


El Riachuelo, el Estado y la Justicia

Un análisis del rol del Estado en el cumplimiento del Fallo “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios” (CSJN, 2008)

Juan Manuel Prado

Investigador independiente, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

 ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-8504-1764>

Correo electrónico: juanmanuelprado@gmail.com

Recibido: 14 de agosto de 2024

Aprobado: 24 de octubre de 2024

Para citar este artículo:

Prado, J. M. (julio-diciembre 2024). El Riachuelo, el Estado y la Justicia. Un análisis del rol del Estado en el cumplimiento del Fallo “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios” (CSJN, 2008). *Ratio Iuris*, 12(2), 3-23.

ARK CAICYT: <https://id.caicyt.gov.ar/ark:/s23470151/h2t3rzt69>

Resumen: El fallo “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios” resuelto por la Corte Suprema Justicia de la Nación (en adelante CSJN) en 2008 fue un hito tanto desde el punto de vista procesal como desde lo conceptual, respecto a la tutela jurisdiccional del derecho colectivo y constitucional a un ambiente sano. Sin embargo, la necesaria relación del accionar jurisdiccional con la dimensión política y operativa, entendida esta desde las políticas públicas y las capacidades estatales, no ha sido profundamente analizada ni valorada. En ese sentido, lo que trataremos de responder en este artículo es: ¿cómo y quién cumple con una sentencia judicial tan compleja como la mencionada?

Palabras clave: Fallo Mendoza, derecho ambiental, capacidades estatales.

Abstract: The ruling “Mendoza, Beatriz Silvia and others v. National State and others regarding damages and losses” resolved by the CSJN in 2008 was a milestone both from a procedural and conceptual point of view, regarding the jurisdictional protection of collective law and the constitutional right to a healthy environment. However, the necessary relationship between jurisdictional action and the political and operational dimension, understood from public policies and state capacities, has not been deeply analyzed or valued. In that sense, what we will try to answer in this article is: how and who complies with a court ruling as complex as the one mentioned.

Keywords: court ruling “Fallo Mendoza”, environmental law, state capacities.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional

Resumo: A decisão “*Mendoza, Beatriz Silvia e outros versus Estado Nacional e outros sobre danos e perdas*” resolvida pela CSJN em 2008 foi um marco tanto do ponto de vista processual como conceitual, no que diz respeito à proteção jurisdicional do direito coletivo e constitucional a um ambiente saudável. Contudo, a necessária relação entre a ação jurisdicional e a dimensão política e operacional, entendida a partir das políticas públicas e das capacidades estatais, não tem sido profundamente analisada ou valorizada. Nesse sentido, o que tentaremos responder neste artigo é: *¿como e quem cumpre uma decisão judicial tão complexa como a citada?*

Palavras chave: *decisão judicial “Fallo Mendoza”, direito ambiental, capacidades estatais.*

Introducción

En 2008 a través del fallo “*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios*” (Fallos 331:1622), la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) le ordenó al Estado Nacional la limpieza del riachuelo, o más específicamente la implementación de políticas públicas para la recomposición y prevención de daños al ambiente en la cuenca del río Matanza-Riachuelo. Ubicada a lo largo de la zona suroeste de Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en la cuenca residen más de 4,5 millones de habitantes, se radican miles de establecimientos industriales y es considerado como uno de los cursos hídricos más contaminados del mundo.

El fallo es reconocido positivamente en dos aspectos; conceptual y procesal. Conceptualmente recepta el paradigma ambiental (Lorenzetti, 2008) y señala el reconocimiento del status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, entre otras novedades. En el plano procesal, fue importante porque le dio tratamiento jurisdiccional a la protección de un derecho colectivo de los denominados de tercera generación, que no pertenece a un individuo sino a una multiplicidad indeterminada de personas afectadas directa e indirectamente.

Planteada la situación, el interrogante que se pretende responder en este trabajo es: *¿cómo se cumple una manda judicial y quién o quiénes se encargan de ello, particularmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)?*

Para esbozar algunas respuestas a este interrogante, abordaremos a través de un análisis descriptivo, la acción del Estado desde el 2008 para cumplir con la sentencia de la CSJN en el fallo “Mendoza”. Para ello, utilizaremos como marco teórico el derecho ambiental y las herramientas que nos brinda la teoría de las capacidades estatales.

El objetivo general de este trabajo es señalar cómo se cumple una manda judicial y quién o quiénes se encargan de ello, particularmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Nos proponemos, por tanto, analizar la interacción entre la administración de justicia y el Estado argentino, organismo complejo que debe llevar adelante las políticas públicas para cumplir la manda judicial.

En ese sentido, en primer lugar, se describirá el rol de la justicia y el derecho a un ambiente sano, y como se inscribe este en el fallo judicial analizado. Luego, se analiza el rol del Estado y las políticas públicas a través de las capacidades estatales. En tercer término, nos abocaremos a describir la actuación específica de la Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo (en adelante ACUMAR) en el cumplimiento del fallo Mendoza, para finalmente, a la luz del caso analizado, esbozar una respuesta fundada a nuestra hipótesis: es necesaria la articulación eficiente entre la Justicia -Themis en la mitología griega- y el Estado -Leviatán como figura bíblica- para ejecutar una decisión judicial compleja en el área más densamente poblada del país, donde reside el 37% de los argentinos e interactúan 40 municipios, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno Nacional.

No es una novedad que en nuestro país el rol de la justicia y el Estado no gozan de buena imagen pública, pero hoy asistimos a un tiempo excepcional. No se discute sobre el rol del Estado y la orientación de sus políticas públicas, sino que directamente desde las más altas autoridades democráticamente electas, se pone en duda su utilidad o existencia misma.

A contramano, a través de este trabajo, se busca contribuir a revalorizar el valor de la acción estatal, tanto a través de la justicia como del Estado y su interacción positiva para la sociedad.

El río más contaminado del mundo

Existen pocas frases más recordadas (e incumplidas) por un funcionario público, como las pronunciadas en 1993 por la entonces Secretaria de Ambiente de la Nación, María Julia Alsogaray; “en mil días vamos a poder tomar agua del Riachuelo” (Mascareño, 2021) dijo al anunciar un plan de limpieza y saneamiento de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo.

La cuenca del río Matanza-Riachuelo, posee su postal más conocida en el barrio de La Boca, sin embargo su dimensión es muy superior ya que está conformada por un río principal y más de 60 arroyos que se unen a este, nace en el Partido de Cañuelas y a través de 64 km. atraviesa otros 13 municipios del oeste y sur del Área Metropolitana de Buenos Aires y marca el límite sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, abarcando en su totalidad un espacio donde habitan más de 4,5 millones de personas y miles de fábricas e industrias.

