





DERECHOS SOCIALES Y PROCESOS COLECTIVOS:  
(ALGUNAS) VARIABLES ASOCIADAS AL CUMPLIMIENTO  
DE LAS SENTENCIAS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS

**Dra. Ana Jaramillo**

Rectora

**Dr. Nerio Neirotti**

Vicerrector

**Comité Editorial**

Ana Farber

Héctor Muzzopappa

Oscar Tangelson

Hugo Spinelli

**Dr. Julio César Balbi**

Jefe de Gabinete

**Mg. Ana Farber**

Directora del Departamento de Planificación y Políticas Públicas

**Ricardo Fava**

Director del Centro de Derechos Humanos “Eduardo Luis Duhalde”



**REUN**

RED DE EDITORIALES  
DE UNIVERSIDADES  
NACIONALES



**EDUNLa Cooperativa**

29 de Setiembre 3901

Remedios de Escalada – Partido de Lanús

Pcia. de Buenos Aires – Argentina

TEL. 54 11 5533-5600 int. 5727

edunla@unla.edu.ar

La fotocopia mata al libro y es un delito.



Universidad Nacional de Lanús

**CUADERNO DE TRABAJO N° 3**

---

# **Derechos Sociales y Procesos Colectivos:** (algunas) variables asociadas al cumplimiento de las sentencias

Gabriela Delamata / César Garavito  
Diego Ramón Morales / Julieta Rossi  
Martín Sigal

*Centro de Derechos Humanos  
Dpto. de Planificación y Políticas Públicas*

Colección Cuadernos de Trabajo  
SERIE DERECHOS HUMANOS

**Ediciones de la UNLa**

M

Fecha de catalogación:

Diseño e ilustración de cubierta / diagramación:  
Vladimir Marcos Merchensky Arias, [www.tantatinta.com](http://www.tantatinta.com)  
Corrección: Pablo Núñez Cortés

ISBN:

Impreso en Argentina  
Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723  
Prohibida la reproducción sin la expresa autorización por escrito.

© Los autores

© **Ediciones de la UNLa.**

29 de Setiembre 3901  
Remedios de Escalada - Partido de Lanús  
Pcia. de Buenos Aires - Argentina  
Tel. +54 11 5533-5600 int. 5727  
[publicaciones@unla.edu.ar](mailto:publicaciones@unla.edu.ar)  
[www.unla.edu.ar/public](http://www.unla.edu.ar/public)

# Índice

El derecho como imaginación institucional:  
hacia los estudios de impacto judicial

<i>César Rodríguez Garavito</i> .....	9
» <i>Estudiando el impacto de los fallos y litigios sobre derechos sociales</i> .....	9
» <i>Las tres preguntas centrales</i> .....	13
» <i>El derecho como imaginación institucional</i> .....	15

Derechos Sociales y Procesos Colectivos:  
(algunas) variables asociadas al cumplimiento de las sentencias

<i>Julieta Rossi, Martín Sigal y Diego Morales</i> .....	19
» <i>I. Presentación</i> .....	19
» <i>II. El litigio de derechos sociales en la Argentina</i> <i>El impacto y la ejecución de sentencias en el centro del debate</i> .....	21
» <i>III. Aclaraciones Metodológicas</i> .....	30
» <i>IV. Descripción de los Casos</i> .....	34
» <i>V. Análisis de variables vinculadas a los elementos constitutivos de un caso judicial</i> .....	42
» <i>VI. Conclusiones e implicancias estratégicas</i> .....	83

Gobernanza, marcos interpretativos y acción colectiva.

Reseña con comentarios del texto de Julieta Rossi,  
Martín Sigal y Diego Morales

<i>Gabriela Delamata</i> .....	93
--------------------------------	----

Sobre los autores .....	103
-------------------------	-----



# El derecho como imaginación institucional: hacia los estudios de impacto judicial

César Rodríguez Garavito

## Estudiando el impacto de los fallos y litigios sobre derechos sociales

Como lo muestra el notable estudio de Julieta Rossi, Martín Sigal y Diego Morales que me complace presentar, la literatura sobre justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) se ha multiplicado en proporción a la proliferación de sentencias activistas, tanto en América Latina como en otras regiones. Dos enfoques han dominado esta bibliografía. En primer lugar, algunas de las principales contribuciones se han concentrado en darle fundamento teórico a la aplicación judicial de los DESC, a la luz de las exigencias de la teoría democrática y la realidad de sociedades caracterizadas por profundas desigualdades económicas y políticas.<sup>1</sup> En segundo lugar, varias obras se han ocupado de analizar el problema desde la perspectiva de la doctrina de los derechos humanos, lo que le ha proporcionado, por un lado, una mayor precisión a los estándares judiciales cuyo propósito es defender la efectividad de los DESC y, por otro lado, ha impulsado su uso por los órganos judiciales y los organismos de supervisión, tanto en la esfera nacional como internacional.<sup>2</sup>

Estos enfoques han logrado avances considerables en la aclaración conceptual y la fuerza práctica de la justiciabilidad de los DESC. Sin embargo, la atención prioritaria que se le ha prestado a la fase de elaboración de los fallos ha

---

<sup>1</sup> R. Arango, *El concepto de derechos sociales fundamentales* (Bogotá: Temis, 2005); D. Bilchitz, *Poverty and Fundamental Rights: The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2007); R. Gargarella, “El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos”, en R. Gargarella (ed.), *Por una justicia dialógica* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2014) (Buenos Aires, Siglo Veintiuno 2014).

<sup>2</sup> V. Abramovich y C. Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles* (Madrid: Trotta, 2002), M. Langford (coord.) *Teoría y jurisprudencia de los derechos sociales* (Bogotá, Uniandes y Siglo del Hombre, 2013)

creado un punto ciego para el análisis y la práctica: la fase de cumplimiento de las sentencias. Por esa razón, escasean los estudios sistemáticos sobre el destino de las decisiones judiciales.<sup>3</sup> Más allá de las salas de los tribunales, ¿qué es lo que pasa con las órdenes que se dan en la sentencia? ¿Hasta qué punto los funcionarios adoptan las conductas exigidas por los jueces con el fin de proteger un determinado derecho? ¿Cuál es el impacto que tienen esas decisiones en el gobierno, la sociedad civil, los movimientos sociales y la opinión pública? En definitiva, ¿contribuyen a la realización de los DESC?

Afortunadamente, un número creciente de estudiosos y defensores de los DESC está dedicando su atención a estas preguntas vitales. El resultado es un dinámico campo de discusión que, a mi manera de ver, está marcado por tres rasgos centrales. En primer lugar, se trata de un campo interdisciplinario, donde las herramientas jurídicas van de la mano con las de las ciencias sociales. Como el impacto de las sentencias se puede evaluar sólo con la ayuda de métodos cualitativos y cuantitativos de investigación sociojurídica, los aportes a esta literatura hacen un uso riguroso y creativo de estos recursos.<sup>4</sup> Así lo muestra el trabajo de Rossi, Sigal y Morales basado en una combinación de técnicas de investigación social y en una metodología comparativa de estudio de trece casos, que les permite a los autores extraer conclusiones agudas sobre los factores que pueden explicar que algunos de esos fallos hayan tenido mayor impacto que otros.

En segundo lugar, se trata de una discusión con aportes y consecuencias tanto analíticas como prácticas. En otras palabras, es un campo de investigación-acción,<sup>5</sup> cuyos participantes tienden a tener un pie en la academia y otro en la abogacía de derechos humanos.<sup>6</sup> Las ventajas de esta aproximación

---

<sup>3</sup> Para excepciones destacables donde se analiza el cumplimiento de sentencias activistas, véase V. Gauri y D. Brinks, eds. *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008); R. Uprimny y M. García Villegas, “Corte Constitucional y emancipación social en Colombia”, en B. Santos y M. García eds., *Emancipación social y violencia en Colombia* (Bogotá: Norma, 2004); P. Bergallo, “Argentina: los tribunales y el derecho a la salud. ¿Se logra justicia a pesar de la “rutinización” de los reclamos individuales de cobertura?”, en A. Yamin y S. Gloppen, *La lucha por los derechos de la salud* (Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2013).

<sup>4</sup> Para una explicación más detenida de esta aproximación sociojurídica a los estudios de impacto judicial, véase C. Rodríguez Garavito y D. Rodríguez Franco, *Cortes y cambio social* (op. cit.).

<sup>5</sup> Sobre la investigación-acción en derechos humanos, véase C. Rodríguez Garavito, *Investigación anfibia: la investigación-acción en un mundo multimedia* (Bogotá: Dejusticia, 2013).

<sup>6</sup> Para una compilación de trabajos de analistas y litigantes que ilustra este rasgo, véase C. Rodríguez Garavito, M. Langford y J. Rossi (eds.), *Fallos perdurables: el cumplimiento de sentencias sobre derechos sociales* (Bogotá: Dejusticia, 2015).

quedan a la vista en el artículo de Rossi, Sigal y Morales. Gracias a su participación en los casos que analizan, los autores tienen un conocimiento directo de procesos de implementación de fallos que se extienden durante varios años. Tienen acceso, además, a los detalles procesales y a las interacciones entre los sujetos (litigantes, jueces, movimientos sociales, funcionarios, etc.) que terminan marcando una diferencia a la hora de la ejecución de los fallos. Y sus preguntas y conclusiones son directamente relevantes para la tarea práctica de mejorar la protección judicial de los DESC y, en últimas, contribuir a las causas de justicia social que motivan este tipo de litigio.

En tercer lugar, la literatura creciente sobre la implementación y el impacto de los fallos sobre DESC tiende a concentrarse en un tipo específico de sentencias que —por ser de una magnitud, duración y complejidad considerables— permiten hacer los estudios de caso detallados que son necesarios para documentar los efectos del activismo judicial. En otro lugar he llamado “casos estructurales” a este tipo de procesos judiciales, caracterizados por: a) afectar a un gran número de personas que denuncian la violación de sus derechos, por sí mismas o mediante organizaciones que presentan demandas judiciales en su nombre; b) involucrar a varias agencias del Estado, responsables de las persistentes fallas de política pública que contribuyen a la violación de esos derechos, y c) llevar aparejadas medidas estructurales, como por ejemplo órdenes de cumplimiento inmediato en las que se instruye a diversos organismos administrativos tomar acciones coordinadas para proteger a toda la población afectada y no sólo a los denunciantes específicos del caso.<sup>7</sup>

Este énfasis es evidente en el trabajo que los lectores encontrarán en las siguientes páginas, centrado en algunos de los casos estructurales más importantes de la jurisprudencia argentina. Pero sus autores van más allá y avanzan en el refinamiento de la bibliografía al distinguir entre dos tipos de casos: de un lado, los macro-casos estructurales que se ajustan a la definición mencionada y, del otro, casos colectivos que, aunque afectan los derechos de un buen

<sup>7</sup> Véase C. Rodríguez Garavito, “El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales” (op. cit.). Aunque los tribunales latinoamericanos no se han basado explícitamente en el derecho constitucional comparado para desarrollar su jurisprudencia sobre los casos estructurales, hay parecidos entre esta jurisprudencia y la doctrina de las medidas provisionales estructurales de jurisdicciones de *common law* como India, Sudáfrica y Estados Unidos. Véase P. Chitalkar y V. Gauri, “El cumplimiento de las órdenes sobre el derecho a la alimentación”, en M. Lagford, C. Rodríguez Garavito y J. Rossi (eds.), *Fallos perdurables* (op. cit.). Para Estados Unidos, véase A. Chayes, *The Role of the Judge in Public Law Litigation*, 89 Harv. L. Rev. 1281, 1281 (1976), y C. Sabel y W. Simon, *Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds*, 117 Harv. L. Rev. 1016, 1019 (2004). Sobre el caso de Suráfrica, véase D. Hirsch, *A Defense of Structural Injunctive Remedies in South African Law*, 9 Or. Rev. Int’l L. 1, 3–4 (2007).

número de personas y requieren órdenes complejas y monitoreo judiciales, son de una escala y una complejidad menores a los de litigios estructurales como los de la descontaminación de la Cuenca Matanza Riachuelo o el hacinamiento carcelario crítico en las prisiones de la Provincia de Buenos Aires. La distinción les permite a los autores formular hipótesis muy sugestivas, que apuntan a que los casos colectivos tendrían mayor probabilidad de impacto y ejecución que los estructurales.

De la mano con los estudios sobre implementación, también la jurisprudencia sobre DESC ha avanzado en la dirección de fallos sobre casos estructurales y colectivos que incluyen innovaciones institucionales para profundizar su impacto. Como en el origen mismo de las normas constitucionales e internacionales sobre DESC, el rol de liderazgo en este frente le ha correspondido a países del Sur Global.<sup>8</sup> Entre los ejemplos mejor conocidos están la jurisprudencia de la Corte Suprema de India, que se ha ocupado de problemas sociales fundamentales como el hambre y la desnutrición. En las sentencias de ese tribunal se han creado comisiones judiciales asesoras que supervisan el cumplimiento de las decisiones del tribunal.<sup>9</sup> En el mismo sentido, la Corte Constitucional sudafricana se ha convertido en un foro institucional crucial para promover derechos como el derecho a la vivienda o a la salud, y para obligar al Estado a tomar acciones contra el legado económico y social del apartheid.<sup>10</sup>

En América Latina, el activismo jurídico sobre los DESC ha adquirido una mayor relevancia pública en las dos últimas décadas. Ha recibido diferentes nombres: “litigio estratégico”,<sup>11</sup> “casos colectivos”<sup>12</sup> y “derecho de interés público”.<sup>13</sup> En países tan distintos como Brasil y Costa Rica, la intervención

<sup>8</sup> Véase C. Rodríguez Garavito y D. Rodríguez Franco, *Radical Deprivation on Trial: The Impact of Judicial Activism on Socio-Economic Rights in the Global South* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015); D. Bonilla (ed.), *Constitucionalismo del Sur Global* (Bogotá: Uniandes y Siglo del Hombre, 2014).

<sup>9</sup> Véase S. Shankar y P. Mehta, “Courts and Socioeconomic Rights in India”, en V. Gauri y D. Brinks eds *Courting Social Justice* (op.cit.)

<sup>10</sup> Véase S. Liebenberg, *Socio-Economic Rights: Adjudication under a Transformative Constitution* (Johannesburgo: Juta Law, 2010); J. Berger, “Litigation for Social Justice in Post-Apartheid South Africa: A Focus on Health and Education”, en V. Gauri y D. Brinks, eds. *Courting Social Justice* (op.cit.)

<sup>11</sup> Véase, entre otros, Asociación por los Derechos Civiles, *El litigio estratégico como herramienta para la exigibilidad del derecho a la educación: posibilidades y obstáculos* (Buenos Aires, ADC, 2009).

<sup>12</sup> G. Maurino, E. Nino y M. Sigal, *Las acciones colectivas: análisis conceptual, constitucional y comparado* (Buenos Aires: Lexis-Nexis, 2005).

<sup>13</sup> F. González, *El trabajo clínico en materia de derechos humanos e interés público en América Latina* (Bilbao: Universidad de Deusto, 2003).

de los tribunales ha sido decisiva para que se provean servicios sociales fundamentales, como por ejemplo servicios de salud.<sup>14</sup> En Colombia, la Corte Constitucional ha sido particularmente activista e innovadora. A través de su doctrina de los “estados de cosas inconstitucionales” y otras similares, ha desatado procesos de monitoreo de largo plazo en macrocasos estructurales relativos al desplazamiento forzado, la crisis del sistema de salud y el hacinamiento carcelario, entre otros temas. Y en Argentina, como lo muestran este y otros estudios,<sup>15</sup> varios jueces y tribunales han decidido sobre casos estructurales y han introducido mecanismos públicos novedosos para supervisar participativamente el cumplimiento de sentencias, como los creados por la Corte Suprema en el caso de la descontaminación de la Cuenca Matanza Riachuelo.

### Las tres preguntas centrales

Los estudios sobre impacto abordan tres preguntas fundamentales, a las que el estudio que presento dan respuestas iluminadoras. La primera es: ¿qué tipos de efectos generan los litigios y los fallos sobre DESC? Tradicionalmente, tanto los analistas como los practicantes se han concentrado en lo que he llamado los efectos materiales y directos de las sentencias, esto es, en las conductas individuales y las transformaciones institucionales ordenadas expresamente en los fallos.<sup>16</sup> Por ejemplo, en el caso del Riachuelo, la pregunta obvia es si la sentencia de la Corte Suprema ha llevado o no a la descontaminación de la cuenca.<sup>17</sup>

Aunque los efectos directos y materiales son, en últimas, la principal razón de ser de los litigios, enfocarse sólo en ellos implica perder de vista efectos igualmente relevantes que, en ocasiones, llegan a ser incluso más importantes

---

<sup>14</sup> O. Ferraz, “The Right to Health in the Courts of Brazil: Worsening Health Inequalities?”, 11 *Health and Human Rights* 33, 35; B. Wilson, “Changing Dynamics: The Political Impact of Costa Rica’s Constitutional Court”, en R. Sieder, L. Schjolden y A. Angel, eds *The Judicialization of Politics in Latin America* (Londres: Palgrave, 2005).

<sup>15</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales (Cels), *La lucha por el derecho: Litigio estratégico y derechos humanos* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2008); C. Fairstein, G. Kletzel y P. García, “En busca de un remedio judicial: Nuevos desafíos para la justiciabilidad de los derechos sociales”, en P. Arcidiácono, N. Espejo y C. Rodríguez Garavito, eds. *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina* (Bogotá: Uniandes, CELS, UDP y Siglo del Hombre, 2010.).

<sup>16</sup> C. Rodríguez Garavito, “Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America”, *Texas Law Review*, Vol. 89 (7) (2011).

<sup>17</sup> Véase Rodríguez Garavito, “El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales”, op. cit.

para la causa de la protección de los DESC en el largo plazo. En ese sentido, son fundamentales los efectos indirectos de las sentencias estructurales, como la formación de coaliciones y alianzas de comunidades y ONG para incidir en el proceso de implementación del fallo, evidente en casos como el del Riachuelo. También son relevantes los efectos simbólicos, esto es, los cambios en la visibilidad y percepción del problema por parte de los funcionarios, los medios y la ciudadanía.

Rossi, Sigal y Morales acogen esta visión ampliada de los efectos de los fallos. Por razones metodológicas, escogen concentrarse en los efectos materiales y directos. Pero ese foco no les impide formular respuestas sugestivas a esta primera pregunta de los estudios de impacto. De hecho, recalcan una idea general que debe ser tenida en cuenta en futuros estudios de impacto judicial: la ejecución y los efectos de los fallos no son un asunto de todo o nada, de blanco y negro. En el medio, en los tonos grises de la implementación parcial, se encuentra la realidad de la mayor parte de los litigios, que es precisamente la que se debe documentar con esmero empírico y analítico.

La segunda gran pregunta es de tipo explicativo: ¿a qué se deben los diferentes niveles de impacto de las sentencias sobre DESC? ¿Por qué algunas decisiones tienen efectos profundos y variados, mientras que otras se quedan en el papel? Puesto que el resultado final de las decisiones judiciales depende de una gran variedad de actores (por ejemplo, de las estrategias de activistas y litigantes tras las sentencias, de las reacciones gubernamentales a las órdenes judiciales y del papel de los tribunales en la fase de cumplimiento), la multi-causalidad es endémica en este tipo de análisis, y resulta muy difícil desentrañar cuál o cuáles son los factores decisivos.

Frente a este desafío analítico, existen dos alternativas metodológicas, cada una con sus ventajas y desventajas. Una consiste en restringir la investigación al impacto de un actor específico (por ejemplo, el tribunal que expide las órdenes o los movimientos sociales que participan en el proceso de implementación). Esta aproximación permite extraer conclusiones más robustas y detalladas en relación con la influencia que tiene el actor seleccionado sobre el impacto del fallo (por ejemplo, el impacto que tienen el tipo de órdenes y de monitoreo escogido por el tribunal). Para lograrlo, sin embargo, deja de lado factores y actores igualmente importantes.

La otra alternativa consiste en incluir todos estos, como lo hacen los autores de este trabajo al considerar el impacto que tienen las actuaciones de los

jueces, los demandantes, los demandados y terceros intervinientes. Las ventajas de esta mirada están a la vista en las siguientes páginas: un análisis rico y complejo de las múltiples razones del nivel de impacto. El costo es el inverso al de la primera aproximación, es decir, la dificultad —señalada expresamente por los autores— de alcanzar conclusiones robustas en vista de la multicausalidad del impacto.

El tercer tipo de pregunta es de carácter prescriptivo. ¿Qué pueden hacer los jueces, los litigantes, los funcionarios, las comunidades afectadas, los medios, los movimientos sociales y otros actores para aumentar el impacto de los fallos? La respuesta depende, en parte, de la que se da a la pregunta anterior. Por ejemplo, si el análisis de las causas muestra que un proceso de monitoreo de las órdenes judiciales que involucre participativamente a la sociedad civil aumenta las probabilidades de impacto, la respuesta a la pregunta prescriptiva debe promover este tipo de intervención judicial, que en otro lugar he llamado “activismo dialógico”.<sup>18</sup>

Más allá de las minucias de respuestas a los anteriores interrogantes, creo que la bibliografía emergente sobre el impacto judicial está animada, en últimas, por un propósito analítico y práctico más amplio: recuperar la concepción del derecho como un campo de imaginación institucional, idea con la cual quisiera cerrar esta breve presentación.

## **El derecho como imaginación institucional**

No es casual que, hasta hace poco, se haya prestado escasa atención a la ejecución y el impacto de las sentencias. Este vacío tiene raíces profundas en la visión del derecho y la decisión judicial que predomina en la teoría jurídica y constitucional, incluso en sus versiones más garantistas y progresistas. En esa visión, como lo sostiene Levinson,<sup>19</sup> la tarea del jurista consiste en establecer si el derecho y los derechos han sido violados en una circunstancia específica. Tanto los abogados como los jueces cumplen esta tarea. La diferencia entre ellos es que mientras los primeros defienden una posición y, desde ella, argumentan que la ley ha sido vulnerada o no, los segundos deciden con autoridad si ha existido la violación. Por tanto, según lo enseñan los manuales jurídicos

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> D. Levinson, Daryl, “Rights Essentialism and Remedial Equilibration”, *Columbia Law Review* 99 (4) (1999).

de todas las tendencias, el momento jurídico por excelencia es el de la *declaración* de la existencia o ausencia de una violación del derecho y los derechos. De hecho, toda la doctrina jurídica y los métodos de interpretación legales están encaminados a esclarecer si, en un caso concreto, se ha vulnerado un derecho, y a establecer si alguien es responsable por esa vulneración.

El problema con este “esencialismo de los derechos”<sup>20</sup> es que subordina o relega al olvido la otra función central del derecho: la fijación de los *remedios* para la violación de la ley y los derechos. Dado que la visión dominante considera que se trata de una tarea extrajurídica que compete a otros (la administración pública, las autoridades de policía, etc.), los abogados y los jueces no son entrenados para diseñar medidas eficaces que garanticen el cumplimiento de las decisiones judiciales. Como argumenta Unger en su crítica certera a esta visión,<sup>21</sup> el resultado es que la teoría y la práctica del derecho, lo mismo en las versiones formalistas que en las antiformalistas, han abandonado la tarea de pensar las medidas apropiadas para restablecer el derecho, tanto en el corto como en el largo plazo. En términos más generales, la consecuencia ha sido que el derecho ha dejado de servir como fuente de imaginación institucional, de la que broten mecanismos y arreglos institucionales más promisorios para hacer realidad la promesa transformadora que albergan el derecho y los derechos.<sup>22</sup>

Un grupo creciente de trabajos sobre el litigio de derechos humanos y el activismo judicial han formulado críticas al esencialismo de los derechos, y tomado el giro hacia la reflexión sobre los remedios y los diseños institucionales. Como lo mencioné anteriormente, en América Latina los estudios de este tipo han reflexionado sobre casos estructurales prominentes, así como la relación más general entre DESC y políticas públicas.<sup>23</sup> En Estados Unidos, una tendencia similar ha dado lugar a propuestas para recuperar el papel del derecho y los jueces en la transformación de las instituciones y prácticas sociales,

---

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> R. Unger, *What Should Legal Analysis Become?* (Londres: Verso, 1996)

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> V. Abramovich y L. Pautassi (eds.). *La revisión judicial de las políticas sociales: estudios de caso* (Buenos Aires: Editores del Puerto, 2009); L. Filippini, “*Superpoblación carcelaria y habeas corpus colectivo*”, *Revista Lexis-Nexis*, No. 2 (2005); P. Bergallo, “La causa ‘Mendoza’: una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud”, en R. Gargarella (ed.). *Por una justicia dialógica* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2014); C. Courtis, *Eclosiones: escritos sobre derechos humanos y justicia*. Bogotá: Siglo del Hombre y Universidad de los Andes (2009)

que han reevaluado la tradición del litigio de interés público, los remedios estructurales y la intervención de las cortes en las políticas públicas.<sup>24</sup>

Tengo para mí que el trabajo de Julieta Rossi, Martín Sigal y Diego Morales es uno de los aportes explícitos más importantes a este esfuerzo por renovar la imaginación jurídica. Como lo dicen los autores al discutir el rol de los jueces en los casos que analizan, las normas procesales vigentes dejan un espacio de maniobra considerable para la innovación y la imaginación judicial. Con base en la evidencia empírica de los trece casos, ofrecen un interesantísimo menú de medidas judiciales que, sin traspasar los límites de la ley, promueven creativamente el cumplimiento de los fallos. Para mencionar sólo un ejemplo, en un interesante caso sobre la situación alimentaria y nutricional de la ciudad de Buenos Aires, la jueza de la causa fue más allá de ordenar al gobierno de la ciudad cumplir con su deber de elaborar un mapa diagnóstico de la situación. En lugar de contentarse con el rol convencional del juez, aplicó creativamente sus facultades legales y procesales para superar los retos técnicos que implica elaborar un mapa semejante. Para ello, convocó varias audiencias entre las partes, donde las instó a superar sus divergencias técnicas y elaborar los indicadores y mapas necesarios para proteger el derecho a la alimentación en la ciudad.

Entre las varias formas provechosas en que el texto puede ser estudiado, sugiero una que me parece particularmente fructífera: leerlo como un catálogo de innovaciones jurisprudenciales mediante las cuales los jueces argentinos han tomado en serio su tarea de encontrar remedios a las violaciones de los DESC que han constatado. Sumados a otras investigaciones que compilan innovaciones afines en otras jurisdicciones,<sup>25</sup> el catálogo resultante puede ser de mucha utilidad a otros jueces y litigantes en diferentes países, y un aporte a la ampliación y ejercicio de la imaginación jurídica en general.

Un catálogo de este tipo responde a una de las preocupaciones más acuciantes para los litigantes y los jueces. Después de todo, tener efectos concretos que mejoren el acceso y la calidad de los bienes y servicios propios de una democracia con justicia social –como una vivienda digna o servicios de salud

<sup>24</sup> J. Balkin y R. Siegel (eds.), 2009. *The Constitution in 2020* (Oxford: Oxford University Press, 2009); C. Sabel y W. Simon, *Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds* (op.cit).

<sup>25</sup> Open Society Justice Initiative, *From Rights to Remedies: Structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions* (Nueva York: OSF, 2013); C. Rodríguez Garavito y C. Kauffman, *Guía para implementar decisiones sobre derechos sociales: estrategias para jueces, funcionarios y activistas* (Bogotá: Dejusticia, 2014)

adecuados— es lo que hace que los activistas recurran a los tribunales. En ese mismo sentido, si las sentencias no tienen consecuencias prácticas, sería insensato que los jueces incurrieran en los elevados costos institucionales asociados a sus sentencias activistas sobre DESC, especialmente en casos estructurales que implican negociaciones prolongadas y tensiones con los organismos administrativos responsables de ejecutarlas. Una vez que haya pasado la euforia sobre el fallo favorable, la pregunta que estará en mente de todos será: ¿valió la pena?

# Derechos Sociales y Procesos Colectivos: (algunas) variables asociadas al cumplimiento de las sentencias

*Julieta Rossi, Martín Sigal y Diego Morales*

## **I. Presentación<sup>1</sup>**

Al igual que en otros países del mundo, en Argentina, el impacto y la implementación de decisiones judiciales en casos colectivos de derechos económicos, sociales y culturales (en adelante e indistintamente, derechos sociales) resulta hoy insoslayable para el campo de la investigación académica y la reflexión práctica. El litigio estratégico de derechos humanos que busca cambios sistémicos en los modos de respuesta de las agencias estatales y de actores privados a situaciones en las que se encuentran involucrados derechos fundamentales de las personas, cuenta ya con varios años de trayectoria y en muchos casos los resultados obtenidos han sido por demás satisfactorios, especialmente en cuanto al signo positivo de las decisiones judiciales que declaran procedentes los reclamos.

En particular, el litigio de casos de derechos sociales en nuestro país recibió gran impulso en la última década<sup>2</sup>. Tribunales de distintas instancias y jurisdicciones han reconocido el carácter exigible de estos derechos y sus vulneraciones han sido declaradas sujetas a la evaluación del poder judicial. Los propósitos iniciales de los activistas en el sentido de tornar justiciables cuestiones sociales que tradicionalmente se consideraban fuera de la esfera

---

<sup>1</sup> Una versión reducida de este artículo se publicará en el libro *El impacto y la ejecución de sentencias sobre derechos sociales: un sondeo mundial*, Bogotá, Dejusticia, actualmente en prensa.

