

# peu

programa de estudios urbanos

maestría • doctorado

## **Tesis de Doctorado en Estudios Urbanos**

### **Jueces, figuras jurídicas y conflictos urbano-ambientales. La causa “Mendoza” en Argentina.**

Tesista: Melinda Lis Maldonado

Directora: María Gabriela Merlinsky

Co-Director: Antonio Azuela de la Cueva.

Fecha: 5 de febrero de 2021

Para la citación y referenciación se siguen Normas APA, Séptima edición, 2019.

## **Dedicatoria**

A Panky, Tito, Ivana, Francisco, Giovanni, Martín y Facundo,  
por su amor y apoyo incondicional.

## Agradecimientos

Era primavera de 2014, mi segundo hijo tenía apenas cuatro meses y yo estaba fracturada de un pie. Mi primer hijo tenía dos años y nunca me había separado de él. Sin embargo, no podía dejar de participar en un evento al que me había invitado Antonio Azuela en la Ciudad de México: “*Regímenes de los territorios urbanos: sobre clasificaciones, reglas y figuras jurídicas que sí importan*”. El título prometía un gran debate. Volé a México, con bebé pequeño, con un pie fracturado, y por supuesto, con mi madre, que sin ella no lo hubiese logrado. Mi hijo mayor quedó con su papá, y la pasó genial.

Le había preguntado a Antonio si podía hablar sobre el camino de sirga en la Cuenca Matanza Riachuelo. Ya habían pasado unos años desde que había comenzado a seguir el caso dentro de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y creía que valía la pena hacer unas reflexiones. Para mí, el camino de sirga era una figura jurídica que importaba y mucho. Había visto cómo esta vieja institución del Código Civil generaba efectos en las riberas del Riachuelo, efectos de los cuales los libros de derechos reales y derecho de aguas no hablaban.

“*Meli, tenés que convertir esto en tu tesis de doctorado*”, fueron las palabras de Antonio, cuando terminó mi exposición. Yo sabía que tenía un gran caso frente a mis ojos y las palabras de Tonio fueron la confirmación. No había vuelta atrás. El me sugirió hablar con Gabriela Merlinsky y ambos, con gran generosidad, me guiaron en la inserción del caso en el debate de la productividad de los conflictos urbano-ambientales judicializados.

Agradezco infinitamente a Gabriela y Antonio por acompañarme en todo este proceso. La seriedad y el compromiso de Gabriela, como directora de esta investigación, me permitieron llegar hoy a terminarla. Sin la rigurosidad en sus revisiones y comentarios, el resultado no sería el mismo. La orientación con la bibliografía y la asistencia a sus seminarios<sup>1</sup> me permitió contar con los conceptos más importantes para estudiar lo que producen los conflictos. Agradezco a Antonio, mi co-director, por ser una fuente constante de inspiración, ánimo y confianza. Por atender mis pedidos de socorro, guiarme en asuntos claves para entender algo de sociología jurídica, e impulsarme (casi sin darme cuenta) a salir de las zonas de confort de los estudios jurídicos.

Agradezco a la Universidad Nacional General Sarmiento, y al Programa de Estudios Urbanos, espacio institucional donde se realizó esta investigación; y a todos los profesores que nos dieron clases, especialmente a Alicia Novick (Directora del Doctorado) y Pablo Elinbaum, por sus numerosas lecturas y devoluciones a cada uno de los avances del proyecto, en los talleres de tesis. Alicia gracias por tu apoyo y calidez, más allá de las correcciones del proyecto. También a Cristina

---

<sup>1</sup> Fue fundamental tomar el curso de Posgrado “Conflictos socioambientales, comparación Francia / Latinoamérica”, dictado por Patrice Melé y Gabriela Merlinsky y organizado por el Centro Franco Argentino de Altos Estudios y la Universidad de Buenos Aires, en octubre y noviembre de 2015.

Cravino, quien realizó el Dictamen del proyecto de tesis. Sus observaciones me ayudaron a mejorar significativamente la investigación.

Agradezco a mis compañeros y compañeras de doctorado, con quienes tuve el privilegio de compartir esta travesía, por su apoyo, humor y “tesisterapia”, pero principalmente, por su amistad. Entre ellos a Luis Babbo, Daniela García, Sandra Alvino, Damileth De Armas, Silvia Fontán, Lucía Matteucci, Marcelo Pérez, Violeta Ventura, Adriana Destéfanis, María Eugenia Durante, Guillermo Cristofani, Diego Garay, Inés Martínez, Joaquín Benítez, Daniela Tregierman.

Agradezco a quienes han sido jefes y compañeros/as laborales en ACUMAR durante el período de elaboración de esta tesis. Las charlas espontáneas y consultas exprés, muchas veces derivaron en aportes importantes. También para aquellos que accedieron a ser entrevistados o simplemente preguntaron cómo iba la tesis. Especialmente agradezco a Olga Rivero, Anabel Mauri y Mariana Torrero, por su amistad en este camino.

También quiero destacar a mis superiores en el área de ordenamiento territorial de ACUMAR que confiaron tareas que fueron significativas para mi desarrollo profesional y para conocer el campo de investigación. A Jorge Koljivrat, por asignarme el papel de analizar jurídicamente las distintas resoluciones judiciales del Juzgado de Ejecución de la Causa Mendoza, entre ellas, las referidas al mandato “limpieza de márgenes” y específicamente al “Proyecto Integrador del camino de sirga”, por la confianza en mi trabajo y por los aprendizajes en el desarrollo. Esta tarea de tratar de interpretar lo que quería el juez y de traducirlo jurídicamente, facilitó el entendimiento de la evolución del Proyecto y su contenido, y los efectos que generaban. A Regina Ruete, Inés López Olaciregui, y Álvaro Arguello, quienes me confiaron un papel importante en el diseño del “Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo”. Esta es una de las tareas que más me motivaron y que me permitió comprender mejor lo que se pone en juego en estos procesos.

De manera más amplia, agradezco a todas las personas que, por su experiencia y conocimiento de la Causa Mendoza, me ayudaron, con mucha predisposición, a resolver algunas dudas, guiarme en mi investigación o a darme una entrevista, especialmente de la Defensoría General de la Nación, del Ministerio Público de la Defensa de CABA, y del Ministerio Público Tutelar del Poder Judicial de CABA. Particularmente quiero destacar y agradecer a Agustín Territoriale y a Laura Royo a quienes admiro por el compromiso en la defensa de las personas más vulnerables de la Cuenca.

Agradezco a los distintos espacios de formación y debate, que contribuyeron a avanzar en la investigación. Entre ellos quiero destacar al Programa de América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, especialmente a Martim Smolka, Enrique Silva, Laura Mullahy, Carlos Morales, Verónica Schmidt-Chang y Anne Hazel, como a la gran comunidad regional e internacional de colegas y amigos.

También quiero destacar la oportunidad de participar en unos eventos específicos en donde pude mostrar progresos de algunos aspectos de mi investigación doctoral, y recibir comentarios a partir de las exposiciones que me permitieron avanzar en la investigación. El primero, el mencionado anteriormente donde expuse por primera vez, algo sobre el camino de sirga. Este evento fue organizado por el IISS de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal y tuvo lugar en la ciudad de México en 2014. El segundo, un evento realizado en octubre de 2016 en la Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires y organizado por UNGS, UNSAM-Escuela Política y Gobierno, y UBA-Sociales-IIGG, sobre “Conflictos Urbanos y Ambientales. Derecho y Espacio Público”. El tercero, realizado en junio de 2017 New York, en Fordham University (Urban Law Center), organizado por IRGLUS y coordinado por Thomas Cogglin, sobre “*jurisprudence of the city? The judiciary and the city*”. El cuarto, un seminario internacional realizado en mayo de 2018 en Madrid, organizado por la Universidad Carlos III de Madrid sobre “La regularización urbana y registral en Iberoamérica, Madrid, España”.

Agradezco a Tatiana Alfonso, Lucas Konzen, Patrice Melé, Claudia Cirelli, Mariana Schmidt y Alejandra Ramírez Cuesta, por las contribuciones teóricas y metodológicas a la investigación. Tatiana, por guiarme en los estudios de las teorías del cambio social y el papel de los jueces. Lucas, por los comentarios realizados a los avances de mi investigación y por hablarme de la transformación funcional de las categorías jurídicas de Karl Renner y facilitarme el libro. A Patrice Melé y Claudia Cirelli, por algunas conversaciones que tuvimos en relación a la Causa Mendoza y a mi tesis, como también por compartirme bibliografía. Mariana, por compartir su tesis doctoral y resolver mis dudas sobre la estructura de la tesis. Alejandra, por tomarse el tiempo de mirar el esqueleto de la tesis y hacerme comentarios para mejorarla.

Finalmente, a mi familia, por su amor, y apoyo inconmensurable. A mis padres, Panky y Tito, quienes me brindaron las mejores condiciones para poder estudiar, y que me formaron en valores de perseverancia y dedicación, fundamentales para recorrer el largo camino de una investigación doctoral. A mis hermanos, Ivana y Francisco, simplemente por estar siempre en mi vida.

A mis tres grandes amores, mi compañero de vida, Giovanni, y mis hijos, Martín y Facundo. No existen palabras que puedan expresar mi amor y agradecimiento a ellos. Giova: sin tí hubiera colapsado en estos años. Gracias por alejarme del teclado o sacarme de crisis y calmarme en cualquier momento y espacio, la mayoría de las veces con un mate o un vino en la cocina o en el balcón; por animarme y confiar en mí sin dudar. Hijitos: gracias por su amor, palabras, risas, abrazos y besos constantes en esta aventura.

Esta tesis es el resultado de distintos “itinerarios”<sup>2</sup> personales, académicos y profesionales. Gracias a todos, los que, en distinta forma, fueron parte de esta travesía.

---

<sup>2</sup> Expresión inspirada en Mariana Andrea Schmidt (2013) que habla de itinerarios personales, geográficos, metodológicos y conceptuales al presentar su tesis doctoral.

**Lista de acrónimos, abreviaturas y/o siglas**

ACUMAR	Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo
AYSA	Agua y Saneamientos Argentinos
AGN	Auditoría General de la Nación
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CC	Código Civil de la República Argentina
CCyC	Código Civil y Comercial de la República Argentina
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales
CLS	Critical Legal Studies
CM	Convenio Marco de Villas y Asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo
CMR	Cuenca Matanza Riachuelo
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación
DESC	Derechos Económicos Sociales y Culturales
DPN	Defensoría General de la Nación
EN	Estado Nacional
Expte E/S	Expediente judicial “Ejecución de Sentencia”
Expte L/M	Expediente judicial “Limpieza de márgenes”
Expte VyA	Expediente judicial “Villas y Asentamientos Precarios”
FARN	Fundación Ambiente y Recursos Naturales
IVC	Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires
PBA	Provincia de Buenos Aires
PISA	Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo

## Tabla de Contenidos

RESUMEN .....	20
Palabras clave.....	20
ABSTRACT.....	21
Palabras clave.....	21
INTRODUCCIÓN .....	22
Objetivos de la investigación:.....	23
Pregunta general y preguntas norteadoras de la investigación .....	23
Hipótesis general.....	24
Justificación .....	25
Estructura de la tesis .....	26
PARTE I.....	28
JUECES, FIGURAS JURÍDICAS Y CONFLICTOS SOCIALES: TEORÍAS Y MÉTODOS... 28	
CAPÍTULO 1 Jueces, figuras jurídicas y conflictos sociales desde distintos lentes..... 29	
1. Introducción .....	29
2. Distintas perspectivas.....	30
2.1. Teoría del derecho contemporánea .....	30
2.2. Neoconstitucionalismo y la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.....	34
2.3. Los conflictos en los estudios ambientales y urbanos .....	40
2.4. Paradigmas de la antropología jurídica.....	46
2.5. Etnografía judicial.....	49
2.6. La espacialidad en la práctica judicial desde la geografía jurídica .....	51
3. Conclusiones sobre la revisión del estado del arte.....	53
CAPÍTULO 2 ¿Cómo estudiar la intermediación de los jueces de ejecución y de las figuras jurídicas en la productividad jurídica y territorial de los conflictos urbano-ambientales?..... 54	
1. Aspectos generales.....	54
2. Diseño del marco teórico y definición de los conceptos claves.....	54
3. Diseño del marco metodológico .....	68
3.1. Un estudio de caso atípico e instrumental.....	68
3.2. Técnicas de recolección y tratamiento de datos.....	71
PARTE II .....	77
FIGURAS JURÍDICAS CON ARGUMENTOS AMBIENTALES PARA LEGITIMAR PROCEDIMIENTOS JURÍDICOS: EL CASO DE LA IMPLEMENTACIÓN JUDICIAL DEL MANDATO “LIMPIEZA DE MÁRGENES” EN LAS RIBERAS DEL RÍO MATANZA RIACHUELO EN EL MARCO DE LA CAUSA MENDOZA. ....	77
CAPÍTULO 3.....	78
La Cuenca Matanza Riachuelo y la causa judicial “Mendoza” .....	78

	14
1. Introducción .....	78
2. La Cuenca Matanza Riachuelo .....	78
2.1. Las riberas del cauce principal del Matanza Riachuelo.....	81
2.2. Algunas pistas de las huellas del derecho (y del camino de sirga) en las riberas del Riachuelo previo a la Causa Mendoza.....	86
4. La Causa Mendoza.....	89
4.1. La Causa Mendoza como causa estructural ambiental .....	89
4.2. Aspectos relevantes de la narrativa del litigio público .....	91
5. A modo de cierre.....	103
<b>CAPÍTULO 4.....</b>	<b>104</b>
El anclaje del “camino de sirga” en las riberas del río Matanza Riachuelo en el marco de la causa “Mendoza” .....	104
1. Introducción .....	104
2. Eventos anteriores.....	105
3. Episodio central .....	106
4. Episodios relacionados y complementarios.....	108
5. Eventos posteriores .....	114
5.1. El camino de sirga como soporte de un proyecto urbano ambiental .....	131
5.2. El camino de sirga como excusa para restringir el transporte terrestre y fluvial.....	139
5.3. El camino de sirga como criterio de relocalización .....	144
6. A modo de cierre.....	156
<b>PARTE III LA INTERMEDIACIÓN DE LOS JUECES DE EJECUCIÓN Y LAS FIGURAS JURÍDICAS EN LA PRODUCTIVIDAD JURÍDICA Y TERRITORIAL DEL CONFLICTO EN LAS RIBERAS DEL RÍO MATANZA RIACHUELO .....</b>	<b>158</b>
<b>CAPÍTULO 5.....</b>	<b>159</b>
Los jueces de ejecución de conflictos urbano-ambientales: criterios de análisis de estilos de actuación .....	159
1. Introducción .....	159
2. Criterios para caracterizar estilos de actuación de jueces de ejecución en conflictos urbano-ambientales. ....	160
2.1. Las modalidades de definición de los mandatos judiciales .....	162
2.2. Nivel de resignificación de figuras jurídicas y procedimientos.....	170
2.3. Modo como el juez se relaciona con el territorio.....	174
3. Conclusiones .....	179
<b>CAPÍTULO 6.....</b>	<b>181</b>
Las figuras jurídicas: dimensiones de análisis para evaluar su transformación y papel en la productividad del conflicto. ....	181
1. Introducción .....	181
2. Elementos de análisis de las figuras jurídicas.....	181
2. No es una, son tres, pero... ..	183

3. El camino de sirga.....	184
3.1. Fuente jurídica y antecedentes.....	185
3.2. Naturaleza jurídica.....	189
3.3. Activación.....	191
3.4. Espacialidad.....	191
3.5. Finalidad.....	195
3.6. Síntesis de elementos de camino de sirga.....	196
4. La zona crítica de protección especial con servidumbre de paso ambiental.....	197
4.1. Fuentes jurídicas y antecedentes.....	198
4.2. Naturaleza jurídica.....	199
4.3. Activación.....	200
4.4. Espacialidad.....	200
4.5. Finalidad.....	201
5. Las tres figuras comparadas.....	202
CAPÍTULO 7.....	206
La productividad jurídica y territorial de los conflictos urbano-ambientales.....	206
1. Introducción.....	206
2. Los significados de las figuras jurídicas.....	206
2.1. Aclaraciones iniciales.....	206
2.2. Significados urbanos - territoriales.....	208
2.3. Significados ambientales.....	210
2.4. Significados hídricos.....	213
2.5. Significados de vivienda.....	214
2.6. Significados de destino común y organización social.....	218
2.7. Significados instrumentales y laborales.....	220
2.8. Consideraciones generales.....	221
3. La resignificación del conflicto.....	222
4. Definición del espacio.....	229
4.1. El camino de sirga como actualización local del derecho y la territorialización del conflicto.....	230
4.2. Las clasificaciones y cualificaciones jurídicas del espacio como consecuencia de la intermediación del camino de sirga.....	230
4.3. El régimen jurídico del camino de sirga y sus límites.....	237
4.4. La espacialidad en el lenguaje de los actores.....	240
4.5. Efectos en el espacio.....	242
5. Diseño y ejecución de la política de vivienda.....	243
5.1. La intervención, el problema y su abordaje.....	245
5.2. Los Destinatarios.....	249
5.2.1. Criterios para su definición.....	249
5.3. Las soluciones habitacionales.....	256
5.4. Consideraciones generales sobre diseño y ejecución de la política de vivienda.....	262
6. Consideraciones finales.....	262
CAPÍTULO 8 Resultados y conclusiones.....	264

1. Consideraciones preliminares .....	264
2. Del valor instrumental del caso.....	265
3. Algunas respuestas y tendencias generales a partir del caso .....	268
3.1. Los modos de actuación de los jueces y su papel en la productividad del conflicto ...	268
3.2. Las tres figuras y su papel en la productividad del conflicto.....	272
3.3. Algunas productividades jurídicas y territoriales del conflicto .....	275
4. La intermediación de los jueces de ejecución y de las figuras jurídicas en la productividad jurídica y territorial del conflicto .....	281
Lista de referencias .....	283
1. Referencias bibliográficas.....	283
2. Páginas web consultadas.....	302
3. Referencias periodísticas .....	303
4. Información documental .....	304
4.1. Principales expedientes consultados de la Causa Mendoza y algunas resoluciones referenciadas en dichos expedientes. ....	304
4.2. Otras resoluciones judiciales.....	311
4.3. Principal material documental relacionado con la Causa Mendoza .....	311
4.4. Otro material documental sobre el Riachuelo y sus márgenes .....	314
5. Legislación.....	314
Anexo I.....	317
Detalle de la estrategia metodológica en relación a lo objetivos específicos .....	317
Entrevistas realizadas.....	320

### Lista de tablas

Tabla 1: Marcos teóricos de estudios sociojurídicos sobre impacto de los fallos en casos estructurales .....	36
Tabla 2: Criterios para evaluar el impacto de los fallos.....	38
Tabla 3: Cascada de mandatos judiciales referidos al camino de sirga. ....	115
Tabla 4: El camino de sirga según marco regulatorio (CC y CCyC) y su juridificación a través de los procedimientos implementados en la Causa Mendoza. ....	197
Tabla 5: Efectos y finalidades de la zona crítica de protección especial y de la servidumbre de paso ambiental según el Juzgado de Ejecución de Quilmes. ....	201
Tabla 6: Comparación de los tres mecanismos legales aplicados en la Causa Judicial para el objetivo de limpieza de márgenes según la regulación general y la implementación en la causa.....	203
Tabla 7: Régimen jurídico según posición en relación al camino de sirga en Villa 21-24.....	239
Tabla 8: Encuadre teórico y metodológico para la evaluación de política de vivienda.....	244
Tabla 9: Convenio Marco 2010 y su proceso de implementación.....	248
Tabla 10: Criterios de priorización para la definición de los destinatarios de las villas y asentamientos precarios en la CMR y su fundamentación. ....	250
Tabla 11: Cantidad de familias con necesidades de soluciones habitacionales por jurisdicción en CMR.....	252
Tabla 12: Número de familias según criterios de priorización. ....	253
Tabla 13: Cantidad de familias sobre sirga según fechas y fuentes.....	254
Tabla 14: Cantidad de familias sobre la sirga por asentamientos y jurisdicción. ....	254
Tabla 15: Entrevistados según institución de referencia u otros y tipo de actor, fecha de entrevista y referencia para citación. ....	321

### Lista de imágenes

Imagen 1: Extensión de la CMR según límites políticos.....	79
Imagen 2: Extensión de la CMR según límites hidrográficos. ....	80
Imagen 3: Límite de la Cuenca Hidrográfica, límite de los partidos y de CABA, extensión del camino de sirga. ....	81
Imagen 4: Tramos del camino de sirga en el cauce principal del río Matanza Riachuelo según el PISA (2010) .....	83
Imagen 5: Fotografías de las obras de pavimentación de las calles de Riberas del Riachuelo durante 1938 a 1941.....	89
Imagen 6: Objetivos y contenidos del PISA (2010). ....	102
Imagen 7: Episodios y eventos centrales del relato referido al anclaje del camino de sirga en las riberas del cauce principal del río Matanza Riachuelo. ....	105
Imagen 8: Fotografías de Feria La Ribera sobre “Camino La Ribera” (zona Feria La Salada), Lomas de Zamora. Vista desde Partido de La Matanza.....	111
Imagen 9: Fotografía del operativo de desalojo zona Feria la Salada. ....	111
Imagen 10: Comparación de imágenes satelitales. Antes (7-12-2010) y después (15-03-2012) de la liberación del camino de sirga en La Feria La Ribera (Feria la Salada). ....	112
Imagen 11: Extensión del camino de sirga en la causa judicial en base a distintas fuentes. ....	119
Imagen 12: El camino de sirga en zona del Barrio Nueva Esperanza. ....	120
Imagen 13: Camino de sirga en zona de Barrio Nueva Esperanza (zona ampliada). ....	120
Imagen 14: Imagen satelital con identificación del camino de sirga en el procedimiento de demarcación en villa 21-24 (CABA) en 2011. ....	123
Imagen 15: Imagen satelital con identificación del camino de sirga y sectores censales utilizados por el IVC para el procedimiento de demarcación del camino de sirga y censo en villa 21-24 en 2011.....	125
Imagen 16: Imagen satelital con identificación del camino de sirga en la villa 21-24 luego del procedimiento de demarcación y censo poblacional (2011) con línea de afectación estimada del camino de sirga a definir por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y sectores afectados. ....	126
Imagen 17: Fotografías previas y posteriores a la implementación del camino de sirga en las riberas del Riachuelo.....	128
Imagen 18: Indicador "liberación del camino de sirga".....	130
Imagen 19: Tareas de limpieza de márgenes realizadas por cooperativas en zona ribereña de villa 21-24. ....	130

Imagen 20: Plano 01 del “Proyecto Integrador del Camino de Sirga” . . . . .	134
Imagen 21: Plano 14 del "Proyecto Integrador del Camino de Sirga" . . . . .	134
Imagen 22: Fotografías de zona ribereña antes y después del procedimiento de liberación (30/09/2010) de la Arenera Jilguero y la realización de la obra “PREP AVELLANEDA”. .....	142
Imagen 23: Imágenes satelitales de zona de Arenera Pueyrredón (Avellaneda), comparación antes (06/2009) y después (12/2017) de la liberación del camino de sirga (01/03/2011). .	142
Imagen 24: Fotografías de viviendas en asentamiento el Pueblito (CABA, cercanías del Puente Alsina) visto en recorrido de Asesoría Tutelar por el Riachuelo con Prefectura Naval Argentina.....	146
Imagen 25: Las tres familias resistentes del Barrio San Francisco de Asís (Lanús) antes y después de la relocalización.....	153
Imagen 26: Fotografía histórica“1895 - Sirgadores en la rivera sur del Riachuelo” .....	188
Imagen 27: Ubicación de los Sirgaderos del Riachuelo. ....	188
Imagen 28: Imagen satelital con ubicación de la Manzana 28 bis en Villa 21-24 (CABA) y línea de 35 metros del camino de sirga.....	194
Imagen 29: Imagen satelital de Manzana 28 bis en villa 21-24 (CABA) y las líneas que la tocan (líneas de censo poblacional de 2011, camino de sirga de 35 metros y posible línea de demolición). ....	194
Imagen 30: Áreas de renovación urbana Riachuelo (en margen ribereño de CABA) reguladas por Código Urbanístico de CABA. ....	236
Imagen 31: Cobertura territorial de la política habitacional en el marco de la causa judicial en la CMR.....	261

## RESUMEN

Existe un gran interés en el estudio en torno al papel de los jueces en productividad de los conflictos, y una literatura emergente en estos temas. Sin embargo, no se ha estudiado, el papel de los mecanismos a los que acude el juez para alcanzar determinados objetivos y cómo esta intermediación puede incidir en la producción de otras consecuencias.

En ese sentido, esta investigación doctoral se focaliza en la relación entre los estilos de actuación de los jueces, las figuras jurídicas y algunos efectos de la “productividad jurídica y territorial de los conflictos urbano-ambientales.

Este objetivo general se estudia a partir de un caso instrumental, que, a pesar de su atipicidad, es ilustrativo de aspectos que no son visibles en otros casos: la implementación del mandato judicial “limpieza de márgenes” en las riberas del río Matanza Riachuelo en el marco de la causa “Mendoza” en Argentina en el período 2009-2017. Este estudio combina las teorías de la productividad social del conflicto y de los efectos del activismo judicial. Asimismo, se nutre de conceptos de la teoría y sociología jurídica, geografía legal, antropología jurídica, etnografía judicial y de estudios urbanos y ambientales.

La investigación explica cómo los distintos modos de actuación de los jueces encargados de la implementación del mandato “limpieza de márgenes” (establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación) y las figuras jurídicas (principalmente el camino de sirga), intermedian en la productividad jurídica y territorial del conflicto en las riberas del río Matanza Riachuelo. Esto se estudia, particularmente en: a) los nuevos significados de las figuras, b) la resignificación del conflicto, c) la definición del espacio ribereño y d) el diseño y ejecución de la política de vivienda.

Esta intermediación no es exclusiva, pero sí definitoria y se explica principalmente por dos elementos. El primero se refiere al estilo resignificador de uno de los jueces, quien activa la figura jurídica “camino de sirga” con argumentos ambientales para legitimar inusuales procedimientos jurídicos relacionados con: (a) la implementación de un proyecto urbano ambiental, (b) restricciones al transporte fluvial y terrestre y (c) procesos de relocalización de villas y asentamientos precarios. El segundo elemento es la dimensión espacial de la figura jurídica mencionada, en tanto se *ancla* en un concreto tiempo y territorio que toma contacto con los actores a partir de una delimitación precisa.

### Palabras clave

Productividad de los conflictos - efectos del activismo judicial - conflictos urbano-ambientales - jueces de ejecución- figuras jurídicas -

## ABSTRACT

There is a growing interest in the role of judges in the social productivity of conflicts. However, the role of instruments used by judges to achieve some objectives, has not been studied, neither how this intermediation can produce consequences.

In this sense, the doctoral research focuses on the relationship between judges' modes of performances, legal categories and some effects of urban and environmental conflict productivity (mainly territorial and juridical ones).

This central objective is analyzed in an instrumental case study, which, in spite of its atypicality, illustrates aspects that are not visible in other cases: the judicial implementation of "river banks clean-up" objective in Matanza Riachuelo river banks in the case "Mendoza" in Argentina (2009-2017). The theoretical framework combines theories from social productivity of conflict and the effects of judicial activism. Likewise, it is based on some concepts from legal theories, legal geography, legal anthropology and urban and environmental studies.

The research explains how judges in charge of the implementation of "river banks clean up" objective (established by The Argentinian Supreme Court of Justice) and legal categories (especially *camino de sirga*), intermediate in the juridical and territorial productivity of conflict in the Matanza Riachuelo river banks. It is particularly analyzed in: 1) new understandings of legal categories, 2) the resignification of the conflict; 3) the definition of the riverside space, and 4) housing policy design and implementation.

This intermediation is not exclusive but relevant and are mainly explained by two elements. The first one refers to the resignificating style of one of the judges who activates *camino de sirga* with environmental arguments in order to legitimate unusual juridical proceedings related to (i) the implementation of an urban and environmental project, (ii) transportation restrictions on the river and on the river banks (iii) processes of relocation of informal urban settlements. The second element is the spatial dimension of *camino de sirga* which is embedded in a specific time and territory that makes contact with different actors because of its precise delimitation.

### **Palabras clave**

Conflict productivity - effects of judicial activism - environmental and urban conflicts - judges - legal categories.

## INTRODUCCIÓN

¿Pueden las decisiones judiciales tener un impacto en un determinado espacio? ¿En qué medida un juez puede incidir en la regulación del orden urbano? Estas preguntas resultan provocadoras, tanto para los estudios urbanos, donde el espacio es considerado como el resultado de un proceso social de producción (Lefebvre, 1970, 1971); como para el derecho urbanístico, en donde los jueces no tienen competencias urbanísticas, sino que éstas residen en los órganos legislativos y ejecutivos (Maldonado, 2010a, 2010b; 2013).

Estas preguntas me interpelaron inicialmente en 2011 frente a resoluciones judiciales que debía analizar como parte de mi trabajo en la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), encargada del saneamiento ambiental de la Cuenca por mandato de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).

En el seguimiento del caso específico de un conflicto ambiental, advertí que lo que decidía el juez incidía - de alguna manera - en el territorio de la cuenca y especialmente en las márgenes del río. Que el espacio ribereño se convirtiera en “público” en base al pedido de un juez, o que estar adentro o afuera de un “polígono” (relacionado con una figura jurídica) no significara lo mismo en términos de derechos y obligaciones (por una decisión judicial), para mí eran pistas que me estaban diciendo algo. Pero el protagonismo (y los efectos) para mí no sólo estaban relacionados con el papel de un Juez, sino también con la aparición en escena de una figura jurídica: el camino de sirga. Esta figura del código civil, que impone una restricción en zonas linderas a cuerpos de aguas, adquiere matices particulares en las riberas del Riachuelo a partir del momento en que el juez ancla esta definición en un espacio determinado.

La revisión de diferentes perspectivas teóricas y metodológicas me permitieron identificar los ejes de lo que yo quería investigar, la actualidad del tema, y la contribución de mi tesis doctoral.

Advertí que si bien, hay un gran interés en el estudio del papel del juez en productividad de los conflictos (y específicamente urbanos y ambientales), y una literatura emergente en estos temas, no se ha estudiado, el papel de los mecanismos a los que acude el juez, para alcanzar determinados objetivos y cómo esta intermediación puede incidir en la producción de determinados efectos jurídicos y territoriales de los mencionados conflictos. Tampoco se ha estudiado, cómo los distintos modos o estilos de actuación de los jueces pueden incidir en la productividad del conflicto. Ante la advertencia de un problema no indagado, surgió la necesidad de realizar esta investigación doctoral.

Así, esas preguntas iniciales son redefinidas en el marco de la investigación doctoral y adquieren otras características: ¿cuál y cómo es la relación entre los estilos de actuación de los jueces de ejecución de sentencia y el papel de las figuras jurídicas (camino de sirga, zona crítica de

protección especial y servidumbre de paso ambiental) en términos de la productividad jurídica y territorial de los conflictos urbano-ambientales?

Pretendo responder esta pregunta a partir de un caso específico planteado como caso instrumental: la implementación del objetivo “limpieza de márgenes” en la Cuenca Matanza Riachuelo, específicamente en las riberas del cauce principal del río Matanza Riachuelo en el marco de la causa judicial “Beatriz Mendoza” en el período 2009-2017.

Siguiendo esta breve introducción se identifican los aspectos fundamentales de esta investigación doctoral.

### **Objetivos de la investigación:**

**Objetivo general:** Analizar y evaluar la relación entre los estilos de actuación de los jueces de ejecución de sentencia y el papel de las figuras jurídicas (camino de sirga, zona crítica de protección especial y servidumbre de paso ambiental) en términos de la productividad jurídica y territorial de los conflictos urbano-ambientales, en las riberas del río Matanza Riachuelo en el marco de la Causa Mendoza en el período 2009-2017.

**Objetivo específico 1:** Describir y analizar los estilos de actuación de los jueces de ejecución de sentencia a cargo de la implementación del objetivo “limpieza de márgenes” fijado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y establecer su papel en la productividad jurídica y territorial del conflicto.

**Objetivo específico 2:** Identificar y analizar los elementos de las tres figuras jurídicas activadas (camino de sirga, zona crítica de protección especial y servidumbre de paso ambiental) para entender su papel en la productividad jurídica y territorial del conflicto.

**Objetivo específico 3:** Especificar la productividad jurídica y territorial del conflicto suscitado con la implementación del objetivo “limpieza de márgenes” en las riberas del río Matanza Riachuelo en los siguientes aspectos: 1) los significados de las figuras jurídicas involucradas, 2) la resignificación del conflicto, 3) la definición del espacio ribereño y 4) el diseño y ejecución de la política habitacional para villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo.

### **Pregunta general y preguntas norteadoras de la investigación**

La *pregunta general* de la investigación es: ¿cuál y cómo es la relación entre los estilos de actuación de los jueces de ejecución de sentencia y el papel de las figuras jurídicas (camino de sirga, zona crítica de protección especial y servidumbre de paso ambiental) en términos de la productividad jurídica y territorial de los conflictos urbano-ambientales, en las riberas del río Matanza Riachuelo en el marco de la Causa Mendoza en el período 2009-2017?

A partir de esta pregunta general surgen distintas preguntas que guiarán la investigación. Entre éstas, se mencionan algunas, que no son excluyentes de otras:

- ¿A partir de qué criterios se pueden describir y analizar los estilos de actuación de los jueces involucrados? ¿Son suficientes los criterios que ofrece la literatura jurídica o es necesario proponer otros criterios? ¿Son estos criterios útiles para comprender los modos de actuación de los jueces involucrados y la manera en que inciden en la productividad del conflicto?
- ¿Qué elementos de las tres figuras jurídicas activadas en el caso, permiten entender el papel de las mismas en la productividad jurídica y territorial del conflicto? ¿Estos elementos sufrieron alguna transformación en el caso bajo estudio?
- ¿Qué efectos jurídicos y territoriales produjo el conflicto suscitado con la implementación del objetivo “limpieza de márgenes” en las riberas del río Matanza Riachuelo específicamente en torno a los significados de las figuras jurídicas involucradas, la resignificación del conflicto, la definición del espacio ribereño y el diseño y ejecución de la política habitacional para villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo?

### **Hipótesis general**

La hipótesis general de la investigación es que los diferentes estilos de actuación de los jueces de ejecución de sentencia de la Causa Mendoza a cargo de la implementación del objetivo "limpieza de márgenes" fijado por la CSJN (principalmente el primer juez), y el camino de sirga como figura jurídica, intermedian o inciden en la productividad jurídica y territorial del conflicto en las riberas del cauce principal del río Matanza Riachuelo.

En particular, esta intermediación se observa en torno a los distintos significados atribuidos a la figura jurídica, a la resignificación del conflicto, a la definición del espacio ribereño y al diseño y ejecución de la política habitacional referida a villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo.

Esta incidencia no es exclusiva pero sí definitoria y se debe principalmente a dos fenómenos.

El primer aspecto refiere al *carácter resignificador* del primer juez de ejecución, quien, al activar la figura del camino de sirga para cumplir el mandato de limpieza de márgenes impuesto por la CSJN, le asigna nuevas finalidades no reconocidas en la doctrina jurídica y jurisprudencia y con ello la transforma funcionalmente. El camino de sirga, basado en argumentos ambientales, es utilizado judicialmente para legitimar inusuales procedimientos jurídicos: soportar un proyecto

urbano ambiental, restringir el transporte fluvial comercial y terrestre, relocalizar villas y asentamientos precarios.

El segundo elemento tiene que ver con la *dimensión espacial* de dicha figura, en tanto se *ancla* en un concreto tiempo y territorio que toma contacto con los actores a partir de una delimitación precisa para, principalmente, la ejecución de un proyecto de obras. Esta connotación espacial de la figura y su anclaje no se observa con las otras dos figuras jurídicas estudiadas.

### **Justificación**

Esta tesis doctoral se **justifica** por su contribución teórica, metodológica y empírica.

En primer lugar, investigación doctoral se justifica por su **contribución teórica**, considerando que:

- a) Se indaga sobre un problema no estudiado: Hay una literatura emergente en relación al papel del juez en la productividad social de los conflictos y específicamente de conflictos urbanos y ambientales. Sin embargo, no se ha estudiado el papel de los mecanismos jurídicos a los que acude el juez para alcanzar determinados efectos, y cómo esta intermediación puede incidir en la producción de diversos efectos, principalmente en el territorio. Tampoco se ha estudiado cómo los distintos modos de actuación judicial inciden en la productividad del conflicto. La investigación doctoral indaga sobre este problema que se presenta como novedoso.
- b) Se diseña un marco teórico novedoso. Se propone y diseña un marco teórico novedoso que permite entender cómo intermedian los jueces de ejecución y las figuras jurídicas en la productividad jurídico y territorial de un conflicto urbano-ambiental específico. Para ello, se combinan perspectivas de la teoría, sociología y filosofía jurídica, geografía legal, antropología jurídica, y estudios urbanos y ambientales. A fin de evaluar esta intermediación:
  - Se proponen dimensiones de análisis de las figuras jurídicas que permiten evaluar su permanencia o transformación funcional.
  - Se proponen criterios novedosos para la caracterización de estilos de jueces en la fase de cumplimiento de sentencias y específicamente en casos estructurales y conflictos urbano-ambientales.

En segundo lugar, la tesis doctoral realiza una **contribución metodológica**, considerando:

- a) El rediseño y desarrollo de una metodología para narrar un caso judicial con la utilización de mecanismos legales que producen efectos y legitiman procedimientos. Por un lado, utilizo una metodología ya elaborada. Me baso en la propuesta metodológica de Merlinsky (2013c) sobre estudios de caso, basada en los trabajos de Ragin y Becker (1992) y Abbott (1992) para la identificación de antecedentes, episodio central y episodios relacionados y contemporáneos. Pero, para el análisis de episodios posteriores, y en especial para el

desarrollo argumental, tomo el concepto de la cuestión ambiental como fuente de legitimación y de argumentación de los conflictos, desarrollada por Leite Lopes (2006). En base a esto, desarrollo el argumento del camino de sirga como mecanismo legal basado en argumentos ambientales, que permite legitimar determinados procedimientos (eventos posteriores). A partir de estos conceptos teóricos propongo una metodología específica para el análisis de eventos posteriores, considerando que los mismos son procedimientos legitimados a partir del episodio central.

En tercer y último lugar, la tesis doctoral realiza una *contribución empírica* que aporta datos que pueden servir para otras investigaciones.

La investigación doctoral, contiene un detalle pormenorizado de la implementación judicial del camino de sirga en la Causa Mendoza, producto de un profundo análisis de extensos y diversos expedientes judiciales, cuyas fojas sería incapaz de contar. Esto importa el estudio de resoluciones judiciales, antecedentes, presentaciones de distintos actores, audiencias judiciales, actas de recorridas, traducidas en un sin fin de folios en expedientes judiciales segmentados en temáticas formales, pero que están vinculadas a pesar de esto. Por ello, desentrañar y contar la historia de la implementación del camino de sirga importa trascender estos expedientes, y tomar decisiones para producir un relato que tenga sentido y un hilo conductor. Ese hilo conductor, es el camino de sirga, los argumentos que fundamentaron su implementación y los procedimientos que legitimó la utilización de esta figura.

### **Estructura de la tesis**

La tesis se estructura en tres partes las que contienen diversos capítulos.

La **Parte I** se titula “*Jueces, figuras jurídicas y conflictos sociales: teorías y métodos*” y contiene dos capítulos. El **capítulo 1** comprende una revisión del estado del arte, identificando las distintas perspectivas teóricas y metodológicas que han estudiado algunas de las variables de análisis de la tesis (perspectivas predominantemente jurídicas, antropológicas, de la geografía legal, y estudios urbanos y ambientales). El **capítulo 2** contiene la presentación del marco teórico y metodológico, detallando los conceptos principales de la tesis, las principales perspectivas teóricas y el diseño metodológico que delimita el estudio de caso e identifica las fuentes y técnicas de análisis.

**La Parte II**, se denomina “*Figuras jurídicas con argumentos ambientales para legitimar procedimientos jurídicos: el caso de la implementación judicial del mandato “limpieza de márgenes” en las riberas del río Matanza Riachuelo en el marco de la causa Mendoza*”. Esta parte se centra en el estudio de caso, presentado en dos capítulos que van de lo general a lo particular. Así, el **capítulo 3** contiene una breve caracterización de la Cuenca Matanza Riachuelo (y especialmente las riberas del cauce principal del río) y de causa judicial Mendoza y el **capítulo**

**4** comprende la presentación del estudio de caso específico: el anclaje de camino de sirga en las riberas del río Matanza Riachuelo, a partir de una narrativa específica.

**La Parte III** se titula “*la intermediación de los jueces de ejecución y las figuras jurídicas en la productividad jurídica y territorial del conflicto en las riberas del río Matanza Riachuelo*”. Esta parte final es el corazón de la tesis, pues aquí se presenta un análisis teórico de manera indisoluble con los datos empíricos del caso de estudio. A partir del estudio de caso instrumental, se plantean preguntas más generales y específicas sobre los jueces (criterios de caracterización de los modos de actuación) - **Capítulo 5** - las figuras jurídicas (análisis de los elementos jurídicos y de su variación) - **Capítulo 6** - y algunos efectos jurídicos y territoriales del conflicto (significados de las figuras, significación del conflicto, definición del espacio, diseño y ejecución de la política de vivienda) - **Capítulo 7**. Esta última parte de la tesis finaliza con el **Capítulo 8** que contiene las consideraciones finales de la investigación doctoral, pretendiendo a partir del estudio de casos instrumental, responder preguntas más generales sobre la *relación* entre los modos de actuación de los jueces, las figuras jurídicas y algunos efectos del conflicto.

**PARTE I**  
**JUECES, FIGURAS JURÍDICAS Y CONFLICTOS SOCIALES: TEORÍAS Y**  
**MÉTODOS**

## CAPÍTULO 1

### Jueces, figuras jurídicas y conflictos sociales desde distintos lentes.

#### 1. Introducción

El objetivo de este capítulo es presentar los ejes temáticos de la investigación; los aspectos metodológicos y teóricos utilizados en las diferentes líneas de investigación y la actualidad del tema<sup>3</sup>.

Los *ejes temáticos de la investigación* se vinculan con los jueces de ejecución, las figuras jurídicas y los efectos de determinados tipos de conflictos de manera relacional. Es decir, lo que me interesa ver es qué líneas de investigación han abordado hasta ahora la relación entre jueces de ejecución, figuras jurídicas y efectos de los conflictos. De cada uno de estos ejes, me interesan los siguientes aspectos:

- En cuanto a los jueces de ejecución me interesa describir y analizar sus estilos de actuación y establecer el papel que desempeñan en la productividad del conflicto. Por ello voy a analizar algunos criterios que permiten caracterizar estilos judiciales y comprender la manera en que toman sus decisiones. En el caso bajo estudio, el foco está puesto en los jueces de ejecución de la causa “Mendoza” vinculados a implementación del mandato “limpieza de márgenes” en el período 2009-2017: Juez Armella y Juez Rodríguez.
- En cuanto a las figuras jurídicas, las considero como parte de un sistema jurídico, por lo que, para entender su papel, es necesario hacer consideraciones sobre la concepción del derecho. En el caso bajo estudio, las figuras analizadas son tres: el camino de sirga, la servidumbre de paso ambiental y la zona crítica de protección especial.
- En cuanto a los conflictos, me focalizo en determinados conflictos: urbanos ambientales judicializados. Pero el análisis no está puesto en la génesis, ni en el desarrollo del conflicto, sino en lo que producen. En el caso específico, me interesa la productividad jurídica y territorial del conflicto suscitado por la implementación del camino de sirga en las riberas del río Matanza Riachuelo.

También es necesario *identificar las diferentes líneas de investigación* que se relacionan con los ejes temáticos mencionados y que resultan relevantes para las discusiones en torno a las preguntas de investigación planteadas. Considero que estas líneas son las siguientes:

- Teorías del derecho contemporáneas (principalmente norteamericana)

---

<sup>3</sup> Se siguieron aspectos metodológicos de Sautu et al (2005) y Sautu (2009), Hernández Sampieri (2017).

- El neoconstitucionalismo y la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)
- Estudios urbanos y ambientales
- Aproximaciones antropológicas de la práctica judicial.
- Etnografía judicial
- La espacialidad en la práctica judicial en la geografía jurídica.

La revisión del estado del arte permite advertir que, en términos generales, no hay una línea de investigación que esté estudiando de manera relacionada los ejes temáticos de esta propuesta, es decir, los estilos de actuación de los jueces y el papel de las figuras jurídicas en la productividad jurídica y territorial de los conflictos urbano-ambientales, desde las distintas perspectivas que pretendo estudiar aquí.

Las diversas líneas analizadas, sí permiten ver que por lo menos dos de estos tres temas están siendo estudiados -desde una diversidad de enfoques teóricos y metodológicos - y que son de gran actualidad: el papel de los jueces y la productividad de los conflictos urbano-ambientales. Pero las líneas de investigación no analizan la intermediación de las figuras jurídicas en la productividad de dichos conflictos.

A continuación, presentaré una revisión del estado del arte que contiene un detalle de las principales líneas de investigación y perspectivas teóricas. Al revisar cada una de estas perspectivas haré referencia específica a mi investigación doctoral, para entender qué puntos de contactos hay con ellas. Esto me permitirá presentar más sintéticamente el marco teórico de la tesis (capítulo 2), considerando que las discusiones teóricas ya se encuentran mencionadas en la revisión del estado del arte.

## **2. Distintas perspectivas**

### **2.1. Teoría del derecho contemporánea**

Las preguntas sobre el papel de los jueces y de las figuras jurídicas están vinculadas con dos grandes interrogantes que se han planteado en la teoría del derecho contemporánea (principalmente norteamericana). Éstas tienen que ver con la concepción del derecho y la forma cómo deciden los jueces, lo que se denomina adjudicación judicial.

Tal como sintetiza Rodríguez (1999), “la teoría del derecho contemporánea, concebida como una indagación acerca de la práctica jurídica - y en especial acerca de la adjudicación o aplicación del derecho por parte de los jueces en casos concretos - gira en torno a dos preguntas inquietantes y siempre recurrentes. De una parte, ¿los sistemas jurídicos son internamente coherentes o incoherentes?; y, de otra, ¿los jueces son aplicadores neutrales de normas jurídicas o creadores de

derecho inspirados en razones políticas y morales?” (p.19). Estos interrogantes van acompañados de otros: ¿cómo deben ser los ordenamientos jurídicos? Y ¿cómo deben aplicar los jueces el derecho? (Rodríguez, 1999).

Mientras que el primer interrogante apunta a la discusión sobre la existencia o inexistencia de lagunas, contradicciones, e indeterminaciones en los ordenamientos jurídicos, el segundo alude a la aplicación de las normas, particularmente a través de decisiones judiciales, explica Rodríguez (1999).

En el contexto anglosajón, las preguntas señaladas han dado lugar a una clara división entre los teóricos del derecho (Rodríguez, 1999). Así, para Kennedy (1997 citado por Rodríguez), la evolución de la teoría jurídica anglosajona en el siglo XX puede ser entendida como la perpetua confrontación entre, de un lado, una serie de propuestas muy diversas que intentan demostrar la coherencia interna del derecho y la neutralidad de la aplicación judicial del mismo y, de otro lado, un conjunto de aproximaciones críticas que pretenden subrayar la radical indeterminación del derecho y el carácter ideológico y político de la adjudicación. Se trata, del debate entre teorías constructivistas o reconstructivistas y teorías críticas.

Es importante resaltar que la lista de referentes de las mencionadas corrientes es muy variada. Siguiendo la revisión de esta literatura que hace Rodríguez (1999) y la literatura específica mencionada, destaco algunos aspectos que resultan relevantes.

Las teorías constructivistas y reconstructivas tienen en común el rechazo al proyecto crítico. Sin embargo, las mismas utilizan criterios de construcción claramente diferentes, lo que lleva incluso a rechazarse mutuamente. Como expositores de estas teorías, se puede mencionar a Hart, Dworkin, Posner, Fiss, Altam, entre otros. Entre ellos, hay divergencia en relación a los criterios que aseguran la coherencia del derecho y la neutralidad de la adjudicación. Para Posner (1989) el criterio de coherencia del derecho y la adjudicación es la eficiencia. Para Hart (1992), dicha coherencia está garantizada en la mayoría de las disputas jurídicas (casos fáciles) gracias a que en este tipo de caso las normas aplicables pueden ser identificadas e interpretadas de forma unívoca. Para Dworkin (1977), el derecho y la adjudicación son coherentes en tanto responden a “la moralidad política presupuesta por las normas e instituciones de la comunidad donde operan”. Para Dworkin, por ejemplo, siempre existe una respuesta correcta en el derecho, a pesar de la ambigüedad y de las contradicciones que pueden existir en el ordenamiento jurídico, porque los jueces tienen la obligación de encontrar la mejor interpretación posible de la práctica jurídica existente (Dworkin, 1997, citado en Molina Ochoa, 2015). Según Dworkin (1977), los jueces sólo deben decidir en base a las reglas y a los principios jurídicos en sentido estricto, descartando los argumentos de conveniencia política (tarea que corresponden a los legisladores). En ese sentido se garantiza la neutralidad de la adjudicación judicial.

Por otro lado, las teorías críticas del derecho, sostienen que el sistema jurídico es internamente incoherente e incompleto, un conjunto de normas jurídicas con textura abierta e indeterminada. Desde esta óptica es posible reconocer lagunas, contradicciones e indeterminaciones jurídicas. Esto insta al juez a elegir interpretaciones alternativas y permite hablar de subjetividad en la adjudicación. Según estas teorías, en las decisiones judiciales inciden elementos extra jurídicos de carácter ideológico y político. El rol del juez no se limita a aplicar normas jurídicas, sino que crea derecho con sus decisiones judiciales. Estas teorías críticas reconocen su génesis en el realismo jurídico (Holmes, Cohen, Llewellyn, Hale, Frank, entre otros) hace más de un siglo y su desarrollo con los estudios críticos del derecho a partir de 1970 aproximadamente.

Hay dos afirmaciones que resultan centrales en el realismo jurídico norteamericano. Por un lado, que el derecho es indeterminado. Con ellos sus expositores querían decir dos cosas: Primero que el derecho era racionalmente indeterminado, en el sentido de que la clase de razones disponibles no justifican una única decisión, y segundo, que el derecho era casual o explicativamente indeterminado, en el sentido de que las razones jurídicas no son suficientes para explicar por qué los jueces deciden en la forma en que lo hacen (Leiter, 2015). Por otro lado, y como consecuencia de la indeterminación del derecho, al decidir los casos, los jueces responden primariamente a los estímulos de los hechos del caso, en vez de responder a las razones y reglas jurídicas (Leiter, 2015). Esta es la afirmación central del realismo jurídico.

La obra fundacional del realismo jurídico es de Holmes, quien sostiene que los procesos judiciales son “campos de batalla” en los que “la sentencia no puede más que plasmar la preferencia de un juez o una corte en un lugar y momento determinado” (Holmes, 1987). Con base a esta concepción del derecho y la adjudicación, tal como apunta Rodríguez (1999), los teóricos realistas posteriores, desarrollaron en el ámbito del derecho privado, una crítica contra la dogmática y la teoría jurídica dominantes que insistían en la separación clara entre la creación del derecho (competencia del legislador) y la aplicación del mismo (competencia del juez). Así, en la perspectiva realista, la adjudicación es un escenario al que se extienden los conflictos sociales y políticos entre personas y grupos opuestos, cuya solución es una creación del juez, antes que el resultado de la aplicación deductiva de las normas jurídicas (Rodríguez, 1999).

Con base en estas teorías realistas, se comenzó a formar principalmente en el medio anglosajón, especialmente en Estados Unidos, una pluralidad de corrientes críticas, que a partir de los años setenta, heredaron del realismo la actitud escéptica frente al derecho y la adjudicación y la han completado, con frecuencia con una denuncia contra el papel de éstos en la conservación de las desigualdades sociales (Rodríguez, 1999).

Los Critical Legal Studies o Estudios Críticos del Derecho (CLS)<sup>4</sup>, surgieron en los años setenta como un movimiento en el escenario de la teoría jurídica norteamericana. Su denominación permite entender las características esenciales de los CLS. No se trata de una teoría jurídica sistemática, sino de un conjunto de estudios, de distintos autores, que piensan de manera diferente sobre distintos temas. No obstante, los “Crits” reconocen intereses y tesis académicas en común (Minow, 1986)

Del realismo jurídico los CLS retomaron la tesis de la indeterminación del derecho, para desmontar el mito de la determinación de las decisiones judiciales con dos objetivos, tal como sostiene Molina Ochoa (2015): analizar y reconstruir críticamente las perspectivas políticas de los jueces y diseñar estrategias políticas de litigio.

La decisión judicial está entre los temas más relevantes de los CLS. Frente a las teorías de la neutralidad judicial y la coherencia del derecho defendida por los teóricos constructivistas, los CLS conciben al derecho como un sistema jurídico con contradicciones, lagunas, e indeterminaciones, y sostienen que el juez no es neutral.

Es Duncan Kennedy, sin dudas, quien ha hecho una fuerte crítica a la teoría de la neutralidad judicial. Para Kennedy (1997), el juez es un actor ideológico. El autor propone dos formas para probar la incidencia de la ideología en las decisiones judiciales. Por un lado, la lectura crítica de los fallos y, por otro lado, la presencia de argumentos no deductivos en los discursos jurídicos de los jueces. Este aspecto es relevante, porque ofrece una herramienta de análisis de la interpretación de los fallos y también permite “demoler” la creencia de que los jueces sólo deciden en base a reglas y principios jurídicos en sentido estricto (tal como lo sostiene Dworkin).<sup>5</sup>

La tesis doctoral pretende vincular estas dos grandes preguntas planteadas por la teoría jurídica norteamericana, con determinados efectos producidos en el campo de los conflictos urbano-ambientales. El desarrollo de la investigación y específicamente el estudio de caso, va a ser analizado concibiendo al derecho como ambiguo, con indeterminaciones y contradicciones, y a los

---

<sup>4</sup> Son críticos en dos sentidos, tal como explica Kennedy (1997), por un lado, atacan el statu quo social y cultural y por el otro hacen crítica interna de textos y prácticas jurídicas. Se trata de una crítica en el sentido sociopolítico y cultural, como en el sentido metodológico (Rodríguez, 1999). Finalmente, la crítica apunta al interior del derecho, lo que llevó a criticar fuertemente a la educación jurídica.

<sup>5</sup> En estas dos grandes líneas del pensamiento jurídico, distintos autores han pretendido caracterizar a los jueces. Esta caracterización está relacionada claramente con la forma en cómo se concibe el derecho y la adjudicación judicial (objetiva u subjetiva). A modo de ejemplo, Dworkin sostiene la coherencia del sistema jurídico y la neutralidad judicial, y habla del Juez Hércules. El juez se puede alejar de la letra expresa de la ley porque no se está respetando el derecho que se ha reconocido, en otros términos, darle una interpretación a la letra de la ley acorde con el sistema jurídico; este es el modelo que se denomina del juez Hércules, quien es capaz de solucionar los casos difíciles y encontrar respuestas correctas para todos los problemas (Guzmán Jiménez, 2017). En cambio, Kennedy, defensor de la adjudicación judicial subjetiva, trata a profundidad cómo los jueces experimentan a la vez restricción y libertad en el momento de decidir. De allí que distingue a tres tipos de jueces: restringidos, mediador y bipolar.

jueces como actores que no deciden de manera neutral, sino en base a elementos extra-jurídicos. De esa manera el enfoque es más cercano al realismo jurídico y a los estudios críticos del derecho.

## **2.2. Neoconstitucionalismo y la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.**

Existe una importante literatura jurídica desarrollada principalmente en áreas de derecho constitucional, filosofía jurídica y teoría jurídica, que en las últimas décadas se ha concentrado en el estudio de la práctica judicial desde una perspectiva de derechos humanos (principalmente en DESC) y de eficacia del derecho.

Se trata de un nuevo discurso jurídico que, entre otras cosas “reivindica la importancia de la actividad jurisdiccional no sólo en la solución de los conflictos que son llevados a los tribunales sino en la capacidad de éstos para impulsar los proyectos de cambio social que se han plasmado en las constituciones y en ciertas leyes” (Azuela, 2014, p. 10).

Es lo que se llama “el neoconstitucionalismo” que tomó fuerza desde los años noventa y que representa un giro en los estudios del derecho dominado por la versión del positivismo jurídico que les otorgaba la excusa ideal para no pronunciarse acerca de fenómenos extrajurídicos (López Medina, 2004, citado en Azuela, 2014). Es una nueva versión del derecho público en la que los derechos fundamentales son colocados en el centro del análisis y se convierten en un fundamento axiológico explícito de la reflexión jurídica en su conjunto (Carbonell, 2007, citado en Azuela, 2014).

El neoconstitucionalismo plantea preguntas relevantes en torno al rol del derecho y al papel que el juez debe desempeñar. Este giro permite hacer frente a lo que Levinson (1999) llama “esencialismo de los derechos”, donde el juez sólo debía verificar si un derecho o varios derechos han sido vulnerados. Desde esta nueva perspectiva, el juez va más allá, fijando remedios ante la violación de los derechos y leyes (Levinson 1999). Por ello, el foco está puesto en la eficacia del derecho. Dentro de este paradigma de los derechos fundamentales (Azuela, 2014) algunos autores le dan más peso a los derechos económicos, sociales y culturales que a otros.

Tal como explica Rodríguez Garavito (2014) y Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010) la literatura académica de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, se ha multiplicado en proporción a las sentencias activistas, tanto en América Latina como en otros países. Según los autores dos enfoques han dominado el análisis académico. En primer lugar, algunas de las principales contribuciones se han concentrado en darle fundamento teórico a la exigibilidad judicial de los DESC a la luz de las exigencias de la teoría democrática y la realidad de las sociedades caracterizadas por profundas desigualdades económicas y políticas (Arango, 2005; Bilchitz, 2007; Gargarella, 2007). En segundo lugar, hay obras académicas que se han

ocupado de analizar el problema desde la perspectiva de la doctrina de derechos humanos, lo que les ha proporcionado, una mayor precisión acerca de los estándares judiciales cuyo propósito es defender la efectividad de los DESC y, han impulsado su uso por órganos judiciales y los organismos de supervisión, tanto en la esfera nacional como internacional (Abramovich & Courtis, 2002, Abramovich *et al.*, 2003; Abramovich & Pautassi, 2008, 2009; Cohre, 2003; Coomans, 2006; Langford, 2008).

Los mencionados autores indican que esta literatura académica de justiciabilidad de los DESC ha prestado atención casi exclusiva a la fase de elaboración de las sentencias creando un punto ciego para el análisis y la práctica: la fase de cumplimiento de las sentencias. Por esa razón, no ha habido estudios sistemáticos sobre el destino de las decisiones activistas después de que estas se hayan aprobado (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010).

En los últimos años, ha surgido un creciente interés por el estudio en la fase de implementación de las sentencias, analizando el cumplimiento de las órdenes judiciales y en qué medida éstas han contribuido a la realización de los DESC.

En América Latina, hay diversos estudios sobre estos temas, que indagan sobre los efectos de esas sentencias con análisis jurisprudencial de diversas sentencias o de casos específicos (muchos de ellos vinculados a casos estructurales). En Argentina las causas “Verbitsky” y “Mendoza” falladas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina ha generado una amplia literatura (Puga, 2008 y 2012, Abramovich y Pautassi, 2008; Bergallo, 2005 y 2014; CELS, 2008; Courtis, 2005; Filippini, 2007; Fairstein *et al.*, 2010; MPD, 2014, Delamata *et al.*, 2016; Merlinsky, 2013d). En Colombia los casos de la Corte Constitucional colombiana sobre “estado de cosas inconstitucional” (sentencia T-025 de 2004) ha estado en el centro del análisis (Rodríguez Garavito, 2010, 2011a, 2011b, 2014 y Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010)<sup>6</sup>.

También se destaca un trabajo coordinado por Gauri y Brinks (2008) sobre la ejecución de fallos sobre derechos sociales en Brasil, India, Sudáfrica, Nigeria e Indonesia. Asimismo, debe mencionarse distintos trabajos sobre el impacto de la jurisprudencia africana en políticas públicas vinculadas a la efectividad de los derechos económicos sociales y culturales y particularmente relacionados con temas urbanos. Entre ellos merecen ser mencionados los trabajos de SERI (2013),

---

<sup>6</sup> Entre los primeros, podría ubicarse los trabajos de Saffón y García-Villegas (2011) y García-Villegas sobre modelos constitucionales y derechos sociales. En ambos trabajos se hace una caracterización de los modelos constitucionales (preservacionistas y aspiracionales). En el estudio de Saffón y García Villegas (2011) se vinculan los modelos constitucionales con el rol de los jueces en la protección de los derechos y los efectos de las sentencias para producir el cambio social. Así se evalúa el activismo judicial considerando el modelo constitucional. En el estudio de García Villegas, hay una caracterizan el constitucionalismo aspiracional, como aquel que procura la transformación social, la eficacia fáctica de las normas, no sólo jurídica, pero identifica las limitaciones del mismo.

Coggin y Pieterse (2012), Pieterse (2006, 2014, 2017), Dugard (2014) con un fuerte trabajo empírico.

De estos trabajos, considero que dos de ellos se destacan en su aporte teórico y metodológico para la evaluación del impacto de los fallos y para la comprensión del papel del juez en dichos efectos.

Uno de ellos es el libro “Cortes y cambio Social “de Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010). En este libro, se analiza el impacto de la sentencia de la Corte Constitucional Colombiana sobre desplazamiento forzado. Desde el punto de vista teórico el libro aporta una revisión del estado del arte en relación al activismo judicial y los derechos humanos. Pero el énfasis está puesto en los distintos estudios sociojurídicos internacionales que han indagado el impacto de grandes fallos del activismo judicial en distintos asuntos (McCann 1994, Rosenberg 1991, 2008; Klarman 2007, Feeley & Rubin, 1998<sup>7</sup>, Epp 1998). La pregunta más recurrente y controvertida de esta literatura, tal como la sintetizan Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010), es ¿cómo evaluar el impacto de una decisión judicial?, en términos más amplios, ¿cómo determinar los efectos de la judicialización de problemas sociales? La respuesta a esta pregunta es diversa de acuerdo a la postura adoptada en cuanto a los tipos de efectos que se privilegian. Por un lado, la postura neorrealista considera sólo deben considerarse los efectos instrumentales y directos de los fallos. Por otro lado, la postura constructivista incluye también los efectos simbólicos e indirectos.

A continuación, presento una síntesis de estos dos marcos teóricos, a partir de sus principales expositores.

*Tabla 1: Marcos teóricos de estudios sociojurídicos sobre impacto de los fallos en casos estructurales*

Perspectivas teóricas	Neorrealismo	Constructivismo
Principales expositores	Rosenberg sobre efectos de los fallos sobre segregación social en las escuelas, establecimientos públicos y otros espacios (1991); despenalización del aborto en Estados Unidos y derechos de las parejas del mismo sexo (2008).	McCann (1994) sobre desigualdad de género en el mercado laboral en Estados Unidos.

<sup>7</sup> En el libro *Judicial Policy Making and the Modern State: How the Courts Reformed America's Prisons*, Feeley & Rubin, estudian 5 casos de reformas del sistema penitenciario a partir de decisiones judiciales (Arkansas y Texas sistema penitenciario, Colorado State Penitentiary, the Santa Clara County Jails, y the United States Penitentiary in Marion, Illinois).

¿Cómo evaluar los efectos de las sentencias?	Según los efectos directos e instrumentales.	También efectos simbólicos e indirectos.
Concepción del derecho	Concepción positivista del derecho: conjunto de normas coercitivas cuyo cumplimiento modifica la conducta humana.	Conjunto de normas y símbolos que modifican y son modificados por las relaciones sociales. (McCann 1994:290)
Concepción de las ciencias sociales	Conocimiento sobre el comportamiento externo observable.	Conocimiento de la conducta humana y los marcos culturales que le dan sentido (McCann 1994:290)
Metodología	Cuantitativa (indicadores)	Cuantitativa y cualitativa: importancia de las entrevistas.

Fuente: Adaptado de Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010).

Para aclarar y marcar el contraste entre estas dos visiones, Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010) en base a trabajos anteriores de los autores mencionados y también de la distinción de efectos simbólicos e instrumentales de García Villegas (1993), presentan una tipología de efectos que se consideran:

- Efectos indirectos: comprende toda clase de consecuencias que, sin estar estipuladas en las órdenes judiciales, se derivan de la sentencia y afecta no sólo a los actores del caso, sino a cualquier otro actor social.
- Efectos directos: comprenden conductas ordenadas por el fallo y afectan a los actores del caso, ya sean litigantes, los beneficiarios o los destinatarios de las órdenes.
- Efectos instrumentales: implican cambios materiales en la conducta de individuos o grupos.
- Efectos simbólicos: consisten en cambios en las ideas, las percepciones y los imaginarios sociales sobre el tema objeto del litigio. En términos sociológicos, implican cambios culturales o ideológicos en relación con el problema del caso.

En base a una clasificación de efectos, se analiza el impacto de la sentencia combinando claramente el marco teórico y empírico en un estudio de casos donde se analiza los efectos de la decisión T-025 de 2004 de la Corte Constitucional en la que se examinó en detalle la ejecución durante seis años las decisiones contenidas en la sentencia. Se identificaron distintos efectos que fueron denominados como: efecto creador, efecto desbloqueo institucional, efectos coordinador, efecto deliberativo, efecto de política pública y efecto social. El estudio empírico muestra la profundidad

y seriedad de esta investigación que constituye un indudable aporte a los estudios sobre el impacto de los fallos.

Otro trabajo que vale la pena destacar es el de Mariela Puga (2012) en su libro “Litigio y cambio social en Argentina y Colombia”. En dicho trabajo plantea una pregunta genérica si el derecho latinoamericano y sus cortes constitucionales pueden, o no, promover el cambio social pretendido por la izquierda concertadora. Teóricamente Puga se apoya en dos autores latinoamericanos contemporáneos: el colombiano Mauricio García Villegas (1989 y 2001) y el argentino Alberto Binder (2007)<sup>8</sup>, los que han prestado especial atención a los rasgos salientes del escenario legal latinoamericano, y lo han hecho desde una perspectiva sociojurídica que reconoce la influencia de dos científicos sociales críticos de particular relevancia en nuestro tiempo: Boaventura de Sousa Santos y Pierre Bourdieu. Desde este marco teórico inicial, Puga pretende evaluar la intervención judicial en el campo social, presentando una categorización inteligible, con fines analíticos, de los criterios con los que usualmente se evalúa el impacto del litigio en el conflicto público. Así, en la segunda parte realiza una observación crítica de tres casos judiciales concretos. Dos de ellos se litigan ante Corte Suprema Argentina, los casos “Mendoza” (sobre contaminación de la cuenca Matanza Riachuelo) y Verbistky (sobre hacinamiento en las cárceles) y uno ante la Corte Constitucional Colombiana, la sentencia T-024 (sobre desplazamiento forzado por el conflicto armado).

Este trabajo tiene dos aspectos muy destacables. Por un lado, la discusión teórica sobre el impacto de los fallos la realiza desde la sociología jurídica latinoamericana. Esta línea de estudios y debates socio jurídicos se diferencian del debate propuesto por la sociología jurídica norteamericana que siguen el trabajo de Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010) y otros similares de los autores. Por otro lado, los debates y conclusiones que plantea estas líneas teóricas conducen a Puga a realizar un interesante aporte sobre los criterios de evaluación del impacto de los fallos, los que se sintetizan a continuación.

*Tabla 2: Criterios para evaluar el impacto de los fallos.*

---

<sup>8</sup> Las referencias de Puga son: 1) Binder, Alberto 2007 “La cultura jurídica, entre la innovación y la tradición”; 2) García Villegas, M. (1989). El derecho como instrumento de cambio social” en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 86. Universidad Pontificia Bolivariana. 3)García Villegas, M. (ed.) (2001a) Sociología jurídica. Unibiblos. 4) García Villegas, M. (2001b). Notas preliminares para la caracterización de la democracia en América Latina.

Criterios para evaluar el impacto de los jueces	Función cognitiva-reguladora	Función simbólica
Definición	Esta evaluación se concentra en analizar el contenido práctico del mandato	Esta evaluación se concentra en analizar la función simbólica en las representaciones sociales, ya sean morales o políticas.
Principales criterios	<p>a) Qué y cómo hacerlo: el mandato judicial es una regulación completa y detallada (todas las conductas necesarias para modificar el status quo injusto), es decir dice qué y cómo hacerlo. Los jueces deciden en detalle cómo debe ser la nueva política pública o la nueva institución.</p> <p>b) Qué hacer de alguna manera: el mandato judicial contiene un marco genérico acerca de qué debe hacerse o hacia dónde debe irse. Los jueces ordenan que la transformación se lleve adelante sin especificar cómo o bien especificando algunos principios marco del procedimiento de diseño e implementación institucional o política requerida.</p> <p>c) Quién debe decidir qué y cómo: el mandato judicial indica quiénes son los que deben decidir. Los jueces establecen quienes son los que deben decidir cómo transformar.</p>	<p>a) En el debate público. Se observa el impacto o incidencia de la intervención judicial en el debate público o en la formación de la agenda pública a partir de ese debate.</p> <p>b) En el campo jurídico: Se observa el impacto de la intervención judicial en el mismo campo jurídico. Mira cualitativamente sus <i>ripple effects</i> (Siri Golpeen, 2006:41) o los oleajes de la causa, es decir examina si ha llevado a cambios en las leyes, regulaciones y políticas, o si ha cambiado el patrón de decisión de las cortes inferiores, o las normas aplicadas por otras instituciones.</p> <p>c) En el campo político estatal. Impacto de las decisiones judiciales en las decisiones políticas del Estado, en la agenda pública.</p> <p>d) En el campo político no estatal: se valoran los efectos en las representaciones sociales de la realidad, más allá de los órganos del estado.</p>

Puga distingue dos tipos de criterios: los que dependen del contenido práctico del mandato y los que dependen del valor simbólico del mismo. La primera idea tiende a evaluar la función cognitiva-reguladora de una intervención judicial en los asuntos públicos y por tanto se concentra en analizar el contenido práctico del mandato del juez. La segunda, evalúa su función simbólica en las representaciones sociales, ya sean morales o políticas.

La presente investigación doctoral sigue la misma línea de estudios de los efectos de las sentencias, concentrándose en qué pasa luego de una decisión judicial y qué tipos de efectos se producen. Pero, la particularidad de la investigación radica en vincular el papel que el juez desempeña (y su estilo judicial) y la intermediación de una figura jurídica con algunos efectos que se producen. Es decir, no se concentra en el estudio de los efectos producidos por la sentencia, sino en la forma en que intermedia el juez y las figuras jurídicas a las que apela. Para caracterizar el estilo de los jueces, me apoyaré en algunos conceptos de Puga (2012). Asimismo, la clasificación de efectos realizada por Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010) me permitirá especificar los efectos del conflicto.

## **2.3. Los conflictos en los estudios ambientales y urbanos**

### ***2.3.1. Los conflictos ambientales desde la ecología política latinoamericana y otros estudios ambientales***

Los conflictos ambientales son uno de los tópicos de la ecología política<sup>9</sup> latinoamericana, la que constituye uno de los más fecundos ejes de problematización de la justicia socio-espacial, una crítica radical al extractivismo y un fuerte cuestionamiento al enfoque conservacionista (Salamanca & Astudillo, 2016). Entre los autores que pueden ubicarse en la ecología política latinoamericana, se puede mencionar a Alimonda, Leff, Martínez Alier, Acsehrad, entre otros.

Desde la ecología política y desde otros estudios ambientales interdisciplinarios, se han estudiado a los conflictos ambientales abordando distintos temas. La literatura es variada y con énfasis en distintos aspectos, la que se podría dividir en dos grandes grupos de temáticas. Por un lado, hay una amplia bibliografía que caracteriza y conceptualiza los conflictos y por otro, una amplia literatura sobre estudios de casos específicos.

Entre los primeros, podría ubicarse los siguientes tópicos:

- Explicaciones sobre las causas de los conflictos y sus tendencias a la multiplicación y ambientalización de los conflictos (Sabatini, 1997, Merlinsky, 2006, 2013b). Dentro de

---

<sup>9</sup> La ecología política se forja en la deconstrucción de estos dos paradigmas: frente a la “normalidad” de la economía y de la economía política emergen el eco-marxismo y la economía ecológica; la ecología política se sitúa en sus márgenes, enfocándose hacia los conflictos de distribución ecológica que no pueden ser absorbidos, dirimidos y resueltos por la economía ecológica (Martínez-Alier, 1995).

éstos, algunos se focalizan en causas vinculadas más a modelos capitalistas de apropiación ecológica y de extractivismo (Alimonda, 2011, Svampa & Viale, 2014, Svampa 2013, 2019 Svampa & Viale 2013 y Vallejo 2010). En ese sentido expresa Leff (2001), los conflictos no son sólo conflictos por los derechos y condiciones de acceso a los recursos, sino conflictos sobre impactos causados por la imposición de modelos de apropiación ecológicamente inapropiados y ajenos a los pobladores locales; son conflictos entre modos alternativos de apropiación de la naturaleza.

- La vinculación de estas luchas, conflictos, o movimientos con la justicia ambiental o socio ambiental (Leff, 2001, 2004; Martínez Alier, 2002 y 2008; Acselrad, 2004a, 2004b, 2004c; Acselrad *et. al*, 2004, Carruthers, 2008; Acselrad, 2010; Berger, 2012; Renfrew, 2011; Merlinsky, 2009, 2013d).
- Conceptualización general y caracterización de los conflictos ambientales (Martínez Alier, 2002, Alimonda, 2011; Orellana, 1999; Merlinsky 2013d; Merlinsky *et al.* 2018, Alonso & Costa, 2002) considerando la identificación de los actores, sus demandas ambientales (Sepúlveda & Geisse, 1995), los lenguajes de valoración (Martínez Alier, 2009) y argumentación ambiental, y la caracterización de los movimientos ambientales. En base a estos justificativos ambientales, se habla de la ambientalización de los conflictos sociales (Leite Lopes, 2006) o ambientalización de las luchas sociales (Acselrad, 2010), poniendo de relieve cómo se incorporan los justificativos ambientales para legitimar y argumentar los conflictos.
- La identificación de las distintas instancias del conflicto. En un trabajo pionero, Sabatini (1994, retomado luego en 1997) se refiere a la “espiral histórica del conflicto”, identificando su génesis, evolución y salidas mediante negociación formal e informal. Merlinsky (2013c) habla de la “espiral del conflicto” haciendo una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales.