Sobre la historia de su contaminación, si bien no es el objeto principal de este trabajo, podemos mencionar sucintamente que se remonta al siglo XIX con los primeros saladeros, curtiembres y sus residuos pestilentes (aunque orgánicos) para luego ir siendo testigo del proceso de industrialización liviana a fines del siglo XIX, y ya promediando el siglo XX, de los efectos perjudiciales que acarrea la instalación de industrias químicas y petroquímicas principalmente. A la contribución negativa de la industria, hay que adicionar los vertidos de millones de personas sin acceso a infraestructura de tratamiento de efluentes y muchos de ellos hacinados en barrios precarios a la vera de la cuenca. La huella humana (y la falta de inversión y planificación) no sólo contaminó gravemente el curso superficial de agua, sino también las napas subterráneas y afectó seriamente la salud de los vecinos y vecinas de la cuenca.

Símbolo inequívoco del desinterés, la desidia y la corrupción, el comúnmente denominado riachuelo ha sido objeto de innumerables decisiones administrativas (en 1860 se dictó un decreto que buscó frenar la incipiente contaminación), planes grandilocuentes y milagrosos de saneamiento, así como también frases desafortunadas de los responsables políticos y técnicos de ocasión. Por supuesto que también existieron fallos judiciales que abogaron por resolver este problema.

En ese sentido, podemos decir que la cuestión riachuelo configura un problema grave de compleja solución, que colisiona claramente con el derecho de millones de ciudadanos a un ambiente sano consagrado en el artículo 41 de la Constitución Nacional, que requiere para su abordaje la interacción de todas las funciones y capacidades de los tres poderes de la República; el Poder Legislativo sancionando leyes, el Poder Ejecutivo ejerciendo su función de gestión y administración, y el Poder Judicial ejerciendo su competencia jurisdiccional.

La Ley General del Ambiente N° 25.675 en su artículo 7 (en adelante LGA), determina que la competencia judicial “en los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal.”.

En función de ello, el fallo Mendoza de la CSJN fue y es un hito en dos aspectos; conceptual y procesal. Conceptualmente recepta el paradigma ambiental (Lorenzetti, 2008) y señala el reconocimiento del status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, entre otras novedades. En el plano procesal, fue importante porque se le dio tratamiento jurisdiccional a la protección de un derecho colectivo de los denominados de tercera generación, que no pertenece a un individuo sino a una multiplicidad indeterminada de personas afectadas directa e indirectamente.

Luego de advertir la relevancia del fallo y el accionar del máximo tribunal, debemos adentrarnos en la ejecución de la sentencia. En otras palabras, ¿quién y cómo se hace cargo de ejecutar lo dictado por la CSJN?.

Es el Estado (en sus múltiples niveles) el encargado de llevar adelante las tareas de recomposición y prevención de daños al ambiente, que incluyen entre las principales acciones; la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, la recomposición en todos sus componentes (agua, aire, suelos), la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción, y más particularmente, regular y prevenir la contaminación de origen industrial, el saneamiento de los basurales, la limpieza de los márgenes de río, la expansión de la red de agua potable y saneamiento cloacal, la construcción de desagües pluviales y la elaboración de un plan sanitario entre otras acciones.

Teoría del derecho ambiental y capacidades estatales

Siguiendo a Lorenzetti (presidente de la CSJN al momento del fallo analizado), la historia jurídica de occidente se ha desarrollado sobre la tutela de las personas y los bienes, pero desde fines del siglo XX ha surgido un nuevo bien a tutelar que requiere un nuevo enfoque, una nueva teoría jurídica que el autor denomina “Teoría del Derecho Ambiental” (Lorenzetti, 2008).

Esta implica un novedoso y específico bien protegido de carácter colectivo, que trae a colación un nuevo principio, el precautorio -es decir la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente, tal como indica el art. 4 LGA-, incorpora el diseño de las instituciones y el buen gobierno para preservar la naturaleza, y aborda los problemas que enfrentan las sentencias judiciales para hacer cumplir la ley cuando se trata de bienes colectivos.

Según el autor, es necesario desarrollar un nuevo paradigma que entienda la naturaleza como un recurso escaso, colectivo, situado en la esfera social, que reconoce como sujeto a la naturaleza en situación de peligro y fundamentalmente está dispuesto a limitar los derechos individuales con el fin de preservarla. Finalmente, el nuevo paradigma recepta la necesidad de diálogo entre múltiples disciplinas y aspectos a ser regulados como el aspecto urbanístico, comercial, empresarial, impositivo, administrativo, cultural y social, y es ahí donde aparece la relevancia del Estado y la gobernanza del conflicto con ineludible protagonismo, complementando en gran medida al juez y al legislador. Es por ello que considera importante que “el Estado asuma desde una ley ambiental la obligación de mejorar la calidad de vida” (op. cit., p. 72).

En línea con esta mirada, vamos a referirnos al segundo prisma que utilizaremos para el análisis del presente trabajo, las Capacidades Estatales. El politólogo Guillermo O'Donnell se refirió a la capacidad del Estado, en tanto factor clave para garantizar la consolidación democrática y el Estado de Derecho en la década de 1980 en Latinoamérica (O'Donnell, 1993). A este trabajo inicial se sumó durante la década de 1990 el interés de los Organismos Internacionales multilaterales por el rol del Estado, el fortalecimiento institucional y sus reformas, basándose en el “Consenso de Washington” (Williamson, 1990).

Sin embargo, se plantean dos interrogantes; la multidimensionalidad de la noción de capacidad estatal (fiscal, coercitiva, proveedor de bienes y servicios, impulsar del desarrollo, etc.) y el segundo, y acaso el más relevante, definir para qué es necesaria y sobre qué intervenir con la denominada capacidad estatal. O'Donnell (2015) sostiene que el Estado no solamente es un aparato estatal, ni una burocracia, ni el sector público, sino que “el Estado es también, y no primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado” (O'Donnell, p. 27). Luego continúa con la otra dimensión utilizada por nosotros, el Poder Judicial; “Muchas de esas relaciones se formalizan mediante un sistema legal provisto y respaldado por el Estado. El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que este establece y garantiza en el territorio dado” (op. cit., p. 27).

Finalmente el autor plantea que el Estado en Argentina (por lo menos al momento de su obra, y veremos si se verifica o rectifica en el caso por nosotros analizado) está en crisis; “la dimensión del Estado como un conjunto de burocracias capaces de cumplir con sus obligaciones con una eficiencia razonable, la dimensión de la eficacia de la ley y la dimensión de la credibilidad del alegato de que los organismos estatales normalmente orientan sus decisiones por una cierta concepción del bien común” (op. cit., p. 30).