<sup>2</sup> Aquí debemos aclarar que el litigio en materia laboral y de la seguridad social ha tenido otro recorrido ya que estos derechos fueron reconocidos a partir de los años 50 en nuestro ordenamiento constitucional e incluso comenzaron a tener protección legal a comienzos del siglo XX. A partir de su reconocimiento legal, se crearon fueros específicos para la tramitación de demandas judiciales.

de los tribunales, en general, encontraron allí resonancia. Así, en el curso de estos años se obtuvieron gran cantidad de sentencias que, con mayor o menor alcance, han sido favorables a la vigencia de estos derechos. Ahora bien, no obstante el signo positivo de estos casos, y debido al carácter relativamente complejo de las obligaciones y remedios estipulados en ellos, muchas de las decisiones judiciales, en especial las dictadas en casos estructurales<sup>3</sup>, han sido implementadas de forma parcial o deficiente y en algunos casos no se han podido implementar.

En este contexto, consideramos relevante la indagación sobre el impacto efectivo y la capacidad transformadora de las intervenciones judiciales para contribuir a un mejor análisis sobre las posibilidades y límites que enfrenta del poder judicial a la hora de satisfacer derechos fundamentales y modificar condiciones sociales injustas. Los tribunales de justicia han sido crecientemente utilizados para dirimir conflictos colectivos en la creencia de que su intervención provocaría los cambios reclamados frente a la desidia o ineficiencia de la política. No obstante, en el devenir de los procesos judiciales y particularmente durante la fase de ejecución de las decisiones, aquella creencia fue topándose con impedimentos y desafíos sustanciales. Las razones ofrecidas por la teoría política y constitucional a favor de asignar un rol valioso a las cortes para remediar vulneraciones de derechos económicos y sociales quedarán a medio camino si no se complementan con el análisis de lo que efectivamente sucede con la decisión judicial y su potencial transformador y redistributivo.

Este documento tiene por objeto presentar algunas líneas de reflexión sobre las complejidades y desafíos que se presentan en la instancia de implementación de sentencias en casos colectivos de derechos económicos, sociales y culturales en Argentina. 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 algunas opciones estratégicas que favorecerían procesos virtuosos de implementación.

Nuestro estudio, basado en el análisis de un grupo relevante de *casos* tramitados ante distintos fueros y jurisdicciones de tribunales domésticos, se ha focalizado en el análisis de los procesos de ejecución de la sentencia. Si bien no desconocemos la importancia de analizar también otros efectos posibles resultantes de la intervención judicial –simbólicos, culturales, discursivos,

---

<sup>3</sup> Para la definición de caso estructural, ver punto IV.1.

etc.<sup>4</sup>— para tener una comprensión más acabada de su impacto, hemos acotado nuestro objeto de estudio a los efectos materiales de las decisiones. Nos dedicaremos, entonces, al impacto transformador de la justicia en el estado de vulneración de derechos a través de la ejecución de la sentencia<sup>5</sup>.

El artículo se compone de los siguientes apartados: en la siguiente sección, efectuamos un breve recorrido por el desarrollo y evolución del litigio de derechos sociales en Argentina y nos detenemos en argumentar porqué la cuestión de la implementación de sentencias debe estar hoy en el centro del debate de la agenda de litigio estratégico. Luego, introducimos algunas aclaraciones metodológicas acerca del modo en que hemos llevado adelante el estudio de casos y presentamos sucintamente los casos sobre los cuales hemos trabajado. En el apartado siguiente, analizamos distintas variables vinculadas con los elementos constitutivos de un caso judicial (objeto procesal y causa en la que se funda, tribunal, parte demandada y parte actora) las que, según los resultados que se presentan en este trabajo, se relacionan con una mayor o menor probabilidad de que una sentencia pueda efectivamente cumplirse y logre reparar el estado de afectación de los derechos en juego. Por último, ofrecemos una serie de consideraciones sobre las implicancias estratégicas de nuestros hallazgos, al momento de diseñar acciones de incidencia legal y política para el reclamo de derechos económicos, sociales y culturales.

## **II. El litigio de derechos sociales en la Argentina.**

### **El impacto y la ejecución de sentencias en el centro del debate.**

#### **1. Una mirada retrospectiva del litigio de derechos sociales**

En Argentina, el litigio de casos ante tribunales de justicia y otros foros cuasi judiciales o administrativos que reclaman la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales ha ido en aumento en las últimas dos décadas. Sin pretender ser exhaustivos en el análisis, planteamos algunas de las

---

<sup>4</sup> Para una tipología de los tipos de efectos de la intervención judicial, véase Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010) y Rodríguez Garavito (2011).

<sup>5</sup> Los distintos tipos de impacto generados a partir de la intervención judicial constituye un objeto de estudio muy relevante. De hecho, en algunos casos importa de manera preferente estudiar el impacto de tipo simbólico y en menor medida los cambios producidos de forma directa y palpable a partir de la implementación de la sentencia ya que la obtención de una decisión judicial favorable y su efectiva ejecución no siempre son los objetivos primordiales de la estrategia de los litigantes.

razones que podrían explicar este fenómeno. Por un lado, la reforma constitucional de 1994, originada en un pacto entre los partidos mayoritarios para permitir fundamentalmente la reelección presidencial, introdujo una serie de derechos sociales fundamentales y nuevas vías procesales que habilitaron, a su vez, la posibilidad de acercar reclamos por la vulneración de estos derechos ante tribunales de justicia. Así, a los derechos individuales y colectivos del trabajo, los derechos a la seguridad social, la protección de la familia y el acceso a vivienda digna ya protegidos constitucionalmente (artículo 14 bis), se sumaron otros derechos como el derecho a un ambiente sano (artículo 41), derechos de usuarios y consumidores (artículo 42) y el derecho a la igualdad entendido en su dimensión sustantiva, estableciendo la obligación estatal de adoptar medidas de acción positiva para asegurar la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce de los derechos, en particular, respecto de niños, mujeres, ancianos y personas con discapacidad (artículo 75, inc. 23).

A su vez, la reforma incluyó el reconocimiento de derechos especiales a los pueblos indígenas, como los derechos a la tierra que tradicionalmente ocupan y a la participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten (artículo 75, inc. 17). Se incorporaron igualmente al texto de la constitución y con jerarquía constitucional, los principales tratados de derechos humanos que recogen normas que reconocen derechos económicos, sociales y culturales, como las Declaraciones Universal y Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional de Derechos del Niño y la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros. En paralelo, la reforma incorporó vías de acceso a la justicia de alcance colectivo, así como reconoció legitimación para reclamar derechos de incidencia colectiva en cabeza de asociaciones, personas afectadas y el Defensor del Pueblo de la Nación, ampliando de este modo, las posibilidades de exigibilidad de los derechos sociales (artículo 43)<sup>6</sup>. Al igual que muchas otras constituciones de América Latina, la nuestra puede ser caracterizada como una constitución densa en derechos, aspiracional y de matriz igualitaria (Uprimny, 2011)

En este nuevo esquema normativo, por tanto, la constitución de 1994 asigna al Estado un rol activo en la generación de condiciones de vida

---

<sup>6</sup> Por cierto, hasta esa fecha (1994) se habían desarrollado instrumentos procesales para reclamar derechos laborales y a la seguridad social, pero no se había avanzado en la posibilidad de establecer reglas de procedimiento y exigibilidad de toda la paleta de derechos sociales que estaban reconocidos en la Constitución Nacional.

dignas para la población, la provisión de bienes básicos y la compensación de desigualdades materiales y reconoce que la garantía de un piso mínimo de bienestar de la población es ineludible para el desarrollo de un sistema político democrático entendido de manera sustantiva y no desde una perspectiva meramente procedimental. Esta nueva arquitectura constitucional profundiza, así, las notas típicas del Estado Social de Derecho que tímidamente habían sido esbozadas a partir de la anterior reforma constitucional (Abramovich, 2009).

Como consecuencia de la incorporación a la constitución de un catálogo amplio de derechos fundamentales, los tribunales han visto ampliado su ámbito de actuación a situaciones en las que se encuentran en juego intereses de tipo social, económico y cultural, en tanto ahora son concebidos como derechos. En este contexto, se ha registrado una tendencia hacia la judicialización de la política. Durante las dos últimas décadas y en particular durante los 90s, la vía judicial ha sido crecientemente utilizada para el reclamo de derechos básicos, en conjunto o incluso por encima de los canales tradicionales de participación política (Smulovitz, 2008 y Abramovich, 2009).

En dirección opuesta a la protección constitucional más vigorosa otorgada a los derechos sociales introducida por la reforma constitucional de 1994, desde los años 90 y hasta principios del 2000 los poderes políticos en Argentina adoptaron paradójicamente políticas macroeconómicas que desmantelaron las instituciones típicas del estado de bienestar vigentes y causaron un aumento significativo de la pobreza, el desempleo, y la desigualdad en la distribución de la riqueza<sup>7</sup>. Para muchos grupos en situación de vulnerabilidad, la arena política dejó de constituir el espacio institucional de resolución de demandas y de este modo, el ámbito de la justicia, aún con sus limitaciones, deficiencias y conservadurismo, representó el último resorte para resistir la adopción de políticas regresivas o para alivianar sus consecuencias.

En este contexto, activistas y organizaciones sociales comprendieron rápidamente las implicancias institucionales de las reformas constitucionales y la ratificación de tratados y comenzaron a presentar reclamos exigiendo la

---

<sup>7</sup> Sobre las transformaciones ocurridas en Argentina a partir de la implementación de políticas neoliberales, Pautassi afirma que Argentina se convirtió “en un modelo de difícil precisión. A simple vista, la primera conclusión es que pasó de ser un Estado de Bienestar ‘híbrido’ con neta influencia de regímenes corporativos, para acercarse más a un modelo semejante a los regímenes residuales de tipo liberal. Claramente constituye un caso de ‘retracción’ y ‘desmantelamiento’ de la red de seguridad social, con consecuencias directas sobre la calidad de vida de los ciudadanos/as” (Pautassi, 2002:266).

satisfacción de derechos sociales ante foros judiciales o cuasi-judiciales, en general ante la adopción de políticas que retrocedían en los niveles de bienestar alcanzados en materia laboral, de seguridad social, salud y otras áreas sociales<sup>8</sup>. Organizaciones de derechos humanos que tradicionalmente focalizaron su trabajo en la defensa de derechos civiles y políticos en el marco del terrorismo de Estado incorporaron a su trabajo la defensa de derechos económicos y sociales. En el mismo sentido, agrupaciones de derecho de interés público incluyeron en su agenda de trabajo el litigio de impacto, algunas de las cuales hicieron foco en cuestiones sociales. De igual modo, distintos colectivos que sufrían situaciones de desigualdad estructural como los pueblos indígenas, las mujeres y las personas con discapacidad, entre otros, comenzaron a trabajar activamente por la defensa de sus derechos básicos y a reclamar acciones de reparación y compensación, a través del uso de herramientas legales. Como contrapartida, algunos tribunales se hicieron eco de los nuevos derechos incorporados a la constitución y comenzaron a ocupar un rol más enérgico en su defensa.

Paulatinamente y debido a la crisis de representación política, el ámbito judicial complementó y en algunos casos, sustituyó a los mecanismos políticos de participación y se posicionó como garante de los derechos utilizando de manera creciente el derecho internacional de los derechos humanos como una de sus principales herramientas<sup>9</sup>. Si bien el campo de la política ha sido recuperado luego de la crisis económica y política de inéditas proporciones que hizo eclosión en diciembre de 2001, la justicia aún con sus múltiples imperfecciones, según el contexto particular, continuó siendo concebida como otro ámbito institucional donde acudir para la resolución de conflictos sociales y la protección de intereses vitales de las personas y grupos. La justicia tiene el potencial de contribuir a generar soluciones a situaciones de afec-

---

<sup>8</sup> Sobre el litigio generado impugnando las reformas regresivas de la década de los 90' en materia de derechos laborales y de seguridad social, véase Abramovich (2009).

<sup>9</sup> En este sentido, **Abramovich (2006) sostiene:** "El análisis de las circunstancias históricas que han llevado a un mayor activismo judicial dentro de nuestra región [América Latina] en materia de derechos económicos, sociales y culturales está en directa relación con la existencia de factores políticos que le otorgaron al Poder Judicial una especial legitimación para ocupar nuevos espacios de decisión, anteriormente restringidos a los demás poderes del Estado. La debilidad de las instituciones democráticas de representación, así como el deterioro de los espacios tradicionales de mediación social y política, han contribuido a trasladar a la esfera judicial conflictos colectivos que eran dirimidos en otros ámbitos o espacios públicos o sociales, lo que ha reeditado, con especial referencia al tema de los derechos sociales, la vieja polémica sobre los márgenes de actuación de las instancias judiciales con relación a las instancias políticas" (pág. 150).

taciones colectivas de derechos sociales (Maurino, 2008)<sup>10</sup>, particularmente a través del litigio estructural. La visión clásica del poder judicial como árbitro de intereses exclusivamente privados ha dado paso a una renovada concepción que lo posiciona como articulador de conflictos y como un ámbito en el que, bajo su dirección y supervisión, los otros poderes y agencias estatales interactúan a fin de diagramar o reformular las medidas de política pública necesarias para dar respuesta a problemas sociales complejos<sup>11</sup>. La renovación de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2003 permitió abrir el camino hacia la relegitimación de su función como cabeza del poder judicial y, con ello, de la función judicial en general. A partir de su nueva integración, la Corte Suprema adoptó medidas tanto sustantivas<sup>12</sup> como de gestión<sup>13</sup> que han ido en dirección a acercar la justicia a la población y hacerla más relevante para sus intereses y derechos, aunque la distancia es,

---

<sup>10</sup> Al respecto, sostiene Maurino (2008): “En los últimos años, el Poder Judicial ha comenzado a jugar progresivamente un rol significativo en la identificación de fallas institucionales que limitan el acceso de ciertos grupos y el procesamiento de ciertas problemáticas en la arena pública, ya sea por la debilidad política de los actores, por la existencia de problemas de coordinación, por situaciones estructurales de marginación o postergación, por patrones arraigados de vulneraciones de derechos, etc. ... En la nueva dimensión constitucional que adquiere el acceso a la justicia, los tribunales no operan ya como meros decisores de controversias legales circunstanciales. Su rol y sus funciones desbordan ese entendimiento tradicional. El Poder Judicial es hoy también ... un ámbito en el que se confiere (o se niega) reconocimiento institucional e inclusión política, a comunidades o a grupos generalmente excluidos, postergados o dispersos y donde se pueden amplificar (o no) el conocimiento y el debate público sobre cuestiones que no están encauzadas por los ámbitos clásicos de decisión política” (págs. 92-93).

<sup>11</sup> En el marco de este nuevo rol que los tribunales fueron asumiendo, las sentencias generalmente incluyen diversos órdenes de distintos niveles de complejidad, dirigidas a diferentes agencias de la administración pública, involucran coordinación inter-institucional y prevén su cumplimiento a mediano y largo plazo. Un análisis de las diversas proyecciones de este fenómeno puede consultarse en Gargarella (2014).

<sup>12</sup> La Corte Suprema ha decidido sobre temas de gran relevancia para el ejercicio de derechos fundamentales, como seguridad social, derechos laborales y sindicales, condiciones de detención, salud (en juego debido a causas de la contaminación ambiental), derecho a la interrupción del embarazo en casos no punibles y tenencia de estupefacientes para consumo personal, entre otros. Algunos de esos fallos derivaron en la adopción de legislación general como el caso de la actualización de los haberes previsionales. A su vez, la Corte amplió la legitimación colectiva para la presentación de acciones judiciales y continuó en la línea de considerar obligatoria la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos. Sobre los fallos de la Corte Suprema en materia laboral, de seguridad social y de salud a causa de la contaminación ambiental, véase Abramovich (2009). Véase también Bestard, Carrasco y Pautassi (2014).

<sup>13</sup> A modo de ejemplo, la Corte Suprema impulsó políticas de transparencia como publicidad de la circulación de los expedientes; obligación del presidente de fijar fecha del acuerdo en que el tribunal tratará los asuntos trascendentes; publicación de todas las sentencias y acuerdos en Internet e inclusión en las sentencias de los datos de las partes, de sus abogados y de los tribunales que intervinieron antes; creación de una base de datos con los abogados que actúan ante la Corte; audiencias con los jueces únicamente con la presencia de la contraparte para evitar los alegatos informales y creación del centro de información judicial. La Corte también reglamentó el procedimiento para presentar *amicuscuriae* y la publicación de un listado con los casos trascendentes, así como ha instaurado la realización de audiencias públicas en casos de relevancia institucional.

aún, muy significativa. En efecto, se necesitan reformas profundas y de largo alcance para que efectivamente la administración de justicia sea considerada y ejercida como un servicio público de cara a sus destinatarios naturales, como son los/las habitantes del país.

Por último, un factor adicional que contribuyó a promover el litigio en derechos sociales, ha sido la relativa mayor precisión y sofisticación de los estándares y principios provenientes de organismos internacionales y de otros tribunales domésticos en esta materia. Los órganos de protección internacional han desplegado esfuerzos interpretativos valiosos para definir el alcance y contenido de las normas de tratados que protegen derechos sociales lo que ha facilitado su aplicación por tribunales locales. En un circuito que se retroalimenta, tribunales internos han tomado estos estándares y en función de textos legales domésticos, han ampliado y ajustado aquellas interpretaciones al contexto nacional. Se registra una tendencia en los tribunales nacionales de incorporar con cierto vigor a la fundamentación de sus fallos, normas y jurisprudencia internacional en casos tradicionales de derechos civiles y políticos, pero también, de manera más reciente en casos de derechos sociales<sup>14</sup>.

En este nuevo posicionamiento institucional, los tribunales de justicia han reafirmado el carácter de *derechos* de los derechos sociales, así como su calidad de fundamentales dentro del orden jurídico doméstico y reservan a los tribunales un papel para su protección. En este reconocimiento progresivo, la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables ha perdido peso y vigor. Entre otros principios favorables a la exigibilidad judicial de los derechos sociales, los tribunales han declarado que los derechos sociales son justiciables, que poseen un núcleo mínimo que no puede ser desconocido por los poderes estatales, que los grupos más desaventajados de la sociedad merecen una protección especial y prioritaria, que los poderes políticos deben adoptar medidas deliberadas y orientadas lo más claramente posible a satisfacer los derechos

---

<sup>14</sup> Entre otros casos relevantes de la década del 2000, véase, Corte Suprema de la Justicia de Argentina, "Recurso de hecho deducido por la Asociación de Trabajadores del Estado en la causa Asociación de Trabajadores del Estado s/acción de inconstitucionalidad", 18 de junio de 2013; "Recurso de hecho deducido por Luisa Aguilera Mariaca y Antonio Reyes Barja en representación de Daniela Reyes Aguilera en la causa Reyes Aguilera, Daniela c/ Estado Nacional", 4/09/2007; "Badaro, Adolfo Valentín c. ANSeS s/ reajustes varios", 8/08/2006; "Itzcovich, Mabel c. ANSeS s/reajustes varios", 29/04/2005; "Sánchez, María del Carmen c. ANSeS s/reajustes varios", 17/05/2005; "Recurso de hecho deducido por Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S.A. s/ accidentes ley 9688, 21 de setiembre de 2004"; "Campodónico de Beviacqua, Ana Carina c/ Ministerio de Salud y Acción Social - Secretaría de Programas de Salud y Banco de Drogas Neoplásicas s/Recurso de Hecho", 24/10/2000.

sociales, que las políticas regresivas son, en principio, inconstitucionales<sup>15</sup> y han extendido sobre actores privados las obligaciones contenidas en pactos internacionales<sup>16</sup>. Además, han emitido órdenes –muchas veces precisas y detalladas– dirigidas a los poderes legislativo y/o ejecutivo para revertir situaciones de incumplimiento o violación. Han ordenado priorizar el gasto en materia social, han decretado la indisponibilidad de partidas presupuestarias, han exigido al parlamento asignaciones presupuestarias para fines sociales, y han formulado o colaborado en la formulación de políticas relativas a salud, vivienda y educación<sup>17</sup>. En materia de procedimiento y considerando la incorporación de vías de exigibilidad colectiva al texto constitucional, algunos tribunales, entre ellos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, han protagonizado innovaciones valiosas en materia de ejecución de sentencias complejas, en donde se pone en juego la formulación e implementación de políticas públicas de gran alcance y extensión geográfica, a través del establecimiento de procedimientos deliberativos y participativos<sup>18</sup>.

De allí que, en la actualidad, el debate en nuestro país ya no esté centrado mayormente en la posibilidad de hacer exigibles judicialmente los derechos económicos y sociales, sino que gire en torno a indagar cuál es el papel óptimo que los tribunales pueden desempeñar en este campo y en particular en casos colectivos, cuál es el tipo de situaciones en las que deberían intervenir y con qué alcance, qué tipo de órdenes deberían emitir o qué remedios diseñar,

<sup>15</sup> Sobre desarrollo de estándares respecto sobre derechos laborales, derechos previsionales, derecho a la salud, derechos habitacionales, derechos educativos, derecho a la alimentación, derecho al agua, derechos de los pueblos indígenas en Argentina, véase Courtis (2013). Véase también Abramovich y Courtis (2006).

<sup>16</sup> Nos referimos a los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos “Hospital Británico de Buenos Aires c/Estado Nacional-Ministerio de Salud y Acción Social s/amparo”, 13 de marzo de 2001; “Recurso de hecho deducido por L. M. N. y Virginia M. Catenazzi por sí y en representación de su hijo menor F. M. N. en la causa N., L. M. y otra c/Swiss Medical Group S.A”, 21 de agosto de 2003 y “Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Álvarez, Maximiliano y otros c/ Cencosud S.A. s/ acción de amparo”, 7 de diciembre de 2010.

<sup>17</sup> Véase entre otros casos, Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Asociación de Esclerosis Múltiple de Salta c/Ministerio de Salud –Estado Nacional s/acción de amparo–medida cautelar”, 18 de diciembre de 2003; “Defensor del Pueblo de la Nación v. Estado Nacional y Otra (Provincia del Chaco), 18 de septiembre de 2007; Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario Sala II, Ramallo, Beatriz c. Ciudad de Buenos Aires, 30 de septiembre de 2004; Juzgado N° 2 de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Medina Beatriz Rosalía y otros c. GCBA s. Amparo (Caso Villa El Cartón), 15 de Agosto de 2007.

<sup>18</sup> Por ejemplo, el caso de contaminación de la cuenca Matanza Riachuelo, que analizaremos en este documento: CSJN, causa *Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)*, 8 de julio de 2008.

así como cuáles son las variables y resortes institucionales inter e intra-órganos que deberían fortalecerse para que la intervención judicial se traduzca en transformaciones palpables para las personas afectadas, en el marco de los roles y atribuciones asignados a cada poder del estado.

## 2. La implementación de sentencias como parte de la agenda de litigio estratégico

La evolución de la exigibilidad judicial de los derechos sociales en Argentina, según lo hasta aquí narrado, nos sitúa hoy en un punto de inflexión en el que la atención de los actores vinculados al litigio estratégico en derechos sociales debería incluir el análisis y comprensión de la dinámica que se presenta en la etapa de implementación de las sentencias<sup>19</sup> y más ampliamente del impacto que provocan las intervenciones judiciales<sup>20</sup> a fin de poder determinar con la mayor precisión posible el alcance de las transformaciones sociales y los efectos redistributivos o regresivos de dicha intervención judicial.

En particular, y en lo que es el foco del presente estudio, la agenda de trabajo en este campo debe incluir la fase de ejecución de sentencia, especialmente de aquellos casos colectivos en los que las órdenes y los remedios estipulados por los tribunales se han complejizado. El análisis del impacto de la intervención judicial en áreas sociales, en particular de los cambios obtenidos a partir de la implementación de las sentencias, así como de las variables que influyen en una mayor o menor posibilidad de éxito es un componente medular de la reflexión acerca de sus posibilidades y límites como motor o actor coadyuvante del cambio social.

La fase de la implementación de sentencias, particularmente de sentencias colectivas de derechos sociales, ha sido sub-explorado, como en otras latitudes. No obstante, el tema ha ingresado con cierta intensidad en la agenda pública, a partir de los desafíos enfrentados en la ejecución de dos sentencias de tipo colectivo resueltas en los últimos años por la Corte Suprema de Justicia argentina, a través de las que intenta dar respuesta a problemas sociales

---

<sup>19</sup> Sobre la necesidad de incluir la etapa de ejecución de sentencias en la agenda de litigio estratégico de derechos sociales, véase Fairstein, Kletzel y García Rey (2010) y Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010).

<sup>20</sup> Véase Yamin y Gloppen (2013). El libro plantea si la tendencia hacia la judicialización del derecho a la salud es positiva o negativa y si hace la atención en salud más justa, a través del análisis de la intervención judicial en este campo y de su impacto en distintos países.

de gran envergadura como la contaminación ambiental a gran escala y las condiciones de detención vejatorias que sufren las personas privadas de libertad en la Provincia de Buenos Aires, la provincia más poblada de Argentina<sup>21</sup>. En el marco del desarrollo de estos casos, la ejecución de sentencias ha comenzado a estar más presente en la agenda de organizaciones de defensa de derechos, funcionarios/as de gobierno, el ámbito judicial y la academia. Esta situación ha dado lugar a un incipiente debate acerca de las mejores prácticas para lograr la implementación de decisiones judiciales que pretenden resolver problemas estructurales que han sido sistemáticamente ignorados por los gobiernos y que generalmente incluyen diversas órdenes, con distintos niveles de complejidad, que están dirigidas a diferentes agencias de la administración, involucran coordinación inter-institucional y prevén su cumplimiento a mediano y largo plazo.

El debate se vio alentado por la complejidad que reviste la implementación de este tipo de sentencias que, en el caso argentino, debe darse en el marco de un sistema procesal diseñado para encauzar contiendas de tipo individual y patrimonial, reglado por códigos procesales de corte liberal (Maurino, Nino, Sigal, 2005)<sup>22</sup>. Si bien la Constitución Nacional incorporó las acciones colectivas en el año 1994 y la Corte Suprema de Justicia las vigorizó con su decisión en el caso *Halabi* en 2009<sup>23</sup>, el ordenamiento procesal no fue modificado de manera acorde. De este modo, a nivel federal no existe una reglamentación procesal que brinde las herramientas necesarias para fortalecer los procesos de implementación de órdenes complejas<sup>24</sup>.

Con este marco contextual, examinamos la fase de implementación de la sentencia de una serie de casos que seleccionados para esta investigación y en las próximas secciones ofrecemos nuestros principales hallazgos. Previo

<sup>21</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, Casos Mendoza y “Verbitsky”. La Corte Suprema ha decidido otros casos de tipo colectivo estructural: “Salas, Dino y otros c/ Provincia de Salta y Estado Nacional s/ amparo”, sentencia de fecha 29 de diciembre de 2008, con relación al daño ambiental que produce la deforestación en la Provincia de Salta; “Lavado, Diego Jorge y otros c/ Provincia de Mendoza y Estado Nacional, s/ acción declarativa de certeza”, sentencias de fecha 6 de septiembre de 2006 y 13 de febrero de 2007, con relación a la condiciones de vida e integridad física de las personas alojadas en las penitenciarías de la Provincia de Mendoza; “Defensor del Pueblo de la Nación v. Estado Nacional y Otra (Provincia del Chaco), sentencia de fecha 18 de septiembre de 2007, entre otros.

<sup>22</sup> Véase Maurino, Nino y Sigal (2005).

<sup>23</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.873 - dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986*, 24 de febrero de 2009.

<sup>24</sup> Para ver un análisis de proyectos de ley presentados y sus críticas, véase Verbic (2014).

a ello, ofrecemos unas breves notas acerca de la metodología utilizada para llevar adelante el estudio.

### III. Aclaraciones Metodológicas

La investigación que aquí presentamos se centra en dilucidar algunos de los factores que podrían influir en un menor o mayor grado de implementación de decisiones judiciales favorables a la vigencia de derechos económicos, sociales y culturales en el marco de casos colectivos que implican obligaciones positivas relativamente complejas. Dentro del proceso de implementación de la sentencia, hemos focalizado el análisis en los *efectos instrumentales o materiales directos* de las decisiones judiciales, descartando otros posibles tipos de impacto de la intervención judicial, según explicaremos más adelante.

Entendemos por *efectos instrumentales* aquellos que implican cambios materiales en la situación o conducta de individuos o grupos<sup>25</sup>. Por *efectos directos*, consideramos aquellos vinculados con las conductas que el fallo ordena y afectan a los actores del caso, ya sean los litigantes, los beneficiarios o los destinatarios de las órdenes<sup>26</sup>. Específicamente, dentro de los *efectos instrumentales directos*, nos ha interesado observar las transformaciones concretas que las decisiones judiciales han tenido en la situación de vulneración de derechos sociales de las víctimas, incluyendo los cambios en su entorno así como el proceso de adecuación de las capacidades estatales para superar dicho estado de cosas. En otros términos, nos ha interesado estudiar algunos de los factores que han podido contribuir a lograr la implementación de los remedios u órdenes contenidos en las decisiones judiciales y, con ello, a modificar la situación que motivó la interposición de la demanda judicial y, de este modo, lograr la satisfacción del derecho o los derechos que se hallaban conculcados. Creemos que la pregunta por la modificación de las condiciones de vida de los y las afectadas es medular dentro de la pregunta más general por el impacto

---

<sup>25</sup> Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco distinguen entre efectos instrumentales y efectos simbólicos. Consideran que los efectos simbólicos son aquellos vinculados con los cambios de ideas, percepciones e imaginarios sociales sobre el objeto del litigio. A su vez, distinguen entre efectos directos y efectos indirectos. Los indirectos son todas las consecuencias que, no estando estipuladas en las órdenes judiciales, se derivan de la sentencia y afectan no sólo a los actores del caso, sino a cualquier otro actor social (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010 y Rodríguez Garavito 2011).

