de personas en comisarías había descendido de manera significativa para los años 2011 y 2012.

45 Según datos proporcionados por CELS.

Otra deficiencia clara de la implementación es la falta de progreso en el trabajo de la Mesa de Diálogo establecida por la Corte Suprema en su decisión de 2005. No podemos identificar una acción positiva proveniente de este ámbito que merezca la pena mencionar. Según la decisión de la Corte, la Mesa de Diálogo debía constituir un marco para discutir el contenido y la efectividad de un plan de intervención para prisiones y una política penitenciaria. En lugar de eso, el gobierno provincial le quitó el propósito y lo debilitó institucionalmente.

Uno de los efectos positivos atribuibles a la decisión de la Corte fue la creación de una “Subsecretaría de Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertades”, ordenada por la Corte Suprema provincial. Además, después de una audiencia pública convocada por esa Corte en noviembre de 2007, se adoptó un nuevo sistema de visitas carcelarias para jueces. Este despacho, activo desde noviembre de 2010,⁴⁶ está principalmente a cargo de gestionar los programas de visitas a las instalaciones de detención. También funciona como un mecanismo de supervisión de las decisiones de la Corte Suprema relativas a los estándares de detención y del cumplimiento por parte de los jueces de las obligaciones derivadas de esas decisiones.⁴⁷ Otro desarrollo fundamental es la reforma de la ley de ejecución penal en 2011.⁴⁸ Este código revisado introdujo algunos de los estándares incluidos en las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos* de las Naciones Unidas, así como herramientas para atender de forma más efectiva las violaciones de los derechos de las personas en custodia,⁴⁹ y para diseñar políticas públicas que reconozcan el alcance y la gravedad del problema.

A pesar de estos efectos, los problemas estructurales que afectan a las personas en custodia en la provincia de Buenos Aires, sin duda alguna, permanecen. Además, aun si la sentencia fue muy clara en sus términos, no se ha modificado sustantivamente ninguna política de detención. De hecho, el supuesto subyacente —que la solución es aumentar la capacidad carcelaria— sigue intacto.

Implementación de condiciones institucionales previas

Sin perjuicio de las conclusiones anteriores relativas a las dificultades de implementar las sentencias estructurales, hemos observado que las

46 Resolución de la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires 3523/10.

47 Resolución de la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires 3415/08.

48 Ley 14.296 de la provincia de Buenos Aires.

49 Por ejemplo, crear como precedente judicial un *habeas corpus* de naturaleza colectiva como mecanismo para denunciar violaciones generalizadas de los estándares mínimos aplicables a las condiciones de detención (Borda, en prensa).

órdenes judiciales y los remedios que ellas disponen contribuyen a que se construyan ciertos requisitos institucionales necesarios para corregir las violaciones de derechos que originaron los casos correspondientes. Si adoptamos una perspectiva más general e incluimos en nuestro análisis sobre implementación otros hechos resultantes de los casos, no relacionados de forma directa e inmediata con la restitución de los derechos violados, podemos identificar efectos palpables, como los relativos a la creación de la infraestructura institucional necesaria para implementar la decisión judicial.

Contaminación del Riachuelo (caso 1) constituye un buen ejemplo. A pesar de las dificultades de implementación y de la falta de progreso en la creación de los cambios sistemáticos necesarios para solucionar totalmente la contaminación y reparar los derechos afectados, a partir de este caso han aparecido ciertas condiciones preliminares indispensables para restituir los derechos correspondientes. La Corte Suprema tuvo en cuenta la gravedad del daño medioambiental, la superposición burocrática de funciones y los diversos procesos jurídicos, presupuestarios, institucionales y sociales requeridos para abordar el problema antes de su decisión. Por tanto, el aspecto más relevante con respecto a la situación de la implementación consiste en la creación de condiciones institucionales que no existían antes de la sentencia judicial.⁵⁰

Una condición institucional fundamental fue la creación de un órgano interjurisdiccional, Acumar, a cargo de dirigir todas las acciones relevantes para el cumplimiento y asumir la responsabilidad por el progreso de la implementación. En otras palabras, la responsabilidad de hacer cumplir las medidas establecidas en la decisión, entre las cuales estaba la de diseñar e implementar las políticas públicas necesarias para solucionar las condiciones de la cuenca, se asignó a un único organismo, integrado por varias entidades del Estado. Además, a raíz de las medidas judiciales se diseñó el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo (PISA). Por último, aunque no menos importante, como condición necesaria para implementar la decisión se ordenó la realización de estudios sobre contaminación ambiental y estado de salud de la población afectada. A su vez, durante el proceso de implementación se ha identificado la necesidad de adoptar un sistema de información público que proporcione datos detallados y actualizados, de manera concisa y accesible para el público general.

50 Esto puede caracterizarse como un efecto de desbloqueo. Véase el caso colombiano de la Corte Constitucional Colombiana sobre las personas internamente desplazadas (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010, p. 123).

Por tanto, el caso muestra, por un lado, las dificultades de implementar las decisiones y de mejorar efectivamente las condiciones de vida para los residentes de la cuenca de Matanza-Riachuelo, como reflejo de la complejidad y la gravedad de la situación. Por otro, da muestra de la extensión de la etapa de implementación y su conversión en un proceso ampliado, cuyo eje inicial incluye la creación de herramientas, instituciones y mecanismos necesarios para garantizar la salud ambiental y el acceso a un hábitat digno por parte de la población afectada a mediano y largo plazo. Previo a la intervención de la Corte Suprema, este problema, y lo que es más importante, las personas más directamente afectadas por él, estaban abandonadas por aquellos institucionalmente responsables: el Estado estaba ausente. Después de la presentación de la demanda judicial, la organización del Estado, si bien con insuficiencias, errores y a un ritmo lento, se ha tenido que activar para producir las herramientas necesarias a fin de diseñar y proporcionar respuestas. No obstante, no puede dejar de reiterarse que los resultados obtenidos en relación con la efectiva restitución de los derechos vulnerados son por demás insatisfactorios, y muchos afirman que el proceso se dirige al fracaso.

La participación de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) en el Cuerpo Colegiado la ha llevado a declarar que, dada la complejidad y gravedad del caso, su destino no puede depender de forma exclusiva de las acciones de los jueces, los organismos de control, los residentes y las organizaciones de la sociedad civil. En lugar de eso, las acciones deben basarse en una política estatal integral sobre el Riachuelo. Hasta ahora, esa política no se ha desarrollado (FARN, 2013), afirmación que lamentablemente continúa.