Algunos autores sostienen que la Capacidad Estatal se compone de cuatro dimensiones; capacidad institucional para lograr el cumplimiento efectivo de reglas por parte de los diversos actores, la capacidad técnica para el análisis y la gestión de políticas públicas, la

capacidad administrativa para provisión de bienes y servicios y la capacidad política para procesar las demandas provenientes de la sociedad (Hildebrand y Grindle, 1997).

Finalmente, podemos sostener que las capacidades estatales no son una cuantificación de recursos necesarios, sino que son un cúmulo de recursos, una estrategia y acciones diversas. El vínculo con otros actores, la legitimidad frente a la población, el aparato burocrático y las relaciones interinstitucionales hacen al fortalecimiento de la institución o agencia que lleva adelante las políticas públicas.

Fallo “Mendoza, Beatriz Silvia y otros C/ Estado Nacional y Otros”

Beatriz Mendoza es psicóloga social y desarrolló su profesión como asistente social en la unidad sanitaria de Villa Inflamable, partido de Avellaneda. Hoy se encuentra tramitando su jubilación, pero en julio de 2004 junto con otros 16 vecinos del barrio demandó al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad de Buenos Aires y a 44 empresas por no dar respuestas frente a la crítica contaminación de la Cuenca Matanza Riachuelo, convirtiendo su apellido en un ícono de la acción colectiva por el Derecho Ambiental (Rodríguez, 2023).

Villa Inflamable es un asentamiento lindero al Polo Petroquímico Dock Sud donde viven mil ochocientas familias (10.000 personas), donde sus precarias casillas se erigen sobre terrenos fangosos entre ciénagas contaminadas, a escasos metros del riachuelo. Sus primeros habitantes llegaron hace más de cuarenta años, pero fue en 1984 cuando un incendio producto de las riesgosas actividades de trasvasamiento de combustible, devoró las precarias casillas de cartón y nylon durante más de 10 días sin poder ser controlado por los bomberos, dándole el triste nombre al asentamiento.

Producto del trabajo diario como efectora de salud pública, y su cercanía con la comunidad, Beatriz recorrió casa por casa del barrio buscando otras voluntades para presentar la demanda ante la CSJN, ya que además de la contaminación ostensiblemente visible, los valores de metales pesados cancerígenos (plomo, benceno y tolueno) en sangre de los niños del asentamiento triplicaban los niveles del resto de los infantes del Partido de Avellaneda.

En 2006, la CSJN se declaró competente respecto a la prevención, recomposición y resarcimiento del daño ambiental colectivo, pero rechazó su intervención en lo referente al daño. Los reclamos resarcitorios por lesiones a bienes individuales de las personas afectadas no serían tomados en cuenta, por no ser competencia originaria de la CSJN.

Finalmente, el 8 de julio de 2008 la CSJN resolvió el fallo “MENDOZA BEATRIZ SILVIA Y OTROS C/ESTADO NACIONAL Y OTROS S/DAÑOS Y PERJUICIOS (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)” luego de realizar varias audiencias públicas y hacerse de diversos estudios ambientales realizados por las jurisdicciones y organismos competentes.

El decisorio judicial da cuenta del tamaño de la emergencia ambiental, la define como un problema estructural y sostiene que la “recomposición y prevención de daños al ambiente obliga al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces” (Fallos 331:1622). Como sostiene Lorenzetti, la CSJN dio la orden de limpiar un río, así de sencillo y complejo, como veremos en el desarrollo del presente artículo.

Beatriz Mendoza y los vecinos de Villa Inflamable lograron en 2006 y luego en 2008, que el tema de la contaminación de la cuenca sea incorporado a la agenda pública como una vulneración de su derecho a gozar de un ambiente sano, pero también como una vulneración de derechos básicos más tradicionales como la salud y la vivienda digna, entre otros.

Como se mencionó anteriormente, en 2006 la CSJN se declaró competente respecto a las pretensiones concernientes a la prevención, recomposición y el resarcimiento del daño colectivo, para luego requerir informes y análisis a las autoridades competentes, pero también programó audiencias públicas que permitieron diversos objetivos; escuchar posiciones, ampliar la base para tomar decisiones (audiencias informativas), ordenar demandantes y demandados (audiencias de constitución de la relación procesal), fijar parámetros para la tramitación del caso y diseñar una estrategia (audiencias ordenatorias del caso). Siguiendo a Lorenzetti (op. cit.) este último punto es fundamental para la correcta y eficaz tramitación de la litis en un proceso colectivo, debido a la multiplicidad de actores que podrían interponer impugnaciones sobre las pruebas.

Por otro lado, podemos indicar que el fallo de 2006, constituyó una sentencia declarativa, donde se condenó en forma general la contaminación de la cuenca y produjo un alto impacto mediático y social en la agenda pública. El fallo de 2008 es claramente una sentencia de ejecución, donde se condena a diversas jurisdicciones a la ejecución de un plan para limpiar la cuenca, y se establecen numerosas etapas, con decisiones provisorias que van mutando y reformulándose en el tiempo. Como ejemplo de esto podemos ver en el “Especial Riachuelo” del Centro de Información Judicial (CIJ). la enormidad de resoluciones e incidentes del expediente principal en la CSJN, pero también de otros órganos jurisdiccionales inferiores que llevaron adelante la tarea de control de otras medidas *ad hoc*; Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N°12, Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional Federal N°2 de Morón y Juzgado Federal de Quilmes (<https://www.cij.gov.ar/riachuelo.html>).

Luego llegamos al momento de la ejecución del saneamiento dictaminado por la CSJN, y al meollo de nuestro trabajo. Como sostiene Lorenzetti; “Los jueces no están en condiciones de gestionar, porque no tienen el tiempo, ni poseen información, recursos ni medios, y esto puede derivar en decisiones equivocadas” (Lorenzetti, 2008, p. 174).

¿Quién lo debe hacer? El Estado. Por eso es aconsejable que el tribunal deje que los otros poderes del Estado cumplan su función. La división de poderes, de tareas y la coordinación son claves para el éxito del proceso.

El fallo Mendoza analizado constituye un mandato del Poder Judicial al Poder Ejecutivo, una orden orientada a un resultado (prevenir, recomponer y mejorar la cuenca) pero sabiamente no le dice cómo, ya que eso es expertise y campo privativo del Estado y sus órganos competentes, de la política. La justicia, solamente deberá “afirmar la garantía de los derechos a través de mandatos orientados a resultados (...) no dice cuál es el contenido del plan ni cuáles son las medidas” (Lorenzetti, 2008, p. 182).

Un aspecto interesante es la conformación de un órgano nuevo y específico (ACUMAR), es decir la creación de una “microinstitucionalidad” en palabras del Presidente de la CSJN, que se dedique exclusivamente al cumplimiento del objetivo, que actúe de modo

autónomo, bajo la supervisión lejana del tribunal. La interacción constante de la ACUMAR con los diversos Juzgados intervinientes así lo demuestra desde 2006 a la fecha.