Por otro lado, hay una amplia variedad de literatura que ofrece datos empíricos de estudios de caso de conflictos ambientales, con enfoques interdisciplinarios. En Argentina, los trabajos compilados de estudios de casos ambientales por Merlinsky, en *Cartografías del Conflicto Ambiental en Argentina* (2013a y 2016a), no solo muestran esa variedad de conflictos, sino también de la importancia de realizar estudios de caso desde distintas disciplinas.

Para esta tesis doctoral resulta de especial relevancia la propuesta metodológica de Merlinsky mencionada (2013c) y los distintos estudios que se focalizan en diversas dimensiones de la productividad de los conflictos ambientales.

### ***2.3.2. Los conflictos en la investigación urbana***

La investigación urbana también ha prestado atención a los conflictos urbanos. Las perspectivas han sido variadas. Melé (2019) ha realizado una interesante revisión de esta literatura para señalar sus limitaciones y explicar la importancia de los estudios sobre los efectos de los conflictos. En términos generales, “los conflictos en la investigación urbana han sido estudiados tradicionalmente desde el punto de vista de la acción colectiva, las formas de movilización, las ideologías y los valores que defienden y de la organización o la racionalidad de los actores movilizados” (Melé, p. 134), sin estudiar lo que prácticamente los conflictos producen.

Melé (2019) explica que ha habido dos formas opuestas de interpretación que no permiten aprehender los efectos de la multiplicación de los conflictos. Por un lado, explicaciones macro teóricas que presuponen causas estructurales a los conflictos o que insertan el conflicto en teorías del cambio social. Al respecto Melé, afirma que la literatura científica sobre los conflictos urbanos está marcada por el papel que la sociología de inspiración marxista otorga a lo que ha definido como nuevos movimientos sociales urbanos (Castells, 1974, citado en Melé, 2019) o más recientemente por el peso de una geografía crítica marxista de tradición anglófona (Harvey, 2013, Soja, 2010 y 2014, citados en Melé, 2019) que conceptualiza los conflictos urbanos a partir de su capacidad para enfrentar los impactos de la hegemonía neo-liberal sobre las ciudades.

Según Melé (2019) estas teorías proponen definiciones normativas, más o menos abiertas, de las cualidades y de las formas que tiene que tener una movilización para volverse un verdadero movimiento social o un movimiento social urbano o un movimiento realmente anti-capitalista. Esto, para el autor, produce la deslegitimación de otras formas de acción colectivas que no corresponden al modelo o que “todavía no han alcanzado” características que permitan transformarlas en un verdadero movimiento social.

A partir de 1983, Castells (1983) en una obra crítica de sus propias posiciones y del marxismo urbano, propuso una conceptualización diferente de los movimientos urbanos en la construcción de un marco de análisis comparativo de las movilizaciones urbanas. El autor, no pretende la construcción de una teoría general del cambio social, sino que limita el análisis a las relaciones entre movilizaciones urbanas y cambio urbano. La paradoja que se da, para Melé (2019), es que hay un nuevo interés en los conflictos urbanos, pero, al mismo tiempo, se limita el análisis a las dimensiones políticas de los mismos, ya que se enfoca en las dimensiones económicas y en los vínculos entre conflictualidad y recomposición neoliberal del capitalismo.

Más allá de estas posiciones, Melé (2019) menciona otras macro-teorías que tienen impacto sobre los estudios del conflicto. Por un lado, las teorías sociológicas de la dominación, que se refieren explícitamente a la sociología de Pierre Bourdieu y que buscan el origen estructural de los conflictos en las relaciones de dominación (Moya, 1982, citado en Melé, 2019). Por otro lado, la

nueva sociología de los conflictos sociales que se ancla en la ciencia política y la historia contemporánea (Goirand, 2010, citado en Melé, 2019).

Sin entrar a discutir la validez o no de todas estas teorías, para Melé, las mismas ofrecen limitaciones para el análisis de los efectos de los conflictos. En efecto opina que “para construir una mirada sobre los efectos de las situaciones de conflicto que abarque la gran diversidad de experiencias se tiene que postergar la interpretación en lo que concierne los efectos macro-sociales o macropolíticos” (Melé, 2019, p.132).

Contrariamente a esta sobrecarga teórica de los conflictos urbanos, Melé (2019) señala que existe otra forma de conceptualización que a la vez denomina y descalifica las movilizaciones. Se trata de las precalificaciones de estas situaciones como manifestaciones de un síndrome NIMBY – Not in my Backyard (Dear, 1992; Wolsink, 1994 citados en Melé, 2019). Este término ha sido utilizado para hacer referencia a la oposición de los vecinos a la implantación de determinados proyectos.

Para el autor (Melé, 2019), estas perspectivas también presentan sus limitaciones, pues descalifican estos movimientos, al deslegitimar los vínculos que resultan de la proximidad y las posiciones de los grupos movilizados y porque presuponen que los habitantes tienen que realizar una generalización de sus argumentos para anclar su movilización en valores (entre otras críticas).

### ***2.3.3. La productividad de los conflictos urbanos y ambientales***

Frente a estas perspectivas mencionadas, en la investigación urbana y ambiental, en los últimos años se ha cambiado la manera de entender y estudiar los conflictos urbanos. Tal como afirma Azuela (2014a:21), ha habido una recuperación de la tradición sociológica para estudiar la productividad de los conflictos urbano-ambientales. Se trata de una renovada sociología del conflicto, que tiene sus orígenes desde la fundación de la sociología como disciplina (Azuela, 2014a). En esta sociología del conflicto, se entiende al mismo como inherente a la sociedad, como un momento del proceso social, que cumple distintas funciones, incluso la transformación del orden (Simmel, 1939; Coser, 1961).

Estas investigaciones exploran la productividad social de los conflictos. Entre los principales referentes que han estudiado los efectos de los conflictos desde estas perspectivas, se encuentran Melé, Azuela, Melucci, Merlinsky, Bassols, Giglia, Cirelli, entre otros. Estos autores analizan diferentes dimensiones de la productividad social de los conflictos:

- Productividad territorial: estudia la territorialización del conflicto, esto es, el conjunto de arreglos sociales que el conflicto pone en juego en torno al territorio en cuestión (Melé, 2006).

- La productividad jurídica: estudia la actualización local del derecho y otras formas de juridificación de los conflictos (Azuela, 2006, Azuela & Mussetta 2009, Azuela *et al.*, 2015), siendo o no judicializados.
- Productividad política-institucional: La construcción o formación de espacios públicos intermedios se refiere a las transformaciones en las formas de deliberación pública en las que los conflictos son socialmente procesados (Melucci, 1999). También se analizan las dinámicas de transacción entre quienes han llevado adelante el reclamo y los poderes públicos, lo que lleva a algún tipo de cierre (aunque sea provisorio) (Merlinsky, 2013d; Melé, 2007). Corresponden a los mecanismos institucionales de negociación (Merlinsky, 2015).

Los trabajos iniciales realizados por el grupo Confurb liderado por Melé se focalizaron en estudios de casos, denominados “conflictos de proximidad” en México, Francia y Canadá. Pero esta línea de investigación ha ido permeando el trabajo de estudios de caso en otros países.

Para el caso específico de Argentina, esta perspectiva es utilizada para el análisis de los efectos de la sentencia en la Causa Mendoza. Quiero citar tres trabajos en los que el análisis de la productividad del conflicto es central. Merlinsky (2013d) analiza efectos sociales, territoriales, jurídicos, e institucionales del conflicto con una mirada profunda y completa en la Causa. Spadoni (2013), también analiza estos efectos en la causa, pero focalizado en el rol del Defensor del Pueblo de la Nación. Asimismo, en trabajos previos, también estudio la productividad jurídica, territorial e institucional vinculada a la implementación del camino de sirga en la Causa Mendoza (Maldonado, 2018).

Más allá del caso del Riachuelo, en Argentina hay otras investigaciones que utilizan este marco teórico (Azuela & Cosacov, 2013; Canestraro, 2017; Vértiz, 2019<sup>10</sup>). Debe mencionarse también un conjunto de estudios de casos en la región metropolitana de Buenos Aires, que analizan los conflictos urbanos en diversos aspectos, reflexionando sobre la productividad social de los conflictos (Cravino, 2014a; Cravino, 2017, Graham & Levenzon, 2017).

Hay un gran interés en la investigación urbana en el estudio de los efectos de los conflictos, siendo la productividad de los conflictos una perspectiva teórica con actual vigencia y amplia utilización.

---

<sup>10</sup> Cosacov y Azuela (2013) analizan la productividad social de un conflicto ambiental en el barrio 2017, de Caballito, en Buenos Aires con algunas referencias comparadas con la Ciudad de México. Canestraro (2017) estudia desde esta perspectiva, las disputas en torno a la apropiación de la canchita de Bomberos en Mar del Plata. Vértiz estudia la productividad social de un conflicto relacionado con el acceso a la tierra y a la vivienda en la Plata (2019)

En el marco de los estudios de los conflictos urbanos y/o ambientales ha captado una especial atención el estudio *del rol del poder judicial y cómo la judicialización de estos conflictos produce determinados efectos*.

Konzen y Cafrune (2016) explican que las transiciones democráticas ocurridas en América Latina en las últimas décadas han despertado crecientemente el protagonismo del poder judicial en los conflictos sociales, y recientemente también asuntos urbanos y ambientales. Según los mencionados autores, si bien hay una amplia variedad de decisiones judiciales sobre estos conflictos, en la agenda socio-jurídica no se ha estudiado suficientemente las implicaciones de ese proceso: la productividad social de la juridificación y judicialización de los mismo. Por ello es prioritario avanzar en una comprensión empírica y teórica de este proceso social, a partir del desarrollo de una agenda de investigación adecuada a las especificidades de la realidad regional (Konzen & Cafrune, 2016).

Respondiendo a este desafío, un grupo de investigadores que hacen parte de las redes de Jueces y ciudades en América Latina, RCSL/ISA e IRGLUS<sup>11</sup>, produjeron investigaciones que fueron publicadas en el libro “Jueces y Conflictos Urbanos en América Latina” que fue coordinado por Azuela de la Cueva y Cancino (2014). Se trata de un libro pionero en el tema y fundamental para esta investigación por los aportes teóricos y empíricos. El texto inaugural del libro, a cargo de Azuela (2014a), es fundamental en tres aspectos: 1) porque destaca y caracteriza los cambios en el papel de los jueces respecto a los conflictos urbanos, específicamente que éstos son llevados ante las altas cortes (constitucionales) para resolverlos; 2) por la revisión del estado del arte sobre la temática: el autor hace un recorrido sobre las distintas perspectivas en las ciencias sociales que han estudiado y estudian la práctica judicial (desde la ciencia política, etnográfica, sociología del conflicto y sociología del campo jurídico) y 3) porque destaca la importancia de estudiar los efectos sociales de la actividad judicial sobre los conflictos (tomando como base a la propuesta de Garavito, 2011), pero a condición que sea colocada en el contexto más amplio de la productividad social del conflicto. El libro concentra un conjunto de investigaciones sobre el rol de poder judicial en distintos conflictos urbanos con énfasis en los efectos de los mismos. Entre los casos de estudios, se encuentran el caso del fallo Mendoza en la Cuenca Matanza Riachuelo (Merlinsky,

---

<sup>11</sup> Jueces y Ciudades en América Latina es un grupo abierto e informal constituido en el año 2012 sobre el liderazgo de Antonio Azuela de la Cueva. El encuentro inaugural de esta red ocurrió en agosto de 2012, durante el ISA World Froum of Sociology que se realizó en la Ciudad de Buenos Aires. En las sesiones sobre Jueces y ciudades, se contó con el apoyo del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y de FLACSO. Un segundo encuentro fue realizado en la Ciudad de México, llamado Seminario Latinoamericano sobre la Judicialización del Conflicto Urbano y Ambiental, y contó con el apoyo de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (PAOT). RCSL/ISA (Research Committee on Sociology of Law/International Sociological Association).

IRGLUS (Grupo Internacional de Investigación en Derecho y Espacio Urbano), viene funcionando desde la década de 1990 como un espacio privilegiado de discusión interdisciplinar de estudios sociojurídicos relacionados con temas urbanos y ambientales trabajando en estrecha comparación con otras organizaciones como Oñati International Institute for the Sociology of Law y el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat). (Konzen y Cafrune, 2016)

2014), un conflicto por la construcción de edificios en el barrio de caballito en Buenos Aires (Cosacov, 2014), en un conflicto por el desalojo de una villa en Pinheirinho, en Brasil (Konzen, 2014), un conflicto suscitado a partir de la ocupación del Parque Indoamericano por sectores populares y los posteriores desalojos violentos (Cravino, 2014a), los efectos de la judicialización en las villas de la ciudad de Buenos Aires (Delamata, 2014), un conflicto ambiental sobre los cerros orientales en Bogotá (Villegas del Castillo, 2014). También hay interesantes estudios con base empírica sobre la justicia administrativa en conflictos urbanos en Francia (Ugalde, 2014) y sobre conflictos urbanos procesados por la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (Meneses-Reyes, 2014).

Este libro sirvió como base para compilar una serie de investigaciones con el foco puesto en el rol del poder judicial y en los efectos de las sentencias. Asimismo, los trabajos que se compilan, sirvieron de inspiración para distintas investigaciones, publicaciones<sup>12</sup>, y debates en seminarios y eventos en Latinoamérica<sup>13</sup>.

En las distintas líneas no se identificaron estudios que analicen la relación entre el papel del juez, los mecanismos legales a los que acude y los efectos que se producen por esta intermediación en el marco de un conflicto judicializado. Siguiendo estas líneas de investigación, la tesis doctoral sigue principalmente los estudios sobre productividad del conflicto y su judicialización, pero poniendo el foco en la intermediación de una figura jurídica con connotación espacial: el camino de sirga y en los distintos estilos judiciales.

#### **2.4. Paradigmas de la antropología jurídica**

Según Comaroff y Roberts (1981) y Sierra y Chenaut (2002), en la antropología jurídica hay dos grandes paradigmas que se han presentado como enfrentados en el tiempo, de manera binaria y opuesta y respecto de los cuales hay intentos de integración. Su mención es relevante para el estado del arte, pues se han focalizado en el estudio de instituciones jurídicas y también de las disputas, muchas de ellas en escenarios judiciales.

Estos paradigmas son: el paradigma que considera que se debe proceder al conocimiento de las normas (paradigma normativo) y el paradigma que presta atención a los procesos sociales y jurídicos (paradigma procesal) (Comaroff & Roberts, 1981 y Sierra & Chenaut, 2002).

Quienes se ubican en el paradigma normativo, estudian las instituciones y conciben las disputas como señales de desviación, ya que otorgan fundamental importancia al mantenimiento del orden

---

<sup>12</sup> En particular el dossier de la Revista *Direito & Praxis* 2016, 7 (14), compila un conjunto de trabajos sobre judicialización de los conflictos urbano-ambientales en América Latina, que continúa con esta agenda socio-jurídica descripta.

<sup>13</sup> Por ejemplo, en octubre de 2016 la UNGS junto con la UNSAM organizaron un evento “Conflictos urbanos y ambientales. Derecho y Espacio Público”, en el que se debatió sobre la judicialización de estos conflictos y los efectos.

social, y estiman que las sociedades necesitan tener autoridades centralizadas para hacer valer el derecho y establecer códigos normativos. Por lo tanto, postulan la necesidad de investigar acerca de los códigos y las normas que gobiernan la vida social y los comportamientos de los actores. Algunos de los antropólogos que siguen este paradigma son: Pritchard, Pospisil, y Hoebel. Dentro de este paradigma también se ha estudiado casos de disputas, indagando las normas que prevalecen en las decisiones tomadas por las autoridades (no sólo judiciales en países no occidentales), las que son tomadas como jurídicas (por ej. Llewelyn & Hoebel, 1941, Pospisil, 1965, 1974). La crítica a este paradigma es que ha colocado demasiado el énfasis en el estudio de las estructuras e instituciones a expensas de los procesos sociales, y que no se ofrecen respuestas adecuadas a la cuestión de la relación entre las normas y las resoluciones que se adoptan en los procesos de disputa (Comaroff y Roberts, 1981)

El paradigma procesal, que se consolidó en la antropología jurídica después de 1950, considera que el conflicto y las disputas constituyen parte de procesos sociales extensos, por lo que las disputas no son concebidas como señales de desviación (Comaroff y Roberts, 1981). Los procesos jurídicos son parte inevitable de la sociedad. De esta manera, el abordaje metodológico debe centrarse en los procesos de disputa, en las interacciones entre los litigantes, teniendo en cuenta los diferentes tipos de relaciones a partir de las cuales surge la disputa, y el contexto social total de la misma. Por lo tanto, la atención analítica se preocupó no tanto en indagar acerca de las autoridades judiciales (jueces), sino en los litigantes, sus motivos, argumentaciones, estrategias y las negociaciones que se establecen entre las partes. El conflicto y el proceso de disputa se convirtieron en el centro de atención, destacándose el interés por las estrategias de los actores sociales, en el sentido de analizar los modos cómo se resuelven, manejan y confrontan los conflictos.

En este paradigma vale la pena hacer mención a los trabajos de Nader (1972) y Nader y Todds (eds, 1978), sobre litigios y procesos a través de los cuales estos se manejan. Los autores utilizan el término “disputa” como desacuerdo entre dos o más personas (individuos y subgrupos), en que una parte alega que sus derechos han sido infringidos, interferidos o no tenidos en cuenta por la otra parte. La disputa implica que el reclamante elevó su queja desde el nivel diádico, donde tiene lugar la confrontación entre dos personas o grupos, hasta la arena pública para su resolución lo que constituye el nivel triádico (Gulliver, 1972). Este tipo de abordaje permite apreciar las dinámicas de funcionamiento del derecho y la jerarquía de las normas que entran en juego, y considera que las disputas son una consecuencia de relaciones social y culturalmente situadas.

Es interesante notar que el estudio de la disputa por estas perspectivas antropológicas no se centra solamente en su prehistoria y en la disputa misma, sino también en las consecuencias sociales del

acuerdo al que se llegó. Son los tres estadios de la disputa<sup>14</sup> a los que se refiere Gulliver (1972). Asimismo, Gulliver, no reniega del hecho de que es necesario examinar las normas por sí mismas, porque ellas definen el asunto en litigio, y porque los actores sociales recurren a ellas para plantear y discutir sus casos. Considera que, al menos, éstas nos informan sobre el punto de partida de la disputa, y en todo caso, según el autor, “conocer como las reglas son usadas en la práctica, en qué manera y bajo qué circunstancias son modificadas y aún ignoradas” (Gulliver, 1972, p.19).

Como parte de la interacción que tiene lugar en los procesos de resolución de disputas, se reconoce la relevancia sociológica que tienen las cortes y juzgados donde se toman las decisiones judiciales (Nader & Todd, 1978).

Este paradigma también ha sido criticado porque al centrarse en el proceso, se pierde de vista el fenómeno de la estructura, el control social y los sistemas normativos que son parte inevitable del orden social (Comaroff & Roberts, 1981). Comaroff y Roberts (1981) realizan una propuesta metodológica en la que recuperan los aportes de antropólogos que, como Moore (1978), han logrado integrar los intereses y preocupaciones de ambas perspectivas. Estos autores, en un intento de superar las limitaciones de ambos paradigmas se preguntan: “¿dónde radica la relación sistemática entre reglas y procesos? ¿Cómo se articulan las acciones individuales y las experiencias sociales con el contexto en el cual se producen?”<sup>15</sup>(Comaroff & Roberts, 1981, p.12). Su propuesta metodológica reside en desarrollar un modelo analítico que supera la dicotomía entre los dos paradigmas, subrayando que en los distintos contextos socio-culturales, las normas y los procesos se encuentran relacionados. Esto significa que es necesario elaborar un acercamiento que pueda dar cuenta tanto de la lógica total de los procesos en disputa como de su contextualización sistémica (Comaroff & Roberts, 1981).

Estas perspectivas, son presentadas de manera binaria y opuestas. Sin embargo, considero que ambas ofrecen bases teóricas que podrían integrarse. En particular, mi tesis doctoral se focaliza en el estudio de una figura jurídica y del papel que el juez desempeña en un conflicto. Sin embargo, lejos está de encajar en un paradigma normativo pues este análisis se realiza en el marco de un proceso de disputa que se considera productivo, y que no es visto como una desviación. Asimismo,

---

<sup>14</sup> Estos tres estadios de la disputa son: a) prehistoria de la disputa. Esto implica conocer el estado de las relaciones sociales que fundamentan el litigio entre las partes y las causales de la mismas. b) la disputa misma, que se resuelve a través de dos modos que debe diferenciarse en el análisis: la negociación entre las partes (en la que puede haber mediadores de diversos tipos) y el otro es la adjudicación, donde la decisión final es tomada por una tercera parte, que tiene cierto grado de autoridad. c) consecuencias sociales del acuerdo al que se llegó: los acuerdos pueden afectar de diferentes maneras las relaciones entre los litigantes y también afectar a otros actores sociales involucrados en la disputa (Gulliver, 1972).

<sup>15</sup> En su libro *Rules and Processes. The Cultural Logic of Dispute in an African Context*, que constituye un estudio de los tswanas de Botswana, intentan responder a estas cuestiones, a partir de constatar que en esta sociedad tanto el universo normativo como las estrategias individuales coexisten y se están construyendo mutuamente (Sierra y Chenaut (2002).

si bien el juez aparece como un actor clave por las decisiones que toma, son las distintas estrategias y usos que hacen otros actores las que también interesan.

## **2.5. Etnografía judicial**

Por otro lado, más allá de estos dos grandes paradigmas, quiero referirme a la práctica judicial estudiada desde la etnografía. De una manera simplificada podría decirse que la etnografía judicial se concentra en el estudio de los espacios judiciales y en la forma en que los jueces deciden y lo que dicen otros actores, ambos temas están relacionados.

Distintos trabajos etnográficos estudian los espacios donde se desarrolla el litigio y esos espacios tienen relación con las metodologías de análisis etnográficos. En los juicios orales, la “atmósfera” de las cortes es un espacio para realizar un trabajo etnográfico. Diversos autores estudian de cerca lo que ocurre en estos espacios (Conley & O’Barr 1990; Merry, 1990; Hirsch, 1998; Richland, 2008; D’hondt, 2009; Scheffer, 2010). En procesos judiciales donde predomina la escritura, y no la oralidad, tiene más sentido realizar trabajos etnográficos que estudien los documentos, pero también los espacios físicos donde esos procesos escritos ocurren. Aquí podría mencionarse el interesante trabajo etnográfico realizado por Barreda sobre la Corte Suprema de Justicia Argentina. Leticia Barrera (2012), en su libro *“La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial”*, pretende explicar cómo se construye el saber jurídico dentro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, indagando el modo en que funciona el derecho en la práctica. La metodología utilizada no profundiza en debates de carácter jurídico-filosófico (no es ésta una etnografía del discurso normativo del derecho) sino en observaciones microscópicas del trabajo de rutina de los funcionarios que la integran, procurando establecer relaciones entre esta práctica burocrática y la capacidad de agencia de jueces, secretarios y letrados que interactúan en la institución (Cocca, 2013). Es una etnografía de la técnica, cuyo énfasis está puesto en determinados dispositivos, siendo el “expediente judicial” el principal medio en torno al que se construye el proceso judicial (Cocca, 2013).

La etnografía judicial también se focaliza en las formas en que los jueces deciden y también en lo que dicen otros actores. Aquí las técnicas de investigación son variadas y se relacionan con los espacios y los modos donde los jueces deciden y otros actores inciden.

Hay dos conceptos de Bruno Latour (2010) que vale la pena mencionar y que tiene que ver con cómo deciden los jueces: el concepto de traducción y el concepto de objeto de valor. Estos conceptos son explicados en el libro *“La fábrica del derecho”* en donde el autor realiza una etnografía del Consejo de Estado Francés. Para Levi y Valverde (2008), este trabajo permite entender cómo la práctica judicial en el Consejo de Estado funciona para articular, representar y mediar el mundo. En esa práctica judicial opera una “traducción” en ese sentido. Azuela (2014a) considera que el concepto de traducción de Latour, permite “comprender el modo en que un conflicto social es redefinido cuando entra al mundo del derecho” (p.19). Se trata de una cuestión

crucial en el análisis de los conflictos cuando se convierten en litigios: la forma en que el orden jurídico define la situación, se sobrepone, a la forma en que los actores la viven y la expresan. Lo crucial, para Azuela (2014a), es que “aun cuando los actores se hayan puesto en manos del sistema judicial, ellos podrán seguir experimentando el conflicto (y participando activamente en él) armados de una variedad de recursos y representaciones que no siempre son las del derecho” (p.20).

El otro concepto es el de “objeto de valor” (Latour, 2010). Bruno Latour recomendó a los etnógrafos que no siendo posible acceder a los procesos mentales que envuelven una decisión, sería necesario sustituirlo por aquello que parece importar en la actividad de los ministros. Latour compara el derecho con la ciencia y afirma que los objetos importantes para los consejeros del tribunal no son tan obvios como los objetos de los laboratorios científicos. Según Latour, en la ciencia, los objetos relevantes son claramente visibles, y los textos mucho menos; en el caso del derecho los textos son omnipresentes, y los objetos son invisibles. Para comprender el pasaje de la ley, Latour identifica en las decisiones judiciales el transporte y la circulación de objetos de valor, que se vuelven los condicionantes para que una decisión pueda ser declarada. Los objetos de valor que Latour identifica en el consejo de Estado Francés son: la autoridad de los miembros del consejo, el progreso de los argumentos del caso, el flujo de los autos procesales que debe ser rigurosamente gerenciado, las modificaciones de los intereses de los casos y el peso de la jurisprudencia. Este concepto de objetos de valor, también puede ser útil para comprender qué condiciona una decisión judicial y, qué es lo que pesa para el juez al momento de tomar una decisión. Lo difícil, claro está es cómo descubrirlo y para ello, el trabajo desde la etnografía judicial puede darnos una aproximación.

La antropología utiliza distintas técnicas que permiten aproximarse a ello lo que tendrá que ver con el espacio en el que la práctica judicial se desarrolla. Juárez (2018) explica que las herramientas para el trabajo etnográfico en la antropología del derecho van desde notas de campo en las audiencias, grabación de entrevistas y análisis de expedientes judiciales.

Los expedientes judiciales, y sus documentos, tienen un lugar principal en la antropología jurídica, y “a pesar de que son uno de los sujetos etnográficos más despreciados” (Latour, 1988, p. 54). Sin embargo, entre en las investigaciones con perspectivas antropológicas y particularmente, vinculadas a estudios jurídicos, en los últimos años hay variados trabajos que revalorizan la importancia de analizar los documentos no sólo como instrumentos o fuente de información; tema al que volveré en el capítulo 2.

De los trabajos de etnografía judicial, hay algunos aplicados a conflictos urbanos. El antropólogo Salo Coslovsky estudia el funcionamiento de los tribunales en los conflictos de suelo urbano. En una investigación reciente, sobre conflictos urbanos en Sao Paulo, concluye que el método etnográfico utilizado sugiere que el derecho es más una arena o campo de batalla, y que las

previsiones legales sólo adquieren un significado específico cuando son aplicadas por un conjunto de organizaciones (Colovsky, 2013). Así, en los espacios donde se desarrolla el litigio, cada actor intenta imponer su particular concepción del derecho. Para Azuela (2014a) esto se relaciona con el carácter polisémico del lenguaje del derecho.

Esta investigación recurre a algunos conceptos de la etnografía judicial que resultan especialmente útiles para analizar algunos aspectos de la tesis. Así, el concepto de “objeto de valor” de Latour (2010) permite entender los condicionantes de las decisiones de los jueces, que no surgen de forma expresa en las resoluciones judiciales que son objeto del análisis documental. La idea del conflicto como campo de batalla en donde las previsiones legales (en el caso las figuras jurídicas) adquieren significado (Coslovsky, 2013), es la idea que subyace al estudio de uno de los efectos que se estudiará. También resulta inspiradora la idea de revalorizar los documentos en la investigación etnográfica (Riles, 2006) y entenderlos como mediadores de representaciones y concepciones, y de intereses en juego. Estas nociones permiten enriquecer el análisis de los distintos episodios del caso y de los microconflictos asociados que se detallarán (en el capítulo 4), a partir de distintos documentos que integran los expedientes judiciales

## **2.6. La espacialidad en la práctica judicial desde la geografía jurídica**

La geografía jurídica o legal es una corriente que estudia las interconexiones entre el derecho y el espacio. Para los geógrafos jurídicos, casi todos los aspectos del derecho están localizados, tienen un lugar, están en movimiento, o tiene algún marco espacial de referencia (Braverman, *et al.*, 2014). A lo largo de las más de tres décadas de investigaciones, ha habido tres modelos de las aproximaciones de la geografía jurídica: disciplinario, interdisciplinario, y transdisciplinario o posdisciplinario (Braverman, *et al.*, 2014). Las investigaciones son eclécticas y muy variadas en sus enfoques.

Según Blomley (comunicación personal, 14 de mayo de 2017), dentro de la geografía legal, hay una larga línea de investigación que explora la relación entre las decisiones judiciales y el espacio. Al respecto, quisiera identificar algunos conceptos o ideas importantes que reflejan esas interconexiones.

La primera idea es que el juez, es un operador jurídico que tiene como otros actores una concepción del espacio. Layard (2015) en su trabajo sobre libertad de expresión, habla de la importancia de entender la ausencia o la presencia de un enfoque espacial en las decisiones judiciales, lo que denomina como ausencia o presencia de “space-talk”<sup>16</sup> en dichas decisiones. Esas concepciones espaciales de los jueces, tienen una incidencia en el orden urbano. Azuela y Meneses-Reyes (2014) afirman que no hay dudas en que la manera en que los jueces entienden el espacio urbano, los derechos de propiedad y los poderes del estado, deja su huella en el orden urbano.

---

<sup>16</sup> Este término puede referirse a la espacialidad en el lenguaje judicial.

El segundo aspecto que me gustaría destacar es cómo las categorías jurídicas son categorías espaciales. En un trabajo muy inspirador para esta tesis, Blomley (2008) hace un análisis desde la geografía legal, de una disputa judicial ante el máximo tribunal de justicia de Estados Unidos sobre los ríos como líneas de demarcación. Para Blomley el río es un concepto abstracto, con connotación espacial, que supone una simplificación legal que es extremadamente complicada, pero necesaria. Blomley analiza una disputa judicial sobre los ríos como líneas de demarcación. Al estudiar el rol de la prueba en las disputas de límites, el autor resalta la función de los expertos y de la ciencia en las disputas jurídicas y en ese sentido afirma que “los científicos y los jueces nadan en diferentes ríos” (Blomley, 2008, p. 1836).

Finalmente, hay un trabajo específico realizado por Benson (2014) sobre el control de constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, en disputas ambientales. Benson, indica que el litigio es en sí mismo un espacio que no ha sido examinado por la geografía del derecho y la autora pretende realizarlo a partir del análisis de “rules of engagement”. El litigio para Benson es un espacio en la que los distintos actores, especialmente el juez que desempeña un rol formalmente establecido como un libreto.

Esta tesis doctoral busca nutrirse de diferentes conceptos relacionados con la geografía legal. La vinculación de estos mismos, con el enfoque singular que se propone, no se encuentra en la literatura analizada. En ese sentido, la tesis toma estos conceptos y profundiza en una línea que valdría la pena explorar dentro de los estudios de la geografía legal. Así, el juez de ejecución de la causa podría entenderse como uno de los operadores jurídicos que tiene una representación del espacio, que hace uso de una figura jurídica, con connotación espacial, y que al reinterpretarla y utilizarla en el marco de un conflicto ambiental produce efectos jurídicos-espaciales. Es la concepción espacial que hace el juez de la figura jurídica como soporte de un proyecto urbano y como criterio de relocalización, la que determina los efectos jurídicos y territoriales.

Hay un trabajo de Bennett y Layard (2015), también dentro de esta amplia literatura de la geografía legal, que incita a los investigadores, por decirlo de algún modo, a convertirse en detectives espaciales, para advertir/descubrir la presencia y ausencia de espacialidades en la práctica jurídica y de las huellas del derecho y efectos incrustados en el espacio. Hace referencia a distintos casos en donde se muestra la presencia o ausencia de la espacialidad en la práctica jurídica. Lo que yo pretendo, es, en el marco de un conflicto urbano ambiental judicializado, advertir la presencia de esa espacialidad en la práctica jurídica, en las concepciones de los actores, y en las consecuencias de sus decisiones.

### 3. Conclusiones sobre la revisión del estado del arte

Las líneas de investigación presentadas, estudian desde diversas perspectivas teóricas y metodológicas, algunos aspectos referidos a los jueces, al derecho, y a los conflictos sociales, no necesariamente relacionados.

Específicamente el juez, es un actor fundamental en estudios jurídicos y en las aproximaciones antropológicas y etnográficas, principalmente insertos en un litigio judicial:

- Las *teorías jurídicas contemporáneas (principalmente norteamericana)* aportan conceptos sobre cómo deciden los jueces y cómo conciben el derecho.
- El *neoconstitucionalismo* permite entender el rol del juez en la producción de los efectos del litigio, y en la posibilidad de establecer remedios, con un enfoque desde los derechos económicos sociales y culturales.
- La *antropología jurídica* presta atención al rol del juez y a las instituciones jurídicas desde distintas perspectivas poniendo el foco en las instituciones (paradigma normativo) o en el proceso de disputa (paradigma procesal), perspectivas con posibilidades de integración.
- La *etnografía judicial* se concentra en el estudio de los espacios judiciales (orales o escritos), la forma en que los jueces deciden (cuáles son los objetos de valor” como dice Latour, qué ocurre cuando se produce una sentencia judicial) y lo que dicen otros actores, y los expedientes judiciales como mediadores de concepciones y relaciones.

Asimismo, en la *geografía jurídica*, se entiende al juez como un actor jurídico con concepciones espaciales y profundiza en el estudio de la relación entre las normas jurídicas y el espacio.

Desde los *estudios urbanos y ambientales*, se identificaron los aspectos de los conflictos que han sido estudiados tradicionalmente y los recientes cambios. Estas investigaciones muestran que en los últimos años se ha comenzado a analizar lo que los conflictos producen desde distintas perspectivas, haciendo énfasis en aspectos jurídicos, territoriales y políticos-institucionales de los mismos. El estudio de la productividad de los conflictos urbanos y ambientales es de gran interés y actualidad. Dentro de estos estudios, hay un creciente interés en la agenda socio-jurídica de estudiar la judicialización de los conflictos urbano-ambientales y el papel del juez en dichos conflictos.

En las distintas líneas no se identificaron estudios que analicen la relación entre los estilos de actuación de los jueces, los mecanismos legales a los que acuden y los efectos que se producen por esta intermediación en el marco de un conflicto urbano ambiental judicializado.

## CAPÍTULO 2

### ¿Cómo estudiar la intermediación de los jueces de ejecución y de las figuras jurídicas en la productividad jurídica y territorial de los conflictos urbano-ambientales?

#### 1. Aspectos generales

En este capítulo presento el diseño del marco teórico y metodológico de esta tesis doctoral, definiendo los conceptos claves y las perspectivas teóricas y metodológicas en las que me apoyaré. Éstas surgen luego de realizar una revisión del estado de arte que permitió identificar las distintas líneas de investigación que analizan la práctica judicial, las diversas teorías en las que se apoyan y los conceptos utilizados. Asimismo, esta revisión permitió advertir algunos aspectos no estudiados o insuficientemente estudiados y fundamentalmente, la necesidad de una mirada desde distintas disciplinas.

#### 2. Diseño del marco teórico y definición de los conceptos claves

Considerando los elementos fundamentales de la investigación presentados en la introducción, seguidamente me detendré en algunas definiciones y explicaciones.

La investigación doctoral analiza y evalúa la relación que hay entre los estilos de actuación de los jueces, el papel de las figuras jurídicas y la productividad de los conflictos urbano-ambientales, en un caso específico. Estos términos requieren algunas definiciones y aclaraciones.

Por *jueces o jueces de ejecución*, entiendo, los jueces de ejecución de la causa judicial<sup>17</sup>, específicamente de la “Causa Mendoza”. Dentro de los distintos magistrados que pueden intervenir en una causa judicial, yo *no* me centro en los jueces que decidieron la causa judicial, es decir los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Me focalizo en el estudio del papel de los jueces de ejecución, que son, aquellos a quienes la Corte les asignó el rol de ejecutar el fallo Mendoza (08-07-2008) y que intervienen con una competencia específica fijada por la Corte. Esto requiere aclarar que dentro del proceso judicial del conflicto del Riachuelo hay dos grandes etapas. La primera comienza con una demanda ante la Corte y culmina con una sentencia definitiva en lo que se refiere a la prevención de los daños y recomposición del ambiente (08-07-2008). La segunda etapa que aún está vigente, comienza desde ese fallo definitivo hasta la actualidad, y seguirá abierta hasta que se cumpla todo lo exigido por la CSJN en la sentencia (8-

---

<sup>17</sup> Conforme a Thea et al (2017), “existe causa (art. 116 de la CN) o caso (art. 2, Ley N° 27) judicial cuando dos (o más partes) no se ponen de acuerdo sobre los hechos y/o el derecho que debe aplicarse a una relación jurídica, y, en consecuencia, requieren de un tercero imparcial (un juez) que decida la cuestión” (p. 29). Esto significa que: existe una controversia, fáctica o jurídica, sobre la cual los jueces deciden (no opinan); la controversia que configura la causa, no presenta un contenido estático, sino dinámico (pueden mutar transcurrido el proceso); la controversia debe ser actual al momento de ser planteada (Thea et al, 2017)

7-2008). Esta etapa de implementación de la sentencia, no está a cargo de la CSJN sino de determinados jueces de ejecución que la Corte fijó. En la ejecución del fallo, es decir, en la implementación de lo dispuesto por la CSJN, se distinguen dos períodos de ejecución judicial. El primer período estuvo en cabeza de un solo juzgado a cargo del Dr. Luis A. Armella, quien ejerció su función hasta finales de 2012. Luego, la ejecución de la causa se dividió en dos juzgados, por decisión de la CSJN (19-12-2012): el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N°12, a cargo del Juez Sergio G. Torres y el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N°2 de Morón a cargo del Juez Jorge E. Rodríguez. Cuando me refiera a los jueces de ejecución o simplemente a los jueces, me referiré a los jueces Armella (o Juez de Quilmes o primer juez) y a Rodríguez (o Juez de Morón o segundo juez). No voy a analizar el papel del Juez Torres, pues sus decisiones no están vinculadas con el seguimiento de la implementación de la sentencia en las riberas del Riachuelo, desde la perspectiva estudiada en esta tesis.

Asimismo, el foco está puesto en las **decisiones judiciales** de los jueces de ejecución, si bien, esto no excluye el análisis de las decisiones y presentaciones de los otros actores que intervienen en la causa. Con el término decisiones judiciales me refiero de manera genérica a las diferentes clases de resoluciones judiciales que profieren o emiten los jueces de ejecución, considerando aquellas contenidas en sentencias, providencias, e incluso en actas judiciales, entre otras. No estudio todas las decisiones de estos dos jueces, sino solo aquellas que tienen que ver con la implementación del sub-objetivo “convertir la ribera en un área parqueada” del objetivo “limpieza de márgenes del río” ordenado por la CSJN (en el Considerando 17°, punto V, del fallo 8-7-2008). Estas decisiones judiciales figuran principalmente en el expediente judicial “ACUMAR s/Limpieza de Márgenes” (expte L/M). Asimismo, se consideran las decisiones judiciales emitidas en el expediente general de “ejecución de sentencia” (expte E/S) y en el expediente “urbanización de villas y asentamientos precarios” (expte VyA) que estén relacionadas con el expediente “Limpieza de márgenes”.

De los jueces de ejecución de sentencia me interesa describir y analizar **los estilos de actuación** y establecer **su papel** en la productividad jurídica territorial del conflicto.

Para describir y analizar los estilos de actuación de los jueces de ejecución de sentencia en conflictos urbano-ambientales, propongo criterios específicos. Los mismos fueron construidos a partir del trabajo empírico (principalmente entrevistas a actores clave y análisis de expedientes judiciales) que permitió pensar en una caracterización apropiada y específica para jueces en la fase de ejecución de una sentencia estructural de un conflicto urbano y ambiental. Asimismo, fueron considerados algunos conceptos de la literatura jurídica que permitieron reflexionar sobre los mismos. Entre éstos resultaron útiles la clasificación y caracterización presentada por Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010) y los criterios de Tushnet (2008) para distinguir los remedios judiciales fuertes de los débiles (la amplitud, la obligatoriedad, y la perentoriedad de las órdenes del fallo) y los criterios para evaluar el impacto de los jueces de Puga (2012).

En base a ello, propongo los siguientes criterios específicos:

- *Las modalidades de definición de los mandatos judiciales*: comprende las formas cómo se definen las obligaciones contenidas en los mandatos judiciales, los sujetos que participan en dicha definición, los plazos de cumplimiento y las sanciones por incumplimiento
- *Nivel de resignificación de las figuras jurídicas y de los procedimientos*: Comprende dos aspectos de análisis sobre la actuación del juez a) si desarrolla nuevas interpretaciones inusuales apartándose de la interpretación doctrinaria y jurisprudencial o si continúa en la misma línea interpretativa y/o b) si incorpora o no nuevas reglas en el proceso judicial o administrativo, implementa o las avala.
- *El modo como el juez se relaciona con el territorio*: comprende el significado que puede atribuírsele a la práctica judicial de salir o visitar el territorio, los espacios donde se expresan las decisiones judiciales, y el soporte jurídico e institucional que tiene el juez para desarrollar una práctica judicial en temas territoriales.

Estas dimensiones permiten caracterizar las prácticas de los jueces de ejecución en diversos aspectos. Algunas de éstas resultan más relevantes para comprender el papel de los jueces en la productividad jurídica y territorial del conflicto.

Otra de los aspectos estudiados es el papel de las *figuras jurídicas*. La teoría jurídica se ha dedicado a estudiar ampliamente la definición, caracterización y clasificación de los conceptos jurídicos fundamentales. Los conceptos jurídicos fundamentales o categorías jurídicas son “*nociones irreductibles, en cuya ausencia resultaría imposible entender un orden jurídico cualquiera*” (García Máynez, 1985, p. 119). Entre estos conceptos están las categorías como derecho-deber, hechos y actos jurídicos, como también específicamente, la propiedad. Sin embargo, no he encontrado una definición específica que me permita conceptualizar a las figuras jurídicas, y entiendo que estas pueden variar según su relación con determinados conceptos jurídicos fundamentales. Asimismo, entiendo que las figuras jurídicas tienen un rol instrumental, es decir, sirven para algo que es el objetivo de las mismas (aunque el objetivo establecido en la norma sea diverso al perseguido por los actores). Por eso voy a hablar de mecanismos legales para la consecución de objetivos. Así, por figura jurídica entiendo “*una institución establecida en un sistema jurídico que está relacionada formalmente con un concepto jurídico o categoría jurídica y que funciona como instrumento para la consecución de objetivos*”.

En el caso bajo estudio, son tres las figuras o mecanismos legales que estudio: *el camino de sirga, la zona crítica de protección especial y la servidumbre de paso ambiental*. Si bien las tres figuras fueron activadas en distintos momentos, y por distintos actores, todas fueron planteadas con fines ambientales. Las tres figuras son objeto de análisis, pero el énfasis está puesto en el camino de sirga: una institución del derecho civil que impone una limitación al dominio de propiedades

inmobiliarias linderas a determinados cursos de aguas. La razón de este énfasis radica en que los efectos estudiados como parte de la productividad del conflicto son atribuibles a dicha figura.

De las figuras jurídicas, propongo analizar las siguientes dimensiones de análisis, guiadas por las preguntas que se mencionan a continuación:

- Fuente jurídica: ¿de dónde surge esta figura? ¿está suficientemente regulada por una norma jurídica? ¿hay definiciones jurisprudenciales?
- Naturaleza jurídica: ¿de qué se trata la figura? ¿con qué concepto fundamental está relacionada?
- Activación jurídica: ¿quién debe activarla?
- Finalidad: ¿qué objetivos persigue la figura?
- Espacialidad: ¿sobre qué espacios aplica? ¿cuáles y cómo se identifican sus límites?

Estas dimensiones de análisis permiten identificar los elementos esenciales de las figuras jurídicas señalados por la doctrina y por la jurisprudencia nacional, como también evaluar su permanencia o transformación en la causa judicial apoyada en nociones de Karl Renner (1949). Este análisis constituye el primer paso para luego, poder entender el papel de las figuras en la productividad del conflicto.

Me interesa estudiar cómo intermedian los estilos de los jueces y las figuras jurídicas con la **productividad de los conflictos urbano-ambientales judicializados**, específicamente algunos los efectos de la judicialización del conflicto sobre las riberas del cauce natural del río Matanza Riachuelo en el período bajo estudio.

Para definir al **conflicto como urbano y ambiental**, combino dos nociones enunciadas en la literatura: la argumentación realizada por al menos una de las partes del conflicto (Azuela & Mussetta, 2009<sup>18</sup>) y lo que está en juego en la disputa (Azuela 2014b<sup>19</sup>) y considerar las definiciones y clasificaciones de los conflictos ambientales (Merlinsky *et al.* 2018<sup>20</sup>, Azuela &

---

<sup>18</sup> Azuela y Mussetta (2009), llaman como “conflictos ambientales” a aquellos conflictos sociales en los que al menos una de las partes hace valer un argumento ambiental.

<sup>19</sup> Azuela (2014b) distingue tres tipos de conflictos urbano-ambientales, explicando que estas cuestiones pueden estar presentes en el mismo conflicto pero son analíticamente distintas: a) la transformación del entorno: Para comprender lo que está en juego en los conflictos por la transformación del entorno, Azuela sigue la sugerencia de Mariana Valverde en el sentido de identificar los *cronotopos* (en el sentido de Bakhtin) que los actores movilizan en cada caso, o sea las ideas de tiempo y lugar que dan sentido a la experiencia urbana. b) la exclusión social: lo que está en juego es la situación de un grupo respecto de los bienes públicos de la ciudad y tienen que ver no solo con el acceso a ciertos satisfactores básicos (agua, transporte...) sino con condiciones ambientales que suponen una exposición desigual a riesgos de todo tipo. b) la expropiación: Lo que está en juego es el balance entre el poder del Estado y el poder del propietario o, si se quiere, la propiedad como relación social

<sup>20</sup> Merlinsky *et al.* (2018) definen a los conflictos ambientales como disputas por el acceso, la apropiación, la producción, el uso, la distribución y la gestión de los bienes naturales en cada comunidad o región. Se trata de situaciones de tensión en las que no sólo están en juego los impactos ambientales, sino también dimensiones

Mussetta, 2009), conflictos urbanos (Duhau, 2012, Meneses-Reyes, 2014, Janelle & Millward, 1976; Von der Dunk *et al.*, 2011<sup>21</sup>), conflictos urbanos-ambientales (Azuela 2014b) y conflictos territoriales o de proximidad (Melé *et al.*, 2013), realizadas en la literatura.

Así, entiendo como ***conflictos urbano-ambientales judicializados*** “a aquellos que se procesan principalmente en la arena judicial, en donde **al menos una de las partes del conflicto hace valer un argumento ambiental y urbano, y lo que está en juego es una disputa por el acceso, apropiación, producción, uso, distribución y gestión de los bienes naturales y urbanos en una determinada comunidad y/o territorio**”. Esta definición requiere algunas explicaciones:

- Se trata de un conflicto que está judicializado, es decir, fue llevado a la esfera del poder judicial. Sin embargo, la conflictividad, excede el ámbito judicial, a pesar que se procese como un caso judicial.
- La argumentación y lo que está en juego en el conflicto pueden o no coincidir y no son excluyentes. Un conflicto urbano puede haber sido planteado en términos ambientales, a pesar que lo que esté en juego no sea ambiental o viceversa.
- Considerando los aspectos temporales y espaciales, un conflicto puede transformarse en tanto avanza, porque cambia lo que está en juego o la argumentación del mismo realizada por los actores.
- La disputa puede estar relacionada tanto con los bienes de la naturaleza como con bienes urbanos. La tipología de estos bienes es amplia y variada, y de difícil distinción. Un bien puede ser urbano y también un bien de la naturaleza. Propongo considerar los aspectos predominantes de los usos urbanos o ambientales respecto de estos bienes para su caracterización.
- La disputa puede versar sobre distintas formas en las que hay una relación con los bienes naturales y urbanos: el acceso, apropiación, producción, uso, distribución y gestión de esos bienes.

Siguiendo a estos conceptos, considero al conflicto por el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo como un conflicto ambiental y urbano, tema que desarrollaré mejor cuando analice la resignificación del conflicto.

Si bien los conflictos urbanos y ambientales han estado presente en la investigación urbana y ambiental, en los últimos años ha cambiado la manera de estudiarlos. La pregunta emergente es

---

económicas, sociales y culturales desatendidas. Cuando las disputas están espacialmente localizadas, se trata de “conflictos territoriales” que expresan contradicciones entre el espacio económico y el espacio de vida.

<sup>21</sup> Estos entienden como conflicto urbano “un tipo particular de relaciones sociales que es el resultado de la convergencia espacio temporal de intereses incompatibles (razones del conflicto entre dos o más actores (partes del conflicto) con respecto a los usos o localización de un pedazo concreto del territorio urbano (componente geográfico del conflicto)” (Meneses Reyes, 2014, Janelle & Millward, 1976; Von der Dunk *et al.*, 2011).

*¿qué producen estos conflictos?* Y para responder esta pregunta hay una recuperación de la tradición sociológica que tiene sus orígenes en la fundación de la sociología como disciplina (Azuela, 2014a). En esta sociología del conflicto, se entiende al mismo como inherente a la sociedad, como un momento del proceso social, que cumple distintas funciones, incluso la transformación del orden (Simmel, 1939; Coser, 1961).

Para el análisis de la **productividad de los conflictos** sigo la literatura emergente que se concentra en el estudio de los efectos que producen estos tipos de conflictos, sobre la base de los textos de autores como Melé, Azuela, Ugalde y Merlinsky, entre otros (Bassols & Melé, 2001, Melé 2008, Azuela & Mussetta, 2009; Merlinsky, 2013d; Melé *et al.*, 2013, Azuela *et al.*, 2015, Melé, 2019, Merlinsky *et al.*, 2018, etc). Un conflicto urbano puede ser considerado como productivo en la medida en que cuenta con "capacidades para producir" nuevas dimensiones territoriales, políticas o jurídicas de vivir, habitar o transitar la ciudad (Melé, 2008).

En esta línea se distinguen distintas dimensiones de la productividad social de los conflictos a las que hice mención en el capítulo 1 al cual remito: productividad jurídica, territorial, política-institucional. Principalmente esta tesis se concentra en efectos relacionados con la **productividad jurídica y territorial** de los conflictos. Para explicar distintos aspectos de esta productividad jurídica y territorial del conflicto, acudo a distintos conceptos que es necesario revisar y que analizo a continuación, con más detenimiento.

Los primeros se refieren a la **juridificación y judicialización del conflicto**. Melé y otros autores (Melé *et al.*, 2013) explican que la *judiciarisation* o "judicialización" caracteriza las modalidades de acceso concreto al mundo de los tribunales, mientras que la *juridicisation* o "juridificación" caracteriza las condiciones de ingreso de los fenómenos sociales al derecho<sup>22</sup>. En el caso de estudio de esta tesis, opera una juridificación y judicialización del conflicto.

El caso de estudio pone en evidencia **distintas formas de juridificación del conflicto**. Pero este concepto es ambiguo y tiene distintos significados en la literatura jurídica. Entre estas podemos mencionar el trabajo de Tavolari (2018), que explica la génesis de este término en el debate de la Constitución de Weimar de 1919, el que apunta a un proceso de transformación: algo que no era considerado legal o integrado al derecho en un sentido amplio, comienza a ser considerado como tal. También para Teubner hay distintas formas de entender el término juridificación: como explosión legal, como expropiación del conflicto, como despolitización y como materialización del derecho (Morales de Setién Ravina, 2000: 43-44<sup>23</sup>). Blichner y Molander (2008) asimismo,

<sup>22</sup> Traducción libre del francés al español.

<sup>23</sup> En la literatura jurídica, el término juridificación presenta distintos significados según Teubner: 1) como explosión legal: crecimiento incontrolado del número de normas y de la intención reguladora del legislador. 2) expropiación del conflicto: la juridificación conduciría a la sustracción a las partes del conflicto por medio de la legislación estatal. Los movimientos alternativos de resolución de conflictos o la justicia informal estarían solicitando una reapropiación del conflicto. 3) despolitización: El estado, mediante la intervención legislativa, neutralizaría las luchas políticas que

exploran los distintos significados de este concepto ambiguo en la literatura, identificando cinco dimensiones: a) como proliferación del derecho, b) como tendencia hacia la formalidad del derecho (derecho positivo o escrito), c) como monopolización del campo jurídico por los profesionales del derecho, d) como construcción del poder judicial y e) como expansión del poder judicial.

Recientemente, se comenzó a utilizar este concepto asociado al estudio de conflictos ambientales y urbanos. Azuela (2006), al referirse a la juridificación de la cuestión ambiental, define el concepto de “juridificación” como un “proceso a través del cual las expectativas del campo ambiental (o sea, las que se refieren a *qué debemos hacer* sobre la cuestión ambiental) se convierten en enunciados jurídicos para ser incorporados al horizonte cultural de los actores que participan en dicho campo” (p. 13-14). Azuela (2006) indica que la juridificación de una cuestión ambiental puede ser vista como el cruce de dos campos: el campo ambiental y el campo del derecho e identifica las dos formas más sobresalientes de la juridificación: la legislación y el procesamiento de casos individuales. La primera forma de juridificación a la que se refiere Azuela (2006), supone un proceso legislativo y la creación de normas jurídicas generales. Al referirse a esta forma de juridificación, y específicamente, en el campo ambiental, Azuela (2006) define a la misma como “un proceso por el cual las expectativas normativas que se elaboran en el campo ambiental se convierten en normas jurídicas” (p. 91). La segunda forma de juridificación que estudia Azuela (2006), se refiere al tratamiento de los casos individuales mediante procedimientos jurídicos y “se produce cuando los casos individuales son llevados a la esfera del derecho” (p. 133).

Estos conceptos son llevados a las esferas del estudio de casos de conflictos ambientales. Azuela y Mussetta (2009) se refieren al término juridificación de los conflictos como el proceso social mediante el cual los conflictos son re-significados cuando son llevados a la esfera del derecho. Asimismo, son conceptos centrales en el estudio de conflictos urbanos (Azuela & Cancino, 2014).

En estudios de productividad social de los conflictos de proximidad, este concepto ha adquirido un papel central para estudiar la dimensión jurídica de la misma (Melé *et al.*, 2013, Azuela *et al.*, 2015, entre otros).

Otro concepto central en esta investigación es “**la actualización local del derecho**”. “La actualización local del derecho” es una forma de juridificación de los conflictos (Azuela &

---

previamente a la regulación se presentan de forma espontánea, transformándose en un problema mecanizado solucionable mediante la aplicación más o menos objetiva de normas por un órgano judicial o administrativo, o en el mejor de los casos, por una limitación de los medios de acción de los agentes participantes del conflicto. 4) materialización: la juridificación se caracterizaría por la materialización del derecho formal que se produciría en tres momentos consecutivos. la constitucionalización legal del sistema de derecho civil para incluirlo al interior de los principios rectores del Estado, la democratización mediante el derecho del poder del Estado y, el último y más importante impulso, la constitucionalización del sistema económico por parte del Estado social (Morales de Setién Ravina, 2000, p. 43-44).

Mussetta, 2009; Azuela *et al.*, 2015). Este concepto es fundamental en esta investigación doctoral, ya que uno de los argumentos principales es que la implementación judicial de la figura jurídica “camino de sirga” en el caso bajo estudio, implicó una actualización local del derecho. Para entender este concepto, realicé un análisis de diferentes textos de la productividad de los conflictos de proximidad y conflictos urbano-ambientales (Bourdin *et al.*; 2006; Melé, 2006 y 2009; Melé *et al.* 2013, Azuela *et al.*, 2015 principalmente). De este análisis, quisiera señalar que el concepto de actualización local del derecho:

- Se nutre de los conceptos de localización y relocalización de Giddens (1994) - anclaje y desanclaje: “anclaje (parcial o provisoria) dentro de un contexto espacio-temporal local” y en interacciones de cara a cara de las relaciones sociales o de procesos que han estado deslocalizados (Giddens, 1994, p. 85), es decir “desanclaje de los contextos locales”<sup>24</sup>. Esta noción permite distinguir, en el caso de las transacciones entorno a la construcción de reglas locales, los procesos de inscripción local de los recursos englobantes, de aquellos que constituyen una producción local de derecho (Melé, 2009).
- Se nutre de los conceptos de “reglas secundarias de aplicación” de Lascoumes (1990). Estas son definidas por el autor (Lascoumes, 1990) como las “los principios prácticos desarrollados por los agentes públicos para garantizar la movilización y adaptación de las reglas estatales a los hechos sociales que le corresponden gestionar/administrar” (p. 62)<sup>25</sup>. Para Lascoumes, estas normas son normas de decisión, que conciernen a los decisores administrativos, no a los jueces. Lascoumes (1990) y Lascoumes y Le Gales (2014) clasifica estas normas de decisión administrativas en tres categorías: las normas de interpretación (del marco institucional), las normas de negociación (normas de adaptación a las demandas y contextos locales) y las normas regulatorias de los conflictos (normas de solución de un conflicto en el caso que existan divergencias con los otros aplicadores o destinatarios de las normas). Estas tres categorías de normas secundarias de aplicación, se corresponden con las modalidades de “actualización local del derecho” propuesta por Melé y otros autores.
- Se basa en la noción de “orden jurídico localizado” y no “orden jurídico local” (Bourdin *et al.*, 2006). Es decir, no implica la aprobación de una nueva norma jurídica, sino la localización de una norma jurídica existente.

---

<sup>24</sup> Entiendo que la noción “enracinement” y “détaches” corresponden a las nociones de anclaje y desanclaje espacio-temporal de Giddens. «Détachés des contextes locaux», se refiere a la noción de desanclaje que utiliza Giddens, ya que la misma se asocia al concepto de despegarse. Los procesos de desanclaje son definidos por Giddens como el ‘despegar’ de las relaciones sociales de sus contextos locales de interacción y reestructuración en indefinidos intervalos espacio-temporales (1997, p. 32). Según Giddens, el desanclaje se produce, en parte, porque la modernidad vuelve abstractas las nociones de tiempo y espacio; pero son aún más importantes el surgimiento de ‘señales simbólicas’ y, en particular, los ‘sistemas expertos’

<sup>25</sup> La traducción libre “Nos les définirons comme les principes pratiques développés par les agents publics pour assurer la mobilisation et l’adaptation des règles étatiques aux faits sociaux qu’il leur appartient de gérer”

- Supone “pasar del estado virtual al estado real de las normas jurídicas”, “activar las normas existentes”, “la aplicación de normas jurídicas existentes”. Esto coincide con lo expresado por Azuela y Mussetta (2009) al afirmar que “preguntarse cómo se “actualiza localmente” el derecho equivale a seguir el modo en que las normas jurídicas, que normalmente resultan “distantes” (en el tiempo y en el espacio) respecto de la experiencia cotidiana, son traídas a una situación concreta.
- No ocurre automáticamente. Las personas involucradas en esas situaciones tienen que actuar para volver efectivas las reglas jurídicas, o la interpretación de las mismas, en una situación local (Melé, 2009, p. 35). Ciertos actores activan reglas o procedimientos jurídicos, los hacen existir movilizados simbólicas o prácticamente (Melé, 2009, Melé 2006 y Azuela *et al.*, 2015:29).

Otro concepto importante es el de *indeterminación del derecho*. Este concepto es tratado en estudios de sociología, filosofía y teoría jurídica y está vinculado con una pregunta más general sobre la concepción del derecho y el rol del juez. Como expliqué en la revisión del estado del arte, ha habido dos grandes respuestas a estas preguntas. Una respuesta es que el derecho es un sistema cerrado y coherente y el juez es un actor neutral. Entre los teóricos que sostienen estas posturas, hay divergencia en relación a los criterios que aseguran la coherencia del derecho y la neutralidad de la adjudicación. Pero, otro grupo de teóricos considera que el derecho es un sistema incompleto, incoherente y el juez no es un actor neutral. Aquí se ubican los teóricos del realismo jurídico y de los estudios críticos del derecho. Si bien, estos estudios hacen énfasis en el carácter indeterminado del derecho, también los otros teóricos se refieren a él, pero de una manera distinta.

Me voy a apoyar en las nociones de indeterminación del derecho del realismo jurídico norteamericano, según el cual significa que *el derecho es racionalmente y causal o explicativamente indeterminado*<sup>26</sup>. Así, como consecuencia de la indeterminación del derecho, al decidir los casos, los jueces responden primariamente a los estímulos de los hechos de los casos, en vez de responder a las razones y reglas jurídicas (Leiter, 2015).

Este aspecto de la indeterminación del derecho de la filosofía y teoría jurídica, ha sido retomada en los estudios sobre conflictos ambientales y urbanos. Azuela (2006) dedica una profunda explicación de la indeterminación en el derecho ambiental, explicando sus principales fuentes. Azuela et al. (2015) sostienen que, “a partir de la indeterminación del derecho, no podemos esperar que el mismo funcione como un conjunto coherente de dispositivos, pero sí se puede señalar que una gran parte de las controversias jurídicas reposan en las tentativas de utilización por los actores de esa característica del derecho” (p.21). Explican los autores que, en los casos analizados, se observa las tentativas de modificar las reglas. El cambio de las reglas se presenta así, como una acción sobre el marco jurídico, pero que puede ser percibida como creadora de incertidumbre e

---

<sup>26</sup> Remito a la explicación en la revisión del estado del arte en capítulo 1.

inestabilidad jurídica, pues los actores no pueden prever las reacciones y las direcciones de los proyectos, y esa inestabilidad e imprecisión jurídica los obligan a readaptar y diversificar constantemente sus estrategias jurídicas.

Así, sintetizan Azuela *et al.* (2015), son dos los atributos que marcan incertidumbre ligada al derecho: 1) los procedimientos, los litigios o aún la adaptación de un derecho al otro, introducen la flexibilidad en la temporalidad de los conflictos. 2) el lenguaje del derecho implica ciertos usos específicos del lenguaje común, o sus palabras, menos que unívocas, son fuente de la indeterminación del derecho.

Este tema de la indeterminación del derecho, me resulta útil para entender una tentativa de cambiar algunas reglas en una nueva reinterpretación del camino de sirga por uno de los jueces de ejecución en el caso bajo estudio. Esa acción sobre el marco jurídico, es percibida en el caso, como creadora de incertidumbre e inestabilidad jurídica, principalmente vinculada a los efectos de la decisión judicial. Esto lleva en el caso, a adoptar distintas estrategias por los actores.

Este concepto facilita la comprensión de los distintos usos del derecho por los actores, y la distancia entre lo que se espera del derecho y lo que realmente puede lograrse a partir de él.

Asimismo, utilizo el concepto de **“dimensiones cognitivas del derecho”**. Este está relacionado con la idea que el derecho permite pensar el mundo, una situación, la realidad concreta (Azuela, 2006). Sobre este punto de partida, los autores vinculados al proyecto Confurb, avanzan preguntándose para qué, en las controversias analizadas, se recurre al derecho.

En términos generales, Azuela *et al.* (2015) consideran que el “derecho diseña un lenguaje que permite volver inteligible una realidad, que proporciona un espacio de diálogo entre los intereses divergentes y estructura la intervención de los poderes públicos” (p.6). Según los autores, el recurso al derecho en las situaciones analizadas (de conflictos) está vinculada a una variedad de situaciones, pero que se pueden identificar principalmente dos objetivos: por una parte, la idea de “hacer presión” sobre el gobierno para publicar el asunto o en respuesta de los actos de ejercicio del poder (autorizaciones, no respeto de los procedimientos), y por otra parte, la construcción de una legitimidad al evocar la atribución de derechos subjetivos los cuales diferencian las intenciones de los legisladores y la distancia entre aquella percepción de la atribución de derechos y la aplicación concreta de la legislación.

En el mismo sentido, Melé analiza distintos casos en su libro *Transacciones Territoriales*, y explica que en las controversias analizadas, las referencias al derecho son presentadas mediante el recurso de los textos legales en el marco de una argumentación relativa a la legitimidad de las reivindicaciones de los opositores, a la ilegalidad de un proyecto o a las demandas de condena de los responsables de los ataques al medio ambiente, concluyendo que, parece ser que se recurre al derecho para constreñir la acción de las autoridades públicas o los representantes de los poderes públicos locales, más que como un medio de acción (Melé, 2014).

Pero, detrás de toda esta discusión, y aplicación para el caso de las controversias analizadas, hay un debate más general que tiene que ver con las funciones del derecho y específicamente con la difusión de las categorías jurídicas y su incorporación al sentido común, temas tratados en profundidad por Azuela (2006) quien para contextualizar estos temas, explica que, dentro de los estudios socio-jurídicos, existen fundamentalmente dos perspectivas para observar las funciones sociales del derecho. La primera, ve a las normas jurídicas en relación con el comportamiento de los individuos (a partir del concepto de estabilización de expectativas o de otro equivalente); en ella lo que importa es el cálculo que hacen sobre las consecuencias de su comportamiento, a partir de los contenidos normativos del derecho. La otra, en cambio, se interesa más en la dimensión simbólica del discurso jurídico, es decir, en su papel como una forma de representación del mundo. Estas dos perspectivas, la función normativa y simbólica del derecho, coexisten, y no son incompatibles. Así lo reconoce Habermas, quien afirma que “el derecho es dos cosas a la vez: un sistema de conocimiento y un sistema de acción” (Habermas, 1998, citado en Azuela, 2006).

Este aspecto tiene que ver con las categorías jurídicas al que se refiere Azuela (2006):

*“El derecho, además de la fuerza normativa, tiene una fuerza estrictamente comunicativa, en la medida en que es un medio privilegiado para difundir categorías que constituyen poderosas representaciones del mundo, incluyendo el mundo social. Esa fuerza comunicativa es tan grande, que las categorías del derecho contribuyen nada menos que a naturalizar una cierta visión del mundo, esto es, a crear o a reforzar la creencia de que el orden jurídico no podría ser de otra manera, aunque en realidad haya sido construido históricamente”* (p. 101).

Azuela (2006) apunta que justamente una de las contribuciones más importantes de la tradición sociológica es precisamente la de desnaturalizar esas categorías. Así, el autor analiza cómo las categorías jurídicas son incorporadas en los textos legales, es decir, juegan un papel muy importante en los procesos de juridificación vinculados a la elaboración de piezas legislativas, y también se refiere a ellas en el tratamiento de casos particulares.

Estos temas permiten preguntar en el caso de los conflictos de proximidad, cuándo los actores acuden al derecho, y con qué finalidad. Y considerando que no solo importa cuáles son los efectos jurídicos de las normas (sus consecuencias jurídicas en estricto sentido), sino también el significado que tienen esas normas para los actores sociales, resulta relevante identificar las “categorías jurídicas” que están presentes, que se incorporan en el sentido común, y a las que apelan los actores en un conflicto, pues representan “su manera” de entender la realidad.

También recorro a los conceptos de **cualificaciones y clasificaciones jurídicas del espacio**.

Las cualificaciones jurídicas del espacio que aparecen en la escena de los conflictos de proximidad son principalmente las que regulan los usos del suelo y las que establecen la protección de

determinadas zonas, áreas y hasta bienes particulares y se encuentran en instrumentos jurídicos (que son acompañados por instrumentos cartográficos), que expresan las cualidades de los espacios que están en juego. Estos instrumentos hacen parte del ordenamiento territorial-urbano.

Se denominan cualificaciones jurídicas porque mediante el derecho se otorga una cualidad particular al espacio. También se habla de clasificaciones jurídicas, porque el espacio es clasificado, por ejemplo, según el tipo de suelo (urbano, rural, periurbano), según los usos del suelo (dentro de cada tipo de suelo) o según criterios de protección (ambientales, culturales, etc.). Voy a utilizar el concepto de clasificación jurídica del espacio en una concepción amplia, considerando que los distintos regímenes jurídicos urbanísticos tienen diversos conceptos que pueden incluso superponerse.<sup>27</sup>

Melé (2014) explica que hay dos momentos en los que “los movilizados” toman contactos con estas clasificaciones. El primer momento es cuando se identifica la existencia de la clasificación (zonificación) y se debate los límites y su validez, como también las razones por las que no se respeta. Y el segundo momento, es cuando se pone a prueba la capacidad para movilizar a los actores institucionales que están a cargo de las clasificaciones. Las cualificaciones/clasificaciones jurídicas juegan una función muy importante en los conflictos, por más que las mismas no sean respetadas (Melé, 2014, p. 224).

Finalmente, considero al **conflicto como un proceso de territorialización** apoyada en estudios de los geógrafos sociales<sup>28</sup>. Los conflictos, además de ser una forma de socialización, son una forma de territorialización (Melé, 2008). La territorialización puede definirse como un doble movimiento de apropiación material e ideal de una porción de espacio por un grupo social (Di Meo, 1998; Melé, 2003). Para Raffestin (1980), el actor “territorializa” el espacio cuando se apropia de manera concreta o abstracta (por ejemplo, a través de la representación) de un espacio. Los conflictos implican una transformación real o ideal del “espacio vivido” (Frémont, 1976) y “percibido” (Bailly, 1984) por el grupo social.

Melé (2013) entiende que los conflictos (de proximidad) son una forma de territorialización en dos acepciones. La primera porque producen grupos conscientes de una solidaridad de destino basada en su inscripción espacial. La segunda, como confrontación de los habitantes movilizados con los modos de espacialización de la acción pública (zonificación, áreas protegidas).

Melé (2014) propone, desplazar la mirada para tratar de comprender, no el enfrentamiento entre un territorio (lo que ya está ahí y resiste) y un proyecto, sino los procesos mismos de

---

<sup>27</sup> Algunos sistemas suelen distinguir la clasificación del suelo como división primaria del territorio (siguiendo distintos criterios (por ejemplo, urbano, rural y periurbano o transición o expansión), la categorización del suelo que es una subdivisión de las clases de suelo (por ejemplo, suburbano o incluso con categorías ambientales), y la calificación del suelo que incluye la regulación de usos del suelo dentro de cada clase y categoría de suelo.

<sup>28</sup> Al respecto ver Stamm y Aliste (2014).

territorialización y localización<sup>29</sup>. Este nuevo enfoque permite analizar las dimensiones espaciales y territoriales de los conflictos y las controversias e interpretar esas situaciones como luchas por la apropiación legítima de un espacio.

De manera que:

- Los conceptos de **juridificación y judicialización** (Melé *et al.*, 2013 y Azuela & Mussetta, 2009) son claves para entender lo que ocurre cuando el conflicto del Riachuelo (específicamente en lo que se refiere a las márgenes del mismo) entran al mundo del derecho y de los tribunales, específicamente de los juzgados de ejecución
- Considero que hay **distintas maneras de entender el concepto “juridificación”** para el análisis del conflicto. Principalmente entiendo al camino de sirga como *actualización local del derecho* (Melé, 2006 y 2009, Azuela *et al.*, 2015), es decir, una figura jurídica vigente, abstracta y distante en el tiempo que se ancla en las márgenes del río Matanza Riachuelo en un determinado momento. Pero también comprendo otras formas de juridificación identificadas por Blichner & Molander (2008) y por Teubner (Morales de Setién Ravina, 2000)
- El concepto de **indeterminación del derecho** del realismo jurídico norteamericano (Holmes), y en estudios de conflictos ambientales y urbanos (Azuela, 2006, Azuela *et al.*, 2015), me resulta útil para comprender el papel del camino de sirga y los usos de la figura por distintos actores, específicamente por el juez.
- **La dimensión cognitiva del derecho**, es decir, la forma en que el mismo permite entender y pensar el mundo (Azuela, 2006), la utilizo para analizar cómo el camino de sirga permite delimitar espacialmente las márgenes y concebir ese espacio, así como para analizar cuándo los actores acuden al derecho y con qué finalidad.
- Los conceptos de **cualificación y clasificación jurídica del espacio** (Melé, 2014), son claves para analizar si, con la judicialización del conflicto, y específicamente con la intermediación del camino de sirga, el espacio ribereño adquiere una nueva cualidad o clasificación jurídica.
- También entiendo que a partir la intermediación del camino de sirga en la causa, hay una **territorialización del conflicto** (Melé, 2013) en las márgenes del Riachuelo, en tanto apropiación abstracta y concreta de ese espacio (Di Meo, 1998; Melé, 2003; Raffestin, 1980), por distintos actores del conflicto.

Asimismo, para analizar los efectos de la productividad social de los conflictos, el marco teórico se nutre, aunque en menor medida, de algunos conceptos de la literatura socio jurídica que estudia el *impacto del activismo judicial en distintos asuntos* (McCann 1994, Rosenberg 1991; Klarman

---

<sup>29</sup> En los casos estudiados en el libro comprende la modalidad del establecimiento de una instalación, una empresa o un proyecto inmobiliario en cierto espacio.

2007, Feeley & Rubin 1998, Epp, 1998, Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010). Esto bajo dos ideas. La primera, concebir al derecho como “un conjunto de normas y símbolos que modifican y son modificados por las relaciones sociales”, siguiendo a McCann (1994, p. 290), principal expositor de la postura constructivista. La segunda idea es que, partir de esto y no desde una visión positivista, podré comprender no sólo efectos instrumentales y directos, sino, y sobre todo, los efectos simbólicos e indirectos del conflicto judicializado. Estas tipologías de efectos facilitan la comprensión de la caracterización y la evaluación de los efectos específicos producidos por la productividad del conflicto, principalmente jurídica y territorial.

A partir de los estudios de la productividad social de los conflictos, y de algunos conceptos de la literatura sobre impactos del activismo judicial, me detengo en especificar la productividad jurídica y territorial del conflicto suscitado con la implementación del objetivo “limpieza de márgenes” en las riberas del río Matanza Riachuelo en los siguientes aspectos:

- los significados de las figuras jurídicas involucradas,
- la resignificación del conflicto,
- la definición del espacio ribereño
- el diseño y ejecución de la política habitacional para villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo.