En ese mismo sentido, en Cárceles de Buenos Aires (caso 2) podemos identificar la existencia de algunas condiciones institucionales previas, como el estudio de la situación de las prisiones en la provincia, y sobre las condiciones de detención que permitan contar con datos como insumos en los procesos de creación de políticas relativas a la sobrepoblación carcelaria. Además, la creación de un organismo administrativo específico dentro de la propia estructura del poder judicial de la provincia de Buenos Aires para ocuparse de este problema, el desarrollo de un mecanismo de visitas para los funcionarios judiciales, el establecimiento de normas para las visitas jurisdiccionales e institucionales, y la centralización de la base de datos sobre casos de *habeas corpus* son medidas que proporcionan bases para hacer progresivamente efectivos los derechos de las personas en custodia, en caso de que exista la voluntad política para ello.

Por tanto, en ambos casos (si bien en menor medida en el de

Cárceles de Buenos Aires), la intervención del tribunal contribuyó a la creación de algunas condiciones institucionales previas necesarias para dar una respuesta apropiada a la violación de los derechos correspondientes.

Cabe plantear que los problemas sistémicos o los conflictos relacionados con las violaciones de derechos que los actores políticos no solucionaron (o incluso hayan podido agravar) durante largos periodos de tiempo, difícilmente pueden ser resueltos de manera inmediata o en un corto periodo de tiempo como consecuencia de la intervención de los tribunales. Según nuestro análisis, es necesario promover la creación de herramientas y capacidades (es decir, las instituciones necesarias) así como identificar, reconocer y ocuparse de los déficits institucionales que bloquean las soluciones estructurales y de largo plazo, a fin de poder implementar respuestas definitivas. A diferencia de los casos individuales (en los que la implementación de una decisión podría lograrse de manera más inmediata), en los casos estructurales es a menudo necesario transitar una etapa que llamaríamos “fase preliminar” ligada al desarrollo de las capacidades estatales inexistentes antes de las sentencias, con el fin de satisfacer los reclamos concretos y proporcionar las respuestas estatales específicas que conseguirán hacer efectivos los derechos vulnerados.

Por esta razón, en ocasiones la intervención de un tribunal pone de manifiesto debilidades institucionales, con frecuencia ligadas a la falta de voluntad política y capacidad de gestión, que requieren atención. Si bien el papel del compromiso político no puede menospreciarse, debe destacarse que la ausencia de datos fiables relativos a una situación que exige transformación, de infraestructura institucional apropiada, o de interacción fluida entre los organismos estatales relevantes, a veces impide el desarrollo y la implementación de políticas públicas integrales, coordinadas y sostenibles.

Así, cuando se enfrentan a casos con un mayor grado de estructuralidad, los tribunales necesitan promover la creación de la estructura institucional indispensable para restaurar los derechos violados. Ello funcionará como un catalizador de las acciones que otros poderes estatales deban acometer, y resulta esencial a fin de supervisar su ejecución. El desarrollo de esa estructura exige mucho tiempo y esfuerzo. A menudo se convierte en el centro de atención de las partes vinculadas al proceso judicial, al menos durante la etapa inicial de implementación de la decisión. No parece haber alternativa: es improbable obtener resultados positivos de cara a las cuestiones subyacentes fundamentales de un caso sin contar con datos relevantes, funcionarios y organismos administrativos coordinados, planes de acción bien definidos

y coherencia entre políticas públicas, pues esto daría lugar, probablemente, a un proceso errático e insostenible. Sin embargo, desde la perspectiva del cumplimiento, esa debilidad institucional incrementa los retos y alarga el tiempo de implementación.

La actitud del tribunal: a mayor compromiso, mayores chances de implementación

Del estudio de los casos hemos podido advertir que el compromiso del tribunal con la efectiva implementación de su sentencia se transforma en una variable clave teniendo en cuenta que en nuestro ordenamiento procesal no existe un procedimiento pautado que le imponga obligaciones claras. Tampoco existe un curso de acción definido para ejecutar las sentencias que implican obligaciones positivas y remedios complejos en el marco de casos colectivos. El tribunal puede “refugiarse” en la falta de regulación, sin incurrir en omisiones legalmente imputables.⁵¹ Cuando esto ocurre, los casos —tanto colectivos como colectivos estructurales— se hacen de difícil implementación. En consecuencia, los tribunales comprometidos con la resolución positiva de sus casos deben instituir procedimientos *ad hoc*, que si bien están permitidos dentro de su margen de acción, no resultan obligatorios. Por ello, se encuentran frente a situaciones novedosas para la función judicial en las que pueden razonablemente sentirse inseguros respecto del curso de acción que se va a adoptar. Esta situación puede generar resistencia a desarrollar una actividad intensa en un marco de ausencia de regulación y ante procesos que rompen el paradigma de la actuación judicial tradicional. En muchos casos, esta actitud se profundiza y los tribunales se comportan de manera conservadora, y rechazan experimentar y establecer mecanismos de su propia autoría que van contra los principios del derecho procesal tradicional.⁵² Con el actual ordenamiento procesal perciben que cumplen con su función a pesar de hacer poco para lograr la

51 Los códigos procesales aplicables a los casos objeto de estudio no establecen un procedimiento específico que regule la ejecución de sentencias complejas. Si bien los jueces cuentan con algunas herramientas previstas en las normas procesales para la ejecución de decisiones tradicionales, lo cierto es que nuestro sistema institucional carece hoy en día de un esquema de normas particulares dirigidas a instrumentar sentencias complejas, que involucran obligaciones de hacer, la revisión o redefinición de políticas públicas generales, la coordinación de distintas agencias estatales, etc. Nuestros códigos procesales se enmarcan dentro de una concepción liberal del derecho donde los intereses / derechos colectivos y las formas para implementarlos no han sido contemplados.

52 Como asumir una actividad “instructora”, involucrar y coordinar diferentes áreas del Gobierno, ordenar la producción de información, dirigir procesos de diálogo entre actores no necesariamente cooperativos, etc.

efectiva implementación de sus decisiones y actuar solo a instancia de parte. Más aún, consideran que comportarse de otra manera iría contra los límites que vislumbran para la actuación del poder judicial. Debe tenerse en cuenta que ciertas herramientas que los códigos procesales sí proveen pueden ser de gran valor o inocuas, según su utilización judicial. En efecto, los códigos contienen previsiones que pueden ser de valiosa utilización en procesos complejos, si son aplicadas enérgica y creativamente: la posibilidad de convocar a audiencias con distintas finalidades, realizar inspecciones oculares, designar expertos e interventores con distintas funciones, sancionar a los profesionales que actúan en forma maliciosa, son solo algunas de ellas. Una intervención judicial determinada a utilizar de manera eficiente estas herramientas incrementa notablemente las posibilidades de implementación de una decisión, en comparación con otra apegada al principio dispositivo y reticente a resignificar el valor y potencial de los instrumentos que brindan los códigos a la luz de los procesos colectivos.

Algunos de los casos analizados ejemplifican cómo el rol activo asumido por el tribunal en la solución del caso ha contribuido a su exitosa implementación, preservando los derechos en juego y reafirmando la autoridad del poder judicial. Veamos.