<sup>26</sup> Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco lo llaman efecto social (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010).

de la intervención judicial y de alguna manera enmarca y dota de sentido a las preguntas por otro tipo de efectos.

La indagación propuesta adquiere sentido en la coyuntura argentina ya que el fenómeno del litigio de derechos sociales y, en particular el litigio colectivo en esta materia, es relativamente reciente. En este sentido, los casos seleccionados se encuentran entre los primeros casos emblemáticos de derechos sociales y de naturaleza colectiva que han transitado o se encuentran transitando procesos de ejecución, según abundaremos más adelante. En este contexto, la investigación sobre este tema es incipiente, de modo que este estudio pretende brindar —aún de manera preliminar— datos adicionales que contribuyan a una evaluación más precisa del impacto de la intervención judicial en generar cambios sustantivos y revertir violaciones de derechos sociales denunciadas en el marco de litigios colectivos.

En este contexto, estimamos que los resultados de este estudio podrán aportar argumentos empíricos para evaluar de manera más certera las potencialidades y limitaciones del poder judicial en la resolución de causas colectivas de afectación de derechos fundamentales y de su relevancia como actor institucional para producir cambios sociales. La ponderación de los resultados concretos de la estrategia legal debe ser un insumo valioso para las víctimas, organizaciones que los representan y activistas en pos de considerar los efectos de la intervención judicial en superar estados de violación de derechos y reflexionar sobre la conveniencia de elegir la estrategia legal o en todo caso, de precisar el papel que se le quiere asignar dentro de una batería más amplia de acciones. Pretendemos que este análisis contribuya, en conjunto con una serie de otros factores que deben meritarse<sup>27</sup>, a tornar más clara la respuesta a la pregunta sobre el sentido de apostar por la estrategia judicial al momento de buscar revertir situaciones de violaciones colectivas de derechos sociales o al menos incluirla como parte de una articulación más amplia de estrategias y acciones en la esfera política.

---

<sup>27</sup> Entre otros datos sobre el contexto social e institucional a tener en cuenta, siguiendo a Abramovich (2009) podemos mencionar: el alcance del reconocimiento de los derechos en la Constitución y en las leyes; la interpretación constitucional de las obligaciones que originan; la capacidad de actores relevantes para actuar en representación de los intereses de grupos discriminados y excluidos; la accesibilidad física, material y cultural a los tribunales; el grado de organización y fortaleza de la sociedad civil y su experiencia y capacidad técnica para hacer uso de las herramientas legales; la mayor predisposición para de los tribunales a abordar este tipo de cuestiones; los sistemas de procedimientos más abiertos o cerrados, el tipo de remedios u órdenes que los jueces están habilitados para disponer; los mecanismos de selección de jueces y la independencia e imparcialidad de los jueces respecto del poder político y de actores privados relevantes en el caso.

En cuanto a la metodología para la investigación, hemos trabajado a partir del estudio de casos múltiples (Macluf, Beltrán y Gutiérrez González, 2008). De este modo, si bien no pretendemos que el estudio de casos efectuado nos permita definir leyes generales así como tampoco obtener patrones de aplicación universal, consideramos que los resultados y la interpretación lograda pueden ser valiosos para generar ideas y opciones para distintos escenarios (Araluz, 2005). Dentro de este marco metodológico, hemos analizado de manera pormenorizada las características de los procesos de ejecución de sentencias de los casos elegidos y las hemos comparado entre sí a fin de extraer proposiciones explicativas acerca de las mayores o menores posibilidades que tiene una resolución judicial de ser ejecutada (Merlinsky, 2008).

Las variables presentadas en este trabajo son sólo algunas de las que inciden en la implementación de sentencias y si bien fueron examinadas mayormente de manera aislada operan en permanente interacción afectándose recíprocamente. Las principales dimensiones que fueron surgiendo en el análisis de los casos se vinculan con los elementos constitutivos de un caso judicial según lo entiende la doctrina que estudia el derecho procesal. Así, hay acuerdo en que todo caso judicial está conformado por: (i) el objeto procesal y la causa en que se funda —que está definido por el tipo de condena que se persigue, el derecho que se invoca y el bien sobre el que recae; (ii) el tribunal judicial interviniente (iii) la parte demandada y (iv) la parte actora que inicia la acción.

Dentro de la variable referida al objeto procesal (i), hemos focalizado el examen en el tamaño y características del caso, en particular, en la extensión de las violaciones de derechos denunciadas, la cantidad de personas afectadas, el tipo de conducta requerida por parte de 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 analizado el tipo de actitud que adopta frente al proceso de implementación, es decir, si adopta una actitud diligente y sensible hacia el reclamo o si se comporta de manera pasiva y formalista. Respecto de la parte demandada (iii), hemos hecho foco en la voluntad y disposición que manifiesta en cumplir o incumplir con la sentencia judicial. Por último, respecto de la parte actora (iv), hemos estudiado el tipo y 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.

En el marco de nuestro estudio, hemos analizado trece (13) procesos de implementación de sentencias o acuerdos celebrados en el proceso entre las partes. Todos ellos en casos colectivos favorables a la vigencia de los derechos sociales que están en trámite o que han tramitado recientemente ante tribunales domésticos de distinto fuero, jerarquía y jurisdicción. La selección de estas causas se basa en su singularidad en el campo del litigio colectivo de derechos sociales en nuestro país (Merlinsky, 2008) ya que son casos que pueden catalogarse como ejemplares o paradigmáticos, sea porque han planteado argumentos novedosos para su resolución o pretenden generar un cambio en la política que origina la vulneración de derechos, o persiguen formas innovadoras de resolver conflictos por parte del poder judicial (incluyendo el tipo y alcance de los remedios) o bien porque contribuyen a instalar en la agenda pública problemáticas que previamente se hallaban ausentes (CELS, 2008).

Un segundo aspecto importante que determina la relevancia de los casos es que los autores de este artículo hemos estado ligados a ellos directa o indirectamente, en general de manera alternada. El involucramiento ha sido a través del patrocinio directo de las personas afectadas o de la institución demandante o como integrantes de la organización que ha liderado estos casos. Hemos participado del desarrollo de las causas desde su inicio hasta la etapa de implementación de las decisiones judiciales y hemos sido testigos directos de las complejidades que se presentan en la etapa de ejecución de las decisiones, hecho que nos ha permitido tener una comprensión particular, comprometida, pero a su vez comprensiva de las vicisitudes que se producen en esta fase del litigio. Desde tal posición, hemos tomado contacto con evidencia empírica valiosa para llevar adelante un análisis cualitativo de los casos y en la cual se apoyan las explicaciones que aquí compartimos. A su vez, esta información fue complementada con entrevistas a algunos de los actores claves en los distintos casos y con análisis de documentación relevante (sentencias, resoluciones judiciales emitidas durante el proceso de implementación, presentaciones de las partes, etc.).

Cabe destacar como último punto que en algunos casos la verificación del grado de implementación de la sentencia resultó sencilla y no presentó dificultades, no obstante en otros se hizo palpable la necesidad de contar con indicadores o parámetros más precisos de medición. Así, hay causas judiciales que pueden considerarse cumplidas por la incorporación de un servicio antes inexistente en una comunidad determinada y otros que pueden considerarse

incumplidos por la total inacción del Estado. En otros supuestos, la valoración acerca del cumplimiento es más compleja, en particular en aquellos en los que discuten situaciones que no son 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 para acordar una solución que no registra avances significativos en el tiempo u otros en los que, a partir del desarrollo de ciertas actividades en el proceso de implementación, se presentaron nuevos problemas que exigen mayor actividad judicial y tiempo de implementación.<sup>28</sup> En definitiva, el estudio develó la necesidad de contar, especialmente en casos colectivos estructurales donde se pone en juego el diseño o implementación de políticas públicas generales, con indicadores de medición para relevar los esfuerzos estatales en pos de dar cumplimiento a las órdenes contenidas en una sentencia y, en consecuencia, de su grado de implementación. Es decir, vemos la necesidad de disponer de un marco conceptual útil para medir los efectos de este tipo de fallos evitando definiciones binarias y tajantes del tipo cumplimiento-incumplimiento o éxito-fracaso (Filippini, 2009)<sup>29</sup>.

#### IV. Descripción de los Casos<sup>30</sup>

La Tabla 1 provee una descripción de los 13 (trece) casos que fueron analizados, haciendo foco en el tribunal interviniente, los/las litigantes, los hechos relevantes, el contenido de la decisión y el remedio dispuesto.

---

<sup>28</sup> La noción de cumplimiento “usando palabras de Ronald Dworkin no es criterial sino interpretativa. Esto significa que distintos actores razonables pueden discrepar acerca de si una determinada decisión ha sido o no cumplida, o si lo fue sólo parcialmente (típicamente esta discrepancia suele manifestarse entre el Estado y las víctimas)” (véase, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, en prensa).

<sup>29</sup> En uno de los casos elegidos para este estudio que versa sobre la contaminación del río Matanza-Riachuelo, el propio tribunal dispuso la adopción de una serie de indicadores para establecer los avances en el cumplimiento. En igual sentido, la Corte Constitucional Colombiana adoptó una serie de indicadores para medir los progresos en el cumplimiento de la sentencia T-025 (caso de los desplazados internos). Al respecto, véase Uprimny y Sánchez (2010).

<sup>30</sup> Para un detalle pormenorizado de los casos, ver CELS (2008) y Maurino y Nino (2009).

Tabla 1- Descripción de los Casos

Fecha	Tribunal	Partes	Hechos/Decisión	Remedio
<b>Caso Contaminación Riachuelo (Caso 1) (1)</b>				
Julio 2008	Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)	Demandantes: Un grupo de 17 residentes y trabajadores de la salud del área contaminada. Demandados: Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, 14 Municipios de la Provincia de Buenos Aires y 44 empresas (2).	La CSJN estableció la responsabilidad de los demandados en la degradación ambiental existente en la Cuenca Matanza Riachuelo, situación que estaba teniendo un grave impacto en la salud de los pobladores de la zona adyacente. Tuvo en cuenta, que la cuenca mencionada es la más contaminada de la Argentina ya que afecta a por lo menos tres millones de personas; se expande a toda la Cuenca, que abarca a 14 municipios de la provincia de Buenos Aires y un 34% del territorio de la Ciudad Autónoma de Bs. As. La Corte estableció que existe una situación de vulneración colectiva de derechos y un deber legal de encarar efectivamente el problema de la contaminación de la Cuenca lo que implica, a la vez, que se lo haga de manera inter-jurisdiccional y mediante un abordaje integral y estructural. La vulneración de los derechos de los habitantes guarda estrecha relación con la fragmentación y superposición de competencias estatales, con la limitada o nula voluntad política por parte de las burocracias para atender el problema de manera coordinada e integral, y con la ausencia de mecanismos adecuados de participación y rendición de cuentas (3).	La Corte estableció en cabeza de una autoridad administrativa - la Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) (4)- la obligación de llevar adelante la ejecución de un programa de intervención y la responsabilidad ante todo incumplimiento o demora en su ejecución. El programa señalado tiene como objetivo lograr de manera simultánea: a) el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca, b) la recomposición del ambiente, y c) la prevención de daños (5). Para medir el cumplimiento de esos objetivos, la Corte le ordenó al ACUMAR la adopción de "alguno de los sistemas internacionales de medición que se encuentran disponibles" (6). Para lograr los objetivos señalados, este programa contiene un cronograma de actividades y deberes específicos y concretos con relación a la organización de un sistema de información pública por internet sobre los avances del programa referido, la realización de acciones vinculadas al control de la contaminación de origen industrial, la protección y atención de salud de la población, el saneamiento de basurales, la limpieza de los márgenes del río, la extensión de la red de agua potable, así como medidas destinadas a controlar los desagües pluviales y el saneamiento de desechos cloacales. La sentencia fija plazos perentorios y establece que, en caso de incumplimiento del cronograma, se podrán aplicar multas personales a la persona a cargo de la ACUMAR. A su vez, la Corte Suprema creó un Cuerpo Colegiado (7) para la supervisión del proceso de implementación de las órdenes judiciales.

<sup>1</sup> CSJN, "Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)", sentencia de julio de 2008, disponible en <http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=6476398> de julio de 2008.

Fecha	Tribunal	Partes	Hechos/Decisión	Remedio
<b>Cárceles Bonaerenses (Caso 2) (8)</b>				
Mayo 2005	Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)	Demandante: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) Demandado: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires	La CSJN decidió sobre la situación de alrededor de 6.000 personas detenidas en comisarías de la Provincia de Buenos Aires en espera de ser juzgadas penalmente. La Corte analizó la situación de sobrepoblación carcelaria en la Provincia de Buenos Aires y la violación de derechos denunciada. Tuvo en cuenta como antecedente que, entre los años 1990 y 2005, la población carcelaria en la provincia se había incrementado de manera exponencial. En sólo 6 años –entre 1999 y 2005– la población penal aumentó casi 80%. La sobrepoblación de las cárceles bonaerenses derivó en una situación aún más preocupante: el alojamiento de personas en condiciones inhumanas en comisarías, cuyas instalaciones han sido, en la práctica, asimiladas a plazas de alojamiento (9). El incremento de los niveles de privación de la libertad y el agravamiento de las condiciones de detención en dependencias policiales y penitenciarias obedeció fundamentalmente a la sanción de la Ley 12.405 en marzo de 2000, que agravó la regulación procesal en materia de excarcelaciones, y de la Ley de Ejecución Penal Bonaerense, que limitó el acceso al régimen de salidas transitorias a los condenados por ciertos delitos específicos. La Corte dictó sentencia haciendo lugar a la acción de habeas corpus interpuesta por el CELS. La Corte da por probados los hechos alegados, y considera que la situación presentada constituye una violación a las normas constitucionales y a las normas de instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables.	La Corte Suprema ordenó al gobierno provincial que cada 60 días informara a la justicia las medidas adoptadas para adecuar la situación de los detenidos en la provincia a las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, las que consideró como pautas fundamentales a las que debe adecuarse toda detención. La Corte instruyó, a su vez, a la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires y a los jueces de tribunales inferiores a hacer cesar de manera urgente toda eventual situación de agravamiento de la detención que importe un trato cruel, inhumano o degradante y disponer en tal caso medidas menos lesivas a partir de la información que provea el ejecutivo provincial sobre las condiciones concretas en las que se cumple la detención (características de las celdas, cantidad de camas, condiciones de higiene y acceso a servicios sanitarios). Como medida inmediata, la Corte prohibió la detención de personas menores de edad y de enfermos en comisarías. Exhortó también al gobernador y a la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires a reformar la ley de excarcelaciones y la legislación en materia de ejecución penal y penitenciaria. Por último, la Corte encomendó al Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires la convocatoria a una mesa de diálogo de la que debían participar la organización demandante y las restantes organizaciones presentadas como amicus curiae, sin perjuicio de su integración con otros sectores de la sociedad civil.

<sup>2</sup> Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo Morón, Pte. Perón y San Vicente.

<sup>3</sup> Cfr. CELS (2009).

Fecha	Tribunal	Partes	Hechos/Decisión	Remedio
			La mayoría del tribunal hace hincapié en los estándares aplicables al caso, y señala que parte de la situación de superpoblación carcelaria, a su vez causante de la situación de alojamiento de detenidos en espera de ser juzgados en comisarías, se debe a la modificación de las normas relativas a la prisión preventiva y excarcelación y de las normas que disciplinan el régimen penitenciario –por lo que, presumiblemente, esas normas incumplirían con los estándares constitucionales e internacionales relevantes. Afirma además que es especialmente intolerable que menores y enfermos estén detenidos en comisarías.	
<b>Vacantes escolares (Case 3) (10)</b>				
Marzo 2008	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	El tribunal determinó que había una falta de vacantes escolares para niños y niñas en la educación inicial, que afectaba con mayor intensidad a aquellos niños y niñas que viven en zona desventajadas de la Ciudad de Buenos Aires.	El tribunal de primera instancia exigió al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que prepare y presente un plan tendiente a resolver el problema de la falta de vacantes para el acceso a la educación inicial, y en particular, solicitó información detallada sobre todas las obras que se estaban llevando a cabo y los proyectos de nuevas obras dirigidas a satisfacer las demandas de lugares existentes.  Ante la apelación de la demandada y la confirmación de la sentencia por parte de la Cámara de Apelaciones, y previo a que el máximo tribunal de la jurisdicción (el Superior Tribunal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) dictara sentencia definitiva, las partes celebraron un convenio que contiene pautas de construcción de nuevas escuelas, producción de información, la conformación de una mesa de seguimiento de la implementación del convenio y compromisos presupuestarios específicos, entre otras.

<sup>4</sup> Creada por ley 26.168 e integrada por el Gobierno Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>5</sup> CSJN, *Mendoza*, sentencia del 8 de julio de 2008, cit, considerado 17, apartado I.

<sup>6</sup> CSJN, *Mendoza*, resolución de fecha 10 de agosto de 2010, punto 2.

<sup>7</sup> El Cuerpo Colegiado está coordinado por el Defensor del Pueblo e integrado con los representantes de las organizaciones no gubernamentales que intervinieron en la causa como terceros (FARN, CELS, Asociación Ve-

Fecha	Tribunal	Partes	Hechos/Decisión	Remedio
<b>Agua Potable /Villa 31bis (Caso 4) (11)</b>				
Julio 2007	Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario Ciudad de Buenos Aires	Demandante: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) Demandado: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	El tribunal constató la falta de agua potable para alrededor de 400 familias que viven en un espacio delimitado por cuatro manzanas de una de las villas de la Ciudad de Buenos Aires, Villa 31 bis.	El tribunal ordenó al Gobierno de la Ciudad la provisión de agua potable, de manera permanente, todos los días de la semana, hasta tanto las obras de extensión de la red de agua se encuentren finalizadas.
<b>Villa La Dulce (Caso 5) (12)</b>				
Diciembre 2003	Juzgado en lo Contencioso-Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires N° 5	Demandantes: 86 familias de Villa La Dulce con la representación legal del Centro de Estudios Legales y Sociales Demandado: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Más de 180 familias fueron desalojadas de un predio que habían ocupado y que estaba abandonado hacía más de 10 años. Como no tenían donde ir, construyeron casillas sobre la vereda y la calle, enfrente al lugar del que los desalojaron. Del grupo inicial, 86 familias vivieron durante 11 meses sin los recursos más elementales para subsistir. Luego de un proceso de negociación, el Gobierno de la Ciudad se comprometió a construir viviendas en un plazo de 60 días. Frente al incumplimiento del acuerdo, las familias iniciaron una acción de amparo. En el marco del juicio, el gobierno de la Ciudad y las familias afectadas llegaron a un acuerdo que fue validado por el tribunal interviniente. El acuerdo incorporó estándares legales relativos al derecho a una vivienda adecuada, como habitabilidad y asequibilidad.	En el marco del acuerdo, el gobierno de la Ciudad se comprometió a construir las viviendas necesarias para brindar una solución habitacional definitiva a los reclamantes y a desarrollar una línea de crédito especial y asequible para que los grupos familiares pudieran adquirirlas en propiedad.

cinco de La Boca, ACDH y Greenpeace). **Para mayor información sobre su funcionamiento, ver:**[http://www.farn.org.ar/riachuelo/cuerpo\\_colegiado\\_descripcion.html](http://www.farn.org.ar/riachuelo/cuerpo_colegiado_descripcion.html)

<sup>8</sup> CSJN, *Verbitsky, Horacio s/ Habeas Corpus*, 5 de mayo de 2005, disponible en <http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&tid=5824>

<sup>9</sup> Aún cuando no reúnen las condiciones requeridas para los lugares de cumplimiento de pena y/o prisión preventiva.

<sup>10</sup> 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 v. GCBA s/ Amparo* (Art. 14, Constitución de la Ciudad de Buenos Aires), Caso 23360.

<sup>11</sup> CACAT, Sala I, *ACIJ c. GCBA s/ Amparo*, Caso 20898/0, 18 de julio de 2007, disponible en [www.acij.org.ar/wp-content/uploads/Sentencia\\_Agua\\_en\\_la\\_Villa\\_31\\_bis.pdf](http://www.acij.org.ar/wp-content/uploads/Sentencia_Agua_en_la_Villa_31_bis.pdf).

<sup>12</sup> Juzgado en lo Contencioso-Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires No. 5, *Agüero Aurelio Edwigio y otros c. GCBA s/ Amparo*, Caso No. 4437/0.

Fecha	Tribunal	Partes	Hechos/Decisión	Remedio
<b>Mapa Nutricional (Caso 6) (13)</b>				
Noviembre 2008	Juzgado en lo Contencioso-Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires Nº 9	Demandante: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) Demandado: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	La Ley N° 105 de la Ciudad de Buenos Aires exige la elaboración de un mapa diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional como presupuesto para la adopción de políticas públicas en la materia.	El tribunal ordenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que cumpla con la Ley 105 de la Ciudad y ordenó que elabore un mapa diagnóstico de la situación alimentaria en la Ciudad de Buenos Aires en el plazo de 120 días. La decisión fue confirmada por el tribunal de segunda instancia.
<b>Aulas Containers (Case 7) (14)</b>				
Julio 2006	Juzgado en lo Contencioso-Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires Nº 11	Demandante: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) Demandado: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Ante la falta de espacio suficiente en escuelas primarias ubicadas en inmediaciones de villas de la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno decidió instalar aulas modulares ("containers"), en lugar de construir nuevas escuelas. Esta situación fue denunciada como discriminatoria en razón de las condiciones socio-económicas de los niños y niñas afectados/as por la medida.	El tribunal consideró que los niños y niñas afectados/as accedían a la educación en una situación de emergencia y precariedad y ordenó al Gobierno de la Ciudad a encontrar una solución al problema. El tribunal ordenó el cese de la utilización de las aulas containers.
<b>Cestos de Basura (Caso 8) (15)</b>				
Febrero 2008	Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad	Demandante: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) Demandado: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	La Ciudad de Buenos Aires había iniciado una campaña masiva de higiene urbana, a través de la instalación de cestos papeleros, información y educación ciudadana sobre el tema. No obstante, excluyó de esta campaña a la zona más pobre de la Ciudad. Esta situación fue considerada violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación de los habitantes de la zona de la Ciudad de Buenos Aires, excluida de la campaña.	El tribunal ordenó la expansión de la cobertura de la campaña y la inclusión de la zona excluida en iguales condiciones a como la campaña se llevaba adelante en otras áreas de la ciudad.

<sup>13</sup> Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires No. 9, *ACIJ v. GCBA s/ Amparo*, Caso N° 27599/0; decisión confirmada por la CACAT, Sala I, 16 de noviembre de 2008, disponible en [www.adaciudad.org.ar/sitio/pdfs/fallos/CAYT/sala\\_2/AsociacionCivilporlaIgualdadylaJusticia\\_CABA\\_2008.pdf](http://www.adaciudad.org.ar/sitio/pdfs/fallos/CAYT/sala_2/AsociacionCivilporlaIgualdadylaJusticia_CABA_2008.pdf).

<sup>14</sup> Juzgado CAT No. 11, Ciudad de Buenos Aires, *Iglesias, José Antonio c. GCBA s/ Amparo*, Caso N° 15909/0, 7 de julio de 2006, disponible en [www.acij.org.ar/wp-content/uploads/2011/10/Aulas-Container-GCBA-Sentencia.pdf](http://www.acij.org.ar/wp-content/uploads/2011/10/Aulas-Container-GCBA-Sentencia.pdf).

<sup>15</sup> CACAT, Sala 2, Ciudad de Buenos Aires, *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c. GCBA s/ Amparo*, Caso 18112/0, 7 de diciembre de 2006; Superior Tribunal de la Ciudad de Buenos Aires, 20 de febrero de 2008, Caso 5435/07, disponible en [www.tsjbaires.gov.ar](http://www.tsjbaires.gov.ar).

<sup>16</sup> Juzgado CAT No. 12, *ACIJ c. GCBA s/ Amparo*, Caso 32839/0, 25 de marzo de 2010, disponible en [www.mercadoytransparencia.org/acij-c-gcba-y-otros-s-amparo](http://www.mercadoytransparencia.org/acij-c-gcba-y-otros-s-amparo).

<sup>17</sup> Cámara en lo Contencioso-Administrativo Federal, Sala IV, *Viceconte, Mariela Cecilia c. Estado Nacional s/ Amparo* (Caso 31777/96), 2 de junio de 1998.

Fecha	Tribunal	Partes	Hechos/Decisión	Remedio
<b>Transporte Escolar (Caso 9) (16)</b>				
Marzo 2010	Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, N° 12	Demandante: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) Demandado: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Niños y niñas en edad escolar de las villas 31 y 31 bis de la Ciudad de Buenos Aires enfrentaban serios problemas para acceder a las escuelas públicas que están distantes de sus hogares. Condiciones deficientes de los caminos y falta de acceso a las villas por el transporte público incrementaban dichas dificultades. El tribunal ordenó al gobierno de la ciudad que determinara cuántos niños y niñas necesitaban transporte escolar gratuito y que se los proveyera.	El tribunal ordenó la definición de un programa que asegure la provisión de transporte escolar gratuito para garantizar la asistencia de los niños y niñas de las Villas 31 y 3 bis a las escuelas asignadas.
<b>Vacuna Candid 1 (Caso 10) (17)</b>				
Junio 1998	Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal	Demandante: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) Demandado: Estado Nacional – Poder Ejecutivo (Ministerio de Salud)	El gobierno nacional había evaluado que la única medida sanitaria para enfrentar una epidemia particular de la zona pampeana de Argentina, la Fiebre Hemorrágica Argentina, era la fabricación de una vacuna específica y había dispuesto las partidas presupuestarias para completar los trabajos de equipamiento de un laboratorio y la producción de la vacuna. Sin embargo, estas partidas presupuestarias no estaban siendo destinadas para este objetivo y los trabajos estaban paralizados. El tribunal determinó la violación al derecho a la salud de las personas potencialmente afectadas por la enfermedad.	La justicia ordenó que se cumpliera, sin demoras, el cronograma que el propio Ministerio de Salud había establecido para la producción de la vacuna.
<b>Agua Potable /San Ignacio (Caso 11) (18)</b>				
Noviembre 2009	Juzgado Federal de Quilmes – Secretaría Ad hoc	Demandante: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) Demandado: ACUMAR	El agua que consumían los vecinos (aproximadamente 6000) del barrio “San Ignacio” en el Municipio de Esteban Echeverría en la Provincia de Buenos Aires estaba contaminada y no era apta para consumo humano. El tribunal determinó que esta situación violaba el derecho a la salud.	El tribunal ordenó extensión de la red de agua para que alcance a los habitantes del barrio San Ignacio del Partido de Esteban Echeverría, y una medida cautelar tendiente a que se provea agua potable hasta tanto dicha expansión se cumpliera.

<sup>18</sup> Juzgado Federal de Quilmes Sec. Ad-Hoc, Caso 02/2009, *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c. ACUMAR s/acción de nulidad*.

<sup>19</sup> Juzgado de Garantías de Menores Nro. 2, Paso del Rey, *Nino, Ezequiel y otros c. Municipio de Moreno s/ Amparo*, Caso 5967, no publicado.

Fecha	Tribunal	Partes	Hechos/Decisión	Remedio
<b>Centro de Salud El Vergel (Caso 12) (19)</b>				
Marzo 2008	Juzgado de garantías de menores No. 3, Moreno, Provincia de Buenos Aires	Demandante: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y vecinos del barrio "El Vergel". Demandado: Municipio de Moreno y provincia de Buenos Aires.	El Vergel, un barrio de 2000 habitantes en el Partido de Moreno, Provincia de Buenos Aires, se encontraba aislado debido a las malas condiciones para el acceso a los caminos (cuando llovía era imposible entrar o salir del barrio), y carecía de centro de salud para responder a las necesidades sanitarias básicas de los vecinos. El acceso a escuelas distantes no era posible en malas condiciones de tiempo. El tribunal determinó que esta situación violaba los derechos de los niños y niñas de El Vergel.	El tribunal ordenó a la Provincia de Buenos Aires la provisión de los recursos necesarios a la Municipio de Moreno para la creación de un centro de atención primaria permanente en "El Vergel" y ordenó al Municipio de Moreno a garantizar accesibilidad de los vecinos al barrio a través de la reparación de los caminos.
<b>Rampas en trenes (Caso 13) (20)</b>				
Agosto 1999	Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I.	Demandante: María Inés Verbrugge con la representación legal del Centro de Estudios Legales y Sociales Demandado: Estado Nacional (Ministerio de Economía/ Secretaría de Transporte)	El caso fue presentado ante la justicia federal, para que se asegure el acceso al servicio ferroviario a las personas con movilidad reducida, en una de las líneas de trenes que conectan la Ciudad de Buenos Aires con la zona norte de la Provincia de Buenos Aires. En primera y segunda instancia la justicia hizo lugar al reclamo y la Corte Suprema de Justicia de la Nación confirmó el fallo de Cámara que había condenado a la empresa a "ejecutar las obras necesarias para habilitar en todas las estaciones del ramal Mitre accesos alternativos a los molinetes que permitan a las personas con discapacidad motora o movilidad reducida [...] a acceder al servicio en condiciones igualitarias al resto de los usuarios (...) en un plazo no mayor a 60 días". También dejó firme la condena al Estado Nacional "(...) a fiscalizar la efectiva realización de las obras y la adecuación de la normativa vigente".	La justicia le ordenó a la empresa concesionaria del servicio público ferroviario, Trenes de Buenos Aires (TBA) y al Estado Nacional, la construcción de rampas y la adecuación de las estaciones para asegurar la accesibilidad en condiciones de autonomía.