Para el estudio de cada uno de los cuatro grupos de efectos mencionados, acudo a distintas perspectivas teóricas y metodológicas, que sintetizo seguidamente:

- Para el estudio de los **significados de las figuras jurídicas**, a partir de conceptos de la antropología principalmente jurídica (Juárez 2016 y 2018) voy a identificar y evaluar si existen distintas valoraciones y concepciones sobre la figura, insertas en un proceso y conflicto judicial (paradigma procesal de la antropología jurídica (Sierra & Chenaut, 2002 en base a Comaroff & Roberts, 1981). Asimismo, siguiendo el concepto de territorialización del conflicto, identificaré algunas valoraciones del territorio específico de las márgenes a partir de la intermediación del camino de sirga. Asimismo, siguiendo a Leite Lopes (2006) me interesa detectar las distintas concepciones ambientales en la argumentación judicial, para ver si éstas permiten legitimar procedimientos judiciales.
- Para el estudio de la **(re) significación del conflicto**, me apoyo en la conceptualización del conflicto como urbano o ambiental, de acuerdo a las definiciones explicadas anteriormente, considerando lo que está en juego y la argumentación de las partes. Principalmente pretendo indagar si hubo cambios, específicamente una resignificación del conflicto para lo que acudiré al concepto de traducción de Bruno Latour (2010), utilizado en su trabajo de etnografía judicial.
- Para el estudio de la **definición espacio ribereño** sigo los estudios de la productividad jurídico territorial de los conflictos, a partir de conceptos de la productividad de los

conflictos como la actualización local del derecho y la territorialización del conflicto (Melé, 2013, 2003), la clasificación y cualificación jurídica del espacio (Azuela *et. al* , 2015), y la asignación de un régimen jurídico especial. También acudo a conceptos de la geografía jurídica, considerando al camino de sirga como una figura con connotación espacial (Blomley, 2008). Asimismo, a partir de algunas expresiones utilizadas por distintos actores, intento detectar cómo es simbolizado el espacio ribeñero (inspirada por trabajos de Segura 2007 y 2009, Silva, 2000).

- Para el estudio del **diseño y ejecución de la política habitacional**, me guio por el trabajo de Barreto *et al.* (2015), para detectar las intermediaciones de los modos de actuación de los jueces y de las figuras jurídicas en el ciclo de la política pública. En esta propuesta teórica-metodológica se utilizan un conjunto de variables de análisis de política vivienda en distintos niveles y escalas (política, programas y proyectos). Las mismas fueron elaboradas a partir de tres preguntas básicas: 1) ¿quiénes? ¿cómo y para qué se interviene? 2) ¿a quiénes y con qué principio se ayuda?; 3) ¿a través de qué medios? e intentan dar respuesta a tres grandes bloques conceptuales de cualquier política: el problema, la intervención y su abordaje; los destinatarios, y las soluciones habitacionales. Intentaré analizar la incidencia de los estilos judiciales y de las figuras jurídicas considerando algunas de esas variables de la política habitacional.

### 3. Diseño del marco metodológico

#### 3.1. Un estudio de caso atípico e instrumental

La investigación doctoral *es una investigación cualitativa con un estudio de un caso único*. Tal como dice Stake, el estudio de casos, “es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes” (Stake, 1998, p. 11).

Se propone un *estudio de caso único*: la implementación del “objetivo limpieza de márgenes” en en la Cuenca Matanza Riachuelo en el marco de la causa judicial Mendoza, en el período de 2009-2017.

Se trata de un *estudio de casos instrumental*. Siguiendo a Stake (1998) en el estudio de casos instrumental nos encontramos con una cuestión que se debe investigar, una situación paradójica, una necesidad de comprensión general y consideramos que podemos entender la cuestión mediante el estudio de casos particular. El estudio de casos es un instrumento para aprender sobre otra cosa. Este tipo de casos, es diferente al estudio de casos intrínseco, donde, explica Stake (1998) el caso viene dado, “y no nos interesa porque con su estudio aprendamos sobre otros casos o sobre algún problema general, sino porque necesitamos aprender sobre ese caso particular” (p.17). Con el estudio del caso propuesto, me interesa indagar y comprender el papel de los jueces y de las figuras

jurídicas en la productividad jurídica y territorial de los conflictos urbano-ambientales y, el caso particular, es un instrumento para alcanzar este objetivo. Este es el tema de la investigación. Otra de las diferencias que anota Stake de estos tipos de casos, es que, en los estudios de caso intrínseco, el caso es dominante; el caso tiene mayor importancia, mientras que, en los estudios de caso instrumental, el tema es dominante, se empieza y se termina con los temas dominantes (Stake, 1998).

En cuanto a la selección del caso específico, debo indicar, siguiendo a Stake, que no se trata de un caso típico ni representativo, sino de *un caso poco habitual*. Tal como afirma Stake (1998)

“puede ser útil seleccionar casos que sean típicos o representativos de otros casos, pero no es probable que la muestra de sólo un caso o de unos pocos casos sea una buena representación de otros. La investigación con estudios de casos no es una investigación de muestras. El objetivo primordial del estudio de un caso no es la comprensión de otros. La primera obligación es comprender este caso. En un caso intrínseco, el caso está preseleccionado. En un estudio instrumental, algunos casos servirán mejor que otros. Algunas veces un caso “típico” funciona bien, pero a menudo otro poco habitual resulta ilustrativo de circunstancias que pasan desapercibidas en los casos típicos” (p. 17, subrayado fuera de página).

Sostiene Stake (1998) que “muchos de los que trabajamos en casos pensamos que un buen estudio instrumental de casos no depende de la capacidad de defender la tipicidad del caso” (p.17).

En el mismo sentido, Leite Lopes (2006), al trabajar sobre conflictos ambientales, se refiere a un caso ilustrativo singular que es el que le permite desarrollar su argumento, afirmando que:

“Muchas veces son los casos extremos que llaman más la atención para fenómenos que aparecen menos en otros casos, pero donde también están presentes. Tales casos extremos son, así, importantes para demostrar las tendencias más generales” (p. 41).

Azuela, en el prólogo del libro de Merlinsky (2013d) resalta el conjunto de elementos que hace que el conflicto del Riachuelo tenga textura propia y cómo para el sentido común el carácter único de un episodio suele usarse como argumento para desestimarlo como algo de lo cual no pueda obtenerse alguna lección provechosa. Azuela deja claro que el carácter excepcional o “no replicable” del caso, no le quita el carácter de relevante.

Así el *criterio de selección es la “máxima rentabilidad de aquello que aprendemos”* (Stake, 1998, p. 17). El caso elegido es el que mejor puede llevarme a la comprensión del objetivo propuesto. Hay varios casos de judicialización de los conflictos, de los que puede realizarse análisis de productividad social, y especialmente jurídica y territorial. Sin embargo, no encuentro un caso más ilustrativo que el elegido para explicar cómo un juez, trae a un conflicto ambiental

una figura jurídica con una fuerte connotación espacial y a partir de esa decisión, se producen efectos jurídicos-territoriales. Asimismo, el caso, resulta ilustrativo de circunstancias que pasan desapercibidas en otros casos típicos, como las concepciones espaciales de los actores y cómo las figuras jurídicas, pueden incidir - en distinta medida - en las políticas públicas, en la definición del espacio y en la resignificación del conflicto. Esta incidencia está atravesada por los diversos significados que los actores le atribuyen a la figura, debido, en gran parte a la indeterminación del derecho.

***El recorte temporal del estudio del caso*** comprende el período 2009 a 2017. Este período me permite abarcar las dos etapas de ejecución de la sentencia: 2009-2012 a cargo del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes y 2012-2017 a cargo de dos Juzgados de Ejecución (Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón y Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12). El período temporal considera como punto clave de inicio la resolución judicial donde aparece por primera vez la figura jurídica camino de sirga (7-7-2009) y se extiende hasta el 2017 (22-12-2017) al momento de la aprobación jurídica del Protocolo de Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo. Este momento marca un punto importante como efecto instrumental en la causa y productividad jurídica del conflicto, que indirectamente tiene relación con el camino de sirga como criterio de relocalizaciones.

El ***recorte territorial de la investigación*** está relacionado con el espacio donde se desarrolló el caso bajo estudio. Hay un recorte amplio, que es la Cuenca Matanza Riachuelo, que comprende a catorce municipios de la provincia de Buenos Aires y a la CABA. Asimismo, el recorte más limitado se corresponde al espacio donde se implementa judicialmente el camino de sirga en la Causa: una franja de 35 metros de ancho (desde el Riachuelo), y de 20 km de largo a ambos márgenes del cauce principal del río Matanza Riachuelo<sup>30</sup>. No obstante, también se consideran aquellos espacios donde se producen los efectos por esta intermediación del camino de sirga (ej. viviendas nuevas localizadas fuera del camino de sirga donde fue relocalizada la población).

Para la presentación del caso apelo a una ***descripción narrativa*** produciendo un relato. Para ello me apoyo en algunos aspectos de la propuesta metodológica de Merlinsky (2013c:72) basada en los trabajos de Ragin y Becker (1992) y Abbott (1992). Mi pretensión es analizar y relacionar de manera simplificada los principales episodios del conflicto específico vinculado a las márgenes del Riachuelo. De esta manera considero como episodio central del caso, la decisión judicial por la que la figura jurídica “camino de sirga” aparece en la causa judicial para implementar el objetivo de la CSJN de “limpieza de márgenes”. Este episodio se considera como *actualización local del*

---

<sup>30</sup> La extensión longitudinal es un tema con algunas inconsistencias tanto en su punto de partida como en su punto de llegada.

*derecho* en los términos planteados Melé (2006, 2009). A partir de este episodio central identifico los antecedentes, los episodios relacionados y complementarios y los posteriores.

Para el análisis de episodios posteriores, y en especial para el desarrollo argumental, tomo el concepto de la cuestión ambiental como fuente de legitimación y de argumentación de los conflictos, desarrollada por Leite Lopes (2006). En base a esto, presento al *camino de sirga como un mecanismo legal basado en argumentos ambientales, que permite legitimar determinados procedimientos* (eventos posteriores). A partir de estos conceptos teóricos propongo una metodología específica para el análisis de eventos posteriores, considerando que los mismos son procedimientos legitimados a partir del episodio central.

Mi argumento es que, en la causa, el camino de sirga tiene un uso estratégico para:

- soportar un proyecto urbano ambiental,
- restringir el transporte terrestre y fluvial
- establecer un criterio de relocalización de villas y asentamientos precarios.

Para poder ejemplificar y desarrollar algunos argumentos de estos episodios acudo al relato de algunos microconflictos dentro de cada uno de los mismos, principalmente aquellos asociados al camino de sirga como criterio de relocalización. Éstos son los que presentan más complejidad por su persistencia en el tiempo y su cantidad. Entre estos microconflictos se hace especial mención a:

- la liberación de un sector en las proximidades de la Feria La Salada (Lomas de Zamora, PBA).
- el caso de “los sueltitos” (CABA).
- el proceso de demarcación del camino de sirga y censo poblacional en la villa 21-24 en la Ciudad de Buenos Aires (CABA).
- la resistencia de tres grupos familiares del Barrio San Francisco de Asís (Lanús, PBA) a la relocalización prevista por la ejecución del Convenio Marco (CM, 2010).

### **3.2. Técnicas de recolección y tratamiento de datos**

La tesis doctoral utiliza distintas fuentes y técnicas de recolección y análisis de datos, recurriendo así a una triangulación de datos.

Las distintas actividades realizadas para recolectar y analizar datos fueron llevadas a cabo desde comienzo de 2011 hasta 2019, con distintas etapas más intensivas de trabajo (2016-2019). El trabajo inicial (previo a la realización del doctorado), está relacionado con las observaciones y análisis de expedientes judiciales como abogada del área de ordenamiento territorial de la ACUMAR que generaron las primeras reflexiones para la tesis, principalmente en el rol de “traductora jurídica” en una entidad “coordinadora” entre las decisiones judiciales y las entidades territoriales. El trabajo posterior, que requirió principalmente, la revisión de literatura específica

y la realización de distintas entrevistas y consultas informales, se enmarcó dentro de la definición de los elementos de la investigación doctoral y tuvo sus etapas más intensivas desde 2016 a 2019.

A continuación, menciono las principales fuentes y técnicas de recolección y análisis de datos. Un mayor detalle de estos aspectos metodológicos se encuentra en el anexo 1.

### 3.2.1. Información documental

La *información documental* es la principal fuente de datos secundarias considerando que el proceso judicial es principalmente escrito. Los documentos que se analizan en esta tesis hacen parte de los expedientes judiciales u otros documentos administrativos<sup>31</sup>. Los mismos fueron producidos por el Juez y comprenden distintas formas de resoluciones judiciales (actas de audiencias, actas de recorridas, actas de inspección, providencias, resoluciones, etc). También estos documentos fueron producidos por otros actores que hacen parte del litigio judicial: ACUMAR, Provincia de Buenos Aires, Estado Nacional, CABA, municipios, Cuerpo Colegiado, defensorías públicas, ONGs, ciudadanía en general, etc. Los mismos tienen distintas formas (informes, notas, expedientes, presentaciones varias).

Dentro de esta información documental también comprendo al material audiovisual, fotográfico y cartográfico. A modo de ejemplo, se pueden citar los siguientes:

- Cuadernillo antes y después del Proyecto Integrador del Camino de Sirga”,
- Los planos del Proyecto Integrador del Camino de Sirga en la Cuenca Baja,
- El mapa de riesgo ambiental en Urbanizaciones Emergentes realizado por ACUMAR.
- Datos del sistema de Información de Ordenamiento Ambiental Territorial de ACUMAR.
- Información histórica sobre las obras de la rectificación y canalización del Riachuelo, en fuentes del Archivo General de la Nación.
- Información georreferenciada de las franjas ribereñas y de villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo.

En lo que respecta a los *expedientes judiciales*, adquieren especial interés los expedientes correspondientes a “ejecución de sentencia” “limpieza de márgenes” y a “urbanización de villas y asentamientos”, y a los distintos legajos/incidentes de los mismos. Desde 2013 la causa judicial ha sido digitalizada por lo que se puede acceder a dichos expedientes desde la página del Poder Judicial de la Nación. Antes de dicha fecha, los datos se encuentran dispersos y parcialmente disponibles<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> no llegan a formar parte del expediente judicial y corresponden a aquellos formados por distintos órganos del poder ejecutivo

<sup>32</sup> Se pueden encontrar en las páginas web de ACUMAR, del DPN, de FARN, CIJ, entre otras.

La investigación doctoral implica un intenso *análisis documental* y principalmente los que forman parte de los expedientes judiciales, considerando conceptos de la antropología jurídica y de la etnografía judicial. La razón de ello es que se trata de un caso judicializado principalmente escrito, con instancias orales, de las que quedan registros (taquigráficas de las audiencias y actas de las audiencias/recorridas). Como explica Barreda (2011) se trata de culturas de tradición civilista en la que las prácticas judiciales se articulan, sobre todo, a través de documentos escritos (Barreda, 2011). Y este análisis documental es necesario e ineludible pues, como Sierra y Chenaut (2002) señalan siguiendo a Van Velsen (1967), si consideramos el poco tiempo que el antropólogo tiene para estar en campo y la prolongada travesía de los procesos legales, los expedientes judiciales se tornan una fuente indispensable para reconstruir las historias de los casos. Como las autoras apuntan, se trata de reconstruir el entramado de relaciones sociales implicadas en una disputa legal.

Lowendron y Ferreira (2014), destacan que en los últimos años varios antropólogos han resaltado la necesidad de ir más allá de la dimensión informativa e instrumental de los documentos, analizándolos como productores de conocimiento, relaciones, efectos y respuestas afectivas<sup>33</sup>, o como artefactos con propiedades materiales, estéticas y formales, con vida social (o procesos socio-técnicos) no pueden ser más ignoradas<sup>34</sup>.

En ese sentido Lewandowski (2014), en su tesis de doctorado de etnografía judicial, afirma que existe una vasta literatura antropológica, más o menos reciente <sup>35</sup>que enfatiza que los documentos no son apenas instrumentos, sino también mediadores que muestran acciones y representaciones entre diferentes tipos posibles de expertises accionadas en la actividad de la investigación de los procesos.

Una *lectura antropológica/etnográfica jurídica de los expedientes judiciales* permite como afirma Juárez (2016) - dar cuenta de las prácticas, los procedimientos y relaciones que caracterizan ese mundo, las tramas que se entretajan y que son sostenidas socialmente; por lo tanto, se trata de encontrar las múltiples relaciones, prácticas, valores, tradiciones, conflictos y actores en tanto partes integrantes y constitutivas de las instituciones del estado, lo cual implica aprehender tensiones e intereses puestos en juego (Azaola, 1990; Chenaut, 1997; Kluger, 2009; Sarrabayrouse, 2009 citados por Juárez, 2016).

Si bien la tesis no es una investigación etnográfica judicial, sí recurre a algunos conceptos de la antropología y etnografía que permiten una lectura de las fuentes documentales judiciales desde una perspectiva más amplia que como meras fuentes informativas.

---

<sup>33</sup> Stoler, 2002, 2009; Cunha, 2004; Navaro-Yashin, 2007; Gupta, 2012; Ferreira, 2013 citados en Lowendron y Ferreira, 2014.

<sup>34</sup> Latour & Woolgar, 1997; Riles, 2006, Reed, 2006; Hull, 2012b citados en Lowendron y Ferreira, 2014.

<sup>35</sup> Cohn, 1987; Das, 2004; Feldman, 2008; Ferreira, 2011, 2013; Foucault, 1977; Goody, 1977; Gupta, 2012; Hull, 2012a; Latour, 2002; Riles, 2006a; Sharma & Gupta, 2006; Weber, 2005 [1922], citados en Lewandowski, 2014),

Específicamente, estos conceptos me resultan particularmente útiles para complementar el análisis de los episodios y eventos del caso bajo estudio y de los microconflictos. Así, por ejemplo, de la lectura detallada de las decisiones judiciales y de los documentos insertos en el expediente judicial pueden identificarse los “objetos de valor” (en términos planteados por Latour, 2010), particularmente el progreso de la argumentación y el flujo de las decisiones judiciales, como las situaciones con las que el juez está lidiando al tomar una decisión. Asimismo, esta aproximación también resulta útil para comprender las concepciones por distintos actores sobre las figuras jurídicas involucradas, y establecer algunos criterios que permitan caracterizar los estilos judiciales.

Debe advertir que *análisis documental de expedientes judiciales tiene sus limitaciones*. En lo que se refiere al análisis de las decisiones judiciales, dice Lewandowski (2014), es muy difícil comprender lo que pasa cuando se produce una decisión, ni siquiera los métodos de interpretación de la ley que utilizan los jueces, nos podrían explicar esto, incluso porque ninguno opera de manera exclusiva. En el momento del juzgamiento, del “pasaje de la ley”, hay reducciones, cambios, etc, como explica Latour, y operados por objetos de valor (Latour, 2010). Lo mismo ocurre con los documentos que hacen parte de los expedientes y son producidos por otros actores, como los defensores públicos que utilizan distintas estrategias jurídicas en aras de garantizar los derechos de sus defendidos, o de las entidades públicas que deben responder a los requerimientos judiciales. También Juárez advierte de las limitaciones con el estudio de expedientes judiciales, y resalta la necesidad de tener siempre presente que constituyen una mirada sesgada del proceso estudiado y hablan más de la perspectiva de los operadores jurídicos sobre el caso que de los disputantes (Véase Juárez, 2018). Por ello, es necesario, complementar el análisis documental de expedientes judiciales, con otras técnicas de recolección y análisis de datos.

### **3.2.2. Observación con distintos niveles de participación y sus registros**

La observación ha estado presente en toda la investigación doctoral (e incluso previa a su inicio formal) y ha contado con diversos niveles de participación y en distintos ambientes (del litigio y del conflicto).

Considerando los espacios de observación (en sede de la ACUMAR, y entidades públicas, territorio de la Cuenca, audiencias, etc) y el rol en los mismos, la participación ha sido desde pasiva a completa, según la interacción con los distintos actores. La observación ha quedado registrada con descripciones y anotaciones.

La observación ha sido activa y constante, en distintos procedimientos impulsados y coordinados por el área de ordenamiento territorial de la ACUMAR, incluso en etapas previas al inicio del programa de doctorado. Entre estos se puede señalar la etapa de implementación judicial del camino de sirga desde 2011 (en lo que corresponde al Proyecto Integrador), lo que me ha permitido identificar la cronología del caso, como el papel del juez Armella y de otros actores en los

procedimientos implementados. Asimismo, la observación ha sido activa en el diseño normativo, implementación y monitoreo del Protocolo de Relocalización y Reurbanización (2016-2019) lo que me permitió advertir las principales tensiones, debates y concepciones en los actores en la temática. En otros casos, la observación ha sido más pasiva como, por ejemplo, en relación al diseño e implementación de la política de vivienda en la CMR.

### **3.2.3. Entrevistas y consultas informales**

También recorro a la realización de entrevistas personales con diferentes formatos según la etapa de investigación y los sujetos entrevistados.

Entre los actores claves acudí a realizar entrevistas y consultas a funcionarios públicos, personal profesional y técnico de distintos organismos (provinciales, nacionales y locales), y a habitantes de villas y asentamientos precarios.

En una primera etapa de la investigación, realicé entrevistas exploratorias que fueron definiendo el objeto de estudio como los objetivos específicos de la misma. En esta etapa surgieron nuevos interrogantes y se reformularon las hipótesis específicas que fueron incorporadas en la guía de entrevistas semiestructuradas que se realizaron en una segunda etapa. Así, por ejemplo, en las entrevistas exploratorias el foco estuvo puesto en el papel del juez y del camino de sirga, pero no había precisado los efectos específicos que pretendía estudiar. En las entrevistas realizadas en una segunda etapa, definí esos efectos y a partir de allí pude realizar preguntas específicas sobre los mismos. A modo de ejemplo, la pregunta *¿qué significa para usted el camino de sirga?*, se planteó en esta segunda etapa de entrevistas, luego de advertir, en la etapa exploratoria, que los actores se referían a la misma de diversa manera y asociándoles diferentes significados. Esta pregunta adquirió un lugar central en la investigación siendo la que permitió identificar el efecto “nuevos significados de la figura jurídica”, y entender el carácter indeterminado y polisémico del derecho.

Asimismo, durante todo el proceso de investigación cualitativa realicé consultas informales y específicas a diversos actores que, por su posición y experiencia, podían resolver algunas dudas presentadas en la investigación. La mayoría de estas consultas informales estuvieron dirigidas a equipos técnicos y (ex) funcionarios de la ACUMAR (de distintas áreas) y de las defensorías públicas. Algunos de estos actores prefieren mantenerse en anonimato. Las entrevistas y consultas informales fueron realizadas de manera personal y también por medios electrónicos (e-mail, llamadas telefónicas, WhatsApp).

En anexo 1, se presenta una nómina de entrevistados según la institución de referencia (con precisión del área) u otros y tipo de actor; con indicación de la fecha de las entrevistas y la referencia (codificación) para su citado.

Estas entrevistas y como también otras consultas permitieron recoger y considerar otros datos que se manifestaron como hipótesis o pasaban desapercibidos en el análisis documental y superar algunas limitaciones de la misma.

#### **3.2.4. Revisión de la literatura académica**

La causa “Beatriz Mendoza” ha sido abordada en los últimos años, desde distintas perspectivas, principalmente desde las ciencias sociales. Esta investigación doctoral considera estas investigaciones como fuentes secundarias. Entre las mismas destaco las siguientes:

- La tesis doctoral de Merlinsky (2009), como sus trabajos posteriores corresponden a los trabajos más profundos realizados del conflicto por el saneamiento del Riachuelo.
- Los trabajos de Berros (2012) y Puga (2009, 2012) aportan elementos de análisis del litigio público dentro del marco de una amplia literatura jurídica que analiza la Causa Mendoza.
- Literatura sobre la Causa Mendoza desde una perspectiva de derecho ambiental (Cafferata, 2011 y 2012)
- Los trabajos previos publicados sobre la implementación del camino de sirga en las riberas del Riachuelo (Maldonado, 2016), y el análisis de algunos efectos jurídicos territoriales (Maldonado, 2018, 2019).
- La Tesis doctoral de Sanmiguel (2015) aporta datos relevantes de la estructuración de la política de vivienda en la CMR.

También se consideran otras investigaciones académicas no referidas a la Causa Mendoza, pero sí al Riachuelo como la obra de Silvestri (2003) para la caracterización de las márgenes del Riachuelo.

#### **3.2.5. Información periodística**

Recurro a fuentes periodísticas como fuente secundaria para ampliar algunos datos de la cronología de la Causa Mendoza y del camino de sirga, sobre todo aquellos episodios que adquirieron gran visibilidad, como el relacionado con la liberación de una zona cercana a la Salada.

## **PARTE II**

**FIGURAS JURÍDICAS CON ARGUMENTOS AMBIENTALES PARA LEGITIMAR  
PROCEDIMIENTOS JURÍDICOS: EL CASO DE LA IMPLEMENTACIÓN JUDICIAL  
DEL MANDATO “LIMPIEZA DE MÁRGENES” EN LAS RIBERAS DEL RÍO  
MATANZA RIACHUELO EN EL MARCO DE LA CAUSA MENDOZA.**

## CAPÍTULO 3

### La Cuenca Matanza Riachuelo y la causa judicial “Mendoza”

#### 1. Introducción

La revisión de las distintas perspectivas teóricas y metodológicas permitió ubicar el tema de investigación en las mismas, como también diseñar un marco teórico y metodológico para estudiar la relación entre el papel de los jueces de ejecución, de las figuras jurídicas y la productividad jurídica y territorial del conflicto bajo estudio (*Parte 1*).

En esta *Parte 2* de la tesis me voy a centrar en el estudio del caso propuesto, para luego sí poder responder a preguntas más generales a partir de caso instrumental en la *Parte 3*. Como adelanté en la propuesta metodológica (capítulo 2), se trata de un caso atípico con textura propia, pero, no por ello, menos relevante y pertinente para plantearlo como un caso instrumental. Esta atipicidad está presente en conflicto por el saneamiento del Riachuelo, y con gran notoriedad con la implementación judicial del objetivo “limpieza de márgenes”.

La Parte 2 está integrada por dos capítulos, el capítulo 3 y 4. El *capítulo 3*, que se inaugura con esta introducción, contiene una descripción más general de la Cuenca Matanza Riachuelo y de la causa judicial “Beatriz Mendoza”, donde se inserta el conflicto más específico en las riberas del Riachuelo por la implementación del camino de sirga, que presentaré en el *capítulo 4*.

#### 2. La Cuenca Matanza Riachuelo<sup>36</sup>

Según la descripción y caracterización realizada por ACUMAR, una cuenca hidrográfica es un área en la cual el agua proveniente de las lluvias se escurre a través del terreno y se reúne en un mismo río, lago o mar. En el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR) el agua de las precipitaciones forma arroyos (entre los cuales se encuentran el Rodríguez, Morales, Chacón, Cañuelas, Aguirre, Ortega, Santa Catalina, La Paja y Del Rey), que confluyen en un curso principal llamado Matanza, en sus orígenes, y Riachuelo, en su tramo final. Este curso principal recorre 64 km en sentido sudoeste-noreste hasta llegar a su desembocadura y descargar sus aguas en el Río de la Plata.

El Matanza Riachuelo es un río de llanura con escasa pendiente. La CMR limita, al norte, con la cuenca del Río Reconquista y, al sur, con el sistema Samborombón-Salado. Abarca una superficie aproximada de 2047 km<sup>2</sup>, por donde discurren los 64 km de extensión del sistema hídrico

---

<sup>36</sup> Esta caracterización es tomada de la página web de ACUMAR <http://www.acumar.gob.ar/caracteristicas-cuenca-matanza-riachuelo/>

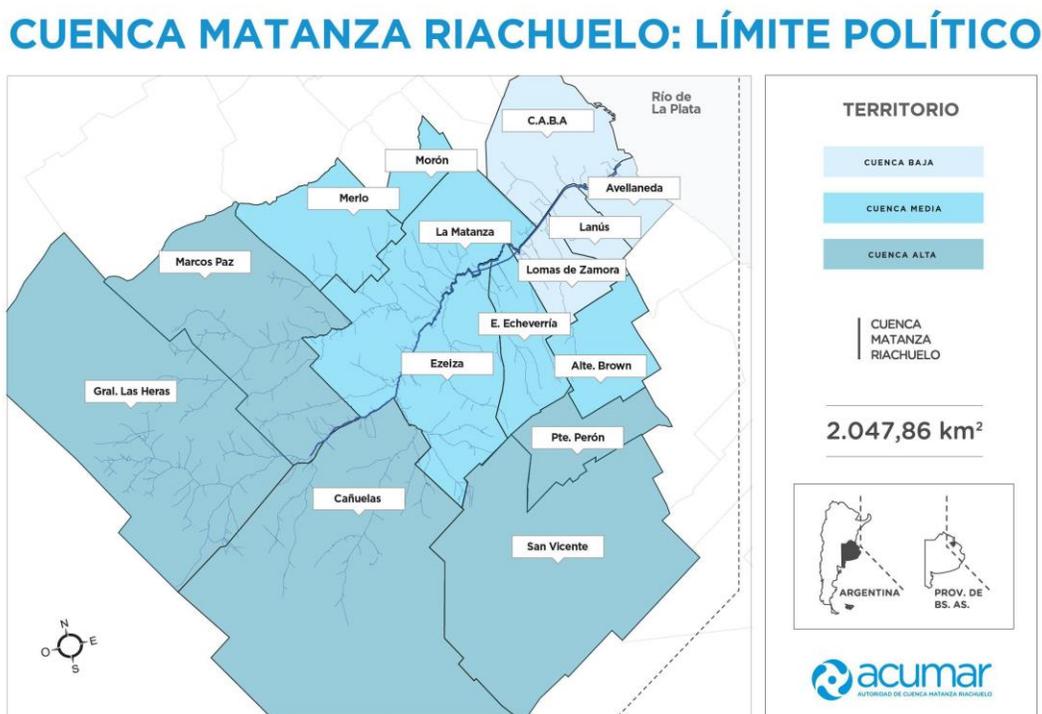
integrados por los ríos Matanza-Riachuelo y está localizada al noreste de la Provincia de Buenos Aires.

El territorio comprendido por la CMR abarca a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 14 municipios de la provincia: Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras.

Dentro de esta Cuenca se pueden distinguir tres áreas: Cuenca Alta, Cuenca Media y Cuenca Baja, división que se debe a razones geográficas, económicas, políticas y sociales, y a las diversas problemáticas que atraviesan las regiones.

- Cuenca Alta: Paisaje predominantemente rural. Actividad primaria y agroindustrias.
- Cuenca Media: Paisaje mixto urbano-rural.
- Cuenca Baja: Paisaje predominantemente urbano. Actividad industrial y de servicios.

*Imagen 1: Extensión de la CMR según límites políticos.*

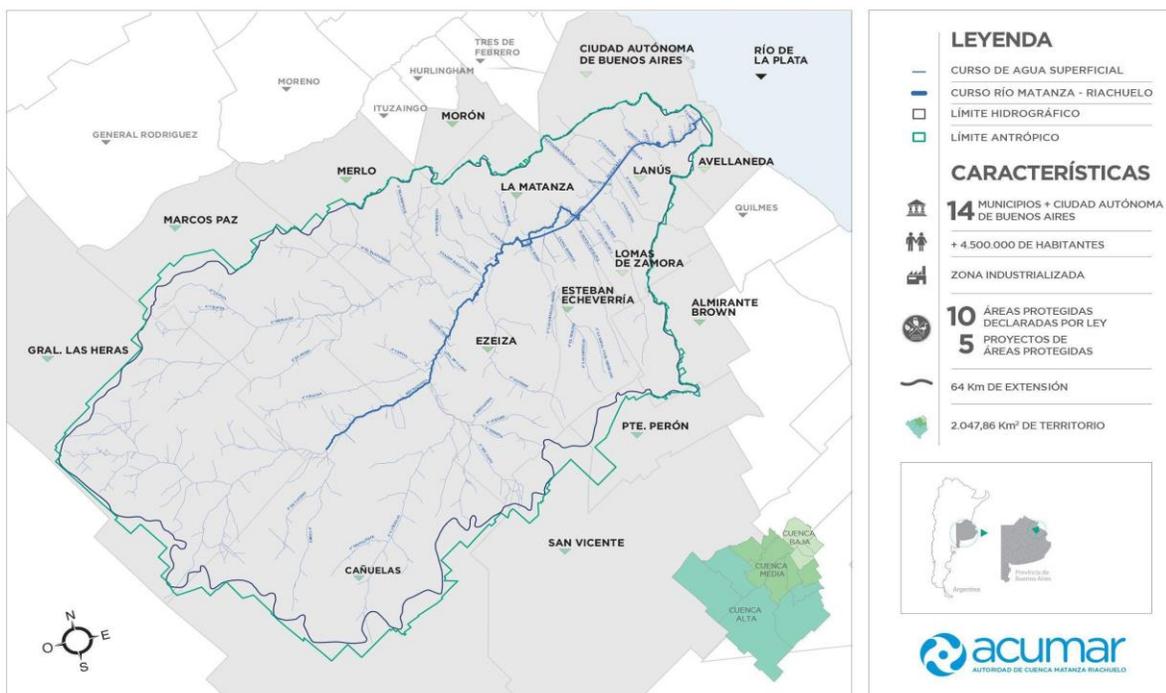


Fuente: ACUMAR, página web.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Disponible en página web: <https://www.acumar.gob.ar/caracteristicas-cuenca-matanza-riachuelo/>

Imagen 2: Extensión de la CMR según límites hidrográficos.

## CUENCA HIDROGRÁFICA RÍO MATANZA RIACHUELO



Fuente: ACUMAR, página web.<sup>38</sup>

La Cuenca Matanza-Riachuelo ha sido señalada como uno de los 10 lugares más contaminados del mundo<sup>39</sup>. Las principales fuentes de contaminación son de origen industrial, de vuelcos cloacales y de residuos sólidos.

Es la zona más urbanizada e industrializada de Argentina y con alta densidad poblacional. Según información de ACUMAR (2020), en la cuenca viven alrededor de 5.800.000 de personas<sup>40</sup>. Entre ellas y hay un alto porcentaje de personas que viven en condiciones de vulnerabilidad.

En base a datos provenientes del *Mapa de Riesgo Ambiental de las Urbanizaciones Emergentes (2018)* elaborado por la ACUMAR, y los datos del censo poblacional de 2010<sup>41</sup>, hay 632

<sup>38</sup> Disponible en página web. <https://www.acumar.gob.ar/caracteristicas-cuenca-matanza-riachuelo/>

<sup>39</sup> Según el informe realizado por Green Cross Switzerland y Blacksmith Institute en 2013.

<sup>40</sup> Según página web de ACUMAR: último acceso, enero 2021: <https://www.acumar.gob.ar/caracteristicas-cuenca-matanza-riachuelo/>

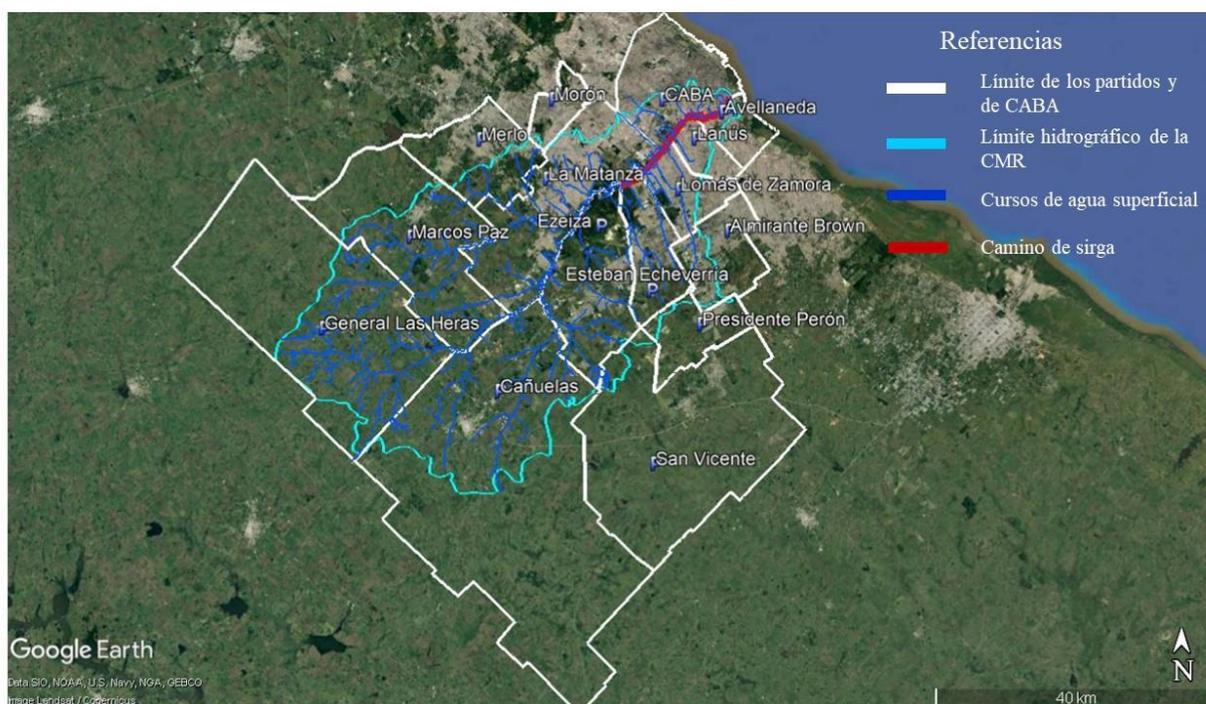
<sup>41</sup> Según el censo de población de 2010, la población en la Cuenca es de 4.008.685 personas.

urbanizaciones emergentes<sup>42</sup> donde viven 880.395 personas en condiciones precarias en villas, asentamientos y conjuntos habitacionales en 213.534 viviendas. De éstas, 385.008 personas se encuentran en condiciones de riesgo ambiental alto y muy alto en 98.163 viviendas.<sup>4344</sup>

## 2.1. Las riberas del cauce principal del Matanza Riachuelo

El caso de estudio no se desarrolla en toda la Cuenca Matanza Riachuelo, sino en un pequeño territorio: *las riberas del cauce principal del río Matanza Riachuelo*. Es donde se territorializa la figura jurídica “camino de sirga”. Por ello, es necesario referirme a este territorio ribereño, para conocer, a partir de sus características más generales, el lugar donde se ancla la figura.

*Imagen 3: Límite de la Cuenca Hidrográfica, límite de los partidos y de CABA, extensión del camino de sirga.*



<sup>42</sup> Barrios formados como mínimo por 8 viviendas agrupadas o contiguas con niveles de informalidad en la tenencia y los servicios. Se distinguen tres tipologías de urbanizaciones emergentes en virtud de sus características urbanas: Villas, Asentamientos y complejos habitacionales. Datos del Mapa de Riesgo en UREM (2019)

<sup>43</sup> Estos datos surgen en base a Mapa de Riesgo Ambiental en UREM disponible en [mapas.acumar.gov.ar](http://mapas.acumar.gov.ar) y límite hidrográfico de la Cuenca Matanza-Riachuelo aprobado por Res. ACUMAR 1113/2013. No obstante, al momento de presentar el Mapa ante el Cuerpo Colegiado, se había precisado otro número de población mayor, que luego fue ajustado. Ver: <https://www.acumar.gob.ar/ultimas-noticias/se-presento-mapa-riesgo-ante-cuerpo-colegiado/>

<sup>44</sup> Mapa de Riesgo en UREM (2019).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ACUMAR y Google Earth (2021) a escala 40km.

Para realizar esta caracterización tomo dos fuentes: el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la CMR o PISA (2010) y Silvestri (2003). El PISA ofrece una mirada institucional de un organismo que está obligado a cumplir el mandato de la Corte de convertir la ribera del río Matanza Riachuelo en un “área parquizada” y que deja en claro cuál es la manera de concebir las riberas. Silvestri es sin duda, quien más ha estudiado al Riachuelo como paisaje; su libro permite entender que la heterogeneidad del paisaje del Riachuelo se debe a proyectos fragmentados y parcialmente ejecutados durante décadas.

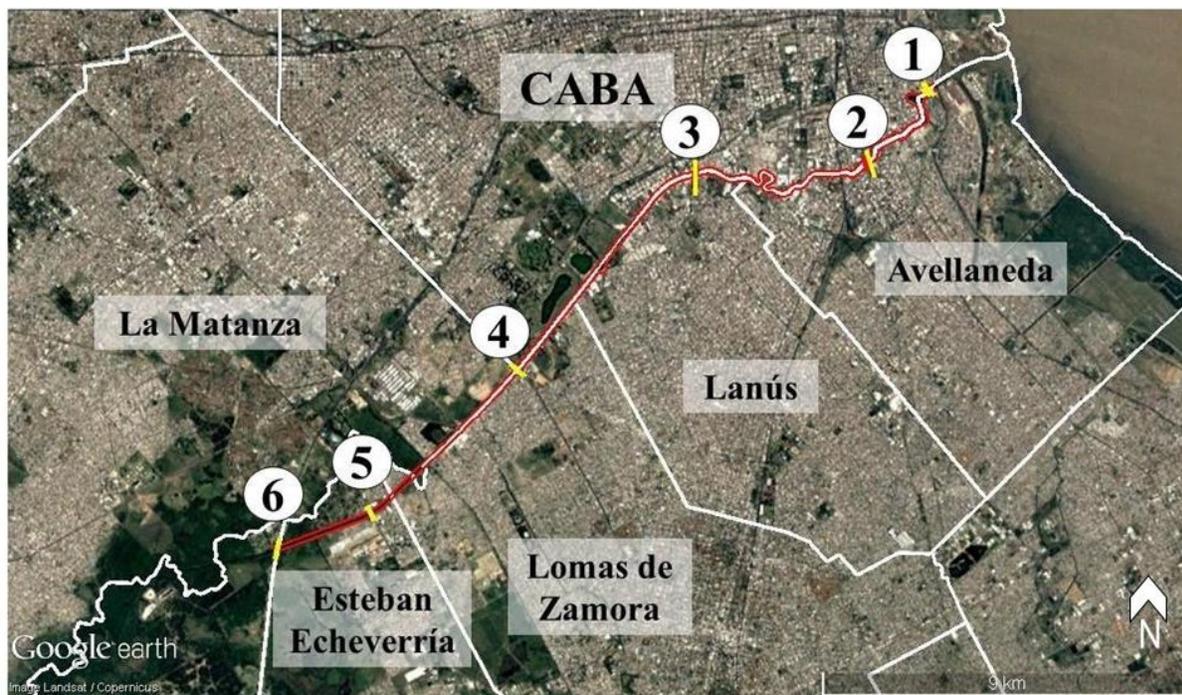
El PISA habla de tres tramos del cauce del Riachuelo y divide el primer tramo (el más urbanizado y cercano a la desembocadura) en tres partes. Este primer tramo es el área de estudio del trabajo de Silvestri que también contiene la misma división.

- Tramo 1: desde la Desembocadura al Puente de La Noria:
  - Subtramo A: Desde la desembocadura hasta el Puente Pueyrredón
  - Subtramo B: Desde el Puente Pueyrredón hasta el Puente Alsina.
  - Subtramo C: Desde el Puente Alsina hasta el Puente de la Noria.
- Tramo 2: desde el Puente de la Noria a Ruta Provincial N° 4
- Tramo 3: desde Ruta Provincial N° 4 hasta Autopista Ricchieri

Un punto a aclarar es que la caracterización se refiere a *ambas márgenes* del cauce principal del río Matanza Riachuelo, identificadas en el PISA como margen derecha o izquierda si se mira *hacia* la desembocadura. Es decir, la margen izquierda corresponde a CABA y a *la Matanza* (que es la orilla que está más al norte del río) y la *margen derecha* a Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y Esteban Echeverría (que son las orillas que están al sur).

A continuación, se pueden visualizar estos tramos a partir de los puntos que se toman para su división.

Imagen 4: Tramos del camino de sirga en el cauce principal del río Matanza Riachuelo según el PISA (2010)



#### Referencias

-  Límite político de las jurisdicciones de la CMR con camino de sirga ejecutado o proyectado según el PISA.
-  Camino de sirga ejecutado o proyectado en el PISA.
-  Cruces aéreos sobre el Río MR: 1. Puentes en zona de desembocadura. 2. Puente Pueyrredón. 3. Puente Alsina. 4. Puente de La Noria. 5. Ruta Provincial N° 4. 6. Autopista Ricchieri.

Fuente: Elaboración propia con base en imagen de Google Earth, 12/2009<sup>45</sup> a escala 9 km.

#### **Tramo 1: desde la Desembocadura del Riachuelo hasta Puente De La Noria.**

Este tramo (desde punto 1 a 4 en la imagen) correspondiente a la Cuenca Baja, es el más urbanizado. Según el PISA (2010) “posee una configuración espacial con la impronta territorial característica de las áreas desarrolladas durante la primera fase del modelo de sustitución de importaciones, que propiciaba la radicación de industrias, por lo que en la actualidad presenta vastas zonas desactivadas por obsolescencia funcional con la consecuente degradación urbana y ambiental del mismo y una situación habitacional, en líneas generales, comprometida” (p.139).

<sup>45</sup> Se toma esta fecha histórica porque es la más aproximada al momento donde la figura “camino de sirga” se ancla en las riberas del río y es el año donde comienza la implementación de la sentencia.

Este tramo está subdividido en tres subtramos para cuya caracterización sigo a la realizada en el PISA (2010) complementada con la caracterización de Silvestri (2003).<sup>46</sup>

***Subtramo A: desde la Desembocadura del Riachuelo hasta Puente Pueyrredón***

Este subtramo (punto 1 a 2 de la imagen) corresponde al núcleo Boca-Barracas-Avellaneda. Cuenta con grandes predios subutilizados y puentes e industrias desactivadas. Aquí se encuentra el Puente Avellaneda y el Transbordador.

Silvestri (2003) se refiere a este tramo como el de consolidación más antigua: urbanizado y culturizado:

“Sobre este sector se desarrollaron las polémicas políticas y estéticas de mayor resonancia, los proyectos técnicos, las intervenciones decisivas para la suerte del río. Aún con sus particularidades, ambas orillas mantienen en este sector cierta unidad” (p. 27).

Según el PISA (2010):

“las obras del camino de sirga y las obras de control de inundación presentan situaciones diferenciadas en ambas márgenes. En la margen izquierda, tanto la obra vial como las de control de inundaciones, ya han sido ejecutadas y están en pleno funcionamiento. El Camino de Sirga se halla liberado. En la margen derecha, si bien parte de las obras se hallan ejecutadas y otras en proceso de construcción, éstas no exhiben obstáculos importantes para su finalización en un plazo razonablemente cercano. Los edificios desactivados no invaden la traza del Camino de Sirga y la villa existente en el borde del Riachuelo es de formación incipiente” (p.142).

***Subtramo B: Entre los puentes Pueyrredón y Alsina (Avda. Sáenz)***

Corresponde al tramo que va desde el punto 2 al 3 en la imagen.

Según Silvestri (2003), este tramo:

“resulta desconocido para los habitantes de la ciudad formal. Constituyó una unidad de acción desde el punto de vista técnico para las empresas canalizadoras, estatales y privadas, que intentaron su modificación. La ineficacia de estas intervenciones queda clara para quien hoy recorra el lugar: las riberas continúan sin transformarse, el curso meandroso se mantiene sólo parcialmente modificado, el abandono de ambas orillas está en consonancia con obras que nunca fueron finalizadas, todavía no puede bordearse a pie la orilla capitalina, porque jamás existió el camino costero proyectado. Fue, sin embargo, un sector pujante en la época de la instalación de las fábricas modernas en el país, especialmente las metalúrgicas. Los edificios son hoy ruinas de aquellos emprendimientos; la naturaleza,

---

<sup>46</sup> La división de los tres subtramos es compartida en el PISA (2010) y en el libro de Silvestri (2003)

resistente, cubre lo que el hombre construyó. La miseria que a principios de siglo se condensaba en el *barrio de las latas* y en los charcos del basural aledaño, se multiplica hoy en villas como la del *bajo Flores*, la más grande de la Capital” (p. 27 y 30).

Según el PISA (2010), la concreción del camino de sirga presenta grandes dificultades en la margen derecha (Provincia de Buenos Aires) por la existencia de industrias desactivadas y en la margen izquierda (CABA) por la existencia de villas densamente pobladas, como la villa 21-24 y por la ocupación de la traza por particulares.

***Subtramo C: desde puente Alsina hasta el Puente de la Noria (Av. Gral. Paz)***

Este tramo que va desde el punto 3 a 4 en la imagen, es un tramo totalmente canalizado. El río transcurre totalmente recto, sugiriendo otros modos técnicos, otro plan de acción, otra perspectiva histórica. En la época en que terminó por definirse el proyecto del último tramo (entre 1913 y 1926) estas tierras estaban virtualmente deshabitadas: “el vacío permitió un proyecto radical” (Silvestri, 2005, p. 30)

El PISA (2010) se refiere a este tramo distinguiendo las dos márgenes:

“La margen izquierda tiene construida la Av. Ribereña en toda su extensión, bordeada por grandes predios abiertos, conformando la mayor reserva verde de la Ciudad de Buenos Aires (comprende 5 grandes elementos: el autódromo y el polideportivo Roca sobre el Riachuelo, la cancha Municipal de Golf Sur y el parque de la Ciudad). Inmediatamente al norte de éstos, el Parque Indoamericano. Los lagos Soldati, Lugano y Regatas integran parte del sistema regulador del cauce del Arroyo Cildañes.

La margen derecha, salvo en el tramo correspondiente a la localización de la Villa Jardín que avanza sobre la futura traza del camino, tampoco ofrece grandes impedimentos para su construcción” (PISA, 2010, p. 140).

**Tramo 2: desde Puente de La Noria hasta Ruta Provincial N° 4**

Este tramo se visualiza en la imagen desde el punto 4 a 5.

El PISA (2010) caracteriza este tramo como:

“área menos densamente urbanizada de la Cuenca Baja, presentando actualmente un proceso de expansión urbana intenso absorbiendo gran parte del crecimiento demográfico del Área Metropolitana. Concentra en su territorio importantes contingentes de población de bajos ingresos, con áreas urbanizadas sin infraestructura en términos de pavimentación y saneamiento básico. La tipología dominante desde principios de los años ochenta es el asentamiento de invasión, ocupación ilegal y organizada de la tierra” (p.140)

Asimismo, el PISA (2010, p. 140) señala que “presenta tres zonas de conflicto para la recuperación de sus riberas como espacio verde recreativo y la construcción de la Av. Ribereña”. Estas son que son: i) el tramo correspondiente al funcionamiento de la Feria” La Salada” localizada en coincidencia con el último tramo del Camino de la Sirga a construir (desde la calle Alas hasta Newton). ii) la existencia de los cruces a nivel de las vías de los ferrocarriles ex Gral. Belgrano Sur y ex Sarmiento, que atraviesan el curso de agua separados apenas por unas pocas cuadras, condiciona la posibilidad de construcción de una vía de circulación rápida. iii) la localización en la margen derecha del barrio “La Esperanza”, asentamiento de reciente conformación, localizado dentro del albardón de protección del río a partir de su devastación, que pone a la población allí localizada en situación de riesgo alto en el caso que se produzcan inundaciones intensas.

### **Tramo 3: desde Ruta Provincial N° 4 hasta Autopista Ricchieri.**

Se visualiza en la imagen desde el punto 5 a 6.

Según el PISA (2010), “dado que corresponde a un área de borde y en proceso de expansión urbana, no ofrecerá problemas para la delimitación del Camino de Sirga y la ejecución de la calle ribereña. Los asentamientos de invasión, localizados sobre todo en la ribera sur, no están afectando la traza” (p. 140)

## **2.2. Algunas pistas de las huellas del derecho (y del camino de sirga) en las riberas del Riachuelo previo a la Causa Mendoza.**

El caso específico que presentaré en *capítulo 4* se centrará en la implementación judicial del camino de sirga en las riberas del río Matanza Riachuelo en el marco de la causa judicial “Mendoza”. Pero, antes de esto, ¿había camino de sirga en las riberas del Matanza Riachuelo? ¿se aplicaba efectivamente? Confieso que esta pregunta me desvelaba y así fue que recorrí y consulté varias bibliotecas, entre ellas el Archivo General de la Nación, el Centro de Documentación e Investigación en Arquitectura Pública, las bibliotecas del Congreso Nacional, de AYSA, de la Secretaría de Ambiente, de Recursos Hídricos de la Nación, Corte Suprema de Justicia de la Nación. Pero fueron tres lugares donde advertí la huella del derecho y del camino de sirga en el espacio ribereño: en la biblioteca de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el Archivo General de la Nación y en la biblioteca del Ministerio de Obras Públicas de la Nación. En esta búsqueda me sentí - por al menos unos momentos - como una “detective espacial” usando las palabras de Bennett y Layard (2015), expositores de la geografía legal. En efecto, lo que estaba buscando eran pistas del derecho, de la práctica jurídica en un espacio determinado.

El resultado de esta tarea no es definitivo ni concluyente y lejos está de acercarse a un análisis histórico jurídico de las riberas del Riachuelo, pero sí aporta algunas pistas que quisiera compartir.

A partir de éstas planteo *dos argumentos*. El primero es que hay dos instrumentos jurídicos que dejaron su huella en las riberas del río Matanza Riachuelo: el camino de sirga y la expropiación.

El segundo, es que estos dos instrumentos están relacionados con la gestión del suelo ribereño del cauce principal del río Matanza Riachuelo.

Es pertinente realizar algunas *aclaraciones conceptuales*. El camino de sirga es una figura jurídica que implica una limitación al dominio privado y cuya aplicación no implica una modificación en el dominio. La expropiación es un instrumento de adquisición del suelo basado en la utilidad pública, que importa un cambio en la titularidad dominial.

Lo que a mí me interesa poner en evidencia, no es la existencia de una regulación jurídica sobre estos dos instrumentos, sino su efectiva presencia en el territorio ribereño bajo estudio, su territorialización.<sup>47</sup>

Una de las pistas ocurre a partir de un caso que resuelve la Corte Suprema de la Nación (02/03/1924) y que llega por una demanda de despojo iniciada por un propietario afectado por el Estado Nacional. La historia comienza en 1876, cuando un propietario de un inmueble lindero al Riachuelo (en el actual territorio de Avellaneda) solicitó la delimitación del mismo a fin de poder edificar. En ese momento, la Municipalidad exige la delimitación del camino de sirga, es decir, de no construir en los 35 metros linderos al Riachuelo. El propietario no sólo cumple con esta obligación de no construir, sino que, no estando obligado, entrega al municipio esos 35 metros para la realización de una calle. Muchos años después, a partir de dos decretos del Poder Ejecutivo Nacional<sup>48</sup> y de los proyectos de canalización y rectificación del Riachuelo, se ordena a los propietarios linderos dejar libre de ocupación 35 metros desde el Río. Y en ese momento, la propiedad del Señor vuelve a quedar dentro de los 35 metros, porque, por efecto del río, el camino de sirga se redujo. Lo que termina resolviendo la Corte es que el camino de sirga no aplica a la propiedad en particular, porque ya no es una propiedad ribereña por estar intermediada por una calle pública. Asimismo, dice la Corte que le corresponde al Estado cuidar de sus bienes públicos, y la reducción del mismo (por efecto del río) no puede ser cargada al demandante.

Otra de esas pistas surge a partir de unos expedientes iniciados por el director de la Sociedad General Pobladora concesionaria de la Canalización del Riachuelo (Expte. Ministerio del Interior 2395 L P/1889), quien pide la remoción de puentes<sup>49</sup> como obstáculos a la navegación. Esto da oportunidad a la expedición de un interesantísimo Dictamen del Procurador General de la Nación (27-04-1889) dirigido al Ministro del Interior. Allí el Procurador habla sobre “*la propiedad de las*

---

<sup>47</sup> En el capítulo 6, me voy a referir con detalle cómo fue el proceso de juridificación de la figura “camino de sirga”, es decir cómo entró al mundo del derecho. Pero aquí simplemente quiero mostrar que luego que esta figura entró al mundo de derecho, tuvo una aplicación concreta en las riberas del Riachuelo.

<sup>48</sup> Decreto del PE de 18/11/1912 y 23/04/1913: ordenan dejar libre de toda ocupación una zona de 35 metros contados a partir de la línea recta que une los muelles de las Obras Sanitarias de la Nación y los del Mercado Central de Frutos, situados en la ribera Sud del Riachuelo

<sup>49</sup> *Desde el Puente de Barracas inclusive hasta el límite de la Capital, comprendiéndose los puentes fijos y entre ellos, los construidos por las empresas de los ferrocarriles del Sud y de la Ensenada.*

*aguas, de las riberas y de los lechos de los ríos navegables*” y se refiere puntualmente a la existencia de la figura jurídica del camino de sirga aplicada al Riachuelo. Sostiene que las riberas de los ríos pertenecen a los dueños de los terrenos limítrofes con los ríos y canales navegables con las limitaciones que el Código Civil establece y los ríos y sus playas y sus lechos pertenecen a las provincias cuyos territorios bañan o atraviesan, con las limitaciones establecidas en la Constitución<sup>50</sup>. Esto contra la “creencia popular” que los ríos y sus riberas son de dominio público nacional.

Finalmente, la pista quizás más importante está vinculada con las obras de canalización y rectificación del Riachuelo. En la búsqueda de información en las Memorias de Obras Públicas de la Nación, me encontré con un interesante detalle: La pavimentación de las márgenes del río es una obra complementaria a las obras de canalización y rectificación del río Matanza Riachuelo. Estas tierras fueron expropiadas, y en algunas partes de las memorias, se habla de 35 metros (extensión del camino de sirga).<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Página 54 del expediente.

<sup>51</sup> Según las Memorias de esta obra, “conforme al proyecto, corren sobre ambas márgenes del canal rectificado sobre el coronamiento de los terraplenes, dos calles pavimentadas en hormigón armado, una por cada margen, que ocupan respectivamente las fajas de terreno expropiadas para el emplazamiento de los terraplenes y sus calles en la segunda y tercera sección del canal” (MOP, 1941:603).

La construcción de pavimentos en las calles de ribera se trata de una obra complementaria de la canalización del Riachuelo que “traerá como consecuencia un mejor aprovechamiento del canal ejecutado, sirviendo como comunicación terrestre a los establecimientos industriales que se benefician con la vecindad del río, por ventajas que reporta en una zona que parece en absoluto de vías de comunicación en las mejores épocas.” (MOP1937: 329-330)

“Con la tierra extraída de los trabajos de canalización, se han terminado parte de los terraplenes marginales del canal de la tercera sección, **con un ancho de 35 metros**, utilizando el excedente para completar rellenos parciales en progresivas menores..” (MOP, 1937: 325 y 326)

*Imagen 5: Fotografías de las obras de pavimentación de las calles de Riberas del Riachuelo durante 1938 a 1941.*



“Obras de pavimentación de calles de Riberas del Riachuelo: Hormigoneando la calzada” (MOP: 1941, TII:603)



“Obras de pavimentación de calles de Riberas del Riachuelo: Curado de la calzada y formación de cordones laterales” (MOP: 1941, TII:603)



“Pavimentos de las calles de ribera: “Desmante y preparación de la caja” (MOP: 1938, TI:223)



“Pavimentos de las calles de ribera: “vista de la armadura y los moldes” (MOP: 1938, TI :225)

Fuente: Ministerio de Obras Públicas de la Nación (MOP), 1938 y 1941.

Estos relatos ofrecen algunas pistas de la existencia del camino de sirga en las riberas del Riachuelo de manera muy previa a la Causa Mendoza y cómo ésta, junto a la expropiación, dejaron sus huellas en sus riberas. Esto quiere decir, que el anclaje del camino de sirga que ocurre en el marco de la Causa Mendoza, no es el primero. Pero sí, el contexto y las implicaciones de esta nueva territorialización son bien diversas. Ocurren en el marco de un litigio estructural y un conflicto ambiental con consecuencias particulares e inusuales.

## **4. La Causa Mendoza**

### **4.1. La Causa Mendoza como causa estructural ambiental**

La Causa Mendoza - llamada así por el nombre de su demandante -, vinculada con la recomposición ambiental de la CMR, es considerada como uno de los más importantes pronunciamientos de la CSJN en materia ambiental de los últimos tiempos. Pero los problemas ambientales son de larga data. Hay incluso registro de ello desde finales de 1800. No obstante, fue

en el año 2004 cuando estos problemas ambientales anclados geográficamente en una Cuenca, fueron llevados al mundo de los tribunales, y a partir de allí se gestó un caso o litigio estructural.

Esto lleva a realizar varias aclaraciones:

- El conflicto sobre la Cuenca Matanza Riachuelo, se procesó como un conflicto ambiental, pues los argumentos utilizados por los demandantes están vinculados a temáticas ambientales: la contaminación del Riachuelo y los daños individuales y colectivos por ello ocasionados y lo que estaba en juego eran temas más ambientales.
- La juridificación del conflicto tuvo una etapa previa a la presentación de la demanda. El conflicto fue llevado al terreno jurídico antes de 2004. Bergallo (2014) se refiere a tres instancias de movilización legal - extrajudicial - que precedió al litigio (2000-2001) y que allanó el camino hacia el mismo<sup>52</sup>. Merlinsky, identifica y analiza los eventos anteriores a la intervención de la Corte (2013d).
- La judicialización del conflicto ocurrió a partir de 2004, cuando el conflicto fue llevado al mundo de los tribunales, con la demanda presentada ante la CSJN.
- Que un conflicto esté judicializado no significa que se trate de un litigio o causa estructural. Para que un litigio sea estructural tienen que darse algunas características<sup>53</sup>. Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010) afirman que los casos estructurales o litigios estructurales se caracterizan por: 1) afectar a un número amplio de personas, 2) involucrar varias entidades estatales como demandadas por ser responsables de fallas en la implementación de políticas públicas y 3) implicar decisiones que involucran las acciones de varias entidades. Para los autores, el protagonismo o activismo judicial no operan en todos los casos, sino principalmente en los “casos estructurales” o de “litigios estructurales”. Con respecto a la Causa Mendoza, en la literatura jurídica diversos autores no dudan en caracterizarla como un litigio estructural (Puga, 2008 y 2012, Berros, 2012, Bergallo, 2011, a, b y 2014). Específicamente Puga (2009), explica que se trata de una causa de derecho público en la que se reivindican intereses colectivos o derechos subjetivos contra políticas o prácticas institucionales injustas y en la que se ordenan remedios poco

---

<sup>52</sup> Según Bergallo (2004) la primera de esas instancias comenzó en marzo de 2000, cuando los medios cubrieron un episodio de fuertes olores en la CABA, que llevó al cierre temporal de las plantas petroquímicas del Dock Sud ( en base a Ryan, 2004). La segunda instancia fue impulsada por la Defensoría en 2002 e implicó un proceso de generación de información que concluyó con la elaboración del Informe especial sobre la CMR (2003) y un Informe Especial de seguimiento de la CMR (2003-2006). La tercera instancia tuvo lugar durante la negociación de las tarifas de los servicios públicos de agua y saneamiento entre 2002 y 2006.

<sup>53</sup> Existe una amplia literatura que se dedica a profundizar en las características del litigio público, los debates sobre el rol de los jueces desde una óptica del cambio social y el experimentalismo judicial. En el ámbito norteamericano puede citarse a Sabel y Simon (2004; 2011) y en América latina a los trabajos de Puga (2008, 2012), Paola Bergallo (2011, a y b), Rodríguez Garavito (2010), Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010).

habituales para alcanzar la eficacia normativa, en un proceso ambiguo y abierto hacia el futuro<sup>54</sup>.

## 4.2. Aspectos relevantes de la narrativa del litigio público

No es mi intención detenerme en el relato detallado de la causa judicial Mendoza, pues el foco de esta tesis doctoral está en la etapa de ejecución de la sentencia y específicamente en relación a determinados efectos. Sin embargo, resulta necesario hacer mención a determinados momentos claves del proceso judicial para poder comprender la etapa de ejecución de sentencia. Para ello me basaré en publicaciones previas (Maldonado, 2016 y 2018) y en el trabajo de otros autores.

### 4.2.1. La demanda

En el año 2004, Beatriz Mendoza y otros actores (17 en total), en el ejercicio de sus derechos propios y algunos de ellos también en representación de sus hijos menores, inician una demanda ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires (PBA), el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 44 empresas que desarrollan su actividad industrial en las adyacencias de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo.

Los demandantes esgrimen distintos argumentos para responsabilizar a los tres actores gubernamentales mencionados. Así, responsabilizan *al Estado Nacional* al producirse la situación denunciada sobre una vía navegable e interjurisdiccional (que abarca parte de la Capital Federal y 11 partidos de la Provincia de Buenos Aires), respecto de la cual éste tiene facultades de regulación y control. Asimismo, atribuyen responsabilidad a la *PBA* por tener el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio. También responsabilizan a la *CABA* en su carácter de corribereña del Riachuelo, el que constituye, en el área de su jurisdicción, un bien de su dominio público y, además, al estar obligada a utilizar equitativa y razonablemente sus aguas y el resto de los recursos naturales del río, su lecho y subsuelo, sin causar perjuicio sensible a los demás corribereños, por tener su jurisdicción sobre todas las formaciones insulares aledañas a sus costas,

---

<sup>54</sup> Puga (2009) señala que la Causa Mendoza se inscribe en una tendencia reciente de la jurisprudencia argentina - y aún más incipiente de la CSJN - que podría definirse por dos rasgos sobresalientes: a) *el activismo jurídico en casos estructurales*: consiste en que los tribunales intervienen en causas de derecho público en las que se reivindican intereses colectivos o derechos subjetivos contra políticas públicas institucionales injustas, que en otros tiempos hubieran sido rechazados de plano bajo el calificativo de cuestiones políticas no justiciables o por falta de afectación directa o individualizable. Tales intervenciones hacen prever - temer o desear - la redistribución coercitiva de recursos públicos o la injerencia de los jueces en funciones tradicionalmente ejercidas por los poderes políticos. b) *el esquema remedial judicial*: El segundo rasgo de esta tendencia es más nuevo y se refiere a la forma de la actuación judicial en algunas de estas causas, es decir, el esquema remedial que se ordena para alcanzar la eficacia normativa. Cuando las violaciones de derechos son el producto del fracaso de políticas y/o prácticas institucionales arraigadas, la justicia argentina inaugura procesos ambiguos y abiertos hacia el futuro. En estos procesos se interpelan, monitorean y revisan las instituciones y/o políticas públicas, dictando medidas estratégicas multiformes que escapan sustancialmente al marco de medidas de ejecución tradicionales

con los alcances permitidos por el Tratado del Río de la Plata y porque le corresponde preservar la flora y la fauna de su ecosistema, como reserva natural.

Los demandantes dirigen su pretensión conjuntamente contra todos estos codemandados, por no haber cumplido con las disposiciones ambientales vigentes, dado que desviaron fondos específicos —un préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo, a través del decreto 145/98, para el Programa de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo— hacia objetivos ajenos a la solución de la problemática ambiental denunciada y por no ejercer sus facultades de control ni implementar políticas preventivas idóneas al respecto.

En lo que respecta a *las 44 empresas*, los actores las demandan en razón de volcar directamente al río los residuos peligrosos, por no construir plantas de tratamiento, por no adoptar nuevas tecnologías y por no minimizar los riesgos de su actividad productiva.

Las pretensiones de los demandantes son de índole individual - resarcimiento de daños y perjuicios individuales- y también de carácter colectivo - recomposición del ambiente y el resarcimiento de un daño de incidencia colectivo-.

#### **4.2.2. Declaración de competencia por la CSJN (Resolución 20-06-2006)**

Ante la presentación realizada por los demandantes, *la Corte Suprema de Justicia de la Nación (20-06-06) se declara competente* para conocer en su jurisdicción originaria con respecto a las pretensiones concernientes a la prevención del daño, la recomposición del ambiente y al resarcimiento del daño colectivo, entendiendo que el asunto versa sobre la contaminación de recursos ambientales interjurisdiccionales y por ser partes el Estado Nacional y la PBA. Asimismo, *se declara incompetente* para resolver la reclamación por daños y perjuicios individuales. En dicha resolución, la Corte ordena a las empresas demandadas a presentar informes, y al Estado Nacional, a la PBA y a la CABA, a presentar un plan integrado que contemple un ordenamiento ambiental del territorio, el control sobre las actividades antrópicas, el estudio sobre el impacto ambiental de las empresas demandadas, un programa de educación ambiental y un programa de información ambiental.

#### **4.2.3. Las audiencias públicas previas a la sentencia definitiva.**

Luego de la declaración de competencia de la Corte, el máximo tribunal instaura una etapa de audiencias públicas (2006-2008). Berros (2012), hace un análisis pormenorizado de estas audiencias, en un micro-relato del gran relato que constituye el litigio público. Explica que estas audiencias se realizan en paralelo y de modo imbricado al desarrollo del expediente judicial y que en ellas intervienen los representantes de los actores y demandados, el Defensor del Pueblo y las organizaciones no gubernamentales aceptadas, sin participar los afectados directos.

Se trata de cuatro Audiencias Públicas, cada una de las cuales se realizan en distintas jornadas:

- Primera Audiencia Pública: 9/2006
- Segunda Audiencia Pública: 02/2007
- Tercera Audiencia Pública: 7/2007
- Cuarta Audiencia Pública: 11/2007

De los distintos aspectos que fueron debatidos en estas audiencias dos fueron centrales<sup>55</sup>.

El primero versa sobre el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la CMR. La elaboración del mismo estuvo centralizada en la Secretaría de Ambiente de la Nación y desde su presentación inicial, fue objeto de valoración por los distintos actores. A partir de su presentación en la primera audiencia pública, la CSJN dispuso la conformación e intervención de un grupo de expertos de la UBA que realizaron una valoración crítica de la misma. Explica Puga (2008) que el resumen del plan realizado en la primera audiencia direccionó el problema, estableciendo los focos de atención y las prioridades. Este plan fue objeto de debate en todas las audiencias.

El segundo aspecto central que se debatió en las audiencias, fue sobre el organismo a cargo del saneamiento de la Cuenca. ACUMAR se creó por ley en diciembre de 2006, es decir entre la primera y segunda audiencia pública. En las audiencias posteriores a su creación, se debatió sobre la necesidad de su funcionamiento, presupuesto y principalmente sobre la participación ciudadana en dicho organismo. Me referiré a esto seguidamente.

#### **4.2.4. La creación de ACUMAR**

A partir del pronunciamiento dictado el 20 de junio de 2006 por la Corte Suprema, se abre el camino para la creación de la ACUMAR. El Poder Ejecutivo Nacional elabora un proyecto de ley que envía al Congreso de la Nación para la creación de un ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo. Este proyecto recibe el apoyo de los representantes de los poderes ejecutivos de la PBA, de la CABA y de 14 partidos bonaerenses con asiento en la Cuenca que, mediante un Acuerdo Compromiso suscrito con la Nación, se comprometen a brindar su más absoluto apoyo al proyecto de ley remitido; así como a impulsar el dictado de las normas tendientes a materializar la ejecutividad del mismo.

Mediante la Ley N° 26.168 de 2006, se crea la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), la que recibe, unos meses más tarde, la adhesión de la CABA (Ley 2217) y de la PBA (Ley 13.642).

La Ley Nacional N° 26.168 crea la ACUMAR como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de

---

<sup>55</sup> Para más detalle de lo debatido en cada una de estas audiencias, sugiero ver a Berros (2008).

Ministros de la Nación, estableciendo que la misma ejercerá su competencia en el área de la Cuenca Matanza-Riachuelo en el ámbito de la CABA y de los 14 partidos de la PBA (artículo 1)<sup>56</sup>.

La ley contiene dos disposiciones normativas que definen el rol de la ACUMAR en el campo ambiental y ponen en juego a los actores gubernamentales que la integran (Maldonado, 2016:213). La primera de ellas establece que la ACUMAR “tiene facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales”, y le reconoce, particularmente, la facultad de “planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la cuenca” (artículo 5). La segunda de esas disposiciones establece que “las facultades, poderes y competencias de la Autoridad de Cuenca Matanza- Riachuelo en materia ambiental prevalecen sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la cuenca, debiendo establecerse su articulación y armonización con las competencias locales” (artículo 6).

En estos términos, llama la atención que la creación de ACUMAR es consecuencia directa de un pronunciamiento judicial del máximo tribunal (Maldonado, 2016). Así, “las exigencias judiciales de la “causa Mendoza” se tradujeron en una respuesta política e institucional del más alto nivel, que impulsó a los poderes ejecutivos y legislativos del Estado Nacional, de la PBA y de la CABA hacia la obtención de una norma jurídica y hacia la creación de un ente de derecho público” (Maldonado, 2016, p. 213).

El carácter interjurisdiccional de esta entidad, sumado a las facultades, los poderes y las competencias reconocidos en la normativa, generan en el desarrollo del proceso de ejecución de la sentencia de la Corte, distintas tensiones y conflictos que irán definiendo paulatinamente su rol en las distintas áreas de intervención, y perfilándola como una entidad articuladora y armonizadora de las competencias locales (Maldonado, 2016).

#### **4.2.5. La sentencia definitiva: el Plan y los actores**

El 8 de julio de 2008 la CSJN dicta sentencia definitiva. El máximo tribunal de justicia, que en 2006 había resuelto declarar su competencia originaria en relación con las pretensiones de carácter colectivo, divide la causa en dos: 1) la recomposición y la prevención de daños, respecto de la cual expide una sentencia definitiva, y 2) la reparación del daño colectivo, que deja abierta para seguir siendo tramitada ante esa Corte.

---

<sup>56</sup> La ubicación de la ACUMAR dentro de la estructura del Estado cambió en los siguientes años, estando actualmente bajo la órbita del Ministerio de Obras Públicas de la Nación.

En lo que se refiere a la recomposición y prevención de daños al ambiente, la Corte Suprema define un programa (sus objetivos y contenidos), las funciones y responsabilidades de distintos actores. Intentaré sintetizar estos aspectos.

### Objetivos y contenido del programa

El programa debe perseguir tres *objetivos* simultáneos: 1) La mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) La recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos), y 3) La prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción. Estos objetivos son sumamente importantes en la causa y permanecen inalterables en la ejecución de la sentencia.

En la sentencia se delinear otros aspectos del programa que se refieren a: información pública, contaminación de origen industrial, saneamiento de basurales, limpieza de márgenes de río, expansión de la red de agua potable, desagües pluviales, saneamiento cloacal, Plan Sanitario de Emergencia. Si bien la sentencia no resulta clara en la caracterización de estos aspectos, considero que se trata de la definición del contenido del programa.<sup>57</sup> Estos aspectos, sumados a otros, se convierten en líneas de acción del Programa, que luego se llama “Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo”, conocido como PISA, plan que constituye el marco de actuación de esta entidad y que toma como base las exigencias judiciales.

En cuanto al objetivo “limpieza de márgenes del río”, la CSJN incluye dos subobjetivos: 1) la finalización de la etapa de desratización, limpieza y desmalezado de los cuatro sectores individualizados en el Plan Integral Cuenca Matanza-Riachuelo, incluyendo los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados; 2) el avance de las obras para transformar toda la ribera en un área parqueada, de acuerdo con lo previsto en el Plan Integral Cuenca Matanza-Riachuelo, incluyendo los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados. Esta investigación doctoral hace énfasis en el estudio de este segundo subobjetivo, especialmente en lo que respecta a su ejecución judicial.