En Mapa nutricional (caso 6), el juzgado llevó a cabo un gran número de audiencias para abordar las dificultades técnicas involucradas en el diseño de un mapa nutricional y seleccionar indicadores apropiados. Durante estas audiencias se instó a las partes a superar sus desacuerdos y se promovió fuertemente el diálogo. Durante ese diálogo quedó clara la necesidad de conseguir asistencia de expertos, lo cual colaboró a crear el consenso que en última instancia llevó a la implementación de la sentencia.

En Aulas *containers* (caso 7), la actitud del juez colaboró en prevenir que la naturaleza compleja del caso y los procedimientos que en parte se superponían acabaran por retrasar una decisión (Maurino y Nino, 2009, p. 196). El demandado fue advertido con la imposición de medidas coercitivas y el juez convocó una audiencia en el lugar de los hechos con presencia de las partes; ambos factores fueron decisivos para conseguir una implementación rápida que suprimiera los contenedores como aulas de clase y espacio alternativo para las actividades educativas.

En el caso Vacuna Candid 1 (caso 10), la Cámara en lo Contencioso Administrativo decidió abocarse a la supervisión de la implementación de la sentencia⁵³ adoptando una actitud enérgica. Esta supervisión

53 Luego del dictado de la sentencia y una vez abierto el proceso de ejecu-

incluyó una visita al predio en el que se debía producir la vacuna a fin de verificar el avance de las obras que el Estado alegaba estar realizando; la convocatoria a una audiencia entre todas las partes interesadas para analizar las causas y responsabilidades del incumplimiento de la sentencia y del cronograma definido por las propias autoridades políticas; la citación a la máxima autoridad en el área salud —el Ministro de Salud— para que brindara explicaciones unificadas y a fin de hacerla responsable por la falta de implementación de la sentencia. También estableció un procedimiento de control poniendo en cabeza de la Defensoría del Pueblo de la Nación el seguimiento del cronograma fijado, y de la Sindicatura General de la Nación (Sigen) la ejecución del presupuesto asignado, a través de un informe periódico en el que debía dar cuenta de los avances en la producción de la vacuna.⁵⁴ En suma, el proceso de implementación de la ejecución de la sentencia estuvo signado por la celebración de numerosas audiencias con todas las partes involucradas que le permitieron a los jueces ir monitoreando periódicamente —con la colaboración de los informes que presentó la Defensoría del Pueblo de la Nación y la Sindicatura General de la Nación— los avances en el proceso. Finalmente, en el año 2006 se completaron todos los pasos necesarios para la fabricación de la vacuna Candid 1.

En cuanto al caso colectivo estructural Contaminación del Riachuelo (caso 1), la Corte Suprema decidió establecer criterios de seguimiento mediante la definición de mecanismos de evaluación y supervisión de las medidas adoptadas y sus efectos. En este caso, la Corte nombró un juez federal que asumió el control exclusivo de todos los asuntos relacionados con el proceso de implementación. Además, fue creado un Cuerpo Colegiado del que formaban parte el defensor nacional

ción ante el juzgado de primera instancia, la Cámara de Apelaciones decidió abocarse a la supervisión de la fase de implementación en el marco de la apelación de una sanción económica por la falta de cumplimiento del cronograma fijado para la producción de la vacuna definido en la sentencia.

54 En materia de control presupuestario, los jueces ordenaron a la Sindicatura General de la Nación —organismo encargado del control interno de la gestión y eficacia de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional— la realización de una auditoría sobre el control de la gestión del cronograma para producir la vacuna, específicamente en lo atinente a la gestión contable, administrativa y financiera, el estado de avance de los pasos del mentado cronograma y, en caso de incumplimiento, a las razones que lo habrían motivado. Asimismo, en el mes de diciembre de 2001, dado que estaba en proceso de elaboración el proyecto de presupuesto que el Poder Ejecutivo debe enviar anualmente al Congreso, el tribunal requirió a este órgano que le informara si existía la previsión presupuestaria para atender a los gastos que generaría el proceso de producción de la vacuna Candid 1 y, en caso afirmativo, le requirió que acompañara el programa correspondiente.

del pueblo y las organizaciones no gubernamentales participantes en el caso como terceros interesados; de este modo se abrió —al menos inicialmente— un espacio para la participación y la supervisión del proceso de implementación.

De hecho, la Corte Suprema, con el fin de promover el cumplimiento de su decisión, debió intervenir desde 2010, teniendo en cuenta la falta de progresos reales. La Corte exigió entregar informes relativos a todas las órdenes formuladas en la decisión del 8 de julio de 2008. Exigió que los informes incluyeran información precisa, basada en directrices cuantitativas, sobre el grado de cumplimiento conseguido en cada objetivo establecido en el programa remedial.⁵⁵ En varias ocasiones, después de revisar la información entregada por Acumar, la Corte subrayó la necesidad de ocuparse de los incumplimientos y adoptar medidas específicamente definidas.⁵⁶

El desarrollo del proceso de implementación se apoyó en citaciones a audiencias ante el tribunal encargado de la ejecución de la decisión o ante la propia Corte Suprema. Estas pretendían discutir las medidas potenciales, evaluar las medidas ya implementadas y modificar la conducta estatal que pudiera obstaculizar el proceso de implementación.

Además, la Corte Suprema introdujo mecanismos de implementación *ad hoc*, y también un sistema especial de apelaciones relacionado con cada una de las cuestiones surgidas del proceso de implementación. El objetivo de esta medida fue prevenir los retrasos en la toma de decisiones por el juez encargado, la fragmentación del caso entre varios tribunales y los conflictos potenciales resultantes de esos retrasos y esa fragmentación.⁵⁷ En 2012, la Corte celebró una audiencia para examinar la conducta del juez de instancia encargado de la ejecución de la sentencia acusado de irregularidades, tras lo cual decidió retirar el caso del tribunal cuestionado.⁵⁸

La Corte tuvo una respuesta errática puesto que demoró otra intervención durante un lapso de cuatro años, y en la audiencia de noviembre de 2016 y la resolución de diciembre del mismo año precisó con mayor rigor las obligaciones a cargo de la Acumar, los detalles con los que debe presentar la información para evaluar los avances

55 CSJN, “Mendoza”, resoluciones de 6 de abril de 2010 y 26 de mayo de 2010.

56 Algunos ejemplos de ello pueden encontrarse en: CSJN, “Mendoza”, resoluciones de 10 de agosto de 2010 y 19 de diciembre de 2012.

57 CSJN, “Mendoza”, resolución de 10 de noviembre de 2009.

58 El proceso de ejecución de la decisión se ha dividido ahora entre dos tribunales conforme a la decisión de la Corte Suprema de 19 de diciembre de 2012.

sustanciales, fijó plazos para la presentación de informes y la definición de un calendario de avances por objetivo, e indicó cuáles son las obligaciones de los jueces a cargo de la supervisión de la implementación del fallo.⁵⁹ Existen serias dudas de que esta intervención de la Corte pueda dar nuevo impulso a un proceso que se encuentra en un estado de estancamiento severo y que registra falta de progresos sustantivos.