<sup>20</sup> Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, *Verbrugge María Inés c. Estado Nacional, Ministerio de Economía, Secretaría de Transporte y otros s/ Amparo, Ley 16986* (Caso 8086/98), 30 de agosto de 1999. Esta decisión fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2000.

## V. Análisis de variables vinculadas a los elementos constitutivos de un caso judicial

### 1. El objeto del proceso: a mayor estructuralidad del caso mayor dificultad en la implementación

La primer variable relevante que hemos identificado para analizar las dinámicas de (in)cumplimiento de las sentencias, es la que refiere al grado de estructuralidad del caso, entendiendo que la mayor o menor estructuralidad puede tratarse como una cuestión de grados que depende de la presencia (o ausencia) de ciertos elementos –que se mencionan en los siguientes párrafos. Así, se podría establecer una graduación de estructuralidad que va desde el caso individual hasta el caso colectivo estructural en el que se encuentran presentes todos los elementos que definen estructuralidad.

Los casos seleccionados para el análisis presentan algún grado de estructuralidad. En este trabajo los clasificamos, según se presenten menos o más notas de estructuralidad, en *colectivos* y *colectivos estructurales* respectivamente. Hemos dejado fuera de nuestro estudio los casos puramente individuales<sup>31</sup> por considerar, que, en general, estos responden a una estructura que es similar a la de los casos que la justicia ha tratado históricamente y no presentan mayores dificultades para su implementación<sup>32</sup>. En estos supuestos, los tribunales aplican las reglas tradicionales de los códigos procesales en vigencia y ello basta para lograr la implementación de la sentencia. Cuando se hallan en juego obligaciones de hacer, éstas son relativamente sencillas y equiparables a las obligaciones de hacer presentes en casos clásicos, con las que los tribunales se encuentran familiarizados. Generalmente, no encuentran resistencia de la parte demandada y cuando la encuentran, las herramientas procesales disponibles

---

<sup>31</sup> Por *caso individual* entendemos aquellos en los que la demanda presenta una afectación individual de un derecho, es decir, a una persona en particular y el reclamo se centra en requerir puntualmente una solución para la persona afectada.

<sup>32</sup> En este sentido podemos mencionar los siguientes casos de acceso a derechos sociales de tipo individual que no han ofrecido mayores dificultades en la etapa de implementación y que han sido litigados por alguna de las organizaciones de las que formamos parte: CSJN, *Reyes Aguilera* (acceso a una pensión no contributiva por parte de una niña discapacitada), 4/09/2007; Cámara Federal de la Seguridad Social, “Sales, Andres Julio y otros c. Estado nacional –Ministerio de Trabajo” (acceso a planes sociales), 18/02/2005; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, Sala II, “A.V. y otros c. Ministerio de Salud de la Nación s/amparo” (acceso a medicamentos de HIV), 24/06/2005.

como las sanciones económicas, son suficientes para vencer la renuencia de actores estatales o privados<sup>33</sup>.

Por caso *colectivo estructural* y tomando parcialmente la definición de Rodríguez Franco y Rodríguez Garavito<sup>34</sup> entendemos aquel que se caracteriza por incluir un vasto número de personas generalmente dispersas en el territorio de un Estado, o en una unidad territorial específica cuya determinación puede resultar dificultosa, que se ven afectadas por violaciones de derechos, que suelen provenir de fallas sistemáticas en el diseño o implementación de políticas públicas o directamente de la ausencia de políticas. En estos casos el remedio dispuesto generalmente implica órdenes de ejecución compleja que requieren de la asignación de recursos económicos mediante las cuales el tribunales de la causa instruye a varias entidades públicas a emprender acciones coordinadas para proteger a toda la población afectada (Rodríguez Franco y Rodríguez Garavito, 2010)<sup>35</sup>. Hemos tomado como referencia para este tipo de supuestos, los casos *Contaminación Riachuelo* (caso 1) y *Cárceles bonaerenses* (caso 2) de la Corte Suprema de la Nación.

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 menores notas de estructuralidad que los denominados casos colectivos estructurales. Entendemos por caso *colectivo* aquel en el que la afectación a un derecho social involucra a una cantidad relativamente importante

---

<sup>33</sup> Un trabajo reciente de Bergallo (2013) que presenta un estudio empírico sobre el impacto del litigio en materia de derecho a la salud (en particular de casos individuales) en Argentina, abona nuestra postura en el sentido de que las herramientas procesales disponibles son suficientes para vencer la resistencia estatal. Allí Bergallo expresa: “En diferentes etapas del ciclo de rutinización, los fallos judiciales favorables no necesariamente implican cumplimiento con el fallo del tribunal. De hecho, en 15 de los 60 casos incluidos en la base de datos A01-08 [abarca casos federales, provenientes de archivos 2001-2008], la justicia debió imponer una multa a los demandados por no cumplir con lo dispuesto por los tribunales. Después de la imposición de multas, finalmente los demandantes informaron que se había dado cumplimiento a los ordenado por el juzgado” (2013:86).

<sup>34</sup> Según Rodríguez Franco y Rodríguez Garavito, los casos estructurales se caracterizan por “(1) afectar un número amplio de personas que alegan la violación de sus derechos, ya sea directamente o a través de organizaciones que litigan la causa, (2) involucrar varias entidades estatales como demandadas por ser responsables de fallas sistemáticas de políticas públicas e (3) implicar órdenes de ejecución compleja, mediante las cuales el juez de la causa instruye a varias entidades públicas a emprender acciones coordinadas para proteger a toda la población afectada, no solo a los demandantes del caso concreto (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010: 87-88)

<sup>35</sup> Efectuamos esta clasificación considerando el tamaño del caso, que a su vez está relacionado con la cantidad de personas afectadas, la extensión de los recursos involucrados, el número de agencias estatales que intervienen en la resolución del problema, el tiempo que demanda la implementación de la decisión y el nivel de complejidad de los remedios ordenados.

de personas que es 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<sup>36</sup>. 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 en trenes* (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 para su implementación. Veamos.

### *1.a. 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: los casos de provisión de agua potable en la villa 31 bis (caso 4), la ampliación de campañas de higiene urbana en la zona más desaventajada de la Ciudad de Buenos Aires (caso 8), y, (aunque

<sup>36</sup> Ello, sin perjuicio de que para lograr el cumplimiento de la prestación ordenada, se requieran actividades previas, tales como producción de información.

parcialmente), la provisión de un servicio de transporte escolar gratuito para niños y niñas en edad escolar en las Villas 31 y 31 bis (caso 9). También es posible destacar la modificación de ciertos aspectos de la política educativa de la Ciudad de Buenos Aires: los casos de creación de vacantes para la educación inicial en la Ciudad de Buenos Aires (caso 3) y la desarticulación de políticas discriminatorias que permitían el dictado de clases en aulas “container” en ciertas escuelas cercanas a villas de la Ciudad (caso 7). En otros casos, se han implementado decisiones que exigían la construcción de viviendas para familias que se encontraban en situación de calle (caso 5), la producción de bienes públicos, como vacunas para la atención de una enfermedad particular de la región pampeana (caso 10), o la creación de un centro de salud en un barrio donde no existía un servicio de atención primaria (caso 12). De los casos analizados, tan sólo en uno de ellos, el caso *Rampas en trenes* (caso 13) no se ha logrado siquiera la implementación de alguna parte de la sentencia que ordenaba la construcción y habilitación de las facilidades necesarias para el adecuado acceso de personas con discapacidad a las estaciones de trenes del ferrocarril<sup>37</sup>.

En todos estos supuestos, como adelantamos, los casos comparten algunas características como la determinación de la cantidad de personas o grupos a los que alcanza la decisión judicial, como por ejemplo, el grupo acotado de niños y niñas que requieren el servicio escolar gratuito (caso 10), o las 86 familias que deben acceder a una vivienda (caso 5). También en estos casos se puede definir una unidad política territorial en la que la decisión opera, por ejemplo, las cuatro manzanas de la villa 31 bis a las que el agua potable debe llegar (caso 4), o la zona más desaventajada de la Ciudad de Buenos Aires en la que se debe desarrollar una campaña de higiene urbana (caso 8), o el barrio de San Ignacio (caso 11), o las villas 31 y 31 bis (caso 9). Estos casos también interpelan una fracción de alguna política pública, como el caso que prohíbe la existencia de aulas containers (caso 7) o la falta de implementación de partidas presupuestarias para la producción de una vacuna (caso 4). También es posible encontrar, en estos casos, similitudes con relación a las órdenes judiciales dictadas que

---

<sup>37</sup> El caso *Rampas en Trenes* tiene analogías con otro caso mediano no implementado “Aviani” (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, “Aviani Antonieta c/ CNRT y otro s/ amparo ley 16.986”, 12/02/2008) en el cual se solicitaba que se removieran las barreras arquitectónicas para el acceso a subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires. Esta decisión tampoco ha logrado ser implementada. En ambos casos se exigía: (a) respeto a derechos de personas con discapacidad; (b) remoción de barreras arquitectónicas; (c) obras de infraestructura; (d) obligaciones de hacer que requerían coordinación entre empresas privadas concesionarias del servicio, y el Estado Nacional.

consisten en prestaciones concretas de hacer o no hacer, o la combinación de ambas, como por ejemplo, la provisión de agua potable, la eliminación de las aulas containers y la concreción de medidas de infraestructura escolar para asegurar vacantes adecuadas para niños y niñas, así como la fijación de un límite temporal para acreditar el cumplimiento de la obligación definida.

En cambio, observamos que, en la medida que el caso se acerca más a uno *colectivo estructural*, que involucra mayor cantidad de afectados/as y recursos públicos, impacta en una política pública de mayor alcance, participa una mayor cantidad de actores estatales y contiene en su sentencia obligaciones más complejas de satisfacer, las dificultades en la implementación se profundizan y se tornan más visibles, según daremos cuenta a continuación.

### *1.b. Los casos colectivos estructurales generalmente se enfrentan con niveles de dificultad superiores para su implementación*

El caso *Contaminación Riachuelo* (caso 1) muestra que, a varios años de la sentencia de la Corte Suprema emitida el 8/7 2008<sup>38</sup>, las acciones que se requieren para el cumplimiento de la decisión han sido llevadas a cabo en forma dispar; ciertas acciones se han ejecutado en forma exitosa y otras no se han implementado o se llevaron a cabo en forma insuficiente<sup>39</sup>. Cabe señalar aquí que, frente a los obstáculos que enfrentaba el proceso de implementación, la Corte Suprema ordenó en el año 2012 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 mandas judiciales y de todo otro dato o documentación relevante”<sup>40</sup>. La puesta en marcha de este sistema de control bajo estos parámetros es considerado como

<sup>38</sup> El análisis del proceso de ejecución fue efectuado mayormente hasta fin del año 2013 y en algunos aspectos se consigna información de los años 2014 y 2015.

<sup>39</sup> 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 salientes. Tal como advierte Bergallo (2014) “la evaluación del caso ‘Mendoza’ presenta varios desafíos” (pág. 267). 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” (pág. 267).

<sup>40</sup> CSJN, caso Mendoza, resolución del 19/12/2012, considerando 8.

un elemento central para generar un proceso eficaz que avance de manera previsible y con prioridades claras y en base a criterios objetivos y consensuados. No obstante, poco se hizo a la fecha para generar un sistema de estas características (García Silva y García Espil, 2014).

De igual modo, se indica la necesidad de “fortalecer una institucionalidad para la toma de decisiones y la realización de los programas que otorgue un marco de previsibilidad, transparencia y razonabilidad al proceso y que a su vez, involucre tempranamente en las decisiones (y la implementación) a todos los actores relevantes” (García Silva y García Espil, 2014:243)<sup>41</sup>.

Frente a este panorama y de manera reciente, el Cuerpo Colegiado, órgano responsable del seguimiento de la ejecución de la sentencia en el caso *Mendoza*, ha presentado a la Corte Suprema de Justicia de la Nación un informe especial a siete años del fallo, en el que, si bien reconoce que se pusieron en marcha organismos estatales y políticas públicas, considera que los resultados, han dejado de ser satisfactorios. Este órgano alerta sobre deficiencias estructurales y los nuevos problemas que tornan incierto el logro de los resultados que persigue el caso judicial. Las falencias más importantes se relacionan con el control sobre las principales fuentes de contaminación (establecimientos industriales, agropecuarios y de servicios, residuos domiciliarios y efluentes cloacales) como al acceso a bienes y servicios que inciden en la vulnerabilidad de la población (agua potable, saneamiento cloacal, vivienda y salud). Por ello, insta a formular un nuevo Plan Integral de Recomposición Ambiental, establecer objetivos de calidad del agua más ambiciosos, controlar las cargas contaminantes del sector industrial, implementar una gestión integral de los residuos sólidos urbanos y elaborar un mapa de riesgo ambiental que oriente las acciones en materia de agua, cloacas, vivienda y salud. En esta presentación, el Cuerpo Colegiado solicitó a la Corte Suprema una nueva intervención con el objeto de reorientar el proceso y definir una política y gestión ambiental renovadas que conduzcan a la restitución de los derechos fundamentales en la cuenca (Cuerpo Colegiado, 2015). Como respuesta a esta petición, uno de los juzgados que tiene por función llevar adelante la ejecución del fallo principal<sup>42</sup>, ha ordenado a ACUMAR (con fecha

<sup>41</sup> Entre otros déficits señalan que “las decisiones judiciales son tomadas sin el aporte de un cuerpo multidisciplinario de peritos con *expertise* e independencia suficiente para formar opinión sobre asuntos de política pública que involucren aspectos de índole científica y técnica” (véase García Silva y García Espil, 2014: 250).

<sup>42</sup> Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón.

23/09/2015) que que en un plazo de seis meses proceda a la realización de un nuevo Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA).

Entre los principales logros, y tomando en cuenta los remedios ordenados en la sentencia de julio de 2008, se pueden identificar los siguientes: (i) el avance en la limpieza de los márgenes y del espejo de agua del Riachuelo, plasmados en la remoción de 170.000 toneladas de residuos de los márgenes y 18.600 toneladas del espejo de agua a través de la implementación de un sistema de recolección de residuos por vía acuática destinado a asentamientos y villas de emergencia situados en el borde costero del río, que carecen de servicio de recolección; (ii) la verificación de un mayor control sobre establecimientos industriales, y el desalojo de empresas que ocupaban ilegalmente las márgenes del río, generándose la apertura de 38.813 metros de camino de sirga<sup>43</sup> (FARN, 2013) y; (iii) la puesta en marcha de un proceso de fiscalización y empadronamiento de industrias para controlar la contaminación de ese origen en la cuenca Matanza-Riachuelo<sup>44</sup>.

A su vez, se han dado pasos para relocalizar a la población que se encuentra viviendo en zonas de riesgo ambiental. El fallo de la CSJN priorizó proveer soluciones habitacionales a aquellos hogares ubicados sobre basurales y en el barrio Villa Inflamable (partido de Avellaneda), debido a su crítica situación. Posteriormente, el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, inicialmente con competencia en el proceso de ejecución de sentencia, otorgó prioridad a la relocalización de las viviendas ubicadas sobre el denominado *camino de sirga*. Luego, a partir de previsiones en el PISA en esta materia<sup>45</sup>, en septiembre de 2010, se suscribió el Convenio Marco para el Cumplimiento de dicho plan (Segunda y Última Etapa), entre el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y los 14 Municipios que integran la Cuenca, que contempla soluciones habitacionales para 17.771 familias que viven en riesgo ambiental en el territorio de la Cuenca. Sin em-

---

<sup>43</sup> Espacio de 35 metros que bordea el curso principal del río, y que fue definido en el proceso de implementación de sentencia como el espacio que debe quedar liberado de industrias y viviendas.

<sup>44</sup> A enero de 2015, ACUMAR declaró como agentes contaminantes 1.647, reconvirtió 503 y clausuró 1.057. Por su parte, 408 eran los establecimientos que luego de haber sido declarados agentes 274. Datos citados en el Informe a siete años del fallo de la Corte Suprema del Cuerpo Colegiado (2015).

<sup>45</sup> ACUMAR previó en el PISA “*dar solución a la situación de precariedad habitacional de las familias residentes en villas y asentamientos*” de la cuenca, “*lo que supone no sólo la mejora del aspecto restringido de la vivienda, sino del ‘conjunto de bienes y servicios (...) cuya función es satisfacer las necesidades y expectativas de refugio, soporte, identificación e inserción social’ de las familias*”.

bargo, según señala el Cuerpo Colegiado en su informe de seguimiento de la sentencia del año 2015, no hay una definición clara de los barrios expuestos a un elevado riesgo ambiental y hasta este momento no existe un listado único de villas y asentamientos informales (Cuerpo Colegiado, 2015). Señala que “coexisten plazos inciertos y barrios indeterminados, de lo que se deriva una amplia incertidumbre respecto de las tareas en materia de vivienda” (Cuerpo Colegiado, 2015:46).

Además, el Cuerpo Colegiado consigna la demora en los procesos de relocalización y en consecuencia, señala la necesidad de complementar las acciones con medida que atiendan las condiciones de habitabilidad hasta el momento que se realicen las relocalizaciones (a través de la provisión de agua segura, el refuerzo a la recolección de residuos, mejoras parciales a las viviendas en estado crítico y la restricción de actividades peligrosas). Según FARN, integrante del Cuerpo Colegiado, hasta julio del 2013, de un total de 2.389 familias que contaban con viviendas implantadas en el camino de sirga, se habían relocalizado 439 en viviendas construidas en el marco del Plan Federal de Viviendas. Según García Silva y García Espil (2014), 1059 familias viviendo en situación de riesgo ambiental, se mudaron a inmuebles construidos por el Estado en los partidos de Lomas de Zamora, La Matanza, Avellaneda, Lanús y CABA.

Además, este proceso debía incluir la titulación de los bienes inmuebles a favor de las familias relocalizadas, así como el acceso a la provisión de servicios públicos, lo cual disminuye sensiblemente la exposición a altos riesgos ambientales<sup>46</sup> (FARN, 2013). Sin embargo, los vecinos relocalizados a la Ciudad de Buenos Aires han denunciado que muchas de las nuevas viviendas cuentan con deficiencias habitacionales (no disponen de luz, sistemas de calefacción y calentamiento de agua, entre otros problemas) y carecen de vacantes escolares para poder proseguir sus estudios, entre otros muchos aspectos (FARN, 2013)<sup>47</sup>. Según García Silva y García Espil (2014) es imperioso pensar en alternativas a la sola construcción de viviendas para responder al déficit habitacional existente, cuyo mayor limitante es el acceso al suelo urbanizado, es decir, integrado a la ciudad y con acceso a los servicios públicos<sup>48</sup>. A su vez,

---

<sup>46</sup> García Silva y García Espil (2014).

<sup>47</sup> Ver en este sentido, Gelós Natalia y Calderón Cecilia, Ni karma ni casualidad: política excluyente, La relocalización de las familias del Riachuelo, en Revista Anfibia, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

<sup>48</sup> Señalan además que “la Autoridad de Cuenca debiera establecer una regulación con criterios para la selección de los hogares a ser relocalizados, el acceso a la información y la participación de los afectados y la acreditación

cabe señalar que en algunos casos no se garantizó el acceso a la información y participación de los vecinos en la toma de las decisiones que los involucran (Cuerpo Colegiado, 2015).

Con relación al saneamiento de los basurales de la Cuenca<sup>49</sup>, se puede consignar como un dato positivo la reducción de la cantidad de basurales a cielo abierto<sup>50</sup> en el marco de la implementación del Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Sin embargo, las acciones realizadas con relación a este objetivo 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 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). Además no se han definido programas de ampliación de la recolección de residuos en barrios, villas y asentamientos precarios a todo el ámbito de la Cuenca (FARN, 2013).

Subsiste, además, la necesidad de adoptar medidas para morigerar el riesgo ambiental en el denominado Polo Petroquímico Dock Sud<sup>51</sup>. 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). La Corte Suprema ordenó la presentación pública de un proyecto para la adecuación ambiental del Polo Petroquímico cuyos objetivos debían incluir la disminución de los niveles de complejidad industrial, riesgo ambiental y vulnerabilidad social. ACUMAR presentó, recién en diciembre de 2010, la actualización del Plan Maestro y Reordenamiento Territorial del Puerto Dock Sud (Plan Director), donde se prevé la ampliación de los límites del puerto, la realización de obras de infraestructura, la construcción de una planta de pre tratamiento de efluentes cloacales y el dragado de los canales de acceso. En cuanto al aspecto ambiental, el plan

---

de la habitabilidad de las viviendas a ser entregadas” (García Silva y García Spil, 2014: 257).

<sup>49</sup> CSJN, *Mendoza*, considerando 17, apartado IV.

<sup>50</sup> De acuerdo con el informe de FARN (2013), se han removido unos 100 basurales a cielo abierto –sobre un total de 360 existentes en la Cuenca.

<sup>51</sup> 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.

realiza un conjunto de previsiones, pero carece de un abordaje adecuado a la envergadura de la situación existente, razón por la cual ha sido objetado por el Cuerpo Colegiado (Cuerpo Colegiado, 2013).

En relación a la obligación establecida en la sentencia de definir un programa sanitario de emergencia en materia de salud ambiental, ACUMAR ha sido responsable, a través de la Dirección General de Salud Ambiental (DGSA) de la elaboración e implementación del Plan Sanitario de Emergencia (PSE) presentado el 02/11/2009 (actualizado en marzo de 2010). En este marco, ACUMAR llevó adelante tareas de diagnóstico para identificar a las poblaciones vulnerables y darles asistencia y seguimiento; en la mejora del acceso a los sistemas de salud a través de acciones enmarcadas en la estrategia de Atención Primaria de la Salud y en el reconocimiento de la salud como derecho de los habitantes. La DGSA cuenta con tres dispositivos que permiten el abordaje territorial de la problemática de salud: 1) la Evaluación Integral de Salud en Áreas de Riesgo (EISAR); 2) Unidades Sanitarias Ambientales Fijas (antes llamadas Observatorios) y 3) las Unidades Sanitarias Móviles (USM)<sup>52</sup>.

Según reconoce el Cuerpo Colegiado, las Evaluaciones Integrales de Salud en Áreas de Riesgo (EISAR) fueron una de las principales actividades del área de salud de ACUMAR en los últimos años. Se realizaron –al menos– 10 investigaciones en villas y asentamientos; lo que implicó el análisis de 16.384 viviendas en relación a 5 componentes: toxicológico, nutricional, de desarrollo psicomotor en niños, de trastornos cognitivos en adultos mayores y de determinaciones sociales de la salud y percepciones (Informe Cuerpo Colegiado, 2015). Las EISAR hacen foco en niños menores de 6 años, adultos mayores y personas embarazadas. También se desarrollaron encuestas de factores ambientales de riesgo (Estudio de Nutrición, Desarrollo Psicomotor y Toxicológico en menores de 6 años, ENUDPAT, 2010 y ENUDPAT II, 2011)<sup>53</sup>.

A pesar de ello, se destacan como pendientes la extensión a todas las áreas con riesgo ambiental de un estudio integral de salud ambiental, considerando tanto a la población infantil como a los adultos. En este sentido,

<sup>52</sup> Disponible en su página web, [www.acumar.gov.ar](http://www.acumar.gov.ar)

<sup>53</sup> En el informe “Villa Inflamable: Donde comenzó el caso *Mendoza* los derechos siguen esperando” (2012), ACIJ y la Junta Vecinal de Villa Inflamable señalan que: “Aún en la actualidad no existe en Villa Inflamable, a pesar de la promesa de las autoridades de construir unidades sanitarias, un mecanismo para el diagnóstico y tratamiento y control de la problemática toxicológica, epidemiológica y psico-motriz de la población. Sólo 3 personas por semana pueden acceder a la realización de estudios diagnósticos, con tiempos inciertos sobre la recepción de los resultados, y nulas perspectivas de acceso a tratamientos y medidas de reducción de riesgos” (pág. 16).

existe consenso entre las organizaciones que forman parte del Cuerpo Colegiado en el sentido de que a siete años del fallo, todavía no se elaboró “un diagnóstico de base para todas las enfermedades que permita discriminar patologías producidas por la contaminación del aire, suelo y agua, de otras patologías no dependientes de aquellos factores y un sistema de seguimiento de los casos detectados para verificar la prevalencia y supervivencia de tales patologías”, según ordenó la Corte Suprema en su sentencia del 8 de julio de 2008<sup>54</sup> (Cuerpo Colegiado, 2015). Además, se señala que no se han implementado, al menos hasta fines de 2013, mecanismos de información hacia los habitantes de la cuenca sobre la disponibilidad de los servicios sanitarios ambientales y sobre las condiciones de accesibilidad a esos servicios<sup>55</sup>. En la misma línea de crítica, según FARN, a julio de 2013 no se había identificado cuál es la población que se encuentra en situación de riesgo, ni se han puesto en marcha las medidas para atender a sus necesidades en materia de salud<sup>56</sup>. Esta situación según FARN (2013) pone en evidencia la falta de desarrollo de una política proactiva en materia de atención sanitaria, que permita una intervención preventiva en la búsqueda de las personas que padecen las patologías vinculadas con la contaminación del Riachuelo, asignatura pendiente en este caso<sup>57</sup>.

Adicionalmente, se cuenta entre las actividades faltantes la extensión de las redes de agua potable, saneamiento cloacal y drenaje pluvial a la totalidad de la Cuenca a fin de contribuir a evitar enfermedades de origen hídrico, así como la provisión de información sobre el avance de dichas obras (Cuerpo Colegiado, 2013). También se encuentra pendiente de implementación una política de atención a las personas que han quedado radicadas más allá del metro 35 del camino de sirga del Riachuelo y que no forman parte de los procesos de

---

<sup>54</sup> CSJN, sentencia del 8 de julio de 2008, considerando 17, apartado IX, punto 1), inciso b).

<sup>55</sup> Tal como ha afirmado el Cuerpo Colegiado, si bien la implementación del Programa de Médicos Comunitarios en los municipios ha permitido complementar el recurso humano para la atención sanitaria, se desconoce aún el impacto de este programa en la mejora de la accesibilidad a la atención de la población en riesgo, y se han planteado diversas denuncias que dan cuenta de grandes dificultades por parte de la población de Villa Inflammable de acceder a este tipo de servicios, ya que se otorgan tres turnos semanales en una sala de atención alejada del barrio (Cuerpo Colegiado, 2013).

<sup>56</sup> Véase en el mismo sentido, Merlinsky y otros (2014). Sostienen los autores que si bien se avanzó “en un diagnóstico más pormenorizado de la situación de salud de la población residente en estas localizaciones, aún no se logró identificar cuál es la población que se encuentra en situación de riesgo sanitario dentro de la cuenca” (pág. 197).

<sup>57</sup> Véase en igual sentido, Merlinsky y otros (2014).

relocalización de viviendas, la mayor parte de las cuales se encuentran en condiciones similares a aquellas sujetas a relocalización (FARN, 2013).

En suma, la participación de FARN en el Cuerpo Colegiado, la ha llevado a sostener que “la complejidad y la gravedad que encierra el tema objeto de este proceso hace que su suerte no pueda depender únicamente de lo que hagan los jueces, organismos de control, vecinos u organizaciones de la sociedad civil, sino que se exige la realización de acciones fundadas en una política de estado para el Riachuelo, algo que hasta el momento no se ha materializado” (FARN, 2013).

Haciendo foco en el caso *Cárceles bonaerenses* (caso 2), puede afirmarse que a diez años de la sentencia de la Corte Suprema, la sobrepoblación carcelaria, el hacinamiento y la violación de derechos fundamentales continúan caracterizando la vida de las personas privadas de libertad en los centros de detención de la Provincia de Buenos Aires. Las metas fijadas por la Corte Suprema se relacionan con el deber de desocupar las comisarías provinciales y adecuar las unidades penitenciarias a las reglas del derecho internacional de los derechos humanos. En términos generales, a la fecha de la finalización de este artículo, este mandato no se ha hecho realidad y tampoco se han podido diseñar y consensuar políticas públicas que vayan en dirección a revertir la severa crisis carcelaria en la provincia de Buenos Aires<sup>58</sup>.

En cuanto a la práctica de detención de personas en comisarías (problema por el cual se recurrió a la Corte Suprema originalmente), la provincia de Buenos Aires reconoció en cierto momento su completa inadecuación y asumió como política deliberada eliminar esta situación de manera definitiva<sup>59</sup>. Así, el Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires dispuso el cierre progresivo de los calabozos de 138 comisarías y el traslado de los detenidos a distintas unidades del Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB), como las alcaidías construidas para reemplazar a las comisarías como

<sup>58</sup> Véase escrito presentado por el CELS ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación denunciando el incumplimiento de la sentencia de mayo de 2005, disponible en <http://www.cels.org.ar/common/documentos/DE-NUNCIA%20INCUMPLIMIENTO%20%20SOLICITA%20AUDIENCIA%20%20PUBLICA%20FINAL.pdf>. Para la actualidad del tema, y la situación actual en las cárceles y lugares de detención en la provincia de Buenos Aires, véase CELS (2015).