Dos contenidos fundamentales del programa no aparecen en esta sentencia: el ordenamiento ambiental del territorio y la temática de villas y asentamientos precarios. Sin embargo, en base a los distintos avances que se realizan, las resoluciones judiciales y la intervención de diferentes actores, aparecen de manera definitiva, como líneas de acción del PISA y de manera autónoma en los expedientes judiciales de ejecución de sentencia. Debe advertirse que el ordenamiento ambiental territorial figura en la primera sentencia de la CSJN, cuando ésta declara su competencia. No obstante, este tema está ausente en la sentencia definitiva (2008). En relación a la temática de

---

<sup>57</sup> Otros autores hablan de medidas de la sentencia (Rodríguez, 2011, p. 1352)

villas y asentamientos, no tiene un tratamiento autónomo en la sentencia definitiva, sino que está sujeta a la referencia de otras temáticas.

### Los actores y sus responsabilidades

Hay distintas categorías de actores considerando sus responsabilidades; algunas de estas fueron definidas en la sentencia definitiva y otras, en resoluciones anteriores o posteriores:

- **ACUMAR:** La sentencia define el papel de la ACUMAR como la responsable del cumplimiento del programa.
- **Estado Nacional, PBA y CABA:** Son los condenados en la causa, y por lo tanto los responsables finales del cumplimiento del plan de manera concurrente. La CSJN se refiere “a la responsabilidad que primariamente les corresponde en función del asentamiento territorial de la cuenca hídrica y de las obligaciones impuestas en materia ambiental por disposiciones específicas de la Constitución Nacional, así como también de las normas superiores de carácter local del estado bonaerense y de la ciudad autónoma demandada” (8-7-2008).
- **AGN:** La Auditoría General de la Nación no es parte del proceso. La CSJN, en la sentencia le asigna el rol de “realizar el control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el Plan de Saneamiento” (8-7-2008).
- **El Cuerpo Colegiado:** La CSJN dispone que el Defensor del Pueblo de la Nación (que actúa en la causa como tercero interesado) debe coordinar la participación ciudadana en el control integral del cumplimiento del Programa fijado en la sentencia, mediante la conformación de un Cuerpo Colegiado en el que participarán los representantes de las organizaciones no gubernamentales que intervienen en esta causa en condición de terceros interesados. Así, a partir de esta sentencia se conforma el Cuerpo Colegiado, integrado por el Defensor del Pueblo de la Nación, quien lo coordina, y un grupo de cinco organizaciones no gubernamentales, que previamente habían sido incorporadas como “terceros admitidos” (CSJN, 30-08-2006). Se trata de Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Greenpeace Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación Vecinos de La Boca, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH).
- **El Juzgado de Ejecución:** En la sentencia definitiva la CSJN atribuye al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes la intervención en asuntos de diversa índole. Los asuntos cuyo entendimiento corresponde a dicho Juzgado fueron agrupados en tres categorías (CSJN, 8-7-2008, y 10-11-2009):
  - 1) Los concernientes a la ejecución de la sentencia condenatoria de los mandatos contenidos en el programa. La Corte fundamenta esta decisión en la necesidad de mantener la racionalidad de la agenda de casos que ésta debe examinar y sentenciar

como intérprete final de la Constitución, y la necesidad de preservar la inmediatez de la magistratura con los sujetos del caso.

- 2) Los promovidos con el objeto de obtener la revisión judicial de las decisiones tomadas por la Autoridad de Cuenca. Así, “se procura asegurar la uniformidad y consistencia en la interpretación de las cuestiones que se susciten, en vez de librarla a los criterios heterogéneos o aun contradictorios que podrían resultar de decisiones de distintos jueces de primera instancia, frustrando así la más conveniente ejecución de la sentencia y estimulando una mayor litigiosidad que podría paralizar la actuación de la agencia administrativa interviniente”.

Tras enunciar estos dos supuestos, el Tribunal precisó, a fin de poner en claro las reglas procesales, que correspondía “declinar la intervención de toda otra sede, de manera que las decisiones finales que tomare el magistrado cuya intervención se ha ordenado serán consideradas como dictadas por el superior tribunal de la causa a fin de permitir su impugnación por ante esta Corte en la instancia del artículo 14 de la ley 48 (recurso extraordinario), sustrayendo así de toda actuación a cualquier tribunal intermedio” (CSJN, 8-7-2008).<sup>58</sup>

- 3) Los litigios relativos a la ejecución del plan, por acumulación; y, tras declarar que este proceso produce litispendencia, la radicación de aquellos otros que encaucen acciones colectivas que tengan por objeto una controversia sobre el mismo bien jurídico, aunque sean diferentes el demandante y la causa petendi (CSJN, 8-7-2008).<sup>59</sup>

Más allá de estas tres categorías de casos respecto a los cuales la Corte Suprema le atribuyó competencia al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, también lo “empoderó” con *dos facultades*: 1) las facultades necesarias para fijar el valor de las multas derivadas del incumplimiento de los plazos, con la suficiente entidad para que tengan el valor disuasivo de las conductas reticentes, y 2) la facultad para ordenar la investigación de los delitos que deriven del

---

<sup>58</sup> Así, las decisiones que tome el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, ya sea en lo concerniente a la ejecución del programa exigido por la Corte o a las decisiones de la ACUMAR, serán revisadas únicamente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, vía recurso extraordinario (artículo 14 de la Ley 48), eliminando la posibilidad de ser controladas previamente por un tribunal intermedio, específicamente la Cámara Federal de Apelaciones de la Plata (tribunal natural de alzada según artículo 4 de la Ley 25.519), como lo reconoció la Corte Suprema con posterioridad (CSJN, 10-11-2009). De esta manera, el pronunciamiento de la Corte “rompe” con las reglas de competencia establecidas en las normas procesales vigentes, diseñando judicialmente un sistema recursivo sui generis (Maldonado, 2016, p. 216)

<sup>59</sup> Esta última categoría de asuntos presenta aspectos controversiales y ha dado lugar a interpretaciones divergentes por los órganos judiciales que han tomado intervención en los asuntos respectivos. Por ello, la Corte Suprema de Justicia realiza distintas aclaraciones con posterioridad (CSJN, 10-11-2009), a fin de explicar qué casos deben ser “absorbidos” por el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes en razón de la litispendencia.

incumplimiento de los mandatos judiciales que se ordenan en la sentencia (CSJN, 8-07-2008). En la práctica, estas facultades generan un “temor casi reverencial” de los actores gubernamentales y otros actores responsables hacia el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, quienes “corren” contra reloj detrás de sus exigencias derivadas de la ejecución de la causa y contenidas en las distintas “mandas judiciales” (Maldonado, 2016, p. 217).

Es interesante observar el papel del Poder Judicial en el marco de una mega causa judicial en el establecimiento ad hoc de reglas de competencias, y de un sistema recursivo (Maldonado, 2016). Esto claramente está orientado a evitar litigiosidad y dilaciones, y a unificar criterios bajo el estandarte de la tutela de un bien de incidencia colectiva. Queda así casi eliminada la posibilidad de intervención de otros tribunales judiciales en la “causa Riachuelo”, estableciendo una relación casi excluyente del Juzgado de Ejecución con la Corte Suprema de Justicia de la Nación. No hay, podría afirmarse, juzgados intermedios que puedan revisar sus decisiones y aportar otros criterios. Es la Corte Suprema la que debe decidir hasta dónde ampara el accionar del Juzgado.

#### **4.2.5. La Ejecución de la Causa.**

A partir de la sentencia definitiva, se inaugura un proceso de ejecución de sentencia. En términos generales, esta etapa presenta determinadas características que se mencionan a continuación, de manera sintética.

*Hay dos grandes etapas de ejecución de la sentencia.* La primera se extiende desde la sentencia hasta finales de 2012 y está a cargo exclusivamente de un sólo Juez, el Dr. Luis Armella, titular del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes (JFPIQ o Juzgado de Quilmes). La atribución de la competencia en cabeza de un sólo juez es aclarada en la sentencia condenatoria, como posteriormente (19/12/2012).<sup>60</sup> Luego, en medio de un escándalo de corrupción, la CSJN aparta de la causa al primer juzgado (6/11/2012)<sup>61</sup>.

Un mes después del apartamiento del Juez de Quilmes, la CSJN se pronuncia (19/12/2012) inaugurando una segunda etapa de ejecución que se extiende hasta la fecha. Este pronunciamiento

---

<sup>60</sup> El argumento es que los mandatos derivados de la sentencia involucran a toda la CMR y diferentes jurisdicciones judiciales, circunstancia que es típica en cuestiones ambientales, y “por esta razón y para evitar el riesgo de que la implementación de la sentencia se trabara en sus inicios con cuestiones de competencia, esta Corte decidió poner en manos de un solo juez federal de primera instancia todas las facultades para garantizar la ejecución” (CSJN: cons. 2 Res. 19/12/2012).

<sup>61</sup> Resolución de fecha 6/11/2012 de la CSJN. La CSJN en base a informes de la AGN, dice que “el tribunal debe adoptar con la mayor celeridad las medidas que - por un lado - preserven la confianza de la sociedad en la transparencia de los procedimientos cumplidos ante los poderes del Estado; a la par que, además, permitan llevar a cabo las investigaciones necesarias - por los órganos competentes - con el objeto de juzgar las eventuales responsabilidades de diversa índole que podrían resultar de los informes mencionados, contra todos los presuntos involucrados, en las contrataciones realizadas por Aguas y Saneamientos Argentinos S.A. (AYSA) y Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) en cumplimiento del plan integral de saneamiento de la cuenca” (considerandos).

tiene dos aspectos que resultan fundamentales: la atribución de competencias judiciales y la priorización de contenidos del PISA. En esta segunda etapa, la Corte reconoce que ha habido avances, pero que los mismos traen nuevas y complejas problemáticas que tornan inconvenientes que la ejecución del pronunciamiento continúe en manos de un sólo magistrado. Afirma que es “necesario acentuar la ejecución y profundizar el control” y dispone “la división transitoria de la ejecución del pronunciamiento entre dos magistrados”. Se trata de una distribución material de competencias entre dos juzgados. Al Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12, a cargo del Juez Torres, le corresponde el control de los contratos celebrados y a celebrarse en el marco del plan de obras de provisión de agua potable y cloacas (a cargo de AySA, ABSA y ENHOSA) y del tratamiento de la basura (a cargo de CEAMSE), así como su nivel de ejecución presupuestaria. Las restantes competencias atribuidas en la sentencia del 8-7-2008, que comprenden la cuenca baja, media y alta, quedan bajo la competencia del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, a cargo del Juez Rodríguez. En la segunda etapa de ejecución de sentencia, la CSJN solicitó priorizar algunas acciones considerando que la población en situación de riesgo, requieren una pronta y completa solución.

El *Juzgado de Ejecución* es quien asume el papel protagónico para exigir el cumplimiento de la sentencia de la CSJN. Se manifiesta a través de resoluciones judiciales, llama a audiencias a su despacho (rara vez va a otras dependencias) o se presenta en el territorio de la Cuenca, ya sea haciendo recorridos o haciéndose presente en un lugar determinado. Esta investigación doctoral se focaliza en el análisis del papel de los juzgados de ejecución (Armella y Rodríguez) y en sus estilos judiciales.

La *CSJN* sigue estando presente en la etapa de ejecución de la sentencia, y siendo la directora del proceso. No obstante, sus intervenciones son esporádicas, aunque contundentes. En esta etapa la Corte llama a audiencias públicas<sup>62</sup> para verificar y controlar los avances del plan. Estas audiencias son momentos críticos para los sujetos condenados en la sentencia y para la ACUMAR. Luego de estas audiencias, generalmente hay cambios institucionales importantes en las autoridades de ACUMAR. Si bien no hay un cronograma de audiencias públicas, ni está fijada su periodicidad, generalmente hay una audiencia pública anual.

En la ejecución de sentencia *ACUMAR* tiene un rol fundamental. La entidad fue creada jurídicamente en 2006, y comenzó a funcionar en 2007 pero con limitaciones institucionales<sup>63</sup>. Durante los primeros años no tenía sede propia, ni equipo especialmente contratado por la entidad, ni una organización administrativa, ni un presupuesto propio. De hecho, la sede inicial, en CABA, estaba en la Secretaría de Ambiente, luego en calle Tucumán N° 744 hasta que logró la sede definitiva en Esmeralda 255 (abril de 2011). No tenía presupuesto propio, sino que tenía asignada

<sup>62</sup> Resoluciones del 6/04/2010, 24/05/2010, 10/06/2010, 17 y 22/02/2011, 19/04/2011, 14/08/2012, 16 y 26/09/2012, entre otras.

<sup>63</sup> Parte de esta información fue relevada a partir de la entrevista a FAJ2 (2019)

una partida presupuestaria dentro del presupuesto de la Secretaría de Ambiente, hasta que se determinó la autonomía del Servicio Financiero (SAIF). No contaba con un equipo técnico permanente asignado exclusivamente a las funciones de la entidad, pues se trabajaba en comisiones interjurisdiccionales con representantes técnicos de las tres jurisdicciones, que se reunían con una frecuencia semanal. Esto cambió a comienzos de 2010 cuando se “armó” un plantel inicial y se estructuró internamente la ACUMAR. A partir de allí, comenzaron a formarse los equipos técnicos provenientes de las jurisdicciones y luego se realizaron contrataciones más abiertas. En cuanto a la normativa que reguló la estructura y organización interna, hubo numerosas y variadas resoluciones en los primeros años. En relación a la normativa para los trabajadores, se tardó unos años más, lográndose la homologación del Convenio Colectivo de Trabajo en septiembre 2014<sup>64</sup>.

Es importante señalar que estas limitaciones institucionales que tenía ACUMAR en los primeros años eran de gran preocupación para el Juez de Quilmes quien insistió en que ACUMAR tuviera sede propia, organización interna, presupuesto propio, y equipos técnicos con dedicación exclusiva. Esto se puede observar en distintas resoluciones emitidas por el Juez Armella con una gran precisión en sus órdenes. En éstas se hace énfasis en el fortalecimiento institucional de la ACUMAR,<sup>65</sup> en pos de un organismo autónomo, autárquico e independiente.

El mismo Armella en una entrevista (12/2010 en CIJ) se refirió al fortalecimiento institucional de la ACUMAR como uno de los primeros pasos realizados:

*“lo primero que se hizo y costó mucho trabajo es el fortalecimiento institucional...lograr que ACUMAR exista como tal, ordenarlo, ponerlo en funcionamiento y hacerlo respetar. Fortalecerlo desde el lugar del juzgado, hacer valer sus actuaciones. Todo el aspecto normativo que hubo que crear, el aspecto reglamentario, y poner todo esto en funcionamiento y sobre todo, el gran desafío sociológico cultural que había de crear una Autoridad de Cuenca y ver que los tres estados tenían que trabajar en función de la Cuenca y pensar en la Cuenca como tal..es decir en el concepto hidrográfico-político de cuenca por sobre el de los estados. Este fue el gran desafío de los primeros años...lograr este fortalecimiento y este cambio de mentalidad, de actitud y de comprensión del problema y del territorio a tratar. Es un área que trasciende los estados tradicionales, que también trasciende la jurisdicción tradicional, a lo que los jueces estamos acostumbrados..y pensar en una visión de la cuenca en una visión integral del territorio, es la única forma de sanearlo. Ese fue el primer paso. Y gracias a Dios también hemos logrado la autonomía financiera de la ACUMAR independientemente de la injerencia de los estados. O sea, esterilizarlo un poco de las influencias de los intereses de los estados y de los intereses*

---

<sup>64</sup> CCT registrado como 1390/14 “E”, homologado por Disposición DNRT N° 376/14

<sup>65</sup> A modo de ejemplo puede citarse la Resolución de fecha 22-05-09, 7-7-2009 y 1-10-2010 en expediente de ejecución de sentencia.

*locales y extrapartidarios. Entender la ACUMAR como una política de estado que trascienda el escenario político y el calendario electoral. Eso se ha logrado.*

De esto se deriva que ACUMAR es un organismo público relativamente nuevo, con reglas de funcionamiento que fueron definiéndose en el transcurso de los años y otros que aún no están definitivamente fijadas. Es un organismo inestable en su organización interna y volatilidad en sus autoridades. El Reglamento de Organización Interna ha cambiado en variadas ocasiones para adecuarse al arribo de las nuevas autoridades. ACUMAR ha tenido en promedio un presidente anual<sup>66</sup>. Por su conformación tripartita (Nación, Provincia y CABA), es un órgano donde se visualizan los conflictos políticos-partidarios. Es el campo de batalla de la lucha por el control político<sup>67</sup>.

Otro de los temas fundamentales de esta etapa es *la puesta en marcha del Plan Integral de Saneamiento Ambiental*. Se estructura a partir de los tres objetivos de la sentencia y 14 líneas de acción que se basaron en la organización establecida por el primer Juzgado de Ejecución (1/10/2009). Las líneas de acción son: A. Sistema de indicadores B. Sistema de información C. Fortalecimiento institucional de ACUMAR D. Ordenamiento Ambiental del territorio E. Educación Ambiental F. Plan Sanitario de Emergencia G. Monitoreo de la calidad del agua, sedimentos y aire H. Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios I. Expansión de la red de agua potable y saneamiento cloacal J. Desagües Pluviales K. Limpieza de márgenes L. Contaminación de origen industrial M. Saneamiento de basurales. N. Polo Petroquímico Dock Sud. El contenido del PISA se elaboró durante varios años (fue materia de discusión en las audiencias públicas previas a la sentencia definitiva y de revisión post-sentencia). Pero se distinguen dos PISA: el PISA 2009/2010<sup>68</sup> y el PISA 2016<sup>69</sup> que es una actualización del anterior. Ambos se estructuran en torno a los 3 objetivos y las 14 líneas de acción, pero el PISA 2016, se organiza a partir de programas y proyectos.

---

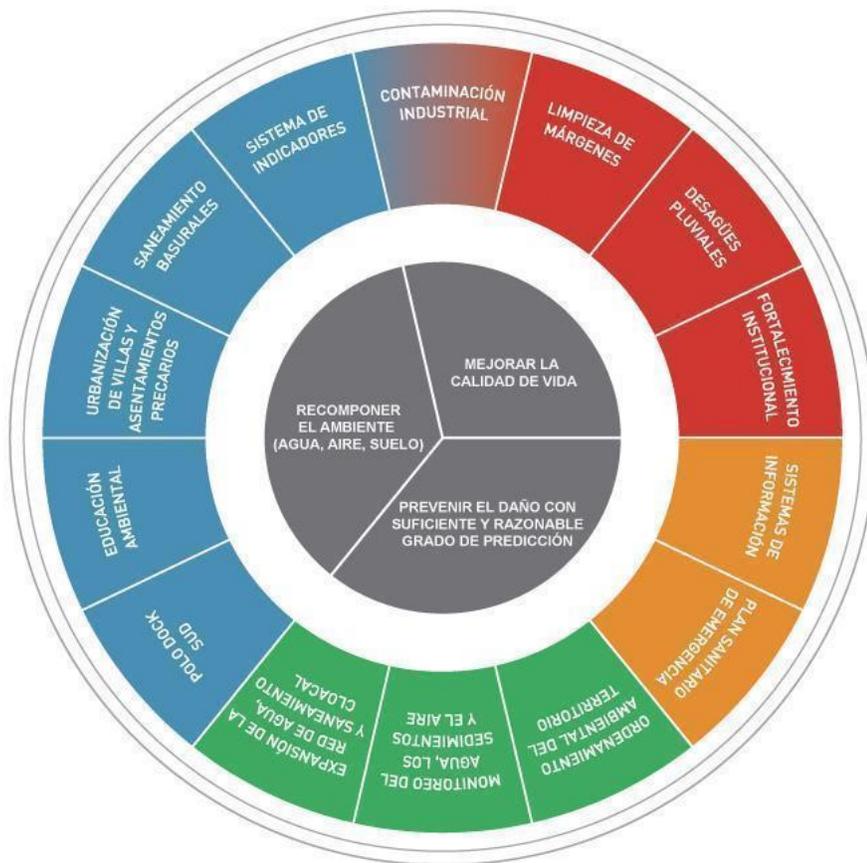
<sup>66</sup> Los presidentes han sido: Romina Picolotti (2007-2008), Homero Bibiloni (2008-2011), Juan José Mussi (2011-2013), Jorge Calzoni (2013-2015), Marcelo Cufre (2015), Ricardo Jeliak (2015), Gerardo López Arrojo (2015), Amilcar López (2016), Julio Torti (2016), Gladys Gonzales (2017), Dorina Bonetti (2017-2019), Lucas Figueras (2019) y Sabbatella (2020-actualidad).

<sup>67</sup> En el último año del gobierno nacional kirchnerista (2015) hubo cuatro presidentes de ACUMAR. En el primer año del gobierno macrista, hubo dos presidentes en la entidad.

<sup>68</sup> Este primer PISA corresponde al presentado en diciembre de 2009 con algunas modificaciones realizadas que se volvieron a presentar en febrero de 2010 ante el JFPIQ.

<sup>69</sup> Esta actualización del PISA fue solicitada por el Juzgado de Morón (23/9/2015 y 02/2016) en base a falencias y parámetros establecidos por la CSJN (Resolución 19/12/2012).

Imagen 6: Objetivos y contenidos del PISA (2010).



Fuente: ACUMAR, página web.

Otro aspecto importante es *la organización de los expedientes judiciales*. La causa judicial se estructura en distintos expedientes. Estos expedientes se relacionan con las líneas de acción del PISA, aunque también hay otros (por ejemplo, embarcaciones). La identificación de estos expedientes, mantiene la misma denominación con el cambio de Juzgado, aunque difieren en su identificación numérica. Dentro de cada uno de estos expedientes hay distintos legajos (primera etapa de ejecución) o incidentes (segunda etapa de ejecución). En la segunda etapa de ejecución la causa se digitaliza por completo (salvo algunos documentos sobre los que se hace reserva). Mientras que en la primera etapa los expedientes judiciales no están digitalizados.

Finalmente, debe detallarse *el papel de los municipios, como de las jurisdicciones condenadas* en el marco de la causa.

Los *Municipios de la Provincia de Buenos Aires*, si bien no están condenados en la Causa, son los principales protagonistas en la ejecución de sentencia, período en el cual se define su papel al ser

interpelados por el Juzgado de Ejecución. Los municipios no están representados en la ACUMAR en un cuerpo deliberativo y con facultades decisorias como el Consejo Directivo, sino en un órgano consultivo, de asistencia, cooperación y asesoramiento: el Consejo Municipal. Son interpelados constantemente por los Juzgados de Ejecución. El primer juzgado les emite órdenes en sus resoluciones judiciales, incluso citando a las autoridades de las distintas áreas del gobierno local. En la segunda etapa, el juzgado de Morón, los llama a las audiencias en su despacho. Su rol está vinculado a las responsabilidades territoriales. Esto es fundamental para la implantación del proyecto urbano ribereño y para la ejecución de los proyectos habitacionales. Como no están condenados, no son interpelados para presentarse en las audiencias públicas convocadas por la CSJN.

En relación a la *PBA*, *el Estado Nacional* y *CABA*, como condenados en la sentencia de manera concurrente, están obligados a cumplir las acciones comprometidas en el PISA y las diversas exigencias judiciales establecidas. En tal carácter van a las audiencias públicas convocadas por la CSJN, deben responder las exigencias de los juzgados de Ejecución, y hacen parte de la ACUMAR. La CABA comparte las mismas responsabilidades territoriales que los municipios, sumadas a las de su carácter de condenada.

## **5. A modo de cierre**

En este capítulo tuvo como objetivo:

- caracterizar brevemente la CMR y las riberas del cauce principal del río Matanza Riachuelo;
- presentar evidencias de la existencia jurídica y física del camino de sirga previas a la causa judicial, con antecedentes desde finales de 1800, sin intención de realizar un análisis histórico del paisaje ribereño del Riachuelo;
- caracterizar a la Causa Mendoza como causa estructural ambiental e identificar los aspectos relevantes de la narrativa del litigio público.

A partir de esta caracterización, es posible avanzar, ahora, en el anclaje del camino de sirga en las riberas del río Matanza Riachuelo en el marco de la causa judicial, lo que presentaré en el próximo capítulo (4)

## CAPÍTULO 4

### El anclaje del “camino de sirga” en las riberas del río Matanza Riachuelo en el marco de la causa “Mendoza”

#### 1. Introducción

Como expliqué en el marco metodológico voy a recurrir a la descripción narrativa para producir un relato, apoyándome en algunos aspectos de la propuesta metodológica de Merlinsky (2013c:72) basada en los trabajos de Ragin y Becker (1992) y Abbott (1992). De esta manera pretendo analizar y relacionar de manera simplificada los principales episodios del conflicto específico vinculado a las márgenes del río Matanza Riachuelo. Considero como *episodio central del caso*, la decisión judicial por la que la figura jurídica “camino de sirga” aparece en la causa judicial para implementar el objetivo de la CSJN de “limpieza de márgenes” en las riberas del Riachuelo. Desde la perspectiva de la productividad de los conflictos, entiendo a este episodio como una *actualización local del derecho* en los términos planteados por Melé (2006, 2009). A partir de este episodio central identifiqué los antecedentes, los eventos relacionados y complementarios y los posteriores. El foco del análisis está puesto en análisis de los eventos posteriores.

Para el análisis de eventos posteriores, y en especial para el desarrollo argumental, tomo el concepto de la cuestión ambiental como fuente de legitimación y de argumentación de los conflictos, desarrollada por Leite Lopes (2006). A partir de este concepto teórico propongo una metodología específica para el análisis de eventos posteriores, considerando que los mismos son procedimientos legitimados a partir del episodio central.

Así, presento al *camino de sirga como un mecanismo legal activado judicialmente en base a argumentos ambientales para legitimar determinados procedimientos* (eventos posteriores) con el fin de:

- soportar un proyecto urbano ambiental,
- restringir el transporte terrestre y fluvial
- establecer un criterio de relocalización de villas y asentamientos precarios.

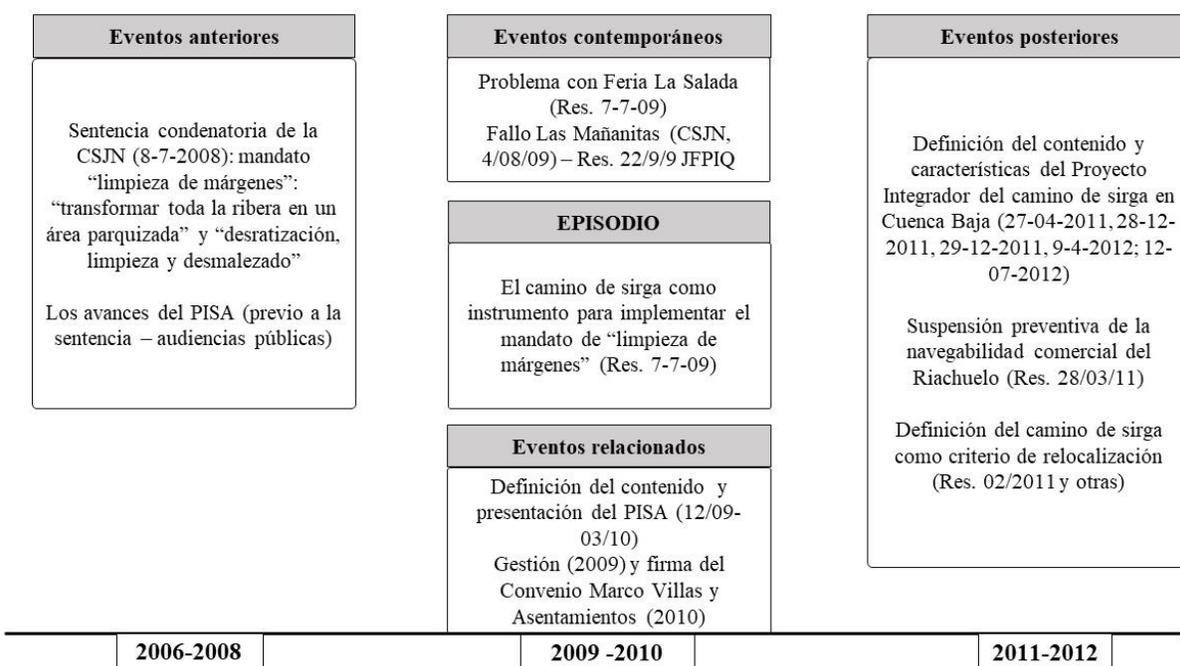
Para poder ejemplificar y desarrollar algunos argumentos de estos episodios acudo al relato de algunos microconflictos dentro de cada uno de los mismos, principalmente aquellos asociados al camino de sirga como criterio de relocalización.

Detrás de esta narración de los hechos del caso, hay un profundo análisis de expedientes judiciales que contienen múltiples presentaciones documentales de diversos actores y resoluciones judiciales. Estos fueron analizados considerando que los documentos no son simples fuentes informativas, sino mediadores de intereses, concepciones y representaciones, en coincidencia con

recientes estudios etnográficos que resaltan el valor de los documentos (Lowenkron & Ferreira, 2014).

Para algunos aspectos de este relato, me baso en una publicación previa que contiene el detalle de la implementación judicial del camino de sirga (Maldonado, 2016), aunque en ese trabajo no se menciona los aspectos vinculados a la temática de villas y asentamientos que desarrollaré aquí.

*Imagen 7: Episodios y eventos centrales del relato referido al anclaje del camino de sirga en las riberas del cauce principal del río Matanza Riachuelo.*



Fuente: Elaboración propia con base en metodología de Merlinsky (2013c)

## 2. Eventos anteriores

Los eventos anteriores, “son aquellos que habiendo ocurrido antes que el episodio, ejercieron influencia significativa sobre éste” (Merlinsky (2013c, p.72). ¿Qué eventos ocurrieron antes de la introducción del camino de sirga en la causa judicial y ejercieron influencia significativa sobre este episodio?

Considero que son los siguientes:

- La sentencia condenatoria dictada por la Corte en fecha 8-7-2008, al fijar como uno de los contenidos del PISA, la limpieza de márgenes y específicamente el mandato de “transformar toda la ribera en un área parqueizada”.

*“Respecto de la tarea de limpieza de márgenes del río prevista en el Plan Integral Matanza-Riachuelo, la Autoridad de Cuenca deberá informar en forma pública, de modo detallado y fundado:*

*1) la finalización de la etapa de desratización, limpieza y desmalezado de los cuatro sectores individualizados en el Plan Integral Cuenca Matanza-Riachuelo, incluyendo los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados;*

*2) el avance de las obras para transformar toda la ribera en un área parqueizada, de acuerdo a lo previsto en el Plan Integral Cuenca Matanza- Riachuelo, incluyendo los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados.” (Considerando 17º, punto V, del fallo en ejecución “Limpieza de márgenes de río).*

- Los avances del PISA, pues la CSJN en su sentencia definitiva relaciona el mandato de limpieza de márgenes y sus sub-objetivos de acuerdo a lo previsto en el PISA. Estos avances se visibilizan en las distintas audiencias públicas previas a la sentencia definitiva.

Sin embargo, el fallo de 2006, donde la CSJN se declara competente, no ejerció ninguna influencia significativa para la introducción de la figura en la causa. En esta sentencia, la CSJN esboza un contenido del Programa o Plan, pero para la definición de su contenido se basa en la Ley General del Ambiente y en herramientas jurídicas allí previstas como el ordenamiento ambiental territorial y la educación ambiental.

Asimismo, el Convenio Marco de Villas y Asentamientos Precarios en riesgo ambiental en la CMR firmado en el 2006, no constituye un evento anterior de la introducción del camino de sirga en la Causa. Es un antecedente fundamental para el abordaje de la temática de villas y asentamiento en la misma, y del Convenio Marco de 2010, que se firmó luego. Pero en dicho documento no hay una identificación precisa de la población de villas y asentamientos sobre las franjas ribereñas, y menos aún sobre el camino de sirga.

### **3. Episodio central**

El *episodio central* bajo estudio es el momento específico cuando el camino de sirga aparece en la causa judicial. Esto ocurre en una resolución del Juzgado de Quilmes, en el expediente de ejecución de sentencia (Res. 7-7-2009, considerando 29).

Considerando la importancia de este episodio, a continuación, se cita parcialmente la resolución judicial:

“29°).- Conforme todo lo expuesto anteriormente, el principio precautorio ya citado en reiteradas oportunidades, y dado el grado de previsibilidad que corresponde aplicar a este tipo de proceso; es que resulta preciso abordar el objetivo ordenado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el Considerando 17°, punto V, del fallo en ejecución “Limpieza de márgenes de río”, ello en virtud de las obras antes analizadas, las cuales junto a demás objetivos, poseen incidencias sobre las áreas que bordean la Cuenca Hídrica en saneamiento.

Para ello, y en primer lugar, debe resaltarse lo previsto en los arts. 2639 y cctes. de nuestro Código Civil, que establece la obligación por parte de los propietarios de zonas limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, de dejar una calle o camino público de 35 metros hasta la orilla del río o canal, sin derecho a indemnización alguna; y el carácter público que tiene el “camino de sirga o de ribera” allí tratado, debiendo promoverse las acciones tendientes a su recuperación, tratado y emplazamiento definitivo en las áreas en donde no se encuentre. No pudiendo los propietarios ribereños hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las ya existentes ni deteriorar el terreno en manera alguna, tal como lo dispone la normativa supra señalada.

Ello así, atento las razones de interés común que conllevan su existencia, como restricción de dominio del propietario y más aun teniendo en cuenta el objetivo pro-ambiental del presente proceso de ejecución, resulta necesaria su aplicación en el caso de autos, para evitar así se continúe con la contaminación a las aguas del Riachuelo, a través de la posible existencia de conexiones y vuelcos clandestinos que menoscaban el fin del saneamiento de la Cuenca hídrica (...).”

Este momento es crucial ya que, cuando aparece la figura en la causa, el juez define algunos de los elementos de la misma:

- **Relación con mandatos de la CSJN:** La utilización del camino de sirga es para el desarrollo del mandato “limpieza de márgenes”. No hay una mención sobre otros mandatos, como lo referente a villas y asentamientos precarios. Esta vinculación del camino de sirga como criterio de relocalización se definirá con posterioridad en la causa.
- **Fuentes del derecho y técnicas de interpretación:** Para hacer referencia al camino de sirga, el juez acude al texto del Código Civil (art. 2639 y cctes.) sin hacer mención a otras fuentes del derecho como la jurisprudencia y la doctrina. En base a una interpretación literal de este texto jurídico, el juez deja claro que el camino de sirga es “una restricción al dominio del propietario” y que debe dejarse libre “el camino público”. Con posterioridad, en otras resoluciones el Juez amplía las fuentes del derecho para justificar esta elección.

En efecto, el CC, regula esta figura (sin denominarla) de la siguiente manera:

*Art. 2.639. Los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, están obligados a dejar una calle o camino público de treinta y cinco metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna.*

*Art. 2.640. Si el río, o canal atraviesare alguna ciudad o población, se podrá modificar por la respectiva Municipalidad, el ancho de la calle pública, no pudiendo dejarla de menos de quince metros.*

- **Finalidad de la elección:** La finalidad que el juez le atribuye inicialmente a esta figura es ambiental y su justificación está relacionada inicialmente con “evitar la contaminación”: *“resulta necesaria su aplicación en el caso de autos, para evitar así se continúe con la contaminación a las aguas del Riachuelo a través de la posible existencia de conexiones y vuelcos clandestinos que menoscaben el fin del saneamiento de la Cuenca Hídrica”.*
- **Primeros mandatos:** A partir de la elección de la figura, el juez pide, en lo referente al camino de sirga, demarcarlo, protegerlo y detectar las fuentes de contaminación,: *“deberá asegurarse su existencia y mantenimiento a lo largo de toda la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo, debiendo relevarla en toda su extensión y establecer y denunciar su existencia, inexistencia o disminución en la anchura contemplada en el ordenamiento de ley”.*(...) *se hace indispensable que una vez demarcado, y debidamente protegido el camino de sirga a través del procedimiento idóneo elegido para su correcta delimitación, se arbitren los medios necesarios para impedir vuelcos clandestinos de cualquier tipo de sustancias en la ribera y/o cuenca.-*

En el capítulo 6 de la tercera parte de la tesis voy a detenerme en analizar los elementos de la figura del camino de sirga fijados por el juez, y en los que surgen de las normas jurídicas, jurisprudencia nacional y doctrina. Pero este episodio central, resulta importante para comprender el papel que la figura jurídica desempeña en la causa a partir de la configuración judicial de sus elementos jurídicos.

#### **4. Episodios relacionados y complementarios**

Los *eventos relacionados* son aquellos que ejercieron influencia sobre el episodio, pero que temporalmente ocurrieron de manera paralela a éste y los *eventos complementarios* son aquellos eventos que fueron influidos por el episodio y ocurrieron al mismo tiempo que éste (Merlinsky, 2013c).

Ambos tipos de eventos tienen en común el factor temporal, es decir, ocurrieron casi al mismo tiempo que el evento principal bajo estudio. La diferencia es que los eventos relacionados influyeron en el episodio central y los eventos complementarios fueron influidos por el episodio.

Como lo que está bajo estudio es una decisión judicial, inferir qué pasó por la cabeza del Juez para decidir utilizar el camino de sirga en la causa, es un trabajo difícil. Latour en su trabajo de etnografía judicial dice que “a pesar que el razonamiento mental sea inaccesible a un observador equipado apenas con un cuaderno, las sentencias proferidas por los miembros del Consejo, sin embargo, presentan señales explícitas de cambios que hacen en relación a los procesos con que están lidiando, y cada una de esas señales indica la transición movimiento o una metamorfosis de una fuerza especial cuya dinámica estamos por reconstituir (...)” (Latour, 2010, p.143).

Encuentro que hay un episodio contemporáneo que pudo haber influido en la decisión del juez de utilizar el camino de sirga. Este evento es la problemática con la Feria La Ribera, en el partido de Lomas de Zamora, aunque el Juez se refiere a ella como Feria la Salada (pues está en la misma zona y funciona de manera paralela).

*“La Salada es la feria de productos ilegales más grande de América Latina (...). El complejo está al borde del Riachuelo, tres kilómetros al oeste de Puente La Noria, y abre los martes y sábados a partir de la medianoche”,* dice Josefina Licitra en su libro “Los otros” (2011, p. 113.) que contiene un relato crudo y real sobre su paso por la Salada en mayo de 2010. La periodista en su relato cuenta que los días en que la feria está abierta, recibe aproximadamente 200.000 personas por jornada y, relata las increíbles maneras de llegar a este lugar, por la margen derecha y por la izquierda, cruzando por encima del Riachuelo<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> “Todos los medios de comunicación han ido allí porque el escenario que supone ese mercado es llamativo: millones de productos cuelgan de los tinglados y millares de personas - unas doscientas mil por jornada - se apiñan en los pasillos para comprar lo que sea. Cuando van, los medios suelen acercarse hasta el lugar por rutas alternativas - rápidas - y acompañados por una patrulla policial. Pero los visitantes y los comerciales arriban de otra forma: lo hacen por la margen sur de la Ribera - más internada en la provincia de Buenos Aires -o por la margen norte, más cercana a la Capital. Cada camino a su vez tiene sus particularidades. La margen sur es escandalosamente lenta - el atasco de colectivos, combis, autos particulares y ómnibus de larga distancia hace que normalmente se tarde dos horas en hacer tres kilómetros - pero es más segura. Y la margen norte es veloz - está prácticamente vacía - pero es de una oscuridad intimidante...La salada está dividida en varias concesiones. La más importante de todas es Punta Mogote - a la que directamente se asocia con el nombre “la Salada” - y tiene por dueño a Jorge Castillo”. (Licitra, 2011, pp. 113-116).

Licitra, buscando información para la escritura del libro, quedó de la margen norte y tuvo que llamar a su contacto para que la auxilie. Respecto de eso escribió: “Hay, me entero a gran velocidad, dos formas de cruzar el Riachuelo y llegar a la feria. La menos insegura consiste en un puente que en realidad es un rejunte de chapones soldados quién sabe por qué mano de obra calificada, y que a los lados tiene un pasamanos o algo parecido. Y la otra es la vía de un tren: un centenar de durmientes separados entre sí por un metro de espacio, sin ninguna agarradera a los costados - ni pasamanos ni soga ni pared: nada - y emplazados treinta metros por encima del río. Luego hay algo que no cuadra ni para tercera opción, pero qué tanto: hay quienes van por allí. Se trata de una tubería de un metro de diámetro que algunas personas cruzan como si se tratara de la prenda de un programa de juegos con agua, con la diferencia de que en este caso si te caés te matás. Pero nadie ha muerto acá: eso jura Marcelo y eso es lo increíble: nadie ha muerto acá.” (Licitra, 2011, p.118).

En la Causa, la problemática no versaba sobre toda la Feria La Salada, sino sobre unos precarios stands ubicados - alrededor de 10.000 - en la zona más cercana al Riachuelo que ocupaban casi unas diez cuadras del “Camino de la Ribera”. Estos puestos son satélites de las ferias vecinas que funcionan legalmente (Punta Mogote, la Urkupiña y la Ocean), pero no dependen administrativamente de éstas (Diario Clarín, 9/1/2012). Forman una feria paralela que bajo el nombre de *Feria de la Ribera* funciona, como las otras, los martes y los domingos y venden lo mismo: zapatillas, ropa, productos de limpieza, juguetes y hasta electrodomésticos (Diario Clarín, 9/1/2012).

Hay algunas pistas que indican que Armella pensó en el camino de sirga, como figura jurídica útil para liberar unos metros de la Feria de la Salada linderos al Riachuelo. En la misma resolución en la que Armella elige esta figura para implementar el mandato de la Corte sobre “limpieza de márgenes”, y en el considerando siguiente (N.30) habla del caso específico de la problemática sobre la Feria de la Salada. Pide a la ACUMAR que informe las acciones para su “erradicación” definitiva o alternativas para que no dificulte “la limpieza de márgenes” y “el trazado del camino de sirga”. Su inserción en el texto judicial, y su constitución como ejemplo único al que hace mención en la misma resolución donde elige la figura, constituye, una señal explícita del proceso con el que estaba lidiando - para usar las palabras de Latour (2010) - el Juez Armella, al momento de hablar por primera vez del camino de sirga.

Este dato que surge del análisis documental, coincide con la información brindada en una entrevista realizada<sup>71</sup>, según la cual el Juez pensó en el camino de sirga como un instrumento útil para “correr a la Salada”.

En otra entrevista realizada (FAJ1,2016), surgió el caso de la Salada como un caso importante para el que sirvió el camino de sirga.

**Entrevistadora.** Ahora, te hago una pregunta hipotética, si vos hubieses sido Armella, ¿hubieses cumplido el mandato de convertir la ribera en un área parquizada con la figura jurídica “camino de sirga”? o hubieses apelado a otra idea, figura?

**Entrevistado:** A ver...(piensa)...sisisi.. la verdad es que fue avanzando...hoy yo lo admiro y lo felicito (refiriéndose a Armella) ...sé que se fue un poquito más de lo que había dicho la Corte. Realmente ahora si vos me preguntas, esa era la primera medida a tomar. ¿De qué Riachuelo vamos a hablar sino lo vemos? Era necesario poder ver el Riachuelo. Al Riachuelo no se lo veía. Al Riachuelo vos lo veías del lado de Capital Federal, en la salida de General Paz, en la 27 de febrero hasta donde empezaba el Pueblito, era la única parte que tenías así una autovía que veías al Riachuelo y después no lo veías. En Lomas de Zamora con la Salada, no lo veías al Riachuelo. Entonces, me pareció en verdad

---

<sup>71</sup> Se hace reserva de la identidad de esta entrevista.

estratégicamente...si ha tenido a un arquitecto ahí, alguien que lo asesoró...”necesitamos esta manda”.. porque fue una visión estratégica...a ver...cómo hago esto? Si la gente no sabe dónde está el riachuelo.

*Imagen 8: Fotografías de Feria La Ribera sobre “Camino La Ribera” (zona Feria La Salada), Lomas de Zamora. Vista desde Partido de La Matanza.*



Fuente: ACUMAR (07/2010)

*Imagen 9: Fotografía del operativo de desalojo zona Feria la Salada.*



Fuente: Diario La Voz (9/01/2012).

Estas gestiones duraron alrededor de dos años. Incluyeron notificaciones a los puesteros, con órdenes de allanamiento que dividieron en tramos de 100 metros, pues era mucho lo que había que liberar (FAJ1,2016).

La “liberación del camino de sirga” en dicha zona – usando los términos del Juez de Quilmes, ocurrió el 9 de enero de 2012, en plena feria judicial y en medio de un caluroso verano. Requirió un mega operativo de seguridad con la actuación de unos 420 efectivos de Gendarmería, 580 de la policía bonaerense y personal de la Municipalidad de Lomas de Zamora (Clarín, 9/1/2012). Distintos diarios hablaron de este episodio y a pesar que algunos utilizaron el término desalojo (La

Voz) y otros traslados (Página 12), todos coincidieron en que fue un operativo pacífico<sup>72</sup>. Los diarios también mencionaron que este episodio ocurrió por orden judicial en el marco de la Causa Riachuelo y algunos hicieron mención específica al camino de sirga (Página 12, 10/1/12):

*“El lugar donde se había montado esta feria paralela a La Salada se conoce como “camino de sirga” y, según el artículo 2639 del Código Civil, debe estar despejado en un ancho de 35 metros desde el río. En noviembre de 2009, el juez federal de Quilmes, Luis Armella, solicitó que se libere el área, en cumplimiento del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.*

*Imagen 10: Comparación de imágenes satelitales. Antes (7-12-2010) y después (15-03-2012) de la liberación del camino de sirga en La Feria La Ribera (Feria la Salada).*



Fuente: Elaboración con base en Google Earth (2010/2012) a escala 100 m.

Hay otro evento que ocurrió de manera casi paralela, y que puede relacionarse con el episodio central. El Juez Armella elige el camino de sirga para cumplir el mandato de limpieza de márgenes el 7 de julio de 2009. Antes de cumplirse un mes de esto, la CSJN dicta una sentencia fundamental referido al camino de sirga de propiedades ribereñas del río Chimehuín en la Provincia de Neuquén. Se trata del Fallo *“Las Mañanitas, S.A. c/Provincia de Neuquén”* de la CSJN (4-8-2009). La visibilidad y trascendencia del caso, es aprovechada por el Juez Armella, para apoyar su argumentación en una “reciente jurisprudencia” al hablar otra vez del camino de sirga en la causa

<sup>72</sup> Juan Manuel Abal Medina, jefe de Gabinete nacional dijo, “No es un desalojo, es un traslado. Estas personas van a mantener su fuente de trabajo, normalizándose, legalizándose”. En diálogo con Página/12, Juan José Mussi, el titular de Acumar, informó que a los feriantes se los reacomodará a 500 metros del lugar, transitoriamente. “Mientras, vamos rellenando para ellos unos terrenos para montar cinco tinglados de cinco mil metros cuadrados”. “En este camino hace una semana no se podía transitar, ahora sí se puede y día a día vamos avanzando un poquito más para mejorar la vida de los argentinos”, señaló Abal Medina, quien destacó el consenso alcanzado con los feriantes. Por su parte, Mussi, quien además de encabezar el Acumar es secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, informó que los feriantes firmaron compromisos ante escribano público. “Sin negociación, no hubiéramos logrado este operativo pacífico, al que tanto la Gendarmería como la Policía Bonaerense asistió sin armas”, detalló. (Página 12, 10/01/2012)

del Riachuelo. En términos de Latour (2010) aquí el peso de la jurisprudencia es un objeto de valor que es accionado en la decisión del caso.

Armella, cita el fallo de la CSJN, en fecha 22-9-2009 por dos razones: 1) porque explica el concepto de navegabilidad como fin del camino de sirga (que incluye flotabilidad), y 2) porque hace referencia al camino de sirga como restricción y límite al dominio y como carga que grava las propiedades ribereñas por la sola fuerza de ley que deriva del régimen ordinario y normal de la propiedad. De allí, el Juzgado concluye que lo dispuesto en el Código Civil “no conlleva una extinción o pérdida del dominio de los propietarios de las tierras oriundas a una ribera, sino que se constituye como una limitación y restricción al dominio privado de los mismos, en miras a objetivos de carácter público”, y seguidamente vincula a esta restricción del dominio con el objetivo pro ambiental de la causa.

Considero que la causa “Las Mañanitas”, es un evento que temporalmente sucede de manera paralela al episodio central bajo estudio, pero fuera de la Causa Mendoza. Si bien sucedió con posterioridad al evento central (un mes), al Juzgado de Quilmes le sirvió para reforzar la decisión de traer la figura a las márgenes del Riachuelo. En realidad, funcionó para ampliar las bases jurisprudenciales que estaban acotadas al texto del Código Civil en la primera decisión de Armella. Esto no quiere decir que no existía jurisprudencia sobre camino de sirga. Muy por el contrario, esta existía, pero la visibilidad del caso Las Mañanitas, y su temporalidad, permitió colocar la decisión de Armella en la actualidad de la agenda de la CSJN.

Luego de estos dos eventos relacionados, hay otros que identifico como *eventos complementarios*, es decir aquellos que, sucediendo de manera paralela, fueron influenciados por la decisión del episodio central.

Estos eventos son dos: 1) la definición del contenido del PISA entre diciembre de 2009 y marzo de 2010, y 2) la gestión y firma de la segunda y última etapa del Convenio Marco de Villas y Asentamientos Precarios en riesgo ambiental en la CMR.

En cuanto al primer evento, si bien desde la primera resolución de la CSJN en la Causa (2006), se comenzó a trabajar sobre el contenido del PISA, recién se logró su definición a partir de las versiones de finales de 2009 y marzo de 2010. En estas versiones, aparecen por primera vez la figura del camino de sirga. La mención a la misma ocurre en dos líneas de acción de este programa. Una de ellas es la línea de acción “Limpieza de márgenes y caminos de sirga” (5.12). Esta tiene la finalidad de “Preservación y recuperación de las márgenes de los cursos de agua superficial en la cuenca Matanza Riachuelo, con emplazamiento definitivo de zonas de ribera y desarrollo de parques lineales a lo largo de los ríos y arroyos con asignación de un uso recreativo público, contribuyendo a la recomposición del ambiente en la cuenca y a la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la misma”. Asimismo, en la línea de acción “urbanización de villas y

asentamientos urbanos” (punto 5.8), se prevé como objetivo operativo, “Liberar la traza del camino de sirga de asentamientos informales” (8.5.3) que corresponde al componente “relocalizar villas y asentamientos ubicados en la traza del camino de sirga, tanto en jurisdicción de la CABA como de la PBA” (5.8.4). En ambos casos, en el documento redactado por ACUMAR, se utiliza el término “liberación” de la traza costera o del camino de sirga, terminología que se origina, en resoluciones del Juez de Quilmes y que se mantiene en toda la causa judicial.

El segundo evento es la definición del contenido del Convenio Marco 2010 y su firma. La planificación de esta segunda etapa llevó varios meses y presentaciones ante el Juzgado. Voy a referirme a esto con más detenimiento más adelante<sup>73</sup>. Aquí es preciso decir que, en el texto definitivo del Convenio Marco, las villas y asentamientos precarios sobre el camino de sirga, deben relocalizarse.

## 5. Eventos posteriores

El camino de sirga es utilizado por el juez como un mecanismo legal basado en argumentos ambientales que permite legitimar determinados procedimientos. Todos estos procedimientos no estaban del todo claro desde el comienzo, y se fueron estructurando a partir de distintas instancias activadas por los requerimientos judiciales. Asimismo, la argumentación judicial fue progresiva, construyéndose a partir de distintas resoluciones judiciales sucesivas.

Los eventos posteriores que voy a analizar aquí, están relacionados con un proyecto urbano ambiental ribereño, restricciones del transporte terrestre y fluvial, y la relocalización de villas y asentamientos precarios ribereños.

Si bien, hay algunas bases previas que sirvieron para definir estos acontecimientos, sobre todo en lo que se refiere al proyecto urbano ambiental, considero a éstos como “eventos posteriores”. Son eventos que fueron influidos por el episodio pero que ocurrieron después que éste tuvo lugar (Merlinsky, 2013c). En ese sentido, mi argumento es que hay una relación entre el episodio central, es decir, la intermediación del camino de sirga en la causa, y la ocurrencia de estos eventos posteriores. El camino de sirga permitió legitimar determinados procedimientos - usando la terminología de Leite Lopes (2006) - que son estos eventos posteriores que distingo.

Es necesario realizar algunas aclaraciones. La primera es que si bien hay momentos específicos que marcan estos eventos, en realidad cada uno de ellos está conformado por un conjunto de instancias y forman parte de procesos más amplios donde inciden varios actores.

Otra aclaración que es importante realizar es que, del análisis documental, surge que hay una *cascada de mandatos judiciales* que se relacionan con el camino de sirga y de manera diferenciada

---

<sup>73</sup> Ver capítulo 7, sección 5 (diseño y ejecución de la política de vivienda).

con los distintos eventos. El término cascada resulta apropiado en tanto no hubo desde el comienzo una idea norteadora de estos mandatos. Los mismos se fueron completando, y definiendo un rumbo, aún no claramente, con la sucesión de las decisiones judiciales. Estos mandatos fueron emitidos en forma de imperativos, en su mayoría por el primer juez de ejecución, quien esbozó el contenido de los mismos. En lo que respecta al camino de sirga, el juez Rodríguez mantuvo el *status quo* definido por Armella, lo que se vio en dos tipos de decisiones: los pedidos de actualización e información de avances sobre el “Proyecto Integrador”, y la no flexibilización del camino de sirga luego de la modificación normativa de la figura con el nuevo Código Civil y Comercial (reducción de 35 a 15 metros de la extensión del camino de sirga). De modo simplificado, en el siguiente cuadro puede observarse esta cascada de mandatos judiciales referidos al camino de sirga.

*Tabla 3: Cascada de mandatos judiciales referidos al camino de sirga.*

<b>Id del mandato</b>	<b>Juez</b>	<b>Fuentes principales</b>	<b>Observaciones</b>
“Demárquese el camino de sirga”	Armella	Res. 7-7-2009 en expediente “ejecución de sentencia”	Primera resolución sobre camino de sirga
“Libérese, límpiase y manténgase libre y limpio”,	Armella	Res. 7-7-2009 (cons. 29) Res. 13-12-2010 (cons. 9) en expte. “ejecución de sentencia”.	Primera resolución sobre camino de sirga
“Declárese zona crítica especial con servidumbre de paso ambiental”	Armella	Res. 28-03-2011 en expte “Limpieza de Márgenes”	Esta resolución tiene efectos importantes referidas a las restricciones en la navegación fluvial comercial y el tránsito terrestre
“Elabórese un Proyecto Integrador de Obras de Infraestructura y otras acciones a desarrollarse sobre el camino de sirga en la Cuenca Baja”.	Armella	Res. 27-04-2011, 28-12-2011, 29-12-2011, 9-4-2012; 12-07-2012 en expte. “Limpieza de Márgenes”	Este requerimiento tiene sus bases en resoluciones desde 2009 en los que se habla de un proyecto de obras, pero se define de manera definitiva con posterioridad.
Actualícese el Proyecto Integrador. Infórmese	Rodríguez	En expte “Limpieza de márgenes” <sup>74</sup> (Proyecto	Comprende distintas resoluciones del Juez

<sup>74</sup> Por ejemplo, el 22, 23, 26 de abril de 2013 el Juzgado de Morón emitió distintas resoluciones judiciales en los legajos de actuaciones del expediente “Limpieza de Márgenes” solicitando a ACUMAR que informe si los “predios

avances.		Integrador) y expte “Villas y asentamientos” (informes).	Rodríguez.
Manténgase la extensión del camino de sirga (No se admite la flexibilización del camino de sirga)	Rodríguez	Resoluciones específicas en expte “Limpieza de márgenes” y en expte “villas y asentamientos”.	Comprende un conjunto de decisiones tomadas a partir de pedidos de flexibilización del camino de sirga (reducción) o pedidos de nueva medición. El mandato consecuencia de un pedido.

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de expedientes judiciales sobre limpieza de márgenes y villas y asentamientos precarios, 2009-2017.

Antes de concentrarme en el análisis del camino de sirga como mecanismo legal para la legitimación de los tres tipos de procedimientos identificados, quiero detenerme en dos tipos de mandatos judiciales: *la delimitación y la liberación del camino de sirga*. Estos mandatos fueron claves para que el camino de sirga permitiera la liberación de los “obstáculos” y la posterior ejecución de obras sobre la franja ribereña.

La primera exigencia en relación con el camino de sirga contiene la orden de **“delimitarlo”**. Esta orden va dirigida directamente a la ACUMAR, que debe “trazar” el camino de sirga por el “procedimiento que considere idóneo” (7-7-2009). Según surge de la manda judicial mencionada, el camino de sirga debe trazarse en toda la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, pues en términos del Juzgado deberá ser “relevada [sic] en toda su extensión”<sup>75</sup>. La finalidad de la delimitación del camino de sirga, en esta resolución es “detectar vuelcos y conexiones clandestinas”.

Como consecuencia de esta exigencia, se procedió a la demarcación del camino de sirga. Quiero hacer referencia a dos cuestiones: el procedimiento de demarcación y los resultados logrados.

Por **“procedimiento idóneo”** - requerido por el juez - debe entenderse el procedimiento jurídico. Para demarcar el camino de sirga, lo primero que hay que establecer es la línea de ribera, que es una sucesión de puntos que divide el dominio público (cuerpo de agua) y el dominio privado de las propiedades ribereñas. Luego, a partir de la línea de ribera se cuentan los 35 metros alejándose

---

continúan despejados y vigente el camino de sirga conforme se ordenó en autos” (legajos de actuaciones, 4, 5, 7, 9, 10, 12, 18, 19, 21, 22, 23, 25, 27, 31, 32, del Expediente 52000258/2013). Después de los informes emitidos por ACUMAR, y según la respuesta positiva o negativa, el Juez mandó a archivar algunos legajos y convirtió en incidentes aquellos en donde subsistía algún tipo de disputa ya sea porque no “estaba despejado el camino de sirga” o había alguna discusión sobre sus límites.

<sup>75</sup> “deberá asegurarse su existencia y mantenimiento a lo largo de toda la cuenca hídrica Matanza- Riachuelo, debiendo relevarla en toda su extensión y establecer y denunciar su existencia, inexistencia o disminución en la anchura contemplada en el ordenamiento de ley” (Res. 7-7-09)

del cuerpo de aguas y se obtiene así la franja de restricción que es un espacio donde los propietarios no pueden hacer ninguna construcción ni reparar las existentes, ni deteriorar el terreno según el CC (art. 2639 CC).

¿Cómo fue este procedimiento para demarcar el camino de sirga del Riachuelo? No pude acceder a ninguna información documental sobre la demarcación de la línea de ribera. Sin embargo, de las entrevistas realizadas surge una historia tan irreal como mítica. Se trata de “la línea de Beto”. Y la verdad, yo también escuché sobre la línea de Beto, aunque nunca conocí al tal Beto. Beto, trabajaba como técnico en ACUMAR, y un día, luego de la exigencia de Armella de delimitar el camino de sirga, lo mandaron al Riachuelo a marcarlo. En esa época, las márgenes del Riachuelo no se podían transitar. Entonces Beto, se fue a navegar el Riachuelo con un metro laser. Con eso se logró marcar el borde del Riachuelo, es decir, la línea desde la cual se marcó la sirga. Luego, eso se trasladó a un programa (Autocad) y desde ahí se contaron los 35 metros. Esa línea de Beto, que él marcó en rojo, a mano alzada, es la línea que figura en las bases de ACUMAR. “Es el colmo del trabajo improvisado” dice una entrevistada de ACUMAR (TAOT3,2019). Creo que Beto nunca imaginó que lo que él marcó desde una embarcación terminó siendo una herramienta oficial del organismo con tan importantes efectos, concluye. Y si es así esta historia, la culpa claramente no es de Beto. El hizo su trabajo. Desde otra área de ACUMAR, me explican que, para marcar el camino de sirga, fueron agrimensores a las márgenes del Riachuelo, que contaron los 35 metros desde el borde del Riachuelo (FAJ1,2016).

El resultado de este procedimiento, fue la demarcación de *dos polígonos*:

- *uno a cada lado del río Matanza Riachuelo*: margen derecha (sur) y margen izquierda (norte) considerando la vista hacia la desembocadura.
- *de 35 metros de ancho desde el “hombro del talud”*: la restricción aplicada es de 35 metros, aunque en algunas zonas puede ser mayor, por distintas razones<sup>76</sup> (por ej. por aplicación de procedimientos de ampliación de la zona de riesgo en el caso de la villa 21-24). El indicador sobre el camino de sirga (N. 17) se refiere al hombro del talud, y no hay referencias a actos administrativos sobre línea de ribera. Por hombro del talud se considera la zona más alta del borde del Riachuelo. Esta extensión de 35 metros no se redujo en las riberas a pesar de la modificación normativa de la figura en el nuevo Código Civil y Comercial (2015). El Juez a cargo (Rodríguez), se expidió sobre esto en un caso específico como consecuencia de un pedido por reducción del camino de sirga para evitar una relocalización de unas viviendas.
- *de 20 kilómetros de largo a cada lado del cauce principal del Matanza Riachuelo*. Respecto de la extensión, hay varias inconsistencias. El PISA 2010 habla del camino de

---

<sup>76</sup> Se observa en Google Earth algunas zonas que tienen más de 35 metros, como por ejemplo en las zonas en las que iban a estar localizadas las plantas sepas, o en zonas en que se visualizan rellenos sobre el Río (consulta a Rubín, 2019)

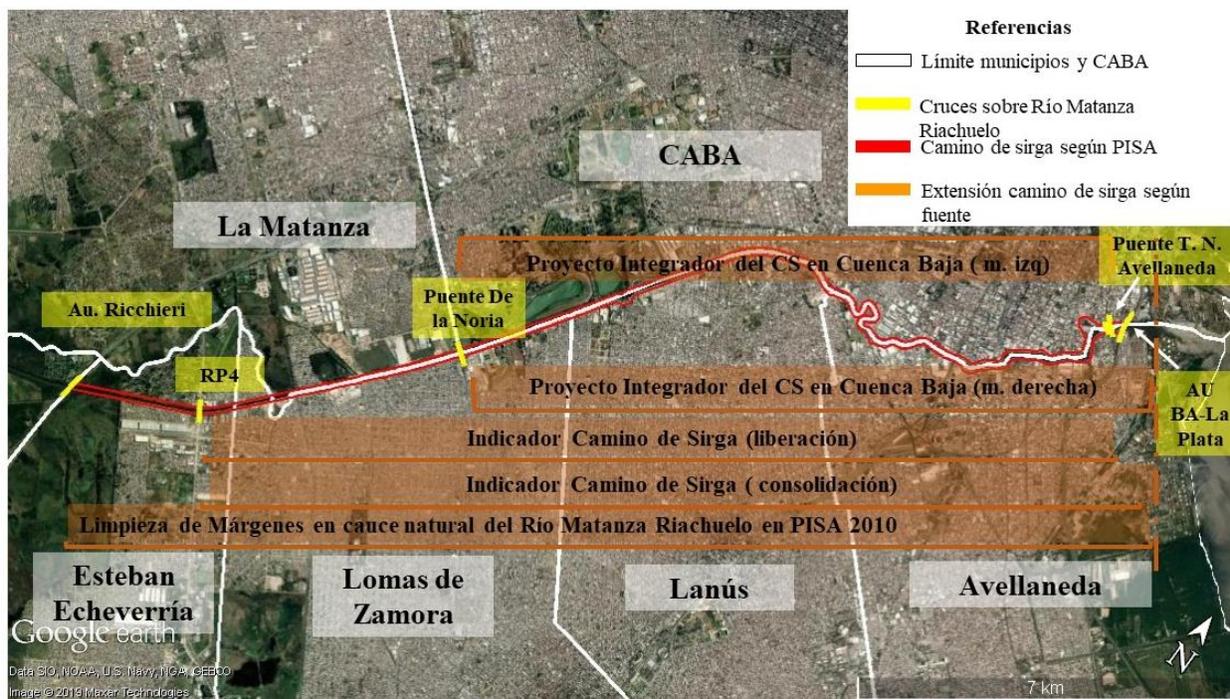
sirga desde la desembocadura, hasta la Autopista Ricchieri y una extensión de 39 km aproximadamente si se consideran ambas márgenes<sup>77</sup>. El indicador 17, sobre camino de sirga, mide dos aspectos: liberación y consolidación del camino de sirga. Si bien ambos tienen una cobertura hasta la Ruta Provincial N° 4, la liberación se mide desde el Puente Transbordador Nicolás Avellaneda y la consolidación desde la zona de cuatro bocas<sup>78</sup>. El Proyecto Integrador del Camino de Sirga sobre Cuenca Baja llega hasta el Puente De La Noria, pero el punto de partida es diverso según si se trata de la margen izquierda (desde Puente Nicolás Avellaneda) o de la margen derecha (se extiende más allá de la AU BA-La Plata). Considerando estas diferentes fuentes, el camino de sirga (según el PISA, el indicador o el Proyecto) abarcaría diferentes partidos, y tendría diferente extensión.

---

<sup>77</sup> Esta extensión es coincidente con “la línea de Beto”.

<sup>78</sup> El Indicador actual es el Nro. 17 denominado “Construcción del Camino de Sirga” que mide el porcentaje de camino de sirga liberado así como la consolidación de la construcción y el equipamiento proyectado. Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/indicadores/construccion-del-camino-sirga/>

Imagen 11: Extensión del camino de sirga en la causa judicial en base a distintas fuentes.



Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth (2019) a escala 7 km, PISA (2010), Indicador 17 (Sistema de medición), Proyecto Integrador del Camino de Sirga.

La demarcación del camino de sirga en la Causa Riachuelo no comprende las *márgenes del curso natural del río Matanza*. En la siguiente imagen se puede observar la complejidad de la zona del Barrio Nueva Esperanza - un asentamiento precario - que linda con los dos cauces del río Matanza (el rectificado y el natural/original). Sobre la margen del río Matanza rectificado, “pesa” la “liberación” del camino de sirga y las viviendas precarias deben demolerse y las familias relocalizarse. Pero, el Barrio Nueva Esperanza no está incluido en el Convenio Marco de Villas y Asentamientos Precarios, y por lo tanto no hay previsiones de financiamiento para soluciones habitacionales para las familias que deben irse del camino de sirga. Sobre la margen del río Matanza natural, no se habla, en el expediente judicial, de liberación del camino de sirga (aunque la restricción opera por imperio de la ley) y no hay previsiones de implementarlo respecto del Barrio Nueva Esperanza. Del otro lado del cauce natural, lo que se visualiza en Google Earth, no es el camino de sirga, sino un control de borde que realizó el propietario del terreno con elevación del mismo con un terraplén<sup>79</sup>.

<sup>79</sup> Consulta a TAOT7, 2019.

Imagen 12: El camino de sirga en zona del Barrio Nueva Esperanza.



Fuente: Elaboración en base a Google Earth (2019) a escala 1 km.

Imagen 13: Camino de sirga en zona de Barrio Nueva Esperanza (zona ampliada).



Fuente: Elaboración con base en Google Earth (2019) a escala 200 m.

Tampoco se ha demarcado el camino de sirga en las *márgenes de los arroyos*. No obstante, hay denuncias presentadas a la ACUMAR por distintos actores para liberar las “ocupaciones” del camino de sirga en los bordes de los arroyos. No cabe dudas que la visibilidad de la figura y la fuerza de la misma como instrumento para la liberación de las márgenes, influyó en estas presentaciones. Sin embargo, no se ha procedido a liberaciones “de población” en los arroyos como consecuencia del camino de sirga.

Asimismo, quiero señalar que la *delimitación ha sido objeto de disputas individuales* como intención de particulares para reducir la restricción sobre sus predios o para evitar una relocalización. Esto no ha sido generalizado, sino que se trata de casos puntuales<sup>80</sup>.

Finalmente, también quisiera apuntar que el *procedimiento de delimitación del camino de sirga en zonas con asentamientos precarios* es más complejo y se combina con el censo poblacional realizado por las jurisdicciones locales. Estos censos son presentados al Juez de Ejecución que los homologa mediante resolución judicial.

Hubo un caso que adquirió mucha notoriedad, que muestra la complejidad del procedimiento, y que resulta ilustrativo para los fines de esta tesis. Se trata del *proceso de demarcación y censo del “Camino de Sirga de la Villa 21/24”*. Es quizás uno de los pocos casos en el que existe un informe tan preciso sobre este procedimiento; informe que fue elaborado por la Asesoría Tutelar ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, a cargo del Dr. Moreno (29/03/2011).<sup>81</sup>

La Asesoría Tutelar intervino, al igual que Defensoría General de la CABA (a cargo del Dr. Mario Kestelboim) y la Defensoría del Pueblo de la CABA (a cargo de la Dra. Alicia Pierini) por pedido de la Junta Vecinal de la Villa 21/24 y por el Cuerpo de Delegados Vecinales. La solicitud realizada por éstos pretendía que los tres órganos realizaran una veeduría de los procesos de demarcación y del censo poblacional ejecutados por el IVC.

---

<sup>80</sup> Al respecto puede citarse el caso de tres grupos familiares en el Barrio San Francisco de Asís, en el partido de Lanús, que con distintos argumentos y distintos objetivos hicieron distintos pedidos. Una de esas familias solicitó una nueva medición del camino de sirga pues pretendía quedarse en el barrio y no relocalizarse. Hay otro caso en Avellaneda, donde se solicitó una nueva medición del camino de sirga respecto de un inmueble particular, luego de la modificación del CC. Este pedido llegó a la CSJN la que dejó en claro que es competencia del juzgado de ejecución resolver estos temas (CSJN 29/11/2016. Pons, Pedro Alejandro y otros c/ Municipalidad de Lomas de Zamora s/ interdicto. Fallos: 339:1663).

<sup>81</sup> Dicha petición quedó enmarcada en las actuaciones extrajudiciales ASC. 45 “CAMINO DE SIRGA RIACHUELO”, cuya apertura se dispuso con fecha 2 de febrero de 2011, dentro de las facultades de investigación que prevé el art. 20 de la ley 1.903 (Ley Orgánica del Ministerio Público) y de la actividad extrajudicial que prevé el art. 59 del Código Civil; ello con relación a la situación de las familias con personas menores de edad, y padecimientos mentales, que habitan el talud del río o zona de restricción establecida como “camino de sirga” a lo largo de la zona referenciada como Cuenca baja de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dentro de la cuenta Matanza- Riachuelo.

Los dos procedimientos fueron realizados casi de manera simultánea, pero el proceso de demarcación del camino de sirga delimitó el territorio sobre el cual se realizó el censo poblacional. Es decir, el equipo de “censistas” iba por detrás del equipo de “demarcación”. El procedimiento de demarcación se realizó en cinco días con casi cierta continuidad (17, 19, 20, 22 y 23 de febrero de 2011). El censo poblacional se efectuó en tres fines de semana, a fin de encontrar a la mayoría de los habitantes en las viviendas (desde el 19 de febrero al 6 de marzo de 2011)<sup>82</sup>.

Del proceso de demarcación, que fue monitoreado en un 100% por la Asesoría Tutelar, surgen algunos datos muy interesantes que deja entrever la lectura de su informe.

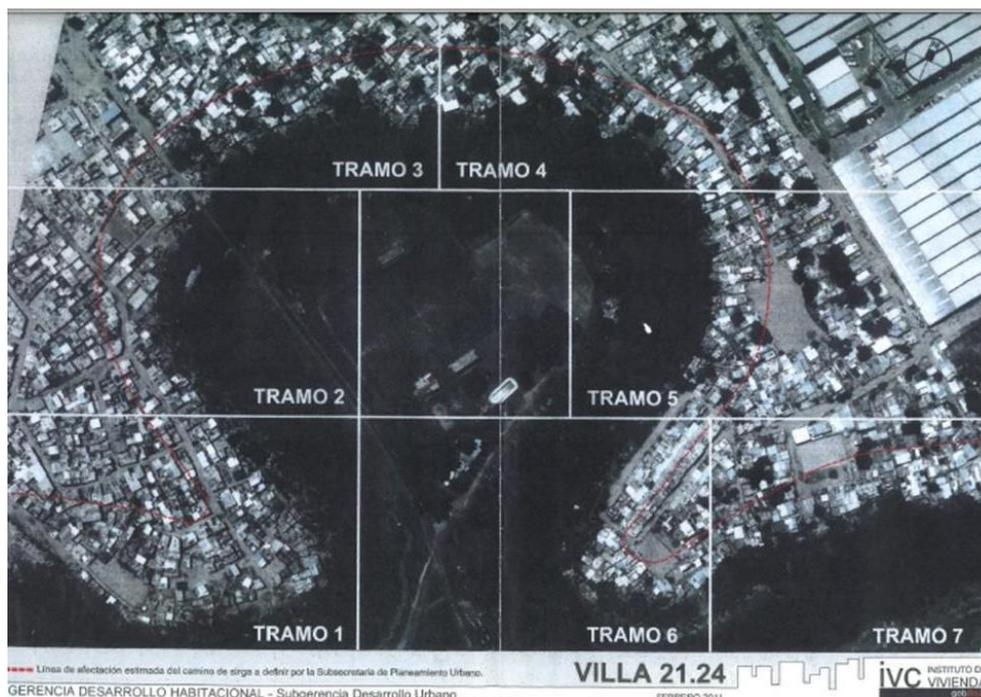
Uno de ellos es que había algunas deficiencias técnicas iniciales. La Asesoría identifica dos deficiencias importantes. Por un lado, que el proceso de demarcación arrancó con un mapa provisorio elaborado por el IVC que contaba con una línea roja definida como “línea de afectación estimada del camino de sirga a definir por la Subsecretaría de Planeamiento Urbano” que se veía en una imagen de Google Earth. Por el otro lado, para la Asesoría Tutelar no “se evidenciaron elementos técnicos por parte del equipo de demarcación del IVC, tendiente a establecer la correcta medición de los 35 metros, y sin poder brindar información clara acerca de la base “*desde dónde*” se tomaron los eventuales 35 metros demarcados en el mapa. Las preguntas que formula la Asesoría - que podrían trasladarse al camino de sirga de todo el río Matanza Riachuelo - apuntan al nudo de la cuestión:

*¿desde dónde se tomaron los 35 metros? .... “¿si desde la margen del río o desde el talud del río?; ¿si se tomó en cuenta la margen “histórica” del río, o la margen “actual” con los terrenos que se ganaron al río, o la margen prevista para el río una vez efectuada su limpieza?” (Asesoría Tutelar, 2011)*

---

<sup>82</sup> Se realizó los días sábado 19 de febrero (10 a 15 hs.), domingo 20 de febrero (10 a 13 hs.), sábado 26 de febrero (10 a 15.30 hs.), domingo 27 de febrero (10 a 13 hs.), sábado 5 de marzo (10 a 16 hs.), y domingo 6 de marzo (10 a 12 hs.). Durante los dos primeros fines de semana se efectuó el censo de cada sector demarcado, y el último fin de semana se concurrió a cada vivienda que estuvo ausente durante los dos primeros fines de semana.