De esta manera, los casos Mapa nutricional (caso 6), Aulas *containers* (caso 7), Vacuna Cándid 1 (caso 10) y Contaminación del Riachuelo (caso 1) muestran algunas herramientas técnicas disponibles para los tribunales para lograr la implementación, cuyo éxito se hace considerablemente más difícil cuando el tribunal adopta una posición que muestra escaso compromiso con la implementación efectiva, bajo argumentos formalistas que justifican su rol pasivo. Las consecuencias negativas de una actitud pasiva son más notorias en casos estructurales, cuando una conducta comprometida y activa es clave para conseguir la ejecución de las órdenes.

Es cierto que los casos colectivos suelen enfrentar una resistencia mucho mayor que los individuales, lo que puede complicar la implementación de la decisión. Sin embargo, cuando se comparan con los casos estructurales, los tribunales pueden configurar, en los primeros, procesos de ejecución de la sentencia que se parezcan más al utilizado en los individuales. Las órdenes pueden incluir la adopción de ciertas acciones fácilmente identificables, aunque afecten a un grupo en lugar de a un individuo; son generalmente más limitadas en el tiempo; más sencillamente mensurables e involucran a un número limitado de agentes estatales.

Por ejemplo, en el caso Transporte escolar (caso 9), aunque hubo cientos de personas afectadas y la resolución requería múltiples medidas, como la asignación de una partida presupuestaria nueva, el diseño de una ruta para los micros, el nombramiento de celadores, la contratación de una empresa de micros escolares y la creación de un sistema de registro, el demandante podía identificar a los responsables de adoptar esas decisiones, exigir una respuesta y presionar a las autoridades para que implementaran la decisión, lo cual se reforzaba mediante la celebración de audiencias judiciales y la solicitud de medidas provisionales.

Estos elementos de los casos colectivos hacen que sea más plausible su control para lograr el efectivo cumplimiento utilizando las

59 CSJN, caso “Mendoza”, resolución del 27/12/2016, considerando 5.

herramientas que proveen los códigos procesales en vigencia.⁶⁰ Así, una menor actividad judicial en los casos colectivos quizá pueda suplirse con la existencia y el “buen” uso por parte de los actores involucrados en el caso de reglas procesales tradicionales. En cambio, en los casos estructurales, difícilmente puede suplirse la falta de una intervención judicial activa, circunstancia que, según vimos, parece tener una estrecha relación con procesos de implementación en mayor o menor medida satisfactorios, y, con ello, de la restauración de los derechos afectados. En estos casos, parecería que la conducta judicial activa es un presupuesto clave para la efectiva ejecución de la sentencia.⁶¹

El hecho de que el tribunal dirija o facilite el proceso de implementación, y al mismo tiempo fortalezca su propia autoridad al hacerlo, es una condición *sine qua non* para que una decisión tenga alguna posibilidad de materializarse en la práctica. La implementación puede conseguirse mediante la generación de espacios de diálogo en los que las partes puedan llegar a alcanzar soluciones consensuadas, los tribunales puedan imponer decisiones de una forma más vertical, o hacer uso de las pocas herramientas procesales disponibles de manera creativa y firme. Por tanto, en el marco institucional argentino son necesarios jueces y juezas excepcionales, que estén preocupados por reforzar su propia autoridad en el caso, y que asuman que la implementación exitosa de sus decisiones tiene efectos en su propia legitimidad y en la legitimidad de los tribunales en su conjunto.

En Cárceles de Buenos Aires (caso 2), por ejemplo, la intervención de la Corte Suprema se limitó a emitir una decisión en 2005. El tribunal

60 Entre otras, audiencias ordenatorias, multas, amenaza de incumplimiento de deberes de funcionarios, embargo de partidas.

61 Owen Fiss, en su célebre trabajo sobre litigio estructural en Estados Unidos, señala el rol diferencial que este tipo de procesos parece exigir a los tribunales; un rol más activo que el que reclama la solución de un caso tradicional: “La etapa remedial en el litigio estructural está lejos de ser episódica. Tiene un comienzo, quizá un medio, pero no un final —bueno, casi no tiene final—. Implica una relación extendida y continua entre el juez y la institución; está comprometida, no con la implementación de un remedio ya dado, sino con el otorgamiento o diseño del remedio mismo. La tarea no es declarar quién tiene razón y quién no, tampoco calcular el monto del daño, o dictar una resolución para detener un acto particular. La tarea es remover la condición que amenaza los valores constitucionales. En algunos casos, donde la desinstitucionalización es posible, como en el campo de la salud mental, cerrar una institución puede ser una opción viable. En la mayoría de los casos, escuelas, prisiones, agencias de seguridad social, departamentos de policía y autoridades en materia de vivienda, por ejemplo, esa opción no está disponible. Entonces, el remedio supone a un tribunal envuelto nada menos que en la reorganización de una institución en funcionamiento, de modo de remover la amenaza que ella presenta a los valores constitucionales. La jurisdicción de la corte durará cuanto persista la amenaza” (Fiss, 1979, pp. 27-28) (traducción propia).

no fue más allá y no definió mecanismos de seguimiento para las medidas concebidas para implementar la decisión. La Corte ha estado casi inactiva frente a los altibajos de la Mesa de Diálogo, cuya convocatoria encargó al gobierno de la provincia de Buenos Aires en su sentencia. No reaccionó cuando la Mesa de Diálogo dejó de funcionar y no hizo nada para promover su reactivación (Filippini, 2007). Tampoco le solicitó al Poder Ejecutivo de la provincia información sobre las medidas adoptadas para mejorar la situación de las personas detenidas. Luego de varias presentaciones por los actores del proceso desde 2006, y ante la evidencia del aumento de la tasa de encarcelamiento en la provincia a partir del año 2008, la Corte Suprema llamó a preservar “la seguridad y la integridad física” de las personas privadas de su libertad. Para ello, reclamó la intervención del máximo tribunal bonaerense.⁶² Solo a partir de este llamado a las autoridades judiciales provinciales comenzó a funcionar la Subsecretaría de Derechos Humanos de Personas Privadas de la Libertad.

Sin embargo, la decisión de la Corte Suprema no tuvo ninguna incidencia en otros procesos necesarios para implementar la decisión. En otras palabras, ni la Corte Suprema nacional, ni el máximo tribunal provincial asumieron el papel activo y firme exigido por la gravedad de la situación a la que hacían frente las personas detenidas; ello está, indudablemente, ligado al deficiente progreso de la implementación de la decisión.