<sup>59</sup> Según afirma el gobierno de la Provincia de Buenos Aires en el *Informe relativo a la situación de las personas privadas de la libertad, durante el período octubre 2007-diciembre 2011*: “Es convicción de este gobierno provincial que las condiciones dignas de alojamiento deben respetarse en todo momento y en todo lugar. Por ello, la presente gestión ha impulsado una política firme y sostenida cuya objeto final es la eliminación definitiva de la detención en comisarías” (pág. 59).

lugares de detención<sup>60</sup>. Hacia 2011, el número de detenidos en comisarías había mermado de manera significativa. En diciembre de 2011, la cantidad de detenidos en comisarías había descendido a 1069 (recuérdese que cuando el caso fue presentado el número era alrededor de 6000). Veremos seguidamente que esta medida fue dejada de lado hacia fines del año 2013 y principios del 2014, por lo cual los datos de personas encarceladas en destacamentos policiales, incluidos aquellos que habían sido clausurados, aumentó significativamente. Hacia fines del año 2014, había 2.235 personas privadas de libertad en establecimientos policiales<sup>61</sup>. También es posible consignar que tal como lo había exigido el fallo de la Corte en el año 2005, se prohibió la posibilidad de detener niños, niñas y adolescentes en comisarías, salvo orden judicial<sup>62</sup>.

La complejidad del problema abordado por la sentencia permite sostener que si bien el desalojo progresivo de las comisarías había constituido un avance importante en el cumplimiento de las obligaciones definidas en la decisión de la Corte Suprema, este hecho trasladó el problema del hacinamiento y la sobrepoblación a las unidades penitenciarias y/o alcaidías. En cuanto a la sobrepoblación carcelaria, luego del dictado del fallo, los datos de personas privadas de la libertad habían disminuido<sup>63</sup>. Sin embargo, desde principios del 2008 y con un cambio de gobierno en el Poder Ejecutivo provincial, las cifras de personas privadas de la libertad, para el año 2009, volvieron a ascender a 29.557<sup>64</sup>. Desde ese año, la cantidad de personas detenidas se estabilizó en alrededor de 30.000. De este modo, la disminución de detenidos en dependencias policiales no se había logrado por una baja de la población carcelaria. El problema estructural, entonces, persiste. Hay más detenidos que lugares para su alojamiento<sup>65</sup>. Esta situación se sostiene en el tiempo. Para fines del año 2014

---

<sup>60</sup> Los datos muestran que hasta fines del año 2013, la gestión gubernamental tuvo diferentes formas de abordar la cuestión. Cuando asumió en 2007, había 2.782 personas detenidas en comisarías, como consecuencia de las políticas de reducción de población realizadas para cumplir con el fallo "Verbitsky". Sin embargo, para noviembre de 2009, la tendencia se había revertido hasta llegar a 4.552 personas. Desde entonces, la dirección de las políticas relativas al alojamiento en dependencias policiales se volvió a modificar, en el sentido inverso. Véase CELS (2012).

<sup>61</sup> Véase CELS (2015).

<sup>62</sup> Resolución N°2672/11 del Ministerio provincial de Seguridad y Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>63</sup> En 2005 había 30.721 personas detenidas en la provincia de Buenos Aires. Hacia fines del 2007, había 26.990 personas en esa situación. De esta manera, se revirtieron los datos de personas encarceladas que desde el año 1995, y en particular, desde el año 2000, se habían incrementado de manera significativa. Véase CELS (2012).

<sup>64</sup> De las cuales 4.507 se encontraban alojadas en comisarías.

<sup>65</sup> Según datos provistos por el CELS.

existen 31.267 personas privadas de libertad en el sistema penitenciario de la Provincia de Buenos Aires<sup>66</sup>.

También conviene señalar que de acuerdo al “Plan edilicio y de servicios” elaborado por el poder ejecutivo provincial en 2008, el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) contaba, en octubre de 2011, con 17.858 plazas. Luego de la construcción de nuevas plazas, el SPB tendría como máximo alrededor de 18.640 plazas. Dado que existían 29.060 personas privadas de su libertad en la provincia, de acuerdo a la información del año 2011, la sobrepoblación del sistema penitenciario provincial alcanzaría el 50%, ascendería a 56% si se suman las personas que aún estaban detenidas en comisarías<sup>67</sup>. En octubre de 2012 había un 53% de plazas faltantes en la provincia incluyendo a las personas detenidas en comisarías<sup>68</sup>. Si bien no existen datos actuales de construcción de plazas en el sistema penitenciario provincial, es posible afirmar que el gobierno de la provincia no ha podido implementar una política edilicia que permita siquiera alojar a las personas privadas de libertad en condiciones mínimamente dignas<sup>69</sup>.

Adicionalmente, un déficit concreto en la implementación del fallo, se centra en la falta de funcionamiento de la Mesa de Diálogo cuya conformación había sido encomendada por la Corte Suprema de la Nación en su decisión del año 2005. No es posible destacar ni una sola acción relevante surgida de la Mesa de Diálogo con impacto importante en la solución del problema. Este ámbito de diálogo fue desnaturalizado y debilitado institucionalmente por el

---

<sup>66</sup> Véase CELS (2015).

<sup>67</sup> Para un mayor detalle, véase CELS (2012).

<sup>68</sup> Según datos provistos por el CELS.

<sup>69</sup> En este contexto, el gobierno provincial considera que la sobrepoblación carcelaria responde exclusivamente a una cuestión de infraestructura edilicia. En consecuencia, las políticas planteadas para afrontar esta grave situación se circunscriben a promover la construcción de nuevos establecimientos carcelarios. Esta perspectiva entra en contradicción con lo resuelto por la Corte Suprema en el año 2005 en el caso “Verbitsky”, que señaló: “Se está jugando una carrera entre la Administración, que amplía el número de celdas disponibles, y el número de detenidos en aumento, sin que haya perspectivas cercanas de que las curvas se crucen, lo que impide hacer cesar la violación de derechos fundamentales y en particular el derecho a la vida y a la integridad personal de los presos, del personal de custodia y de terceros. La experiencia corriente y técnica, y el sentido común indicarían que de seguir esta proyección, en el corto tiempo, el Estado provincial tampoco podría continuar su actual empeño, por obvias razones presupuestarias y políticas, o sea, porque se vería en la disyuntiva de continuar construyendo celdas indefinidamente o de atender otros requerimientos necesarios para el bienestar general (salud, educación, higiene pública, pavimentos, caminos, etc.). Esta perspectiva sería aún más peligrosa para los derechos que hoy se hallan comprometidos con las actuales condiciones de detención, pues se agravarían aún más y abarcarían a un número mayor de personas” (voto de la mayoría, considerando 31). Y ello sin problematizar el nivel de encarcelamiento en la provincia que, como ya dijimos, se mantiene en los niveles del año 2005 y es elevado en relación a la media nacional.

gobierno provincial. La Mesa de Diálogo debió haber sido, de acuerdo a la decisión de la Corte, el espacio adecuado para la discusión sobre el contenido y efectividad de un plan de intervención en cárceles y política penitenciaria.

Entre los efectos positivos atribuibles a la sentencia, se encuentra la creación por parte de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires de la Subsecretaría de Derechos Humanos de Personas Privadas de la Libertad y la adopción de un nuevo mecanismo de visitas carcelarias de jueces/juzgas, luego de una audiencia pública realizada en el mes de noviembre de 2007 convocada por dicho tribunal. Este organismo, operativo desde noviembre del año 2010<sup>70</sup>, tiene a su cargo gestionar principalmente el sistema de visitas carcelarias y los establecimientos de detención y constituye un ámbito de observación del cumplimiento de la sentencia de la Corte Suprema en cuanto a los estándares de los lugares de detención y a la adecuación de los jueces a las obligaciones allí dispuestas<sup>71</sup>.

También se destaca la reforma de la Ley de Ejecución Penal en 2011<sup>72</sup> que incorpora algunos de los estándares previstos en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas y la generación de algunas herramientas y dispositivos para hacer frente, de modo más eficaz, a la situación de violación de los derechos de las personas privadas de libertad así como para elaborar políticas públicas en mayor medida acordes a la extensión y gravedad del problema. Por ejemplo, se puede mencionar la creación jurisprudencial del habeas corpus correctivo de carácter colectivo como un mecanismo para denunciar violaciones generalizadas a los estándares mínimos que deben regir las condiciones de detención de las personas privadas de libertad (Borda, 2013).

Asimismo, cabe consignar que la reforma del proceso penal del año 2010 restringió el régimen de medidas alternativas y morigeradoras de la prisión preventiva, lo que limita aún más la capacidad de los jueces para ordenar la libertad de personas alojadas en cárceles de la provincia de Buenos Aires. A la par, vale mencionar que frente a una nueva reforma regresiva planteada por el Poder Ejecutivo, y en el marco de un pedido del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y otras organizaciones y defensores públicos de la

---

<sup>70</sup> Acuerdo de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, N° 3523/10.

<sup>71</sup> Acuerdo de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, N° 3415/08.

<sup>72</sup> Ley N° 14.296 de la Provincia de Buenos Aires.

Provincia<sup>73</sup>, la Suprema Corte de Justicia provincial citando el fallo emitido en el caso *Cárceles bonaerenses*, suspendió la aplicación de la ley 14.434<sup>74</sup> que modifica el sistema de excarcelaciones en casos de portación ilegítima de armas de fuego<sup>75</sup>.

Sin perjuicio de ciertos efectos puntuales positivos, puede sostenerse que el problema estructural que afecta a las personas privadas de su libertad en la Provincia de Buenos Aires persiste. A pesar de la contundencia de la sentencia en este caso, la política pública carcelaria no ha sido sustancialmente alterada, como tampoco lo ha sido el enfoque que presupone que la solución se circunscribe a la creación de mayor cantidad de espacios de detención.

Hay más. Para fines del año 2013 y principios del año 2014, aquella decisión de desalojar progresivamente las comisarías como espacios de detención y que constituía al menos un dato objetivo de cumplimiento de los mandatos de la sentencia de la Corte Suprema, fue dejada de lado. Como señalamos, para fines del año 2011 la cantidad de personas privadas de libertad en esos espacios había descendido a alrededor de las 1.000 personas, no obstante, para fines del año 2013 ascendió a 1.600 y para mayo de 2014, a 2.000 personas<sup>76</sup>. Aquellos calabozos que habían sido clausurados, volvieron a habilitarse en mayo del año 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<sup>77</sup>, sin ningún tipo de control judicial en el marco del proceso de ejecución del caso *Cárceles de Buenos Aires*.

<sup>73</sup> Comisión por la Memoria (CPM), Colectivo de Investigación y Acción Jurídica (CIAJ), Centro de Estudios en Política Criminal y Derechos Humanos (CEPOC) y los defensores públicos de la provincia de Buenos Aires Julián Axat y María Fernanda Mestrín.

<sup>74</sup> Promovida por el Poder Ejecutivo, a cargo de Daniel Scioli y posteriormente aprobada por la Legislatura.

<sup>75</sup> Véase CPM, CELS, CEPOC y CIAJ, Declaración Conjunta: “La Corte suspendió la aplicación de la reforma sobre excarcelaciones”, 27 de febrero de 2013, disponible en <http://blog.comisionporlamemoria.org/archivos/10885>. Este comunicado afirma que: “El máximo tribunal provincial consideró que del texto de la ley podrá presuponerse la concesión a las fuerzas policiales de la facultad de incidir sobre la libertad de las personas, delicada potestad que sólo debe ser ejercida por un magistrado con las pruebas circunstanciadas y suficientes del caso sometido a su estudio, y que su aplicación podrá conducir en dirección contraria a la marcada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “Verbitsky”, en tanto allí se alerta a todos los poderes públicos de la Provincia de Buenos Aires acerca del uso excesivo de la prisión preventiva, instando a revertirlo”.

<sup>76</sup> Véase Paula Litvachky y Anabella Museri, “Más presos en peores lugares, ¿dejá vu?”, diario Página 12, 28 de mayo de 2014, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/247209-68088-2014-05-28.html>.

<sup>77</sup> Resolución del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires N° 642/2014, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, 23 de junio de 2014.

### *1.c. La construcción de institucionalidad pública para la implementación de sentencias dictadas en casos colectivos y colectivos estructurales*

Sin perjuicio de las conclusiones ofrecidas en cuanto a los retos, hemos podido observar que los órdenes y remedios definidos en los procesos de implementación de las sentencias en casos estructurales han contribuido a la conformación de los presupuestos institucionales necesarios para reparar las violaciones de derechos denunciadas.

En efecto, si ampliamos la lente e incorporamos en el análisis ciertos resultados de los casos que no están relacionados de manera directa e inmediata con la restauración de los derechos conculcados, podemos observar algunos efectos muy palpables y más inmediatos, vinculados a la conformación de la infraestructura institucional indispensable para la implementación de la decisión judicial. Estos efectos se ven más claramente en el caso *Contaminación Riachuelo* y de manera mucho más tenue en el caso *Cárceles Bonaerenses*.

En efecto, el caso *Contaminación Riachuelo* (caso 1) es un buen ejemplo de los efectos del fallo vinculados a la generación de las capacidades estatales imprescindibles para la restauración de los derechos afectados, a pesar de que aún resta un trecho importante para concretar las modificaciones estructurales de las condiciones existentes en la cuenca –sin perjuicio de que existan avances significativos–, tal como se explicó previamente. La Corte Suprema tuvo en cuenta la gravedad del deterioro ambiental, la superposición de competencias previa a la sentencia y la serie de procesos –legales, presupuestarios, institucionales, sociales– que se requieren para revertirlo. Por esta razón, las referencias más relevantes que pueden presentarse con relación al estado de implementación de la sentencia están necesariamente vinculadas con la definición de condiciones institucionales que estaban ausentes, previo al dictado de la sentencia.

Entre ellas, podemos mencionar la creación de un órgano inter-jurisdiccional –ACUMAR<sup>78</sup>– que debe asumir todas las acciones para cumplir con el fallo y responder por el avance o no de las medidas que deben adoptarse. En otros términos, se ha centralizado la responsabilidad del cumplimiento de los remedios establecidos en el fallo, incluyendo la responsabilidad por la formulación e implementación de las políticas públicas necesarias para hacer frente a la situación denunciada, en un único órgano, conformado a su vez

<sup>78</sup> Según la categorización de efectos propuesta por Rodríguez Garavito (2011), podemos llamarlo “efecto de coordinación”.

por distintas agencias estatales<sup>79</sup>. Se concentran en ACUMAR responsabilidades atinentes a políticas concretas, como el establecimiento de un programa de reconversión industrial de las empresas de la Cuenca Matanza Riachuelo, la elaboración de un plan maestro para la gestión integral de residuos sólidos urbanos, la elaboración de normas de inspección con relación al nivel de contaminación industrial y la definición transitoria de metas de control del agua, en función de los datos que se recolectan en la cuenca<sup>80</sup>.

Del mismo modo podemos incorporar dentro de la infraestructura institucional creada a partir de la sentencia, la formulación de una política pública —el “Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo (PISA)”<sup>81</sup>— así como la generación de información antes inexistente sobre la situación de contaminación ambiental y el estado de salud de la población afectada. La decisión judicial y el proceso de implementación de la sentencia han introducido la necesidad de adoptar un sistema de información pública que presente datos actualizados y detallados de manera concentrada, clara y accesible para el público en general<sup>82</sup>.

Entonces, si bien este caso da cuenta de las dificultades de implementar la sentencia y lograr los cambios estructurales en plazos acordes con la urgencia y gravedad que demanda la situación denunciada, también permite visualizar la etapa de implementación como un proceso cuyo eje inicial es posibilitar la creación de las herramientas, instituciones y mecanismos necesarios para hacer frente al problema objeto de la demanda. Cabe recordar aquí que, previo a la intervención de la Corte Suprema, esta gravísima problemática ambiental y particularmente las severas violaciones de derechos sufridas por las víctimas del caso habían sido ignoradas por quienes tenían la responsabilidad institucional de hacerles frente<sup>83</sup>. Luego de la acción de la justicia, el aparato estatal

---

<sup>79</sup> En su informe de enero 2013, el Cuerpo Colegiado identifica el fortalecimiento de la institucionalidad de ACUMAR como uno de los avances significativos de la implementación de la decisión de la Corte Suprema.

<sup>80</sup> El informe elaborado por FARN (2013) destaca que a pesar de que la ley de creación de ACUMAR dispone que su función principal radica en la coordinación entre las diversas jurisdicciones que la integran, esto, que resulta un requisito esencial para garantizar las acciones de saneamiento y recomposición, no ha logrado establecerse hasta la fecha.

<sup>81</sup> Según la categorización de efectos propuesta por Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010), este efecto sería “de políticas públicas” (págs. 144-148).

<sup>82</sup> Véase al respecto, Nápoli (2012).

<sup>83</sup> Este caso posee características similares a otros casos de litigio estructural en marcha en América Latina. Tal como sostienen Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010), “...un denominador común de los casos re-

—con insuficiencias, errores, de modo más lento de lo esperado—, se puso en marcha o en términos más gráficos “se desbloqueó” para comenzar a generar los dispositivos imprescindibles para diagramar las acciones requeridas<sup>84</sup>. En este sentido, puede afirmarse que la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación fue un punto de inflexión en la historia de la cuenca Matanza Riachuelo: la acción judicial puso en marcha políticas, planes y programas tendientes a revertir el escenario de conflictividad, vulneración de derechos y población en riesgo que caracterizan la región (García Silva y García Espil, 2014).

Esta descripción no implica ser condescendientes con las dificultades en la implementación de la sentencia respecto de la modificación de las condiciones de vida de las personas que viven en la cuenca Matanza Riachuelo, sino todo lo contrario. Teniendo en cuenta que las reformas estructurales no pueden realizarse en el corto plazo, un foco prioritario en este tipo de intervenciones judiciales debe ser la adopción de medidas inmediatas, aun cuando sean provisorias, tendientes a poner fin a las situaciones de vulnerabilidad de las víctimas, cuya gravedad no puede aguardar a que se conformen la totalidad de los dispositivos institucionales y las políticas públicas integrales requeridas.

Recién en su decisión del 19 de diciembre de 2012, la Corte Suprema resolvió establecer áreas prioritarias de intervención entre las que estableció la erradicación y relocalización de barrios de emergencia y asentamientos poblacionales precarios<sup>85</sup>, el mejoramiento del sistema de Vigilancia Epide-

---

cientes de litigio estructural en América Latina y otras partes del Sur global (y también del Norte) es que surgen de la falta de las capacidades básicas de las instituciones encargadas de la política pública sobre el tema. En términos de sociología del Estado, se trata entonces, de la ausencia de un ‘poder infraestructural’ en las instituciones que permita implementar eficazmente una política pública y que llegue a todo el territorio nacional” (pág. 123).

<sup>84</sup> Este efecto puede caracterizarse como “de desbloqueo”. Véase para el caso colombiano, cómo la sentencia T-025/2004 de la Corte Constitucional Colombia activó la generación de políticas públicas para enfrentar la situación de violaciones severas a los derechos fundamentales de la población desplaza a causa del conflicto interno en Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010).

<sup>85</sup> Sobre esta cuestión la Corte estableció: “Deberá instarse el efectivo completo cumplimiento del plan de erradicación y relocalización de aquellos que se encuentran ubicados sobre el denominado ‘camino de sirga’, aprobado por el juez de ejecución el 22 de febrero de 2011; es público y notorio que se encuentran vencidos los plazos oportunamente comprometidos por las jurisdicciones involucradas para su cumplimiento, raíz de las demoras ocurridas en la construcción de las viviendas a las que debería trasladarse la población afectada”. Asimismo, resolvió que “deberá supervisarse el traslado de los vecinos de Villa Inflamable, resguardando su derecho a participar en las decisiones que las autoridades encargadas adopten en el curso del proceso de reubicación. En todos los casos, deberá preservarse apropiadamente el derecho de todas las personas relocalizadas acceder, en los nuevos inmuebles que habitaren, a los servicios públicos esenciales, la educación, salud seguridad” (CSJN, resolución del 19/12/2012).

miológica Ambiental<sup>86</sup> y la finalización de la red de servicios de salud<sup>87</sup>. Habiendo efectuado un análisis de la asignación de recursos y ejecución en el marco del PISA, Merlinsky, Montera, Spadoni y Tobías (2014) sostienen que la priorización de acciones todavía no logra establecer resultados contundentes en materia de derechos económicos, sociales y culturales y que la satisfacción de derechos aún no es el principal eje orientador de la implementación de políticas en la cuenca.

En el caso *Cárceles bonaerenses*, es posible identificar algunas acciones que tendieron a relevar el estado, en términos edilicios, de las cárceles en la provincia de Buenos Aires, así como a producir información y debate sobre las condiciones de detención y que sirven de insumo para la elaboración de cualquier política para hacer frente al problema de la sobrepoblación y el hacinamiento.

La producción de esta información ha sido relevante, por ejemplo, para establecer la clausura definitiva de calabozos en comisarías en el año 2011, aunque parece no haber sido tomada en cuenta al disponerse la reapertura de esos calabozos en el mes de mayo 2014<sup>88</sup>. Asimismo, la definición de algunas condiciones institucionales para avanzar en la garantía de los derechos de las personas privadas de libertad en la provincia de Buenos Aires ocurrió con medidas como la puesta en marcha de una agencia específica dedicada a atender la problemática (Subsecretaría de Derechos Humanos de Personas Privadas de la Libertad en el ámbito de la Suprema Corte provincial), la definición de un mecanismo de visitas a cárceles por parte de funcionarios/as judiciales a través

---

<sup>86</sup> En este punto la decisión establece: “implementar las medidas necesarias para que los nodos de vigilancia epidemiológica reciban información no solo de los efectores públicos sino también de los privados” (CSJN, resolución del 19/12/2012).

<sup>87</sup> En particular, la Corte ordenó “finalizar la puesta en funcionamiento de las unidades sanitarias ambientales que se encuentran en ejecución y avanzar en la licitación de aquéllas aún no adjudicadas. Asimismo, se deberá agilizar la construcción del Hospital de Cuenca Alta en la localidad de Cañuelas, que según el informe presentado por la ACUMAR en la audiencia del 11 de octubre de 2012, se encuentra actualmente con un grado de avance del 40%” (CSJN, resolución del 19/12/2012).

<sup>88</sup> En el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, el día 23 de junio de 2014 se publicó la resolución 642 del año 2014 del Ministerio de Seguridad de la Provincia, que rehabilitó el funcionamiento de los calabozos ubicados en dependencias policiales de la Provincia de Buenos Aires, que habían sido clausurados en los años 2011-2012. El artículo 2, estableció como medida a futuro que se realizará un relevamiento y evaluación de dichos calabozos y, en su caso la elaboración e implementación de un plan de adecuación edilicia que asegure condiciones dignas de alojamiento y adecuada protección y garantía de los derechos humanos de las personas aprehendidas o detenidas bajo custodia policial, conforme las premisas fijadas por la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires...”. Es decir, para las autoridades de la Provincia de Buenos Aires, el fallo “Verbtsky” o la incidencia del fallo “Verbtsky” en la decisión administrativa no tuvo ningún tipo de efecto.

de comités departamentales cuya obligación es la de elaborar informes sobre esas visitas, la reglamentación de visitas jurisdiccionales e institucionales y la creación de una base de datos centralizada sobre habeas corpus. En igual línea, se inscribe el debate iniciado entre distintos actores estatales y sociales, en relación a lo que debe entenderse por “plaza carcelaria”<sup>89</sup>. Esta determinación constituye un punto de acuerdo esencial para precisar de manera más certera la extensión de la sobrepoblación carcelaria y de este modo, adoptar medidas orientadas lo más claramente posible a dar solución al problema.

Así, en ambos casos –aunque en menor medida y de manera más deficiente y menos deliberada en el caso *Cárceles Bonaerenses*– la intervención judicial contribuyó a la creación de ciertos presupuestos institucionales mínimos sin los cuales no podría darse una respuesta efectiva a la situación de violación de derechos denunciada.

En el contexto de los casos estudiados, es posible argumentar que no es realista esperar que aquellos problemas o conflictos sistémicos de violación de derechos que no han sido resueltos por los poderes políticos en años o décadas –o que, incluso, han sido agravados por ellos–, puedan serlo en forma inmediata sólo a partir de la intervención del poder judicial. En este marco, según lo analizado, se ha debido promover primeramente la creación de herramientas y capacidades –en definitiva, de la institucionalidad pública necesaria para la implementación de un remedio definitivo, identificar, reconocer y subsanar déficits institucionales que atentan contra el logro de soluciones estructurales y de largo plazo. A diferencia de los casos individuales en los que el cumplimiento de la sentencia es más inmediato, en los casos estructurales, suele resultar necesario afrontar una instancia de construcción de las capacidades estatales antes inexistentes o deficitarias, para dar cumplimiento a las prestaciones y servicios concretos que tendrán como objetivo la satisfacción de los derechos afectados.

En ocasiones, la intervención judicial pone al desnudo un problema de precariedad institucional, muchas veces en conjunto con la falta de voluntad política para afrontar el problema. En efecto, la ausencia de información para conocer adecuadamente la realidad que debe transformarse, la inexistencia de un diseño

---

<sup>89</sup> Por ejemplo, durante 2014, la senadora provincial Mónica Macha (Nuevo Encuentro) y la diputada provincial Fernanda Raverta (Frente para la Victoria) en el marco de Espacio Legislativo de Derechos Humanos, convocaron una mesa de trabajo con el objetivo de debatir los lineamientos generales de un proyecto de ley que regule el control de la superpoblación penitenciaria en la Provincia de Buenos Aires. Actualmente dicho proyecto se encuentra en elaboración.

y funcionamiento institucional adecuados para abordar las problemáticas en juego, así como la ausencia de dinámicas de interacción y articulación fluidas entre diversas agencias estatales relevantes, dificultan el desarrollo e implementación de políticas públicas integrales, coordinadas y sostenidas en el tiempo.

De este modo, hemos podido observar que ante la mayor estructuralidad y la mayor severidad en la fallas de los poderes públicos en atender la problemática en juego, se presenta la necesidad de que los jueces promuevan la construcción de la arquitectura institucional imprescindible para lograr la reparación de los derechos violados, motorizando la adopción de políticas y programas por parte de los otros poderes del Estado, así como supervisando su ejecución. La generación de dichas precondiciones insume tiempo y esfuerzos, transformándose en el centro de atención de los actores vinculados al litigio, al menos durante la fase inicial del proceso de ejecución de sentencia. Pareciera no existir otra alternativa, dado que pretender resolver los problemas de fondo que originaron el caso sin contar con datos relevantes, funcionarios/as dedicados al asunto, coordinación entre agencias, definición de un plan de acción, integralidad en las políticas, entre otros, resulta inconcebible, y sólo conduciría a un proceso errático y poco sustentable. Es por ello que puede argumentarse que, a mayor precariedad institucional, en particular en los casos que denotan una severa desatención al asunto que da origen al reclamo por parte de los otros poderes públicos, mayores serán las dificultades que enfrente y el tiempo que insuma la implementación de una sentencia de tipo colectivo estructural.

#### *1.d. Dos problemas recurrentes: la falta de producción de información relevante y la ausencia de coordinación entre agencias estatales*

Las carencias del sistema institucional que insumen largos períodos de tiempo del proceso de implementación de sentencias son diversas y se observan tanto en casos *colectivos* como en casos *colectivos estructurales*, aunque probablemente con distinta intensidad. Un problema recurrente que hemos observado tanto en casos colectivos como en casos colectivos estructurales y que atenta contra la solución de los problemas judicializados, es la falta de producción de información relevante para el diseño de una intervención adecuada. La inexistencia de datos confiables y actualizados resulta un obstáculo de peso a la hora de diseñar políticas aptas para evitar o disminuir las vulneraciones de derechos que originan acciones judiciales. Si bien es una crítica recurrente al poder

judicial la que sostiene que carece de la información adecuada para atacar ciertos problemas con complejos componentes técnicos<sup>90</sup>, la práctica muestra que los organismos técnicos encargados de diseñar e implementar las políticas públicas tampoco disponen de dicha información, lo que los deja en una débil posición para desarrollar su misión institucional. La intervención del poder judicial, al exigir la provisión y publicidad de cierta información, visibiliza también este problema. Ante el vacío de datos esenciales para el desarrollo de la política pública adecuada, su producción se transforma en un presupuesto necesario para proyectar cualquier remedio colectivo o estructural.

En el caso de *Transporte en Villas* (caso 8), por ejemplo, el propio gobierno de la Ciudad de Buenos Aires carecía de la información acerca de la cantidad de niños y niñas en edad escolar que asistían a escuelas lejanas a sus domicilios –y por lo tanto, a quienes se les debía proveer transporte escolar gratuito–. Por ello, la jueza actuante debió ordenar la elaboración de un relevamiento que permitiera al Gobierno disponer de dicha información para luego poder implementar la decisión judicial.