*Imagen 14: Imagen satelital con identificación del camino de sirga en el procedimiento de demarcación en villa 21-24 (CABA) en 2011.*



Fuente: Informe de Asesoría Tutelar (2011)

La demarcación consistió “en marcar en el territorio” esos puntos rojos que estaban en el mapa provisorio del IVC. Ese marcaje de la línea se realizó pintando con aerosol las viviendas incluidas en la sirga<sup>83</sup> y que marcan el límite de la misma. Al momento de la demarcación surgieron algunas preguntas técnicas: ¿si la línea roja del mapa cae sobre una vivienda, queda adentro o afuera de la zona de restricción?<sup>84</sup> y ¿si la línea roja toca sólo el frente de la vivienda? En ambos casos, la sirga en principio incluyó estas viviendas, pero respecto del segundo hubo resistencia de un grupo de

<sup>83</sup> “La tarea de demarcación comenzó por la casa de la calle Iguazú 2.032, vivienda a la cual se le efectuó una identificación con aerosol indicativa de su inclusión en el sector “A” de la zona afectada. Esta fue la pauta que se repitió en todos los sectores demarcados, tomando puntos referenciales para indicar cada sector en aerosol. No se exhibieron otros elementos técnicos destinados a la tarea de demarcación (Asesoría Tutelar, 2011: p.7)

<sup>84</sup> “El inconveniente de esta tarea fue determinar si las casas comprendidas sobre la línea de puntos rojos del plano del I.V.C. -a partir de la cual se efectuaría el trabajo de demarcación “en territorio”-, estaban o no incluidas en la zona de restricción o camino de sirga, ya que al momento de efectuar la delimitación en el plano, no se tuvo en cuenta si dicha marca atravesaba alguna vivienda, como tampoco que las viviendas no conforman en la Villa 21/24 -y menos en el camino de sirga- manzanas tradicionales, más aún cuando en algunas zonas se delimitan a partir de reducidos pasillo” (Asesoría Tutelar, 2011)

familias de un sector <sup>85</sup> que consideraban excesivo que la demarcación los alcanzara y requerían que se estableciera como límite el pasillo divisorio que da al frente de sus casas.

Pero, a pesar del déficit técnico, para la Asesoría, “el proceso de demarcación se considera aceptable” en tanto se caracterizó por ser “inclusivo” con un “criterio razonable”, en cuanto a la “afectación” de las viviendas que la línea las tocara por la mitad, y por “incluir a los sectores más vulnerables habitacional y socialmente” (Asesoría Tutelar, 2011, p. 79.). El relato del proceso deja entrever cómo la vulnerabilidad social del sector - la extrema pobreza -, permitió ampliar la sirga en algunos sectores<sup>86</sup>, y cómo estas decisiones se tomaron in situ, avaladas por los organismos veedores. Esto se ve, por ejemplo, en la siguiente descripción:

“Así, sobre el techo de la casa 26 de la manzana 25, el representante del I.V.C. (Arq. Hugo Campos), con la expresa conformidad de la Asesoría Tutelar ante la Cámara y de la representante de la Defensoría del Pueblo, aconsejó extender la afectación más allá de la línea punteada en rojo, con un criterio inclusivo en la zona central del Meandro (a partir de la vía)”. (Asesoría Tutelar, 2011, p. 10)

La demarcación quedó concluida por parte del IVC con la zonificación de quince (15) sectores en total, que se identificaron alfabéticamente como sectores: A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N y O, y que aparecen en el mapa demarcados en color azul, y con la letra que le corresponde a cada uno. En base a tales sectores se realizó el censo poblacional, cuyo resultado final fue de 1334 familias<sup>87</sup>.

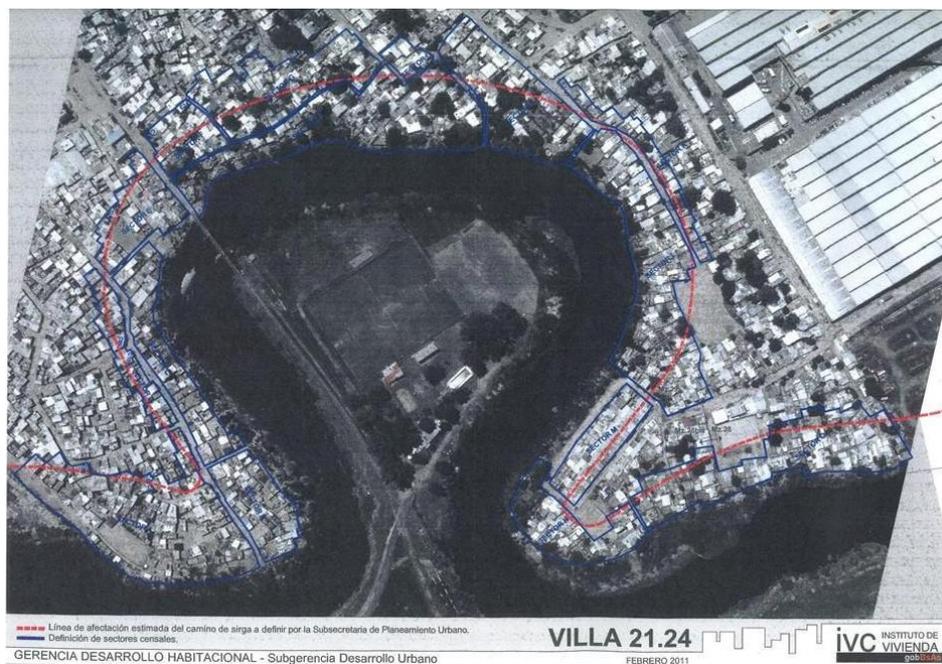
---

<sup>85</sup> Se destaca que, en su mayoría, las viviendas que se encuentran en el sector K son de material, y muy cercanas a la calle Luna, en caso de una futura urbanización (Asesoría Tutelar, 2011).

<sup>86</sup> “Por todo ello, los sectores (F, G, y H), junto con la zona lindante a las vías del sector “E”, deben ser calificados como de *“alta vulnerabilidad social”*. Y la grave situación de vulnerabilidad social torna indivisible la solución habitacional que debe asignárseles a las familias que habitan tales sectores, imponiendo, por ende, una demarcación de carácter inclusivo.” (Asesoría tutelar, 2011)

<sup>87</sup> Este dato no estaba en el informe de la Asesoría, pero surge de información posterior en la causa. Fue el número que homologó el Juez Armella y que superó ampliamente en número de familias que había aprobado inicialmente. Este censo fue actualizado con posterioridad (2013, 2016 y 2018).

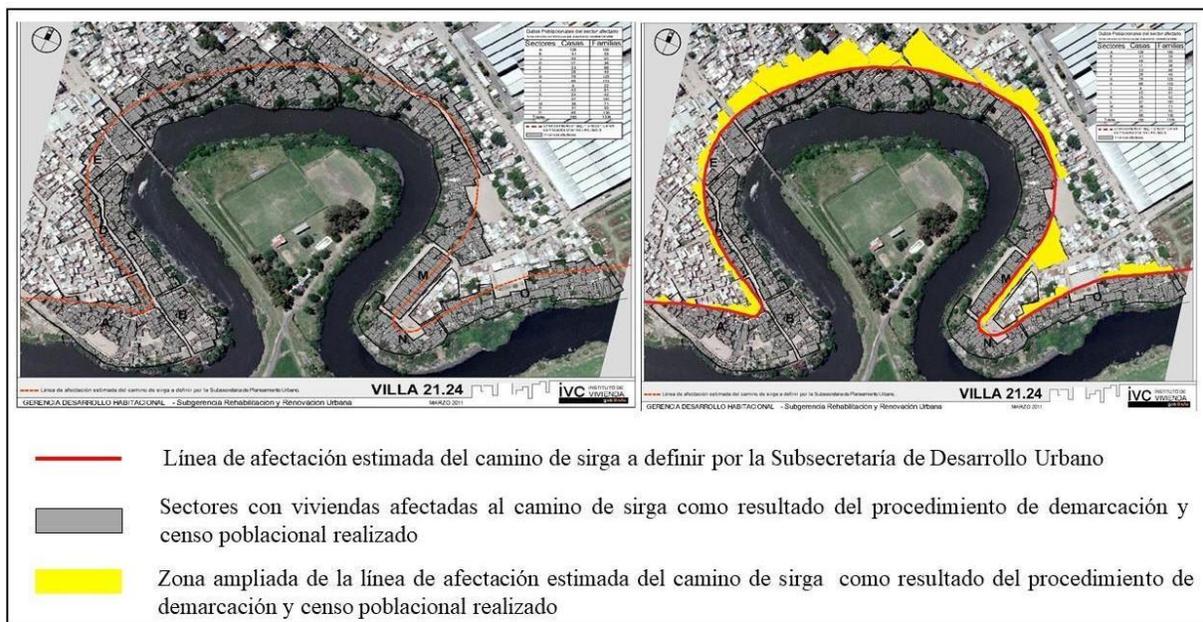
*Imagen 15: Imagen satelital con identificación del camino de sirga y sectores censales utilizados por el IVC para el procedimiento de demarcación del camino de sirga y censo en villa 21-24 en 2011.*



Fuente: Informe de Asesoría Tutelar (2011).

En las siguientes imágenes se puede observar otros mapas similares realizados por el Gobierno de CABA, con posterioridad al procedimiento de demarcación. En estos se identifica la línea de afectación originaria (de los 35 metros) - en color rojo - y la afectación final (que amplió ese polígono) y que corresponde a las zonas grises, divididas en diferentes polígonos. La zona que se amplió de la afectación original se identifica de color amarillo en la siguiente imagen.

*Imagen 16: Imagen satelital con identificación del camino de sirga en la villa 21-24 luego del procedimiento de demarcación y censo poblacional (2011) con línea de afectación estimada del camino de sirga a definir por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y sectores afectados.*



Fuente: En base a IVC -Gerencia de Desarrollo Habitacional - Subgerencia Rehabilitación y Renovación Urbana, marzo de 2011 (Asesoría Tutelar, 2011).

Con este procedimiento, la zona del camino de sirga quedó conformada por un polígono mayor a 35 metros de ancho. La vulnerabilidad social, permitió ampliar la sirga, más allá del criterio técnico de los 35 metros. Todos los que quedaron en el censo (es decir, en la sirga ampliada) son considerados “afectados” y como tales, en la causa judicial se les reconoce algún tipo de derecho. Pero definir qué derechos y qué obligaciones, no fue tarea sencilla y llevó varios años. En este proceso, el rol del Ministerio Público de la Defensa de CABA fue clave, sobre todo para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos.

Otro de los mandatos judiciales se formula en los siguientes términos “**Libérese, límpiase y manténgase libre y limpio**”. Se trata de un doble mandato con doble contenido: liberar/limpiar y mantener libre/limpio.

La primera pregunta es cuál es el objeto de este mandato, y ahí aparece el nombre de “*obstáculos del camino de sirga*”. El Juzgado de Ejecución hace referencia a distintos obstáculos u obstrucciones en el camino de sirga, y que estos obstáculos están en espacios públicos y en privados. El Juzgado (8-7-2010, 9-9-2010) considera “obstáculos” a las empresas, frente de viviendas, industrias, asentamientos ilegales y precarios, chatarras, etc. Asimismo, habla de

“obstaculizaciones de hecho” que incluyen carcasas de los autos, escombros, piedras, estructuras metálicas, chatarras, maderas, plásticos, residuos y demás (Res. 13-12-2010, E/S). Respecto de estos obstáculos, el juez utiliza diferentes términos como “liberar los márgenes”, “quitar del camino de sirga todas las obstaculizaciones de hecho”, “correr todo aquello que afecta la traza ambiental”, “erradicar las villas y asentamientos sobre el camino de sirga”. El término obstáculos tiene un gran impacto en la implementación del camino de sirga, y particularmente un gran rechazo por distintos actores (principalmente defensores públicos) por su aplicación a las villas y asentamientos precarios. El juez se refiere a las empresas y a los particulares que han avanzado sobre el río solicitando que “depongan su actitud invasora y egoísta de forma inmediata, para atender los preceptos de deber solidario para con las generaciones presentes y futuras” (Res. 13/12/2010 E/S). Tanto el término “liberación” como “obstáculos” son términos nativos del Juez, Si bien en los expedientes judiciales, y en los espacios burocráticos (ACUMAR, Provincia, Municipios y CABA) el segundo fue desapareciendo, el primero no. En efecto, considerar como obstáculo a las personas que viven en las orillas del río, recibió muchas críticas principalmente de defensores públicos. En cambio, el término liberación fue asociado a un espacio sobre el cual no debe “haber nada”, salvo, lo que exija el Proyecto Integrador.

En relación a temas más *procedimentales*<sup>88</sup>, el Juzgado de ejecución de Quilmes exige a la ACUMAR y a las jurisdicciones locales (municipios y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) que cumplan con este objetivo de liberar la traza. Entiendo que estos actores son legitimados activos para exigir la “liberación” del camino, de sirga, y no los obligados a realizarlo, aunque no surja con claridad del lenguaje utilizado en las mandas judiciales. La metodología de liberación del camino de sirga surge de la lectura de distintos pronunciamientos judiciales, especialmente legajos de casos particulares (Maldonado, 2016:233 y ss), con la terminología que seguidamente se identifica.

La ACUMAR, las jurisdicciones locales mediante cartas de inspección, e incluso el juez de Ejecución en sus recorridos (actas de recorridos), constatan la presencia de “obstáculos”, y se identifica a los ocupantes. La ACUMAR, conforme al compromiso asumido con el Juzgado intima fehacientemente a la inmediata desocupación de la porción del predio correspondiente al camino de sirga, bajo apercibimiento de proceder a la liberación forzosa, vía judicial y a costa de los ocupantes. También los municipios realizan intimaciones. En caso que los propietarios u ocupantes “no remuevan” voluntariamente los “obstáculos”, la ACUMAR informa al juez de Ejecución el que libra orden de allanamiento para que la ACUMAR proceda a remover los obstáculos, liberar el camino de sirga y dar inmediata y efectiva ocupación al Estado a fin de evitar nuevas usurpaciones, de lo que se notifica a los ocupantes. El Juzgado decreta embargos preventivos para los gastos de la liberación del camino de sirga.

---

<sup>88</sup> Esta información se basa en Maldonado (2016; 232 y ss)

A continuación, se puede apreciar algunas imágenes del efecto de la implementación del mandato de liberación, según la tipología de “los obstáculos”:

*Imagen 17: Fotografías previas y posteriores a la implementación del camino de sirga en las riberas del Riachuelo.*



ANTES - Archivo ACUMAR - 28 de Junio de 2011  
Vista desde: Camino de Sirga



DESPUÉS - Archivo ACUMAR - 26 de Febrero de 2014  
Vista desde: Camino de Sirga

Intersección  
camino  
de sirga y calle  
Coronel  
Molinedo  
(Avellaneda)



ANTES - Archivo ACUMAR - 25 de Abril de 2012  
Vista desde: Camino de Sirga



DESPUÉS - Archivo ACUMAR - 27 de Febrero de 2014  
Vista desde: Camino de Sirga

Predio  
Empresa  
Tacconi  
(C.A.B.A.)

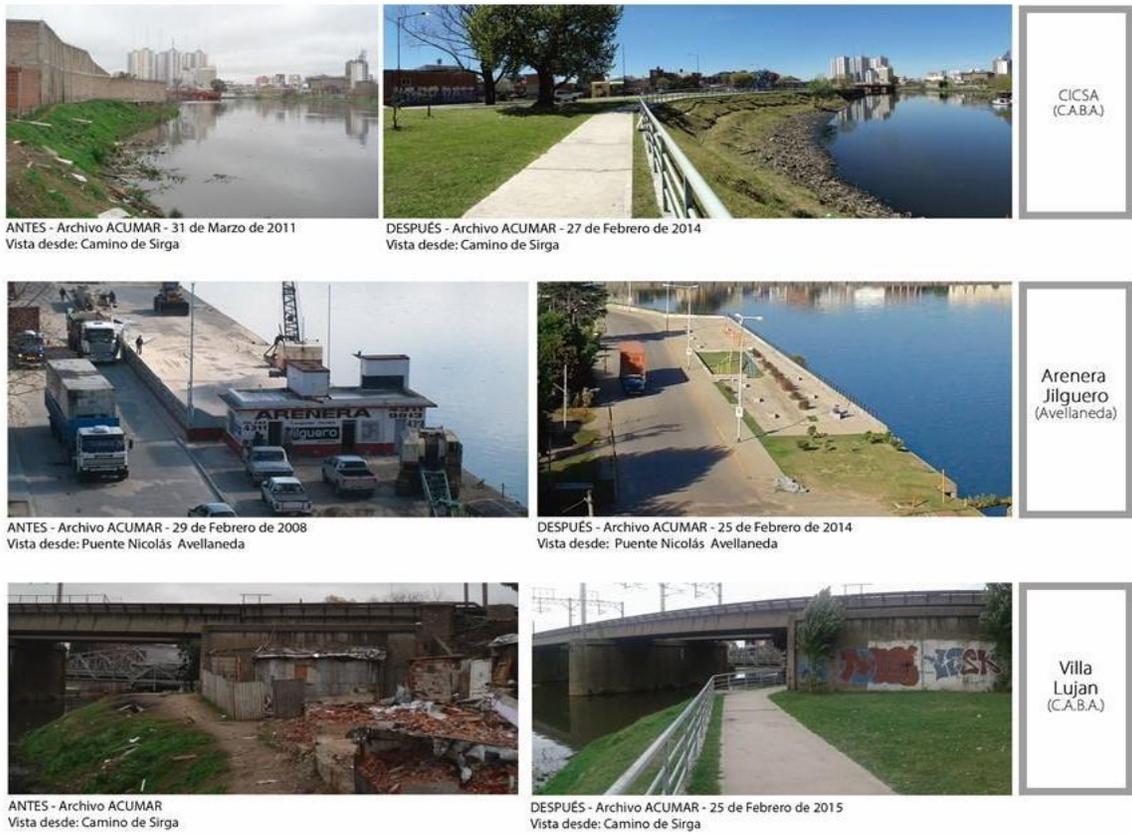


ANTES - Archivo ACUMAR - 22 de Julio de 2010  
Vista desde: margen de enfrente (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)



DESPUÉS - Archivo ACUMAR - 27 de Febrero de 2014  
Vista desde: margen de enfrente (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

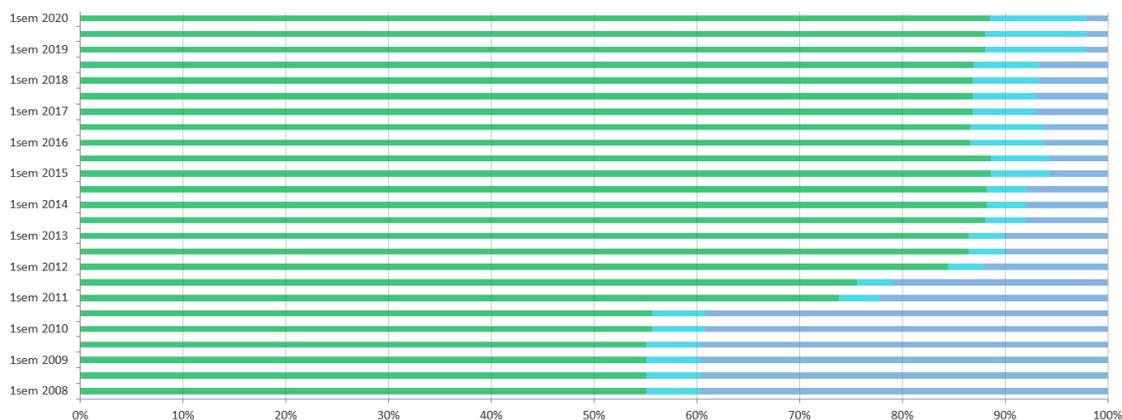
Buques  
Removidos  
(Avellaneda)



Fuente: Selección de imágenes del Cuadernillo recorrido camino de sirga, de febrero de 2015, elaborado por la Coordinación de Ordenamiento Territorial de la ACUMAR

Como parte del sistema de indicadores, se mide el grado de liberación del camino de sirga, lo que puede observarse en la siguiente imagen. A finales de 2017, se había liberado aproximadamente 87% del camino de sirga (en verde).

*Imagen 18: Indicador "liberación del camino de sirga".*



Fuente: Sistema de Indicadores de ACUMAR (actualizado julio de 2020).

Si liberar el camino de sirga se asocia más a las obstrucciones, *limpiarlo*<sup>89</sup> está más vinculado a la tarea de taludes del río y gestión de residuos, desmalezados y desratización, trabajos que han sido realizados por cooperativas de limpieza<sup>90</sup>.

*Imagen 19: Tareas de limpieza de márgenes realizadas por cooperativas en zona ribereña de villa 21-24.*



Fuente: ACUMAR, 2011.

<sup>89</sup> Este mandato del Juez, se basa en la exigencia de la CSJN, en la sentencia condenatoria (8-7-2008): la ACUMAR deberá informar en forma pública, de modo detallado y fundado: 1) la finalización de la etapa de desratización, limpieza y desmalezado de los cuatro sectores individualizados en el Plan Integral Cuenca Matanza-Riachuelo, incluyendo los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados

<sup>90</sup> Estas cooperativas que son las que brindan la mano de obra están enmarcadas en el Programa Argentina Trabaja. Acumar financia el programa de limpieza de márgenes y monitorea su correcto cumplimiento. Los municipios son los entes ejecutores de los trabajos en el ámbito de sus jurisdicciones. Los trabajos de limpieza de las márgenes no sólo se realizan sobre el cauce principal del río Matanza Riachuelo, sino también sobre los arroyos tributarios.

Asimismo, el juez exige “mantener libre el camino de sirga” o “protegerlo” a fin de evitar “nuevas usurpaciones” u “obstrucciones”. Esto requiere una doble acción. Por un lado, detectar estas situaciones, para lo cual hay un equipo de la ACUMAR que sale constantemente a recorrer el camino de sirga<sup>91</sup>. Por otro lado, en caso de detectarse nuevas obstrucciones, las jurisdicciones locales, con apoyo de las fuerzas de seguridad, deben implementar distintas acciones para volver al “estado anterior”.

Los mandatos de *demarcar* y *liberar* el camino de sirga fueron la base fundamental para la ocurrencia de los efectos que analizaré seguidamente. Estos permiten identificar un espacio, con límites precisos sobre el cual hay un régimen jurídico específico: un espacio libre de toda obstrucción.

### **5.1. El camino de sirga como soporte de un proyecto urbano ambiental**

Uno de mis argumentos es que el camino de sirga se utilizó para soportar un proyecto urbano ambiental en las márgenes del Riachuelo. Y este uso, quizás fue el principal para el juez de Quilmes. En efecto, para el Juez Armella, “el emplazamiento definitivo del camino de sirga” se logra con la ejecución del “Proyecto Integrador” (ej. Res. 27-04-2011).

Para desarrollar este argumento es preciso plantear e intentar responder las siguientes preguntas: ¿en qué fundamentos se basó el Juez de Quilmes para desarrollar el Proyecto? ¿cuál es la finalidad del Proyecto? ¿cuáles fueron sus fuentes de inspiración? ¿cuál es el contenido de este proyecto y quién y cómo fue establecido? ¿cuál es la escala y extensión de este proyecto? y finalmente, ¿qué tipo de proyecto es?

En cuanto a los *fundamentos*, el Juez se basó expresamente en la sentencia condenatoria de la CSJN y en los avances del PISA. En el objetivo “limpieza de márgenes” de la sentencia, la CSJN exige “el avance de las obras para transformar toda la ribera en un área parqueada, de acuerdo a lo previsto en el Plan Integral Cuenca Matanza- Riachuelo, incluyendo los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados” (Cons. 17°, punto V). Si bien para el 2008, no estaba el PISA definitivo (2009/2010), ya se había instalado la idea de un proyecto para las márgenes del Riachuelo y sus elementos se iban conociendo en los avances del mismo (en las audiencias públicas y en las distintas presentaciones). El PISA (2009/2010) en el objetivo “limpieza de márgenes”, contiene una caracterización de las márgenes del cauce principal del río Matanza Riachuelo en sus cuatro sectores y las distintas actividades previstas en cada uno de éstos. Estas actividades se describen como “ejecución de trabajos y de obras”. De esto se deriva que los términos de “avance de obras” “proyectos de obras” y las exigencias constantes de plazos y

---

<sup>91</sup> Esta tarea la realiza un equipo del área de ordenamiento territorial de la ACUMAR que con una frecuencia de dos veces semanal recorre completamente la sirga, principalmente en la primera etapa de implementación del mismo (desde 2011) y hasta lograr la pavimentación sobre la franja.

presupuestos empleados por Armella, encuentra sus bases en las exigencias de la CSJN y en el PISA.

¿Cuál es la *finalidad del Proyecto*? En distintas resoluciones, el Juez Armella, hace referencia a lo que se lograría con la ejecución del Proyecto sobre las márgenes, pero también deja entrever lo que él espera, más a modo de deseo. Del análisis de los expedientes judiciales, y especialmente de las decisiones judiciales, estos objetivos están vinculados con<sup>92</sup>:

- la recuperación del espacio público<sup>93</sup>
- la recreación y disfrute
- el acceso al río (que deja de ser el espacio trasero),
- inversiones privadas y turismo
- un lugar no contaminado y sin fuentes de contaminación (incluidas industrias)

El juez espera, que “se convierta con el devenir de los años en un lugar público que llene de orgullo a los habitantes de la Cuenca” (Res. 27-04-11)

¿Cuáles fueron las *fuentes de inspiración* del Armella al exigir este Proyecto? Con una resolución inaugural sobre el Proyecto Integrador (27-04-2011), Armella hace explícitas esas *fuentes de inspiración*. Habla de las grandes obras paradigmáticas realizadas a partir de 1880. Hace mención específica a los Puertos (Madero y de Rosario), a las obras de los ferrocarriles, a las obras de saneamiento, entre otras. Cita a un historiador de arquitectura, Jorge Glusberg<sup>94</sup>. Se inspira en la filosofía con que Sarmiento diseñaba sus proyectos de infraestructura, basándolos en principios de perdurabilidad, esto es, “no sólo en la preocupación por el devenir de sus contemporáneos, sino, más aún en la del efectivo aprovechamiento de sus futuras generaciones”. Y en esa línea pretende,

---

<sup>92</sup> En la Resolución de fecha 27/04/11 en expte “limpieza de márgenes”, hay distintos extractos que muestran lo que Armella espera de este Proyecto: 1) habla de un objetivo ambiental y sustentable a largo plazo “no sobre la base de una finalidad de corto plazo; para que la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo se convierta en una zona accesible y aprovechable para los ciudadanos que la habitan, deseen visitarla o estén de paso, con fluidez en el tránsito y de apreciable belleza ecológica y arquitectónica, apta para la recreación y el disfrute, dejando de ser así, definitivamente, el patio trasero de la casa donde se tiran los desechos.”. 2) se refiere al espacio ribereño donde no debe haber industrias y empresas contaminantes: “En ese entendimiento, corresponde requerir que el aludido plan incluya, además de obras fácticas, las medidas conducentes para alentar a las industrias y empresas de características contaminantes, se retiren de las márgenes del río y se constituyan, en tal caso, en lugares aptos para su consecución, alejados de los centros urbanos que, como lo es el caso de la Cuenca, alberga una enorme cantidad de pobladores, tanto en forma permanente como de paso.”. 3) piensa en las márgenes como un espacio de inversión privada y lugar turístico: “deben valorar los ejecutores que al recuperarse la zona, se valorizará la misma haciendo que el sector privado se interese en ella fomentando así la inversión - siempre que se les de las posibilidades e incentivos indispensables - convirtiendo la zona en un lugar de visita y recreación (*como lo es el caso de Puerto Madero o ciudades de otros países, como el Sena o el Rin*). Más aún, es en ese entendimiento que las obras, acciones y planificaciones antes apuntadas, a futuro seguramente se convertirán en una fuente destacable y atrayente para el fomento del turismo local e internacional”.

<sup>93</sup> “objetivo inexorable perseguido se vincula con la recuperación de los espacios públicos (Res. 13-07-2012).

<sup>94</sup> Historiador Jorge Glusberg en “Breve historia de la arquitectura en Argentina”, ED. Claridad, año 1991, págs. 103/103

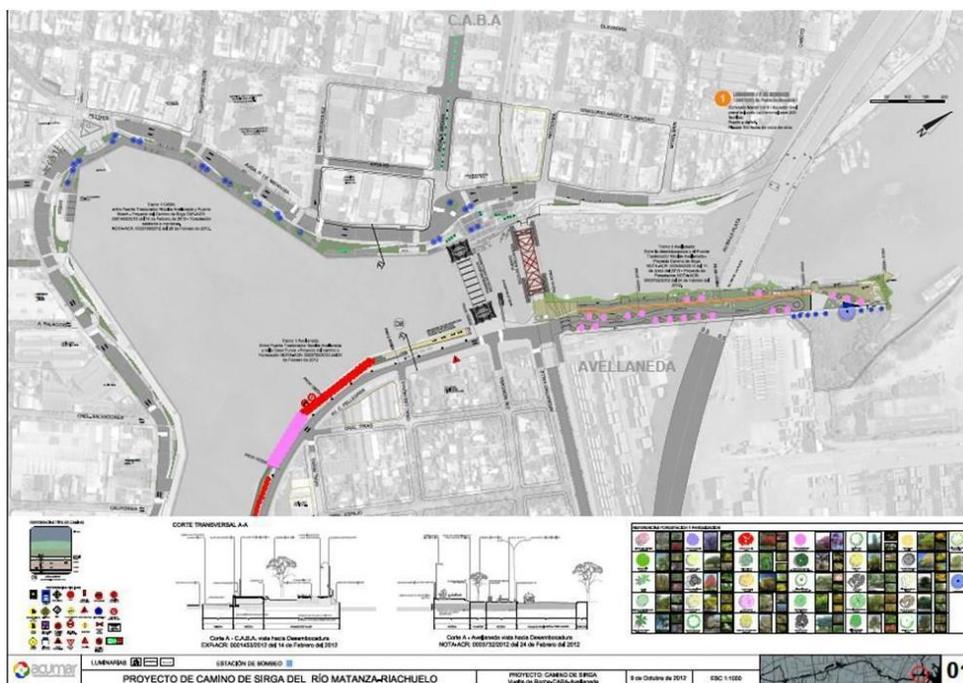
con el Proyecto Integrador del camino de sirga, “a más de 100 años de aquella gesta infraestructural”, “requerir a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo y a las más altas autoridades de los Estados condenados al cumplimiento de la manda en ejecución, que realicen las acciones pertinentes para que el plan de obras a implementarse en la Cuenca pretenda convertirse en un verdadero aporte al Bicentenario de la independencia de la República, digno de ser imitado”. También se refiere al Sena o Rin (como lugares de visita y recreación). Y para hablar de parquización se inspira en “el Parque Sarmiento en Córdoba, el Independencia en Rosario o el San Martín en Mendoza “(*creados por paisajistas de la talla de Thays*)”.

Una precisión que es necesaria realizar es sobre la extensión de este Proyecto. Anteriormente adelanté que el Proyecto Integrador del Camino de sirga, tiene una extensión menor que las acciones de demarcación y de liberación del camino de sirga. En este caso, el Proyecto Integrador comprende el tratamiento de las riberas del Riachuelo en Cuenca Baja, es decir, comprende las márgenes ribereñas de CABA, Avellaneda, Lanús y Lomas de Zamora. El punto de partida, correspondiente a la desembocadura del Riachuelo es diverso (Ver plano 01 imagen 20). En la margen izquierda (CABA), comienza desde el Puente Nicolás Avellaneda, no comprendiendo el tramo que va hasta Puerto Madero. Respecto de este tramo hay otro Proyecto que se llama Dique 0 y que no hace parte del Proyecto Integrador. En dicho tramo está el asentamiento Lamadrid. En la margen derecha, el proyecto comienza en la zona de cuatro bocas, comprendiendo un tramo que no se encuentra en la zona de liberación, pero que Avellaneda incorporó al proyecto integrador. El otro extremo del proyecto (ver plano 14, imagen 21) es el Puente de la Noria, que es el límite de CABA (en la margen izquierda) y un punto que divide el Municipio de Lomas de Zamora. Esta extensión hasta el Puente de la Noria fue establecida por el Juez Armella en la Resolución de fecha 27-04-2011, donde también dividió el proyecto en tres etapas, comenzando por el tramo más cercano a la desembocadura del Riachuelo<sup>95</sup>.

---

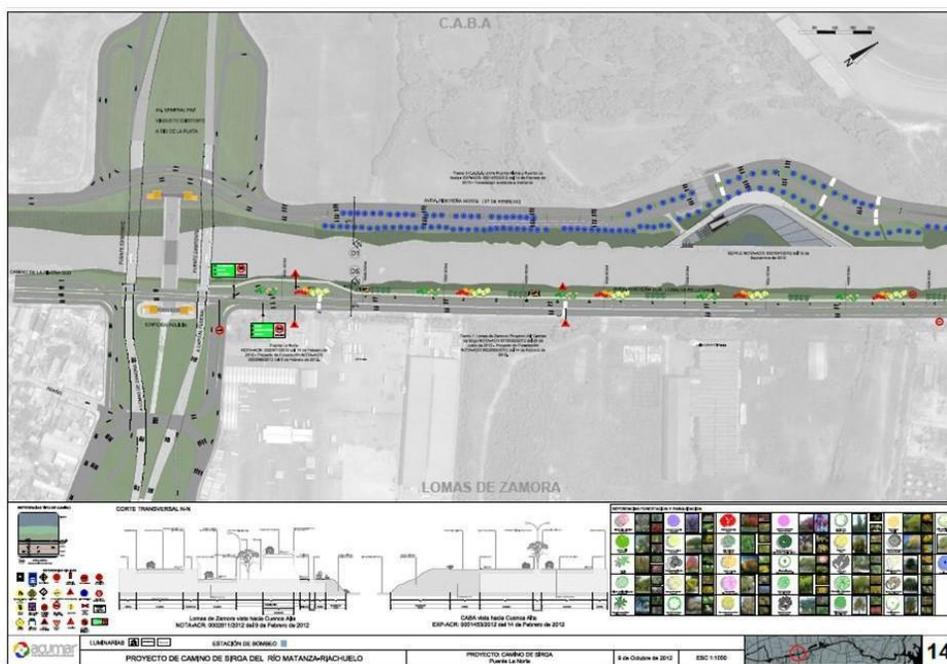
<sup>95</sup> Las distintas etapas del proyecto se extienden así: Primera etapa desde el Puente Nicolás Avellaneda hasta el Puente Bosch; segunda etapa desde Puente Bosch hasta el Puente Valentín Alsina, y tercera etapa desde Puente Alsina hasta Puente De la Noria (*de cada lado del Riachuelo*)-

Imagen 20: Plano 01 del "Proyecto Integrador del Camino de Sirga".



Fuente: Cuadernillo "Proyecto Integrador del Camino de Sirga" (ACUMAR, 2012)

Imagen 21: Plano 14 del "Proyecto Integrador del Camino de Sirga".



Fuente: Cuadernillo "Proyecto Integrador del Camino de Sirga" (ACUMAR, 2012).

Otro interrogante versa sobre el *contenido de este proyecto y quién y cómo fue establecido*. Éste quizás es el aspecto que resulta más llamativo en relación al papel del Juez. El juez elige el camino de sirga y a través del mismo canaliza sus intenciones de planificar, diseñar y hasta de regular el espacio ribereño (Maldonado, 2016: 251). Esto se observa en el detalle inaudito de sus órdenes en relación al contenido del proyecto sobre las márgenes. No obstante, el Juez dice expresamente que su rol no es detallar las obras de este proyecto, pues esta tarea corresponde a los poderes ejecutivos, sino fijar pautas para que este Proyecto sobre las márgenes cumple su objetivo ambiental<sup>96</sup>. ¿Cómo evaluar si son pautas o detalles de obras? ¿en qué medida el Juez excede ese límite establecido por él?

A continuación, presento una síntesis de las principales exigencias del Juez de Armella en cuanto al contenido del Proyecto Integrador. El contenido corresponde al “Proyecto Integrador de Obras de Infraestructura y otras acciones sobre el camino de sirga” (Res. 27-04-2011, 29-12-2011, 09-04-2012, 13-07-2012) y a los otros dos proyectos que luego integró al mismo: el de taludes (Resolución de fecha 28-12-2011) y de parquización (Resolución de fecha 31-10-2011).

Si para el Juez se trata de “pautas del Proyecto Integrador”, yo podría clasificar esas pautas en dos tipologías: pautas generales y pautas específicas.

En *pautas judiciales generales* incluyo aquellos calificativos que el Juez le adjudica al Proyecto, y que deben impregnar todas las obras y acciones que el mismo incluya. Estas son:

- Perdurabilidad: aprovechable y disfrutable por las generaciones futuras (Res. 27-04-2011).
- Sustentabilidad: en el sentido de perdurabilidad (Res. 27-04-2011), de no contaminación y de impacto ambiental (Res.13-07-2012).
- Identidad: que se relacione con el ADN de la Cuenca. Esta característica está asociada al mobiliario urbano (Res. 9-4-2012).
- Uniformidad: a) idéntico estilo de los elementos urbanos y naturales más allá de las divisiones de los tramos ribereños (Res. 9-4-2012 y Res. 31-10-2011)<sup>97</sup>. b) uniformidad en

---

<sup>96</sup> “Lo dicho, aspira sentar la postura de cómo pretende esta Judicatura se realicen las obras finales a lo largo del denominado “camino de sirga”, esto es, no se busca especificar las obras a implementar, lo cual queda dentro del ámbito de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, pero sí dar las pautas indispensables para que las mismas sean acordes al fin pro ambiental que ésta ejecución de sentencia exige, y más aún al anhelo que nuestro país espera. Así, el diseño del mentado proyecto no podrá de ninguna manera obviar la variable de la sustentabilidad ambiental ni los aportes indispensables que en el presente procure disminuir de manera pronunciada la contaminación del ambiente, a saber, la provocada por sustancias tóxicas (como las emanadas de los automóviles y la actividad industrial), por el ruido, la depreciación arquitectónica, y demás. (cons. 5 Res. 27-04-11, subrayado fuera de texto)

<sup>97</sup> Este requerimiento es exigido al hablar de mobiliario urbano: “indispensable que el proyecto guarde una unidad” idénticos elementos urbanos que identifiquen el lugar como una parte constituyente de su ADN”. (9-04-2012). Asimismo, en el Proyecto de Parquización, exige la elección conjunta de especies arbóreas. Este tema es debatido en las mesas de trabajo que ACUMAR articula con posterioridad a la resolución, porque la elección de las especies depende de cada jurisdicción y de la disponibilidad que exista.

la presentación del proyecto (a cargo de la ACUMAR que debe integrar los proyectos de los distintos tramos).

Las *pautas judiciales específicas* constituyen requerimientos vinculados a una temática particular del proyecto. Entre estas pautas puedo identificar las siguientes:

- Parquización de las márgenes:
  - identidad paisajística y uniformidad (27-04-2011)
  - identificación de las especies a plantar por las jurisdicciones, pero considerando las siguientes pautas sobre las especies de árboles y plantas:
    - Ser nobles, bellas y perdurables en el tiempo, adaptables y con mantenimiento de riego adecuado (*como ha sido dispuesto, a modo de ejemplo, en la Cañada de Córdoba*), respetando la flora autóctona” (Res. 27-04-2011).
    - Considerar el impacto ambiental que las especies arbóreas pueden producir en un lugar determinado. Se hace referencia específica a las bondades del Kiri y se descarta al álamo (Res. 13-07-2012).
  - Determinar si se utilizará compost (abono orgánico) (Res. 31-10-2011).
  - Asumir el compromiso de plantar 3 árboles por cada uno que sea extirpado (Res. 31-10-2011).
  - Especificar/determinar las obras a implementar (dónde y cómo), plazos de cumplimiento y presupuestos involucrados, señalar los actores responsables (Res. 31-10-2011).
  - Señalar si se utilizarán viveros (locales u otros) para la maduración de especies arbóreas (Res. 31-10-2011 y Res. 27-4-11).
  - Proteger el patrimonio natural sobre las márgenes (Res. 28-03-2011).
- Infraestructura edilicia y vial (27-04-2011, 28-12-2011, 29-12-2011, 9-4-2012; 12-07-2012): comprende requerimientos específicos sobre:
  - mobiliario urbano (bancos, papeleros, bolardos, paradas de colectivo): debe ser idéntico en todos los tramos y que identifiquen al lugar como parte constituyente de su ADN (Res. 9-4-2012) y debe evitar el vandalismo (res. 27-04-2011),
  - red de iluminación,
  - sendas peatonales y bicisendas, asfaltado,
  - señalización y semaforización,
  - garitas de seguridad,
  - cruces de vías ferroviarias (pasos a nivel, barreras) y cruces aéreos (altura de los puentes),
  - rampas y estructuras especiales para el desenvolvimiento adecuado de las personas discapacitadas (res. 27-04-2011 y otras),

- lugares de esparcimiento y centros culturales, espacios verdes.
- Transporte en las márgenes y en el espejo de agua (restricciones en el transporte terrestre y fluvial):
  - reorganización vehicular en las márgenes: prohibición de tránsito pesado sobre márgenes (Res. 03-02-2011)<sup>98</sup>,
  - fomento del traslado a pie, bicicleta y otros que resulten ambientalmente tolerables,
  - suspensión preventiva de la navegación fluvial comercial sobre el espejo de agua (Res. 28-03-2011).
- La utilización del río como espacio articulador y promotor de vínculos sociales (Res.13-07-2012).
- Emplazamiento de plantas de aireación SEPA (Res. 13-07-2012 y otras)
- Taludes: se exige su tratamiento y recomposición (Res. 28-12-2011).

Las resoluciones de Armella referentes al Proyecto Integrador, están plagadas de un lenguaje específico del campo de la arquitectura y del urbanismo, que exceden a esta breve síntesis que he realizado.

La pregunta que deviene de esto es: ¿quién asesoró al Juez en esta materia? Uno de los datos que surge de las entrevistas realizadas y de conversaciones informales con distintos actores, es que los asesores del primer juzgado - en cuestiones técnicas - no eran conocidos. Todos se preguntan quién le habla al Juez, quién lo asesora en estos temas, pero todos, suponen que existen asesores en cuestiones técnicas.

No obstante, hay un aspecto que no puede ser pasado por alto. Paralelamente a las mandas de Armella sobre el Proyecto Integrador, se estaba ejecutando un contrato con un grupo de la UBA<sup>99</sup>. El contrato se denominaba “Proyecto Urbano - Ambiental de los Márgenes del río Matanza - Riachuelo/ Camino de Sirga”. En principio era un contrato entre UBA y AYSA (*suscripto el 16-03-2010*), en el que luego ACUMAR tomó parte en lugar de UBA (conforme acuerdo homologado judicialmente, de fecha 26/08/10). La ejecución del contrato puede ser considerado como un evento que ocurrió temporalmente al mismo tiempo que las resoluciones judiciales de Armella sobre el Proyecto Integrador. Armella hace referencia a este contrato en la resolución inaugural del Proyecto Integrador (27-04-2011, cons. 6), afirmando que el mismo es de vital trascendencia

---

<sup>98</sup> En la resolución 03-02-2011 Armella habla de la problemática de tránsito vehicular en las márgenes y específicamente del tránsito pesado: “atento a la gran cantidad de camiones de carga y de otros vehículos de distintas características circulando y estacionados”. Se refiere al tráfico vehicular como factor obstructivo para la correcta efectivización del objeto socio-ambiental de la sentencia y un “incuestionable detrimento “en los avances de las obras necesarias a lo largo de la traza ribereña. Y como consecuencia, resuelve prohibir la circulación vehicular de tránsito pesado sobre el camino de sirga y solicita a los municipios de cuenca baja arbitren los medios ello. “no se permita más el ingreso de camiones para carga o descarga de mercaderías, evitar la detención y circulación de todo tipo de automotores y/o cualquier obstaculización de hecho en ese sentido. -”

<sup>99</sup> Grupo encabezado por el Arq. Lebrero.

para la efectiva limpieza de márgenes. Sin embargo, no resulta posible medir en qué medida los resultados de dicho Convenio influyeron en las decisiones judiciales, ni en el contenido de los proyectos ejecutivos sobre las márgenes del río (menos aun considerando que su diseño y ejecución está a cargo de las jurisdicciones locales).

Asimismo, en el PISA, en relación a la línea “limpieza de márgenes”, se hace referencia a la realización de distintas consultas para implementar “*proyectos de mejora del entorno ribereño*”, pensando en lograr una *avenida ribereña* y mejorar la circulación en cada margen y la comunicación entre las dos riberas.

En cuanto *al papel de los actores y al modo como se desarrolla el proyecto*, debe señalarse que los actores principales en el Proyecto Integrador son las entidades territoriales (municipios ribereños y CABA), la ACUMAR y el juzgado (Maldonado, 2016: 248). El Juzgado pone en la ACUMAR la responsabilidad para llevar adelante el Proyecto Integrador, en lo que respecta a desempeñar su rol de articulador y coordinador con los organismos responsables. La ACUMAR recibe los mandatos judiciales y juega un papel de “traductor” de los requerimientos del Juzgado y de intermediario entre éste y las entidades territoriales. ACUMAR interpela a los municipios y a la CABA para que, como responsables primarios de sus territorios, diseñen sus respectivos proyectos. La ACUMAR unifica, integra los contenidos de los proyectos de las jurisdicciones a la luz de las exigencias del juzgado para presentarlo al juez en el plazo establecido por éste. El área específica dentro de la ACUMAR que se encargó de este proyecto es la coordinación (actualmente) Dirección de Ordenamiento Territorial. La ejecución del proyecto está a cargo de cada una de las entidades territoriales. ACUMAR las controla de acuerdo con el cronograma de obras presentado por cada jurisdicción, identificando los avances de las mismas.

Quizás la pregunta más difícil de responder se relacione con el *tipo de proyecto*. En las primeras resoluciones, Armella habla de “proyecto de obras” (2009), pero luego acuña un término que mantiene en todas sus resoluciones: “Proyecto Integrador de Obras de Infraestructura y otras acciones sobre el camino de sirga en la Cuenca Baja”. Este proyecto absorbe dos proyectos que, inicialmente, iban en forma separada: Proyecto sobre taludes del Río (que era manejado por otra área dentro de la ACUMAR) y Proyecto de Parquización sobre el camino de sirga<sup>100</sup>. No obstante, en la última resolución del Juez Armella sobre este proyecto, el Juez le agrega el calificativo de “Anteproyecto” (Res. 12-07-2012).

Para un profesional de ACUMAR (TAOT3, entrevista, 2019), los mandatos del Juez Armella no tenían una idea rectora. Explica que el proyecto sobre el camino de sirga podría haberse planteado

---

<sup>100</sup> En la resolución judicial Armella distingue, el proyecto de parquización para las márgenes del Riachuelo, y el proyecto de forestación para toda la Cuenca. En la interpretación que se realizó de esta resolución, ACUMAR junto a las jurisdicciones trabajó sobre el proyecto de parquización sobre las márgenes que fue el que terminó integrándose al Proyecto Integrador del Camino de Sirga sobre la Cuenca Baja.

con el objetivo de solucionar un problema de movilidad a escala metropolitana o como un espacio recreativo para solucionar problemas barriales/locales. Pero el “Proyecto Integrador” nunca tuvo una idea rectora. La falta de un objetivo mejor definido, la falta de una mayor precisión, y el no resolver un problema para la gente determina que no sea un Proyecto Urbano, sino más bien un anteproyecto, concluye.

## **5.2. El camino de sirga como excusa para restringir el transporte terrestre y fluvial**

En el año 2011, el Juez de Quilmes, reconoce las dificultades para implementar el camino de sirga, especialmente para liberar los obstáculos y emite otro pronunciamiento. Con este pronunciamiento, a la figura jurídica del camino de sirga, se le suman dos más: *Zona Crítica de Protección Especial y Servidumbre de Paso ambiental*. Para el juez, “son mecanismos legales adecuados” para lograr los fines ambientales en las en las zonas costeras del Riachuelo (y también en arroyos tributarios).

En el resolvo n°1 del pronunciamiento de 28-03-2011 en el expte. “Limpieza de Márgenes”, el Juzgado de Ejecución a cargo de Armella, resuelve:

Declarar a la CUENCA HÍDRICA MATANZA-RIACHUELO [...] como ZONA CRÍTICA DE PROTECCIÓN ESPECIAL CON SERVIDUMBRE DE PASO AMBIENTAL, en especial el espejo de agua del río Matanza-Riachuelo y de los arroyos que en él confluyen, así como también las márgenes de ese río y esos arroyos, y su Traza Costera Ambiental (“camino de sirga”), que conlleva el desalojo inmediato de todas las obstrucciones que invaden la misma, la reorganización del tránsito vehicular en la zona conforme las pautas emanadas en la presente y la suspensión preventiva de la navegación fluvial comercial en el río Matanza-Riachuelo, que incluye la inexistencia de toda embarcación dentro de su cuerpo de agua en estado de flotabilidad y/o hundimiento.

Como consecuencia de estas declaraciones, el juez dispone: 1) el desalojo inmediato de todas las obstrucciones que invaden el camino de sirga, 2) la suspensión preventiva de la navegación fluvial comercial en el río Matanza-Riachuelo, 3) la reorganización del tránsito. La resolución judicial también contiene otros mandatos (referidos a la identificación y protección del patrimonio cultural y natural de la Cuenca), pero me concentraré en estos tres enunciados como consecuencias de las declaraciones realizadas.

En el capítulo 6 me detendré en el análisis de estas dos figuras a partir de los elementos propuestos. Sin embargo, basta aquí adelantar dos aspectos importantes. Primero es que ni la servidumbre ni las zonificaciones pueden ser establecidas judicialmente, y a pesar de ello, el juez hace esta declaración, pero basada en un pedido de ACUMAR y con el aval del Defensor del Pueblo de la Nación. El segundo aspecto, es que son entre sí figuras muy diferentes, que se les da un tratamiento particular cuando al traerlas a las márgenes del Riachuelo. La servidumbre de paso, figura del

derecho privado (Código Civil), es un derecho real impuesto sobre un inmueble ajeno para salir de una situación de encierro, con fuertes restricciones que afectan su exclusividad. La Zona crítica de protección especial, es una figura del derecho público (art. 8 de la Ley Nacional N° 25.688 que regula el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas), que impone una zonificación o clasificación jurídica del suelo.

Estas figuras se utilizaron con fundamentos ambientales que permitieron legitimar ciertos procedimientos (consecuencias).

La *fundamentación* de esta declaración es extensa y contiene los argumentos de tres actores: ACUMAR, del Defensor del Pueblo de la Nación, y del Juzgado (Maldonado, 2016). Las razones que esgrime la ACUMAR para realizar este pedido están vinculadas con las dificultades que presenta la implementación de la liberación del camino de sirga. Para el Defensor del Pueblo de la Nación, la declaración de zona crítica de protección se encuentra contemplada en el artículo 8 — aún no reglamentado— de la Ley Nacional N° 25.688 que regula el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, en que el camino público previsto en el código civil tiene un interés ambiental, y que la mencionada declaración importaría reconocer una situación de excepción, habilitando un accionar por parte del Estado que, con las debidas garantías a los derechos que asegura la revisión judicial, permita superar la situación que dio lugar a la degradación ambiental que la Corte mandó a recomponer.

Y para resumir las argumentaciones vertidas por la ACUMAR, dice el Juzgado, “en definitiva, sostiene la ACUMAR que a partir de declararse el ‘camino de sirga’ como zona de protección especial y de servidumbre ambiental, se generará un camino aplicado al cuidado del medio ambiente”. Estando de acuerdo con este pedido, el Juzgado entiende que:

“el pedido de declaración de zona de protección especial y el de servidumbre ambiental se encuentran íntimamente interconectados, dado que finalmente lo que se persigue es encontrar los mecanismos legales adecuados para poder realizar sobre toda el área costera del Riachuelo y sus arroyos tributarios las acciones que sean contestes al fin pro ambiental que esta ejecución de sentencia impone” (Juez de Quilmes, Res. 28-03-2011).

Como *consecuencia de* la intermediación de estas figuras, no se inscribieron derechos reales de servidumbres de paso, ni se aprobaron normas específicas de zonas críticas de protección especial. Pero, lo que sí se verificaron, son tres tipos de consecuencias<sup>101</sup> (Maldonado, 2016: 236), que son los procedimientos que fueron legitimados debido a la intermediación de estas figuras.

---

<sup>101</sup> Hay otras consecuencias que se derivan de esta resolución, como la necesidad de identificar y proteger bienes del patrimonio cultural y natural. En estos aspectos, la extensión territorial de las declaraciones tiene sentido porque involucra a bienes que están fuera del camino de sirga a los que hace referencia.

La primera de ellas es el desalojo inmediato de todas las obstrucciones que invaden el camino de sirga. Este requerimiento judicial no es ninguna novedad a esta altura de la causa, sino que es una exigencia que surge con la misma elección del camino de sirga como figura para desarrollar el objetivo “limpieza de márgenes” (7-7-2009).

La segunda consecuencia, en cambio, sí aparece por primera vez enunciada en la causa, y se refiere a la suspensión preventiva de la navegación fluvial comercial en el río Matanza-Riachuelo (28-3-2011).

El Juzgado entiende que la navegación fluvial, especialmente la comercial, provoca graves daños al ambiente (derrame de hidrocarburos, emisiones tóxicas, vertido de materiales como arena en las márgenes del río), y que, si bien la libertad de navegación es un derecho constitucional, también lo es el derecho a un ambiente sano. Para fundamentar su accionar, el Juzgado habla de razones de urgencia que lo llevan a hacer cesar las condiciones actuales y la posible degradación del ambiente. Asimismo, dice el juez Armella que esta decisión es coincidente con la Resolución ACUMAR n° 03/09, que establece como meta por alcanzar en el mediano y largo plazo la conformada por los valores asociados con uso de los indicadores ambientales relacionados al uso IV, esto es, apta para actividades recreativas pasivas.

Claramente, suspender la navegación no es una atribución del poder judicial, y esto no sólo lo sabe el juez de Ejecución, sino que lo dice explícitamente, al citar que es el poder legislativo nacional el competente para reglamentar el derecho a la libre navegación (artículo 75, inc. 10 CN), pero las razones de urgencia, aparentemente, permiten soslayar esta competencia (Maldonado, 2016).

Para prohibir la navegación fluvial comercial, el Juez utiliza tres argumentos ambientales, fundamentalmente: la actividad fluvial comercial “contamina”, “es peligrosa” e “impide disfrutar el paisaje”. Apunta a las areneras y al transporte de pasajeros<sup>102</sup>.

En este caso específico, la prohibición de la navegación comercial tiene un impacto en los usos legales del suelo en las ribereñas, que no admite a la actividad de las areneras. Sin embargo, debe advertirse, que del análisis de la información de ACUMAR, las areneras que realizaban actividades sobre la zona de 35 metros ribereña, ya habían sido “liberadas” judicialmente con anterioridad a esta resolución. En las siguientes imágenes se puede observar a las actividades realizadas por la Arenera Jilguero y a la Arenera Pueyrredón, en la ribera de Avellaneda. La primera fue desalojada judicialmente en el 30 de septiembre de 2010 y la segunda fue desalojada en un procedimiento administrativo el 1 de marzo de 2011<sup>103</sup>, unos días antes de la resolución que suspende la

---

<sup>102</sup> En Res. 18-10-2010 menciona las liberaciones compulsivas y progresivas realizadas sobre la “traza ambiental” citando a Ladrillera Lelo, CODIAMON SA, Transportes Fluviales Jilguero.

<sup>103</sup> La arenera Jilguero fue intimada el 12 de julio de 2010 (Legajo de Actuación N°4/17 dentro del expediente limpieza de márgenes), allanada el 30 de septiembre de 2010, y desalojada judicialmente. La arenera Pueyrredón fue intimada

navegabilidad sobre el Riachuelo. Es decir, la liberación de la franja ribereña ocurrió debido a la intermediación del camino de sirga, pero, la declaración de la zona crítica de protección especial con la suspensión de la navegabilidad, blindó todo tipo de actividad de las areneras.

*Imagen 22: Fotografías de zona ribereña antes y después del procedimiento de liberación (30/09/2010) de la Arenera Jilguero y la realización de la obra “PREP AVELLANEDA”.*

Arenera Jilguero (antes de la liberación del camino de sirga)

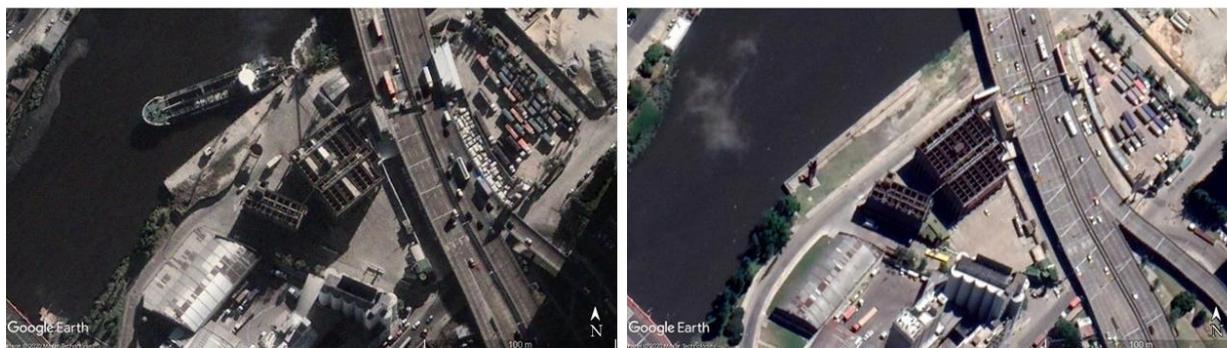


Después de liberación y realización de obra “PREP Avellaneda”



Fuente: Archivo ACUMAR (29/02/2008 y 24/04/2017) disponibles en Cuadernillo Camino de Sirga (ACUMAR, 2017).

*Imagen 23: Imágenes satelitales de zona de Arenera Pueyrredón (Avellaneda), comparación antes (06/2009) y después (12/2017) de la liberación del camino de sirga (01/03/2011).*



Fuente: Google Earth (06/2009 y 12/2017) a escala 100 m.

el 29/12/2010 y se realizó un desalojo administrativo el 1/03/2011, según consta en el Cuadernillo antes y después (ACUMAR, 2017)

Con posterioridad a esta resolución judicial se dicta una norma que es consecuencia directa de lo establecido por el Juzgado en relación con la navegabilidad. La Dirección Nacional de Vías Navegables, mediante Disposición DNVN N° 93/2011, de fecha 6/7/2011, declara la suspensión preventiva de la navegación fluvial comercial en el río Matanza-Riachuelo, conforme a lo ordenado por la Resolución de fecha 28-3-2011 y estableciendo que su vigencia estará supeditada al plazo que determine la judicatura actuante (artículo 1). Con esta norma jurídica, se le intenta dar legitimidad al accionar del juzgado, pues se trata de una declaración de contenido idéntico, pero al utilizar los términos “en conformidad con lo dispuesto por el Juzgado”, y al limitar la temporalidad de la medida a la discrecionalidad del Juzgado de Ejecución, esta dependencia del Estado nacional termina subordinándose al accionar judicial (Maldonado, 2016).

Finalmente, la tercera consecuencia de la declaración de la Cuenca como zona crítica de protección especial se refiere a la reorganización del tránsito. El Juzgado entiende que corresponde que esa zona de protección especial contemple el arbitraje de los medios que fueran necesarios para realizar los controles vehiculares permanentes que estén bajo la órbita de cada jurisdicción gubernamental y las señalizaciones adecuadas para que, a lo largo de todo ése, no se permita más el ingreso de vehículos para carga o descarga, la detención y circulación de todo tipo de automotores con impacto ambiental negativo, y/o cualquier obstaculización de hecho en ese sentido. Ello es así, en la imperiosa necesidad que significa contar con una organización del tránsito vehicular a lo largo de la aludida traza ambiental; acorde y adecuada —por más compleja que resulte esa labor— al objeto socio-ambiental que esta ejecución de sentencia exige, y dirigida hacia una política común del transporte. Considera el transporte automotor como el más dañino en el sentido ambiental y solicita planes para fomentar transporte alternativo.

Es interesante observar cómo el Juez apela a la naturaleza para diseñar los argumentos que permiten restringir el transporte fluvial y comercial. En ambos casos, hay una intención de mostrar a la actividad fluvial comercial y al transporte vehicular como dañinos del ambiente. Se trata de argumentos ambientales para legitimar procedimientos jurídicos.

Actualmente la navegación fluvial comercial del Riachuelo sigue suspendida debido a esta decisión judicial y según la normativa emitida por la autoridad competente, esta restricción sólo puede ser “levantada” por decisión judicial, lo que no ha ocurrido. El Juez de Morón, continuó con la implementación de este mandato<sup>104</sup>. Asimismo, actualmente hay restricciones en el tránsito vehicular sobre las márgenes del Riachuelo.

---

<sup>104</sup> Por ejemplo, en Res. Del 6-12-2013 en expediente 52000258/2013/8. ACUMAR c/Legajo de Actuaciones Nro. 8/7. Avenida Pedro de Mendoza s/Contencioso Administrativo-Varios, solicita informes sobre la reorganización de la logística de Silos Areneros Buenos Aires SAC.

El Gobierno de CABA interpuso recurso extraordinario ante la CSJN contra la resolución de Armella (28-03-2011). Entre los fundamentos del mismo, CABA argumentó que un juez no es una autoridad competente para realizar esta declaración, y también no está en acuerdo con el concepto de Cuenca. La CSJN se expide sobre este asunto (27/12/2012), en una resolución que se aboca a profundizar sobre el concepto de Cuenca Hídrica, pero sin brindar argumentos sobre la competencia del juez para dictar las medidas adoptadas en la resolución judicial. La Corte confirma la sentencia de Armella.

### **5.3. El camino de sirga como criterio de relocalización**

En la causa judicial el camino de sirga es un criterio de relocalización de villas y asentamientos precarios. Esto quiere decir que, la población “sobre” la sirga debe relocalizarse. El camino de sirga como criterio de relocalización es indiscutible e inflexible<sup>105</sup>. Pero no fue la Corte Suprema quien lo estableció, sino el primer Juez de Ejecución. Quisiera hablar de este y otros aspectos.

El primer punto al que quiero referirme es establecer quién determinó que el camino de sirga fuera criterio de relocalización. La CSJN no fue. Incluso el tratamiento judicial de las villas y asentamientos precarios no aparece de manera independiente en la sentencia definitiva (2008). Si bien la Corte define que el programa integral de saneamiento ambiental debe cumplir tres objetivos - entre ellos, mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca - no hay un contenido específico<sup>106</sup> referente a la urbanización/relocalización de las villas y asentamientos precarios. No obstante, hay tres exigencias de la Corte, descriptas en los objetivos del Programa que la Autoridad de Cuenca debe cumplir -que tienen relación con la temática:

- En “Saneamiento de basurales”, la Corte ordena “medidas para erradicar las habitaciones sobre los basurales y posteriormente impedir la instalación de nuevas habitaciones sobre los mismos” (Cons. 17 punto IV, apartado 1. c). Es decir, para la Corte, el único criterio de relocalización de población, es estar sobre un basural.
- En “Plan Sanitario de Emergencia”, la Corte exige “un mapa sociodemográfico y encuestas de factores ambientales de riesgo a los efectos de determinar la población de riesgo” (cons.17 punto IX, 1, a), pero sin hablar en este caso de erradicación de la población.
- En “Contaminación de origen industrial”, la Corte menciona al “Convenio Marco Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios - Saneamiento

---

<sup>105</sup> De todos los pedidos de “flexibilización del camino de sirga” ninguno prosperó. El término flexibilización fue utilizado por los defensores públicos de habitantes en villas y asentamientos que pidieron no ser relocalizados a pesar de estar sobre los 35 metros linderos al Riachuelo.

<sup>106</sup> Los contenidos específicos del programa que estableció la Corte son los siguientes: información pública, contaminación de origen industrial, saneamiento de basurales, limpieza de márgenes del río, extensión de la red de agua potable, desagües pluviales, saneamiento cloacal y plan sanitario de emergencia (CJSN, 8-7-2008)

de la Cuenca Riachuelo-Matanza - Primera Etapa, del 21 de noviembre de 2006” (cons. 17 punto III, 10).

El papel del juez en la instrucción del proceso fue muy importante para configurar al camino de sirga como criterio de relocalización de villas y asentamientos precarios. Esto no ocurrió a partir de una sola resolución, sino que fue construyéndose en distintas instancias. Entre estas instancias se pueden mencionar las siguientes:

- La aparición del camino de sirga en la causa como instrumento jurídico para cumplir el objetivo “limpieza de márgenes: el Juez estableció que la “limpieza de márgenes del río” exigida por la Corte, se iba a llevar a cabo mediante el camino de sirga (Res. 7-7-2009) y que, para ello era necesario liberar ese espacio de 35 metros de toda obstrucción, entre ellas, los asentamientos precarios.
- La ordenación de los objetivos de la Corte en torno a proyectos integradores: Fue el Juez de Ejecución de Quilmes, quien ordenó los objetivos de la corte y pidió proyectos integradores en torno a ellos (Res. 1-10-2009 en E/S). Estos se transformaron en las líneas de acción del PISA de ACUMAR (2009-2010). Entre estos objetivos, aparece “urbanización de Villas y Asentamientos Precarios” que no estaba en la sentencia de la Corte, aunque el juez fundamentó en sus decisiones dicha inclusión<sup>107</sup>. Al referirse a este objetivo, el juez pidió priorizar la población lindante al cuerpo de agua - sobre el camino de sirga para alejarla del foco infeccioso del Riachuelo<sup>108</sup>.
- La definición de la población en riesgo en la segunda y última etapa del Convenio Marco de Villas y Asentamientos Precarios. A partir de las exigencias judiciales, en septiembre de 2010 se suscribió el “Convenio Marco para el Cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios en riesgo ambiental de la CMR consignado como Segunda y última etapa”. Este convenio es complementario del primero firmado en el

---

<sup>107</sup> Este orden de objetivos dio claridad a los contenidos del programa que ACUMAR tenía que diseñar. En relación al objetivo “urbanización de villas y asentamientos precarios”, el juez tomó el nombre del Convenio Marco celebrado en las 2006 y dos exigencias de la Corte en la Sentencia del 7-8-7-2008 que estaban dispersas referidas a la erradicación de la población en basurales y a la contaminación de origen industrial. También estableció como objetivo al “ordenamiento territorial” y se basó en su resolución de fecha 15-09-2009.

<sup>108</sup> “(...)debe tener presente la ACUMAR, el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, los 14 Municipios pertenecientes a la Cuenca, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y todos los funcionarios involucrados en el saneamiento de la Cuenca hídrica, que deberán priorizarse en relación al objetivo supra apuntado las zonas que sean lindantes al cuerpo de agua -“camino de sirga”- que se encuentran en conflicto en materia habitacional, toda vez que la recuperación estatal del espacio público se torna imprescindible para el eficaz cumplimiento del mandato encomendado por el Tribunal cívico, siendo que la real posesión que haga el Estado a través de sus autoridades en el territorio transformarán en palpable la actividad saneadora que tienen la obligación de realizar, alejando a los sectores vulnerables del foco infeccioso que provoca la delicada situación sanitaria ocasionada por la actual contaminación ambiental que afecta al “Riachuelo”. Para ello, resulta necesario recordar que la compleja situación de las zonas poblacionales antes citadas necesita la implementación efectiva y adecuada de las medidas de prevención y seguridad que deben ser abordadas a través del apoyo de todas las fuerzas de seguridad de los Estados involucrados, de conformidad con lo esbozado por esta judicatura en la reciente resolución de fecha 02-09-2010.” (Res. 8-7-10)

2006, en donde ACUMAR no era parte, ni tampoco se realizaba en cumplimiento de una sentencia judicial. Aquí surgen dos cuestiones fundamentales. La primera es que en la planificación general (Convenio Marco 2010) el camino de sirga se configura como criterio de relocalización en cumplimiento de las exigencias judiciales. Este criterio no estaba en el Convenio de 2006 y según la información presentada en la planificación, treinta y ocho villas o asentamientos estaban ubicados a no menos de 35 metros de distancia del curso de agua<sup>109</sup>. La segunda cuestión, es que, en relación a las villas y asentamientos precarios sobre la sirga, el juez pide una priorización - en términos temporales - que debe estar contemplada en los Convenios Generales. Al respecto, el juez solicita un “plan de características excepcionales que contemple la erradicación y relocalización de cualquier tipo de asentamientos informales del denominado camino de sirga, debiendo fijarse el límite temporal más exiguo posible para la ejecución del mismo” (Res. 21-12-2010 expte VyA) y reformular los planes para “erradicar total y definitivamente todas las viviendas precarias y/o construcciones y/o materiales (chapas, maderas y demás) que se encuentren sobre el talud del río y la zona de restricción establecida como “camino de sirga” (Res. 2-2-11 expte VyA). De acuerdo a estas exigencias, fue necesario realizar ajustes- para incorporar villas y asentamientos que no estaban sobre la sirga en el convenio - y reformulaciones de cronogramas para priorizar las “erradicaciones sobre la sirga”.

*Imagen 24: Fotografías de viviendas en asentamiento el Pueblito (CABA, cercanías del Puente Alsina) visto en recorrido de Asesoría Tutelar por el Riachuelo con Prefectura Naval Argentina.*



Fuente: Informe de Asesoría Tutelar (2011)

<sup>109</sup> El juez hace referencia a este dato en la Res. del 5-11-2010 y dice que en el convenio 2006-2010 están contemplados 6 barrios sobre la sirga, cuando según los datos aportados son 38. En base a esto pidió aclarar estas divergencias (con.3).

A partir de estas instancias, el camino de sirga, se constituyó en criterio de relocalización de villas y asentamientos. Esta explicación inicial permite avanzar sobre algunos interrogantes.

El primer punto lleva a preguntarse sobre qué ocurrió primero y qué es más importante para el juez: ¿la limpieza de márgenes o la temática de villas y asentamientos precarios? Del análisis documental puede advertirse que el objetivo “limpieza de márgenes” se desarrolló primero. Más allá de su inclusión por la CSJN, en la implementación de la sentencia, adquirió fuerza a partir de la intermediación del camino de sirga para la recuperación del espacio público (Res. de fecha 7-7-2009). Este elemento temporal, no aclara qué objetivo pesa más para el juez. Lo que sí permite responder este interrogante es la propia jerarquización de objetivos que el mismo juez realiza en resoluciones posteriores, principalmente en la Res. de fecha 21-12-2010 (Expte VyA). Allí el Juez de Quilmes pone en evidencia que la limpieza de márgenes es el pilar fundamental y coloca en segundo lugar y de manera dependiente a tal objetivo, a la “urbanización de villas y asentamientos precarios”. Para el juez el camino de sirga (como limpieza de márgenes) es un “pilar fundamental para la consecución del fin último, que no resulta ser otro que el total saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo” (Cons. 9)<sup>110</sup>.

¿Por qué la población sobre las márgenes debe relocalizarse? Si bien el argumento principal de la relocalización de las villas y asentamientos precarios de las márgenes del Riachuelo está vinculado a la implementación del Proyecto del Camino de sirga, el juez también utiliza otro argumento ambiental, y es el de “alejar a los sectores vulnerables del foco infeccioso que provoca la delicada situación sanitaria que se cierne sobre el Riachuelo” (cons. 5 Res, 22-2-11).

Esto plantea quizás una de las preguntas más resonantes ¿la franja de los 35 metros que debe liberarse coincide con la zona de riesgo ambiental? ¿Qué pasa luego de los 35 metros? Quizás uno de los casos más ilustrativos que puede responder a esta pregunta es el de la villa 21-24 en la Ciudad de Buenos Aires. Allí, el camino de sirga se quedó “corto” para abarcar a toda la población en riesgo ambiental. Un entrevistado del poder judicial explica:

“¿Por qué yo siempre me opuse a esto y voy por más de los 35 metros? porque el fallo Mendoza no es para los 35 metros...esto fue un invento de Armella...el tema de la sirga. Porque por algún lado tenía que empezar...y no está mal. La sirga es un derecho real que

---

<sup>110</sup> El objetivo fijado por la Corte de transformar la ribera en un área parquizada, “encuentra su razón de ser en la posibilidad de que ACUMAR y los demás actores involucrados en el saneamiento de la cuenca, puedan trabajar fácticamente sobre toda la ribera, con libertad y sin obstaculizaciones de hecho, para lo cual se hace indispensable contar con un acceso irrestricto y absoluto sobre toda la Cuenca Hídrica. Para que ello sea posible, los Estados involucrados en el saneamiento de la Cuenca deben recuperar sin más contratiempos la ocupación efectiva de ambas márgenes del río, tal como lo demanda todo Estado para poder dar soluciones que se ajusten al requerimiento socio-ambiental que esta ejecución de sentencia impone. En síntesis, no cabe dudas que sólo a través de la recuperación del espacio público por parte del Estado podrán llevarse a cabo con eficiencia las acciones exigidas por nuestro más alto Tribunal de Justicia (...). Considerando 10 y 11 de la Res. 21-12-2010.

toda la vida lo tuvo el código civil...y lo tiene también ahora el CCyC nuevo desde el 2015, pero la sirga no tiene nada que ver con el espíritu del caso Mendoza. ¡No tiene nada que ver! ... eso es una construcción que se hizo. Se tomó un instituto del derecho civil ...se leyó a Mariani de Vidal...y se dijo vamos a empezar por esto...me pareció bárbaro pero..Ahora...la gente que está en el metro 36 se contamina! esto es lo que no se llega a entender y la finalidad del fallo Mendoza es que la gente se deje de contaminar. Si no, estamos hablando de otra cosa. Y esto es lo que no se quiere hablar. La sirga se convirtió casi en la vedette o como la finalidad del propio fallo” (FMPTC1, entrevista, 2018).

Por ello, el camino de la villa 21-24 se amplió a partir de un censo. Hay la “sirga chica” (la línea roja) que corresponde a los 35 metros de la restricción del Código Civil y la “sirga larga” (la línea azul), que corresponde a la ampliación de la sirga lograda a través de un censo realizado. Esto se puede observar en la Imagen 15.

Como resultado del proceso de demarcación del camino de sirga y censo de las familias, se logró ampliar el número de la población en riesgo ambiental de 864 a 1334.