La actitud del demandado: la voluntad política de “no cumplir” dificulta el proceso de implementación

Otra variable que incide en las posibilidades de implementación de las medidas judiciales es la conducta adoptada por el demandado. En concreto, cuando el demandado es el Estado, la falta de voluntad política de cumplir, que incluso puede manifestarse en una conducta abiertamente obstruccionista ante el tribunal, puede ser un obstáculo muy importante, aun para tribunales comprometidos con conseguir el cumplimiento pleno. La falta de implementación de las decisiones debido a la falta de voluntad política del demandado es aplicable a los casos colectivos y estructurales. Por ejemplo, la ausencia de una voluntad política del demandado ha sido imposible de superar por el juez en Rampas de acceso a estaciones de tren (caso 13). Por otro lado, casos como Centro de Salud El Vergel (caso 12), Transporte escolar (caso 9), Vacantes escolares (caso 3) o Mapa nutricional (caso 6) muestran una clara variación en el

62 CSJN, caso “Verbitsky”, decisión del 23 de febrero de 2010.

grado de implementación en función del compromiso de los/as funcionarios/as estatales; esos casos muestran estancamiento o avance según la actitud obstruccionista o colaborativa adoptada. En los casos individuales, esa clase de resistencia no es común debido a que, en general, lo que está en juego es una prestación individual, que con frecuencia es más sencilla de cumplir y tiene un efecto financiero menor. Cuando encuentran resistencia, las herramientas procesales disponibles en el sistema, como las sanciones económicas, son suficientes para vencer la renuencia de actores estatales o privados.

En Cárceles de Buenos Aires (caso 2), los sujetos relevantes mostraron una clara falta de voluntad política para implementar la sentencia. La sobrepoblación carcelaria fue entendida por la administración como un problema derivado de la capacidad carcelaria insuficiente (oferta); por tanto, las políticas criminales subyacentes (que causan la demanda de lugares de reclusión) nunca fueron cuestionadas. Las medidas pensadas para solucionar el problema se han limitado a la construcción de nuevos edificios y a la expansión de la capacidad de reclusión existente. Sin embargo, como determinó la Corte Suprema en su decisión de 2005, el ritmo de construcción de nuevas instalaciones nunca hubiera sido suficiente para cubrir incluso el crecimiento predecible de la población carcelaria.⁶³ El Poder Ejecutivo de la provincia negó la existencia de sobrepoblación carcelaria, y explicó que el sistema había crecido en 8.540 plazas desde diciembre de 2007 mediante el ajuste de los espacios existentes y la terminación de obras nuevas. Sin embargo, otros cálculos muestran que solo fueron añadidas 3.400 camas nuevas. El método heterodoxo que utiliza el gobierno de la provincia para contabilizar las plazas carcelarias agregadas, y su resistencia a establecer parámetros constitucionales para definir estándares en esta materia, muestran un intento por ocultar un problema histórico y dificulta la discusión sobre acciones concretas para resolver el problema de fondo.⁶⁴ Por ello, la principal pregunta es: ¿podemos concebir el proceso de implementación como una forma de desmontar posiciones políticas que: a) se oponen a una solución integral y efectiva de las violaciones estructurales de los derechos de ciertos grupos, y b) no adoptan una posición cooperativa y honesta a la hora de abordar las raíces del problema? Al menos en este caso, y según nuestras conclusiones con respecto a la variable anterior, la respuesta a esta pregunta es, cuanto menos, escéptica.

63 *Ibid.*, sentencia del 5 de mayo de 2005, considerando 31.

64 Seguimos aquí el análisis realizado por CELS en su Informe anual de 2012.

El involucramiento de las personas afectadas: su participación activa y la organización de redes de apoyo incrementa las posibilidades de implementación

Los obstáculos a la implementación causados por la actitud pasiva de un tribunal o por la resistencia a cumplir de un agente pueden superarse o debilitarse mediante la participación activa de los afectados por el caso, y también mediante alianzas estratégicas con organizaciones de derechos humanos prestigiosas, centros de investigación, organizaciones religiosas u otras instituciones sociales con capacidad para el activismo y la movilización (Abramovich, 2009, p. 46).

La existencia de una zona gris en torno a las normas procedimentales —en la cual puede refugiarse un tribunal reticente a desarrollar una actividad de conducción intensa como la que requieren los procesos complejos— subraya la importancia de la participación de los afectados y de las alianzas estratégicas, en especial, en la etapa de implementación. La presencia en la sala de audiencias de personas directamente afectadas y de organizaciones representantes de distintos sectores sociales torna más costoso para los tribunales la adopción de una actitud pasiva.

En primer lugar, se establece la clara relación causa-efecto entre la conducta judicial y la violación continuada de los derechos, que el tribunal escucha directamente de las víctimas. Las explicaciones formalistas pierden fuerza argumentativa en situaciones en las que los abusos y las violaciones de los derechos son graves y evidentes. En segundo lugar, la participación de las personas afectadas o la existencia de alianzas con organizaciones posibilitan una mayor exposición pública de la actividad judicial que de otro modo pasaría inadvertida. La actitud judicial se ve expuesta y sometida a mayor escrutinio y control por parte de una multiplicidad de actores vinculados al litigio. El proceso cobra vida y vigor con la participación activa de quienes protagonizan el reclamo y de otros grupos relevantes que brindan su apoyo. Esta participación presiona por una mayor rendición de cuentas de la labor tanto de los tribunales como de los poderes políticos implicados en la resolución del problema planteado. Además, se robustece la sensación de legitimidad del reclamo y su relevancia para diversos actores, lo que también tiende a acotar los márgenes para actitudes dilatorias o formalistas.

Por esta razón, la presencia de las personas afectadas directamente o de las estructuras de apoyo de la sociedad civil son variables importantes que tendrían efectos en la actitud del tribunal y la conducta del demandado, dado que fomentan un mayor compromiso de los

tribunales con el caso, una mayor preocupación con una reparación efectiva, y le infunden al proceso la sensación de urgencia. En ese mismo sentido, cuando las personas afectadas se encuentran presentes en la sala de audiencias se torna más difícil para los funcionarios adoptar actitudes evasivas en sus explicaciones públicas. La presencia del/a juez/a en la mesa de diálogo, junto con el hecho de que habrá un registro de las explicaciones y las promesas de los funcionarios, garantiza cierto nivel de racionalidad, coherencia y congruencia de la posición de cualquiera de las partes a lo largo del tiempo. En muchos de los casos colectivos analizados se generó un diálogo constructivo. Este diálogo contribuyó a la implementación de la decisión judicial, bajo una orientación del tribunal que garantizó cierto grado de seriedad y de compromiso. Aunque a veces se observan tácticas dilatorias, son más difíciles de mantener a lo largo del tiempo, en especial cuando el remedio judicial exigido es una medida única, concreta y factible.