En el caso *Contaminación Riachuelo* (caso 1), una de las cuestiones que requiere mayor atención por parte de los actores en el proceso se refiere a la producción de información que era inexistente al momento de emitirse la sentencia y necesaria para la concreción de los objetivos allí definidos. La producción de información con relación a los agentes contaminantes que vierten las industrias que se encuentran en el radio de la cuenca o la producción de información sobre las condiciones de salud de los/las habitantes de la cuenca, la realización de un mapa socio-demográfico de riesgo ambiental o la encuesta de factores ambientales de riesgo resultan ser instrumentos fundamentales para trazar las acciones de intervención en esos temas<sup>91</sup>.

Una cuestión adicional observada en el marco de los procesos de implementación de sentencias en casos colectivos estructurales es que, a partir de la información pública que se produce o a partir de las medidas que se adoptan para la modificación del estado de cosas generador de la situación de violación de derechos, se descubren otras situaciones críticas o complejas que no habían sido debidamente anticipadas en la sentencia y que a partir de su identifica-

---

<sup>90</sup> Sobre esta crítica véase, Pisarello (2001).

<sup>91</sup> La Corte Suprema destacó en su decisión del 19 de diciembre de 2012, la necesidad de contar con sistemas confiables de medición de calidad de aire y agua.

ción pasarán a formar parte de los asuntos que deben resolverse y que caen bajo el ámbito de decisión del tribunal interviniente en la ejecución.

En el caso *Contaminación Riachuelo* (caso 1), a partir del año 2010 se implementaron medidas dirigidas a limpiar los márgenes del río, como asegurar la existencia de un corredor para el desarrollo de tales tareas. En una primera instancia, la orden de asegurar aquél espacio no tuvo en cuenta la existencia de viviendas y barrios que se desarrollaron a la vera de la cuenca e implicó la implementación de órdenes de desalojo de familias que se encontraban viviendo en condiciones de vulnerabilidad en cercanías del río y suponía también la concreción de medidas similares sobre villas de la Ciudad de Buenos Aires<sup>92</sup>. Esta situación provocó, incluso, la presentación de acciones judiciales ante la Corte Suprema de Justicia, ante inminentes desalojos de familias como consecuencia de decisiones administrativas apoyadas en el cumplimiento del caso Riachuelo. Por esta razón, a partir de la insistencia de personas afectadas por aquellas medidas de desalojo dentro del proceso de implementación de la sentencia, se incorporó la cuestión de los procesos de urbanización de villas y barrios lindantes con la cuenca Matanza Riachuelo así como la definición de programas de relocalización de familias a otras zonas de la Ciudad de Buenos Aires o de la Provincia de Buenos Aires<sup>93</sup>, según ya referimos.

A su vez, la intervención del poder judicial en estos casos permite echar luz sobre las poco virtuosas dinámicas de funcionamiento de estructuras burocráticas típicamente opacas. Al centralizar la actividad de diversas agencias públicas ante el tribunal, se vislumbra la fragmentariedad con la que encaran su trabajo para aportar soluciones tendientes a resolver un mismo problema. Las actuaciones de las diversas agencias estatales en el marco de procesos judiciales de tipo colectivo, en muchos casos dan cuenta de la ausencia de coordinación y comunicación entre ellas, y en consecuencia de la falta de políticas integrales e inter-jurisdiccionales, claves para abordar problemas complejos y sistémicos de violación de derechos. La falta de coordinación tiende a generar bloqueos institucionales y procesos de dilución de responsabilidad de los/las

---

<sup>92</sup> Véase Eduardo Videla, *Los olvidados de la Cuenca*, Diario Página/12, 17 de junio de 2011, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-170299-2011-06-17.html>

<sup>93</sup> La Corte Suprema dedica una sección especial de su decisión del 19 de diciembre de 2012 a este tema, estableciendo asimismo un deber de supervisión para el traslado de los vecinos de un barrio –Villa Inflamable– a fin de que se resguarde el derecho de dichos vecinos a participar en las decisiones que las autoridades adopten en el curso del proceso de reubicación.

funcionarios/as públicos/as. En este sentido, en causas como *Vacuna Candid 1* (caso 10) y *Villa la Dulce* (caso 7), diferentes funcionarios/as públicos/as han justificado el incumplimiento de órdenes judiciales en la falta de cooperación de otra agencia estatal, soslayando la unicidad del Estado y la coordinación que ésta exige. El planteo de estas explicaciones en busca de exoneración de responsabilidad para la agencia incumplidora, es prueba de la concepción segmentada de la administración pública bajo la cual actúan los/las funcionarios/as. Ante esta realidad, el poder judicial se ve enfrentado con la necesidad de establecer ciertos mecanismos específicos (caso *Vacuna Candid 1*, como veremos seguidamente) o exigirle al Estado que los establezca (caso *Contaminación Riachuelo* y la ley de creación de ACUMAR, como ya lo hemos señalado) para que se genere la coordinación indispensable entre las agencias intervinientes, pero sobre todo para que se centralice la responsabilidad para el desarrollo e implementación de los remedios fijados.

En el caso *Vacuna Candid 1* (caso 10), ante las divergencias entre distintas agencias del Estado (Ministerio de Economía, Ministerio de Salud, la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica –ANMAT–) acerca de las responsabilidades de cada una de éstas y los pasos pendientes y necesarios que debían seguirse para finalizar el proceso de producción de la vacuna, el tribunal que se encontraba a cargo de la ejecución del caso, decidió atribuir la responsabilidad por el cumplimiento de un cronograma para la producción de la vacuna al Ministerio de Salud de la Nación y erigirlo como el vocero –en las audiencias– de las posturas del Estado.

En suma y retomando el punto de esta sección, a partir de la observación de las dinámicas planteadas en casos colectivos y colectivos estructurales, podemos afirmar que, si bien en una primera aproximación en los segundos se verifican bajos o muy bajos niveles de implementación, en particular si tomamos en cuenta la resolución de los problemas estructurales y la efectiva reparación y de modo definitivo de los derechos conculcados, esta idea puede matizarse si ponderamos los efectos de la sentencia vinculados a la creación de las capacidades estatales previamente ausentes o presentes de manera muy tenue y deficitaria, condición *sine qua non* para una implementación comprensiva e integral de la sentencia.

Si la construcción de institucionalidad pública –producción de información, apertura de espacios de diálogo, creación de agencias estatales de coordinación, formulación de políticas– constituyeran, como lo sostenemos,

presupuestos indispensables para la implementación de la decisión –particularmente en contextos de precariedad institucional–, uno de los factores que podrían explicar la dificultad y la lentitud en la implementación y en la reparación de los derechos afectados es la complejidad de estos procesos que inevitablemente insumen tiempos extensos. El hecho de que las sentencias dictadas en casos estructurales sean relativamente recientes, dificulta la posibilidad de llegar a conclusiones más nítidas en este punto, sin perjuicio de que el desbloqueo de la respuesta estatal y la conformación de las capacidades estatales a la que nos referimos, puedan tomarse como efectos virtuosos de este tipo de intervención judicial.

## **2. El tribunal: A mayor compromiso del tribunal con el caso, mayores probabilidades de implementación**

Del estudio de los casos, hemos podido advertir también 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<sup>94</sup>. Cuando esto ocurre, los casos –tanto colectivos o 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 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

---

<sup>94</sup> 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 involucren 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 contempladas.

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 histórico<sup>95</sup>. Con el actual ordenamiento procesal, perciben que cumplen con su función a pesar de hacer poco para lograr la efectiva implementación de sus decisiones y actuar sólo 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 sólo 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.

En el caso *Mapa Nutricional (caso 6)*, frente a la dificultad técnica que implica el diseño de un mapa que sirva de diagnóstico de la situación nutricional en la Ciudad de Buenos Aires y la elección de indicadores adecuados, la jueza interviniente celebró numerosas audiencias en las que instó a las partes a superar sus desacuerdos y promovió intensamente el diálogo entre ellas. En dichas audiencias surgió la necesidad de obtener asistencia de técnicos especializados para construir el consenso que finalmente se logró y culminó en la implementación de la decisión.

En el caso *Aulas Container (caso 7)* la actitud del juez, quien encauzó con celeridad el procedimiento ante la posibilidad de que la complejidad del asun-

<sup>95</sup> Como asumir una actividad “instructoria”, involucrar y coordinar diferentes áreas del gobierno, ordenar la producción de información, dirigir procesos de diálogo entre actores no necesariamente cooperativos, etc.

to y la existencia de procedimientos parcialmente superpuestos dilataran la solución del asunto (Nino y Maurino, 2009)<sup>96</sup>, amenazó a la parte demandada en el caso –el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires– con medidas coercitivas y convocó a una audiencia *in loco*, fue determinante para que se cumpliera la sentencia en un corto lapso y se eliminaran las aulas container como alternativa de espacio para la educación.

En el caso *Vacuna Candid 1* (caso 10), la Cámara en lo Contencioso Administrativo decidió abocarse a la supervisión de la implementación de la sentencia<sup>97</sup> adoptando una actitud enérgica. Esta supervisión 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) de la ejecución de su presupuesto, a través del suministro de un informe periódico en el que debía dar cuenta de los avances en la producción de la vacuna<sup>98</sup>. En suma, el proceso de implementación de la ejecución de la sentencia

<sup>96</sup> Según señalan Nino y Maurino (2009): “Cuando se inició la demanda el juzgado verificó que tenía en trámite un amparo colectivo relativo a las condiciones edilicias de la ciudad respecto de la falta de seguridad. El tribunal hizo saber de esta situación a fin de que la demandante (ONG) analizara la alternativa de mantener el proceso ya iniciado que se acumularía con el otro, o introducir su pretensión en el proceso ya iniciado. La ONG decidió presentarse como tercero autónomo en el proceso ya iniciado, donde introdujo su pretensión específica relativa a las aulas container y la discriminación. El Estado se opuso a esta forma de interponer el planteo, lo que pudo haber dado lugar a extensas dilaciones procesales” (págs. 195 y 196).

<sup>97</sup> Luego del dictado de la sentencia y una vez abierto el proceso de ejecución 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.

<sup>98</sup> 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 en vistas a que estaba en proceso de elaboración el proyecto de presupuesto que el Poder Ejecutivo debe enviar anualmente al Congreso, el tribunal requirió a éste órgano que le informara si existía la previsión presupuestaria para atender a los gastos que irrogaría el proceso de producción de la vacuna Candid 1 y en caso afirmativo, le requirió que acompañara el programa correspondiente.

estuvo signado por la celebración de numerosas audiencias privadas<sup>99</sup> 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 la producción de la vacuna<sup>100</sup>. Finalmente, en el año 2006 se completaron todos los pasos necesarios para la fabricación de la vacuna Candid 1.

En el marco del caso *Contaminación Riachuelo* (caso 1), la Corte Suprema decidió establecer criterios de seguimiento a través de la definición de mecanismos de evaluación y supervisión constante sobre las medidas que se adoptan y su impacto. En este caso, la Corte designó un juez federal encargado con carácter exclusivo del control de todas las cuestiones referidas al proceso de implementación y conformó el Cuerpo Colegiado, lo que habilita un espacio para la participación y el control de las cuestiones también vinculadas con la implementación del fallo.

A principios del año 2010, ante la falta de avances concretos, la Corte Suprema hubo de intervenir de manera activa para asegurar el cumplimiento de su decisión. La Corte intimó a la presentación de informes con relación al cumplimiento de todos los mandatos impuestos en la sentencia del 8 de julio de 2008 y exigió que la información establezca, con rigurosa precisión y mediante la utilización de pautas cuantitativas, el grado de cumplimiento que había sido alcanzado en cada uno de los objetivos y resultados que integran el programa de ejecución obligatoria impuesto en el fallo<sup>101</sup>. En reiteradas ocasiones la Corte, luego de analizar la información presentada por la ACUMAR, enfatizó la necesidad de subsanar incumplimientos y adoptar medidas específicamente establecidas<sup>102</sup>.

El proceso de implementación que se desarrolla en la actualidad –con la citada corrección realizada por la Corte– se sustentó principalmente en la constante convocatoria a audiencias públicas, sea ante los jueces encargados de la ejecución del fallo o ante la Corte Suprema, con el objetivo de discutir posibles medidas, evaluar las ya implementadas y modificarlas conductas estatales

<sup>99</sup> La última audiencia tuvo lugar en septiembre de 2006, oportunidad en la que se anunció que la vacuna ya contaba con la debida autorización y registro por parte de la autoridad sanitaria ANMAT para ser aplicada en adultos, y que se contaban con numerosas dosis fabricadas en Argentina para comenzar con la campaña de vacunación.

<sup>100</sup> Para un mayor desarrollo del proceso de ejecución del caso, véase Fairstein, Kletzel y García Rey (2010).

<sup>101</sup> CSJN, *Mendoza*, resoluciones del 6 de abril de 2010 y 26 de mayo de 2010.

<sup>102</sup> CSJN, *Mendoza*, resoluciones del 10 de agosto de 2010 y 19 de diciembre 2012.

que puedan afectar el proceso de implementación. En este marco, en el año 2012, la Corte Suprema condujo una audiencia en la cual –además de valorar las medidas adoptadas para el cumplimiento de la sentencia e instar a agilizar los procesos pendientes– evaluó el comportamiento del juez de primera instancia ante supuestos hechos de corrupción detrás de la ejecución del fallo y decidió apartarlo del conocimiento del caso<sup>103</sup>.

También en este caso, la Corte Suprema ha creado y explicitado un mecanismo de implementación *ad hoc*, así como el sistema de recursos contra las decisiones que se adopten en el marco del proceso de implementación señalado y la atracción de casos que tengan como objetivo discutir medidas adoptadas por la ACUMAR en el marco del proceso de implementación de sentencia. Esta medida está dirigida a evitar la demora en la resolución de las cuestiones resueltas por el juez actuante y la dispersión de causas que genere conflictos entre distintos tribunales<sup>104</sup>.

Los casos *Mapa Nutricional (caso 6)*, *Aulas Containers (caso 7)*, *Vacuna Candid 1 (caso 10)* y *Contaminación Riachuelo (caso 1)* muestran el amplio margen de acción que tienen los tribunales comprometidos con la implementación de sus sentencias. El éxito de dicha implementación se dificulta sustancialmente cuando se presenta una actitud judicial “conservadora” –entendida como de escaso compromiso con la efectiva implementación. La actitud conservadora alcanza su mayor impacto en los casos estructurales, en los cuales una actitud activa se constituye en factor esencial para el logro de la implementación. Es cierto que los casos *colectivos* cuentan usualmente con mayor resistencia estatal que los casos individuales, lo que puede tornar compleja la implementación de la decisión en comparación con aquellos. Sin embargo, cuando se los compara con los casos *estructurales*, vemos que en los casos *colectivos* los tribunales pueden vislumbrar un proceso de ejecución de sentencia más afín a los que adoptan en casos individuales. Por ejemplo, la orden puede ser la de llevar a cabo una determinada conducta que a pesar de afectar a una pluralidad de sujetos resulta fácilmente identificable, acotada en el tiempo, mensurable e involucra una cantidad más reducida de actores estatales<sup>105</sup>. Estos elementos

<sup>103</sup> Actualmente, el proceso de ejecución de la sentencia fue distribuido entre dos juzgados, según la decisión de la Corte Suprema del 19 de diciembre de 2012.

<sup>104</sup> CSJN, *Mendoza*, resolución del 10 de noviembre de 2009.

<sup>105</sup> En el caso *Transporte Escolar (caso 9)* a pesar de haber cientos de personas involucradas, y requerirse la asignación de un presupuesto inexistente, el diseño de un circuito de circulación para los micros, la designación de

hacen que sea más plausible su control para lograr el efectivo cumplimiento utilizando las herramientas que proveen los códigos procesales en vigencia<sup>106</sup>. 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 pueda suplirse la falta de una intervención judicial comprometida, 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<sup>107</sup>.

El hecho de que el tribunal lidere el proceso de implementación y construya su autoridad para hacerlo con eficacia, sería una condición *sine qua non* para que la decisión tenga alguna posibilidad de ser cumplida: sea generando espacios de diálogo en los que las partes puedan llegar a soluciones consensuadas, sea determinando decisiones más verticales, o utilizando en forma creativa y decidida las escasas herramientas procesales disponibles. Así, en nuestro contexto institucional, serían necesarios jueces y juezas excepcionales, preocupados por construir su propia autoridad en el caso y conscientes de que en el cumplimiento de sus decisiones se pone en juego su propia legitimidad y, más ampliamente, la del poder judicial.

---

celadores, contratación de una empresa proveedora del servicio y un sistema de inscripción para los/las niños/as, la parte actora pudo identificar a los responsables, exigirles una respuesta y presionar por su implementación en el marco de dos audiencias judiciales y mediante el dictado de una medida cautelar.

<sup>106</sup> Entre otras, audiencias ordenatorias, multas, amenaza de incumplimiento de deberes de funcionarios, embargo de partidas.

<sup>107</sup> Owen Fiss (1979) en su célebre trabajo sobre litigio estructural en Estados Unidos, señala el rol diferencial que este tipo de proceso 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 perista la amenaza” (Fiss, 1979:27-28) (la traducción es propia).

En el caso *Cárceles bonaerenses*, la Corte Suprema se limitó a emitir la sentencia del año 2005, pero no avanzó en la definición de algún tipo de mecanismo para darle seguimiento efectivo a las medidas destinadas al cumplimiento del fallo<sup>108</sup>. Por ejemplo, la Corte ha presenciado sin mayor reacción los altibajos del trabajo de la Mesa de Diálogo cuya convocatoria encargó al gobierno de la provincia en la sentencia. No hizo nada cuando dejó de funcionar y no hizo nada para impulsar su reactivación (Filippini, 2009). Tampoco requirió al Poder Ejecutivo de la provincia que le informara las medidas adoptadas para mejorar la situación de los detenidos en el territorio de la provincia, tal como había sido ordenado en la sentencia de 2005<sup>109</sup>. Recién en el mes de febrero del año 2010 –luego de diversas presentaciones formuladas desde el año 2006 por parte de los actores del proceso y ante la evidencia del aumento de la tasa de encarcelamiento en la Provincia de Buenos Aires a partir del año 2008–, la Corte Suprema llamó a preservar “la seguridad y la integridad física” de las personas privadas de su libertad en la provincia de Buenos Aires y, para ello, reclamó la intervención del máximo tribunal bonaerense<sup>110</sup>. Sólo a partir de este llamado a las autoridades judiciales provinciales, el gobierno de la provincia puso en funcionamiento la Subsecretaría de Derechos Humanos de Personas Privadas de la Libertad.

Sin embargo, la decisión de la Corte Suprema de la Nación no tuvo incidencia alguna en otros procesos necesarios para la implementación de aquella sentencia, como la activación de la Mesa de Diálogo por ella dispuesta. Asimismo, cabe mencionar que luego de la decisión de la Provincia de Buenos Aires de rehabilitar aquellos calabozos que habían sido expresamente clausurados por la administración pública provincial, los defensores públicos oficiales presentaron, a través de un habeas corpus colectivo, un pedido de ejecución de la sentencia *Cárceles de la Provincia de Buenos Aires* ante la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires. Este tribunal consideró que no tenía jurisdicción para controlar aquella decisión en tanto ya había dado cumplimiento a las órdenes que la Corte Suprema de la Nación le había

---

<sup>108</sup> Puga (2013) sostiene que la Corte abandonó su rol de garante remedial.

<sup>109</sup> Según sostiene Puga (2013): “Es importante rescatar que la Corte también dio órdenes iniciales dirigidas a la generación de información. Esta última pudo haber sido crucial para desatrincherar la institución y hacerla permeable a la revisión y crítica externa. Sin embargo, esas órdenes no sólo no fueron obedecidas, sino que ni la Corte, ni la mesa de diálogo, insistieron en que lo fueran” (pág. 288).

<sup>110</sup> CSJN, decisión del 23 de febrero de 2010.

encomendado y reenvió la presentación efectuada a los jueces y juezas de primera instancia provincial<sup>111</sup>.

En definitiva, ni la Corte Suprema de Justicia de la Nación ni la Suprema Corte de la Provincia de Buenos adoptaron el rol activo y enérgico que la gravedad de la situación de las personas privadas de libertad en la Provincia de Buenos Aires ameritaba. La continuidad de esta situación en la actualidad debe en buena parte al escaso avance en la implementación de la sentencia.

### 3. La parte demandada: la resistencia a “cumplir” dificulta la implementación de la sentencia

Otra variable que se fue tornando relevante para las posibilidades de implementación de los remedios judiciales es la orientación de la conducta que adopte la parte demandada en el caso. En particular, cuando se trata del Estado, la falta de voluntad política de cumplir —que a veces se manifiesta incluso en conductas procesales abiertamente obstruccionistas—, resulta un escollo muy difícil de superar, aún para un/a juez/a comprometido con el cumplimiento de su sentencia. El fracaso de la implementación de decisiones por falta de voluntad política de la parte demandada es aplicable tanto para la implementación de casos *colectivos* como de casos *estructurales*. Esta situación de resistencia a cumplir con la sentencia no suele darse en casos individuales porque se pone un juego una prestación cuya provisión es generalmente de fácil cumplimiento y bajo costo. Ante la resistencia, las herramientas procesales disponibles parecen ser suficientes<sup>112</sup>.

Por ejemplo, la falta de voluntad política de la parte demandada fue imposible de doblegar por el tribunal en el caso *Rampas en Trenes* (caso 13). Por su parte, los casos *El Vergel* (caso 12), *Transporte Escolar* (caso 9), *Vacantes escolares* (caso 3) o *Mapa Nutricional* (caso 6) muestran claras variaciones en el nivel de implementación dependiendo del compromiso de los/las funcionarios/as públicos/

---

<sup>111</sup> Resolución de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, 11 de julio de 2014. Allí el Presidente de la Suprema Corte de la Provincia señaló que el caso “Verbitsky H. s/habeas corpus” se encuentra concluido en el estricto ámbito jurisdiccional del Tribunal”.

<sup>112</sup> Con relación a casos judiciales en materia de salud, Bergallo (2013:86) sostiene: “En diferentes etapas del ciclo de rutinización, los fallos judiciales favorables no necesariamente implican cumplimiento con el fallo del tribunal. De hecho, en 15 de los 60 casos incluidos en la base de datos A01-08, la justicia debió imponer una multa a los demandados por no cumplir con lo dispuesto por los tribunales. Después de la imposición de multas, finalmente los demandantes informaron que se había dado cumplimiento a los ordenado por el juzgado”.

as intervinientes. Estos casos presentaron momentos de estancamiento o avance, dependiendo de la adopción de una actitud obstruccionista o colaborativa de los/las funcionarios/as involucrados.

La falta de voluntad política para implementar decisiones que tienden a desarmar políticas y prácticas violatorias de derechos humanos se puede advertir en el caso *Cárceles bonaerenses*. La sobrepoblación carcelaria fue comprendida por la administración como un problema de falta de plazas penitenciarias, sin que se haya cuestionado la política de encarcelamiento de la provincia. Las medidas dirigidas a solucionar el problema se han circunscripto a la construcción de plazas y a la ampliación de las unidades del Servicio Penitenciario Bonaerense. Sin embargo, tal como lo adelantó la Corte Suprema en su sentencia del año 2005, el ritmo de construcción no había alcanzado siquiera para cubrir el aumento de la población carcelaria que se advertía desde fines de 2007<sup>113</sup>. El Poder Ejecutivo provincial negó la sobrepoblación a la par que sostuvo que el sistema se amplió en 8.540 cupos desde diciembre de 2007, a partir de rehabilitaciones de espacios existentes y nuevas construcciones. No obstante, otros cálculos indican que sólo se agregaron alrededor de 3.400 plazas nuevas. La forma en que el gobierno contabiliza las plazas agregadas durante su gestión y la resistencia a establecer parámetros constitucionales para definir estándares sobre las “plazas carcelarias” con los cuales medir la capacidad del sistema constituyen intentos de esconder un problema histórico. Este estado de cosas resta verosimilitud a las políticas implementadas y dificulta la posibilidad de debatir acciones concretas que resuelvan el problema de fondo<sup>114</sup>. De allí que la pregunta que subyace, al menos a partir de este caso, es si es posible concebir el proceso judicial de implementación de sentencia como una forma de desmontar posturas políticas que se oponen a la resolu-

---

<sup>113</sup> Expresó allí la Corte: “Se está jugando una carrera entre la Administración, que amplía el número de celdas disponibles, y el número de detenidos en aumento, sin que haya perspectivas cercanas de que las curvas se crucen, lo que impide hacer cesar la violación de derechos fundamentales y en particular el derecho a la vida y a la integridad personal de los presos, del personal de custodia y de terceros”... La experiencia corriente y técnica, y el sentido común indicarían que de seguir esta proyección, en el corto tiempo, el Estado provincial tampoco podría continuar su actual empeño, por obvias razones presupuestarias y políticas, o sea, porque se vería en la disyuntiva de continuar construyendo celdas indefinidamente o de atender otros requerimientos necesarios para el bienestar general (salud, educación, higiene pública, pavimentos, caminos, etc.). Esta perspectiva sería aun más peligrosa para los derechos que hoy se hallan comprometidos con las actuales condiciones de detención, pues se agravarían aun más y abarcarían a un número mayor de personas” (CSJN, “Verbitsky”, sentencia mayo del 2005, voto de la mayoría, considerando 31).

<sup>114</sup> Seguimos el análisis efectuado en CELS (2012).

ción comprensiva y eficaz de ciertas situaciones estructurales de violación de derechos de ciertos grupos poblacionales. Es decir, si la implementación puede efectuarse frente a posiciones que omiten adoptar una actitud colaborativa y genuina para llegar a la raíz del problema en juego. Al menos en este caso, y de acuerdo a lo señalado en la variable anterior, esta respuesta no puede ser contestada afirmativamente. Peor aún. El caso, demuestra que aún aquellas decisiones de la administración provincial, mínimas para dar cuenta del impacto concreto del caso, como el cierre definitivo de calabozos en comisarías, puedan reverse en el tiempo y volver al escenario que se intentó remediar, a partir de decisiones políticas que dejan de lado los pisos básicos de afirmación de derechos que la sentencia aseguró.

### *3.a. La escasa efectividad de las sanciones de tipo económico y criminal para promover el cumplimiento de las decisiones judiciales*

Una vez que se agotan los instrumentos procesales tendientes a doblegar la voluntad de incumplir del demandado —como la realización de audiencias, designación de interventores o expertos, medidas precautorias, etc.—, la imposición de multas y la amenaza de sanciones penales son las herramientas que brindan los códigos procesales históricos. Hasta el momento, estas herramientas parecen insuficientes para obligar el cumplimiento de sentencias en estos casos. Sin embargo, es poco claro si dicha insuficiencia obedece a un defecto de diseño de tales herramientas o a una falla en el modo de su aplicación por parte de los tribunales. Posiblemente se trate de una combinación de ambos factores. Las exigencias procedimentales para la imposición de sanciones afectan la operatividad del proceso de implementación de sentencia<sup>115</sup>. A la vez, la timidez con la que los tribunales intentan su aplicación profundiza dicho déficit<sup>116</sup>. En concreto, lo que ha mostrado la experiencia reciente es que son

---

<sup>115</sup> Véase Ministerio Público Tutelar CABA y ACIJ (2013).

<sup>116</sup> A modo de ejemplo, con relación a las reglas de procedimiento para la aplicación de sanciones económicas puede citarse el litigio detrás de la construcción de un hospital en el barrio de Lugano. De acuerdo a una reciente investigación sobre la implementación del caso se advierte que “con respecto a las astreintes, la jueza las aplicó en reiteradas ocasiones para que la demandada diera cumplimiento tanto a la sentencia como a órdenes dictadas para garantizar su cumplimiento. Ante cada denuncia de incumplimiento y solicitud de aplicación de astreintes por parte del Asesor Tutelar, la jueza impuso multas al Ministro de Salud y al Jefe de Gobierno —ésta última a pedido de la parte actora—. Sin embargo, no fueron ejecutadas, dado que fueron revocadas por la Cámara por falta de notificación personal” (Ministerio Público Tutelar CABA y ACIJ, 2013: 208).

pocos los casos en los que se efectivizan multas o sanciones penales, a pesar de que son muchos los expedientes en que se recurre a la amenaza de su imposición con relación a alguna cuestión específica del proceso de implementación, como por ejemplo, en los casos *Vacantes escolares* (caso 3), *Villa la Dulce* (caso 5) ó *Vacuna Candid 1* (caso 10). Así, se diluye el efecto disuasorio de estas herramientas.

Los casos estudiados demuestran que la imposición de multas al Estado demandado no genera un efecto disuasorio y se transforma en un costo adicional que la estructura estatal absorbe sin consecuencias. En virtud de ello, se registra una tendencia a multar a los/las funcionarios/as, bajo la premisa de que se lograría un mayor efecto disuasorio si se afectan en forma directa los intereses de quienes deciden abiertamente incumplir sentencias judiciales. No obstante, hasta el momento no ha habido casos de aplicación efectiva de multas a funcionarios/as. Más aún, en contextos de alta rotación de éstos/as, la forma en que se imponen las multas es ineficaz tanto con relación al saliente, como a quien asume posteriormente el cargo. El/la funcionario/a saliente cuenta con la certeza de que las sanciones no le serán aplicadas una vez que termine su mandato. Debido al carácter eminentemente disuasorio de las multas civiles estipuladas en el código de procedimientos, los tribunales tienden a desistir de su aplicación a quien ya no tiene facultades para hacer cesar el incumplimiento, y el demandante carece de interés en dedicar sus recursos escasos a continuar litigando contra quien ya no forma parte de la estructura de gobierno, ni tiene a su alcance los resortes para posibilitar el cumplimiento de la sentencia.