Hay otro tema que surge, luego de observar cómo el juez jerarquiza los objetivos colocando al objetivo “limpieza de márgenes” por sobre el de “urbanización de villas y asentamientos” y tiene que ver con identificar la concepción temporal de las relocalizaciones para el juez. La pregunta es: ¿en qué tiempo deben realizarse las relocalizaciones? Aquí vemos cómo los tiempos se acortan y hay una fuerte presión judicial para liberar los márgenes del Riachuelo de sus obstrucciones. Inicialmente el juez habla de “prever la paulatina erradicación de las villas y asentamientos en el margen de la Cuenca y dismantelar las construcciones precarias que se encuentren desocupadas (Res. 03-11-2009). Pero luego habla de una erradicación que no admite dilaciones ni retenciones. Se trata de un plan de características excepcionales que contempla el plazo más exiguo posible para la erradicación total y definitiva de todas las viviendas precarias y/o construcciones y/o materiales que se encuentren sobre el talud del río y la zona de restricción establecida como camino de sirga (Res. 21-12-10). El carácter de excepcional se vincula con la celeridad y justifica la imposición de multas a los funcionarios por este incumplimiento, y conlleva a desalojos.

El caso más paradigmático de la celeridad y de las consecuencias de la misma en la “erradicación de las villas y asentamientos sobre la sirga”, es el de “*los sueltitos*”. Se llamó sueltitos a distintas familias que estaban dispersas sobre la sirga y no pertenecían a ningún barrio incluido en el Convenio Marco. Es decir, estaban “suelos” del Convenio Marco y estaban sobre la sirga. En estos casos, el juez de Quilmes aprobó los desalojos forzosos, pues no se admitía dilación en el cumplimiento del objetivo “limpieza de márgenes”, y no tuvieron una solución habitacional. Las violaciones de los derechos humanos que generaron estos desalojos, dió entrada a las defensorías públicas y al reconocimiento jurídico de los mismos como “*pobladores de la sirga*” con un

convenio que luego firmó el Instituto de la Vivienda de CABA<sup>111</sup>. Y lo hizo después que la Defensoría del Pueblo preguntara por el destino de estas familias o personas. Algunas estuvieron casi tres años, sueltos del mundo jurídico, y sueltos de todo derecho de vivienda y hábitat. Fue el temor reverencial de distintos actores ante el juez, principalmente ante la inminencia de la imposición de multas, lo que impidió ver estas violaciones de derechos humanos.

Un claro ejemplo de esto es la orden de allanamiento librada por el Juzgado en enero de 2011 respecto de una vivienda precaria sobre el camino de sirga en CABA. El Juez ordena el allanamiento del predio con el objeto de “remover todos los elementos que se ubican sobre el camino de sirga”. En el resolutorio, el juez no habla de personas para notificarlas, sino del habitante del lugar a registrar (pto III), o a quien se encuentre. Pero no sólo este lenguaje invisibiliza la violencia del desalojo, sino también, que la misma es pasada por alto por CABA y por ACUMAR<sup>112</sup>. La celeridad es tan importante para el juez que este “allanamiento y liberación del predio” debe implementarse como “medida ejemplificadora”, ejemplificadora de la importancia de la no dilación de los plazos.

Estas cuestiones tratadas, plantea el interrogante sobre *cómo el Juez de Quilmes concibe a las villas y asentamientos precarios sobre la sirga*. En distintas resoluciones hay pistas sobre esto. Para el juez las villas “ocupan ilegítimamente” ese espacio, están “sobre” la traza, son “una obstrucción”, como las chatarras<sup>113</sup>. Pero quizás una de las expresiones que más llama la atención es cuando el juez exige la relocalización de las *construcciones encalladas en el camino de sirga* (Res. 03-02-2011 en VyA). La expresión “encallada” es un término que se usa cuando una embarcación queda sin movimiento; se queda varada en un lugar donde no debería estar. Aparentemente, las villas y asentamientos no pueden estar dentro de esos 35 metros, sí luego de esa franja. El juez habla de “usurpaciones” “ocupaciones ilegítimas” “intrusiones” al referirse a las villas y asentamientos sobre el camino de sirga. Incluso una vez liberado este espacio, pide a la ACUMAR “la implementación de una red de patrullaje y monitoreo a lo largo de toda la

---

<sup>111</sup> CONVENIO PARTICULAR (2/12/2011). Disposición 644 IGG11 Aprobado por Acta de Directorio Nro. 244-D-2011. Acta rectificadora del error material (Acta de Directorio Nro. 2452-D-2012). El convenio se firma entre 15 personas que las reconocen como “personas en situación de calle, y que denominan contractualmente como “EL POBLADOR DE LA SIRGA” y el IVC. Entre los considerandos se menciona: 1) El convenio marco 2010 suscripto en cumplimiento de la sentencia de la CSJN “Mendoza, y por orden del Juzgado Armella, que tiene como objeto relocalizar aquellas familias que se encuentran en sectores urbanos de riesgo ambiental inminente. b) Que el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires asesorará a “EL POBLADOR DE LA SIRGA” respecto a los alcances del presente Convenio y certificando que los pobladores han sido desalojados del camino de sirga donde residían.

<sup>112</sup> “(...) Así, con fecha 13 de diciembre de 2010, el Sr. Ministro de Ambiente y Espacio Público del GCBA, solicita al ACUMAR, intervenir en el caso de referencia y proceda al desalojo del predio mediante el pedido formal ante el Juzgado Federal de Quilmes, en relación a la ilegítima ocupación del espacio público consistente en el emplazamiento de construcciones precarias e irregulares ubicadas sobre el talud mencionado (...)” (considerandos del Legajo de actuaciones N° 11/17 en la causa N° 17/09 ACUMAR s/limpieza de márgenes del Río de fecha 10-01-2011)

<sup>113</sup> Res. 03-02-2011 en expte villas y asentamientos precarios.

extensión del camino de sirga tendiente a evitar la intromisión de nuevas construcciones precarias e informales” (Res. 1-03-11 en expte VyA).

Otro aspecto que devela una particular concepción judicial sobre la población “sobre la sirga” surgió a partir de los requerimientos judiciales sobre los trabajos de concientización social. Para el juez los habitantes sobre la sirga son “beneficiarios”, pero aparentemente no conocen cuáles son estos beneficios de la relocalización, por ello hay que concientizarlos (Res. 22-02-11 y Res. 26-04-11<sup>114</sup> en expte VyA)

Específicamente el primer juez dice que los habitantes radicados en el camino de sirga “resultan beneficiarios primigenios de las relocalizaciones” y apelando al elemental principio de “primacía de la realidad” del derecho ambiental, señala que “mal podría aspirarse a que las relocalizaciones previstas se ejecuten sin obstáculos, reticencias o dilaciones sin dar inicio desde ya con procedimientos de sensibilización y persuasión de la población, principalmente en función de dos vértices a todas luces fundamentales” (Res. 22-02-11, cons. 5).

En esta resolución judicial habla del vértice legal y el vértice social de estos procedimientos<sup>115</sup>. El vértice legal consiste en concientizar a la población de la obligatoriedad en el cumplimiento de las decisiones que se tomen en la causa judicial, ya sea por CSJN, por el Juez, o por ACUMAR. Dicho en otras palabras, concientizarlos que es obligatorio que se vayan del camino de sirga, porque se trata de una resolución judicial. Al fin de cuentas fue el Juez quien dijo que debe liberarse lo que está dentro de los 35 metros. Por otro lado, el vértice social se refiere a trabajos de campo a realizarse en la población específicamente de los beneficios de la relocalización. Y ahí el juez enumera algunos beneficios, como la “regularización dominial”, “la mejora de las condiciones de vida” y aclara que los beneficios de la relocalización no sólo se limitarán al traslado de las personas, sino que además incluirá la totalidad de los servicios públicos esenciales para el desarrollo de los habitantes redundado finalmente en beneficio de éstos.

---

<sup>114</sup> El Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, expidió distintas resoluciones en el expediente “villas y asentamientos precarios” en donde exigía la realización de trabajos de concientización y sensibilización en el marco de las relocalizaciones. (Res. 22-02-2011; 9-03-2011, 26-4-2011, 14-07-2011; 24-08-2011, Audiencia de fecha 22-02-2012).

<sup>115</sup> (...) El vértice legal consistiría en concientizar a los habitantes de las zonas a relocalizarse, de la obligatoriedad en el cumplimiento del fallo dictado por nuestro Máximo Tribunal y que aquí se ejecuta, como así también de las soluciones adoptadas en el seno de la Autoridad de Cuencas contenidas en el marco del presente proceso . (...) Por otra parte, podríamos asignarle al otro eslabón la nominación de “Vértice social”, y consistiría en trabajos de campo a realizarse en la población, pero específicamente en torno a los beneficios de la mentada relocalización desde la óptica de lo habitacional (mejores condiciones de vida, regularización dominial, etc.) y dejando en claro que los mismos no sólo se limitarán sólo al traslado de las personas, sino que además “incluirá la totalidad de los servicios esenciales para el desarrollo de los habitantes”. (cons. 5, Res. 22-02-11)

“En pocas palabras, poner de manifiesto que la relocalización será realizada teniendo en cuenta la problemática de los habitantes, y sólo redundará finalmente en su beneficio.

Aunado a ello, el requerido trabajo tendrá un doble efecto sobre sus destinatarios. Por un lado, permitirá evidenciarles que la necesidad del Estado de recuperar los espacios públicos conlleva como contrapartida el acceso de los más esenciales servicios públicos a sitios que resultaban impensados hasta hace muy poco tiempo, como por ejemplo los relativos a la salud, educación, seguridad o hasta los postales; y por el otro serán esas tareas un propicio punto de partida para el arribo definitivo de la necesaria educación ambiental de la población, especialmente de la cuenca en saneamiento” (cons. 5 Res. 22-2-2011, VyA).

La descripción de los vértices legal y social de los trabajos de concientización que el Juez exige, ponen en evidencia un determinado estilo judicial. Las relaciones entre el juez y los otros actores no se basan en condiciones de igualdad y de validez, sino en relaciones de poder y jerarquía. De allí que la concientización esté concebida adopción o instrucción. No importa o no es relevante lo que considere el habitante ribereño, no importa su concepción sobre los “beneficios de la relocalización”, ni siquiera si considera que efectivamente hay un beneficio.

Para el juez los trabajos de concientización adquieren un valor importante para que la liberación e implementación del camino de sirga se realice en el menor tiempo posible. El juez muestra otra vez, la jerarquización de los objetivos: la limpieza de márgenes sobre la urbanización de villas y asentamientos. Y al mismo tiempo, también jerarquiza los efectos, o tal vez, hay un efecto principal “recuperar el espacio público”, y un efecto secundario, como “contrapartida” de aquél, que se traducen en los beneficios de la relocalización. No se admite dilación para la recuperación del espacio público ribereño, pero no se determinan cuándo los relocalizados disfrutarán esos beneficios. En otras palabras: la inmediatez de los beneficios de la naturaleza - recuperar el espacio público para el disfrute del paisaje - versus la mediatez de los beneficios de las relocalizaciones - en mis palabras, la mediatez de los derechos de la población afectada a la relocalización.

Esto es un tema fundamental que genera grandes tensiones y exige un enfoque de derechos en los procesos de relocalizaciones. Así, la segunda etapa de implementación de la sentencia (desde finales de 2012), se abre con la exigencia de la Corte Suprema de no realizar relocalizaciones sin garantizar servicios públicos esenciales a la educación, salud y seguridad (CSJN, 19-12-2012), y con distintas resoluciones del segundo juzgado de ejecución que muestran un enfoque de derechos.

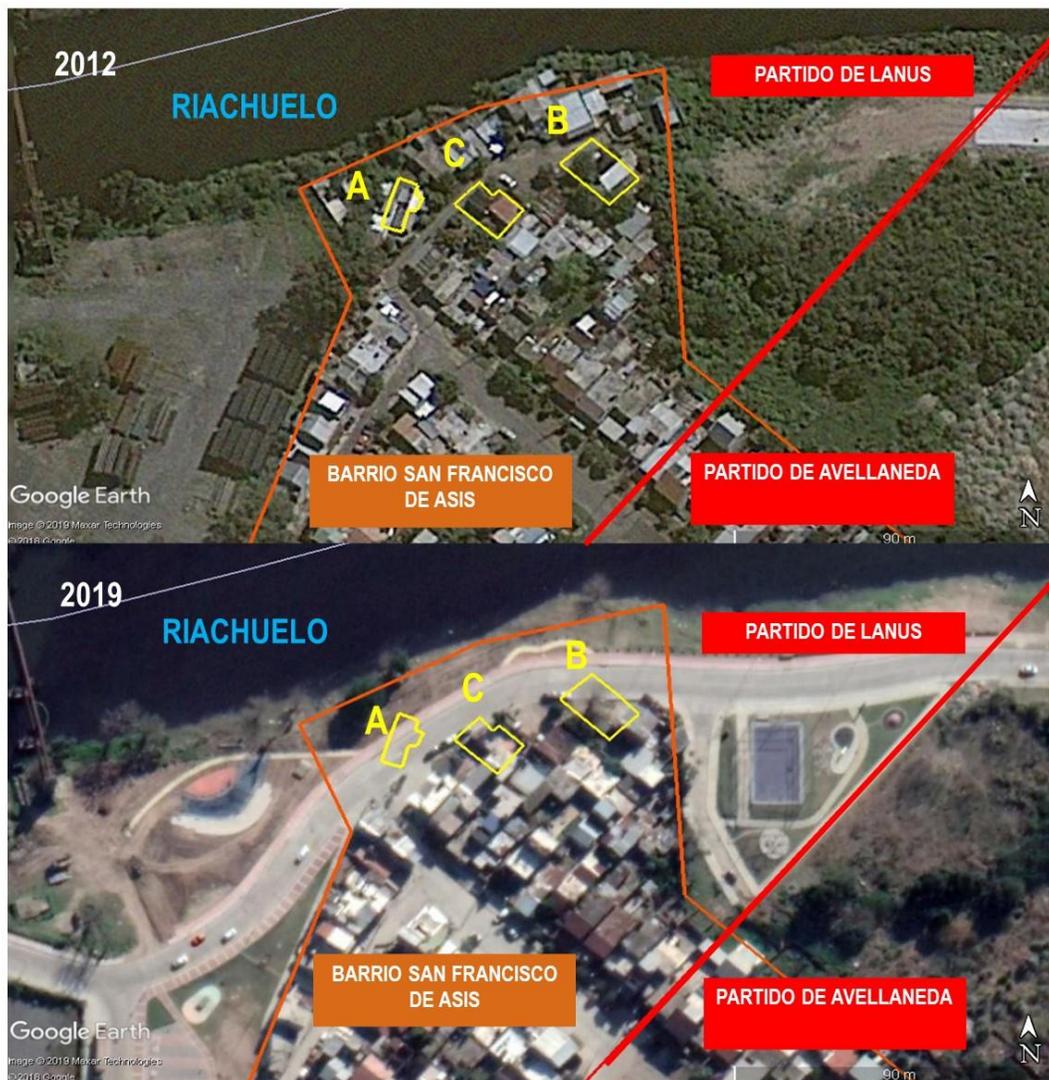
El Juzgado de Morón no modifica el criterio de relocalizaciones por estar sobre el camino de sirga, pero presta más atención a los derechos humanos que deben garantizarse en las relocalizaciones.

Estas afirmaciones me llevan a referirme a dos temas importantes. El primer punto es que, siguiendo la línea del Juzgado de Quilmes, para el Juzgado de Morón, *el camino de sirga sigue siendo un criterio inflexible e indiscutible*. Su carácter *indiscutible* se relaciona con el estado de

los distintos compromisos asumidos en la ejecución de la Causa. El Juzgado de Morón no puede modificar toda la planificación y ejecución de las soluciones habitacionales previstas en el Convenio Marco, donde el camino de sirga es un criterio de asignación de viviendas nuevas. Ni tampoco puede introducir una nueva pauta respecto del Proyecto Integrador, ya que los municipios están ejecutando o ya ejecutaron las obras sobre las márgenes. Su carácter *inflexible*, se refiere a su extensión de 35 metros.

En este aspecto, hay un caso interesante que surgió en un microconflicto en el partido de Lanús en donde tres grupos familiares se negaron a relocalizarse desde el Barrio San Francisco de Asís, al Barrio Néstor Kirchner, tal como estaba previsto en Convenio Marco. La solución judicial y extrajudicial del conflicto llegó casi dos años después de la fecha prevista para su traslado. Cada uno de los tres grupos familiares utilizaron diferentes argumentos. En un caso específico, el Defensor Público, que representaba a una menor de un grupo familiar, solicitó al juez la flexibilización del camino de sirga a fin de que la vivienda no fuera afectada a la relocalización (identificada como Familia C en imagen 25). En el momento del pedido, se estaba discutiendo la reducción de la restricción del camino de sirga a 15 metros en el Proyecto del CCyC, la que terminó siendo aprobada y entró en vigencia en enero de 2015. Pero, esa reducción a 15 metros también era posible en el CC vigente, si así lo definía el municipio. La cuestión es que el defensor solicitó esta flexibilización al Juez, y el Juez de Morón, terminó expidiéndose sobre la cuestión, luego de dar intervención a ACUMAR. El Juez de Morón no admitió la flexibilización del camino de sirga con dos grupos argumentos (Res.3/07/2014 en VyA). Por un lado, un argumento ambiental, es decir, el camino de sirga permite transformar la ribera en traza ambiental, sana, equilibrada, con aprovechamiento paisajístico y tutelar el ambiente. Por otro lado, el camino de sirga permite alejar a la menor del foco contaminante, el Riachuelo, y la nueva vivienda (en el Barrio Néstor Kirchner) le permitirá mejor su calidad de vida. Esto muestra cómo en esta segunda etapa de ejecución se mantienen las argumentaciones ambientales para legitimar estos procedimientos de liberación del camino de sirga y de relocalización de la población sobre esta franja.

Imagen 25: Las tres familias resistentes del Barrio San Francisco de Asís (Lanús) antes y después de la relocalización.



### Referencias

- Límite jurisdiccional
- Barrio San Francisco de Asís
- Familias resistentes en proceso de relocalización

Fuente: Elaborado con base en imágenes de Google Earth (22/02/2012 y 26/11/2019) a escala 90 m. y expediente FSM 052000001/2013/9.

El segundo punto a destacar, es que el Juzgado de Morón, fue permeable a un *enfoque de derechos humanos en las relocalizaciones* traído principalmente por los defensores públicos. Al respecto, destaco seguidamente algunos aspectos en base a Maldonado (2019).

Los distintos actores coinciden en que en la primera etapa de liberación del camino de sirga y la relocalización de la población afectada, hubo una gran violación de los derechos humanos, específicamente de los estándares internacionales vinculados a los desplazamientos de la población y al derecho a una vivienda adecuada. En esencia, hubo grandes fallas en los procedimientos (algunos desalojos en sentido procesal), en el derecho a la participación e información, en el derecho de defensa y sobre todo en la solución habitacional que se les brindaba, lejana, rompiendo las redes sociales, sin acceso a equipamientos de salud, educativos, y con dificultades de acceso a transporte público.

Esto cambió drásticamente con el tiempo, pues la vulneración de los derechos fundamentales fue notoria, y esgrimida por distintos actores que comenzaron a intervenir para proteger a la población afectada, entre ellos las defensorías públicas.

Con el paso de los años, incluso el lenguaje utilizado cambió en la causa. Las expresiones “desalojos o erradicación de asentamientos” que aparecían junto a la expresión “relocalización” en las audiencias públicas, y en las resoluciones judiciales, fueron reemplazadas, aunque no totalmente<sup>116</sup>, por las expresiones “relocalización o desplazamientos involuntarios de la población”.

Si en la primera etapa de ejecución, el enfoque judicial de las relocalizaciones recibió distintas críticas, en la segunda etapa, tuvo más aceptación. El Juez Rodríguez, comenzó a utilizar en sus resoluciones, argumentos con enfoque de derechos humanos, hablando, de métodos dialógicos, exigiendo más participación de la población afectada, mesas de trabajo, entre otros aspectos. Este segundo Juez, pidió a la ACUMAR elaborar un programa de principios básicos para los procesos de relocalización.

Durante toda la ejecución de la sentencia, e incluso antes de la misma, fue clave las distintas observaciones que el cuerpo de control de la causa, “el Cuerpo Colegiado” o individualmente las organizaciones que agrupa, hizo en relación con la materia, desde las expresiones generales de “enfoque de derechos” en Audiencias Públicas<sup>117</sup>, hasta presentaciones específicas sobre

---

<sup>116</sup> No puede afirmarse que haya desaparecido totalmente del lenguaje de los actores. Si bien tanto en ACUMAR (en los últimos años), como en el lenguaje de los defensores públicos no se utiliza el término “erradicación”, se mantiene en el lenguaje de los ministros de la CSJN en las audiencias de la CSJN o en resoluciones judiciales.

<sup>117</sup> En la Audiencia Pública de 16/03/ 2011, el Dr. Sella, Defensor del Pueblo Adjunto de la Nación, muestra su preocupación por el respecto de los derechos humanos en los procesos de desplazamientos de población que iban a ocurrir a partir de la liberación del camino de sirga: solicitando el cumplimiento de tratados internacionales en relación

principios necesarios para la realización de mesas de trabajo o indicadores específicos para las relocalizaciones. Este enfoque de derechos humanos siempre estuvo presente, en las presentaciones de las defensorías públicas.

Todo esto fue estableciendo la necesidad de una norma que sistematizara esas reglas, completara las que fueran necesarias y se adaptara a las características de los procesos sociales en la cuenca. La Dirección de Ordenamiento Territorial de la ACUMAR, se hizo cargo del proyecto de redactar un protocolo que llamó “Protocolo de Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización en villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo” que fue aprobado por Resolución ACUMAR. No me voy a detener aquí en la descripción de los fundamentos del mismo, ni en el detalle de su proceso de diseño participativo (que incluyó una audiencia pública), ni en los comentarios sobre los aspectos medulares (Maldonado, 2019).

Pero sí quiero destacar algunos aspectos que son centrales y que hace a la cuestión que estoy tratando.

Si podría establecerle una explicación muy simplificada de cómo se llegó al Protocolo, en el punto de partida estaría el camino de sirga como criterio de relocalización y como soporte de un proyecto urbano que no admite dilación e implica liberar a todo lo que esté sobre la franja ribereña. Pero, de manera deliberada<sup>118</sup>, en todo el protocolo no aparece una sola mención al camino de sirga. Toda esta historia de implementación judicial del camino de sirga y el impacto en los desplazamientos involuntarios de la población en la causa, tuvo algo que ver (sino mucho) con estas tres reglas jurídicas del Protocolo:

- Se estableció como criterio de relocalización el riesgo ambiental, y no el camino de sirga<sup>119</sup> (punto 2.2.).
- Se consagró el principio de relocalización como última opción (punto 2.4.), priorizando la posibilidad de reurbanización en concordancia con los estándares internacionales de derechos humanos y con el fin de atender al principio de arraigo y de evitar los desplazamientos involuntarios por criterios arbitrarios.<sup>120</sup>

---

al derecho a la vivienda y defensores públicos y gratuitos para la población (en base a las normas de Brasilia) (Ver Versión Taquigráfica, p.51)

<sup>118</sup> Esta afirmación la puedo realizar por haber sido parte del equipo de redacción del protocolo.

<sup>119</sup> **2.2. Intervención territorial en función de criterios de riesgo ambiental:** El riesgo ambiental constituye el criterio principal para la priorización de las intervenciones habitacionales y urbanas en la CMR. A tal efecto, el Mapa de Riesgo Ambiental de Urbanizaciones Emergentes de la CMR desarrollado por la ACUMAR, permite identificar las villas y asentamientos en donde se expresan las mayores problemáticas ambientales, y guiar las acciones del Estado en materia habitacional y urbana.

<sup>120</sup> **2.4. Relocalización de población como última alternativa:** A fin de atender al principio de arraigo y de evitar los desplazamientos involuntarios por criterios arbitrarios, la relocalización sólo es procedente como última opción y debe estar debidamente fundamentada por las Unidades Ejecutoras mediante acto administrativo, cuando ya se hayan

- En la operatoria de adjudicación de viviendas en procesos de relocalización (punto 7 del Protocolo), no aparece el camino de sirga como criterio de adjudicación. Se habla de zona o sector afectado o a liberar, junto a otros criterios (punto 7.4.)<sup>121</sup>.

## 6. A modo de cierre

La segunda parte de esta tesis se centró en la presentación del caso en dos capítulos. En el capítulo 3 realicé una caracterización general de la Cuenca y de las riberas del Riachuelo, y de la causa judicial. En el capítulo 4 me centré en producir un relato a partir de una descripción narrativa. Siguiendo la propuesta metodológica de Merlinsky (2013c) identifiqué, analicé y relacioné los principales eventos del conflicto específico vinculado a las márgenes del río Matanza Riachuelo. Identifiqué como episodio central del caso, la decisión del Juez de Quilmes de utilizar la figura jurídica “camino de sirga” para implementar el objetivo de la CJSN de limpieza de márgenes. A partir de allí identifiqué los antecedentes, los eventos relacionados y complementarios:

- eventos anteriores (sentencia condenatoria de la CSJN y los avances del PISA previo a la sentencia visibilizados en las audiencias públicas).

---

evaluado todas las alternativas posibles para atender al riesgo ambiental o cuando resulte imprescindible como parte del proceso de reurbanización de una villa o asentamiento.

Los criterios técnicos que se utilicen para la fundamentación de la relocalización, son aquellos que resulten de peritajes, evaluaciones ambientales y pesquisas de salud. Las jurisdicciones locales deberán informar debidamente a la población afectada sobre esa fundamentación y evaluar en conjunto los criterios.

<sup>121</sup> 7.4.1. El listado de adjudicatarios de viviendas se construye según: a) Condiciones principales de adjudicación de viviendas, como por ejemplo estar censado, y estar residiendo en la zona afectada. Para la realización del censo deberá respetarse lo establecido en el punto 2.14. b) Criterio/s vector/es, como por ejemplo liberación de cierto sector, situaciones prioritarias de salud, prioridad por precariedad de la vivienda, prioridad por riesgo ambiental o sanitario, entre otros. c) Otros criterios incorporados, como, por ejemplo, situaciones críticas de hacinamiento, antigüedad en el barrio, etc. d) Voluntad de cada grupo familiar de ser relocalizado.

7.4.2. No serán limitantes para acceder a la adjudicación de una vivienda, la capacidad de pago, la condición de inquilino, ni la cantidad de integrantes que conforman el grupo familiar.

7.4.3. Para lograr el listado de adjudicatarios, es necesario: a) Establecer condiciones claras que especifiquen los requisitos para ser adjudicatario de una vivienda nueva (por ej.: estar censado, estar residiendo en la zona afectada, etc.) y comunicarlas en Mesa de trabajo. B) Determinar un criterio “vector” que organice la operatoria (liberación de un sector delimitado, casos prioritarios por problemas de salud, casos prioritarios por precariedad habitacional, casos prioritarios por riesgo ambiental o sanitario, etc.). c) Consensuar en Mesas de trabajo los distintos criterios de adjudicación que tendrán lugar en la operatoria de relocalización. Es importante aclarar que habrá criterios “vectores” (como el de liberar determinado sector) y habrá otros que serán incorporados si no colisionan con los primeros (por ej.: el de antigüedad en el barrio de origen). d) En ningún caso la jurisdicción local podrá mudar grupos familiares sin su consentimiento. En caso de que el grupo familiar esté en la zona afectada a liberar y no desee mudarse, se deberá implementar un abanico de estrategias alternativas (cambio interno de vivienda dentro del mismo barrio de origen, crédito blando y sustentable para comprar vivienda en zona deseada, etc.).

7.4.4. Al definir este listado, se debe generar propuestas habitacionales que funcionen como alternativas para aquellos grupos familiares que no cumplan con los requisitos de adjudicación de viviendas, de modo de evitar la precarización de su situación habitacional y garantizar una mejora en su calidad de vida.

- eventos que ocurrieron de manera paralela al episodio central y
  - a) que de alguna manera incidieron en la decisión del Juez de Quilmes (contemporáneos): el problema con la Feria de la Ribera, cercana a la Feria de la Salada y el Fallo Las Mañanitas de la CSJN que, a pesar de ocurrir un mes después, terminó de configurar el requerimiento judicial.
  - b) que fueron incididos por la decisión de traer el camino de sirga a la causa (eventos relacionados): i) la definición del contenido y presentación del PISA en lo que se refiere a los objetivos de limpieza de márgenes del cauce principal del río matanza Riachuelo y de relocalización de villas y asentamientos sobre la sirga. ii) la gestión y firma del Convenio marco de Villas y Asentamientos (2010).

Pero, el desarrollo más pormenorizado estuvo vinculando a la identificación y análisis de los episodios posteriores. Construí este relato considerando al camino de sirga como mecanismo legal que permitió legitimar distintos procedimientos. Ello permitió entender cómo el camino de sirga fue activado judicialmente para:

- soportar un “proyecto” urbano ambiental
- restringir el transporte fluvial comercial y terrestre sobre las márgenes.
- introducir un criterio de relocalización de villas y asentamientos.

Estos procedimientos fueron fundamentados en argumentos ambientales, que fueron desarrollados principalmente por el juez:

- el proyecto urbano ambiental como cuidado de la naturaleza y recuperación de un espacio público para el disfrute.
- la actividad fluvial comercial y terrestre como actividad dañina del ambiente, en tanto contaminante.
- la relocalización de villas y asentamientos ubicadas sobre el camino de sirga para alejar a la población del “foco infeccioso”.

Estos argumentos ambientales fueron, en distinta medida, aceptados o puestos en discusión por otros actores.

**PARTE III**

**LA INTERMEDIACIÓN DE LOS JUECES DE EJECUCIÓN Y LAS FIGURAS  
JURÍDICAS EN LA PRODUCTIVIDAD JURÍDICA Y TERRITORIAL DEL  
CONFLICTO EN LAS RIBERAS DEL RÍO MATANZA RIACHUELO**

## CAPÍTULO 5

### Los jueces de ejecución de conflictos urbano-ambientales: criterios de análisis de estilos de actuación

#### 1. Introducción

Los capítulos anteriores (3 y 4 de la Parte 2) se concentraron en el caso de estudio propuesto, produciendo un relato a partir de una descripción narrativa. El hilo conductor de ese relato fue el camino de sirga. El momento que “llegó a la causa” porque un juez de ejecución lo ancló a las riberas del río Matanza Riachuelo; los eventos previos que posibilitaron su introducción; los eventos que ocurrieron de manera paralela, y lo que ocurrió después. Y, en lo que ocurrió después, estuvo centrado el relato. Estos eventos posteriores fueron presentados como procedimientos legitimados judicialmente a partir de la intermediación del camino de sirga.

Pero el objetivo del estudio de este caso no es aprender más del mismo (aunque en este aspecto haya una contribución empírica). Si sólo estudiara el caso, la tesis terminaría aquí y no es mi pretensión. Lo que me interesa es plantear unas preguntas más generales, que también puedan ser respondidas en otros casos de estudios. Ciertamente es que el caso relatado tiene todas las características de un caso atípico, pero no por ello, debo plantearlo como un caso intrínseco. El caso del camino de sirga en el río Matanza Riachuelo - en términos de Stake (1998) - es ilustrativo de cuestiones que pasan desapercibidas en otros casos. O, siguiendo a Leite Lopes (2006), este caso, “extremo”, puede - y espero que así sea - ayudar a responder tendencias o preguntas más generales.

Por lo tanto, es hora de utilizar este estudio de caso como un instrumento para plantear preguntas más generales. Y para responder esas preguntas, es necesario apelar a los detalles del caso.

La pregunta general planteada es ¿cuál y cómo es la relación entre los estilos de actuación de los jueces de ejecución y el papel de las figuras jurídicas en términos de la productividad jurídica y territorial de un conflicto específico? De esta pregunta general se derivan un conjunto de preguntas que guían esta investigación y serán analizadas en los siguientes capítulos.

Para ello, voy a dividir la presentación de esta esta tercera y última parte de la tesis en cuatro partes (capítulos), en coincidencia con los objetivos específicos y general presentados.

Así, este **capítulo (5)** se focaliza en los jueces de ejecución (relacionado con el objetivo específico 1); el **capítulo 6** en las figuras jurídicas (objetivo específico 2) y el **capítulo 7** en la productividad jurídica y territorial del conflicto bajo estudio (objetivo específico 3). Luego, de abordar estos objetivos específicos, se analizará el objetivo general de la investigación en el **capítulo 8** (capítulo final).

## **2. Criterios para caracterizar estilos de actuación de jueces de ejecución en conflictos urbano-ambientales.**

Unas de las preguntas norteadoras de la investigación es ¿a partir de qué criterios se pueden describir y analizar los estilos de actuación de los jueces de ejecución en los conflictos urbano-ambientales? ¿en qué medida éstos son útiles para comprender los modos de actuación de los mismos y la manera en que inciden en la productividad del conflicto?

En este capítulo voy a concentrar la reflexión en los estilos de actuación de estos jueces. No obstante, no podré aquí, referirme a cómo éstos intermedian en la productividad del conflicto, porque para ello, es necesario dar un paso previo, es decir, conocer esos efectos, lo que haré en el capítulo 7. Por ello, esta pregunta sobre el papel de los jueces a partir de sus estilos judiciales, será abordada en el capítulo final (8).

Para describir y analizar los estilos de actuación de los jueces, realicé una revisión bibliográfica sobre tipología de jueces y activismo judicial. De esta revisión concluí que los mismos no resultaban apropiados para la caracterización de los modos de actuación de los jueces bajo estudio, ni para entender el papel que desempeñan en la productividad del conflicto. Esto está dado por dos aspectos: las características específicas del juez y las características específicas del conflicto. En el caso, la atención está puesta en jueces de ejecución de una sentencia estructural sobre un conflicto urbano y ambiental. Esto lleva a considerar varios aspectos, entre ellos, la magnitud de la sentencia que se está ejecutando con distintos actores involucrados y una multiplicidad de acciones durante una extensión de tiempo cuya finalización es incierta. Asimismo, no hay experiencias nacionales que ofrezcan una referencia sobre cómo debe actuar un juez ambiental de ejecución. También, debe considerarse que se trata de un conflicto territorializado, que plantea ciertas preguntas sobre la vinculación del juez con el territorio donde se desarrolla el mismo.

Sin embargo, de esta revisión de literatura si pude detectar algunos conceptos útiles vinculados a la caracterización de remedios judiciales (Tushnet, 2008, Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010) como también a criterios para evaluar el impacto de los jueces (Puga, 2012).

Por otro lado, a partir del trabajo empírico fue posible identificar algunas características de los jueces bajo estudio, que me plantearon preguntas más generales y me impulsaron a pensar en criterios para una caracterización más apropiada y específica. Este trabajo se focalizó en el análisis documental de expedientes judiciales, y en algunas entrevistas y consultas realizadas a actores claves. Estas fueron realizadas a actores que trabajan en distintos sectores y organismos vinculados a la causa en temas relacionados con villas y asentamientos y limpieza de márgenes (pues los efectos que se analizan están en relación a estos temas). En particular, para responder a esta pregunta, consideré relevante consultar a equipos técnicos y funcionarios de distintas áreas de ACUMAR, en tanto, como principal organismo responsable de la implementación del PISA y de

articulación y coordinación de competencias de otros organismos, esta entidad participa de todas las instancias en las que hace parte el Juez de Ejecución. Asimismo, también fue relevante contar con las apreciaciones de quienes trabajan como defensores públicos de la población afectada, y otros actores de entidades públicas que tienen contacto con los jueces de ejecución.

Así, a partir de esta combinación del resultado del trabajo empírico y algunos conceptos de la literatura jurídica, propongo criterios específicos de caracterización de los estilos de actuación de los jueces de ejecución de sentencia, aplicado a conflictos urbano-ambientales.

Respecto de estos criterios, deben realizarse algunas aclaraciones. En primer lugar, los criterios estudiados de ninguna manera agotan las posibilidades de análisis. De hecho, durante el transcurso de la investigación doctoral se detectaron algunas características de los jueces de ejecución que plantearon preguntas sobre la construcción de criterios más generales aplicables a otros casos, pero que finalmente no fueron seleccionadas como las más relevantes para el análisis del objeto de la tesis doctoral. Esto porque, no permitían ajustarse claramente a los jueces bajo estudio o porque su caracterización no era tan significativa para estudiar las dimensiones de análisis de esta tesis. Sin embargo, plantean preguntas interesantes para la caracterización de estilos judiciales que podrían profundizarse en otras líneas de investigación futuras.

En segundo lugar, debe advertirse que la aplicación de estos criterios no da como resultado un estilo judicial puro y único. No es puro, porque estos estilos presentan matices, y versiones híbridas. Tampoco es posible hablar que un juez siempre va a tener un determinado estilo (estilo único) pues el mismo puede variar durante el tiempo en que transcurre la ejecución de la sentencia (influenciado por un contexto político, social, económico, etc.) o según el contexto o espacio de decisión. Así, los jueces pueden a veces comportarse según determinado estilo y en otras oportunidades asumir otro, no correspondiendo cada tipo a un juez.

Pero quizás la pregunta más relevante sea ¿cuál es el sentido de pensar en estos criterios? La finalidad no es taxonómica, pues no pretendo obtener una clasificación de jueces, ni de estilos judiciales. Lo que pretendo es caracterizar los modos de actuación de los jueces que representan una práctica emergente de activismo judicial.

De esta manera, propongo los criterios específicos que presento seguidamente y que, de alguna manera, me permiten explicar mejor los estilos de actuación de los jueces bajo estudio y describir el papel que desempeñan en la productividad jurídica y territorial del conflicto:

- *Las modalidades de definición de los mandatos judiciales:* comprende las formas en cómo se definen (quienes y cómo) las obligaciones de los mandatos judiciales, los plazos de cumplimiento y las sanciones por su incumplimiento.
- *Nivel de resignificación de las figuras jurídicas y de los procedimientos:* Comprende dos aspectos de análisis sobre la actuación del juez a) si desarrolla nuevas interpretaciones

inusuales apartándose de la interpretación doctrinaria y jurisprudencial o si continúa en la misma línea interpretativa y/o b) si incorpora o no nuevas reglas en el proceso judicial o administrativo, implementa o las avala.

- *El modo como el juez se relaciona con el territorio*: comprende el significado que puede atribuírsele a la práctica judicial de salir o visitar el territorio, los espacios donde se expresan las decisiones judiciales, y el soporte jurídico e institucional que tiene el Juez para desarrollar una práctica judicial en temas territoriales

## 2.1. Las modalidades de definición de los mandatos judiciales

Considero relevante estudiar las modalidades como se definen de los mandatos judiciales. Es decir, quiénes participan en tal definición, qué tipos de obligaciones contienen, cómo son definidos sus plazos de cumplimiento y las sanciones por su incumplimiento, si las hay.

Entiendo que las formas en cómo se definen esos mandatos judiciales son representativas de determinados estilos de actuación judicial y en particular, permiten reflexionar las formas cómo el juez se relaciona con otros actores y, particularmente advertir si se tratan de relaciones de jerarquía o de igualdad basadas (en distinto grado) en el poder o en la validez de sus mandatos.

Para construir este criterio, los trabajos de Puga (2012)<sup>122</sup> y Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010) en base a Tushnet (2008)<sup>123</sup> resultaron valiosos. Si bien los mismos, se refieren a la evaluación del impacto de los fallos, aportan nociones relacionadas con las tipologías de mandatos judiciales.

---

<sup>122</sup> En particular Puga (2012) distingue tres criterios para evaluar la función cognitiva reguladora del mandato judicial: a) Qué y cómo hacerlo: el mandato judicial es una regulación completa y detallada, es decir dice qué y cómo hacerlo. Los jueces deciden en detalle cómo debe ser la nueva política pública o la nueva institución. b) Qué hacer de alguna manera: el mandato judicial contiene un marco genérico acerca de qué debe hacerse o hacia dónde debe irse. Los jueces ordenan que la transformación se lleve adelante sin especificar cómo o bien especificando algunos principios marco del procedimiento de diseño e implementación institucional o política requerida. c) Quién debe decidir qué y cómo: el mandato judicial indica quiénes son los que deben decidir. Los jueces establecen quienes son los que deben decidir cómo transformar.

<sup>123</sup> Otra de las nociones que me permitieron reflexionar sobre este punto es la tipología más frecuente de mandatos o remedios judiciales de Tushnet (2008), quien distingue remedios fuertes (de resultado, detallados y con plazos y sanciones) y los remedios débiles (de medio, amplios y sin plazos y sanciones). Para Rodríguez Garavito, y Rodríguez Franco (2010) “uno de los rasgos del activismo judicial dialógico, es que tienden a dictar órdenes más abiertas que el activismo clásico” (p.55). Afirman los autores que “las sentencias de la jurisprudencia dialógica tienden a abrir un proceso de seguimiento que alienta la discusión de alternativas de políticas públicas para solucionar el problema estructural detectado en el fallo. Los detalles de las políticas, por tanto, tienden a surgir en el transcurso del proceso de seguimiento, no en la sentencia misma. Con frecuencia, además, las órdenes de los fallos no implican obligaciones de resultado muy precisas, sino el deber de las autoridades públicas de diseñar e implementar políticas que avancen en la protección de los derechos vulnerados” (2010, p. 55).

Así propongo como criterio para caracterizar a los estilos de actuación de los jueces *las modalidades de definición de los mandatos judiciales*. En sus versiones extremas, podría hablarse de dos tipologías.

Por un lado, *un juez que actúa de manera más abierta para la definición de sus mandatos*<sup>124</sup>. Los sujetos obligados y modos de cumplimiento de los mandatos son definidos en relaciones de igualdad entre el juez y los actores involucrados a partir de la identificación de las funciones de los actores (y sus competencias) y de la (re)definición de los procedimientos. No hay plazos de cumplimiento impuestos judicialmente, sino cronogramas de trabajo realizados por todos. No se aplican sanciones. El juez actúa en relaciones de igualdad, las que se basan en la validez de sus mandatos construidos por distintos actores.

Por otro lado, *un juez puede actuar de manera más cerrada para la definición de sus mandatos*.<sup>125</sup> El juez define el sujeto y modo de cumplimiento de los mandatos: dice específicamente quién debe cumplir y cómo debe cumplirse el mandato de manera detallada, con plazos y sanciones. El juez actúa en relaciones de jerarquía que se basa en relaciones de poder, sin dar intervención a otros sujetos en la definición del contenido de los mandatos.

En la práctica judicial, pueden observarse distintos grados y matices de modalidades de actuación considerando estos criterios.

En el caso particular bajo estudio, el Juez Armella, actúa como un juez más cerrado en la definición de sus mandatos, mientras que el Juez Rodríguez tiene un estilo más abierto. Sin embargo, estos modos de actuación presentan algunos matices.

Considerando los aspectos indicados para la definición de este criterio, realizo las siguientes apreciaciones.

En relación *al tipo de obligaciones que los jueces imponen*, Armella se ha caracterizado por ser más detallado en la descripción de las mismas, indicando con precisión quién debe cumplirla, y lo que espera como resultado. Se trata de obligaciones de resultado<sup>126</sup> (en términos jurídicos), lo que el mismo afirmó en una entrevista: “yo quiero un resultado” (CIJ, 2010). También la manera en cómo se definen estos mandatos muestran cómo el Juez se relaciona con otros actores.

Del análisis documental de las resoluciones judiciales de los expedientes referidos a villas y asentamientos, como al proyecto sobre las márgenes del río, surge con claridad, este aspecto. Con

---

<sup>124</sup> Los jueces más abiertos suelen establecer remedios más débiles en el sentido de Tushnet (de medio, amplios y sin plazos ni sanciones).

<sup>125</sup> Los jueces más cerrados suelen establecer remedios más fuertes en el sentido de Tushnet (de resultado, detallados y con plazos y sanciones).

<sup>126</sup> Las obligaciones de resultado son aquellas en la que se detalla lo que se pretende, sin detallar cómo alcanzarlo, y las obligaciones de medio, son aquellas que se establece el cómo, aunque no se garantice el resultado.

sus resoluciones judiciales indica precisamente qué funcionarios (con nombre y apellido y cargos) deben cumplir sus mandatos. Considerando el alto grado de detalle de las resoluciones de Armella (acompañado también de su fundamentación), las mismas son extensas (15 o 20 páginas), aunque eso no signifique que la fundamentación sea sólida (FMPDC1, entrevista, 2018). Las resoluciones del Juez Rodríguez, en general, son cortas y no llegan a alcanzar una página (salvo algunas excepciones).

El mayor nivel de detalle de las decisiones del Juez de Quilmes puede observarse en la definición de las pautas básicas del proyecto integrador sobre las riberas del Riachuelo, al que me referí en el capítulo 4. En este punto Armella muestra incluso su deseo de ser un “juez urbanista y paisajista”. Descarta especies de árboles y da especificaciones sobre mobiliario urbano. Esta precisión de los mandatos se observa también en las recorridas del camino de sirga donde a viva voz emite mandatos. “Aquí quiero una rotonda” dice Armella en una recorrida, según un técnico de ACUMAR (TAOT8, entrevista, 2019). “Las órdenes de Armella son detalladas...no deja nada al libre albedrío” (FAJ1, entrevista, 2016). “Armella tomaba decisiones fuertes, como la suspensión de la navegabilidad; una orden fuerte con un impacto enorme, decisión que no tomaría Rodríguez” (FMPDC1, entrevista, 2018).

Tanto en lo que corresponde a la definición de estas pautas del Proyecto Integrador como en la suspensión de la navegabilidad, se observa cómo el Juez Armella se relaciona con los actores. Se trata de una relación jerárquica no basada en la validez de los mandatos. El juez no discute o no construye estos mandatos judiciales en base a discusiones previas con los actores involucrados. Esto trae algunas tensiones a la hora de implementarlos. Por ejemplo, el Juez pide especies arbóreas autóctonas para plantar en el marco del Proyecto de Parquización y Forestación (que se integra al Proyecto Integrador del Camino de sirga), lo que técnicamente no es posible<sup>127</sup>. Lo mismo puede advertirse con respecto a la suspensión de la navegabilidad en el Riachuelo. El juez declara esta suspensión por resolución judicial sin previa consulta a las entidades competentes de vías navegables, que luego deben emitir una normativa posterior que legitime esta decisión judicial<sup>128</sup>. Esto también se observa en otros temas, como cuando solicita a la ACUMAR la aprobación de una Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio con una legislación integradora (Res.28-12-2010), a lo que ACUMAR contesta que jurídicamente esto no es posible, en base a un análisis competencial<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> Del trabajo de articulación que desde ACUMAR se impulsó para responder a este mandato, los especialistas en la temática explican que esto no es posible y que depende de otras variables como por ejemplo la disponibilidad de los viveros y la aceptación de esto por las entidades territoriales competentes (nota de campo, 2012).

<sup>128</sup> Este aspecto se explicó en el capítulo previo.

<sup>129</sup> Sobre este tema, se puede ver la Propuesta Operativa para la presentación del Plan Integral de Ordenamiento Ambiental Territorial elaborada por la Coordinación de Ordenamiento Territorial de la ACUMAR y presentada al Juzgado el 1 de junio de 2011.

En materia de villas y asentamientos, el Juez de Quilmes también realiza exigencias detalladas que muestran esta relación jerárquica basada en el poder, más que en la validez de los mandatos. Un ejemplo de ello, es cuando éste exige realizar trabajos de concientización y sensibilización sobre la población afectada a la relocalización desde el camino de sirga. La descripción del vértice social y legal de estos trabajos exigidos, muestran que son trabajos de adoctrinamiento o instrucción. La visión del habitante ribereño no es relevante, y está invisibilizada. Para el Juez Armella, la relocalización trae indefectiblemente beneficios sobre los que hay que concientizar a los afectados.

Un entrevistado (FMPDC1, 2018) al referirse a esta decisión judicial del Juez de Quilmes, expresa que la misma es muy gráfica de que el Juez no quiere tener ningún tipo de diálogo con los actores sociales.

“Hay un vértice legal...El juez dice: ustedes tienen que ir a hablarle a ellos y explicarles ...porque ellos no saben (en una visión muy tutelar de la justicia), que lo que yo digo es obligatorio.... Y hay un vértice social: los tienen que convencer que lo que yo digo es lo mejor para ellos. Esto lo estoy exagerando, pero es muy gráfico del abordaje del conflicto y del territorio que tenía la justicia en aquel momento”.

En materia de las obras relacionadas al Convenio Marco de Villas y Asentamientos Precarios, una profesional de ACUMAR (TAOT2, entrevista, 2019) explica: “Juez Armella funcionó como “un comitente de obra, ya que planteó las necesidades y las acciones”; “las resoluciones de su juzgado, a las que le insuflaba presión, constituyeron el programa de acción”.

El Juez de Morón, generalmente emite resoluciones que no son detalladas en relación al contenido de las obligaciones, ni en sus destinatarios<sup>130</sup>. En relación al proyecto sobre las márgenes del Riachuelo pide “informes” de actualización del mismo, y en particular “informes sobre el estado de liberación” de predios específicos. Lo mismo ocurre en las resoluciones de villas y asentamientos precarios. Esto puede deberse a dos factores. Por un lado, en lo que corresponde al Proyecto Integrador, el Juez de Quilmes ya había fijado detalladas pautas, sobre las que el nuevo Juez no pretende agregar o cambiar nada. En materia de villas y asentamientos precarios, se observa una mayor conflictividad, también vinculada a los escasos avances en la ejecución del Convenio Marco. Allí, los mandatos impuestos por el Juez Rodríguez, son el resultado de un proceso de discusión de criterios técnicos y de identificación de responsabilidades en las audiencias realizadas en el Juzgado, tal como lo expresaron distintos entrevistados. “Las audiencias funcionan como mesas de trabajos técnicas, donde se discuten criterios técnicos y acuden actores de distintos organismos” explica un ex funcionario nacional (FNV1, entrevista, 2018). Las audiencias judiciales de Rodríguez son como “una charla de café” donde no se puede observar una relación de jerarquía entre el juez y los otros actores (TMPDN2, entrevista, 2020).

---

<sup>130</sup> A diferencia del Juez de Quilmes, las resoluciones de este juez no están dirigidas a funcionarios con nombre y apellido y cargo específico, sino a organismos.

“Rodríguez no te dice nunca cómo hacerlo, sino que nos pregunta cómo a nosotros y escucha nuestras explicaciones” (TAOT3, entrevista, 2019). “Rodríguez tiene una lógica absolutamente de consenso. Le gusta el consenso, le gusta charlar” (FMPTC1, entrevista, 2018). Desde ACUMAR, un profesional que trabaja en villas y asentamientos explica “Rodríguez, actúa de otra manera, se esfuerza por encaminar las obras, pero los logros son escasos” (TAOT2, entrevista, 2019).

Según un ex funcionario de ACUMAR “Rodríguez es un juez que quiere le menor intervención judicial posible, Y no es ilógica la postura...te dice “estas cuestiones son de índole administrativo”... ¿Pero qué pasa? Si vos dejás a un municipio, a la ACUMAR, a un ministerio a que solucionen el tema, se dilata se estira” (FAJ1, entrevista, 2016).

Un entrevistado explica que hay un gran cambio de estilo judicial: “Armella quería mostrar autoridad y Rodríguez quiere mostrar que puede gestionar el caso sin tener quilombos, como un gestor de conflictos” (FMPTC1, entrevista, 2018).

Para entender el tipo de obligaciones que impone el Juez de Morón, hay una resolución muy reveladora, emitida por él en la causa, aunque no en el tema en el que se centra esta tesis, sino en materia de movimientos de suelos (canteras y tosqueras). Sin embargo, es útil para detectar ciertas concepciones del papel del juez en la causa vinculada a este criterio analizado. Al respecto dice el Juzgado, basado en jurisprudencia de la Corte Suprema y en doctrina jurídica sobre democracia, límites de la función judicial y deferencia judicial, que los jueces no pueden señalar medidas puntuales, procedimientos, sino criterios generales.<sup>131</sup>

Los aspectos sobre *plazos de cumplimiento y las sanciones* pueden ser analizados de manera relacionadas en el caso bajo estudio.

Del análisis documental de las decisiones judiciales del Juez de Quilmes (en sus puntos resolutorios), puede observarse los plazos de cumplimiento, como las sanciones previstas. El primer juez, generalmente impone un plazo preciso que lo califica como “plazo exiguo”, “inexorable” “perentorio” “improrrogable” o habla de la realización de las medidas en “fecha que no podrá ir más allá de ...”. Asimismo, indica quiénes son los obligados con nombre y apellido y área y organismo al que pertenecen. No sólo las obligaciones están dirigidas a los funcionarios de

---

<sup>131</sup> “(...) en principio no es función de esta magistratura señalar las medidas puntuales que deberán llevar a cabo los poderes públicos en el ejercicio de las potestades que les son propias, que surgirán de los consensos y decisiones de los órganos con mayor legitimidad democrática (...) esta resolución importa una intromisión mínima imprescindible en la órbita del poder público, puesto que sólo fija criterios generales a los que el organismo deberá adecuar su tarea, sin afectar de ningún modo el ámbito de decisión exclusiva, ello de acuerdo con lo dispuesto por el Máximo Tribunal, en cuanto sostuvo que “el obligado al cumplimiento deberá perseguir los resultados y cumplir los mandatos descriptos en los objetivos que se enuncian en la presente, quedando dentro de sus facultades la determinación de los procedimientos para llevarlos a cabo” . Resolución 10-09-2019, EXP-JUD: 52000017/2013/3 “ACUMAR c/ ORDENAMIENTO TERRITORIAL”.

mayor jerarquía de las entidades, sino a directores, coordinadores de áreas específicas, a quienes también menciona.

Al respecto de los tiempos, el Magistrado dijo en una entrevista (CIJ, 2010):

“Uno tiene que ser lo suficientemente flexible para que las cosas se hagan. Yo quiero un resultado. No me interesa que me mientan en cosas que no se pueden hacer o en forzar tiempos que son imposibles y que las cosas no se hagan. Todo lo que no es flexible se rompe. Por eso, el manejo de los tiempos es uno de los grandes desafíos del Juzgado” .

Para la aplicación de las multas en casos específicos, Armella emitió una resolución específica (31-8-2010, en expte. E/S). Ésta contiene toda una argumentación detallada (principalmente en considerandos 14 a 17) de por qué el Juez debe aplicar la multa ante un incumplimiento de los mandatos judiciales, más allá de que está facultado para ello por la CJSN (08-07-08 y 10-08-10). Uno de los argumentos está asociado a un cambio en el modo de actuación del Juez en la causa. Armella deja sentado que si bien hasta el momento “ha sido más que contemplativo y comprometido con el accionar de las autoridades en aras de fortalecer, apoyar y confiar en el proyecto desarrollado, habiendo tomado el rol pro activo que exige nuestra legislación ambiental y el espíritu del fallo en ejecución; de ahora en más éste Magistrado no soportará más demoras ni reticencias injustificadas en las acciones que deban cumplir de manera efectiva, adecuada y acabada la Autoridad obligada y los funcionarios involucrados en cada una de ellas, conforme los mandatos específicos y determinados que les vienen dados”. Otro argumento es la particularidad de la finalidad de la aplicación de la multa en este proceso ambiental como “mecanismos coactivos para vencer la resistencia del incumplidor”. Asimismo, el juez concibe que los incumplimientos de los funcionarios están asociados a una irresponsabilidad objetiva y subjetiva, es decir, al incumplimiento de los deberes que vincula a la función pública (responsabilidad objetiva) que debe realizarse con “con prudencia, probidad, idoneidad y, fundamentalmente, responsabilidad.”, y a un “obrar desaprensivo y carácter de compromiso” por parte de los funcionarios (responsabilidad subjetiva).

En una entrevista al Juez Armella publicada por el Centro de Información Judicial (2010), el magistrado habla de las multas<sup>132</sup>, aplicadas a ACUMAR:

“...Esto habla de la gran madurez institucional de la ACUMAR y del gran nivel de acatamiento que hubo del fallo y de la prudencia de cómo hacer las cosas. Fíjese que se multó y se pagó e institucionalmente no hubo ningún problema, ni renuncia, ni escándalo...renuencia. Ese creo que fue el gran desafío que hemos pasado y lo hemos

---

<sup>132</sup> En el material audiovisual referido no puede escucharse la pregunta que el entrevistador hace al Magistrado; sino la respuesta. Puede deducirse que se refiere a alguna multa previa que la ACUMAR pagó luego de que el Magistrado la impusiera.

pasado bien. Eso implica que si no se cumple se multa. Se corrige el rumbo y las cosas marchan.

Hubo también mucha prudencia del poder judicial sin que trascienda...sin buscar una espectacularidad que no es la justa.

Y esto también tiene mucho que ver con la fortaleza del magistrado...de soportar los embates que se diga no se está haciendo nada y no salir espasmódicamente a multar o a buscar un efecto mediático...que no es el que se busca... lo que se busca es cumplir con la gran responsabilidad y con el objetivo final que es el saneamiento... (CIJ, 2010)

Los obligados deben “cumplirlo bajo apercibimiento de soportar con sus propios patrimonios el pago de una multa diaria por cada día de incumplimiento”. En algunas resoluciones el juez precisa pautas para la aplicación de las multas<sup>133</sup>, o directamente establece un monto diario<sup>134</sup>. Estas multas están dirigidas principalmente a los principales responsables de los gobiernos<sup>135</sup>. Las mismas están previstas por incumplimientos de los cronogramas de relocalización de la población sobre las márgenes y por incumplimiento de los plazos de “liberación” del camino de sirga<sup>136</sup>. Uno de los primeros plazos que impone el Juez de Quilmes en relación a la “liberación del camino de sirga” es de 100 días, plazo en el que deben “erradicarse total y definitivamente todas las viviendas precarias y/o construcciones y/o materiales (chapas, maderas y demás) que se encuentren sobre el talud del río o zona de restricción establecida como “camino de sirga”<sup>137</sup>. En caso de incumplimiento prevé una sanción para los funcionarios.

Este aspecto es uno de los más señalados por los entrevistados como característicos del estilo judicial de Armella. “Hay que cumplir sus órdenes o si no te sanciona” (TAOT2, entrevista, 2019); “su herramienta más poderosa es la amenaza de multa” (FNV1, entrevista, 2018). También los actores asocian a la amenaza de multa al temor que el juez genera, a su carácter autoritario (TAOT4, entrevista, 2019) y “rígido” (TAOT1, entrevista, 2019).

En ese sentido, explica un entrevistado del sector judicial que “Armella con su penal inquisitorio, tenía muy claro la finalidad del caso Mendoza...que tenía que avanzar ...tenía clarísimo hacia dónde quería ir... y lo que nos enseñaron: no hay norma sin sanción. Él decía: Yo saco lo que se llama

<sup>133</sup> En Res. L/M, 8-9-2010 y 27-04-11, 31-10-2011 dice que la aplicación de las multas se adecuará en conformidad con la gravedad del incumplimiento.

<sup>134</sup> En resolución del expte E/S de fecha 31-8-2010 aplica un monto diario de 1000 pesos diarios al presidente de ACUMAR hasta el cumplimiento efectivo de las obligaciones.

<sup>135</sup> Ej. Res. 03-02-2011 VyA.

<sup>136</sup> Por ejemplo, en un caso concreto de liberación del predio C.I.C.S.A el Juez de Quilmes prevé una multa diaria de 500 pesos para el Jefe de Gobierno Porteño, si no toma todas las medidas necesarias para liberar un espacio de 20x20 que la empresa no lo realizó por temor a la intrusión del mismo (Res. 22-2-2011 Expte L/M).

<sup>137</sup> Res. 13-12-2010 en Expte Ejecución de Sentencia en base Inspección Ocular de fecha 03-12-2010 en CMR desde Viejo Puente Pueyrredón, rodeando el Riachuelo por la Cuenca Baja.

...históricamente una norma especial. Genero esto. Es una manda judicial. Si no me cumplís la manda, yo te impongo la multa” (FMPTC1, entrevista, 2018).

El cumplimiento de los plazos en materia de “liberaciones del camino de sirga” tienen su impacto crítico cuando esos “obstáculos” son personas y más aún cuando estas personas estaban “seltas” en la sirga, porque no pertenecen a ningún barrio del Convenio Marco de Villas y Asentamientos Precarios. Es uno de los puntos más criticados por diversos actores, sobre todo los defensores públicos, y donde más se marca la violación de derechos humanos.

Un entrevistado recordando este episodio dice “Acá los desalojos se hacen. Esto de los sueltitos. Yo te saco, no importa dónde vas...Es decir, tenía la impronta esta, por ahí, sin cumplir garantías. Pero...tenía diálogo...Yo creo que hasta tenía un desconocimiento de los estándares de derecho humanitario...” (FMPTC1, entrevista, 2018).

El modo de actuación del Juez de Morón en relación a los plazos y sanciones es muy diferente al estilo del Juez de Quilmes. No es que no existan plazos en esta segunda etapa de ejecución de la Causa, sino que lo que varía es esencialmente cómo son definidos. Podrían distinguirse dos tipos de plazos judiciales. Los plazos relativos a dar una respuesta al Juzgado, son detallados por el Juez. Estos plazos se relacionan más con medidas de monitoreo y evaluación. En el caso del Proyecto Integrador del Camino de sirga, ACUMAR debe informar bimestralmente sobre los avances del mismo. Los plazos referidos al cumplimiento de obligaciones de ejecución de obras, “no son impuestos por el Juez, sino que son definidos entre todos de acuerdo a un cronograma factible” (FNV1, entrevista, 2018). “El Juez nos preguntó primero quién debía hacerlo, y cómo ...y luego nos preguntó en cuánto tiempo” (TAOT8, entrevista, 2019) recuerda un profesional de ACUMAR que asistió a una audiencia judicial. Una entrevistada me dice que los plazos, si bien existen, son muy amplios o no se cumplen (TMPDN2, entrevista, 2020).

Como consecuencia de esto, es posible entender la ausencia de las multas en este período, pues el esfuerzo está puesto en definir con los actores responsables los plazos de cumplimiento de acuerdo a cronogramas establecidos entre ellos

Es interesante notar, que varios entrevistados asocian alguna de estas características vinculadas con las modalidades de definición de los mandatos judiciales con la efectividad de los mismos, principalmente considerando la existencia de multas<sup>138</sup> y el detalle de los destinatarios de las obligaciones y la precisión de las obligaciones. Destacan que con el Juez de Quilmes se logró liberar más rápidamente el camino de sirga (FAJ1, 2016) o se lograron más viviendas (entrevistas a TAOT1, 2019; TAOT2, 2019 y FNV1, 2018). Con el Juez de Morón se lograron menos

---

<sup>138</sup> Sobre este aspecto hablan de un juez rígido o con mano dura (Juez de Quilmes) o blando (Juez de Morón), según entrevistas (TAOT1, 2019 y TMPDN2, 2019)

viviendas, pero de mayor calidad (entrevistas a FNV1, 2018; TAOT1, 2019), y se dilató más la consolidación del camino de sirga (TAOT6, entrevista, 2019).

## **2.2. Nivel de resignificación de figuras jurídicas y procedimientos**

Otro criterio que permite caracterizar los estilos de actuación de los jueces es el nivel de resignificación de las figuras jurídicas y de los procedimientos. Este criterio describe dos aspectos: a) si el juez desarrolla nuevas interpretaciones inusuales apartándose de la interpretación doctrinaria y jurisprudencial o si continúa en la misma línea interpretativa y/o b) si incorpora o no nuevas reglas en el proceso judicial o administrativo, implementa o las avala.

En relación a las figuras jurídicas, el mayor nivel de resignificación puede identificarse en tanto el juez desarrolla nuevas interpretaciones, diferentes a aquellas mayoritarias en la jurisprudencia o en la doctrina; mientras que un menor nivel de resignificación puede observarse en tanto continúa con las interpretaciones usuales, consolidándolas. En relación a los procedimientos, el mayor nivel de resignificación de estos, supone incorporar modificaciones en los mismos o crear nuevas reglas procedimentales; mientras que un menor nivel es cuando esto no ocurre.

Sobre este criterio es válido hacer tres advertencias. La primera es que no es posible definir por completo a los jueces como resignificadores o no resignificadores de figuras y procedimientos. Lo que sí es posible, es detectar instancias en donde los jueces se enfrentan ante situaciones particulares que exponen un estilo resignificador o no de esas figuras o prácticas jurídicas. Pero, también, más allá de estas situaciones concretas, deben considerarse escenarios temporales más amplios del conflicto. No es lo mismo un juez que se encuentra en una instancia inicial del mismo, que otro juez que actúa en etapas posteriores, en caso que haya alternancia. La segunda advertencia es que la posibilidad de resignificar una figura o un procedimiento puede estar influenciada por distintos factores, como, por ejemplo, la ambigüedad del derecho, o por la ausencia de reglas jurídicas o por la incertidumbre en la aplicación de las mismas. La tercera advertencia es que los jueces no son los únicos resignificadores de figuras y de procedimientos. De hecho, muchas resignificaciones realizadas por los jueces pueden provenir de propuestas de otros actores, que son validadas por el Juez u otras veces, simplemente estos procesos de resignificación quedan en manos de los otros actores en las prácticas jurídicas que realizan. En este caso estamos ante lo que Lascoumes (1990) llama reglas secundarias de aplicación, definidas como las “los principios prácticos desarrollados por los agentes públicos para garantizar la movilización y adaptación de las reglas estatales a los hechos sociales que le corresponden gestionar/administrar” (p.62)<sup>139</sup>. Para

---

<sup>139</sup> La traducción libre “Nos les définirons comme les principes pratiques développés par les agents publics pour assurer la mobilisation et l’adaptation des règles étatiques aux faits sociaux qu’il leur appartient de gérer”.

Lascoumes (1990), estas normas son normas de decisión, que conciernen a los decisores administrativos, no a los jueces<sup>140</sup>.

En base a este criterio, ¿cómo se puede comprender los modos de actuación de los jueces del conflicto bajo estudio? En general podría decirse que, en los aspectos del conflicto estudiado, el Juez de Quilmes ha actuado con un estilo más resignificador que el Juez de Morón.

Desde una consideración temporal del conflicto, el Juez de Quilmes, como primer juez de ejecución, no sólo estrena este papel en la Causa, sino en un conflicto de esta tipología en Argentina. El Juez Armella, no cuenta con otras experiencias nacionales que establezcan algunos parámetros sobre cómo desempeñar ese papel. Este escenario amplía las posibilidades de resignificar las prácticas jurídicas. El Juez de Morón, en cambio, al ser designado en la segunda etapa de ejecución de sentencia, ya cuenta con reglas que han sido determinadas, puestas en prácticas, con procedimientos ya implementados y fundamentalmente con mandatos en ejecución y diversos compromisos asumidos por los actores. Sin embargo, esto no implica que no se enfrente a instancias particulares que expongan la necesidad de resignificar prácticas o figuras jurídicas.

Si puede señalarse un momento crucial que devela el estilo resignificador de Armella, es sin dudas, el momento que tiene que decidir cómo implementar el mandato de la Corte Suprema de “convertir las riberas en un área parquizada” en relación al objeto “limpieza de márgenes”. Allí, el Juez elige una figura jurídica del Código Civil, usada para otros fines y para otros supuestos y la trae al Riachuelo para fines explícitamente ambientales y también urbanos (aunque así no lo explicita en el primer momento). El camino de sirga es utilizado en la Causa, por decisión del Juez, como un instrumento para implementar un proyecto urbano ambiental, como un criterio de relocalización de villas y asentamientos y como una excusa para establecer restricciones en el transporte fluvial y terrestre, aspectos a los que me referí en el capítulo 3.

Distintos entrevistados no dudan en atribuir al Juez de Quilmes la idea de utilizar la figura del camino de sirga con fines distintos al usual: “es una construcción de Armella” (FMPTC1 entrevista, 2018); “la Corte se refiere a un espacio verde y el Juez lo encuadra como camino de sirga, como analogía” (FAJ1, entrevista, 2016); “Armella tomó un instituto jurídico viejo y lo resignificó a partir de una función ambiental. Básicamente es una creación pretoriana porque en ningún lado decía sobre la función ambiental del camino de sirga. Armella le agrega la función ambiental, porque no tiene ningún sustento legal” (FMPDC, entrevista, 2018).

---

<sup>140</sup> Pueden ser de tres categorías (Lascoumes 1990:62 y Lascoumes y Le Gales 2014:108) las normas de interpretación (del marco institucional), las normas de negociación (normas de adaptación a las demandas y contextos locales) y las normas regulatorias de los conflictos (normas de solución de un conflicto en el caso que existan divergencias con los otros aplicadores o destinatarios de las normas).

Al resignificar esta figura, también resignifica los procedimientos para implementarla: los procedimientos de demarcación del camino de sirga, de liberación, los procedimientos de control de esta liberación (mediante recorridas y actas de inspección, por ejemplo), de relocalización y también los procedimientos para establecer ciertas restricciones de transporte. Pero muchos de estos procedimientos son resignificados judicialmente a partir de la intervención de otros actores. Un ejemplo de ello, es la *homologación judicial de los censos de población*. La homologación judicial es un procedimiento que se utiliza para darle validez judicial a un acuerdo entre partes. En la causa, es utilizada como un mecanismo “aprobatorio” de resultados arribados por otros actores en cumplimiento de los mandatos judiciales. En el caso específico, estos resultados son presentados por ACUMAR con el pedido expreso al Juez de “homologación judicial” a fines de “tenerlos por plenamente válidos”.<sup>141</sup> Esta homologación judicial incluye el caso específico del resultado del procedimiento del censo poblacional surgido por ampliación de la sirga en el caso de la villa 21-24, a partir de criterios más amplios que el de 35 metros<sup>142</sup>. Este último caso muestra cómo otros actores resignifican los procedimientos.

Cuando comenzó la segunda etapa de ejecución de la Causa, el Juez Rodríguez mantuvo el *status quo*. En este contexto, las bases del procedimiento y las reglas de interpretación estaban casi definidas. El Juez Rodríguez no cambió los procedimientos que fueron legitimados por el Juez Armella, no levantó la suspensión de la navegabilidad fluvial comercial, no cambió el criterio de relocalización de las personas asentadas sobre la sirga. Respecto del Proyecto Integrador, fiel a su estilo de emitir mandatos amplios y de medios, sólo exigió actualizar el proyecto e informar frecuentemente sobre los avances y sobre cada uno de los legajos (microconflictos).

De las entrevistas realizadas, reconocen que el Juez de Morón no es un juez que introduzca cambios. Sin embargo, sí es permeable a las modificaciones procedimentales propuestas por otros actores.

*“El Juez Rodríguez es abierto a que se cree nuevos procedimientos, pero eso no significa que los cree per se. Muchas veces es, en relación con los actores, que se terminan creando esos procedimientos, no como una idea aislada del juzgado. El Juez Rodríguez no hace nuevos procedimientos, sino que los actores se los proponen y él los acepta”.* (TMPDN2, entrevista, 2020).

Se podrían citar tres ejemplos de resignificación de procedimientos por parte del Juez de Morón, en donde la resignificación supone la aceptación de nuevas reglas propuestas por otros actores. El primero es el Protocolo de abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de villas y asentamientos precarios, que es un conjunto de normas administrativas elaboradas por ACUMAR (mediante Resolución N°420/2017), en base a un trabajo que involucró distintos actores. Si bien

<sup>141</sup> Por ejemplo, Res. 1 de febrero de 2011, cons. 3, en expte VyA.

<sup>142</sup> Esto fue analizado en el capítulo 4.

es cierto que este Protocolo tenía como antecedentes exigencias judiciales de ambos juzgados, el contenido del Protocolo se basa en distintas fuentes e incluye creación normativa específicamente adaptada a los procesos de la Cuenca, que el Juez termina aceptando sin una manifestación formal<sup>143</sup>. El segundo ejemplo, es la aplicación del camino de sirga en un arroyo de Esteban Echeverría, mencionado como ejemplo en base a una entrevista (TMPDN2,2020). Es un caso en donde los actores proponen ciertos procedimientos para la aplicación de la figura camino de sirga en un arroyo<sup>144</sup>, la realización del censo poblacional con vistas a la relocalización de los mismos (TM1, entrevista, 2020). Sin embargo, debe hacerse notar, la atipicidad de este caso, pues ACUMAR no ha impulsado ninguna liberación de camino de sirga en los arroyos y tampoco, ésta surge de la interpretación jurídica mayoritaria respecto del camino de sirga (que trataré en próximo capítulo). En ese sentido podría haber una resignificación por parte del Juzgado de un procedimiento que es aplicado a nuevos supuestos, por la aceptación de una propuesta hecha por otros actores. El tercer ejemplo, podría ser la reducción del camino de sirga a la nueva extensión de 15 metros del CCyC, en la manzana 28 bis de la villa 21-24 para dejar fuera de la demolición a un conjunto de viviendas hechas por el gobierno de CABA antes de la causa judicial (destinadas a relocalizar a unas familias luego de la destrucción de sus viviendas por causa de un incendio). Esta resignificación es facilitada por tratarse de una zona no liberada en el momento de la sanción del nuevo CCyC, situación diferente a la que se expuso el Juez ante los pedidos de flexibilización del camino de sirga en el barrio San Francisco de Asís de Lanús, sobre los que el Juez se negó rotundamente.

En todos los casos mencionados, son los actores los que proponen nuevas reglas aplicadas a los procedimientos, que son aceptadas por el Juez de Rodríguez. Es de hacer notar, que esa aceptación generalmente no es manifestada por una instancia formal judicial (a diferencia, por ejemplo, de la homologación judicial de los censos hechas por el Juez Armella). Salvo en un caso que excede a nuestro análisis y al período bajo estudio, se ha advertido un caso de resignificación de procedimientos de forma explícita instada por parte del Juez de Morón<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> El Juez participó de la Audiencia Pública donde se puso en consideración de la ciudadanía el borrador del Protocolo (en el partido de Almirante Brown, en 2017), y con posterioridad no realizó ningún acto en donde pusiera en dudas la vigencia del Protocolo.

<sup>144</sup> Se trata del arroyo Ortega y de los asentamientos “La Morita” y “San Ignacio” que se encuentran en ambas riberas del mismo en el partido de Esteban Echeverría.

<sup>145</sup> Se trata del levantamiento de la prohibición de nuevas actividades de movimientos de suelos en la Cuenca (Res. 08-10-2019, expediente Ordenamiento Territorial, Juzgado de Morón). El Juez de Morón toma el argumento de la Corte para marcar el límite de la función judicial y la no intromisión, al levantar la medida cautelar de nuevas explotaciones y extracciones de suelo que había impuesto diez años antes el Juez de Quilmes (28-10-2010). En este caso implicó también un cambio de las reglas establecidas por el Juez Quilmes al levantar la prohibición que regía para toda la cuenca referidas, realizando una importante modificación a las reglas del procedimiento. Esto muestra cómo las características de un juez pueden variar en las temáticas y en el tiempo. Y más allá del caso específico, el juez en dicho caso hace referencia justamente a esa posibilidad de modificar las reglas.

### 2.3. Modo como el juez se relaciona con el territorio

En el marco de un conflicto urbano-ambiental, la forma cómo el Juez se relaciona con el territorio adquiere una singular relevancia. Considero que tres aspectos pueden contribuir a reflexionar sobre esta relación.