Derecho a un ambiente sano

El fallo reseñado recepta el art. 41 de la Constitución Nacional incorporado en la reforma de 1994 sobre derechos ecológicos donde se considera al ambiente como un bien jurídico a proteger; “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo.” Luego incorpora la dimensión de la reparación, “El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”.

Finalmente pone en cabeza del Estado ciertas obligaciones: “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales” (C.N.). Muchas de estas acciones se reflejan en las políticas públicas, acciones y programas de la Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) como veremos más adelante.

Bidart Campos (2004) sostiene que el art. 41 (en adición del art. 42) constituye lo que se denominó como nuevos derechos sociales; “que poseen una dimensión colectiva y transindividual y de estrecha relación con otros derechos, derecho al desarrollo, a la calidad de vida, a la igualdad de oportunidades, y a la reparación del daño” (p. 121).

Para mayor abundamiento, en el año 2002 se sancionó la ley 25.675 LGA, donde se establece el bien jurídico protegido, los principios de la política ambiental, el presupuesto mínimo (tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional), la competencia judicial (en los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal), se definen los instrumentos de la política y la gestión ambiental, se incorpora la participación ciudadana y el acceso a la información pública como herramientas para garantizar este derecho, y define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.

Como podemos evidenciar, el plexo normativo vigente al momento del Fallo Mendoza posibilitó que la CSJN tenga los elementos necesarios para fundar su decisión en aras de proteger un nuevo derecho, entre otros.

Otro aspecto relevante, que atañe al análisis jurídico del presente trabajo es la dimensión colectiva del problema, del bien jurídico protegido, de la demanda y de la solución. Ya en el fallo del año 2006 la CSJN se declaró competente para conocer en la pretensión relativa al bien colectivo, configurado por el ambiente. Los vecinos con Beatriz Mendoza a la cabeza reclamaron en calidad de legitimados extraordinarios (conf. N° 25.675 art. 30).

El fallo de 2008 indica en su resolutive n° 9, “mantener la tramitación de la causa ante esta Corte en lo atinente a la reparación del daño colectivo”. Lorenzetti sostiene que “la mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales” (Lorenzetti, 2008, p. 163).

Finalmente queremos exponer un aspecto referido a la estrategia u organización procesal. El Poder Judicial no regula las iniciativas ni las demandas, la tutela del bien colectivo es dispersa (muchos ciudadanos/as pueden presentar demandas sobre el mismo bien jurídico protegido), por lo tanto, la planificación de cómo administrar el conflicto por parte del tribunal es clave para darle un ordenamiento y al fin de cuentas, proveer un eficaz servicio de justicia.

Como se dijo anteriormente, la planificación de la litis es un aspecto clave para el éxito de la tutela del derecho. Al ser un bien colectivo, estamos frente a un proceso policéntrico (Lorenzetti, 2008, p. 169), debido a la multiplicidad de actores, demandados e intereses. Se configura una situación donde los damnificados también pueden ser personas que dañan la cuenca al verter basura o sus desagües cloacales sin tratamiento, o puede darse el caso de que el traslado de una planta industrial contaminante genere resistencias en sus trabajadores/as. Estamos frente a una multipolaridad, muy disímil a los conflictos sobre bienes individuales (víctima-victimario), lo que requerirá mucha pericia del tribunal y capacidad del Estado.

Rol del Estado y las políticas públicas

Como dijimos anteriormente, el Estado –en varios de sus niveles y jurisdicciones- fue emplazado por la CSJN para llevar adelante el saneamiento de la cuenta Matanza Riachuelo; “Ordenar al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), para que presenten un plan integrado” (Fallos: 331:1622). El Estado, a través de una agencia específica denominada ACUMAR, fue quien llevó y lleva adelante las acciones a distintos niveles, operativas, tácticas y estratégicas para cumplir la meta.

Como sostiene Oscar Oszlak, la satisfacción de demandas y la resolución de problemas que plantea el funcionamiento de una sociedad, pueden ser alternativamente atendidas; 1) por el Estado; 2) por el mercado y/o 3) por organizaciones de la sociedad civil, así como por diferentes combinaciones de estas instancias y actores (Oszlak, 2023). El autor realiza un breve análisis histórico donde indica que la responsabilidad primaria pudo ir variando según las opciones políticas elegidas (o no, en caso de golpes militares), pero casi siempre, en lo que respecta a la regulación y a las cuestiones de índole social como en este caso, fue la matriz Estado-céntrica quien se hizo cargo de enfrentar esas cuestiones.

Luego de identificar como clave el rol del Estado en la cuestión que nos ocupa, debemos indefectiblemente hacernos la pregunta; ¿qué es el Estado? Esta pregunta, que es nodal para las ciencias sociales y jurídicas, nos lleva a ir más allá de la definición clásica de Estado como unidad política con territorio, población y gobierno que aprendimos en la escuela.

No es sencillo, porque como sostiene Aldo Isuani (2020) existen diversos paradigmas que contribuyen con diferentes significados del término, que además van variando según el contexto, el paso de los años y por supuesto con la necesidad de los autores de justificar sus ideas e intereses.

Sin embargo, dado que presente trabajo tiene como uno de sus fundamentos describir y analizar cómo se ejecuta una decisión judicial a través del Estado (la limpieza del riachuelo), vamos a centrarnos en el concepto de dominación de Max Weber (que adhiere a la construcción del Estado desde arriba en contraposición de las teorías que construyen al Estado desde abajo denominadas “contractualistas”). El Estado para Weber es “Una organización política compulsiva con operación continua será llamada «Estado» en la medida que su órgano administrativo ostente para sí el monopolio legítimo de la violencia física para proteger su orden” (Weber, 1967, p. 54). En adición, ese orden es impartido por un órgano administrativo y una burocracia profesional que diseña las políticas públicas y las ejecuta. Veremos si podemos configurar a la ACUMAR con esta definición.

Siguiendo a Isuani (2020) “El Estado es un conjunto de organizaciones sociales; específicamente, organizaciones gubernamentales, administrativas y coercitivas” (Isuani, 32) y más específicamente las primeras “son aquellas capaces de establecer el conjunto de reglas y políticas más amplias y comprehensivas para toda una sociedad” (Isuani, 32) que tienen “la capacidad de dictar normas y decidir políticas, y de hacerlas cumplir de forma obligatoria para los miembros de la sociedad” (Isuani, p. 33). Nos vamos acercando al concepto de autoridad que imaginamos cuando pensamos en el accionar de la ACUMAR para cumplimentar el fallo Mendoza.