Ante esta perspectiva, la decisión estratégica de quienes se ven involucrados suele ser dilatar todo lo posible las instancias judiciales que se deben transitar hasta alcanzar el estado procesal que permita la efectiva imposición de la sanción. La combinación de (i) servidores/as públicos/as con altísimos costos de rotación, (ii) largas discusiones procesales —que pueden insumir años— y (iii) alta probabilidad de que no se apliquen sanciones a ex funcionarios/as, torna poco temible la amenaza de sanciones pecuniarias.

Por otra parte, dado que las sanciones tienen por sujeto pasivo a la persona que incumple la decisión, cuando éste renuncia o termina su mandato, quien lo reemplaza no carga con el peso de la multa devengada. El ingreso de un nuevo/a funcionario/a elimina la multa impuesta en forma personal, y comienza nuevamente el largo camino de intimaciones bajo apercibimiento de

imponer sanciones, apelaciones, etc., reiniciando un ciclo en el que probablemente se verifique un nuevo cambio de funcionarios antes que la imposición efectiva de una multa<sup>117</sup>.

Además, la sanción prevista en el código penal para incumplimientos de decisiones judiciales, si bien ha sido utilizada por algunos tribunales como forma de exigir la implementación de la sentencia e incluso en algunos casos, se han formulado las denuncias correspondientes, lo cierto es que, en el fuero penal, no se ha aplicado ninguna sanción, a pesar de la frecuencia de los incumplimientos.

Ante este escenario, las multas difícilmente cumplan una función disuasoria, a menos que los tribunales prioricen la celeridad de las discusiones sobre la aplicación de sanciones, implementen, incluso, ejecuciones parciales de las multas con el fin de neutralizar el efecto negativo de la alta rotación de funcionarios/as y den mayor intervención a la justicia penal ante la presencia de funcionarios/as remisos/as y reticentes a cumplir sus decisiones. Una vez más, la actitud del tribunal se muestra como una variable decisiva, y queda en evidencia el incremento de las posibilidades de implementar las sentencias si se cuenta con jueces y juezas activos.

El caso *Rampas en trenes* (caso 13) demuestra la ineficacia de la estrategia judicial de hacer descansar la implementación de la sentencia en la amenaza constante de definición y aplicación de sanciones económicas o penales a las partes demandadas. Según ya referimos, la justicia ordenó a una empresa que tenía la concesión de una parte del servicio público de trenes y al Estado Nacional, la adopción de las medidas necesarias para que personas con discapacidad puedan acceder al sistema ferroviario en una línea de trenes que comunica la Ciudad de Buenos Aires con la zona norte de la Provincia de Buenos Aires. A más de quince años del fallo, las sanciones monetarias<sup>118</sup> e in-

---

<sup>117</sup> La nueva Ley sobre Responsabilidad Estatal (N° 26.944) dictada el 2 de julio de 2014 establece la improcedencia de las sanciones económicas contra el Estado. Dice textualmente en su artículo 1: "La sanción pecuniaria disuasiva es improcedente contra el Estado, sus agentes y funcionarios".

<sup>118</sup> Recién para fines del año 2014, la justicia contencioso administrativa resolvió los pedidos de ejecución de las astreintes solicitadas por la parte actora. Los montos reclamados, en función del incumplimiento de la sentencia, ascendían a seis millones de pesos argentinos, o sea, alrededor de un millón y medio de dólares, y también se solicitó que se actualizara la multa por el tiempo transcurrido, a diez millones de pesos más, es decir, alrededor de dos millones y medio de dólares más. La Cámara condenó a la empresa concesionaria del servicio público, pero redujo el monto diario de la multa (antes era de 10.000 pesos por día, y pasó a ser una multa de 500 pesos por día). La suma que adeuda la empresa es de 880.000 pesos, alrededor de 100.000 dólares, de acuerdo a la cotización actual. Es decir, la sanción económica a la empresa se redujo significativamente y las obras se empezaron a

cluso la denuncia penal efectuada por la propia jueza del caso, ambas definidas por el incumplimiento de la decisión judicial, no tuvieron ningún efecto en el proceso de implementación de sentencia, y las obras necesarias que debían realizarse ni siquiera han sido iniciadas<sup>119</sup>.

### *3.b. Algunos factores políticos y procesales que elevan los beneficios de cumplir la sentencia*

A su vez, merecen ser destacados algunos factores políticos y procesales que podrían incidir en generar una voluntad política del Estado más proclive a dar cumplimiento con las decisiones judiciales, en particular en casos colectivos. Por un lado, las agencias estatales pueden ser más proclives a cumplir cuando la solución puede ser implementada dentro de su propio mandato. Es plausible sostener que la posibilidad de capitalizar políticamente su esfuerzo sea un incentivo favorable en comparación con las decisiones que requieren muchos años para ser implementadas, durante los que el gobierno de turno debe efectuar esfuerzos de los que se beneficiarán gobiernos futuros. De igual forma, en los casos en que la solución puede ser adoptada de forma inmediata, el costo político de no hacerlo es más evidente, ya que reducen las posibilidades de diluir la responsabilidad de la omisión. Un ejemplo relevante de esta afirmación es el caso *Aulas Containers* (caso 7), en el cual la clara identificación de la política discriminatoria y la posibilidad de adoptar una solución relativamente sencilla, dejaron el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sin argumentos defendibles públicamente para mantener el *status quo*.

El segundo factor está referido a la capacidad de las sanciones económicas para activar alguna fracción del proceso de implementación de casos colectivos y destrabar de esta manera bloqueos políticos o burocráticos. Hemos comprobado que aquellas sanciones económicas que apuntan a la solución del problema de falta de implementación de la sentencia en su totalidad (caso *Rampas en trenes*, o la primera etapa de ejecución del caso *Vacuna Candid 1*) no generan amenazas concretas; en cambio, el uso de esta herramienta para

---

realizar recién en el año 2014, como consecuencia de la decisión del Estado argentino de asumir la gestión de los trenes y las vías ferroviarias. De modo que el inicio de las obras de construcción de las obras no se debió a la sentencia, sino a una decisión político-administrativa. Véase, Cámara en lo Contencioso Administrativo No. 1, caso “Verbrughe”, sentencia del 19 de agosto de 2014.

<sup>119</sup> Para un detalle del caso, véase CELS (2008).

demandar la información necesaria para la continuidad del proceso de implementación o la finalización de una obra han generado mejores condiciones para que la agencia interpelada definida como responsable cumpla con la fracción que le corresponde de acuerdo al mandato impuesto (Caso *Villa La Dulce o Elecciones en Villas*).

#### **4. La parte actora: La participación de personas afectadas y la existencia de redes de apoyo en el caso incrementa las probabilidades de implementación de la sentencia**

Los obstáculos que pueden generar para la implementación de la sentencia tanto la actitud pasiva del tribunal a cargo del procedimiento como la resistencia a cumplir por parte de agentes estatales o actores privados, pueden verse atenuados con la presencia y participación activa de las personas afectadas en el juicio, así como con el apoyo a la causa de alianzas estratégicas entre organizaciones de derechos humanos, centros de estudios, entidades religiosas u otro tipo de entidades sociales con capacidad de presión y movilización<sup>120</sup>.

La existencia de una zona gris generada por la amplitud de las reglas procesales, en la cual puede refugiarse un tribunal reticente a desarrollar una actividad de conducción intensa como la que requieren los procesos complejos, realza la importancia de la participación de las personas afectadas y de la existencia de alianzas estratégicas en estos casos, y en particular, en la instancia de implementación de sentencia. La presencia de personas afectadas directas y de organizaciones representativas de distintos sectores sociales, en particular a través de su participación en audiencias orales, la utilización de estrategias mediáticas, etc. hace más costosa una actitud judicial pasiva del tribunal.

Por un lado, se establece claramente la relación causa-efecto entre la conducta judicial y la afectación continuada de derechos, que es ahora relatada al poder judicial por los propios afectados que la vivencian. Las explicaciones formalistas pierden fuerza argumentativa en situaciones en las que el atropello y la vulneración de derechos es grave y palpable. Por otra parte, la participa-

---

<sup>120</sup> Sostiene Abramovich que la posibilidad de que la decisión judicial sea receptada adecuadamente por el sistema político depende entre otros factores del tipo de redes sociales que sostienen el litigio y apoyan el cumplimiento de la sentencia. Así expresa que es clave “la participación de organizaciones de la sociedad civil que coordinan el litigio con otras estrategias de incidencia en las políticas, la acción pública en los medios y los espacios de interlocución con el gobierno y la incorporación en esas redes de agencias públicas independientes de protección de derechos, como defensorías del pueblo, asesorías de menores, fiscalías, entre otras” (Abramovich, 2009: 84).

ción de personas afectadas o la existencia de alianzas de redes generan una mayor exposición pública de la actividad judicial que de otro modo pasa inadvertida. Por ello, 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.

A la par, 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. En virtud de ello, la presencia de las personas afectadas directas y la conformación de alianzas estratégicas entre distintos actores con relevancia social que brinden apoyo al reclamo también se constituyen en variables significativas que pueden incidir sobre la actitud judicial y en el comportamiento de la parte demandada, fomentando un mayor compromiso con el caso y en consecuencia una actitud más activa en pos de la efectiva restauración de los derechos conculcados.

La presencia de la parte demandada dificulta la conducta evasiva de quienes comorepresentantes del Estado deben brindar explicaciones. La presencia de un/a juez/a en el diálogo y el registro de las explicaciones y promesas efectuadas por los/las funcionarios/as en el expediente judicial, garantizan su racionalidad y exigen consistencia a lo largo del tiempo. En muchos de estos casos colectivos se ha verificado la generación de un diálogo constructivo que contribuye al logro del cumplimiento de la sentencia, muchas veces bajo la garantía de seriedad y compromiso que brinda su conducción por parte de un tribunal. Si bien se han observado conductas dilatorias, estas son difíciles de sostener en el tiempo, en especial cuando el remedio solicitado consiste en una medida precisa, acotada y de plausible implementación. Por otra parte, la presencia de personas afectadas genera una mayor percepción en el tribunal de la urgencia que exige la solución del problema, lo que redundará en una más enérgica actuación judicial y en un menor margen de acción para quienes resultan responsables del cumplimiento.

En el caso *Agua Potable* (caso 4), la presencia de las personas afectadas en diversas audiencias de implementación habilitó una discusión con las autoridades demandadas con relación al grado de cumplimiento de aquellas medidas

en los hechos en función de las necesidades de las familias que requerían que se asegurase el acceso al agua potable.

Del mismo modo, en el caso *Transporte Escolar* (caso 9), la presencia de las personas afectadas —especialmente las madres— permitió tanto a las autoridades judiciales como a las agencias estatales demandadas evaluar y definir la corrección de las medidas a ser adoptadas en el proceso para asegurar el transporte de niños y niñas a escuelas distantes de su hogar. En ambos casos, la participación directa de las personas afectadas en el proceso de implementación contribuyó a asegurar la eficacia de las medidas judiciales adoptadas.

En los casos de la Provincia de Buenos Aires también es posible identificar un aporte significativo al proceso de implementación de sentencias a partir de la participación activa de las personas afectadas. En los casos colectivos referidos a la creación de un Centro de Salud (caso 12) y a la organización de la provisión de agua potable a comunidades del Gran Buenos Aires (caso 11), la participación directa de las personas afectadas que sostuvieron reuniones con funcionarios/as que tenían capacidad de accionar para resolver los problemas fue decisiva. Las personas afectadas contaban, a su vez, con apoyo de organizaciones sociales relevantes. Las reuniones que se iniciaban en el tribunal continuaban fuera de dicho ámbito y permitieron acotar el espacio para respuestas evasivas, crear un vínculo directo entre afectados/as y funcionarios/as que permitía una mejor delimitación y entendimiento del problema y por último lograr acuerdos de pautas de cumplimiento que combinaban la necesidad de las personas afectadas con la factibilidad técnica de implementación de la solución. Ambos casos culminaron con decisiones judiciales cumplidas por Municipios que no tienen una larga tradición en la discusión judicial de políticas públicas y en particular de políticas sociales.

A la vez, la presencia de coaliciones estratégicas víctimas y organizaciones sociales de prestigio y relevancia, o entre diversos actores institucionales, también fue decisiva para generar condiciones para vencer la resistencia del Estado y asegurar el cumplimiento de sentencias en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. En el caso *Villa la Dulce* (caso 7), la construcción de las viviendas se alcanzó en gran medida por la continua presión ejercida a las autoridades políticas por una alianza articulada entre las personas afectadas y distintas instituciones de reputación tanto de la sociedad civil como del Estado y con capacidad de incidencia en instancias gubernamentales. Así, la red de apoyo incluía actores sociales tales como un organismo de derechos humanos

que llevó adelante el reclamo judicial, la pastoral social y organismos estatales encargados de la promoción y protección de derechos humanos en la Ciudad de Buenos Aires, como la Asesoría Tutelar y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Cada uno cumplía distintos roles y poseía capacidades diferenciadas para incidir en la voluntad de los distintos actores políticos con la responsabilidad de dar una resolución al conflicto. La alianza fue un factor clave en determinar y encauzar la voluntad política del Gobierno de la Ciudad para cumplir con el acuerdo.

De igual modo, en el caso *Contaminación Riachuelo* (caso 1), la identificación de los problemas de vivienda de la población afectada, como un asunto que necesariamente debía ingresar al proceso de ejecución de sentencia, fue posible a partir de la participación de las propias personas afectadas, que solicitaron ser parte en el proceso de ejecución<sup>121</sup>, 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. La participación de las personas afectadas en la ejecución se mostró indispensable tanto para evitar órdenes que implicaban el desalojo de familias sin alternativas habitacionales, como para promover la puesta en marcha de procesos adecuados de relocalización de familias y la implementación de procesos de urbanización en villas de la ribera del Riachuelo. Asimismo, en este proceso de ingreso de la cuestión del acceso a una vivienda digna en la “agenda” del proceso de implementación de la sentencia, hay que incorporar la insistencia en audiencias públicas y en el expediente por parte del Cuerpo Colegiado del caso Riachuelo, así como el informe sobre las condiciones de vida en Villa Inflamable, elaborado por las comunidades afectadas y ACIJ.

## VI. Conclusiones e implicancias estratégicas

Estimamos importante remarcar para finalizar el trabajo que las variables analizadas aquí son sólo algunas de las que inciden en la implementación de sentencias y, si bien fueron analizadas mayormente de manera aislada, ellas operan en permanente interacción, afectándose recíprocamente. Así, un caso colectivo estructural puede ser implementado más rápidamente que uno colectivo,

---

<sup>121</sup> Véase Eduardo Videla, Los olvidados de la Cuenca, Diario Página/12, 17 de junio de 2011, cit.

si el primero cuenta con un tribunal activo y una parte demandada dispuesta a colaborar y el segundo cuenta con un tribunal pasivo y una parte demandada reticente. Un caso con un tribunal pasivo pero con una fuerte presencia de personas afectadas y agentes voluntariosos puede implementarse mejor que un caso con un tribunal activo y agentes estatales decididos a incumplir, etc.

Por otra parte, hay variables que no se han analizado que también son relevantes, y que, a su vez, interactúan con las aquí expuestas. La cobertura mediática del caso puede influir sobre la conducta de tribunales y la parte demandada contribuyendo a la mejor implementación de un caso y la existencia de previsiones legislativas que funden la acción judicial pueden ser determinantes de un mayor compromiso e intensidad en el actuar judicial. También el estadio de la carrera en que se encuentra un tribunal puede incidir en su labor en este tipo de procesos, un ejemplo es el condicionamiento con que actúan los tribunales que se encuentran en proceso de selección de concursos para obtener ascensos.

En definitiva, las diferentes combinaciones de variables —que a su vez pueden verificarse con diverso grado de nitidez ya que entre un tribunal comprometido y un tribunal apático existen muchos tipos de tribunales con diverso grado de compromiso, creatividad, autoridad, etc.— afectarán las posibilidades de implementación de sentencias en casos complejos. Debido a la cantidad de variables y sus matices, resulta difícil establecer *a priori* qué resultado arrojaría cada combinación posible. Sin perjuicio de lo dicho, identificarlas y entender cómo operan aisladamente puede ser una contribución para entender mejor la dinámica de estos procesos y poder incidir estratégicamente sobre ellas en un caso concreto. Por esta razón, creemos que el análisis de los factores que influyen en el grado de dificultad que enfrentan los procesos de implementación de sentencia en el marco institucional vigente —tal como se han intentado hacer en este trabajo— resulta útil por su poder explicativo para contribuir a orientar la práctica de quienes utilizan los tribunales para la defensa de derechos fundamentales de los sectores sociales más postergados.

Por ejemplo, la diferenciación entre casos *colectivos* y casos *estructurales* y las dificultades de implementación que éstos enfrentan resultan relevantes en ocasión de decidir presentar uno u otro tipo de caso. Al momento de diseñar una estrategia legal que incluya la presentación de un litigio es necesario identificar cuáles son los objetivos y resultados concretos que se quieren alcanzar a corto, mediano y largo plazo. Si el resultado perseguido es la resolución del problema

a corto/mediano plazo para una persona o grupo de personas, probablemente la elección adecuada no sea plantear un caso colectivo estructural o, en todo caso, complementarlo con litigios colectivos de menores dimensiones o varios casos individuales<sup>122</sup>. En efecto, a mayor estructuralidad del caso en contextos de precariedad institucional y/o desidia política, en el corto/mediano plazo, los esfuerzos parecen estar centrados predominantemente en generar las precondiciones institucionales necesarias para luego plantear las intervenciones de fondo. 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. Sólo 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, gran cantidad de personas siguen inmersas en un estado de severa vulnerabilidad y afectaciones a su salud, en muchos casos irreversibles.

En virtud de lo dicho, deben adecuarse las expectativas acerca de los plazos en que se cumplen las sentencias y la actividad que estos procesos requieren. Tomar conciencia de que el litigio colectivo y especialmente el colectivo estructural importa un cambio de paradigma en cuanto a las funciones tradicionales que se atribuían al poder judicial es una carga no sólo para los tribunales. Los litigantes y las organizaciones sociales más ampliamente también deben asumir que los plazos y el trabajo que se requieren para implementar ciertas sentencias son muy superiores a los que demanda implementar una sentencia en un caso clásico, por lo que las herramientas para medir el éxito o fracaso deben ser construidas y adecuadas a la fisonomía de estos casos. De igual forma, debemos asumir que la creación de las precondiciones para la efectiva implementación de una sentencia estructural insume más tiempo del que insumen los casos comúnmente y exigen una actividad intensa y creativa por parte de tribunales, litigantes y agencias estatales involucradas.

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

---

<sup>122</sup> En esta evaluación se deberán tener en cuenta, de igual modo, otras consideraciones, a saber, si los casos medianos impulsan soluciones distorsivas respecto de alternativas más comprensivas del problema, si refuerzan desigualdades para acceder al sistema de justicia dejando sin solución a los sectores más vulnerables de todos, etc.

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 en base a su rol de conductor del proceso.

En casos complejos, la negativa a cumplir de los/as agentes públicos dificulta en gran medida el cumplimiento de la sentencia y esta dificultad se agrava o aligera dependiendo de la conducta que adopte el tribunal del caso. Hemos sostenido que a los/las funcionarios/as les resulta más costoso actuar en forma reticente ante jueces/zas activos, que les exigen explicaciones, los confrontan con las víctimas y dejan en evidencia sus conductas omisivas y dilatorias en audiencias públicas.

Por último, según lo desarrollado en la sección anterior, entendemos que la conducta de los tribunales (y también la de la parte demandada) se ven influidas positivamente cuando las víctimas participan del caso o cuando existen coaliciones sólidas entre actores sociales que operan en el proceso judicial. Estas alianzas pueden cristalizarse en acciones iniciadas en forma conjunta, en la asistencia a audiencias públicas, la presentación de *amici curiae*, en el aporte de información técnica relevante, la participación en mesas de diálogo, entre otras<sup>123</sup>. La presencia de personas afectadas directas o de alianzas robustas fun-

<sup>123</sup> Existen casos en que el propio poder judicial ha convocado a diversos actores sociales a integrarse al caso en la etapa de ejecución de sentencia, a fin de dotar al proceso de mayor transparencia, legitimidad, estabilidad e información. En este sentido, las decisiones estructurales que se analizan ordenaron la conformación de espacios para el

ciona como límite a la discrecionalidad del tribunal, contribuye positivamente a la adopción de una conducta más activa y eleva los costos de adoptar una actitud irrazonable, obstruccionista y reticente por los actores estatales o privados demandados. A su vez, estas redes contribuyen a generar diálogos más vigorosos en el seno del tribunal que permiten diseñar remedios que contemplen un mayor número de intereses afectados, que logren acuerdos más integrales con el Estado, más estables y sustentables en el tiempo.

En suma, estas consideraciones conducen a destacar la importancia de que el caso sea sostenido por las propias víctimas así como de generar alianzas con actores sociales con agendas compatibles o complementarias con los casos litigados para iluminar la conducta de tribunales y demandados. Debido a sus agendas de trabajo, su experiencia previa en el tema, sus actividades cotidianas u obligaciones legales para el caso de agencias estatales encargadas de la protección de derechos, es probable que muchos actores se encuentren interesados en formar parte de alianzas tendientes a lograr la implementación de las decisiones alcanzadas.

## Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2006), “La articulación de acciones legales y políticas en la demanda de derechos sociales”, en Alicia Ely Yamin, *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*, Plaza y Valdés, México.
- Abramovich, Víctor (en colaboración con Julieta Rossi) (2005), Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: Herramientas y aliados, *Revista Sur*, Año 2, Número 2.
- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2006), *El umbral de la ciudadanía*, Editores del Puerto, Buenos Aires.
- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.) (2009), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Editores del Puerto, Buenos Aires.
- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.) (2009), “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”, en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Editores del Puerto, Buenos Aires.

---

control del cumplimiento de las decisiones y la participación de la sociedad, o la integración de éstas en el marco de una mesa de diálogo. En estos casos, los jueces fijaron reglas de comportamiento para estos actores sobre la base de las funciones que se les asignaron y hasta exigieron la rendición de cuentas sobre el resultado de su actividad.

- ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia) y Junta Vecinal de Villa Inflamable (2012), “Villa Inflamable: Donde comenzó el caso *Mendoza* los derechos siguen esperando”, disponible en [www.acij.org.ar](http://www.acij.org.ar).
- Araluz Solano, Socorro (2005), “La utilización del estudio de caso en el análisis local”, *Región y Sociedad*, Vol. xvii, No. 32, México, El Colegio de Sonora.
- Bercovich Luciana y Maurino, Gustavo (coordinadores) (2013), *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires, Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, Buenos Aires, Eudeba.
- Bergallo, Paola (2014), “La causa ‘Mendoza’: una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud”, en Gargarella, Roberto (ed.). *Por una justicia dialógica*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (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, Alicia Ely Siri Gloppen, Siri, *La lucha por los derechos de la salud*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Bestard, Ana María; Carrasco, Maximiliano y Pautassi Laura (2014), “Límites interpretativos al derecho a la seguridad social: una mirada a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Argentina” en *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*, Buenos Aires, Biblos.
- Borda, Rodrigo Diego (en prensa), “El habeas corpus colectivo como mecanismo de protección de las personas privadas de libertad”, Florencia Plazas y Luciano Hazan (comps), *Garantías constitucionales en la investigación penal. Un análisis crítico de la jurisprudencia*.
- CELS (2015), “Realineamientos punitivos. Derivaciones en la política criminal y en el sistema penal. Del endurecimiento de los debates sobre la seguridad”, Informe Anual Derechos Humanos en Argentina, Buenos Aires, Siglo XXI.
- \_\_\_\_ (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-CELS.
- \_\_\_\_ (2009), “En busca de soluciones judiciales para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca Matanza Riachuelo”, en *Derechos Humanos en Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI-CELS.
- \_\_\_\_ (2008), “La lucha por el Derecho. Litigio Estratégico y Derechos Humanos”, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Courtis, Christian (2013), “Argentina: algunas señales prometedoras” en *Teoría y jurisprudencia de los derechos sociales, Tendencias emergentes en el derecho in-*

*ternacional y comparado*, Bogotá, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores.

- \_\_\_\_\_ (2005), El caso “Verbitsky”: ¿nuevos rumbos en el control judicial de la actividad de los poderes políticos?, disponible en [http://www.cels.org.ar/common/documentos/courtis\\_christian.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/courtis_christian.pdf).
- 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”, disponible en [Informe-CC-7-a%C3%B1os-Fallo-Riachuelo.pdf](http://www.cels.org.ar/Informe-CC-7-a%C3%B1os-Fallo-Riachuelo.pdf).
- 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”, disponible en <http://www.dpn.gob.ar/riachuelo/rio475801.pdf>.
- Defensoría del Pueblo de la Nación (2005), Informe Especial de Seguimiento Cuenca Matanza Riachuelo 2003-2005”.
- Escudero Macluf, Jesús, Beltrán, Luis Alberto Delfín y Gutiérrez González, Leonor (2008), “El estudio de caso como estrategia de investigación en las ciencias sociales”, Revista Ciencia Administrativa, Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas, Número 1.
- Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (en prensa), Proyecto internacional sobre implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de DD.HH. Argentina, Co-directores: Mónica Pinto y Marcelo Alegre. Equipo: Leonardo Filippini, Lucas Barreiros, Fernando Basch, Sabrina Frydman, Lucila Miranda, Yael Plavnick, Nahuel Maisley y Renzo Lavin.
- Fairstein, Carolina, Kletzel, Gabriela Paola García Rey, Paola (2010), “En busca de un remedio judicial efectivo: Nuevos desafíos para la justiciabilidad de los derechos sociales” (en referencia al caso argentino) en Arcidiácono, Pilar, Espejo, Nicolás y Rodríguez-Garavito, César en *Derechos sociales: Justicia, política y economía en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre, Uniandes, CELS y Universidad Diego Portales.
- FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales) (2013), Riachuelo a cinco años de la sentencia de la Corte, disponible en [http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2013/07/napoli\\_riachuelo\\_5anosdelfallo.pdf](http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2013/07/napoli_riachuelo_5anosdelfallo.pdf)
- Filippini, Leonardo (2007), “La ejecución del fallo ‘Verbitsky’. Una propuesta metodológica para su evaluación”, en Leonardo G. Pitlevnik (dirección), Jurisprudencia penal de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, No. 3, Buenos Aires, Hammurabi.

- Fiss, Owen M. (1979), "The Forms of Justice". Faculty Scholarship Series. Paper 1220. [http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/1220](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1220)
- García Silva, Leandro y García Espil, Javier (2014), "Caso Matanza-Riachuelo: cambios, avances y déficits en el camino del río olvidado hacia la cuenca de oportunidades" en FARN, Informe Ambiental Anual.
- Gargarella, Roberto (compilador) (2014), *Por una justicia dialógica, El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- Gelós Natalia y Calderón Cecilia, "Ni karma ni casualidad: política excluyente, La relocalización de las familias del Riachuelo", en Revista Anfibia, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), disponible en <http://www.revistaanfibia.com/cronica/ni-karma-ni-casualidad-politica-excluyente/#sthash.5hbI5sJl>
- Gouvert, Juan Fernando (2013), "Nuevo órgano de contralor y supervisión de la pena en la provincia de Buenos Aires: entre el acierto y su ardua implementación", Infojus, disponible en <http://www.infojus.gob.ar/juan-fernando-gouvert-nuevo-organo-contralor-supervision-pena-provincia-buenos-aires-entre-acierto-su-ardua-implementacion-dacfl30058-2013-02-26/123456789-0abc-defg8500-31fcanirtcod>.
- Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (2013), *Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Segundo agrupamiento de derechos*, OEA/Ser.L/xxv.2.1, GT/PSS/doc.9/13.
- \_\_\_\_\_ (2011), *Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, OEA/Ser.L/xxv.2.1, GT/PSS/doc.2/11 rev.2.
- Kessler, Gabriel (2014), *Controversias sobre la desigualdad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (2011), Informe relativo a la situación de las personas privadas de la libertad, durante el período octubre 2007 diciembre 2011.
- Maurino, Gustavo (2008), "Elementos de un nuevo paradigma de acceso a la Justicia", en *La Corte y los derechos 2005/2007*, Buenos Aires, Asociación por los Derechos Civiles y Siglo XXI.
- Maurino, Gustavo y Nino, Ezequiel (2009), "Judicialización de Políticas Públicas de contenido social. Un examen a partir de casos tramitados en la Ciudad de Buenos Aires", en Abramovich V. y Pautassi L.; *La Judicialización de las Políticas Sociales, La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Maurino, G., Nino, E., Sigal, M. (2005), *Las Acciones Colectivas*. Buenos Aires, Lexis Nexis.