El primero es ahondar en el *significado que puede atribuírsele a la práctica judicial de “salir o visitar el territorio”*. Por un lado, puede significar que el juez quiere conocer mejor sobre los temas que debe decidir evaluando directamente los problemas, sin intermediarios. También puede significar que quiere relacionarse con los actores fuera del despacho judicial, o simplemente, puede realizarlo como forma de exhibir y desplegar su poder. Por el contrario, podría pensarse que un juez que se queda en el despacho judicial lo hace porque es su espacio de confort y no quiere exponerse a determinadas situaciones fuera de ese espacio. No salir al territorio, también podría estar basado en que no es necesario porque la documentación disponible, las audiencias en el juzgado, y/o el trabajo de otros actores judiciales, le proporcionan todos los elementos necesarios para tomar las decisiones.

El Juez de Quilmes se ha caracterizado por salir constantemente al territorio, y particularmente el territorio más recorrido por él ha sido las márgenes del Riachuelo. Esto puede observarse a partir de ciertas tipologías de resoluciones judiciales que son frecuentemente utilizadas por el Juez de Quilmes. Se trata de las inspecciones oculares. Las inspecciones oculares realizadas por el Juez sobre las márgenes del Riachuelo tienen la finalidad de “constatar” los avances de las acciones relacionadas con los objetivos fijados por la CSJN, en el caso, el objetivo “limpieza de márgenes”. La descripción documental de esas recorridas muestra cómo el Juez recorre ese territorio de la CMR, y al hacerlo “constata” los obstáculos que afectan u ocupan el camino de sirga o la traza ambiental, entre ellos viviendas o construcciones informales, ocupaciones de empresas, y chatarras y buques. El juez no sólo camina por las márgenes, sino también, si así lo dispone, ingresa a algún predio para consultar específicamente. Estas actas sirven como fundamento para luego exigir, en otras resoluciones posteriores, la remoción de obstáculos o liberación del camino de sirga.<sup>146</sup> Aunque, durante las recorridas, el juez, adelanta a viva voz sus exigencias (TAOT8, entrevista, 2019).

Los relatos de los entrevistados hacen eco de estas recorridas que son descriptas como “una caravana” (TAOT8, entrevista, 2019) donde todos siguen al Juez y están pendientes de sus expresiones y movimientos (entrevistas a TAOT8, 2019, TAOT6, 2016). Son momentos de tensión porque la constatación de la presencia de un obstáculo, es seguida por la pregunta al funcionario público de la jurisdicción correspondiente sobre las acciones realizadas. Los

---

<sup>146</sup> Ejemplo, inspección ocular de fecha 03-12-2010 y Resolución Judicial de fecha 13-12-2010 en Expediente E/S.

entrevistados también resaltan que el Juez disfruta de dejar constancia de estas instancias: “Le encanta sacarse fotos con la sirga liberada” (FMPDC1, entrevista, 2018).

Pero el Juez de Quilmes también hace audiencias en su Juzgado con actores que cita detalladamente en resoluciones específicas. Respecto de las mismas, los entrevistados dicen que son audiencias “protocolares y temerarias”, donde se observa una relación jerárquica (FNV1, entrevista 2018). Pero también otros entrevistados reconocen que, en esas audiencias, es posible el diálogo (FMPTC1, entrevista, 2018), y el trabajo técnico (TAOT8, entrevista, 2019). Pero el Juez de Quilmes no recibe a vecinos de las villas y asentamientos en su despacho, o por lo menos, no hay constancia de ello.

En cambio, el Juez de Morón, raramente sale al territorio y todas sus acciones y relatos (hechos por otros actores) están concentrados en el desarrollo de las audiencias realizadas en su despacho. Según los entrevistados y consultados, estas audiencias funcionan como mesas de trabajo técnicas, donde se discuten criterios técnicos y acuden actores de distintos organismos. Son reuniones largas y con muchos participantes. Físicamente el espacio de las audiencias muestra otra relación entre el poder judicial y otros actores. Se trata de reuniones entre distintos actores que se ubican en torno a una larga mesa en las que todos están en pie de igualdad (entrevistas a TAOT5, 2020; TAOT4, 2019; TMPDN2, 2020). El Juez delega el desarrollo de las reuniones a sus secretarios, en quienes confía, y aparece al principio o al final a saludar o cuando hay un tema importante que requiere su presencia (TAOT4, entrevista, 2019).

Muy inusualmente, el Juez de Morón ha recibido a vecinos de las villas y asentamientos precarios en su despacho judicial. Al respecto, un profesional me cuenta que, en varios años de trabajo, sólo tiene presente dos casos en donde un vecino fue al Juzgado:

“Es muy inusual que el vecino vaya al juzgado. Son casos muy específicos. Algunos lograron algo. Recuerdo un caso específico (...) en el que se logró mucho más que de otra manera y fue sólo porque logró llegar a la susceptibilidad de un integrante del juzgado. Está bueno para ella, pero por otro lado es muy desigual. También otro caso, que fue sólo para que le dijeran que no pero luego lo terminó logrando por otras vías” (TMPDN2, entrevista, 2020).

Del análisis documental, se identificó este último caso, a partir del análisis del microconflicto por la resistencia de tres familias del barrio San Francisco de Asís a la liberación de la sirga y a la relocalización. En este caso hubo un grupo familiar que fue al Juzgado, con la propuesta de un canje de posición y de derechos con otra familia, la que no fue aceptada por el Juzgado. Sin embargo, la misma se logró por la intermediación de la Defensoría General de la Nación y la aceptación por el Municipio de Lanús.

El Juez de Morón raramente sale al territorio. No va a las villas y asentamientos precarios, pero sí cuando se inauguran obras donde será relocalizada la población, visitando las viviendas nuevas. “Esto no es inusual, porque es una instancia en que el Juez se relaciona con la empresa y con el municipio” (TMPDN2, entrevista, 2020). Pero los secretarios del Juzgado si han ido a las villas y asentamientos precarios, aunque en contadas ocasiones. “Iban al principio, cuando recién comenzó este juzgado y para decirle a la gente que se tenía que ir. Pero esto cambió luego” (TMPDN2, entrevista, 2020). También de constancias documentales<sup>147</sup> y de las entrevistas, se identificó la presencia de los secretarios del Juzgado en el conflicto por la resistencia de las familias en tres viviendas del Barrio San Francisco de Asís (TMPDN2, entrevista, 2020). La presencia de los secretarios, como también del equipo de abordaje social de la ACUMAR permitió conocer directamente la situación de esas familias que se resistían a la relocalización (TAAB1, entrevista, 2020).

El segundo aspecto está relacionado con los *espacios de expresión de las decisiones judiciales*. Erróneamente podría afirmarse que el juez decide fuera o dentro del despacho. La razón de ello es que las decisiones judiciales no son hechos aislados, sino el resultado de un proceso que involucra distintas instancias. Así, el hecho que el juez manifieste sus decisiones en el territorio o en el despacho no significa que allí las tome. Pero lo que sí es interesante reflexionar es por qué un juez expresa decisiones en estos espacios. ¿Lo realiza porque quiere legitimar sus decisiones como resultado de un conocimiento directo de la problemática? O ¿porque realmente en el territorio encontró datos que las validan?

Respecto a este punto, es difícil asegurar en el caso concreto por qué un juez expresa decisiones en uno u otro espacio. Sin embargo, si es interesante notar, que las inspecciones oculares de Armella ofrecen datos valiosos que el Juez incorpora en sus resoluciones judiciales posteriores. El Juez de Quilmes basa sus decisiones en lo “constatado en el territorio”. Pero, a pesar que en las actas de estas recorridas no quede registrado, el Juez adelanta decisiones en estos espacios, las expresa y los actores saben que serán parte del contenido de una próxima resolución. El territorio funciona como un espacio para validar las decisiones, pero también para legitimar el poder que ejerce. En cambio, el Juez de Morón, no sale al territorio, y sus decisiones se validan en su despacho o en las audiencias judiciales.

El tercer aspecto se vincula con el *soporte jurídico e institucional* que tiene el Juez para desarrollar una práctica judicial en temas territoriales. No sólo interesa conocer si el Juez tiene atribuciones específicas para entender en este tipo de conflictos, sino si institucionalmente puede desarrollarlas. ¿El juez que entiende en los conflictos urbanos-ambientales tiene competencia material y territorial para ello? ¿cuenta con capacidad institucional que le permita desarrollar esta práctica judicial?

---

<sup>147</sup> Legajo específico del conflicto sobre el barrio San Francisco de Asís (FSM52000001/2013/9)

En el caso concreto es interesante indagar si estos aspectos fueron considerados por la CSJN para delegar la ejecución de sentencia a estos jueces. Para ello voy a analizar las sentencias de delegación de competencias de fechas 8-07-2008 y 19-12-2012. En la primera, la Corte elige al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, el Dr. Armella. En la segunda sentencia, un mes y medio posterior del apartamiento del Juez Armella de la Causa (6-11-2012), la Corte delega la ejecución de la causa en dos juzgados: el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón a cargo del doctor Jorge E. Rodríguez y Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12 a cargo del doctor Sergio Torres.

En términos generales puede afirmarse que la Corte explicitó algunos de esos criterios en relación al primer juzgado de ejecución de sentencia, pero no fue tan clara en relación a los dos juzgados de la segunda etapa de ejecución de sentencia. Estos criterios explícitos e implícitos son principalmente cuatro: la competencia material, la competencia territorial, la capacidad institucional y la uniformidad de las decisiones.

El primer criterio es la competencia material, es decir, las atribuciones de un juzgado para entender sobre determinados temas. Tanto el Juez de Quilmes como el Juez de Morón, tienen atribuciones para implementar una sentencia ambiental, y seguir el cumplimiento de un Plan que involucra temas urbanos y ambientales. Esta competencia fue atribuida por la CSJN. Pero en Argentina no hay una justicia ambiental especializada. No obstante, los asuntos en los que entienden los juzgados los pueden preparar más para entender en estos temas. La Corte si bien no habla de competencia material, si afirma que con la delegación se pretende “garantizar la inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional del cumplimiento de la sentencia” (cons.15, sentencia 8-7-2008). Este aspecto justifica la elección de un juzgado de primera instancia que tiene una relación más inmediata con las problemáticas locales, más aún aquellas que tienen que ver con temas territoriales. Asimismo, al tratarse de un juzgado de primera instancia entiende en diversos asuntos (laboral, civil, comercial, penal).

En la segunda etapa de ejecución de sentencia, la Corte designa a dos juzgados federales y penales, sin embargo, no justifica esta elección. ¿Por qué eligió a juzgados penales, una materia tan alejada a las temáticas de la causa? Sobre este aspecto un profesional del sector judicial considera:

“..cuando la Corte Suprema divide la competencia, ...no queda claro cuál es el criterio para hacerlo y no reabsorber y no poder un secretario de la Corte que esté supervisando. Divide la competencia en dos juzgados criminales, federales...no sé por qué...quizás porque si son penales no se les pasan tantas cosas de corrupción ...o quizás son mejores para investigar el uso de fondos públicos. No sé cuáles fueron los criterios, imagino que fueron un conjunto de variables” (FMPDC1, entrevista, 2018).

El segundo criterio es la competencia territorial. Este es un criterio que claramente se respeta pues todos los juzgados ejercen sus atribuciones en parte de la extensión territorial de la Cuenca, pero no en toda<sup>148</sup>. Cuando la Corte designa al primer juez, dice expresamente que elige al Juzgado de Quilmes, pues tiene “competencia en parte del asiento territorial de la cuenca hídrica” (cons. 20, Fallo 8-07-2008), pero la Corte no se refiere a este criterio al elegir a los otros dos Juzgados en la segunda etapa de ejecución de sentencia.

El tercer aspecto es la capacidad institucional de los Juzgados. Aquí hay un dato interesante y es que este criterio fue decisivo para la CSJN para delegar la ejecución de la Causa en Juzgado Federal de Quilmes en tanto “cuenta con recursos humanos” y “su funcionamiento es reciente” (cons. 20, Fallo 8-7-2008). En efecto, este juzgado fue creado por ley 25.519 (14/12/2001). Este criterio no aparece en la segunda delegación de competencias.

Finalmente, hay un último criterio que tiene que ver con la uniformidad de las decisiones. En la primera etapa, al elegir un solo juzgado de ejecución de sentencia (competencia exclusiva), la Corte deja claro que con ello procura “asegurar la uniformidad y consistencia en la interpretación de las cuestiones que se susciten, en vez de librarla a los criterios heterogéneos o contradictorios que podrían resultar de decisiones de distintos jueces de primera instancia” (cons. 21, fallo 8-7-2008). Se trata de una concentración de competencia y de poder. Pero, en una segunda etapa de ejecución de sentencia, la Corte afirma “que los avances logrados traen aparejadas y nuevas complejas problemáticas cuyo apropiado abordaje torna inconveniente que la ejecución del pronunciamiento (...) quede en manos de un solo magistrado”. Por ello, divide la causa entre dos Juzgados, haciendo entre ellos una división material.

Más allá de observar que estos criterios fueron considerados por la Corte (implícita o explícitamente), lo importante es reflexionar sobre la importancia de que la práctica de los jueces de ejecución de sentencia en estos conflictos, tenga soporte en su conocimiento de la temática (competencia material) y el territorio (competencia territorial) como en sus capacidades institucionales.

De alguna manera, el significado de la práctica judicial de quedarse o salir al territorio, de tomar decisiones como consecuencia de estas salidas al territorio, y de tener un soporte jurídico e institucional para entender en conflictos que involucran temas urbanos y ambientales (que son

---

<sup>148</sup> El Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes tiene competencia territorial en Quilmes, Berazategui, Florencio Varela y Avellaneda. El Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2 tiene competencia en: Morón, Moreno, Marcos Paz, San Justo (La matanza), Hurlingham, Ituzaingó. El juzgado  
Fuente: Instituto de Investigaciones de la CSJN.  
[http://old.csjn.gov.ar/dbei/ii/cf/interior/laplata/laplata\\_juzgado\\_quilmes.html](http://old.csjn.gov.ar/dbei/ii/cf/interior/laplata/laplata_juzgado_quilmes.html)  
[http://old.csjn.gov.ar/dbei/ii/cf/interior/sanmartin/sanmartin\\_juzgado\\_moron\\_2.html](http://old.csjn.gov.ar/dbei/ii/cf/interior/sanmartin/sanmartin_juzgado_moron_2.html)

temas territoriales), permiten reflexionar sobre la relación del juez con el territorio, sobre la cercanía o distancia de la práctica judicial este tipo de conflictos.

### 3. Conclusiones

En este capítulo propuse a partir del trabajo empírico y de algunas nociones de la literatura, distintos criterios que permiten caracterizar los estilos de los jueces de ejecución de sentencia en conflictos urbano-ambientales en casos estructurales, y específicamente en el caso bajo estudio. Sin tener una finalidad taxonómica, estos criterios permiten entender una práctica emergente de activismo judicial, presentándose en la práctica de forma matizada, híbrida y cambiante.

Considerando los que mejor permiten ilustrar los estilos de actuación de los jueces de la causa analizados, y que resultan más relevantes para el análisis del objeto de esta tesis, fueron propuestos tres criterios:

- *Las modalidades de definición de los mandatos judiciales*: comprende las formas cómo se definen las obligaciones contenidas en los mandatos judiciales, los sujetos que participan en dicha definición, los plazos de cumplimiento y las sanciones por incumplimiento.
- *Nivel de resignificación de las figuras jurídicas y de los procedimientos*: Comprende dos aspectos de análisis sobre la actuación del juez a) si desarrolla nuevas interpretaciones inusuales apartándose de la interpretación doctrinaria y jurisprudencial o si continúa en la misma línea interpretativa y/o b) si incorpora o no nuevas reglas en el proceso judicial o administrativo, implementa o las avala.
- *El modo como el juez se relaciona con el territorio*: comprende el significado que puede atribuírsele a la práctica judicial de salir o visitar el territorio, los espacios donde se expresan las decisiones judiciales, y el soporte jurídico e institucional que tiene el Juez para desarrollar una práctica judicial en temas territoriales

Aplicados al análisis de los estilos de actuación de los jueces bajo estudio, es posible observar con distintos matices:

- Un estilo judicial más cerrado del Juez de Quilmes en la definición de los mandatos judiciales, imponiendo órdenes más detalladas definidas (en cuanto obligaciones y sujetos obligados) con escasa o poca participación de otros actores, con plazos exigüos y multas por incumplimiento; y un estilo judicial más abierto del Juez de Morón, en tanto la definición de las obligaciones y los plazos de cumplimiento son el resultado de un consenso entre distintos actores en relaciones de igualdad basadas en la validez (dada por la participación de los actores y la discusión sobre las mismas), y sin aplicación de multas por incumplimiento.

- El Juez Armella como un Juez más resignificador de figuras jurídicas y procedimientos, mientras que el Juez Rodríguez sin ser un juez resignificador per se, es permeable a la resignificación realizada por otros actores.
- Una relación más directa y cercana del Juez de Quilmes con el territorio que el Juez de Morón. El juez de Quilmes sale a recorrer el territorio y especialmente, recorre los márgenes del Riachuelo, donde realiza constataciones que le sirven para validar decisiones judiciales posteriores y adelantar algunas de ellas. En cambio, el Juez de Morón, prefiere las audiencias en su despacho como espacio de debate y de validación de sus decisiones judiciales. Esta relación más estrecha o distante con el territorio está mediada, en distinto grado, por el soporte jurídico e institucional de los juzgados, es decir por sus competencias material y territorial para entender en estos conflictos, y con la capacidad institucional que le permiten desempeñar estas prácticas judiciales, aspectos que fueron más claramente considerados por la Corte Suprema para la asignación de competencias del Juzgado de Quilmes.

Pero para relacionar estas características de los modos de actuación de los jueces y establecer su papel en torno a la productividad del conflicto, es necesario avanzar en el estudio del papel de las figuras jurídicas (capítulo 6) y los efectos jurídicos y territoriales específicos que se proponen estudiar (capítulo 7).

## CAPÍTULO 6

### **Las figuras jurídicas: dimensiones de análisis para evaluar su transformación y papel en la productividad del conflicto.**

#### **1. Introducción**

Así como en el capítulo anterior (5) me concentré en la caracterización de determinados jueces de ejecución de sentencia, en este capítulo me aboco a las figuras jurídicas. Lo que pretendo aquí es detenerme en el estudio de tres “piezas del derecho” – utilizando las palabras de Atienza y Ruiz Manero, 1996 - para poder luego, en el capítulo final, entender el papel que desempeñan las mismas en la productividad jurídica y territorial del conflicto.

Y la razón por la que quiero estudiar estas figuras jurídicas, es porque durante la judicialización del conflicto, las riberas del Riachuelo experimentaron modificaciones y fueron partes de distintos procesos. ¿Tuvieron algo que ver las figuras jurídicas en esta re-configuración del espacio ribereño? ¿intermediaron en la productividad jurídica y territorial del conflicto?

#### **2. Elementos de análisis de las figuras jurídicas**

Para contestar esta pregunta, propongo - en este capítulo - detenerme en el análisis de las figuras jurídicas que fueron activadas para las márgenes del Riachuelo, en el marco del conflicto. Para realizar este análisis, propongo cinco elementos o dimensiones que considero relevantes, algunas de las cuales provienen de la literatura jurídica (fuente jurídica, naturaleza jurídica y finalidad) y otras se construyen como parte de esta investigación (activación y espacialidad).

El primer elemento es la *fuerza jurídica*. Por fuerza jurídica entiendo la forma de creación o manifestación de las figuras jurídicas, concepto que se vincula al término fuentes formales del derecho.<sup>149</sup> En el derecho argentino son fuentes formales del derecho: la legislación, la jurisprudencia y los usos y costumbres<sup>150</sup>. La doctrina no es una fuente formal del derecho, pero sí guía la jurisprudencia y los cambios legislativos.

El segundo elemento es la *naturaleza jurídica*. El término naturaleza jurídica es uno de los términos más utilizados por los juristas, aunque ambiguo y poco trabajado conceptualmente. Por naturaleza jurídica entiendo la calificación que relaciona a una figura con un concepto jurídico

---

<sup>149</sup> El concepto fuentes jurídicas tiene distintas acepciones. Por ejemplo, García Máynes habla de fuentes formales de derecho, corresponden a los procesos de creación o manifestación de las normas jurídicas (García Máynes, 2002, p. 51) y las distingue de las fuentes reales (factores y elementos que determinan el contenido de tales normas) e históricas (documentos que encierran el contenido de una ley).

<sup>150</sup> Cuando las leyes se refieren a éstas o en situaciones no regladas y en determinados campos como el derecho civil y el comercial (ver art. 1 del CCyC).

utilizado por un determinado sistema normativo<sup>151</sup>. La identificación de la naturaleza jurídica de las figuras o de las instituciones tiene una gran importancia para la aplicación de determinadas reglas jurídicas (del sistema donde está inserto o por analogía) o para la no aplicación de otras reglas (al deslindarla de las mismas), y para una mejor interpretación jurídica. Tal como señala Azuela (2016) no se trata de un asunto meramente doctrinario; es parte de la operación normal del derecho y tiene efectos prácticos evidentes<sup>152</sup>.

El tercer elemento es la *activación jurídica*. No se trata de un elemento propuesto por la doctrina jurídica, pero de vital importancia para el objeto de esta tesis. Por activación jurídica entiendo el proceso mediante el cual un sujeto pone en funcionamiento la figura jurídica para un espacio y tiempo determinado. Este término puede estar vinculado con el término jurídico “legitimación activa”, que corresponde a los sujetos que son titulares de derecho para exigir o demandar. Pero en la práctica puede ocurrir que quien pone en funcionamiento una figura no esté legitimado para ello.

El cuarto elemento es el de la *finalidad*. Por finalidad entiendo los objetivos que persigue la figura jurídica. Distinguir los objetivos que persigue la figura no es tarea sencilla, y pueden ser variados como consecuencia de la interpretación jurídica. Para ello, es preciso considerar las fuentes históricas de la figura, pero también tener en cuenta la actualización de la finalidad como consecuencia de la práctica jurídica.

El quinto elemento es el de la *espacialidad*. No se trata de un elemento propuesto por la literatura jurídica, sin embargo, de vital importancia para el estudio de figuras jurídicas espaciales como las que indaga esta tesis. Por espacialidad, comprendo la definición de los espacios sobre los que se

---

<sup>151</sup> El concepto utilizado se basa en la definición de Ossorio (sin fecha) que ejemplifica “la naturaleza jurídica de la sociedad será la de un contrato plurilateral, desde la perspectiva de su constitución, y la de una persona jurídica, desde el ángulo de su existencia como organización”. Se advierte las dificultades de la definición de este término que es ambiguo y es utilizado con distintas acepciones, como esencia, estructura. Sobre esto ver Lois Estévez (1956) que define la naturaleza jurídica como “la implicación y consecuencia de alguna forma de valor jurídica y primitiva” (p.179).

<sup>152</sup> “...Esa taxonomía de los espacios que se produce a través de dispositivos jurídicos se complementa con la taxonomía de las “figuras jurídicas” mismas, que es acaso el fenómeno más evidente de discurso autorreferencial del derecho. Porque las prácticas jurídicas no sólo clasifican los componentes del territorio, también se clasifican a sí mismas. Es una norma la que dice qué cosa es otra norma; en eso consiste la eterna búsqueda por “la naturaleza jurídica”. No es éste un asunto meramente doctrinario; es parte de la operación normal del derecho y tiene efectos prácticos evidentes: clasificar una carga urbanística como impuesto o como “otra cosa” puede traer consigo nada menos que su anulación, porque acaso no cumple los requisitos constitucionales del régimen fiscal. Muchos de los trabajos en este libro exploran el modo en que las categorías jurídicas, que clasifican tanto las cosas del mundo como las “piezas del derecho” (para usar la expresión de Manuel Atienza y Javier Ruiz Manero, 1996) configuran el espacio urbano y las nociones normativas que se imponen en la sociedad en torno del mismo”. (Azuela, 2016, p.12).

aplica o ancla una figura jurídica (con límites precisos) y la definición de los procedimientos de delimitación.

El análisis de las tres figuras a las que se refiere este capítulo estará atravesado por estos cinco elementos o dimensiones. Salvo el primer elemento (fuente jurídica) - que permea el análisis de los demás - el análisis se realiza comparando dos aspectos. Por un lado, se considera cómo estas figuras están reguladas, sus interpretaciones doctrinarias y jurisprudenciales. Por otro lado, se identifica especialmente el tratamiento de estas figuras en la judicialización del conflicto. Esta comparación permitirá evaluar si hay elementos de las figuras que experimentan modificaciones o transformaciones específicas y con ello, adelantar algunas resignificaciones de las figuras y de los procedimientos asociados.

El análisis detallado propuesto en este capítulo permitirá reflexionar sobre el papel que las figuras jurídicas desempeñan en la productividad del conflicto, reflexiones que serán parte del capítulo final.

## **2. No es una, son tres, pero...**

A veces me olvido que son tres figuras jurídicas, y esto surge de la observación cotidiana durante casi 10 años de trabajar en la Cuenca. Nadie, o casi nadie, se refiere a las márgenes del Riachuelo como “la servidumbre de paso ambiental” o como “la zona crítica de protección especial”. Sin embargo, en el lenguaje cotidiano de los actores que están insertos en la causa, suele aparecer como sinónimos el camino de sirga y las márgenes del Riachuelo.

Pero debo hablar de las tres figuras, aunque tengan distinto peso y uso por los actores. El juez de Quilmes utiliza tres figuras o mecanismos legales para la consecución de sus *objetivos ambientales*: el camino de sirga, la zona crítica de protección especial y la servidumbre de paso ambiental. De los tres mecanismos, el camino de sirga aparece en la causa en primer lugar (2009) y como consecuencia de su activación por el Juez de Quilmes. La zona crítica de protección especial y servidumbre de paso ambiental, son propuestas por ACUMAR (2011), ante las dificultades en la implementación del camino de sirga. Al aceptar este pedido de la ACUMAR, el juez vincula las figuras otorgándoles a las tres, la misma finalidad ambiental:

“(..).en definitiva, sostiene la ACUMAR que a partir de declararse el ‘camino de sirga’ como zona de protección especial y de servidumbre ambiental, se generará un camino aplicado al cuidado del medio ambiente.” (Juez de Quilmes, Res. 28-03-2011).

En concordancia con este pedido, el Juzgado entiende que el pedido de declaración de zona de protección especial y el de servidumbre ambiental se encuentran íntimamente interconectados, dado que finalmente lo que se persigue es encontrar los mecanismos legales adecuados para poder

realizar sobre toda el área costera del Riachuelo y sus arroyos tributarios las acciones que sean contestes al fin pro ambiental que esta ejecución de sentencia impone.

El Juez de Morón no propone ni activa ninguna otra figura jurídica para las márgenes del Riachuelo.

Quiero realizar dos aclaraciones. La primera es que en este capítulo voy a hablar de estas tres figuras, pero, como podrá observarse al final del mismo, el camino de sirga capturará la máxima atención. Esto no es casual, sino que se debe al tratamiento y el protagonismo que adquirió en la causa, lo que no ocurrió las otras dos figuras. La segunda aclaración es que la zona crítica de protección especial y la servidumbre de paso ambiental son dos figuras diferentes, aunque el Juez las presenta juntas y conectadas con la preposición “con”.

### **3. El camino de sirga**

De las tres figuras, el camino de sirga cumple un papel más importante, por su impacto y por el uso realizado por los actores.

Antes de comenzar el análisis propuesto, es preciso explicar un aspecto importante y es que esta figura sufrió una modificación en su regulación con la aprobación reciente del Código Civil y Comercial.

El Código Civil vigente desde 1870 a 2015 regulaba esta figura, a la que no denominaba, en dos artículos, ubicados en el título “Restricciones y límites al dominio” (Título VI del Libro III sobre Derechos Reales):

Artículo 2.639. Los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua están obligados a dejar una calle o camino público de treinta y cinco metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna.

Artículo 2.640. Si el río o canal atraviesa alguna ciudad o población, se podrá modificar por la respectiva Municipalidad, el ancho de la calle pública, no pudiendo dejarla de menos de quince metros.

El Código Civil y Comercial vigente desde 2015 regula esta figura a la que llama “camino de sirga”, en un artículo ubicado en el capítulo “Límites al dominio” (Capítulo 4, Del título, del Título III Dominio, del Libro IV, Derechos reales):

Artículo 1974.- Camino de sirga. El dueño de un inmueble colindante con cualquiera de las orillas de los cauces o sus riberas, aptos para el transporte por agua, debe dejar libre una

franja de terreno de quince metros de ancho en toda la extensión del curso, en la que no puede hacer ningún acto que menoscabe aquella actividad.

Todo perjudicado puede pedir que se remuevan los efectos de los actos violatorios de este artículo.

### 3.1. Fuente jurídica y antecedentes

Preguntar por la fuente jurídica de una figura es preguntar por su procedencia y la forma como se manifiesta. ¿De dónde viene el camino de sirga que terminó siendo tan importante en la Causa Mendoza? Al momento en el que el Juez trae la figura a las márgenes del Riachuelo en el marco del conflicto, esta figura ya tenía casi un siglo y medio de vida. Había sido incorporada por Vélez Sarsfield en el Código Civil de la Argentina (CC) vigente desde 1870 y no había sufrido modificaciones en su larga vida, hasta el año 2015 que entró en vigencia el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (CCyC).

El vocablo “*sirga*” viene del griego y significa “cuerda gruesa”. Navegar a la sirga significa que el barco navega tirado de una cuerda o sirga desde la orilla. En el CC la figura no aparecía con el nombre “camino de sirga”, pero la doctrina y jurisprudencia mencionaban a dicho instituto con ese nombre. En la época en que se aprobó el CC la sirga era una práctica que se realizaba, pero esta cayó luego en desuso. Por ello, una de las críticas que se realiza al nuevo CCyC vigente es que coloca el epígrafe “camino de sirga” a la figura, cuando podría haber utilizado otra denominación, por ejemplo, “camino de la ribera”.

Los artículos del CC no tienen una *fuentes* explícita. Es decir, no aparece anotado por el codificador (Vélez Sarsfield). Las notas son importantes porque muchas veces aclaran de dónde provienen las normas y permiten una mejor interpretación. La doctrina señala al derecho francés y al derecho hispano colonial (que siguió al derecho romano) como fuentes del camino de sirga. Y es interesante notar, cómo en ambas fuentes, el camino de sirga sirve para fines de navegación, aunque, en el derecho francés también tiene otro uso: el tránsito por las riberas o “*marchepied*”. ¿De dónde provino nuestro camino de sirga? Lamentablemente nuestro Codificador no lo dijo. Quizás imaginó un camino de la ribera con fines amplios (como el contemplado en el derecho francés del cual Vélez Sarsfield tomó muchas instituciones) que incluyera no sólo la navegabilidad sino también los fines de tránsito y accesibilidad en las riberas.

Además de esas posibles fuentes del derecho extranjero deben considerarse *antecedentes nacionales*. Las primeras normas fueron emitidas por el poder ejecutivo provincial y regularon las zanjas de las riberas del Riachuelo (decreto de 1823 y de 1826). El decreto de 1823<sup>153</sup> estableció

---

<sup>153</sup> Decreto provincial aprobado el 6 de noviembre de 1823 cuando Martín Rodríguez era Gobernador y Rivadavia era Ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores

que quedan obligados los propietarios de terrenos en una y otra banda del río, desde la Boca hasta el Riachuelo, a dejar sin zanjar un espacio de 40 varas por cada lado y a cerrar las zanjas que estuvieren abiertas (art. 1y 2). Esta norma fue reforzada por otra posterior (1826), para lograr que se cierren todas las “zanjas” que existen en ese espacio<sup>154</sup>. Asimismo, en la época previa a la aprobación del CC, esta regulación tuvo alcance nacional (Decreto Nacional de 9/7/64) estableciéndose que todo ribereño debía dejar 40 varas de ribera entre su fundo y la lengua de agua.

Lo cierto es que más allá de este proceso de juridificación de una restricción a las propiedades ribereñas, había una práctica realizada en las márgenes del Riachuelo que exigía dejar libre ese espacio. Antonio Bucich (citado por Allende, 1971) habla del Riachuelo como un emporio naciente, donde hay “*hasta un silgadero*”. Ese párrafo tiene un comentario sobre el término “silgar” que en el “Riachuelo significa hacer andar un buque por medio de caballos”.<sup>155</sup> Rocca (2005) aporta detalles sobre el Silgadero de la Boca<sup>156</sup> y cómo actuaba la sirga<sup>157</sup>. Incluso, esta

---

<sup>154</sup> Decreto Provincial de fecha 29/12/1826, cuando Rivadavia era presidente de la Nación.

<sup>155</sup> Las referencias de Allende (1971, p. 205) no tienen desperdicio, pero puede exceder el objeto de esta tesis. Sin embargo, las menciono en esta nota. “Leyendo *Los viajeros descubren la Boca del Riachuelo*, me encontré con el siguiente párrafo: “El Riachuelo - Boca, Barracas, Avellaneda, principalmente - es un emporio naciente. Ahí cargan y descargan balandras, chalupas, queches; dejan o llevan maderas, leñas, cueros, plumas, pieles de la pampa, uvas de Mendoza, sebo, frutos del país. Ahí, en 1855, están instaladas empresas que prosperan, establecimientos navales, corralones de madera, saladeros, barracas, astilleros. Hay pulperías. Y hasta un silgadero...”. En una nota a este párrafo aparece un interesantísimo comentario al vocablo silgadero que reproduzco. “Se realizaba en la Boca del Riachuelo una faena original, propia de las riberas. En la margen sur y cerca de La Boca - escribe Eusebio R. Giménez - había una casilla que servía de habitación, rodeada de sauzales y juncos, y desde donde se abarcaba los panoramas de La Boca, Barracas, Isla Maciel y Río de la Plata. Sus propietarios eran viejos italianos, Pedro Garri, Luis Polianich y otros. La casilla formaba parte del silgadero. El significado de esta palabra lo explica Giménez. No figura en el diccionario español, dice. Silgar tiene una acepción particular: hacer andar una embarcación por medio de un remo puesto a otro. Pero, añade, de lo que se trata en el Riachuelo es de otra cosa: hacer andar un buque por medio de caballos”.

<sup>156</sup> “En esta elevada casilla se encontraba instalada toda una organizada institución. Sus funciones databan de 1860, y se utilizaba como mirador, morada de los que trabajaban en esa actividad y pesebre de los animales empleados. Desde este mirador se observaban las señales de las embarcaciones que se veían impedidas de maniobrar por falta suficiente de agua o de viento necesario para su desplazamiento por el río, por lo cual se solicitaba el auxilio de “cuartas”. Ante los pedidos, se enviaba un jinete conduciendo varios caballos de gran alzada, como los utilizados en los desembarcos del Puerto de Buenos Aires (con gran asombro y miedo de los viajeros), hasta el sitio en donde se encontraba la embarcación del llamado” (Rocca, 2005)

<sup>157</sup> “El peón comenzaba su tarea internándose en el agua y aproximándose hasta donde le era posible al buque y arrojando sobre la cubierta de la embarcación que había efectuado el llamado un largo lazo de fuerte cuero trenzado. Una vez asegurado este lazo, los caballos comenzaban su trabajo a una orden de su dueño, desde la orilla y desde dentro del río, el dueño redoblaba sus gritos de aliento, en especial cuando el barco hundía su proa, en las fangosas riberas o en el fondo del Riachuelo, varando en consecuencia el desplazamiento del mismo.

Con los gritos y maldiciones, el “cuarteador” del silgadero, hacía que las bestias arquearan su lustroso lomo humedecido de sudor y espuma, fustigadas por el arreador y arrastrando la embarcación, llevándola de esta forma hasta el fondeadero previsto. Se completaba esta esforzada maniobra, desde la cubierta del buque, con largas varas que fijadas en el lecho del río, servían para que los marineros presionaran en ellas, empujando al navío y lo dirigieran evitando tocar en lo posible las orillas del estuario.

Cuando se producía una sudestada, los cuarteadores no realizaban esta tarea lucrativa, ya que la detención de las aguas en la desembocadura, era producto de los fuertes vientos provenientes, como lo indica su nombre, del cuadrante sudeste, que impedían las bajantes de las aguas del Riachuelo. Por el contrario, cuando soplaba el viento Pampero,

práctica fue reglamentada (Rocca, 2005). “El Reglamento de sirga en el Riachuelo” regulaba los horarios, las tarifas, la preferencia de paso, entre otros aspectos.<sup>158</sup>

¿Por qué era necesario sirgar los barcos? Esta práctica estaba asociada a la topografía (Rocca, 2005), y específicamente en el Riachuelo también estaba vinculada con la poca profundidad del río (Rousseaux, 1998)<sup>159</sup>.

En la siguiente foto del año 1895, las personas a caballo que hacían las labores de sirga (remolque por tierra de los barcos) en el Riachuelo.

---

proveniente de la pampa, su negocio se acrecentaba, como así también, cuando la calma surcaba las aguas.” (Rocca, 2005)

<sup>158</sup> En la "Guía Policial del Navegante de Aguas Argentinas de 1875" se encuentra publicado el Reglamento de sirga en el Riachuelo en el capítulo VI del Título Segundo de la Policía de Puerto, Muelles, Pasajeros, Inmigrantes, changadores: "La Sirga en el Riachuelo tendrá lugar desde los Almacenes de los Señores Casares hasta el Puente de Barracas y viceversa". "Los buques podrán subir o bajar tirados por la Sirga, desde la hora de Diana hasta la puesta del sol, y nunca en las horas de la noche". "Todo buque que baje tirado por Sirga, como es natural, trae la derecha del río y por consiguiente la preferencia, en su consecuencia, todos los que suban no les pondrán embarazo; antes al contrario, largarán sus sirgas mientras aquél pase, volviéndose a tomar después". Tarifa de la Sirga por tirada: Balleneras pequeñas (\$5); Balleneras grandes y Pailebots (\$10), Goletas (\$15). (De la Fuente, 1875, p. 39)

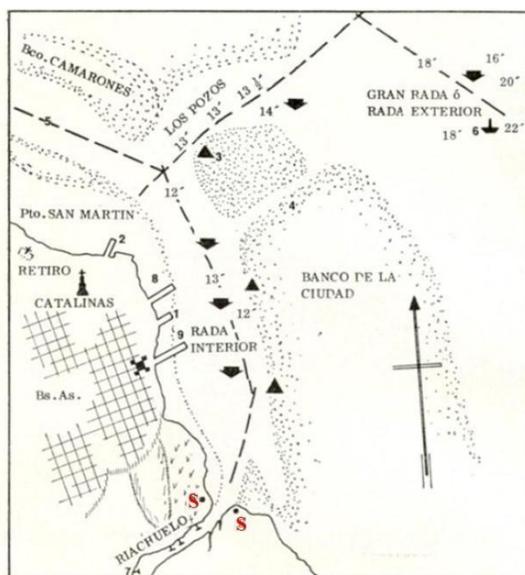
<sup>159</sup> “Mientras estuvo en el cargo el teniente coronel Sinclair (1873-1879), se concluyeron las obras del puerto del Riachuelo bajo la dirección del ingeniero Huergo. De esta forma se convertía en el núcleo del “gran puerto argentino”, en relación al futuro puerto Madero. La profundidad medida del curso del río era de 15 pies, pero en su boca sólo se registraban 5 pies, lo que obligaba al empleo de la sirga, sistema que fue sustituido por los remolcadores. A comienzos de 1975, se obstruyó el canal de entrada al Riachuelo, por lo que el Gobierno Nacional, mediante ley 997, llamó a concurso para su canalización, por un monto de 500.000 pesos” (Rousseaux, 1998, p. 95). “El temporal de Santa Rosa de 1780, amplió la boca del Este (la actual), lo que permitió que fuera usado por las embarcaciones con ayuda de la sirga- sistema de remolque desde la ribera- en este caso por medio de caballos” (Rousseaux, 1998, p. 90-91).

*Imagen 26: Fotografía histórica “1895 - Sirgadores en la rivera sur del Riachuelo”*



Fuente: Revista Guardacostas Nro. 20 (1969).

*Imagen 27: Ubicación de los Sirgaderos del Riachuelo.*



#### Referencias

##### **S. Sirgaderos.**

1. Pequeño muelle primitivo de piedra.
2. Muelle de las Catalinas (1872).
3. Posibles boyas o balizas.
4. Boca del Trajinista (descubierta posteriormente).
5. Rumbo a Puerto y Río Las Conchas y San Isidro.
6. Pontón de vigilancia o central.
7. Puerto de Los Tachos o Maestranza.
8. Muelle de pasajeros (1855).
9. Muelle de la Aduana hasta 1894.

Fuente: Biggeri en Revista Guardacostas Nro. 20 (1969).

### 3.2. Naturaleza jurídica

En el derecho argentino, la regla es que las márgenes de los ríos, arroyos, canales, lagos y lagunas sean de propiedad privada<sup>160</sup>. Y aunque hoy esta regla pueda ser valorada negativamente desde la perspectiva de la accesibilidad al agua, al paisaje, a la naturaleza, como también del disfrute y protección de los recursos naturales, lo cierto es que nuestro sistema jurídico (principalmente el derecho civil), y los procedimientos que lo implementan (las mensuras y los registros de propiedad) dan cuenta de esta situación.

Pero, claro está, el ejercicio del derecho de propiedad inmobiliaria sobre las márgenes de los cuerpos de aguas no puede ejercerse absolutamente. Tradicionalmente, la legislación civil y de aguas establecieron limitaciones a fin de resguardar un interés público, ya sea vinculado a la realización de actividades relacionadas con esas aguas (navegación, flotación, pesca, etc), como para proteger los recursos hídricos (servidumbre de ocupación hídrica, zonas de desagües naturales). Hoy el derecho ambiental abre otras perspectivas y posibilidades con impacto en las actividades que podrían permitirse sobre las márgenes de los cuerpos de agua, como también aquellas cuya prohibición debería evaluarse a la luz de los derechos de incidencia colectiva.

Entre esas limitaciones tradicionales está el camino de sirga o el camino de ribera. Hay acuerdo en la jurisprudencia y en la doctrina que se trata de una limitación impuesta a la propiedad privada<sup>161</sup> y que el camino de sirga no pertenece al dominio público<sup>162</sup>. Los argumentos, que se mantienen con el nuevo CCyC, son los siguientes: 1) la ubicación del instituto bajo el título “restricciones y

---

<sup>160</sup> Quedan por fuera de estos supuestos las costas marítimas.

<sup>161</sup> Explica Elena Highton (1994) que en cuanto a la naturaleza jurídica del camino de sirga hay tres posturas: 1) Tesis del dominio público: según ésta, el camino de sirga pertenecería al dominio público del Estado, y se produciría una especie de expropiación sin indemnización a los particulares. 2) Tesis de la servidumbre: el camino ribereño pertenecería al dominio privado del propietario del fundo ribereño, pero su inmueble se hallaría gravado por una servidumbre de derecho administrativo, y el río sería fundo dominante. 3) Tesis de la restricción del dominio: según esta teoría, el camino pertenece al titular del inmueble ribereño, y existe una restricción a su dominio, consistente en la obligación de dejar una calle o camino público. Por ello, el propietario podría utilizar libremente el terreno respectivo, pero las mejoras efectuadas por él sobre el inmueble, que afecten la restricción, deberían ser oportunamente destruidas sin derecho a indemnización alguna; en cambio, si el Estado ocupara la calle —y la pavimentara, construyera, etcétera—, podría constituirse una servidumbre administrativa, o aun ser necesaria la expropiación, con lo que el terreno pasaría al dominio del Estado y sería pertinente indemnizar al dueño.

<sup>162</sup> La expresión camino público que tenía el CC original, se debió a un error del legislador, que consideró la expresión “tránsito público” del dictamen del auditor de guerra. Este dictamen fue uno de los que expresó la ratio juris del Decreto Nacional del 9 de agosto de 1864, junto al dictamen del Procurador del tesoro que hablaba de propiedad privada de las riberas (Ver allende, 1997, pp. 204 y 208). Con el nuevo CCyC se suprime la expresión “público” y con ello, muchos ambientalistas han sostenido que se reduce el dominio público. Sin embargo, la jurista mendocina Aída Kemelmajer de Carlucci, sostiene que la crítica a la nueva regulación “parte de un error grosero” y que el debate es falso. Carlucci explica el porqué de la modificación: “Es verdad que el artículo 2639 decía ‘calle o camino público’. Sin embargo, la mayoría de la doctrina (menos un autor, Machado) y, fundamentalmente, la jurisprudencia de la Corte de Justicia de la Nación siempre sostuvo que esa calle o camino no era terreno público, sino del propietario, sólo que ese dominio privado tenía (y tiene) una restricción para el uso de la navegación” (Infonews 12/09/15 y Diario de Río Negro 16/07/2015).

límites al dominio” (CC y CCyC); 2) la no inclusión del camino de la ribera en la enumeración de los bienes del dominio público del (art. 2340 CC. y art. 235 CCyC; 3) la mención de “propietarios limítrofes” y “propietarios ribereños” (art. 2639 del CC.) o dueño colindante (art. 1974 CCyC); y 4) el carácter ilógico de las prohibiciones del propietario sobre esa franja si se tratara de dominio público.

En la jurisprudencia y en la doctrina jurídica hay coincidencia en que se trata de una figura aplicada al dominio privado. Lo que sólo es objeto de discusión, es si se trata de una restricción al dominio (postura de los civilistas) o una servidumbre (postura de los administrativistas). Esta discusión sólo se da en la doctrina y no en la jurisprudencia que coincide en considerar el camino de sirga como una restricción a la propiedad privada<sup>163 164</sup>.

Con la modificación del Código Civil, se advierten algunas diferencias en relación a las obligaciones impuestas a los propietarios ribereños. El CC enunciaba dos tipos de obligaciones: a) Obligación de hacer: “dejar un camino” (si bien dice público, la doctrina y jurisprudencia interpreta que es dominio privado) y 2) obligaciones de no hacer: a) no construir, b) no reparar las construcciones antiguas, c) no deteriorar el terreno. Mientras el nuevo CCyC establece dos obligaciones más amplias: a) Obligación de hacer: “dejar libre una franja de terreno de 15 metros”; b) Obligación de no hacer: “no hacer ningún acto que menoscabe aquella actividad.”

¿Cuál ha sido la postura en la Causa Mendoza sobre la naturaleza jurídica del camino de sirga? El Juez de Quilmes siguió la postura del camino de sirga como restricción al dominio que no genera indemnización (Res. 7-7-2009 y 22-9-2009) siguiendo incluso el “fallo Las Mañanitas” de la CSJN. Con ello implementó un proceso masivo de liberación de las márgenes del río y un proyecto urbano ambiental con obras públicas de infraestructura.

Esto requiere hacer distintas valoraciones. La primera, es que el Juez habla de “camino público o de uso público”, con una concepción al uso sobre las márgenes ribereñas (no al dominio). La segunda, es que la figura camino de sirga se aplica a las márgenes del Riachuelo en propiedades privadas y también públicas. En este sentido, el ámbito de aplicación de la figura se extiende a supuestos no contemplados en la norma. La razón, estimo, es la fuerza de la liberación del espacio que ésta supone. En tercer lugar, sobre ese espacio liberado el juez implementó un proyecto de obras públicas de infraestructura de carácter permanente, que, sobre las propiedades privadas, supera el carácter ordinario y soportable de las restricciones sobre el derecho de propiedad inmobiliaria. Ya no se trata sólo de dejar libre ese espacio - lo que sí sería compatible con el régimen ordinario de la propiedad - sino de “dejar hacer” y soportar una obra pública de

---

<sup>163</sup> Mientras que la doctrina se divide en considerar al camino de sirga como restricción al dominio o como servidumbre administrativa, la jurisprudencia se inclina por considerarlo como una simple restricción al dominio (Mariani de Vidal, 2004, p. 400).

<sup>164</sup> Al respecto ver revisión realizada por Guardiola (2017, p.112).

infraestructura sobre la propiedad privada. De no resolverse por los instrumentos jurídicos correspondientes (servidumbre onerosa, expropiación y otros instrumentos de adquisición del suelo o compensación) estaríamos ante los supuestos que la misma CSJN puso en el banquillo en el caso Las Mañanitas<sup>165</sup> (confiscación, condominio público-privado), y ante los supuestos de conflictividad que la misma ACUMAR advirtió en el PISA 2009/2010 (como expropiación inversa). A pesar de esto, no se han detectado conflictos que pongan en debate este asunto.

### 3.3. Activación

El propietario ribereño, cuando se dan los requisitos legales, está obligado por imperio de la ley a dejar libre la franja correspondiente al camino de sirga. ¿Pero qué ocurre si no lo hace? ¿Quién puede activar el camino de sirga? Esto es lo que se llama “legitimación activa”, es decir, quién puede exigir la liberación y apertura del camino de sirga. Bajo el CC anterior, este aspecto no estaba regulado claramente, siendo, en general las autoridades competentes quienes podían exigirlo. Con el nuevo CCyC se regula este aspecto con un criterio amplio, hablando de “cualquier perjudicado”.

En la causa, el Juez de Quilmes, bajo la vigencia de un CC más restrictivo, o poco claro en este sentido, fue quien activó la figura resolviendo “aplíquese el camino de sirga”, “libérese”. Este mandato fue cumplido por ACUMAR y las jurisdicciones locales que llevaron a cabo el procedimiento de liberación (y demarcación previa de la franja).

### 3.4. Espacialidad

La figura camino de sirga es una figura con connotación espacial con límites concretos. ¿Desde dónde y hasta dónde se extiende? Responder esta pregunta requiere aclarar varios aspectos.

El análisis de la espacialidad del camino de sirga requiere considerar tres aspectos: los criterios para su delimitación, la extensión y las características de los predios a los que se aplica. A continuación, se analizarán estos aspectos de manera comparada entre la regulación de la legislación civil y la Causa Mendoza.

Uno de los aspectos es la *delimitación del camino de sirga*. Uno de los límites del camino de sirga es la línea de ribera, que es el límite establecido por la Ley (CC y CCyC) entre lo que es de todos

---

<sup>165</sup> El fallo de la Corte Suprema declara inconstitucional en el caso la disposición normativa que autoriza al poder ejecutivo a afectar como calle o camino público a la franja del camino de sirga en las zonas que, por su densidad de población y posibilidad de uso intensivo, así lo justifiquen (artículo 2 de la Ley 273 de la Provincia de Neuquén). Para el máximo tribunal de justicia, dicha disposición normativa resulta violatoria de normas del Código Civil y de la Constitución nacional, ya que excede la regulación del Código Civil y convierte al Estado provincial en un condómino del inmueble, transformando una porción de éste en un bien del dominio público sin declaración alguna de expropiación y previa indemnización (Ver en Maldonado, 2016:229-230)

(el cuerpo de agua como dominio público) y otras propiedades particulares. Pero fijar hasta dónde llega el río es una tarea complicada - diría Blomley (2008), aunque necesaria. Que uno de los límites sea la línea de ribera no ha variado con el nuevo CCyC. No obstante, el CCyC sí define la línea de ribera estableciendo con claridad el criterio legal para su delimitación: el promedio de las máximas crecidas ordinarias. Anteriormente había dos criterios: las crecidas medias ordinarias (art. 2340, inc. 4) y las más altas aguas en su estado normal - plenissimum flumen - (art. 2577). Esta línea de ribera, debe ser fijada en el territorio, por las autoridades competentes y por los procedimientos legales<sup>166</sup> (que están establecidos generalmente en la legislación de aguas de cada jurisdicción).

El segundo aspecto es la *extensión espacial*. A partir de la línea de ribera se cuentan los metros correspondientes alejándose del cuerpo de agua. Bajo el CC anterior eran 35 metros, que podían ser reducidos en zonas urbanas por decisión del municipio a 15 metros. Con la aprobación del CCyC en todos los casos esta franja es de 15 metros.

¿Qué ocurrió en la Causa? Cuando Armella decidió utilizar el camino de sirga para convertir la ribera en un área parquizada, estaba en vigencia el CC anterior con la posibilidad de marcar los 35 metros. Se aplicaron los 35 metros. Lo que está lleno de incertidumbres, por la falta de información pública, es cómo fue el procedimiento de demarcación de la franja y específicamente desde dónde se contaron esos 35 metros, es decir cómo se demarcó en territorio esa línea de ribera. En algunos casos analizados, justamente esta incertidumbre es puesta en evidencia (Asesoría Tutelar, 2011<sup>167</sup>), y en otros se pide una nueva medición<sup>168</sup>. También esta incertidumbre forma parte del relato casi mítico al que me referí en el capítulo 4 sobre “la línea de Beto”. Si no hay certidumbre sobre el punto de partida, no es posible tener certeza sobre la extensión de la restricción.

Asimismo, otro punto importante a considerar es que cuando el Juez de Quilmes activó la figura jurídica en el año 2009, lo hizo con la extensión máxima prevista, es decir, 35 metros. Pero, con la aprobación del CCyC que entró en vigencia en el año 2015, esta franja se redujo a 15 metros. ¿Cómo incidió la modificación normativa de la extensión del camino de sirga en la causa? ¿El camino de sirga del Riachuelo debe reducirse a 15 metros para adecuarse al nuevo CCyC? Este punto no ha sido aclarado expresamente por el Juez de Morón, a cargo de la ejecución de la causa desde 2013. Estimo que, en los lugares donde ya se realizaron algunos procedimientos administrativos (principalmente liberación) para implementar el camino de sirga, bajo la vigencia del CC anterior, se aplicarán los 35 metros. Pero en aquellos lugares donde no ocurrió, y es posible,

---

<sup>166</sup> El límite lo establece la ley, según los criterios allí previstos, pero lo que queda es la fijación en terreno, conforme a la metodología que cada provincia establezca. Es decir, el límite del río ya lo establece el legislador, pero queda regular el procedimiento y la constatación en terreno.

<sup>167</sup> Ver procedimiento de demarcación del camino de sirga en la villa 21-24 en el capítulo 3.

<sup>168</sup> En el caso de los tres grupos familiares resistentes del Barrio San Francisco de Asís, en Lanús, una de las familias volvió a pedir una nueva medición. Asimismo, hay dos propietarios de inmuebles en Lanús que pidieron una nueva medición y su caso está pendiente de resolución en la CSJN.

entendiendo que se aplicará el criterio de 15 metros del CC y será difícil aplicar la restricción de 35 metros. Esto es una interpretación personal. No obstante, creo que hay dos casos que pueden ser ilustrativos.

Uno de ellos fue el caso de una de las familias resistentes (Familia C) del Barrio San Francisco de Asís (Lanús), cuya vivienda estaba parcialmente sobre la sirga<sup>169</sup>. Con asistencia de la defensoría pública, esta familia basó el pedido de la reducción de la franja del camino de sirga en el proyecto del CCyC para quedar fuera de la zona de liberación y por lo tanto, de la necesaria relocalización. Esto dio lugar a la intervención de ACUMAR, que, entre otros argumentos, dijo no se podían aplicar proyectos normativos. El municipio también expresó las dificultades de reducir la franja ante los compromisos asumidos en la causa, tanto en la ejecución del proyecto ribereño, como del Convenio Marco de Villas y Asentamientos. Finalmente, dos meses antes de que fuera aprobado el CCyC, el Juez también rechazó la reducción de la franja, con argumentos ambientales. Lo más triste del caso, es que la familia tuvo que irse debido al criterio inflexible espacial de los 35 metros, y al final el terreno no fue necesario para la ejecución del proyecto.

Otro caso, es el de la manzana 28 bis en villa 21-24 (CABA), que es una zona que está aproximadamente en el metro 22 desde el borde del Riachuelo. Se trata de unas viviendas realizadas por el gobierno de la ciudad como respuesta a un incendio ocurrido en otra zona de la villa. Es decir, el GCABA construyó viviendas sociales dentro del espacio de la sirga, y ahora por efecto de la causa judicial deben irse. Los vecinos siempre solicitaron la flexibilización del camino de sirga, y esto quedó pendiente de resolución judicial. Ni Armella, ni Rodríguez respondieron formalmente a este pedido. Pero en este escenario del nuevo CCyC, es más difícil seguir sosteniendo la liberación de una zona que quedó por fuera de los 15 metros y aún no fue liberada ni pavimentada. Según consultas realizadas a distintos actores, en el marco de las operatorias específicas de la villa, esta zona hoy quedaría afuera de la aplicación de la “línea de demolición”.

---

<sup>169</sup> Ver imágenes del caso en el camino de sirga como criterio de relocalización en el capítulo 4.

*Imagen 28: Imagen satelital con ubicación de la Manzana 28 bis en Villa 21-24 (CABA) y línea de 35 metros del camino de sirga.*



Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth (02/ 2020) a escala 300 m.

*Imagen 29: Imagen satelital de Manzana 28 bis en villa 21-24 (CABA) y las líneas que la tocan (líneas de censo poblacional de 2011, camino de sirga de 35 metros y posible línea de demolición).*



Fuente: elaboración propia con base en Google Earth (2020) a escala 100 m. e interpretación de imágenes cartográficas.

Lo interesante de los casos, es todo lo que entra en juego en la espacialidad de una norma jurídica y como es necesario que los procedimientos ofrezcan certeza jurídica, más aun considerando que las simples restricciones al dominio no se inscriben en el Registro de Propiedad Inmobiliaria, tal como explica un experto en dicho tema (TPRP1, entrevista, 2018). Pero también debe atenderse a las particularidades del caso y a la ponderación de lo que está en juego en estos conflictos.

El tercer aspecto que tiene que ver con la espacialidad, es la *ubicación de estos predios con relación a los cuerpos de agua y sus tipologías*. Siguiendo una interpretación restrictiva, el camino de sirga debe aplicarse a predios “límitrofes” y “colindantes” con los cuerpos de agua que son los términos utilizados por la legislación (CC y CCyC). Esto quiere decir, que son inmuebles que deben “tocar” el agua, estar al lado. Sin embargo, esta interpretación literal no ha sido en general seguida en la práctica, bastando que esté dentro de la franja de restricción<sup>170</sup>. En la causa judicial es el criterio que se siguió.

Pero el aspecto que es sumamente relevante es la tipología de cuerpos de aguas. El CC hablaba de ríos y canales navegables. El nuevo CCyC habla de cauces aptos para el transporte por agua. La jurisprudencia ha aceptado un criterio amplio de navegabilidad que también comprende flotabilidad (criterio principal del fallo Las Mañanitas de la CSJN). Hoy el CCyC plantea otras posibilidades al hablar de cursos de aguas, lo que permitiría aplicar el camino de sirga ampliamente a arroyos, lagos y lagunas siempre que cumplieran con el criterio jurisprudencial de navegabilidad.

En la causa, el camino de sirga se aplicó solamente a predios linderos al cauce principal del río Matanza Riachuelo (pero no en el tramo completo). Durante el desarrollo de la causa judicial, ha habido pedidos concretos de liberación del camino de sirga en zonas linderas a arroyos<sup>171</sup> ya sea para solicitar la demolición de determinadas construcciones puntuales o la liberación y relocalización de asentamientos informales. Es interesante observar la fuerza del camino de sirga como instrumento para “exigir liberaciones de zona” incluso en lugares en los que jurídicamente la figura no es aplicable<sup>172</sup>. Estará por verse, bajo el nuevo CC, qué arroyos hoy sirven a la comunicación por agua, y si éste es el criterio utilizado para exigir la liberación de sus márgenes con la fuerza de la figura.

### 3.5. Finalidad

¿Qué objetivo persigue la norma al establecer esta figura jurídica?

Desde la doctrina jurídica se advierten dos grandes posiciones:

<sup>170</sup> Hoy bajo una restricción menor, resulta más inusual encontrar predios no colindantes dentro de los 15 metros.

<sup>171</sup> Estos pedidos han sido realizados por ejemplo en zonas cercanas al Arroyo del Rey, como en el Arroyo Ortega.

<sup>172</sup> Hay otros instrumentos jurídicos vinculados a cuerpos de agua que son aplicables para estos casos, y que están legislados en la legislación de agua de la Provincia de Buenos Aires, como las restricciones por la aplicación de zonas de conservación de desagües naturales (Ley n° 6253 de 1960, Decreto Reglamentario n° .11.368/61)

- a) *Finalidades previstas por la norma:* Comprende las finalidades de navegación o transporte por agua. Si no es posible la navegación o el transporte por agua, no debería aplicarse la restricción sobre las franjas ribereñas. También se comprenden otras finalidades más amplias, que incluye la flotabilidad, la pesca desde embarcaciones y el comercio por agua.<sup>173</sup>
- b) *Otras finalidades no previstas por la norma:* En una interpretación más amplia de la norma, y dinámica de las instituciones, el camino de sirga tiene otras funciones<sup>174</sup>. Entre estas se admiten en tránsito por las riberas, pesca desde las riberas, bañarse en las orillas, esparcimiento, y finalidades ambientales.

En términos generales la jurisprudencia nacional ha seguido la primera postura, con un criterio extendido. La CSJN en el fallo Las Mañanitas entiende que la finalidad del camino de sirga es la navegabilidad, pero en un sentido lato que comprende la flotabilidad.

La doctrina es más amplia en considerar otras finalidades y específicamente ambientales<sup>175</sup>. Asimismo, esta es la postura de distintos ambientalistas (ACN, entrevista, 2016).

En la Causa Mendoza, el Juez Armella ha seguido la segunda postura, sumándole finalidades diferentes a la interpretación literal desde una óptica ambiental-urbana y sanitaria<sup>176</sup>. La figura del camino de sirga se aplica a objetivos ambientales y urbanos concretos: detectar fuentes de contaminación (conexiones y vuelcos clandestinos), el saneamiento de la cuenca, la recuperación de un espacio público ribereño para la implementación de un proyecto urbano ambiental. Pero, asimismo, desde una óptica sanitaria, para el juez el camino de sirga permite alejar a la población del Riachuelo entendido como foco contaminante.

### 3.6. Síntesis de elementos de camino de sirga

En forma de síntesis, se presenta el siguiente cuadro que compara los elementos de análisis propuestos según la regulación de la legislación civil y su juridificación en la causa judicial a partir de los procedimientos que se implementaron.

---

<sup>173</sup> Esta postura es sostenida por Bielsa (1956), Mariani de Vidal (2004), Marianhoff (1971, 1998), Villegas Basavilvaso (1956), Allende (1971), entre otros.

<sup>174</sup> Esta postura es sostenida por autores como Segovia (1933), Legón (1952), Laquis (1984), Sarno (2016), Napoli (2016) entre otros.

<sup>175</sup> Calegari de Grosso (2007).

<sup>176</sup> Quizás una de las resoluciones donde más profundamente detalla las finalidades del camino de sirga es la Resolución de 28-03-2011.

Tabla 4: El camino de sirga según marco regulatorio (CC y CCyC) y su juridificación a través de los procedimientos implementados en la Causa Mendoza.

Dimensiones de análisis	Camino de sirga		
	Camino de sirga según regulación		Camino de sirga en la causa judicial
<b>Fuente jurídica</b>	Código Civil (arts. 2639 y 2640)	Código Civil y Comercial (vigente desde 2015)	
<b>Naturaleza jurídica</b>	institución aplicada al dominio privado (restricción o servidumbre según postura doctrinaria)	institución aplicada al dominio privado (restricción o servidumbre según postura doctrinaria)	Institución que se aplica a propiedades sin importar su titularidad (públicas o privadas) por su fuerza liberatoria.
<b>Activación</b>	No definido expresamente. “autoridades competentes” (según doctrina).	“cualquier perjudicado”	el Juez activa la figura. ACUMAR impulsa la misma y las jurisdicciones la implementan.
<b>Espacialidad</b>	Franja de 35 metros desde línea de ribera sobre propiedades privadas ribereñas a ríos o canales navegables o flotables. La franja puede reducirse a 15 metros en zonas urbanas por decisión municipal.	Franja de 15 metros desde línea de ribera sobre propiedades privadas ribereñas a cursos de agua que admitan transporte por agua.	Franja de 35 metros (con límites más o menos difusos) con incertidumbre sobre punto de partida del conteo y sobre propiedades privadas y públicas ribereñas del cauce principal del río Matanza Riachuelo (no sobre cauce artificial del Matanza), ni sobre arroyos.
<b>Finalidad</b>	Navegación según CC. Jurisprudencia incluye flotabilidad, doctrina amplia fines.	Transporte por agua. Jurisprudencia incluye flotabilidad, doctrina amplia fines.	Ambiental y urbana (con diversos sentidos): detectar conexiones y vuelcos clandestinos, ejecutar proyecto urbano ambiental, alejar a la población del foco contaminante.

Fuente: Elaboración propia.

#### 4. La zona crítica de protección especial con servidumbre de paso ambiental

Como expliqué anteriormente, el Juez de Quilmes activó en primer lugar el camino de sirga (2009) para traerlo a las márgenes del río Matanza Riachuelo, y luego, respondiendo al pedido de ACUMAR sumó dos figuras más: la zona crítica de protección especial y servidumbre de paso ambiental.

Estas figuras se presentan de manera conjunta por dos razones. Porque ambas figuras son invocadas por la ACUMAR simultáneamente y declaradas por el Juez en la misma resolución. La

segunda, porque las consecuencias de esta declaración son atribuidas a ambas figuras y no es posible diferenciar los efectos. Sin embargo, se trata de dos institutos jurídicos diferentes.

Estas figuras, a diferencia del camino de sirga, no tienen una tradición de uso en nuestro sistema jurídico.

Siguiendo las dimensiones de análisis propuestas, voy a presentar a ambas figuras de manera comparada.

#### 4.1. Fuentes jurídicas y antecedentes

La servidumbre de paso ambiental no está prevista ni en el CC anterior ni en el CCyC vigente. La legislación civil sí regula las servidumbres y las servidumbres de paso. Es importante hacer notar que el nuevo CCyC simplificó llamativamente el régimen de las servidumbres, que se encontraba más detallado en el antiguo CC, dejando hoy más margen a la autonomía de la voluntad para su regulación.

La *servidumbre*, según la normativa civil, es un derecho real que se constituye entre dos inmuebles y que concede al titular del inmueble dominante determinada utilidad sobre el inmueble ajeno (sirviente)<sup>177</sup>. Tanto en el CC anterior, como en el CCyC vigente se prevé la *servidumbre de tránsito*<sup>178</sup>. Esta, es una servidumbre que se constituye a favor de un predio que se encuentra “encerrado” y que no puede acceder o comunicarse a una vía o camino público (o no tienen una salida suficiente para su explotación según el anterior CC). La ventaja de la constitución de esta servidumbre, es pasar por el predio sirviente para poder comunicarse con la vía pública. Esta

<sup>177</sup> Se toma la definición del CCyC actual de acuerdo a su art. 2162, aunque los elementos de la figura también son coincidentes con los artículos del anterior CC ( art. 2970 y ss).

<sup>178</sup> La regulación de las servidumbres es diferente en ambos marcos normativos. El CC regulaba las servidumbres particulares y tenía un tratamiento especial para cada una de ellas, incluida la servidumbre de paso, como una servidumbre forzosa que supone un encierro de un predio funcional o material.: *Art. 3.068. El propietario, usufructuario, o usuario de una heredad destituida de toda comunicación con el camino público, por la interposición de otras heredades, tiene derecho para imponer a éstas la servidumbre de tránsito, satisfaciendo el valor del terreno necesario para ella, y resarciendo todo otro perjuicio. Art. 3.069. Se consideran heredades cerradas por las heredades vecinas, no sólo las que están privadas de toda salida a la vía pública, sino también las que no tienen una salida suficiente para su explotación.*

En nuevo CCyC contiene un sólo artículo referente a las servidumbres forzosas y reales que comprende a tres tipologías: servidumbre de tránsito, servidumbre de acueducto y servidumbre de recibir aguas. Define a las servidumbres forzosas como aquellas que la ley autoriza e impone, con independencia de la voluntad u oposición del titular del predio sirviente. La acción para reclamar judicialmente es imprescriptible. “ARTÍCULO 2166. Servidumbre forzosa Nadie puede imponer la constitución de una servidumbre, excepto que la ley prevea expresamente la necesidad jurídica de hacerlo, caso en el cual se denomina forzosa. Son servidumbres forzosas y reales la servidumbre de tránsito a favor de un inmueble sin comunicación suficiente con la vía pública, la de acueducto cuando resulta necesaria para la explotación económica establecida en el inmueble dominante, o para la población, y la de recibir agua extraída o degradada artificialmente de la que no resulta perjuicio grave para el fundo sirviente o, de existir, es canalizada subterráneamente o en cañerías. Si el titular del fundo sirviente no conviene la indemnización con el del fundo dominante, o con la autoridad local si está involucrada la población, se la debe fijar judicialmente. La acción para reclamar una servidumbre forzosa es imprescriptible”.

servidumbre es forzosa, en tanto no depende de la voluntad del titular del “predio sirviente” para su constitución. Si este no acepta, el titular del predio privado de comunicación, puede reclamarlo judicialmente.

Hay algunos antecedentes extranjeros y nacionales sobre servidumbres ambientales en general para la protección de los recursos naturales, pero no como servidumbres de paso ambiental (Sibileau & Devia, 2015).

La *Zona Crítica de Protección Especial*, tiene su fuente en el art. 8 —aún no reglamentado— de la Ley Nacional N° 25.688 que regula el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas:

**ARTÍCULO 8°** — La autoridad nacional podrá, a pedido de la autoridad jurisdiccional competente, declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental.

Sobre esta figura no se conocen casos de aplicación.

#### **4.2. Naturaleza jurídica**

Se trata de dos figuras completamente diferentes en relación a su naturaleza jurídica.

Como *la servidumbre de paso ambiental* no existe en nuestro derecho positivo, no es posible interpretar cuál es su naturaleza específica y el supuesto para el que se aplica. Este punto también es destacado por el Defensor del Pueblo de la Nación, al evaluar el pedido de la ACUMAR, afirmando que del escrito está ausente un análisis que explicita los alcances del instituto inexistente en el derecho nacional. Analógicamente puede evaluarse “el derecho real de servidumbre de paso” que sí prevé el CC y el CCyC y es un derecho real que se constituye sobre un inmueble ajeno, para salir de una situación de encierro (utilidad), lo que afecta el carácter de exclusividad del dominio del predio sobre la cual se constituye. Sin embargo, la calificación de “servidumbre de paso ambiental” le otorga unas características particulares, que no es posible deducir del pedido de ACUMAR, ni de la declaración judicial.

La zona crítica, es un mecanismo de zonificación de tipo ambiental, aunque a falta de reglamentación de la legislación nacional no es posible identificar las características especiales de esta zonificación y cuáles son los efectos en relación con el ordenamiento territorial.

En la causa, ambas figuras fueron utilizadas para imponer un régimen de restricción, que no fue posible lograr con el camino de sirga, por las dificultades en la liberación de este espacio, tal como se detalla en el pedido de ACUMAR. Sin embargo, las consecuencias que el Juez les asigna a estas declaraciones, hacen extender este régimen de restricción a otros supuestos.

### 4.3. Activación

Según el régimen jurídico, las *servidumbres*, en general, se constituyen por contrato o por disposición de última voluntad (pero requiere aceptación). Es necesario el consentimiento. Pero también puede ser forzosa: a aquellas que la ley autoriza e impone, con independencia de la voluntad u oposición del titular del predio sirviente, como son las servidumbres de tránsito que se imponen para salir de una situación de encierro (CC y CCyC). Ninguna servidumbre, puede ser constituida por un juez de oficio. De hecho, la prohibición de las servidumbres judiciales surge expresamente en el nuevo CCyC<sup>179</sup>. Por más que una servidumbre sea forzosa, su constitución requiere que se den los supuestos establecidos en el texto legal (encierro y ventaja). El juez sólo actúa si media acción judicial que moviliza su intervención.

En cuanto a la *zona crítica de protección especial*, la legislación específica (artículo 8 la Ley 25.688) habla de la declaración por la “autoridad nacional” a pedido de la autoridad jurisdiccional competente. Como este artículo no fue reglamentado, hay algunas incertidumbres en cuanto a quien es la autoridad competente para declararla.

En la causa Mendoza, ambas figuras, fueron activadas por ACUMAR – en tanto invocadas - al solicitarle al juez la declaración de las mismas para el territorio que ocupa el camino de sirga. El juez toma este pedido de ACUMAR, y realiza una declaración judicial de todo el territorio de la Cuenca, como “zona crítica de protección especial con servidumbre de paso ambiental”.

El orden constitucional no permite la declaración judicial de las servidumbres ni zonificaciones judiciales de ningún tipo. En particular, en relación a las zonificaciones ambiental, Pinto y Martín (2011) consideran que es una potestad administrativa aplicar la zonificación ambiental – y que ACUMAR podría haberlo realizado sin pedirlo al juez - , y que corresponden a la autoridad judicial efectuar el control de tal ejercicio policial, mas no sustanciarlo o resolverlo.

Más allá de estas consideraciones, es necesario destacar que ninguna de las dos figuras se constituyó jurídicamente en escrituras o en una zonificación con impacto en el territorio. Sin embargo, si se formalizó la suspensión preventiva de la navegación fluvial comercial, como efecto de ambas declaraciones, con la intervención de la autoridad competente (Dirección Nacional de Vías Navegables, Disposición DNVN N° 93/2011, de fecha 6/7/2011).

### 4.4. Espacialidad

Las servidumbres de paso se pueden constituir en cualquier terreno (siempre que haya algún tipo de encierro), por lo que no se requiere que se apliquen necesariamente a propiedades ribereñas. La

---

<sup>179</sup> CCyC: ARTÍCULO 2169. Prohibición de servidumbre judicial. En ningún caso el juez puede constituir una servidumbre o imponer su constitución.

zona crítica de protección especial se aplica a cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental (art. 8 de Ley 25688).

Cuando ACUMAR, a través de la Coordinación de Control y Gestión Judicial, solicitó la aplicación de ambas figuras, lo realizó para aplicarla a la zona ribereña. Sin embargo, el juez declaró la aplicación de ambas figuras para toda la cuenca, lo que tal vez fue un error en la interpretación del pedido (FAJ1, entrevista, 2016). De la misma manera, la argumentación del Defensor del Pueblo se vincula a la aplicación de la figura en tal zona. La CSJN (2012), al resolver un recurso de queja de CABA, confirmó la vigencia de esta zonificación, no obstante, habló de cuenca hídrica.

#### 4.5. Finalidad

La servidumbre de paso tiene por finalidad “lograr salir de una situación de encierro”, pero como servidumbre de paso ambiental, podría interpretarse como de acceso al río o de circulación sobre las márgenes del río, siendo el fundo dominante todo el río (esto, sujeto a interpretación). En este sentido hay una resignificación de una figura que se utiliza para otros fines, para aplicarlo a fines ambientales y sin existir dos inmuebles (como en las servidumbres).

La zona crítica, tiene una finalidad de protección hídrica, en el caso, de la cuenca hídrica y de las márgenes de los cauces de agua.