Luego de esbozar sintéticamente el concepto de Estado que más se ajusta a los fines de nuestro objetivo, debemos definir que son las políticas públicas y/o estatales.

Para definir qué es una política estatal vamos a ver a través de Isuani (2020) cómo está conformada; “Los componentes básicos de una política estatal son una decisión o conjunto de decisiones —u omisiones— traducidas en acciones —o inacciones— con la intención de lograr una meta y representan una resultante de la negociación o lucha que las fuerzas sociales de la sociedad civil y las propias burocracias estatales libran al interior de los órganos de gobierno del Estado” (Isuani, 2020, p. 44).

La limpieza del Riachuelo (nos tomamos la licencia de simplificar al extremo una tarea compleja) encaja perfectamente en la definición conceptual de política estatal. Como sostienen Oszlak y O'Donnell las políticas de Estado más relevantes son aquellas que se originan como respuesta a importantes problemáticas y necesidades sociales (Oszlak y O'Donnell, 1976). La orden de limpiar integralmente un río y una cuenca con elevados niveles de contaminación durante los últimos 200 años, habitada por millones de personas y miles de industrias, cuyo territorio se administra entre múltiples jurisdicciones político-administrativas parece ajustarse adecuadamente a lo reseñado.

Finalmente, el autor indica que las políticas estatales tienen tres funciones que no son excluyentes y que la mayoría de ellas son multifuncionales; (1) asegurar el orden social y la armonía; (2) crear condiciones para la acumulación de capital y el crecimiento económico y (3) obtener apoyo político (Isuani, 2020, p. 44).

Aunque podríamos fácilmente encasillar la política pública/estatal de saneamiento del riachuelo, inscripta en las políticas de cuidado del ambiente y mitigación de las externalidades negativas que produjo y produce el desarrollo económico de la zona desde la instalación de los saladeros en el siglo XIX, claramente la planificación y ejecución del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (2023) busca abordar diferentes funciones.

Por sólo mencionar alguna de ellas, y como ejercicio intelectual para jugar con las categorías conceptuales mencionadas y las acciones desarrolladas por ACUMAR, la relocalización de barrios precarios de la cuenca contribuye a asegurar el orden social y la armonía, la posibilidad de navegar nuevamente el riachuelo con fines turísticos genera crecimiento económico y quizá la más evidente, para un político no hay mejor imagen que quizá redunde en apoyo político/electoral que cumplir con un viejo anhelo social y una demanda ambiental muy en boga en las nuevas generaciones particularmente.

Enfoque de las capacidades estatales

Las capacidades estatales son multidimensionales y se componen de diversas cualidades; administrativa, organizacional, burocrática y coercitiva (Chudnovsky, 2015). Creemos que esta posición holística es más adecuada que analizar las diversas capacidades estatales en forma aislada; a la luz de la tarea llevada adelante por el Estado argentino a través de ACUMAR creemos que la caracterización multidimensional es más acorde para nuestro análisis.

En ese sentido Oszlak y O'Donnell (1976) sostienen que “tener capacidad institucional significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución” (p. 1). El Plan Integral de Saneamiento Ambiental (en adelante PISA) parece ser lo suficientemente complejo y desafiante en sus objetivos como para poner a prueba estas premisas.

En adición al PISA, la ACUMAR implementa políticas y acciones complementarias. De esta forma, en su informe de gestión anual 2022 podemos ver una gran diversidad y complejidad; obras hídricas y de infraestructura, gestión de residuos sólidos urbanos, control y monitoreo ambiental, salud ambiental, ordenamiento y abordaje territorial, acciones de educación ambiental, fortalecimiento comunitario, promoción de políticas de género y diversidades y participación social con eje en la transparencia y el acceso a la información pública.

De esta forma podemos concluir que las acciones y tareas desarrolladas por ACUMAR en cumplimiento del fallo Mendoza, requieren inequívocamente el despliegue de capacidades estatales para cumplir eficazmente lo indicado por la autoridad jurisdiccional y, quizá más importante en un contexto de democracia plebiscitaria, que cumpla con las expectativas de la sociedad civil y los grupos de interés que siguen de cerca –o esperan los resultados- de la mal llamada limpieza del riachuelo.

Múltiples actores, múltiples intereses

Una vez desarrollado el rol del Estado y el enfoque de capacidades estatales como condición *sine qua non* para cumplir el fallo Mendoza, queremos incorporar una variable adicional a tener en cuenta en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas, y es la consideración de los actores intervinientes (o no, pero que inciden) con sus intereses y posturas, al impulsar o bloquear las iniciativas estatales. Esto retroalimenta el concepto de multipolaridad incorporado anteriormente.

Pensemos en un juego de fútbol o cualquier otro deporte de conjunto, con múltiples jugadores, cada uno con diferentes capacidades y habilidades, con reglas escritas que si se trasgreden implican sanciones (pero aun así algunos jugadores cometen falta sabiendo que obtendrán una tarjeta amarilla como sanción), con periodistas que comentan, critican, inciden, crean climas de opinión, con simpatizantes implacables con su equipo, y con autoridades siempre sospechadas de incompetentes y/o cooptadas por la parte contraria. En ese escenario, el Estado debe receptar la demanda, procesarla, planificar la respuesta y ejecutarla.

Luego de la licencia literaria lúdica que nos tomamos, vamos a una definición más formal:

El proceso de formulación de políticas es un juego dinámico entre actores que interactúan en lo que podría llamarse escenarios. Algunos actores son formales, como los partidos políticos, los presidentes, el gabinete, la legislatura, los tribunales y la burocracia, y sus funciones en la formulación de políticas están asignadas formalmente por la Constitución. Otros actores son informales, como los movimientos sociales, las empresas y los medios de comunicación. No tienen ninguna función formal, pero en muchas ocasiones han resultado ser agentes poderosos (Tommasi, p. 23).

Para graficar esta complejidad en el desarrollo del PISA y la tarea de ACUMAR, queremos evidenciar la *política* de la política pública que implicó la mudanza del Mercado de Hacienda al Municipio de Cañuelas.

Acción inscripta en el eje de Control, Monitoreo, Evaluación de Impacto y Recomposición Ambiental, el cierre y posterior mudanza a nuevas y modernas instalaciones del mercado de hacienda del barrio porteño de Mataderos implicó resolver una de las principales causas históricas de contaminación orgánica de la cuenca a través del vertido de efluentes sin tratamiento al arroyo Cildáñez.

En mayo de 2022, finalmente se inauguró el Mercado Agroganadero Cañuelas (MAG) ubicado en una zona rural, con infraestructuras modernas y seguras en un predio de 110

hectáreas, con conexiones logísticas adecuadas, y fundamentalmente con estándares ambientales de los que el antiguo mercado carecía. No obstante, para suplir el objetivo de la prevención se construyeron dos estaciones de monitoreo de calidad de agua del arroyo Cañuelas para que no siga el mismo camino que el arroyo Cildáñez.