- Merlinsky, Gabriela (2008), “Agregando valor a los estudios de caso: reflexiones desde la trastienda de la investigación”, presentado en I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales.
- Merlinsky, Gabriela, Montera, Carolina; Spadoni, Eliana y Tobías, Melina (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 Público Tutelar y ACIJ (2013), “El uso de las astreintes en el fuero contencioso, administrativo y tributario de la ciudad de buenos aires. Potencialidades y límites para los casos colectivos” en *Implementación de sentencias judiciales colectivas*, Ministerio Público Tutelar/Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y ACIJ, Buenos Aires, Eudeba.
- Nápoli, Andrés (2012), “Causa Riachuelo: ampliando los límites del acceso a la información”, FARN.
- Pautassi, Laura (2002), Políticas sociales ¿Fin del "modelo"? (Capítulo 8) en CELS, Informe Anual 2002, Buenos Aires, CELS.
- Pisarello, Gerardo (2001), “Los derechos sociales en el constitucionalismo moderno: por una articulación compleja de las relaciones entre política y derecho” en *Derechos sociales y derechos de las minorías*, Universidad Autónoma de México-Editorial Porrúa.
- Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana (2010), Un giro en los estudios sobre derechos sociales, en Arcidiácono, Pilar, Espejo, Nicolás y Rodríguez-Garavito, César, *Derechos sociales: Justicia, política y economía en América Latina*, Bogotá: Siglo del Hombre, Uniandes, CELS y Universidad Diego Portales.
- Puga Mariela (2013), Litigio estructural, Tesis de doctorado, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, disponible en [http://www.researchgate.net/publication/251231477\\_LITIGIO\\_ESTRUCTURAL\\_-\\_Tesis\\_Doctoral\\_Mariela\\_Puga](http://www.researchgate.net/publication/251231477_LITIGIO_ESTRUCTURAL_-_Tesis_Doctoral_Mariela_Puga).
- Rodríguez Garavito, César (2011), “Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America”, *Texas Law Review*, Vol. 89 (7).
- Rossi, Julieta y Filippini, Leonardo (2010), “El derecho internacional en la justiciabilidad de los derechos sociales”, en Arcidiácono, Pilar, Espejo, Nicolás y Rodríguez-Garavito, César, *Derechos sociales: Justicia, política y economía en América Latina*, Bogotá: Siglo del Hombre, Uniandes, CELS y Universidad Diego Portales.
- Smulovitz, Catalina (2008), “Petición y Creación de Derechos: la judicialización en Argentina”, en Sieder, Rachel, *La judicialización de la política en América Latina*, Colombia, Universidad del Externado de Colombia, L. Schjolden y A. Angell Eds.

- Yamin, Alicia Ely Gloppe, Siri (2013), *La lucha por los derechos de la salud*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Yin, Robert K. (2003), *Investigación sobre estudio de casos, Diseño y Métodos*, Segunda Edición, Applied Social Research Methods Series, Volume 5, London-New Delhi SAGE Publications, International Educational and Professional Publisher Thousand Oaks.
- Uprimny, Rodrigo (2011), "Las transformaciones constitucionales recientes: tendencias y desafíos", Rodríguez Garavito, César (coordinador), *El derecho en América Latina, Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Uprimny, Rodrigo y Sánchez, Nelson Camilo (2010), "El uso de indicadores de derechos humanos por la Corte Constitucional Colombiana", en Abramovich, V. y Pautassi, L. (comps.), *La medición de las políticas sociales*, Del Puerto, Buenos Aires.
- Verbic, Francisco (2014), "Los procesos colectivos en Argentina. Novedades y proyectos de reforma" en Salgado, J. (Director), *Procesos Colectivos y Acciones de Clase*, Buenos Aires.
- Verbic, Francisco (2013), "El remedio estructural de la causa 'Mendoza'. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación", *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata* N° 42.

## Gobernanza, marcos interpretativos y acción colectiva. Reseña con comentarios del texto de Julieta Rossi, Martín Sigal y Diego Morales

*Gabriela Delamata*

En su texto Julieta Rossi, Martín Sigal y Diego Morales se proponen indagar en el impacto efectivo de las sentencias judiciales colectivas que reconocen derechos sociales y su capacidad transformadora. Para ello, establecen las variables que inciden en la mayor o menor probabilidad de ejecución de las sentencias y analizan cómo actúan, facilitando o dificultando la implementación de los fallos, en una muestra comparada de trece procesos en trámite o que han tramitado recientemente en la justicia argentina. Las variables consideradas corresponden a cada uno de los componentes procesales del caso judicial, a saber: a) el objeto del proceso: la menor o mayor estructuralidad/tamaño y complejidad del litigio, más precisamente “la extensión de las violaciones de derechos denunciadas, la cantidad de personas afectadas, el tipo de conducta requerida por parte de las autoridades públicas o personas privadas para reparar la violación y la extensión geográfica de la situación de afectación de derechos”; b) el tribunal judicial: si éste adopta un comportamiento activo o un comportamiento más bien pasivo y formalista frente al proceso de implementación de la sentencia; c) la parte demandada: si se muestra dispuesta o es más remisa al cumplimiento de la sentencia; d) la parte actora: si existe participación de las personas afectadas en los procesos judiciales y/o cuentan con el apoyo de organizaciones profesionales de derechos.

Como corolario de la investigación se indica que las sentencias colectivas de derechos sociales tienden a implementarse cuando las variables del caso operan en el primero de los sentidos descriptos, es decir, cuando es menor el tamaño y complejidad del caso, cuando los jueces son activistas, cuando las partes demandadas tienen “voluntad de cumplir” y cuando las personas afectadas participan en los procesos en alianza con organizaciones de la sociedad

civil, instando a la rendición de cuentas de la labor tanto de los tribunales como de los poderes políticos obligados por las sentencias.

La presente nota está dedicada a reseñar los resultados de la investigación y a subrayar la incidencia de factores históricos, de tipo simbólico y contextual, en los procesos de implementación de las sentencias. El análisis que los autores hacen de los casos permite observar una quinta variable, no explícitamente planteada en el texto. Se trata de la interpretación del problema que está en juego, en la intervención judicial, pero también en las políticas públicas que la resolución del caso involucra. En efecto, el estudio muestra que la existencia de marcos de interpretación superpuestos sobre la cuestión que se ventila en el juicio puede dificultar el despliegue de las interacciones necesarias entre los tribunales y las partes para la ejecución de la sentencia, o imponerle a este proceso una temporalidad y/o unos alcances en los que se concilian cambios e inercias. En otras palabras, el trabajo permite observar que el ajuste de marcos de interpretación no está garantizado de antemano y que existen casos de alineamiento y casos en los cuales la tensión y/o amplificación de marcos de interpretación signa el proceso de implementación de las sentencias. Así, la definición judicial del problema, en términos de afectación de derechos junto a la indicación de las políticas para “restaurarlos”, reaparecen como un factor que impacta claramente en la dinámica de implementación de los fallos, en relación con el contexto institucional más amplio (territorial) donde las sentencias producen consecuencias y con las visiones y los intereses de los actores.

Desde esta perspectiva, cobra relieve el carácter político e históricamente enraizado de los procesos y esfuerzos de efectivización de sentencias de derechos humanos y, en particular, del litigio colectivo de derechos sociales. A su vez, cobra relieve la preocupación actual de las organizaciones litigantes por instalar el lenguaje de los derechos en el universo de los actores sociales demandantes y fortalecer, así, las acciones colectivas dirigidas a producir un cambio en la percepción de los funcionarios y las agencias estatales sobre los problemas a resolver.

El primer corolario de la investigación se refiere al objeto del proceso e indica que existe una tendencia a la implementación de las sentencias cuando se trata de los casos “colectivos” menos complejos y mayores dificultades en los casos (colectivos) “estructurales”, que son los que dictaminan una vulneración masiva de derechos y disponen la creación de una política pública

antes inexistente o la transformación de la vigente<sup>1</sup>. En el análisis de los once casos identificados como colectivos, se verifica un grado significativo de implementación de lo ordenado en las sentencias, situación que se relaciona con las características relativamente menos complejas de este tipo de procesos: decisiones judiciales que alcanzan a un grupo acotado de personas y/o a un área territorial determinada, interpelando una “fracción de alguna política pública” y estableciendo prestaciones concretas de “hacer o no hacer”. Las sentencias reconocen derechos a sectores económica o socialmente marginados, disponen la provisión de una obra o servicio o la ampliación/modificación de una política pública a los fines de extender una determinada prestación hacia áreas desaventajadas.

Ahora bien, otra nota común a la mayoría de estos casos es que los mismos se localizan en la Ciudad de Buenos Aires<sup>2</sup>, donde las causas han sido litigadas durante la última década y donde la presencia de un perfil de tribunal proclive a involucrarse en este tipo de litigios e intervenir activamente a fin de lograr la resolución de los casos, procurando satisfacer las pretensiones y los derechos sociales invocados, representa una característica de la dinámica judicial. Estudios recientes han señalado, en contrapartida, otra pauta, que se relaciona más directamente con la implementación de las sentencias. Tanto en casos individuales como colectivos, se ha detectado un comportamiento conteste del Poder Ejecutivo cuando se trata de responder a demandas que, pese a confrontar con él, se circunscriben a grupos sociales o territorios específicos, sin que se pongan en juego aspectos sustantivos o integrales de las políticas públicas vinculadas con el acceso a la ciudadanía social de los habitantes de ese espacio urbano (Arcidiácono y Gamallo, 2014; Ricciardi y Sehtman, 2012). De este modo, cabría preguntarse si una efectiva contextualización de

---

<sup>1</sup> Son clasificados como colectivos los casos en que la afectación de un derecho social involucra un conjunto de personas identificable, una zona geográfica circunscripta, un aspecto de la política pública, etc. Son considerados estructurales, los casos que afectan un gran número de personas dispersas o cuya ubicación territorial es menos delimitable, donde se pone en cuestión la generalidad de una política pública, acorde con lo cual se instruye un procedimiento de ejecución complejo, etc.

<sup>2</sup> La selección de los 13 casos judiciales que conforman la muestra para el análisis responde al criterio “litigio paradigmático de derechos sociales”, sin que se consideren las jurisdicciones donde se han llevado adelante los procesos como criterio (también) discriminante. De los 11 casos identificados como colectivos, 7 están a cargo de los tribunales del fuero Contencioso Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde se ejecutan; 2 casos fueron llevados por la justicia federal, ordenando acciones uno de ello dentro de la provincia de Buenos Aires y el otro a nivel nacional; los otros 2 casos se ejecutan en municipios del conurbano bonaerense, por tribunales con competencia territorial en esos distritos.

los casos analizados no debería conducir a incorporar las dinámicas de *governanza* territorial como una variable considerable. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires ésta jugaría tendencialmente a favor de un cumplimiento relativo mayor de las sentencias en casos colectivos de derechos sociales<sup>3</sup>, *vis-à-vis* otras jurisdicciones, como la provincia de Buenos Aires, que presenta un sistema diferencial de interacción entre los poderes públicos y la aplicación y el reclamo de políticas sociales –aunque, a su vez, ésta ha comenzado a modificarse (Arenaza y Fava, 2013; Abramovich, 2013), como también se analiza en el artículo, con la creación de distintos servicios sociales en dos municipios del conurbano, a través de la justicia, con fuerte presión de los afectados y las organizaciones de derechos.

En cuanto a los casos estructurales, dos son los procesos de implementación de sentencias analizados, ambos ordenados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación: “Contaminación Riachuelo” y “Cárceles bonaerenses”. En el primero de los casos se identifican, desde el fallo de la Corte en 2008, logros concretos y desafíos pendientes. Se detectan logros efectivos en el saneamiento/limpieza de los márgenes y el espejo de agua del río y en la relocalización de familias viviendo en la traza del camino de sirga del Riachuelo, y se señalan, como desafíos pendientes, deficiencias en las condiciones habitacionales de las familias relocalizadas, falta de una “política integral” de control de la contaminación y de una “política proactiva en materia de atención sanitaria” y ausencia de atención a las necesidades de las personas radicadas más allá del camino de sirga.

En el caso “Cárceles bonaerenses” se destaca, a más de siete años de la sentencia de la Corte Suprema, que “la sobrepoblación carcelaria, el hacinamiento y la violación de derechos fundamentales continúan caracterizando la vida de las personas privadas de libertad en los centros de detención de la Provincia de Buenos Aires”. Los autores puntualizan que uno de los principales déficit de la implementación de la sentencia “Cárceles bonaerenses”, que ordenó en 2005 desocupar las comisarías provinciales y adecuar las unidades penitenciarias a las reglas del derecho internacional de los derechos humanos, se relaciona con el funcionamiento deficiente de la Mesa de Diálogo, encomendada por la Corte. A diferencia del caso “Contaminación Riachuelo”, en el que se generaron condiciones institucionales para la implementación consensuada

<sup>3</sup> Una noción convencional de gobernanza refiere a los esfuerzos de intervención de distintos actores, institucionales y sociales, en la actividad de gobernar y en la definición de reglas o regularidades de gobierno.

de la sentencia –la creación del órgano inter-jurisdiccional ACUMAR y la formulación del Plan de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo son mencionados–, en la causa “Cárceles Bonaerenses”, un mecanismo remedial de coordinación semejante, la Mesa de Diálogo, no contó con el apoyo del gobierno provincial y no generó acciones relevantes. No obstante, sí se produjeron otros efectos positivos del fallo, según se menciona, como la creación de un organismo por parte de la Suprema Corte provincial que, desde 2010, gestiona un sistema de visitas a cárceles y establecimientos de detención y constituye un ámbito de observación de cumplimiento de la sentencia. Así también, la reforma de la ley de ejecución penal de 2011 en la medida en que incorpora pautas de las Reglas para el Tratamiento de Reclusos de Naciones Unidas y herramientas para enfrentar la situación carcelaria y elaborar políticas públicas más acordes con la gravedad de la situación. De manera general, los autores relacionan las dificultades de implementación de esta clase de sentencias con los “problemas o conflictos sistémicos de violación de derechos” que enfrentan y “que no han podido ser resueltos por los poderes públicos o que incluso han sido agravados por ellos”.

Sin embargo, sería posible afirmar que los tribunales hacen frente a una tarea ingente, que incluye la generación de capacidades estatales para la implementación de la decisión judicial, precisamente porque definen como un problema de derechos una situación que antes no había sido inscripta como tal y que por lo tanto tampoco había sido tratada o intentado ser resuelta desde esa óptica. Este “efecto creador” de las sentencias colectivas de derechos (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2011:138) recae sobre actores diversos que tienen visiones, intereses y recursos dispares. En el mejor de los casos, tal efecto se instrumentaliza y crea un “campo sociojurídico” (2011:141), esto es, un espacio de interacción (continuo) entre actores en el proceso de seguimiento de la sentencia, pero se trata de una posibilidad no asegurada de antemano, de tal modo que inercias y conflictos pueden marcar el desarrollo de la sentencia. Estimamos que en “Cárceles Bonaerenses” la decisión de la Corte sobrevino a visiones de orden público y securitarias sobre la problemática de la reclusión que habían sido refrendadas a través de la sanción de leyes provinciales que, desde el año 2000, agravaron el régimen de excarcelaciones y de salidas transitorias. Esta superposición de marcos interpretativos dificultó la cooperación entre el tribunal y la parte demandada, pero tiempo después el lenguaje de los derechos consiguió desestabilizar la visión estancada mediante

la creación por parte del máximo tribunal provincial de un mecanismo de seguimiento del cumplimiento de la sentencia, guiado por el derecho. Así, dio paso a iniciativas reformistas encaradas desde el poder político.

La admisión judicial de la demanda colectiva “Mendoza” (Contaminación Riachuelo) en 2006 se produjo, por el contrario, en el punto más alto de constitución de la problemática ambiental como asunto público, de derechos humanos y de política de Estado en Argentina. A partir de la resonancia suscitada por el “conflicto papeleras” y las acciones desplegadas por la Asamblea de Gualeguaychú, el gobierno nacional y la cancillería argentina, se configuró una estructura de oportunidad inédita para la convergencia de actores y agencias estatales alrededor de un marco compartido para la interpretación de la situación del Riachuelo como un problema estructural y de derecho ambiental (Merlinsky, 2009). La eficacia de este marco, políticamente consensuado y principalmente centrado en la descontaminación del río, es apreciable a través de los logros producidos durante la implementación de la sentencia. No obstante, la reactivación emergente de otras dimensiones de la problemática ambiental del caso, en reclamo del derecho a la salud (Bergallo, 2014) y del derecho al hábitat y la vivienda (Caram, 2014), puso de manifiesto, principalmente desde los actores sociales afectados por el nuevo derecho ambiental, cuáles eran las materias pendientes y las acciones se dirigieron a presionar sobre la Corte para que avanzara en cada uno de los objetivos del programa impuesto en la sentencia.

El segundo corolario de la investigación es que a mayor activismo judicial en el caso, mayores probabilidades de implementación de la sentencia. Durante la implementación del fallo, los tribunales pueden utilizar distintas herramientas no reguladas expresamente en el ordenamiento procesal y esto indica que los jueces pueden efectivamente desplegar un amplio repertorio estratégico a fin de lograr el cumplimiento de las sentencias “cuando están comprometidos con la resolución positiva de los casos”. Por el contrario, una actitud deferente hacia el derecho procesal histórico, en la que el juez hace poco para efectivizar sus decisiones y sólo actúa a instancia de parte, es típica de los tribunales que se comportan de manera conservadora. El estudio destaca el rol activo desempeñado por los jueces —a través de una combinación de herramientas de diálogo, fiscalización y coercitivas que contribuyen a la exitosa implementación de las sentencias— en varios de los casos colectivos analizados y también en el caso estructural “Contaminación Riachuelo”. En

“Cárceles bonaerenses”, por el contrario, se destaca la actitud conservadora de la Corte y su impacto desfavorable en la evolución del caso. Los autores subrayan que la Corte no avanzó en la definición de un mecanismo de seguimiento efectivo a las medidas ordenadas en el fallo: no hizo nada para reactivar la Mesa de Diálogo encargada al gobierno de la Provincia, no requirió al gobierno provincial informes hasta 2010, cuando le reclamó al máximo tribunal bonaerense y a instancias de los actores del proceso, y no incidió en el debate de la Legislatura de la provincia cuando se discutió la modificación del régimen procesal penal.

Frente a este estado de cosas, cabría preguntarse si el activismo limitado de la Corte federal en la causa no está inmerso en una dinámica más compleja de límites y deferencias, que excede la voluntad de compromiso del tribunal con el reclamo, en función de las variables políticas en juego, como la jurisdicción donde se ejecuta la sentencia y su peso específico en el escenario nacional junto a los marcos diversos y controversiales que en ambos niveles de gobierno fueron enrolando la problemática de la reclusión carcelaria durante la última década. Sin que esto signifique restar impacto al activismo judicial en la ejecución de las sentencias, una conducta “conservadora” puede estar relacionada no sólo con sensibilidades y actitudes sino también con contextos de *gobernanza* y distintas visiones sobre el problema.

El tercer corolario de la investigación es que la voluntad política de “incumplir” de la parte demandada dificulta la implementación de la sentencia. Aquí los autores distinguen entre los casos individuales, en los que la situación de resistencia no suele ocurrir, dado que una prestación individual es de fácil cumplimiento y bajo costo, y los casos colectivos y estructurales, en los que el fracaso en la implementación de las sentencias atribuible a la falta de voluntad política de la demandada es igualmente apreciable. Nuevamente es el caso “Cárceles bonaerenses” el que presenta las aristas más negativas, advirtiéndose “falta de voluntad política para implementar decisiones que tienden a desarmar políticas y prácticas violatorias de derechos humanos”.

No obstante, es en el análisis de este factor cuando surge de manera clara el punto subrayado anteriormente y que atañe al enmarcamiento del problema en este caso en particular. Los autores subrayan dos posturas: la descripción que hace la Corte de la situación como violación de derechos y “la forma de comprender el problema” por parte de la administración, básicamente, como necesidad de sumar más plazas penitenciarias.

El cuarto y último corolario de la investigación apunta a la participación de las personas afectadas y la existencia de redes de apoyo en el caso, como un factor que incrementa las probabilidades de implementación de la sentencia. En tal sentido, se señala que la argumentación de las personas afectadas en los procesos judiciales y el apoyo a las causas por parte de organizaciones de derechos profesionales da vigor a los actores sociales e insta a la rendición de cuentas de la labor tanto de los tribunales como de los poderes políticos implicados. Su exposición genera una mejor percepción del problema, robustece la legitimidad del reclamo y hace más dificultosa la conducta evasiva del Estado. El análisis de casos muestra que la participación de las personas afectadas puede ser decisiva para ajustar las medidas a ser adoptadas a las necesidades del grupo social y/o para captar la atención de los funcionarios que tienen capacidad de accionar para resolver problemas. Esta última modalidad, señalan los autores, en alianza con organizaciones de la sociedad civil, fue clave para el cumplimiento de decisiones judiciales en municipios de la provincia de Buenos Aires que no tenían tradición en la discusión judicial de políticas públicas, y fue asimismo decisiva en el caso “Contaminación Riachuelo” para dar cabida en el proceso a la problemática de la vivienda, mediante la promoción de instancias participativas de discusión sobre la relocalización de las familias y la implementación de procesos de urbanización en las villas ribereñas al Riachuelo, con fuerte impulso de organizaciones dedicadas al derecho a la vivienda y organismos defensores.

Finalmente, los autores se preguntan cuáles pueden ser las implicancias del análisis realizado para el diseño estratégico de presentaciones judiciales por parte de las organizaciones dedicadas al litigio de derechos. En tal sentido señalan que pergeñar un caso colectivo puede ser la mejor opción si lo que se busca es resolver el problema en el corto/mediano plazo para un grupo de personas, mientras que plantear un caso estructural, orientado a crear o transformar integralmente una política pública, representa un desafío cualitativa y cuantitativamente mayor que, como se indica, debería dedicar esfuerzos a generar las precondiciones institucionales necesarias para preparar tal transformación y volverla factible.

Si a estos considerandos les sumamos las variables del contexto en el cual las organizaciones actúan, cabría explorar si la presencia de dinámicas institucionales o de *gobernanza* más proclives a la aceptación del conflicto judicial sobre problemas colectivos puede o no ser un factor a contabilizar cuando se

trata de optar por casos de escala grupal o “mediana”, y también, en los casos en que se busca producir un cambio estructural, si existen consensos amplios alrededor del marco de derechos humanos, o, por el contrario, si coexisten visiones encontradas y de peso sobre el asunto en juego, que podrían respectivamente facilitar o dificultar la articulación entre los actores y afectar la resolución del caso. Apuntar a estas variables no supone sugerir decisiones estratégicas adaptadas al contexto por sobre las más creativas y desafiantes, ni justifica retardos de justicia. Nuestro comentario principal al texto que reseñamos postula que si efectivamente estas dinámicas de interacción y los procesos enmarcadores operan durante la implementación de las sentencias colectivas incidiendo en su capacidad transformadora, las variables deben ser analíticamente creadas y las organizaciones litigantes estar prestas a considerarlas como un dato fundamental de sus apuestas estratégicas. En rigor, estos aspectos son particularmente captados en la sensibilidad actual de las organizaciones cuando buscan fortalecer y ampliar los consensos sociales y políticos alrededor de los problemas que son llevados a juicio. Además de concentrar esfuerzos en las herramientas y mecanismos que son necesarios para el gobierno del asunto de que se trata mediante la intervención judicial, las organizaciones de litigio se muestran también preocupadas por las dimensiones subjetivas del cambio institucional, esto es, por expandir las acciones de base social orientadas a sostener la legitimidad de los reclamos y/o a transformar las percepciones sobre los problemas a resolver de una manera diferente a las clásicas. En tal sentido, las organizaciones litigantes confrontan los desafíos que son propios de las acciones colectivas orientadas a la transformación política y cultural.

## **Bibliografía**

- Abramovich, Víctor. 2013. *Presentación*, Cuaderno de Trabajo N° 1, La protección de los derechos sociales en la Provincia de Buenos Aires, Serie Derechos Humanos, Universidad Nacional de Lanús, Ediciones de la UNLa, 11-18.
- Arcidiácono, Pilar y Gustavo Gamallo. 2014. *Entre la confrontación y la funcionalidad: Poder Ejecutivo y Poder Judicial en torno a la política habitacional de la ciudad de Buenos Aires*, en Laura Pautasi (dir.), *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires*. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal, Buenos Aires, Biblos, 133-164.

- Arenaza, Soledad y Ricardo Fava. 2013. *Entre lo político y lo jurídico: arreglos institucionales en la justiciabilidad del derecho a la vivienda en la Provincia de Buenos Aires*, Cuaderno de Trabajo N° 1, La protección de los derechos sociales en la Provincia de Buenos Aires, Serie Derechos Humanos, Universidad Nacional de Lanús, Ediciones de la UNLa, 19-48.
- Bergallo, Paola. 2014. *La causa “Mendoza”: una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud*, en Roberto Gargarella (comp.), *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 245-291.
- Caram, María. 2014. *Las grandes intervenciones urbanas y la jerarquización de los afectados de la cuenca Matanza-Riachuelo de Buenos Aires*, en Elizabeth Centeno y Alejandro Sehtman, *Continuidades, rupturas y emergencias. Las desigualdades urbanas en la América Latina*, México DF, PUEC-UNAM, en prensa.
- Merlinsky, Gabriela. 2009. *Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina*, tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires – Universidad de París VIII.
- Ricciardi, Victoria y Alejandro Sehtman. 2012. *Las villas en la ciudad de Buenos Aires: políticas, derechos e intervención judicial*, en Marcelo Alegre y Roberto Gargarella (coords.), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2ª ed., 297-339.
- Rodríguez Garavito, César y Diana Rodríguez Franco. 2010. *Un giro en los estudios sobre derechos sociales: el impacto de los fallos judiciales y el caso del desplazamiento forzado en Colombia*, en Pilar Arcidiácono, Nicolás Espejo Yaksic y C. Rodríguez Garavito (coords.), *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre editores, 83-154.

## Sobre los autores

**Gabriela Delamata** es Abogada (UBA), Licenciada en Ciencia Política (UBA) y Dra. en Ciencias Políticas y Sociología (Instituto Ortega y Gasset-Universidad Complutense de Madrid). Es investigadora del CONICET y profesora de grado y posgrado en el área Sociología Política, en la Escuela de Política y Gobierno y el IDAES de la Universidad Nacional de San Martín. Sus principales temas de investigación son ciudadanía, movimientos sociales y políticos y derechos humanos. Es autora de distintos libros, capítulos y artículos. Entre las publicaciones recientes pueden mencionarse: *Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de sustentabilidad fuerte en el sector extractivista megaminero*, Revista de Sociología de la UBA Entramados y Perspectivas 3 (3)(2013); en colaboración con Alejandro Sehtman y M. Victoria Ricciardi, *Más allá de los estrados...Activismo judicial y repertorios de acción villera en la Ciudad de Buenos Aires*, en Laura Pautassi (dir.), *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*, Buenos Aires, Biblos (2014); *From international legality to local struggle. How and why human rights matter to social movements in Argentina*, en José Mauricio Domingues y Breno Bringel (comps.), *Global Modernity and Social Contestation*, Londres, Sage (en prensa).

**César Rodríguez Garavito** es Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y director fundador del Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes. Abogado de dicha universidad y Ph.D. en Sociología de la Universidad de Wisconsin-Madison. Tiene maestrías en Derecho y Sociedad de la Universidad de Nueva York (NYU), en Sociología de la Universidad de Wisconsin y en Filosofía de la Universidad Nacional de Colombia. Ha sido profesor visitante de las universidades de Stanford, Brown, Pretoria (Sudáfrica), Central Europea (Hungría), Fundación Getulio Vargas (Brasil), y Andina de Quito. Es miembro de las juntas académicas del *Annual Review of Law and Social Science*, OpenGlobalRights, el Global Center for Pluralism y el Business and Human Rights Journal. Es uno de los científicos integrantes del Panel Internacional sobre Progreso Social y miembro de los consejos directivos de Fundar México y el

Business and Human Rights Resource Center. Autor de numerosos libros y artículos sobre sociología jurídica, globalización, derechos humanos y derecho constitucional.

**Julieta Rossi** es abogada de la Universidad de Buenos Aires, Master en Derecho de la Universidad de Nueva York y doctoranda de la Universidad Nacional de Lanús. Es profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Lanús y profesora de posgrado de la Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional de Tres de Febrero y de la Escuela del Servicio de Justicia del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa y de la Universidad de La Matanza. Actualmente se desempeña como asesora legislativa de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la Provincia de Buenos Aires y es miembro de la Comisión Directiva del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Ha sido responsable de proyectos del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), directora ejecutiva de la Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red-DESC) y directora del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS.

**Diego Ramón Morales** es Abogado (UBA). Director del Área de Litigio y Defensa Legal del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Es Profesor de la Universidad Nacional de Lanús y dicta cursos en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Es autor de diversos artículos en libros y revistas especializadas sobre derechos sociales en la Argentina, la protección de los derechos de migrantes, el desarrollo de los juicios por delitos de lesa humanidad y la utilización del Litigio Estratégico en Derechos Humanos.

**Martin Sigales** Abogado de la Universidad de Buenos Aires, y LL.M. por la Universidad de Columbia. Becario Fulbright. Fue co-fundador y co-director de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2003-2013) y actualmente integra su Consejo Asesor. Es Director del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la UBA. Ha dictado cursos de grado y posgrado en la Universidad de Buenos Aires, Universidad de Palermo y Universidad de San Andrés. Es co-autor del libro "Las Acciones Colectivas", Lexis Nexis 2005, y de varios artículos sobre temas vinculados a litigio colectivo y defensa de derechos en sede judicial.