En Agua potable (caso 4), la presencia de los afectados en varias de las audiencias sobre implementación abrió un debate con las autoridades (es decir, el demandado) sobre el grado de cumplimiento real de las medidas de ejecución, desde la óptica de las necesidades de las familias que buscaban acceso a este recurso. En ese mismo sentido, en Transporte escolar (caso 9), la presencia de las personas afectadas (en concreto, madres) permitió al tribunal y a los organismos estatales responsables evaluar y definir correcciones a las nuevas medidas, con el fin de garantizar el transporte desde sus hogares a los niños ubicados a mayor distancia de sus escuelas. En ambos casos, la participación directa de las personas afectadas en el proceso de implementación colaboró a garantizar la efectividad de las medidas judiciales.

Además, en los casos de la provincia de Buenos Aires, la participación activa de los grupos afectados fue identificada como una contribución significativa al proceso de implementación. Ejemplos de esto son los casos colectivos relacionados con la provisión de servicios de salud (caso 12) y el suministro de agua potable a los vecinos de un barrio del área del Gran Buenos Aires (caso 11), en el que fue decisiva la participación directa de los afectados, que se reunieron en el ámbito judicial con los funcionarios a quienes la decisión había considerado responsables de encontrar una solución. Las personas afectadas tenían también el apoyo de importantes organizaciones de la sociedad civil. Las reuniones, que comenzaron en el tribunal y continuaron más allá de su ámbito, redujeron el margen para dar respuestas evasivas; crearon un vínculo directo entre los afectados y los funcionarios, que ayudó a estos a delimitar y comprender mejor el problema, y, por último, llevó a acuerdos para establecer criterios de evaluación mínimos del

cumplimiento que consideraron tanto las necesidades de las personas afectadas como la factibilidad técnica de implementar una solución. Ambos casos culminaron con órdenes judiciales implementadas por los gobiernos municipales, a pesar de no existir antecedentes previos de participación judicial en discusiones de política pública (en especial, de política social).

Además de la presencia de los afectados en el proceso de implementación, la existencia de alianzas estratégicas entre las personas afectadas y organizaciones de renombre de la sociedad civil, o entre varios agentes institucionales, fue crucial a la hora de generar las condiciones necesarias para superar la resistencia estatal y garantizar el cumplimiento de la ciudad de Buenos Aires. En Villa La Dulce (caso 7), el proyecto de construcción de viviendas se consiguió, en gran medida, gracias a la presión continua ejercida sobre las autoridades políticas mediante una alianza entre los grupos afectados y varias organizaciones prestigiosas estatales y de la sociedad civil. La alianza incluyó a agentes sociales, como el organismo de derechos humanos que presentó la acción judicial, la pastoral social de la Iglesia católica, y organismos estatales a cargo de la promoción y la protección de los derechos humanos en la ciudad de Buenos Aires, como la Asesoría Tutelar y la Defensoría del Pueblo de la ciudad. Cada una de ellas tuvo un papel específico y poseía capacidades distintas, útiles para presionar a los agentes políticos responsables. La alianza fue un factor clave para determinar y canalizar la voluntad política del gobierno de la ciudad para que cumpliera con el acuerdo.

En ese mismo sentido, en Contaminación del Riachuelo (caso 1), la inclusión de los problemas de vivienda de los residentes como un tema relevante en el proceso de ejecución de la sentencia provino de su petición de ser parte en el proceso de ejecución.⁶⁵ A su vez, resultó determinante la elaboración de informes sobre el impacto de las medidas de relocalización y la presentación de acciones judiciales por parte de la Defensoría General y la Asesoría Tutelar, ambas de la Ciudad de Buenos Aires.

Su participación en el proceso de ejecución demostró ser indispensable, tanto para impedir las órdenes de desalojo de las familias que no tenían alojamiento alternativo, como para promover un proceso de relocalización apropiado y la implementación de procesos de urbanización en villas y asentamientos de la ribera del Riachuelo. Asimismo, la inclusión del problema de vivienda en el proceso de implementación

65 Véase Eduardo Videla, *Los olvidados de la Cuenca*, *Página/12*, 17 de junio de 2011.

de la decisión estuvo fuertemente relacionada con las denuncias reiteradas del Cuerpo Colegiado en las audiencias públicas y en el expediente, así como con el informe sobre las condiciones de vida en Villa Inflamable preparado por los miembros de la comunidad de afectados y por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.

En el mismo caso, la exclusión del defensor del pueblo de la nación del Cuerpo Colegiado por parte de la Corte Suprema —por estar vacante el cargo—, ha implicado que ese órgano carezca de un referente con capacidad de gestión y coordinación del trabajo de supervisión y en la relación con las autoridades públicas de la Acumar y los funcionarios judiciales, lo que limita sus posibilidades actuales de incidencia en el proceso de seguimiento e implementación de la sentencia. La Corte Suprema le reclamó al Congreso en el mes de noviembre de 2016 que se iniciaran los dispositivos para concretar la designación del defensor del pueblo.⁶⁶

Conclusiones e implicaciones estratégicas

Este capítulo sobre la experiencia argentina ha subrayado la relevancia crucial de cuatro variables esenciales para explicar los diversos niveles de cumplimiento de las sentencias colectivas sobre derechos sociales. Estimamos importante enfatizar que cada una de esas variables individuales proporciona solo una explicación parcial. Si bien fueron analizadas mayormente de manera aislada, ellas operan en permanente interacción, afectándose recíprocamente. Por tanto, una decisión dictada en un caso estructural colectivo puede implementarse más rápidamente que una decisión en un caso colectivo si en el primero el tribunal adopta una actitud activa y el demandante está dispuesto a cooperar, mientras que en el segundo el tribunal es pasivo y el demandado es reticente a cumplir; en un caso con un tribunal pasivo pero con una fuerte presencia de los afectados y con funcionarios que cooperan, la implementación puede ser más sencilla que en un caso con un tribunal activo y un organismo estatal con una fuerte voluntad de resistirse a cumplir, etc.

Además, hay algunas variables que no han sido analizadas en este capítulo y que son también relevantes e interactúan con las aquí consideradas. La cobertura del caso por los medios de comunicación puede influenciar el comportamiento del tribunal y del demandado, y contribuir a una implementación más rápida y efectiva. La existencia de medidas legislativas que respalden la acción judicial puede producir

66 CSJN, caso “Mendoza”, decisión del 1 de noviembre de 2016.

un compromiso mayor e intensificar la intervención judicial. Aspectos relacionados con la carrera del/a juez/a también pueden ser relevantes para la forma en la que los jueces se aproximen a esta clase de casos (por ejemplo, si un juez está transitando un proceso de evaluación y concurso para ascender en la carrera judicial puede sentirse limitado a la hora de imponer sanciones al Poder Ejecutivo), etc.