Múltiples actores (sujetos a reglas formales e informales, costumbres, intereses, preferencias y capacidades), estuvieron involucrados. Podemos mencionar al Gobierno de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires y la Municipalidad de Cañuelas – y sus respectivas legislaturas- y el Juzgado Federal de Morón n° 2 como los actores institucionales más relevantes, la concesionaria del Mercado histórico de Hacienda de Liniers y sus consignatarios de ganado como actores privados e interesados, los usuarios y actores económicos beneficiados y aquellos perjudicados, por ejemplo los vendedores ambulantes de comida que ya no tendrán la afluencia de clientes al mercado ubicado en el barrio de Mataderos.

Sortear las instancias formales (audiencias judiciales, aprobación legislativa de uso de suelo e instalación de nueva actividad en Cañuelas entre otras) y las informales (convencimiento a los consignatarios de que la mudanza redundaría en mejoras para la actividad más allá del aumento de costos logísticos) implicó la puesta a prueba de las capacidades estatales de la ACUMAR para planificar, ejecutar y principalmente, liderar el proceso de mudanza.

Plan Integral de Saneamiento Ambiental

El PISA fue elaborado y presentado a requerimiento del fallo “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)” del año 2006, el cual es su parte resolutive requiere al Estado (nacional, provincial y ciudad) y al COFEMA, la confección en el plazo de 30 días de un plan integral y gradual para el saneamiento de la cuenca basado conceptualmente en la LGA).

La CSJN solicitó a las instancias ejecutivas que el plan debería contemplar un (1) ordenamiento ambiental del territorio, el (2) control de las actividades antrópicas -propender al desarrollo sustentable-, obligar a la presentación de (3) estudios de impacto ambiental a las empresas, elaborar un (4) programa de educación ambiental y un (5) programa de información ambiental público.

El 6 de agosto de 2006, la Secretaría de Ambiente de la Nación (la ACUMAR se creó por Ley 26.168 en noviembre de ese año) presentó las líneas rectoras que debería tener el PISA, cuyos objetivos generales fueron:

- Fortalecer la presencia del Estado, como motor del desarrollo sustentable,
- Rehabilitar la resiliencia ecológica de la cuenta,
- Promover el ordenamiento ambiental del territorio,
- Garantizar la prestación de servicios básicos a los habitantes,

- Mejorar las condiciones socio-sanitarias en las áreas más contaminadas,
- Hacer partícipe a la comunidad en la implementación,
- Promover la reconversión industrial de empresas contaminantes,
- Promover actividades económicas que contribuyan al saneamiento de la cuenta,
- Mejorar la gestión del control y la fiscalización ambiental.

Como vemos, recoge lo solicitado por la CSJN bajo el paradigma de la Ley General del Ambiente, basándose en 4 ejes de acción; la creación de una arquitectura institucional adecuada, integrada y eficiente (la creación de ACUMAR es en respuesta a este eje), la concreción de obras de infraestructura y acciones que posibiliten el saneamiento, una intervención integral sobre la población afectada, y un ordenamiento planificado del territorio.

En el fallo del año 2008, reconoce que los diversos estamentos del Estado presentaron los lineamientos del PISA, y se convocó a la Universidad de Buenos Aires (Fallos: 331:1622) para que, a través de sus expertos y profesionales en la materia, evalúen la factibilidad del plan presentado debido a que se reconoce que el Tribunal carecía de los elementos cognoscitivos para realizar dicha tarea.

Con la contribución y el apoyo de expertos, el fallo es lapidario con la respuesta del Estado hasta ese momento respecto al PISA;

...no hay una elaboración actualizada sino una reedición de documentos que existían con anterioridad y que datan de varios años. También han existido dificultades para conocer datos objetivos, públicos y mensurables sobre las distintas situaciones existentes, lo cual ha sido agravado por la dispersión de las fuentes de información y la falta de una terminología homogénea. Por otro lado, la eficacia en la implementación requiere de un programa que fije un comportamiento definido con precisión técnica la identificación de un sujeto obligado al cumplimiento, la existencia de índices objetivos que permitan el control periódico de sus resultados y una amplia participación en el control (Fallos: 331:1622).

Como vemos, la dimensión de política pública que debe llevar adelante la administración es mucho más compleja en su elaboración y ejecución que la decisión judicial que obliga a ello.

La CSJN obligó a ACUMAR a que el PISA debería cumplir un programa muy ambicioso con tres objetivos simultáneos; mejora de la calidad de vida de todos los habitantes de la cuenca, recomposición del ambiente en todos sus componentes (agua, aire, suelos), prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

Luego, desagregando estos objetivos, indica acciones y metas respecto a la contaminación de origen industrial, saneamiento de basurales, limpieza de los márgenes del río, expansión de la red de agua potable y desagües pluviales, saneamiento cloacal y la implementación de un plan sanitario de emergencia para la población afectada. En adición, todo este accionar deberá contar con un sistema de comunicación claro y accesible para garantizar el acceso a la información pública.

Como se puede apreciar, no era una tarea menor la encomendada a la ACUMAR, porque se le exigía planificar, ejecutar y evaluar políticas públicas complejas, multidisciplinarias, con interacción de diversas jurisdicciones y con plazos perentorios.

Finalmente, el PISA fue elaborado entre 2009 y 2010, actualizado en 2016, y representó un hito de coordinación entre diversas jurisdicciones administrativas y de diversas orientaciones políticas cambiantes a lo largo de los años.

Del fallo judicial a la acción concreta en el terreno y la sociedad

El PISA 2010 consta de un documento de 630 páginas, donde se realiza un recorrido histórico de la contaminación de la cuenca, y también del derrotero de la demanda judicial. ACUMAR es consciente de la complejidad de la tarea encomendada al sostener que

En esta instancia del proceso de planificación, para lograr el desarrollo sustentable de la Cuenca y de su población, la finalidad es establecer los lineamientos directores que sustenten el Plan Integral de Saneamiento Ambiental. El Plan consolida objetivos estratégicos que ofician de marco para la implementación de intervenciones públicas a partir de la identificación de los organismos ejecutores y de la priorización de acciones planificadas atendiendo su factibilidad técnica” (ACUMAR, 2010, p. 36).

No se prometen soluciones mágicas, fáciles ni anuncios grandilocuentes de sanear la cuenca en 1.000 días.

En el segundo apartado, se realizada una descripción de la cuenca –fundamental para realizar un diagnóstico y planificación de la política pública-, donde se describen varios aspectos; los usos del suelo, el panorama socioeconómico y de salud de la población, la gestión (o su no gestión) de los residuos sólidos urbanos, y la calidad del aire.

En el tercer apartado, se realiza el marco conceptual y metodológico del PISA, donde la política pública se inscribe en la concepción del desarrollo sustentable (Informe Brundtland, 1987), la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (1992) y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo (2002). En adición se traen a colación diversos autores (Holling y Gallopín) que desarrollan el concepto sistémico, donde “las metas centrales para producir políticas de desarrollo deben partir de la interrelación entre los aspectos sociales, económicos e institucionales” (PISA 2010, p. 62).

En el cuarto y quinto apartado, se presenta el sistema de indicadores para el monitoreo de las tareas de saneamiento integral. También se desarrollan diversas herramientas de control y evaluación de gestión.

En 2016, a 8 años de la sentencia del fallo Mendoza, ACUMAR procedió a realizar una actualización del PISA. Se continúa con la lógica de definición de programas y proyectos, lo cual se consideró un factor organizacional que facilitaba el trabajo interdisciplinario y colaborativo entre las diferentes áreas de gestión.

La novedad es la visión de futuro, probada la capacidad organizacional de ACUMAR como organismo rector del PISA y articulador interjurisdiccional, y más allá de las deudas pendientes, en 2016 se consideró necesario la construcción de una de la Cuenca a largo plazo” (ACUMAR, 2016). Los nuevos ejes rectores de la gestión fueron tener una visión de largo plazo; abandonando la estrategia de gestión reactiva y restringida a la manda judicial, y una visión compartida, profundizando la participación ciudadana en el PISA para así lograr la sostenibilidad de las acciones en el tiempo.

Luego de un análisis preliminar, ya que no es objeto del presente trabajo, podemos concluir que la revisión y actualización del PISA en 2016 estuvo enfocada en demasía en cuestiones institucionales de ACUMAR (en el *management* interno) y en la elaboración de indicadores, en detrimento de la ejecución de obras destinadas a cumplir con aquello obligado por el fallo en 2008.

Obras de envergadura, tangibles, y por tanto tiempo postergadas, comenzaron a ejecutarse, concluirse y algunas finalizarse luego de 2020 (ACUMAR, 2022). La mudanza definitiva del mercado de hacienda de Liniers (que contaminaba con sus efluvios el riachuelo) a un complejo moderno, sustentable y seguro en Cañuelas, o el avance significativo del sistema riachuelo, una obra de saneamiento fundamental financiada por el Banco Mundial por más de 1.000 millones de dólares, que recibe todos los efluvios cloacales de la red del Área Metropolitana sur, los trata y los vierte en condiciones sustentables al Río de la Plata, beneficiará a alrededor de 4,3 millones de personas y disminuirá una de las principales causas de contaminación de la cuenca.

Deberemos tener en cuenta como tercera obra estratégica que apunta a otra de las históricas y principales causas de contaminación de la cuenca como lo fueron y lo son las curtiembres, es el avance significativo del Parque Industrial Curtidor (PIC) y de la Planta de Tratamiento de Efluentes Líquidos Industriales (PTELI) que promueven el traslado de las curtiembres pequeñas y medianas a un mismo predio en el Municipio de Lanús.

Finalmente, como hito significativo de los avances en la obligación encomendada a ACUMAR en el Fallo Mendoza en 2008, podemos considerar la habilitación de la navegabilidad del tramo inferior del riachuelo (Clarín, 2024). El Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N°2 de Morón, a cargo del control jurisdiccional de la gestión de ACUMAR y el cumplimiento del fallo, hizo lugar a un pedido del Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación quien en conjunto con ACUMAR, solicitó el permiso para comenzar a planificar un circuito turístico que revalorice el patrimonio natural, cultural y social de la zona. Luego de una audiencia pública donde los diversos sectores e individuos presentaron sus apoyos y objeciones, el juez decidió acompañar la postura mayoritaria. Entre los considerandos de la decisión judicial se especifica que los avances en la limpieza del espejo de agua garantizan las condiciones de navegabilidad.

Finalmente, y en relación al PISA en desarrollo, se ha publicado en la web oficial del Organismo, el Monitor PISA (ACUMAR <https://monitorpisa.acumar.gob.ar/>), un tablero de control online donde los ciudadanos pueden seguir el estado y el nivel de avance de cada uno de las obras y acciones llevadas adelante por ACUMAR, cumpliendo de esta forma con otra de las mandas de la CSJN en el fallo, el acceso a la información pública.

Reflexiones finales

El filósofo inglés Thomas Hobbes, utilizó la figura bíblica del enorme monstruo Leviatán para simbolizar el poder avasallante del Estado, construcción artificial que le permitió al hombre salir del “estado de naturaleza –en el que reina la igualdad natural de todos los hombres, en completa libertad unos frente a otros- y el estado político de la sociedad civil, bajo el poder soberano con que el Estado somete a sus leyes a todos sus súbditos, que así devienen civilizados ciudadanos” (Hobbes, 2003, p. 11).

Themis es la personificación y diosa de la ley, voluntad y justicia divinas en la mitología griega. Con el correr del tiempo, su imagen con los ojos vendados, la espada y la balanza en sus manos, se convirtió en la dama de la justicia.

La pregunta inicial que motivo este trabajo versó sobre quien ejecuta una decisión judicial compleja, particularmente sobre la protección de un derecho colectivo de índole ambiental. Como sostiene Lorenzetti, “la polución del agua de los ríos es un problema de acción acumulativa y colectiva, y por lo tanto suele ser ineficaz el dictado de una sentencia que obligue a una persona o empresa a no arrojar sus líquidos, ya que se precisa de una decisión capaz de influir sobre la totalidad de las acciones involucradas” (Lorenzetti, 2008, p. 121).

Siguiendo este razonamiento, y luego de desarrollar en el presente trabajo el accionar de la Justicia (Themis), del Estado (Leviatán) y sus interacciones, podemos concluir que ambos poderes son fundamentales para tutelar derechos. Construir la sinergia y los mecanismos de interacción entre ambos es fundamental para obtener resultados de gestión y garantizar derechos.

Sin embargo, Lorenzetti (2008) advierte sobre los límites del activismo judicial, no sin defender a un Poder Judicial fuerte e independiente, pero siempre respetando la división de poderes y sin involucrarse en los procedimientos, porque los jueces no deben gobernar;

...los jueces pueden tomar decisiones que tengan como consecuencia alguna modificación en la agenda pública o en el orden de prioridades de la administración, pero no pueden avanzar más allá sustituyendo la voluntad del pueblo expresada a través de los representantes que han elegido (Lorenzetti, 2008, p. 188).