Básicamente, múltiples combinaciones de variables que también afectan el proceso en diferentes grados —como el nivel de actividad, creatividad o autoridad, mostrado por los tribunales, que va desde el compromiso con el caso hasta la apatía por su suerte— afectarán las posibilidades de implementación de las decisiones judiciales en casos complejos. Debido al gran número de variables involucradas y a la multiplicidad de sus posibles matices, es difícil predecir *a priori* cuál será el resultado de cada combinación posible. A pesar de esta dificultad, identificar las variables y entender cómo funcionan de manera aislada puede ser una contribución útil para mejorar la comprensión de la dinámica de estos procesos y para sopesar la conveniencia de los esfuerzos estratégicos que se deben llevar a cabo en un caso determinado. Por tanto, creemos que un análisis de los factores que afectan el grado de dificultad enfrentado por los procesos de implementación de una decisión judicial en el marco institucional actual, como se ha intentado en este capítulo, es una contribución valiosa para quienes acuden a los tribunales con el fin de defender derechos fundamentales.

Por ejemplo, considerar la diferencia entre casos colectivos y casos estructurales, y las dificultades de implementación que cada categoría enfrenta, es útil al momento de decidir qué clase de caso presentar a los tribunales. Tras diseñar una estrategia jurídica que incluya demandas judiciales es necesario pensar cuáles son los fines y resultados concretos buscados a corto, mediano y largo plazo. Si el objetivo primordial es solucionar un problema a corto o mediano plazo que afecte a un individuo o un grupo de personas, es improbable que la acción estructural colectiva sea una buena opción; en lugar de eso, un caso colectivo o varios casos individuales podrían ser más efectivos.⁶⁷ De hecho, si el caso tiene una naturaleza más estructural, debería suponerse que, en condiciones de debilidad institucional es muy probable que a corto y medio plazo haya que dedicar esfuerzos a generar las condiciones previas, de manera que el problema de fondo podrá abordarse una vez

67 Esta evaluación debería tener en cuenta también otras consideraciones, por ejemplo, si los casos medianos promueven soluciones distorsionadoras cuando se comparan con alternativas más completas, y si fortalecen las desigualdades de acceso a la justicia al no proporcionar soluciones a los sectores más vulnerables.

creados tales presupuestos. Si el caso tiene éxito, las personas afectadas verán cómo sus derechos violados se restauran solamente en el largo plazo o, en el mejor de los casos, a mediano plazo. Por ello, en esos casos resultará necesario desde un inicio peticionar medidas transitorias que satisfagan los derechos conculcados. Según lo sucedido en el caso Contaminación Riachuelo, las víctimas centrales de la situación de contaminación ambiental no recibieron respuestas inmediatas a su situación de vulnerabilidad y daños a su salud. Solo con el correr del tiempo, y a partir de resoluciones posteriores de la Corte Suprema dirigidas a establecer prioridades en las intervenciones, se hizo mayor énfasis en concretar las acciones tendientes a superar la situación de afectación. No obstante, aún al día de hoy, luego de varios años de dictada la sentencia estructural, la mayoría de las víctimas continúan inmersas en un estado de severa vulnerabilidad y afectaciones a su salud, en muchos casos irreversible.

Con base en los comentarios previos, es necesario ajustar nuestras expectativas con respecto al marco temporal en el que se implementan las decisiones judiciales en esos procesos. Es necesario ser conscientes del hecho de que las demandas colectivas, y en especial las demandas estructurales colectivas, requieren un cambio de paradigma con respecto a las funciones atribuidas tradicionalmente a los tribunales. La creación de las condiciones previas necesarias para garantizar la implementación efectiva de una decisión estructural lleva más tiempo que el que toman normalmente los casos tradicionales y exige una participación intensa y creativa de los tribunales y las partes en un proceso. Los tribunales, las partes y las organizaciones de la sociedad civil involucradas en un proceso deben asumir estas circunstancias diversas y actuar en consecuencia, a la vez que es preciso plantear el desarrollo de herramientas específicas para medir el éxito o el fracaso de una decisión judicial que se ajuste a la fisonomía de estos casos.

Por otra parte, el litigio de casos colectivos/estructurales suele poner al desnudo fallas sistémicas de los poderes políticos para enfrentar problemas que implican afectaciones generalizadas de derechos de la población. En este marco, no debe y no puede atribuirse al poder judicial la responsabilidad de brindar soluciones instantáneas a problemas de larga data que no han podido ser abordados por los poderes constitucionalmente responsables, idóneamente y en tiempo oportuno. Sin embargo, sí es posible y debe exigirse un rol activo y creativo a los tribunales; un rol que los sitúe como interlocutores institucionales relevantes frente a las decisiones políticas adoptadas por los otros poderes del Estado y que implique el ejercicio de un efectivo control constitucional, la protección de los derechos fundamentales y la priorización

de los sectores sociales sometidos a situaciones de injusticia económica, social y cultural. Desde la reforma constitucional de 1994, recae sobre ellos un nuevo rol institucional. En efecto, su actitud es central para la efectiva implementación de sentencias en casos colectivos. Así, ante la ausencia de regulaciones específicas, el tribunal debería adoptar una actitud activa y de conducción del proceso, de construcción de autoridad y de utilización creativa de las herramientas que ofrecen los códigos vigentes para prosperar en la implementación de sentencias estructurales. Para ello, debería incorporar herramientas o procedimientos que, si bien no están regulados, tampoco están prohibidos y que bien puede utilizar con base en su rol de conductor del proceso.

En casos complejos, la reticencia del demandado a cumplir obstaculiza en gran medida la implementación de las decisiones judiciales, pero esa dificultad se hace mayor o menor dependiendo del comportamiento de los tribunales. Hemos argumentado que es menos probable que los/las agentes estatales muestren reticencia cuando enfrentan tribunales activos que les exigen explicaciones, los confrontan con los afectados y muestran públicamente su incumplimiento o sus comportamientos dilatorios en las audiencias públicas, etc.

Por último, entendemos que el comportamiento de los tribunales (y también el de los demandados) se ve influenciado positivamente cuando las personas directamente afectadas participan en el caso, o cuando se han forjado alianzas entre los agentes sociales involucrados en el proceso judicial. La fuerza de esas alianzas puede multiplicarse mediante acciones conjuntas, la asistencia a audiencias públicas, la presentación de escritos, el aporte de información técnica relevante, la participación en mesas de diálogo, etc. La presencia de personas directamente afectadas o la existencia de alianzas sólidas establece limitaciones al poder discrecional de los tribunales y contribuye a que desempeñen un comportamiento más activo, además de elevar el costo de adoptar una actitud arbitraria, obstruccionista o reticente por el demandado, sea este un particular o el Estado. Asimismo, esas alianzas contribuyen a generar un diálogo más vigoroso en la sala de audiencias, lo que hace posible diseñar remedios que consideren un mayor número de intereses afectados y conduzcan a acuerdos más comprensivos, estables y sostenibles con el Estado.

En suma, estas consideraciones destacan la importancia de garantizar que las personas directamente afectadas se involucren en el caso, y de forjar alianzas con los actores sociales que tienen programas de acción compatibles o complementarios con los casos litigados, con el fin de influenciar el comportamiento de tribunales y demandados. Debido a sus agendas de trabajo, la experiencia previa relevante, sus

actividades diarias y las obligaciones legales en el caso de las agencias estatales a cargo de proteger los derechos, es probable que muchos sujetos estén interesados en crear alianzas cuyo fin sea lograr la implementación de las decisiones alcanzadas.

Referencias

- Abramovich, V. (2006). La articulación de acciones legales y políticas en la demanda de derechos sociales. En Yamin, A. (ed.). *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta* (pp. 149-170). México: Plaza y Valdés.
- Abramovich, V. y Courtis, C. (2006). *El umbral de la ciudadanía*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (eds.). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- ACIJ y Junta Vecinal de Villa Inflamable (2012). Informe: *Villa Inflamable: donde comenzó el caso "Mendoza" los derechos siguen esperando*. Buenos Aires.
- Araluz Solano, S. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y Sociedad*, XVII (32), 108-144.
- Bercovich, L. y Maurino, G. (coords.) (2013). *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires: Eudeba.
- Bergallo, P. (2014). La causa "Mendoza": una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud. En Gargarella, R. (ed.). *Por una justicia dialógica*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- _____ (2011). Argentina: los tribunales y el derecho a la salud. ¿Se logra justicia a pesar de la "rutinización" de los reclamos individuales de cobertura?, en Yamin, A., Ely, S., Gloppen, S., *La lucha por los derechos de la salud*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Borda, R. D. (en prensa). El *habeas corpus* colectivo como mecanismo de protección de las personas privadas de libertad. En Plazas, F. y Hazan, L. (eds.). *Garantías constitucionales en la investigación penal*.
- CELS (ed.) (2008). *La lucha por el Derecho. Litigio estratégico y derechos humanos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- CELS (2012). El modelo de la prisión-depósito. Medidas urgentes en los lugares de detención en la Argentina. En *Derechos Humanos en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores – CELS.
- CELS (2015). *Derechos Humanos en Argentina, Informe Anual 2015*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores. Disponible en <http://www.cels.org.ar/especiales/informe-anual-2015/#prologo>

Cuerpo Colegiado (2013). Informe Especial sobre el Caso Matanza Riachuelo: bases para un adecuado cumplimiento del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Buenos Aires.

Cuerpo Colegiado (2015). Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que persigue mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos daños en la cuenca Matanza Riachuelo. Buenos Aires.

Cuerpo Colegiado (2016). Informe presentado a la Corte Suprema en ocasión de la audiencia del día 30 de noviembre de 2016. Buenos Aires.

Cuerpo Colegiado (2017). Informe *9 años del fallo de la Corte, una política de Estado todavía ausente*. Buenos Aires.

Defensoría del Pueblo de la Nación (2006). Informe Especial de Seguimiento Cuenca Matanza Riachuelo 2003-2005. Buenos Aires.

Escudero Macluf, J., Delfín Beltrán, L. A. y Gutiérrez González, L. (2008). El estudio de caso como estrategia de investigación en las ciencias sociales. En *Revista Ciencia Administrativa*, 1 (pp. 7-10). Veracruz: Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas.

Fairstein, C. (2009). En busca de soluciones judiciales para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca Matanza Riachuelo. En CELS. *Derechos humanos en Argentina* (pp. 333-358). Buenos Aires: Siglo XXI Editores – CELS.

FARN (2013), Riachuelo a cinco años de la sentencia de la Corte. Buenos Aires.

Filippini, L. (2007). La ejecución del fallo “Verbitsky”. Una propuesta metodológica para su evaluación. En Pitlevnik, L. G. (dir.). *Jurisprudencia penal de la Corte Suprema de Justicia de la Nación* 3 (pp. 148-175). Buenos Aires: Hammurabi.

Fiss, O. (1979). The Forms of Justice. Faculty Scholarship Series. Paper 1220. Recuperado de http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1220

García Silva, L. y García Espil, J. (2012). Causa Matanza Riachuelo. Tiempo de debatir escenarios de recomposición. En FARN. *Informe Ambiental Anual* 2012.

Gouvert, J. F. (2013). *Nuevo órgano de contralor y supervisión de la pena en la provincia de Buenos Aires: entre el acierto y su ardua implementación*. Recuperado de <http://new.pensamientopenal.com.ar/sites/default/files/2013/02/ejecucion01.pdf>

Maurino, G. (2008). Elementos de un nuevo paradigma de acceso a la justicia. En Asociación por los Derechos Civiles (ADC). *La Corte y los derechos 2005/2007*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Maurino, G. y Nino, E. (2009). Judicialización de políticas públicas de contenido social. Un examen a partir de casos tramitados en la

ciudad de Buenos Aires. En Víctor, A. y Pautassi, L. *La judicialización de las políticas sociales. La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Merlinsky, M. G. (2008). *Agregando valor a los estudios de caso: reflexiones desde la trastienda de la investigación*. Ponencia presentada en el I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales.

Merlinsky, M. G., Montera, C., Spadoni, E. y Tobías, M. (2014). *La causa Beatriz Mendoza. Política ambiental y derechos en tensión. En Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Biblos.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de BA (2011). *Informe relativo a la situación de las personas privadas de la libertad durante el periodo octubre 2007 diciembre 2011*. Buenos Aires.

Organization of American States, Executive Secretariat for Integral Development (SEDI) (2011). *Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. OEA/Ser.L/XXV.2.1 GT/PSSI/doc.2/11 rev.2.

Rodríguez-Garavito, C. (2011). Beyond the courtroom: The impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. *Texas Law Review*, 89 (7), 1669-1698.

Rodríguez Garavito, C. y Rodríguez Franco, D. (2010). Un giro en los estudios sobre derechos sociales: el impacto de los fallos y el caso del desplazamiento forzado en Colombia. En Arcidiácono, P., Espejo Yaksic, N. y Rodríguez-Garavito, C. (eds.). *Derechos sociales: Justicia, política y economía en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre, Uniandes, CELS y Universidad Diego Portales.

Rossi, J. y Filippini, L. (2010). El derecho internacional en la justiciabilidad de los derechos sociales. En Arcidiácono, P., Espejo Yaksic, N. y Rodríguez-Garavito, C. (eds.). *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre, Uniandes, CELS y Universidad Diego Portales.

Smulovitz, C. (2011). Petición y creación de derechos: la judicialización en Argentina. En Sieder, R., Schjolden, L. y Angell, A. (eds.). *La judicialización de la política en América Latina* (pp. 175-199). Colombia: Universidad del Externado de Colombia.

Uprimny Yepes, R. y Sánchez, N. C. (2010). El uso de indicadores de derechos humanos por la Corte Constitucional colombiana. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (eds.). *La medición de las políticas sociales* (pp. 295-328). Buenos Aires: Editores del Puerto.

Videla, E. (2011). Los olvidados de la Cuenca, *Diario Página/12*, 17 de junio de 2011.

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. 4 ed. London: Sage.