El autor citado concluye que el activismo judicial es necesario en temas ambientales como modo de control de resultados que hagan efectivas las garantías constitucionales (art. 41 CN).

Esta conceptualización y trabajo conjunto entre Themis y el Leviatán es receptado por los documentos de gestión de la ACUMAR: La secuencia fallo judicial, antecedentes previos, ley específica y voluntad política del gobierno nacional en la conformación y puesta en marcha de un organismo autárquico relevante -integrado también por la Provincia de Buenos Aires y la CABA a través de sus pertinentes actuaciones normativas y administrativas- demuestra una secuencia virtuosa y eficaz en el funcionamiento del estado de derecho para asumir un desafío histórico en la reversión de la deuda ambiental y social mencionada (ACUMAR, 2010).

Creemos que el fallo analizado, desde la óptica del derecho como herramienta para garantizar el cumplimiento de la Constitución Nacional, y desde la óptica de la política pública eficiente y eficaz para resolver problemas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, es un buen ejemplo de la relevancia del Estado (como institución que debe velar por el bien común y que incluye al Poder Ejecutivo y Judicial) para resolver excluyentemente problemas de incidencia colectiva como lo es la contaminación histórica de una cuenca hídrica por más de 200 años la cual habitan millones de personas. No existen incentivos individuales tan fuertes para proteger bienes colectivos, ni iniciativa privada que pueda suplir la capacidad del Estado para procesar demandas de este tipo.

En tiempos donde el rol del Estado es depreciado y rechazado, la administración de justicia está desprestigiada por parcial e ineficiente, el cambio climático es puesto en duda y el cuidado del ambiente no figura entre las principales preocupaciones de las autoridades gobernantes, creemos aportar a la discusión realizando el análisis de este ejemplo, que está en desarrollo, pero que a casi 20 años de la demanda inicial puede mostrar resultados tangibles en la vida de los damnificados y la protección de sus derechos.

Referencias bibliográficas

ACUMAR (2010). *Informe PISA*. <https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2010.pdf>

ACUMAR (2016). *Informe PISA 2016*. <https://www.acumar.gob.ar/pisa-plan-integral-saneamiento-ambiental/>

ACUMAR (2022). *Anuario 2022*. https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Anuario-2022-V10_Digital_pliego-comprimido.pdf-1.pdf

ACUMAR (2023). *Monitor Pisa*. <https://monitorpisa.acumar.gob.ar/>

Bidart Campos, G. (2004). *Compendio de Derecho Constitucional*. Ediar.

Chudnovsky, M. (2015). Introducción. Por qué «capacidades estatales» y esta selección para comprenderlas. En *Capacidades Estatales, diez textos fundamentales*, CAF. https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Capacidades_estatales._Diez_textos_fundamentales.pdf

Hildebrand y Grindle (1997). Building sustainable capacity in the public sector. What can be done? [Creación de capacidad sostenible en el sector público. ¿Qué se puede hacer?] En G. Alonso. *Elementos para el análisis de capacidades estatales*, Capacidades estatales, instituciones y política social. UNSAM.

Hobbes, T. (2003). *Leviatán*. Losada.

Isuani, A. (agosto-noviembre 2020). El concepto de Estado: ¿entendemos lo mismo?

Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas,

5(1),

13-49.

<https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/download/168/135/>

(29/10/23)

Lorenzetti, R. L. (2008). *Teoría del Derecho Ambiental*. Purrúa.

Mascareño, P. (9 de febrero de 2021). La turbia historia del Riachuelo: de las aguas rojo

sangre a los mil días de María Julia Alsogaray. *La Nación*.

<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/la-turbia-historia-del-riachuelo-de-las->

[aguas-rojo-sangre-a-los-mil-dias-de-maria-julia-alsogaray-nid09022021](https://www.lanacion.com.ar/sociedad/la-turbia-historia-del-riachuelo-de-las-aguas-rojo-sangre-a-los-mil-dias-de-maria-julia-alsogaray-nid09022021)

O'Donnell, G. (1993), Estado, democratización y ciudadanía. *Revista Nueva Sociedad*,

128. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2290_1.pdf

O'Donnell, G., Cárdenas, M., Mann, M., Ziblatt, D., Oszlak, O., Geddes, B., et. al. (2015).

Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. CAF.

<https://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>

Oszlak, O. (2023). *Políticas Públicas y Capacidades Estatales*.

<http://www.oscaroszlak.org.ar/gallery/politicas%20publicas%20y%20capacidades>

[%20estatales.pdf](http://www.oscaroszlak.org.ar/gallery/politicas%20publicas%20y%20capacidades%20estatales.pdf)

Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia*

una estrategia de investigación. Documento CEDES-CLACSO, 4,

https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3332/1/Doc_t04.pdf

Rodríguez, G. (9 de julio de 2023). Beatriz Mendoza, a 15 años del fallo para sanear el

Riachuelo: “La misma Corte no se hace cargo de que se cumpla la sentencia”.

Tiempo Argentino. <https://www.tiempoar.com.ar/informacion-general/beatriz-mendoza-fallo-sanear-riachuelo-corte-sentencia>

Tommasi, M. (2006). Segunda parte. Actores y escenarios del proceso de formulación

de políticas. En T. Stein, et. al., *La política de las políticas públicas*. Informe 2006

BID. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Progreso-econ%C3%B3mico-y-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Informe-2006.pdf)

[pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Progreso-](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Progreso-econ%C3%B3mico-y-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Informe-2006.pdf)

[econ%C3%B3mico-y-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Informe-2006.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Progreso-econ%C3%B3mico-y-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Informe-2006.pdf)

Vuelve la navegación al Riachuelo luego de 13 años: cómo es el nuevo circuito turístico

y qué falta para extenderlo (2 de agosto de 2024). *Clarín*.

[https://www.clarin.com/ciudades/nuevo-circuito-turistico-navegar-riachuelo-13-](https://www.clarin.com/ciudades/nuevo-circuito-turistico-navegar-riachuelo-13-anos-falta-extenderlo_0_sB9UoC92hq.html)

[anos-falta-extenderlo_0_sB9UoC92hq.html](https://www.clarin.com/ciudades/nuevo-circuito-turistico-navegar-riachuelo-13-anos-falta-extenderlo_0_sB9UoC92hq.html)

Weber, M. (1967). *Politics as a Vocation* [La política como vocación]. En H. H. Perth, y

C. W. Mills. *From Max Weber: essays in sociology*. Oxford University press

(1968). *Economy and Society*. Bedminster.

Williamson, J. (1990). *What Washington Means by Policy Reform en Latin American*

Adjustment: How Much Has Happened? [Lo que Washington entiende por reforma

política y ajuste latinoamericano: ¿cuánto ha pasado?]. Institute for International

Economics. Washington.