Desde ACUMAR las figuras se plantearon para enfrentar las dificultades de implementación del camino de sirga, que fue la ratio de esta solicitud. El Juez, tomó estos considerandos y habló de mecanismos con finalidades ambientales, para legitimar los procedimientos que trajo como consecuencia el pedido: restricciones en el tránsito fluvial y terrestre (en las riberas), liberaciones sobre las márgenes, y medidas protectorias del patrimonio cultural y natural de la cuenca.

Haciendo un análisis detallado del contenido de la Res. de fecha 28-03-2011, es posible relacionar las figuras jurídicas, los efectos de las declaraciones e interpretar la finalidad que el juez le atribuyó a las figuras.

*Tabla 5: Efectos y finalidades de la zona crítica de protección especial y de la servidumbre de paso ambiental según el Juzgado de Ejecución de Quilmes.*

<b>Figuras jurídicas</b>	<b>Efectos de las declaraciones establecidos por el Juzgado de Quilmes</b>	<b>Finalidad de las figuras atribuidas por el Juzgado de Quilmes</b>
<b>Servidumbre</b>	Restricciones del tránsito terrestre en las	Organización del tránsito vehicular adecuada al

<b>de paso ambiental</b>	márgenes.	objeto socio ambiental de la ejecución de la sentencia y dirigida hacia una política común de transporte (cons. 16) y transporte sostenible para reducir emisiones de gases con efecto invernadero y emisiones de carbono (cons.15)
	Liberaciones en las márgenes.	Dejar libre las márgenes para disfrutar las costas del Riachuelo (cons. 15)
<b>Zona crítica de protección ambiental</b>	Prohibición de la navegación fluvial comercial.	Detener la contaminación (el tránsito fluvial comercial como actividad contaminante).
	Identificación y protección de patrimonio cultural y natural de la cuenca.	Protección ambiental y cultural de la cuenca.

Fuente: Elaboración con base en análisis de Resolución del Juzgado de Quilmes 28-03-2011 (expte. L/M)

Esto permite observar que hay una resignificación de estas figuras, a partir de un pedido realizado por ACUMAR, y que se traduce en fines no previstos por la legislación específica a la que se vinculan (por su fuente jurídica). Es decir, la resignificación es compartida por ACUMAR y por el Juez. ACUMAR solicita el juez la aplicación de estas figuras para poder superar las dificultades de la implementación del camino de sirga, invocando una figura que no tiene regulación en nuestro país y otra que cuenta con regulación, pero nunca fue utilizada. Y también esta resignificación es realizada por el Juez porque aprovecha este pedido de ACUMAR para cargarle de otras finalidades a estas figuras.

### 5. Las tres figuras comparadas

El análisis de las figuras se realizó con dos objetivos. Por un lado, advertir, a partir de la judicialización del conflicto, si hubo transformaciones en alguno de los elementos de las figuras jurídicas y por otro lado, evaluar el papel de las en la productividad del conflicto.

Para evaluar qué elementos de las figuras sufrieron alguna transformación, se presenta el siguiente cuadro comparativo de los tres mecanismos aplicados a la ribera del Riachuelo en la causa judicial. En él se observan las dimensiones de análisis según el marco jurídico y en la causa judicial.

*Tabla 6: Comparación de los tres mecanismos legales aplicados en la Causa Judicial para el objetivo de limpieza de márgenes según la regulación general y la implementación en la causa.*

<b>Dimensiones de análisis</b>	<b>Camino de sirga</b>	<b>Servidumbre de paso Ambiental</b>	<b>Zona crítica de protección especial</b>
<b>Fuente jurídica</b>	CC y jurisprudencia (Las Mañanitas) El nuevo CCyC modifica algunos elementos de la figura: línea de ribera, extensión (15 mts), finalidad.	No cuenta con una regulación específica. CC y CCyC regulan servidumbre de paso, no servidumbres ambientales.	Art. 8 —aún no reglamentado— de la Ley Nacional N° 25.688 que regula el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas.
<b>Naturaleza jurídica según marco jurídico</b>	Limitación al dominio privado según CC y CCyC (restricción o servidumbre según doctrina).	Derecho real de servidumbre de paso (por encierro)	Zonificación hídrica
<b>Naturaleza jurídica en la causa Mendoza</b>	Restricción al dominio privado que no requiere indemnización, pero también se aplica a propiedades públicas.	Se interpreta como zona con restricciones ambientales, culturales y de transporte.	
<b>Activación según marco jurídico</b>	Opera por imperio de la ley cuando se dan los requisitos de la figura, pero requiere demarcación en concreto realizada por autoridades (con ref. CCyC cualquier perjudicado).	Se constituye por contrato o por disposición de última voluntad (pero requiere aceptación). Es necesario el consentimiento. Pero también puede ser forzosa: a aquellas que la ley autoriza e impone, con independencia de la voluntad u oposición del titular del predio sirviente. El nuevo CCyC hace expresa la prohibición de constitución judicial (1896 CCyC).	Por interpretación, toda zonificación requiere intervención de entidades territoriales en el marco de las competencias jurídicas (generalmente requiere intervención del legislativo local y/o provincial). En el caso del art. 8 de la ley, lo declara la autoridad nacional, a pedido de autoridad jurisdiccional competente.
<b>Activación en la causa</b>	El Juez Armella (Res. 7/7/9) la activa. No se requiere impulso de afectados.	ACUMAR solicita y el Juez declara (Res. 28/3/11). No se realiza por la ley, ni hay consentimiento.	
<b>Espacialidad según marco jurídico</b>	Franja de 35 metros correspondientes a propiedades privadas ribereñas a ríos o canales navegables o flotables desde línea de ribera (CC). Franja de 15 metros correspondientes a	No restringido a propiedades ribereñas.	Aplicación a cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental (art. 8 /ley).

	propiedades privadas ribereñas a cursos de agua que sirvan para el transporte por agua desde línea de ribera (CCyC).		
<b>Espacialidad en la causa</b>	Franja con extensión aproximada de 35 metros (y sectores más amplios y menores) con incertidumbre con relación a la línea de ribera.	La declaración comprende a toda la CMR, aunque fue solicitada sólo para espacio ribereño.	
<b>Objetivo según marco jurídico</b>	Navegación CC (en sentido amplio que incluye flotabilidad según Jurisprudencia) o transporte por agua en CCyC.	Utilidad (beneficio). En el caso de servidumbre de paso, la utilidad es salir del encierro.	Protección (hídrica).
<b>Objetivo en la causa</b>	Ambientales-urbanos (detectar conexiones y vuelcos clandestinos, alejar a la población del foco infeccioso del riachuelo, recuperar el espacio público para implementar un proyecto urbano ambiental).	Disfrute y acceso al río Detener contaminación Organización tránsito de las márgenes Protección de patrimonio natural y cultural	

Fuente: Elaboración propia.

Como puede advertirse, en todos los aspectos estudiados hubo una transformación o alteración de las figuras considerando lo que el marco jurídico regula y cómo las mismas fueron juridificadas en la causa, principalmente a partir de los procedimientos que se implementaron.

Y esta conclusión más bien empírica tiene que ver con una de las preguntas de la sociología jurídica expuesta por uno de los grandes fundadores de la sociología jurídica, Karl Renner (1949). Renner se preguntó si es posible que una categoría legal pueda permanecer inmutable a través de un largo período de tiempo y sin embargo sus efectos socioeconómicos pueden tener una profunda transformación (Pizzolatto Konzen, 2013, p. 37). El autor responde a esta pregunta en su análisis de la categoría propiedad privada, y distingue el contenido estático de la misma y sus dinámicos efectos socioeconómicos. Es decir, se trata de una figura que puede cambiar en sus funciones, aunque no cambie su contenido normativo.

Siguiendo estas ideas aplicadas al caso bajo estudio, la regulación de estas figuras hace referencia a ese contenido estático, incluso a las finalidades que el legislador prevé para las mismas figuras. Pero a partir del uso dinámico de las instituciones (a la que hace referencia también el realismo jurídico norteamericano) las instituciones pueden transformarse. En mayor o menor medidas, las

figuras jurídicas sufren transformaciones que se presentan en la forma en como son activadas, en el ámbito en el que se anclan o pretenden anclar (espacialidad), en los objetivos que persiguen y para los que concretamente se pretenden aplicar (finalidades), y en su calificación jurídica que las vincula a conceptos jurídicos diferentes (naturaleza jurídica). Es decir, hay una *transformación funcional* de las tres figuras jurídicas, lo que muestra su carácter instrumental y dinámico, en tanto son mecanismos legales para la consecución de distintos fines a aquellos previstos por la norma.

Ahora bien, ¿en qué medida estos elementos permiten evaluar el papel de las figuras jurídicas en la productividad jurídica y territorial del conflicto?

Para contestar esta pregunta, es necesario conocer cuáles son efectos que se enmarcan dentro de la productividad jurídica y territorial del conflicto, que abordaré en profundidad en el próximo capítulo.

## CAPÍTULO 7

### La productividad jurídica y territorial de los conflictos urbano-ambientales

#### 1. Introducción

En los capítulos anteriores centré el análisis en los jueces de ejecución (capítulo 5) y en las figuras jurídicas (capítulo 6), realizando una caracterización a partir de criterios y dimensiones de análisis, relacionados con los objetivos específicos 1 y 2 de la investigación doctoral.

Para comprender el papel de los jueces de ejecución y de las figuras jurídicas en la productividad jurídica y territorial del conflicto bajo estudio, es momento de concentrar el análisis en lo que produjo el conflicto. Este análisis se relaciona con el objetivo específico 3 de la investigación doctoral.

Así, este capítulo tiene la intención de especificar algunas dimensiones jurídicas y territoriales del conflicto suscitado con la implementación del objetivo “limpieza de márgenes” en las riberas del río Matanza Riachuelo. Considerando el objeto central de esta tesis, fueron elegidos algunos efectos específicos que permiten ilustrar de mejor manera, la intermediación de las figuras jurídicas y de los modos de actuación de los jueces en las mismas.

De acuerdo a ello, este análisis profundiza en los siguientes aspectos: 1) los significados de las figuras jurídicas involucradas, 2) la resignificación del conflicto, 3) la definición del espacio ribereño y 4) el diseño y ejecución de la política habitacional para villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo.

#### 2. Los significados de las figuras jurídicas

##### 2.1. Aclaraciones iniciales

¿Pueden las figuras jurídicas adquirir nuevas significaciones como consecuencia de un conflicto? ¿Cómo un conflicto puede incidir en las valoraciones y concepciones sobre las figuras jurídicas? Estas preguntas guían la presentación de esta sección que intentará responderlas a partir del caso bajo estudio. Pero antes de ello, es preciso realizar algunas aclaraciones previas.

La primera es que los significados analizados se asocian principalmente a la figura “camino de sirga”. La razón de ello es que la mayoría de los actores no identifican a las márgenes del Riachuelo como una servidumbre o como una zonificación especial. Estas figuras no fueron ancladas en el territorio ribereño, ni apropiada por los actores; por eso, es que el “camino de sirga” aparece cargado de significados dados por los actores, y no así las otras figuras. Así, el análisis se concentra en esta figura.

La segunda aclaración es que en esta sección se presentarán algunos significados dados por algunos actores con la intención de mostrar una diversidad de significados de las figuras jurídicas. Pero la presentación de los significados no es un trabajo etnográfico, ya que no se trabaja de manera holística cada uno de ellos, y menos abarca todos los posibles significados otorgados por todos los actores. La intención es mucho más humilde: simplemente resaltar el carácter polisémico del derecho en el marco de un conflicto. Con ello quiero poner en evidencia la relación entre los significados de una figura con lo que produce un conflicto específico. Lejos de ser analizada como algo estático, la figura jurídica inserta en un conflicto y como consecuencia de su productividad, puede adquirir nuevas significaciones.

La tercera aclaración es metodológica. Los significados de las figuras jurídicas, y especialmente del camino de sirga, fueron detectados a partir de distintas técnicas de recolección y análisis de datos. En una etapa inicial de la investigación del doctorado, y principalmente en las entrevistas exploratorias, asumí que todos entendíamos lo mismo por “camino de sirga”, aunque sabía que su impacto era diferente. Pero, justamente, a partir de ese “impacto”, identifiqué una reacción positiva o negativa en los actores, pero nunca neutral. Pensé entonces que valía la pena explorar sobre este asunto. Con posterioridad, la pregunta fue formulada específicamente en entrevistas semiestructuradas dirigidas a distintos actores. Los mismos fueron seleccionados según su papel en la causa, y su vinculación principalmente con las temáticas vinculadas a las villas y asentamientos precarios o a la ejecución de las obras sobre las márgenes<sup>180</sup>. El análisis documental a partir de distintos expedientes<sup>181</sup>, las consultas informales a distintos actores<sup>182</sup> y la observación directa activa o pasiva como profesional de ACUMAR<sup>183</sup>, completaron estas diversas técnicas de recolección y análisis de datos.

La pregunta no es qué significa el camino de sirga en términos abstractos, sino, ¿qué significa el camino de sirga para los actores en el marco de un determinado conflicto judicializado?

El trabajo empírico me permitió detectar diversas significaciones o valoraciones de la figura que resaltan algunas dimensiones. Sin intención de ofrecer una enumeración taxativa de significados, ni de generalizar, hay algunos significados que permiten ilustrar esta diversidad de concepciones y valoraciones de la figura<sup>184</sup>.

---

<sup>180</sup> La pregunta “para vos, ¿qué significa el camino de sirga?”, ocupa un lugar central en las entrevistas que se realiza al final de la misma luego de las referencias realizada por los entrevistados a ella y sin ser detectadas referencias a las otras figuras. Incluso esta pregunta requirió algunas explicaciones. Le pedí al entrevistado que me diera una opinión personal.

<sup>181</sup> Principalmente en relación a expedientes de villas y asentamientos precarios y limpieza de márgenes, entre otros documentos.

<sup>182</sup> Principalmente a actores de ACUMAR y de defensorías públicas que pudieron orientar la investigación.

<sup>183</sup> En reuniones, espacios de trabajo o en procesos de relocalización realizados.

<sup>184</sup> Algunos de estos significados fueron identificados en Maldonado (2018).

Para una mejor descripción de los mismos, presento a continuación los siguientes significados agrupados en estas categorías:

- Significados urbanos territoriales
- Significados ambientales
- Significados hídricos
- Significados asociados a la vivienda
- Significados de destino común y organización social
- Significado instrumental y laboral

## 2.2. Significados urbanos - territoriales

Hay un grupo de significados que podrían llamarse “*significados urbanos-territoriales*”. Estos significados fueron expresados principalmente por técnicos y funcionarios de ACUMAR y de las jurisdicciones locales, como por los jueces.

Estos aspectos son diversos y van desde aquellos que importan un espacio donde el poder público ejerce sus atribuciones de planificación, ejecución y control territorial, que son posibles a partir y como consecuencia de la intermediación del camino de sirga en la causa. El camino de sirga permite recuperar y crear un espacio público, ejecutar obras de infraestructura, integrar el territorio dentro de una jurisdicción y entre distintas jurisdicciones, circular, y regular los usos del suelo. Pero también es un espacio donde simplemente existe vida urbana.

El camino de sirga permite *recuperar un espacio público*. Este aspecto es uno de los significados atribuidos por el Juez de Quilmes al camino de sirga en tanto permite liberar y recuperar espacios públicos y particularmente está asociada a las finalidades del Proyecto Integrador del camino de sirga (Res. 13-07-2012 y Res. 27-04-2011). Esta valoración también es compartida por funcionarios y equipos técnicos de ACUMAR y de las jurisdicciones locales. Muchas de estas significaciones están atravesadas por el mandato judicial de lograr ese espacio liberado y de cumplir con el indicador respectivo de liberación. “El camino de sirga es un espacio libre que no puede ser ocupado” “que estaba indebidamente ocupado” (FAJ1, entrevista, 2016). “Con el camino de sirga se logró recuperar un espacio público, hoy hay gente corriendo y paseando” (TAAB1, entrevista, 2018). El camino de sirga es valorado como instrumento para la recuperación las márgenes: “para recuperar un territorio es necesario poder acceder a él” afirma un entrevistado (FAOT1, entrevista, 2019).

El camino de sirga permite *crear un espacio público*. Esto valoración se puede detectar a partir de las pautas generales y específicas que el Juez de Quilmes identifica como contenido del Proyecto Integrador y que incluye elementos de mobiliario urbano, parquización, edificación,

pavimentación, etc. Particularmente esta valoración también es compartida por las jurisdicciones y por equipos técnicos de ACUMAR del área de ordenamiento territorial.

Sin embargo, a la hora de valorar ese espacio como público, no todos los actores le reconocen esa misma significación. Un ex funcionario de ACUMAR explica que sueña con ese uso público, que es posible lograr con el camino de sirga (TAJ1, entrevista, 2016). Un vecino de la villa 21-24 de CABA que fue relocalizado a unos metros (al Ex -Mundo Grúa), expresa “caminamos por el camino de sirga” y “llevamos a los chicos al camino de sirga” (VVyAC1, entrevista, 2019 y nota de campo, 2019). En cambio, en la otra orilla del Riachuelo del lado de Provincia, dice una profesional de ACUMAR que “el camino de sirga sigue siendo un lugar inhóspito e inseguro” (TAOT3, entrevista, 2019). Es tan poco concurrido – explica - que ni siquiera hay grafitis en los grandes paredones que están en las parcelas con usos industriales.<sup>185</sup>

Estas palabras sobre el espacio creado por la implementación del camino de sirga y el uso actual, me recuerdan a unas del escritor Leonardo Sabbatella que leí en una publicación sobre el Riachuelo:

“El Camino de Sirga aún es un lugar artificial, vacío, sin vida, como si se tratara de un remanso a la espera de ser ocupado, el paseo de una ciudad simulada. Recuperar el río no es solo una tarea ambiental o técnica sino por sobre todo una pregunta social y cultural por cómo integrar el río a una ciudad que lo ha negado” (2018, p. 68).

El camino de sirga permite **ejecutar diversas obras de infraestructura** previstas por el Juez de Quilmes al definir el contenido del Proyecto, como otras que la liberación de las márgenes facilitó como las obras de colectores y troncales (TAOT3, 2019). Todas estas previsiones son incorporadas como compromisos asumidos por las jurisdicciones y como tales, son respetadas y no modificadas por el Juez de Morón en la segunda etapa de ejecución de la sentencia (Res. 3-7-2014).

El camino de sirga es valorado como la *posibilidad de integrar el territorio dentro de una jurisdicción y entre jurisdicciones*. En ese sentido, dice una profesional de ACUMAR que “con el camino de sirga es posible la apertura de calles que desembocan en la sirga” (TAOT6, entrevista, 2016). Se “conecta la ciudad con el río que deja de ser el patio trasero de la ciudad” (FAOT1, entrevista, 2016), “las márgenes del Riachuelo se integran a la trama urbana” (FAOT1, entrevista, 2016). Pero también el camino de sirga permite conectar las dos riberas del Riachuelo (entrevistas a TAOT3 y TAOT2, 2019), incluso facilitando la ejecución de proyectos específicos<sup>186</sup>.

---

<sup>185</sup> Al igual que ella, le pregunto a otros actores sobre la apropiación de ese espacio donde se implementó el camino de sirga y reconocen escasos ejemplos muy aislados de gente tomando mate, alguien tomando un poco de sol en algún descanso.

<sup>186</sup> Se refiere al puente que une el Barrio Soldati (en CABA) y Villa Jardín (Lanús). Este puente se inauguró previamente a la realización de los Juegos Olímpicos de la Juventud en CABA (2018).

El camino de sirga es valorado desde el punto de vista de la *circulación*. Gracias al camino de sirga “es posible circular por el borde” y “que se pueda circular por los bordes del río le quita al Riachuelo el carácter histórico de lugar marginal, maloliente y sucio” (TAOT2, entrevista, 2019). Esta valoración también es explicitada por el Juez de Quilmes tanto en las finalidades como en el contenido del Proyecto Integrador (Res. 27-04-11).

Hay otro significado relacionado con los *usos del suelo en forma de prohibición*, que surge del análisis documental de las decisiones del Juez Armella. Esto se detectó en dos casos específicos. Con la prohibición de la actividad de areneras sobre las márgenes, aunque esta prohibición se atribuye al camino de sirga (como liberación de obstáculos) (TAOT6, entrevista, 2016) o también como efecto colateral de la prohibición de la navegación intermediada también por las figuras de zona crítica y servidumbre (FAJ1, entrevista, 2016 y Res. 28-03-2011). El otro caso, sólo es valorado por el Juez Armella y surge del análisis documental. De manera explícita el Juez Armella dice que no puede haber industrias y fábricas en las márgenes del río porque lo contaminan, e incluso que no deberían estar permitidas en los cascos urbanos (Res. 27-04-2011). Si bien estas prohibiciones no fueron incorporadas en las zonificaciones, las acciones de liberación de ese espacio implicaron la imposibilidad de realizar dichas actividades, por lo menos, en las márgenes.

Desde una perspectiva de los habitantes de los barrios asentados sobre la franja ribereña, en ese camino de sirga también *existe vida urbana*, que se invisibiliza o se pretende invisibilizar. Un vecino de la villa 21-24 me habla del camino de sirga como un lugar donde hay casas y viven personas trabajadoras.

“Había un juez .... no recuerdo el nombre...que dijo que sobre la sirga había construcciones precarias y quería destruirlas. Ahí fue cuando vinieron Agustín y Mauro, ¿los conocés?... y sacaron fotos para mostrar que había familias que vivían ahí, gente trabajadora”.<sup>187</sup> (VVyAC1, entrevista, 2019).

### 2.3. Significados ambientales

Otro grupo de significados se relacionan con aspectos ambientales desde distintas perspectivas que incluyen al riesgo ambiental por contaminación o que no tiene necesaria relación con él, actividades de policía ambiental, el disfrute de la naturaleza y la recomposición ambiental.

Un significado específico tiene que ver con el *riesgo ambiental por contaminación*. Este fue el significado que el Juez le atribuyó a la figura al solicitar “alejar a los sectores vulnerables del foco infeccioso que provoca la delicada situación sanitaria que se cierne sobre el Riachuelo” (cons. 5,

---

<sup>187</sup> El entrevistado se refiere a Agustín Territoriale y a Mauro Chellillo de la Defensoría General de la CABA.

Res. 22-I-2011). El argumento del riesgo legitima el procedimiento de las relocalizaciones. Esta valoración es también compartida por distintos actores gubernamentales y por el Juez de Morón<sup>188</sup>.

Pero no todos los actores están de acuerdo con la relación entre camino de sirga y el riesgo ambiental. Para algunos, es un criterio que queda corto, para otros, es un criterio que no tiene ninguna relación con el riesgo ambiental.

La Asesoría Tutelar de CABA expresó en un informe (2012):

“Sin desconocer la necesidad de cumplir con las relocalizaciones previstas en las resoluciones aludidas -en favor de la salud de mis representados/as-, cabe destacar que no se advierte que la relocalización dispuesta con relación a los habitantes ubicados dentro de los treinta y cinco (35) metros del camino de sirga (conf. arts. 2639 y 2640 del Código Civil, y art. 6 ley 3.947) tenga una finalidad primordial relativa al riesgo ambiental de toda la población de la cuenca, en tanto no puede afirmarse seriamente que la contaminación cese a partir de los treinta seis metros, es decir, fuera del camino de sirga. Por ello, la relocalización de los habitantes del camino de sirga responde -desde el plano jurídico- principalmente a la restricción al dominio y al uso limitado que impone el Código Civil para la realización de obras por parte del Estado porteño, y no al objetivo de mejora de calidad de vida de toda la población de la cuenca”. (subrayado fuera de texto).

En relación a esto, dice un entrevistado (FMPTC1, 2018)

“La gente que está en el metro 36 se contamina! esto es lo que no se llega a entender y la finalidad del fallo Mendoza es que la gente se deje de contaminar. Si no, estamos hablando de otra cosa. Y esto es lo que no se quiere hablar. La sirga se convirtió casi en la vedette o como la finalidad del propio fallo”.

El Dr. Horacio Corti, Defensor General del Ministerio Público de CABA, en el marco de Audiencia pública (2016), expresó no se puede asociar el camino de sirga al riesgo ambiental:

“Es muy importante que haya un mapa de riesgo, pero debe hacerse de forma científica. Muchos de los datos que están plasmados acá se basan, por ejemplo, en criterios jurídicos que son muy débiles, como el concepto de "camino de sirga": hay personas que están en el camino de sirga que deben ser relocalizadas o urbanizadas. Es un criterio jurídico que no tiene ninguna científicidad. Cambia el camino de sirga y las personas no dejan de estar afectadas en su salud o en su contaminación. Necesitamos criterios realmente científicos para determinar dónde está la contaminación y el riesgo. La persona que está en un lugar a

---

<sup>188</sup> Por ejemplo, puede observarse en la Resolución sobre la no admisión de la flexibilización del camino de sirga en el conflicto de San Francisco de Asís (Res. 3-7-2014 en VyA).

37 metros del Riachuelo y está afectada por contaminación, lo está aun cuando se encuentre afuera del camino de sirga". (Audiencia Pública sobre actualización del PISA, 16/09/2016).

Entre los vecinos de villas y asentamientos, algunos le atribuyen al camino de sirga un significado de riesgo ambiental y otros no. Esto está permeado por muchos factores, y en particular por el barrio específico y el estado de la vivienda. En el caso de la Villa 21-24 del lado de CABA, para algunos el camino de sirga “es una zona no apta para vivir” (VVyAC1, entrevista, 2019) o un “lugar contaminado” (VVyAC3, entrevista, 2019). Una vecina me relata todos los problemas de salud (de los niños, de la población) vinculados al lugar donde vive y de la falta de conciencia de los propios vecinos sobre esto. Cuando le pregunto entonces, qué significa en los más íntimo y personal el camino de sirga para ella me dice: “en lo más personal mío (significa) que saco a mi familia...que no se van a contaminar...ni mis nietos, mis bisnietos...” Me explica que ella no sabe si estará viva cuando termine de pagar toda la vivienda, pero libraré a las futuras generaciones de estar en un lugar donde todo se convierte en enfermedad, de donde hay que salir...y ella es quien tiene el “poder” de sacarlos de allí, gracias al camino de sirga.

Pero la cercanía al Riachuelo no significa estar en riesgo para otros habitantes. Una familia relocalizada del barrio 21-24 a unas cuadras (Ex-Mundo Grúa), al preguntarle por el riesgo ambiental, dijo que ahora está mejor, porque tiene una vivienda, pero no porque esté más lejos del Riachuelo (VVyAC5, entrevista, 2019). Otros actores no consideran que estén en riesgo ni sanitario ni ambiental dentro de los 35 metros. En Provincia de Buenos Aires, este es uno de los argumentos esbozados por familias que se resisten a la relocalización. La cercanía al Riachuelo, no significa estar en riesgo ambiental, si están en buenas condiciones habitacionales<sup>189</sup>.

Otra valorización ambiental del camino de sirga está relacionada con la actividad *de policía ambiental*, que implica el control estatal de las actividades que impactan sobre el ambiente. Esta significación es esbozada por el Juez de Quilmes, en tanto con la demarcación del camino de sirga es posible detectar vuelcos y conexiones clandestinas (Res. 7-7-2009). La DPN en representación del Cuerpo Colegiado (2011) también se refiere a este aspecto, vinculado a otros significados hídrico y de ordenamiento territorial.

Asimismo, el camino de sirga supone la posibilidad de *disfrute de la naturaleza*. Esta valoración es compartida por diversos actores que señalan que con la implementación del camino de sirga “es posible ver el río” y “disfrutar el paisaje” (FAJ1, entrevista, 2016), acceder y disfrutar el río (ACN, 2016, Informe de DPN, 2011), limpiar las márgenes y con ello el Riachuelo que ahora es “un espejo” (VVyAP1, entrevista, 2020).

También se le atribuye al camino de sirga la capacidad de contribuir a la *recomposición ambiental* de las márgenes, del río y así también de la Cuenca. Esta significación es atribuida por los jueces

---

<sup>189</sup> Caso de una de familia C en San Francisco de Asis. Expediente FSM52000001/2013/9.

de ejecución, lo que formalmente posibilita la inserción de estas acciones con el litigio, pero también es sostenida por actores dentro de entes gubernamentales (FAOT1, 2019) y también por el Cuerpo Colegiado (informe DPN, 2011). Este último, afirma que un camino adyacente al Riachuelo permite “asegurar el ejercicio de policía de poder ambiental respecto del ordenamiento territorial y el control de las actividades antrópicas que impactan sobre la calidad del ambiente”<sup>190</sup>

Un exfuncionario de ACUMAR (FAOT1, 2019), menciona que el camino de sirga ha tomado otra relevancia desde el punto de vista ambiental por su relación con la recuperación, protección y mejora de los ríos, que excede su relación exclusiva con la navegabilidad, pero también abarca otros aspectos más amplios (que lo ambiental), lo paisajístico, lo social y lo productivo.

El Juez Rodríguez, sigue también esta significación ambiental, si bien no hay muchas resoluciones dónde sea posible detectarlo. Pero sí, en un caso donde se solicita la reducción del camino de sirga en Lanús, el juez Rodríguez coincide en la finalidad ambiental de la figura (Res.3/07/2014.) y por ello, rechaza su reducción. En dicha resolución el juez afirma que el camino de sirga permite transformar la ribera en traza ambiental, sana, equilibrada, con aprovechamiento paisajístico y tutelar el ambiente.

#### 2.4. Significados hídricos

Hay un grupo de significados que resaltan aspectos *hídricos*, y que permite entender al camino de sirga como un instrumento de protección del cuerpo hídrico, de prevención de inundaciones, y para evitar la contaminación del recurso.

Este significado hídrico es el que le atribuye usualmente la comunidad jurídica (de acuerdo a la doctrina y jurisprudencia nacional) por fuera de la causa judicial. Dentro de estos significados, hay un significado histórico (sirgar los barcos) y un significado más actual que tiene que ver con la comunicación con agua o la navegabilidad (en sentido amplio que también incluye la flotabilidad), y usos asociados con el agua (pesca, por ejemplo). Este es el sentido hídrico jurídico del camino de sirga que fue detallado en el capítulo 6.

En el marco del conflicto, esta valoración hídrica es considerada especialmente por expertos en recursos hídricos que trabajaron en el marco del conflicto (TNH1, 2017), como también por el Cuerpo Colegiado (2011) y por el Juez de Quilmes. Algunos actores se refieren a éste de manera exclusivamente hídrica o hídrica/ambiental. En el primer sentido, un profesional del área de hídricos de la Nación que trabajó en la Cuenca (TNH1, 2017), explica la importancia de la línea de ribera como elemento del camino de sirga. La línea de ribera, me explica, está asociada al riesgo hídrico, porque su demarcación importa identificar hasta dónde llegan las crecidas de los ríos. Otro actor que también hace mención al significado hídrico del camino de sirga, aunque suma el

---

<sup>190</sup> En expte, Cámara Argentina de Arena y Piedra c/Provincia de Buenos Aires y Otros s/Acción declarativa, expte 57/10, DPN en representación del Cuerpo Colegiado, 23/02/2011.

significado ambiental, es la DPN, en representación del Cuerpo Colegiado, cuando emite una opinión en un conflicto sobre una arenera<sup>191</sup>(2011/02/23). Específicamente el DPN, expresa la importancia de un camino público adyacente al Riachuelo para “reducir el impacto de las crecidas” y también que “desde el punto de vista ambiental todo río sirve para la comunicación por agua y esa comunicación sirve a la totalidad de la cuenca”.

## 2.5. Significados de vivienda

Otro grupo de significados están asociados *a la vivienda*, con una valoración muy diversa, ya sea como derecho humano o como violación del mismo entre otros, como solución habitacional o con aspectos referidos a política habitacional.

Los *significados de derechos humanos* han sido “traídos” principalmente con el apoyo de las defensorías y asesores públicos y la judicialización del conflicto, e incorporados en el lenguaje de los habitantes de las villas y asentamientos precarios. En la dimensión cognitiva del derecho, como explica Azuela (2006), el camino de sirga asociado a derechos humanos, permite entenderlo como posibilidad para acceder a un derecho de vivienda adecuada (con todos sus atributos) o como una violación de derechos humanos (cuando hay una violación de algunos de estos atributos o de procedimiento).

Como *posibilidad de acceder a una vivienda adecuada*, los vecinos de las villas y asentamientos lo valoran como una oportunidad, en tanto “derecho” o una “expectativa” a una relocalización. Los vecinos consideran que estar en la sirga les da derecho a irse a una vivienda nueva. Para los que se quieren ir, estar en esa zona ribereña, es una oportunidad para estar mejor en una vivienda nueva. Pero no todos quieren irse, y pueden permutar o canjear su posición con otro que sí quiere irse y no está sobre la sirga dentro del mismo barrio. El IVC en CABA, tiene una amplia experiencia en canje de derechos y permutas de vivienda, ya sea como solución definitiva o transitoria. El camino de sirga aparece, así como un “derecho negociable”, en una operatoria que requiere la aprobación de la jurisdicción local. Por ello este mecanismo opera dentro de la misma jurisdicción y generalmente entre “titulares de derecho de la sirga” de una misma villa o asentamiento<sup>192</sup>.

Pero también están quienes, al no estar en la sirga, y no tener posibilidades de acceder a ella en el mismo barrio, se mudan a otras jurisdicciones. En un caso específico, me relatan el caso de un vecino en villa 21-24 que viendo que no estaba sobre la sirga en la margen de CABA, se mudó a la sirga de la otra margen del Riachuelo en Provincia, para poder entrar a tiempo en el censo de la

---

<sup>191</sup> En expte, Cámara Argentina de Arena y Piedra c/Provincia de Buenos Aires y Otros s/Acción declarativa, expte 57/10, DPN en representación del Cuerpo Colegiado, 23/02/2011.

<sup>192</sup> En un caso se ha planteado una discusión si el canje es posible entre distintas jurisdicciones, pero el mismo no se ha efectivizado.

otra margen y así consiguió una vivienda nueva (TMPDN2, entrevista, 2019). También otros se ubicaron en las márgenes de los arroyos en otros municipios, para ser relevados con la expectativa de acceder a una vivienda nueva (TMPDN2, entrevista, 2019). En este sentido, el camino de sirga moviliza a los vecinos de barrios precarios a cambios de residencia con la expectativa de acceder a una vivienda.

Pero esta oportunidad tiene algunos matices. Tal como afirma una profesional del Ministerio Público de la Defensa de Nación, “el camino de sirga es una oportunidad de acceder a una vivienda, en un contexto en que todo funciona mal” (TMPDN2, entrevista, 2019).

Desde el área de relocalizaciones de ACUMAR, dos entrevistadas expresan una valoración vinculada a esta significación. Una de ellas dice que “muchos agradecen luego de la relocalización. Pero yo me pregunto por qué agradecer si es un derecho que les corresponde y es una deuda con ellos” (TAAB2, entrevista 2020). Otra expresa que “el camino de sirga es la oportunidad de ascenso social” (TAOT5, entrevista, 2021). Explica que “con el camino de sirga cambian el lugar de marginación en donde estaban y pasan a una vivienda consolidada que abre un abanico de oportunidades en todos los sentidos, laborales y sociales. Se relacionan desde otro lugar con las personas, se empoderan, aumentan la autoestima, les da fuerza para seguir luchando” (TAOT5, entrevista, 2021).

Ya como vivienda nueva, posterior a la relocalización a la que se accedió por el camino de sirga, los vecinos de las villas hacen referencia a nociones vinculadas a las dimensiones jurídicas de la vivienda, especialmente al atributo de seguridad de la tenencia o posesión:

- como un derecho que se hereda<sup>193</sup>;
- como un derecho que permite hacer reclamos;
- como un derecho que nadie les puede quitar porque hay una escritura<sup>194</sup>;
- como un derecho que se adquiere cuando se termina de pagar: “hasta que no termine de pagar, yo no siento que esto sea mío”.<sup>195</sup>

El camino de sirga como *violación de derechos humanos* ocurre en distintas situaciones y presenta diversas modalidades, entre otras:

- en desalojos realizados con violencia institucional y sin una solución habitacional<sup>196</sup>;

---

<sup>193</sup> Una vecina de la villa 21-24, que ya fue relocalizada muy cerca de su vivienda anterior, me cuenta que su casa anterior era más grande, pero que por lo menos ahora tiene un derecho, que le puede dejar a sus hijos y con el que puede hacer reclamos (nota de campo, 06/19). También surge de entrevista a VVyVAC3, 2019.

<sup>194</sup> Esto a pesar de las hipotecas y de las restricciones incorporadas a las escrituras (en CABA).

<sup>195</sup> nota de campo en villa 21/24 (2019)

<sup>196</sup> El caso más emblemático es el de los sueltitos, ya comentado, que eran familias que estaban dispersas sobre la sirga y a las que no se les ofreció, al momento de la demolición de sus viviendas, ninguna solución definitiva.

- en relocalizaciones a viviendas nuevas que no cuentan con servicios o cuando no se cumple el atributo de “lugar”<sup>197</sup>;
- cuando se rompen las redes familiares y sociales;
- cuando hay un desarraigo; y
- cuando no es posible la reproducción de sus actividades productivas/económicas.
- cuando es una imposibilidad de entrar en una reurbanización del barrio<sup>198</sup>.
- como una eterna espera<sup>199</sup>.

Sobre este último aspecto, afirma un entrevistado (FMPDC1, entrevista, 2018):

“...estar en la sirga también es estar en una eterna espera...estar esperando que pase algo. Por ejemplo, si vivís en la sirga, no trabaja la UGI (que es la que arregla). No te arreglan la casa, no hacen nada que hacen en el resto de la villa. Estar en la sirga, entonces estar en la eterna espera de que pase algo, y no podés arreglar tu casa, porque después te la van a demoler. Entonces, la mayoría de las personas piensan en la sirga más como un padecimiento que como una oportunidad. Ahí los delegados tuvieron un papel fundamental en discutir las condiciones de la salida y ahí me parece que lograron un montón de cosas. Muchos de esos logros aún no tienen materialidad”.

La causa judicial está plagada de ejemplos de violación de derechos humanos en estos procesos de desplazamiento de población y el más grave de todos ellos, es sin dudas, el caso de los sueltitos en CABA, al que hice mención en el capítulo 4.

Aquí solo quiero hacer referencia a dos casos más que son resultados del trabajo empírico de la investigación: uno que muestra cómo el camino de sirga rompe con el centro de vida, aun cuando este evidencie una situación de extrema pobreza, y otro que muestra cómo el camino de sirga divide familias.

En el primer caso está un vecino de la villa 21-24 que está sobre la sirga. Sabe que se tiene que ir, pero no quiere irse del barrio, por su edad, por su oficio de cartonero. Por ello el camino de sirga lo perjudica. Ha pedido un cambio interno, pero no *la aceptan*. *En sus palabras:*

*“mi casa está sobre el camino de sirga...yo por mí no me iría, yo estoy acostumbrado ahí. Vivo en el camino. Soy cartonero. Vivo ahí hace 20 años. La solución que me dan no me sirve a mí, porque yo tengo 51 años, úlcera sangrante, principio de cirrosis, problemas de salud y mi trabajo es la basura. Tengo derrumbamiento...relleno...tengo todo...pero sigo viviendo ahí”. “No me puedo quedar ahí...pero la solución que me brindan ellos...no no...para mí el cartoneo...el reciclador es un oficio...porque yo vivo de esto...yo no tengo*

<sup>197</sup> El atributo lugar fue incumplido en las primeras relocalizaciones de la villa 21-24.

<sup>198</sup> Al estar sobre el camino de sirga, no es posible quedarte en el barrio (TMPDN2, entrevista, 2019).

<sup>199</sup> La espera puede ser incierta y larga. Este aspecto es señalado tanto por vecinos como por defensores públicos.

*dinero...no tengo empleo en blanco...nadie me recibe.” ...A mí esto me perjudica, porque lo que ellos me brindan...no me sirve” ...” yo quiero un cambio interno para poder guardar mis carros y seguir haciendo lo que sé hacer: el reciclado” (VVyAC2, entrevista, 2019).*

El segundo caso se ubica en el Barrio San Francisco de Asís, en el Municipio de Lanús. Del análisis del expediente judicial referido a este microconflicto, se evidencia como la sirga divide a una gran familia. Se trata de un gran grupo familiar, que estaba integrado por tres familias, cada uno con varios hijos. Vivían todos juntos en un mismo inmueble, con dos casas divididas por un patio intermedio. El camino de sirga pasaba por este patio y, por lo tanto, dos familias tenían que irse y una debía quedarse. Al momento de la relocalización, la decisión fue resistir. El argumento era, “nos vamos todos o ninguno”. El camino de sirga los dividía, pero el argumento de esa división también fortaleció su estrategia de negociación y la expectativa de lograr tres viviendas nuevas. No obstante, esta argumentación no permeó en el Juzgado de Morón, aun cuando se propusieron salidas alternativas del conflicto. Finalmente, las tres familias no se dividieron por el camino de sirga, y todas obtuvieron una vivienda nueva, pero esto ocurrió gracias a una estrategia que fue posible con el apoyo de la Defensoría General de la Nación y el apoyo del Municipio de Lanús en un arreglo extrajudicial, a partir de un canje de derechos.<sup>200</sup> La localización de esta familia se puede ver en la imagen 25 del capítulo 4, identificada como familia B.

Que sea considerado como un derecho a una vivienda, significa, para otros actores (de ACUMAR, y de estados), que deba ser incorporado en la *política pública de vivienda*.

El camino de sirga es una zona prioritaria de intervención habitacional. Por ello, hay que censar a las villas y asentamientos precarios, incorporarlos al Convenio Marco y a cada uno de los convenios con las jurisdicciones y priorizarlos en la intervención con viviendas nuevas. Así lo estableció el juez, y así lo entienden todos los actores. A modo de ejemplo, en la Audiencia ante la CSJN del 17/03/ 2011, el Ing. Fabián López:

**Ing. López:(...)** A su vez, todo eso se volcó en un primer convenio marco que fue entregado aquí, en este mismo Palacio de Tribunales, en septiembre del año pasado, como un plan marco, y luego –el 1° de febrero, si no me falla la memoria- fueron presentados los acuerdos específicos, jurisdicción por jurisdicción, que establecen precisa y claramente las fechas en las cuales tienen que producirse esas relocalizaciones, en dos etapas distintas. La primera etapa, que fue solicitada así por el juez federal de Quilmes, para las viviendas que están

---

<sup>200</sup> El conflicto se desarrolló durante casi año y medio, implicó un largo expediente judicial, distintas audiencias en el Juzgado de Morón, entrevistas específicas a las familias por personal del ACUMAR y también por los secretarios del Juzgado, que se acercaron a esas casas. El conflicto debía solucionarse, para liberar la sirga, y las familias querían acceder a nuevas viviendas, porque vivían en una situación de hacinamiento. Entonces allí, la solución de este conflicto se combinó con otra situación en el mismo barrio. Una familia no quería irse, y su casa quedaba sobre la sirga. Con apoyo de la Defensoría General de la Nación, se propuso un canje de derechos ante el juzgado de Morón. Pero éste no aceptó y la solución llegó por vía extrajudicial con el apoyo también del Municipio.

sobre el camino de sirga, y en una segunda etapa, el resto de las viviendas, tanto de provincia como de Ciudad Autónoma, que no se encuentran relocalizadas...(subrayado fuera de texto).

Es decir que la política pública habitacional de la Cuenca Matanza Riachuelo se estructura a partir del camino de sirga.

Una profesional de ACUMAR (TAOT2, entrevista, 2019) duda que haya una política habitacional en la Cuenca Matanza Riachuelo y afirma que “la política habitacional surge por la necesidad de construcción del camino de sirga”. “Hoy lo más cercano que tenemos es el Protocolo, pero con eso no alcanza”.

Desde el sector judicial, dos entrevistados realizan consideraciones sobre el camino de sirga y la política pública, resaltando el carácter injusto o arbitrario del criterio y su aspecto cambiante.

En estos términos el camino de sirga es un “ordenador injusto de la causa Mendoza” (TMPDC2, entrevista, 2020). La entrevistada afirma que, en la causa, el camino de sirga se pensó para impulsar acciones concretas de política pública, pero, en la práctica - por la demora y la falta de políticas que tengan una perspectiva ambiental - se erigió como límite injusto para las personas que no viven en ese límite y sin ningún criterio ambiental.

Otro profesional (FMPDC1, entrevista, 2018) expresa que el camino de sirga es “un criterio arbitrario de una política que puede cambiar”. Es arbitrario porque el camino de sirga no tiene nada que ver con el riesgo ambiental: “es una métrica y además no sabemos si ese criterio se va a mantener”. Asimismo, explica que “para los vecinos el camino de sirga es estar incluidos en una política pública, ser relocalizados, ser expulsados”.

## **2.6. Significados de destino común y organización social**

El camino de sirga también es valorado principalmente por los habitantes ubicados sobre esa franja ribereña, como la pertenencia a un destino común, el destino de irse a otro lugar, no siempre cierto, a veces cambiante y que se hace esperar demasiado.

En el marco de una relocalización de un grupo de familias de la villa 21-24 (en junio de 2019), caminando por el borde del Riachuelo, conocí a una vecina con la que pude hablar. Le pregunté “¿cuándo te toca a vos? Su respuesta cargada de esperanza, me sorprendió “me faltan 10 meses, pero ¿que son diez meses si ya esperé 11 años?”.

Este compartir de destinos, llevó en el caso de la villa 21-24 a organizarse socialmente en “el cuerpo de delegados por el camino de sirga”, constituido el 15 de mayo de 2011<sup>201</sup> como un cuerpo autónomo y representativo conformado por delegados electos por los vecinos.<sup>202</sup>

Este cuerpo de delegados es una organización singular, y quizás la única que lleva en su nombre el término “camino de sirga”. Su constitución y funcionamiento está impregnada de una juridificación particular, que incluye la protocolización de su constitución y de las asambleas por la Asesoría Tutelar. Su misión es abordar distintos aspectos de la problemática relativa al camino de sirga, pero particularmente había una necesidad: definir exactamente la cantidad de familias afectadas por el camino de sirga. Al respecto me explican:

“Armella había aprobado los censos, pero no había aprobado el de la 21-24. Entonces lo hicimos con la gente que teníamos. Yo soy un convencido que la gente se tiene que ir del borde del río. Entonces, dijimos, vamos a hacer un censo de la 21-24. El decía (Armella) que había un estimativo de 864 personas. Entonces, hablamos con los delegados, constituimos los delegados. Entonces los delegados dijeron que tenían que tener un abogado, independientemente del asesor de menores que su función es otra. Y el abogado allí se eligió por asamblea entre dos abogados: Alejandro Franco, el abogado histórico de la villa 26, el funcionario de la comisión municipal de la vivienda y Agustín Territoriale...y salió Agustín Territoriale como abogado de los vecinos, antes de estar en la Defensoría General.” (FMPTC1, entrevista, 2018).

Yo le pregunto si se acuerda cómo surgió el nombre de “delegados de la sirga”.

“son cosas tan espontáneas...es que además había otro tema con la junta vecinal de la 21-24. Nosotros queríamos tener nuestra propia representación y que no nos represente --- el presidente de la junta vecinal, pero --- para mí tenía que estar de alguna manera, acompañando. En principio, fue una auto convocatoria, una convocatoria de gente afectada. Esto fue el primer cuerpo de delegados. Ahí influyó mucho, una mujer, Paz Ochoteco de la Fundación Temas.” (FMPTC1, entrevista, 2018).

Sin denominaciones tan singulares como este cuerpo, en otros barrios asentados sobre las márgenes del Riachuelo y como consecuencia de los mandatos judiciales asociados al camino de sirga, se verifican otras formas de organización social. La certidumbre de ese destino común – irse – empuja a una necesaria organización social, como forma de hacerle frente.

---

<sup>201</sup> “El Cuerpo de delegados por el camino de sirga” según el acta constitutiva, tiene como objeto social “abocarse al trabajo de todos los extremos de la problemática relativa al camino de sirga del Riachuelo en la villa 21-24”, y para ello, entre otros propósitos, se especifican los siguientes: aportar a la organización de la comunidad desde una participativa, garantizar la pluralidad de visiones y la participación comunitaria en la toma de decisiones, aportar al diseño y control participativo de las políticas públicas destinadas a la problemática del “camino de sirga” del Riachuelo. Artículo 3, punto 1, 1.1, 1.2. y 1.3 del Estatuto.

<sup>202</sup> Art. 4 del Estatuto.

Por el contrario, la falta de organización social, sumado a otros factores, hace más vulnerables a las familias sobre la sirga en estos procesos de relocalización forzada. Esto estuvo presente al inicio de las relocalizaciones.

El caso de las sueltitos es quizás el que más visibiliza este aspecto. Se trata de un grupo de familias dispersas sobre el camino de sirga del lado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que sufrieron la mayor violencia institucional en las relocalizaciones, en este caso, de verdaderos desalojos. Estaban sueltos sobre la sirga, sueltos de todo barrio y dispersos. La organización social era imposible geográfica y socialmente.

Esto también ocurrió en las primeras relocalizaciones de CABA. Al respecto expresa un entrevistado “la relocalización la hicieron muy mal. No tenían cuerpo de delegados, a la gente se la llevaron puesta. La falta de organización comunitaria y de dirigentes barriales, la falta de organización de los que podíamos contener fue atroz y se llevaron a estas familias” (FMPTC1, entrevista, 2018).

## 2.7. Significados instrumentales y laborales

Finalmente, de las entrevistas surgió el significado instrumental de esta figura, en dos sentidos: como *medida judicial* y como *primera medida que posibilitó otras*. Como *medida judicial*, los actores reconocen que fue la idea de un juez y su carácter irrecurrible e inflexible (sobre todo quienes deben responder a los requerimientos judiciales, como las jurisdicciones y ACUMAR). Aunque el carácter de inflexibilidad se intente recurrir a partir de los defensores públicos para evitar algunas relocalizaciones.

En el otro sentido, como *primera medida*, fue “la punta de lanza para ordenar varias cosas” (FNV1, 2018) “el puntapié para lograr determinados efectos” (TAOT3, entrevista, 2019), como “una herramienta de gestión que permitió abrir la puerta para implementar otras acciones” (FAOT1, entrevista, 2019); “una herramienta para revertir la marginalidad urbana” (FNV1, entrevista, 2018).

También hay un grupo de valoraciones vinculadas a *la experiencia laboral* con el camino de sirga, tanto en el sector judicial como en ACUMAR. Distintos trabajadores vinculados a tareas de ACUMAR en el territorio, al preguntarle por el significado del camino de sirga para ellos, en lo más personal, resaltaron su carácter dignificador y la posibilidad de llevar esperanza. En ese sentido, una trabajadora del área de relocalizaciones, que nació en una villa lindera al Riachuelo, siente una doble responsabilidad como parte del Estado y también por su historia. Resalta su empatía con la situación de los vecinos y me explica que para ella el camino de sirga es “llevar esperanza de que se van a relocalizar, que en algún momento llegará la solución” (TAAB2,2020). Asimismo, un trabajador vinculado a trabajos de limpieza de residuos de las márgenes del Riachuelo, y actual vecino de un barrio lindero al Riachuelo, al preguntarle por el significado que

tiene para él el camino de sirga me dice “desde que trabajo en la sirga, me miran distinto en mi barrio, pues yo limpio las márgenes y ahora todo se ve distinto” (VVyAP1, entrevista, 2020)

## 2.8. Consideraciones generales

La investigación permitió detectar una gran diversidad de significados del camino de sirga, otorgado por diversos actores. Entre estos significados, que de ninguna manera cubren la totalidad de los mismos, se detectaron los siguientes:

- Significados urbanos- territoriales. El camino de sirga es valorado como un espacio donde el poder público ejerce sus atribuciones de planificación, ejecución y control territorial; permite recuperar y crear un espacio público, ejecutar obras de infraestructura, integrar el territorio dentro de una jurisdicción y entre distintas jurisdicciones, circular, y regular los usos del suelo. También es un espacio donde simplemente existe vida urbana.
- Significados ambientales. El camino de sirga está relacionado con el riesgo ambiental por contaminación o no tiene necesaria relación con él, permite ejercer actividades de policía ambiental, disfrute de la naturaleza y recomposición ambiental.
- Significados hídricos. El camino de sirga es un instrumento de protección del cuerpo hídrico, de prevención de inundaciones, y evita contaminación del recurso.
- Significados de vivienda. El camino de sirga se vincula con la vivienda como derecho humano o como violación del mismo, como solución habitacional o con aspectos referidos a política habitacional.
- De destino común y de organización social. El camino de sirga es valorado como la pertenencia a un destino común, el destino de irse a otro lugar, no siempre cierto, a veces cambiante y que se hace esperar demasiado. Este compartir un destino común, y sus características impulsa a distintas formas de organización social como forma para hacerle frente.
- Significado instrumental y laboral. El camino de sirga constituye una medida judicial o una primera medida que impulsó otras; también es valorado en relación a la experiencia laboral de trabajar en el ámbito territorial del mismo en el marco de la causa.

Claro está que el camino de sirga siempre significa algo, nunca es algo neutral. Una profesional de ACUMAR al preguntarle por el significado de la figura me dijo:

“El camino de sirga significa muchas cosas según la altura del mapa y el estado de ánimo de aquel que lo transita. // Nunca simultáneas y siempre cambiantes // Puede representar un conducto asfixiante entre agua y cemento que apura una salida // Puede significar clemencia entre la confluencia de casi todos los elementos de la naturaleza // A veces un

acompañante de ruta, con olor a río, despejado, arbolado y tranquilo // Y seguramente representa muchas cosas más, aunque nunca indiferente.” (TAOT1, entrevista, 2019).

Y mientras esta figura está carga de significado, las otras dos figuras estudiadas, no lo están. ¿De qué manera los modos de actuación judicial y las dimensiones (elementos) de las figuras incidieron en esto? Volveré sobre este punto en el capítulo final.

### 3. La resignificación del conflicto

En esta sección pretendo analizar si la implementación judicial del camino de sirga en las riberas del río Matanza Riachuelo incidió en la resignificación del conflicto.

Tal como expliqué en el marco teórico, entiendo como **conflictos urbano-ambientales judicializados** “*a aquellos que se procesan principalmente en la arena judicial, en donde al menos una de las partes del conflicto hace valer un argumento ambiental y urbano, y lo que está en juego es una disputa por el acceso, apropiación, producción, uso, distribución y gestión de los bienes naturales y urbanos en una determinada comunidad y/o territorio*”. Al respecto, también hice unas precisiones:

- Se trata de un conflicto que está judicializado, es decir, fue llevado a la esfera del poder judicial. Sin embargo, la conflictividad, excede el ámbito judicial, a pesar que se procese como un caso judicial.
- La argumentación y lo que está en juego en el conflicto pueden o no coincidir y no son excluyentes. Un conflicto urbano puede haber sido planteado en términos ambientales, a pesar que lo que esté en juego no sea ambiental o viceversa.
- Considerando los aspectos temporales y espaciales, un conflicto puede transformarse en tanto avanza, porque cambia lo que está en juego o la argumentación del mismo realizada por los actores.
- La disputa puede estar relacionada tanto con los bienes de la naturaleza como con bienes urbanos. La tipología de estos bienes es amplia y variada, y de difícil distinción. Un bien puede ser urbano y también un bien de la naturaleza. Propongo considerar los aspectos predominantes de los usos urbanos o ambientales respecto de estos bienes para su caracterización.
- La disputa puede versar sobre distintas formas en las que hay una relación con los bienes naturales y urbanos: el acceso, apropiación, producción, uso, distribución y gestión de esos bienes.

Esta conceptualización combina dos criterios para clasificación de un conflicto: la argumentación de al menos una de las partes (Azuela & Mussetta, 2009) y lo que está en juego en la disputa (Azuela, 2014b). Asimismo, considera distintas definiciones y clasificaciones realizadas en la literatura sobre: los conflictos ambientales (Merlinsky *et al.*, 2018, Azuela & Mussetta, 2009),

conflictos urbanos (Duhau, 2012, Meneses Reyes, 2014, Janelle & Millward, 1976; Von der Dunk *et al.*, 2011) conflictos urbanos-ambientales (Azuela, 2014b) y conflictos territoriales o de proximidad (Melé *et al.*, 2013).

Pretendo desarrollar dos argumentos. El primero es que en base a estos dos criterios de tipificación de los conflictos (argumentación y lo que está en juego en la disputa), el conflicto de la CMR entra al mundo jurídico y de tribunales - se juridifica y judicializa - como un conflicto eminentemente ambiental; pero luego, como efecto o productividad de ese conflicto, se resignifica a un conflicto urbano-ambiental. El segundo argumento, es que los estilos judiciales y el camino de sirga intermediaron en la resignificación del conflicto. Al respecto solo esbozaré algunas conexiones para poder realizar unas consideraciones en el capítulo final.

Para desarrollar la primera idea, debe tenerse en cuenta que el conflicto de la CMR se juridifica y judicializa como un conflicto ambiental: los actores plantean argumentos ambientales y lo que está en juego principalmente es cómo solucionar los problemas ambientales de la CMR.

*Lo que se disputa* es el acceso, apropiación, producción, uso, distribución y gestión de los bienes naturales de una cuenca hídrica.

Merlinsky (2016b) señala que el proceso histórico de deterioro de la Cuenca es consecuencia del conflicto entre intereses opuestos en la apropiación social de la naturaleza y que este deterioro es el resultado de variados problemas sociales, económicos y ambientales de larga data. Merlinsky (2016b) enumera distintos problemas: 1) el déficit de infraestructura de servicios sanitarios, 2) la contaminación ocasionada por las industrias que vierten sin permiso o excediendo los límites de la capacidad de carga de la Cuenca, 3) la alta concentración de basurales ilegales a cielo abierto, la mayoría localizados en la ribera del río, 4) la localización de una alta contaminación industrial en zonas residenciales, en ausencia de restricciones en la zonificación, 5) los altos niveles de degradación ambiental que existen en la parte baja de la cuenca donde se concentra la mayor cantidad de personas en villas y asentamientos precarios, 6) la existencia de una zona de riesgos tecnológicos, en el Polo Petroquímico Dock Sud, con un barrio adyacente (Villa Inflamable).

En concordancia con esto, la problemática de la Cuenca se inscribe como un asunto ambiental público. Sobre este aspecto, Merlinsky (2013d<sup>203</sup>) resalta el papel que desempeñó la Defensoría del Pueblo de la Nación en la constitución de una unidad de investigaciones especiales que dio lugar a la presentación de dos informes (2003 y 2006), que permitieron recolectar información (a partir del primer informe), sociabilizar la misma entre distintas organizaciones sociales (entre el primer y segundo informe) e inscribirla en un documento público presentado ante la sociedad con una gran cobertura mediática (con el segundo informe). Sobre este inédito proceso, hay dos

---

<sup>203</sup> Al respecto ver páginas 88 a 96.

aspectos relevantes que resalta Merlinsky (2013d). El primero se refiere al papel de la Defensoría como un “actor traductor”<sup>204</sup> que logró movilizar y enrolar a otros actores, y al mismo tiempo, estabilizar la definición del problema, en torno a puntos de pasajes obligatorios, es decir, acuerdos negociados y compartidos acerca de lo que constituyen aspectos centrales del problema (Merlinsky, 2013d). El segundo aspecto tiene que ver con el papel de los informes de la Defensoría en la posibilidad de cambiar el sentido de las relaciones de fuerzas en un conflicto y como dispositivos que permitieron vehicular la inscripción del problema.<sup>205</sup>

A partir de esa inscripción del problema como un asunto público ambiental, el conflicto se procesa de la misma manera con *argumentos también ambientales*: a) la demanda se plantea con argumentos ambientales, b) la CSJN se declara competente para entender en la recomposición del ambiente y la prevención de daños colectivos, c) la sentencia definitiva de la CSJN exige un plan con objetivos ambientales. d) el juez de ejecución de sentencia se perfila como un juez ambiental y emite mandatos con argumentos ambientales, e) para dar respuesta a la sentencia se crea una entidad pública con competencias ambientales y f), el plan que guía la ejecución de sentencia es un plan integral de saneamiento ambiental.

No obstante, *a medida que se avanza en la judicialización del conflicto, y específicamente con la implementación de algunos mandatos, se produce una resignificación del conflicto a un conflicto urbano y ambiental*. En esta resignificación del conflicto, la intermediación del camino de sirga y los estilos judiciales, jugaron un papel fundamental.

Siguiendo los dos criterios enunciados, se puede afirmar que se amplía la argumentación y lo que está en juego en el conflicto a cuestiones urbanas.

Por un lado, *hay una ampliación de la argumentación a cuestiones urbanas, con distinto peso según el tipo de actores y ante diferentes escenarios*. Así, los jueces, para legitimar los procedimientos jurídicos deben priorizar argumentos ambientales, que son incluso sostenidos por

---

<sup>204</sup> Merlinsky se basa en Callon, 1986.

<sup>205</sup> En este segundo aspecto, Merlinsky sigue a Latour (1990). “Como señala Bruno Latour, la información puede ser inscripta a través de objetos móviles, inmutables, presentables, legibles, combinables, permite una acumulación de poder que más tarde generará una asimetría entre los centros que reúnen toda la información y los que son objeto de conocimiento. El estado de desinformación sobre la situación de la cuenca era una poderosa herramienta de dominación sobre quienes padecían las consecuencias de esa realidad. La posibilidad de recolectar información permitió que la denuncia cristalizara en un tipo de conocimiento capaz de quedar fijado en la conciencia social, pero además pudo ser adaptable para otros usos. La inscripción del problema no se agota en las posibles interpretaciones sobre el punto o los puntos de pasaje obligatorios; la misma debe vehicularse, por medio de un dispositivo con las características antes señaladas, que colectiviza un tipo particular de visión, en la medida que fija en un orden visual aquello que representa (Latour, 1990) Hoy en día, ambos informes de la Defensoría constituyen un dispositivo que funciona como antecedente en la causa judicial además de ser una base mínima de la cual partir para hacer un inventario de los problemas de la CMR” (Merlinsky, 2013d, p. 95).

los actores gubernamentales para implementar las políticas públicas en sus jurisdicciones. Estos argumentos ambientales, van acompañados (con un menor peso) de argumentos urbanos.

Los jueces son los principales argumentadores ambientales (desde una visión más sanitarista que ecosistémica), pues son los objetivos ambientales los que justifican los remedios que imponen. El camino de sirga es un mecanismo legal planteado por el primer juez y sostenido (en su continuidad) por el segundo juez, para cumplir determinados objetivos ambientales desde una determinada perspectiva:

- La realización de un proyecto ribereño: el camino de sirga permitió delimitar un espacio para visibilizar las conexiones y vuelcos clandestinos, liberar esa franja ribereña (despejarla) y ejecutar un proyecto urbano ribereño con la finalidad de recuperar el espacio para un disfrute y regocijo del paisaje.
- Las restricciones en la navegación fluvial comercial concebida como una actividad contaminante, peligrosa - una amenaza - que impide disfrutar el paisaje y las restricciones en el transporte vehicular.
- La relocalización de las villas y asentamientos precarios en las riberas del Riachuelo: El camino de sirga operó como criterio de relocalización bajo el argumento principal que son una obstrucción que impiden implementar el Proyecto de las márgenes, y el argumento secundario de alejar a la población vulnerable del foco contaminante que se cierne sobre el Riachuelo.

Pero quienes enfrentan la implementación de estas políticas en sus espacios, se defienden con una argumentación preminentemente urbana. Ya sea, las empresas y particulares que no pueden utilizar los espacios ribereños para los usos residenciales o comerciales, como los habitantes de las villas y asentamientos precarios y sus defensores públicos quienes utilizan argumentos de derechos humanos vinculados, a la vivienda adecuada y al acceso justo al hábitat.

Estos argumentos aparecen en muchos casos combinados y articulados, y de ninguna manera de formas puras y exclusivas.

Estos “remedios judiciales” y las políticas públicas que en consecuencia se implementan, desatan disputas urbanas y *así lo que está en juego en el conflicto*, pone al mismo nivel una disputa por el acceso, apropiación, producción, uso, distribución y gestión de bienes naturales y urbanos.

En el conflicto en las riberas del Riachuelo, y siguiendo el criterio de “lo que está en juego en el conflicto”, se observan características de los tres tipos de conflictos urbano-ambientales que Azuela (2014b) tipifica: conflictos por la transformación del entorno urbano/ambiental, conflictos

por la exclusión social y conflictos por el ejercicio del poder expropiatorio del Estado, pero con algunas particularidades que surgen del conflicto específico.

Tomando en base estas tipologías, en el caso bajo estudio puede observarse: a) una agudización de la transformación del entorno urbano territorial ribereño a partir de problemas ambientales (la contaminación del Riachuelo) que genera conflictos por el uso de ese espacio, c) la incorporación de una nueva condición arbitraria de acceso a bienes urbanos (estar dentro del camino de sirga), que agudiza el proceso de exclusión social previo y que genera conflictos por el acceso justo al hábitat, d) el despliegue de un poder cuasi - expropiatorio en las riberas del Riachuelo que despliega conflictos sobre el modo de toma de posesión masiva de los inmuebles ribereños por parte del Estado.

En cuanto al primer aspecto, es innegable que la implementación judicial del camino de sirga, aceleró la transformación del espacio ribereño, en tanto se “libera” para soportar un proyecto de implantación urbano y ambiental. En cuanto a la dimensión temporal de esta transformación, se observa una marcada transformación en el primer período de ejecución judicial, impulsada por el lugar central que ocupa “la limpieza de márgenes” entre los distintos mandatos, y una amortiguación parcial de esta transformación en el segundo período. Esta desaceleración se observa en relación a la “liberación” de los espacios con viviendas precarias y por la intermediación de actores como defensores públicos.

La transformación del espacio ribereño genera una lucha sobre los *usos* del suelo por ese espacio. Siguiendo a Meneses-Reyes (2014 en base a Duhau, 2012 y Von der Dunk *et al*, 2011) es un conflicto de usos de suelo en tanto se trata de disputas relacionadas con la construcción de nuevas edificaciones o de la modificación, presumiblemente ilegal o no autorizada, del espacio construido, como también cambios en las actividades tradicionalmente alojadas en un vecindario, o en la modificación, autorizada o no, del vecindario.

Con la implementación del camino de sirga, y la construcción de una franja con infraestructura principalmente vial, hay cambios significativos en las actividades tradicionales de las riberas del Riachuelo, que resultan *de hecho*<sup>206</sup> incompatibles con la implantación del proyecto urbano-ambiental. Así, las empresas que utilizaban este espacio para actividades vinculadas a las areneras, estacionamiento de camiones o circulación de camiones, circulación de líneas de colectivo, se ven afectadas de distinta manera. Los propietarios privados que lo utilizaban para distintos fines privados, o incluso para “prevenir” su ocupación por asentamientos informales (Maldonado, 2018), ya no lo pueden seguir haciendo.<sup>207</sup> Las jurisdicciones locales, que implementan políticas

<sup>206</sup> No se verificaron modificaciones en las normas urbanísticas de usos del suelo a partir de la implantación del camino de sirga en las jurisdicciones locales ribereñas.

<sup>207</sup> En dicho trabajo (Maldonado, 2018) sostengo que se trata de un conflicto de tipo urbano, es decir, “un tipo particular de relaciones sociales que es el resultado de la convergencia espacio temporal de intereses incompatibles (razones del

públicas en base a los pedidos judiciales, luchan para recuperar ese espacio para la circulación y acceso y para prohibir usos residenciales, y comerciales.

En relación al segundo aspecto, Azuela (2014b) considera que los conflictos por condiciones de exclusión son aquellos en donde “lo que está en juego es la situación de un grupo respecto de los bienes públicos de la ciudad y tienen que ver no solo con el acceso a ciertos satisfactores básicos (agua, transporte...) sino con condiciones ambientales que suponen una exposición desigual a riesgos de todo tipo”. En el caso bajo estudio, la exclusión social de los grupos más vulnerables, preexistía al conflicto judicializado. Pero, con implementación de los mandatos judiciales, y particularmente con la intermediación del camino de sirga y de los estilos de los jueces de ejecución, el primer juez establece y el segundo juez mantiene, un nuevo requisito - estar sobre el camino de sirga - que funciona como una condición para acceder a un bien urbano: una vivienda adecuada con todos los elementos que la integran en un determinado territorio urbano<sup>208</sup>. El régimen jurídico espacial que se crea a partir de la intermediación del camino de sirga (tema en el que me detendré seguidamente), divide a los excluidos socialmente para acceder a ciertos bienes urbanos, entre los están dentro o fuera de esa franja. Y esta condición, estar o no dentro del camino de sirga, es arbitraria, porque no se basa en criterios ambientales (estar en riesgo ambiental) ni en necesidades de vivienda. Las condiciones de riesgo ambiental, y de vivienda inadecuada, trascienden el espacio de la sirga.

En particular con la implementación judicial del camino de sirga como criterio de relocalización, se desprenden *conflictos por el acceso justo al hábitat*, que giran principalmente en torno a:

- la definición de los destinatarios de las relocalizaciones a partir de criterios técnicos ligados a riesgo ambiental y sanitario y a un procedimiento para la realización de un censo (con actualizaciones de datos).
- el abordaje de las relocalizaciones: garantizando el derecho a la información y participación.
- los derechos y condiciones mínimas que deben garantizarse hasta que ocurran las relocalizaciones (“el mientras tanto”).
- las posibilidades de reurbanización y la definición de la relocalización como última opción.

---

conflicto entre dos o más actores (partes del conflicto) con respecto a los usos o localización de un pedazo concreto del territorio urbano (componente geográfico del conflicto)” (Meneses-Reyes, 2014, Janelle & Millward, 1976; Von der Dunk et al., 2011). Dentro de esta tipología de conflicto urbano, entiendo que el camino de sirga presenta un conflicto de usos de suelo, en los términos de Meneses Reyes, 2014, en base a Duhau, 2012 y Von der Dunk et al, 2011.

<sup>208</sup> Las características del derecho a una vivienda adecuada en un espacio rural pueden tener otras particularidades.

- la definición de soluciones habitacionales definitivas que cumplan con todos los atributos de un derecho a una vivienda adecuada.

En estos conflictos hay dos intereses que entran en pugna. Por un lado, hay que “sacar” a los habitantes de las villas y asentamientos precarios sobre el camino de sirga, para recomponer el ambiente y para implementar un proyecto que permita disfrutar del paisaje, y para, secundariamente, garantizarles “un derecho a una vivienda adecuada”. Pero, por el otro lado, se les exige a estos sectores más desprotegidos un sacrificio particular a favor de fines ambientales. Sacrificio que se traduce en desarraigo y ruptura de redes sociales y familiares, vulnerando ese derecho a una vivienda adecuada. Por ello, entre los conflictos suscitados cobra fundamental importancia la definición del riesgo como criterio de relocalización (y no a partir de criterios físicos que no tienen relación con el riesgo, como lo es el camino de sirga) y la solicitud de priorizar intervenciones in situ.

En los conflictos por el poder expropiatorio del estado, lo que está en juego, para Azuela “es el balance entre el poder del Estado y el poder del propietario –o, si se quiere, la propiedad como relación social”. La implementación del camino de sirga, no implicó el despliegue de expropiaciones masivas sobre las franjas del Riachuelo<sup>209</sup>, pero sí de una toma de posesión masiva de inmuebles ribereños por el Estado (sin importar su titularidad y lo que allí había). Se utilizó para liberar predios privados como públicos, en una franja de 35 metros, estirando su utilización para casos no previstos por la figura. En algunos casos, la utilización del camino de sirga como figura, funcionó como una expropiación, en tanto permitió la implantación de infraestructura pública en bienes privados, sin indemnización para los propietarios privados. En otros casos, supuso recuperar espacios utilizados sin permiso por empresas o particulares.

También, en los casos más dramáticos, importó la demolición de viviendas únicas, respecto de las cuales, a pesar de no existir “un dominio pleno” en términos jurídicos, sí debe reconocerse distintas modalidades de propiedad y de relaciones jurídicas con éstas. Aunque no de forma generalizada ni basada en metodologías de valuación precisas, se reconoció una compensación por la demolición de las mismas en los procesos de relocalización de la población. Lo que no se consideró en ningún momento, fue la valorización inmobiliaria generadas por las obras públicas ejecutadas. Esto anula las posibilidades futuras de recuperar las plusvalías urbanas y de realizar una justa redistribución, como también de controlar procesos expulsivos de población.

El ejercicio del “poder cuasi expropiatorio” por el Estado no se tradujo en conflictos sobre la propiedad inmobiliaria. En efecto, no se identificaron demandas de expropiaciones inversas, ni de recuperación de la posesión, aunque sí algunos casos, en donde se discutió el punto de partida y la extensión de la franja ribereña. Lo que sí generó conflictividad fueron los modos en los que se

---

<sup>209</sup> Sólo se conoce la utilización de esta figura en la zona lindera (este) al Meandro de Bryan del lado de CABA.

realizó la toma de posesión compulsiva de los espacios ribereños con incluso el uso de la fuerza pública.

De todo esto, es posible realizar dos conclusiones. La primera que hubo una resignificación del conflicto en términos simbólicos lo que ocurrió a partir de la ampliación de la argumentación y de lo que está en juego en el conflicto a cuestiones urbanas. El conflicto se define de diferente forma con en la arena judicial, con la implementación del mandato “limpieza de márgenes”, operando una traducción en términos de Latour (2010). A pesar que el orden jurídico define el conflicto como “ambiental”, la forma en que los actores experimentan el conflicto, a partir de lo que se pone en juego en las riberas del Riachuelo, lo redefine en términos también urbanos. La segunda, es que, de alguna manera, los jueces (por acción u omisión) y la figura del camino de sirga, intermediaron en dicha resignificación.

#### **4. Definición del espacio**

¿Pueden las decisiones judiciales tener un impacto en un determinado espacio? ¿En qué medida un juez puede incidir en la regulación del orden urbano? Estas preguntas resultan provocadoras, tanto para los estudios urbanos, donde el espacio es considerado como el resultado de un proceso social de producción (Lefebvre, 1970, 1971); como para el derecho urbanístico, en donde los jueces no tienen competencias urbanísticas, sino que éstas residen en los órganos legislativos y ejecutivos (Maldonado, 2010a, 2010b, 2013).

No obstante, las aclaraciones anteriores, y en el marco del desarrollo del trabajo empírico del caso bajo estudio, advertí que lo que decidía el juez incidía - de alguna manera - en el territorio de la cuenca y especialmente en las márgenes del río. Que el espacio ribereño se convirtiera en “público” en base a un pedido de un juez, o que estar adentro o afuera del camino de sirga no significara lo mismo en términos de derechos y obligaciones (por una decisión judicial), para mí eran pistas que me estaban diciendo algo. Por eso, la pregunta que siempre estuvo en mente, fue: ¿qué relación hay entre lo que decide el juez, los mecanismos legales que utiliza y lo que ocurre en el espacio?

El argumento que voy a desarrollar a continuación es que los estilos de actuación de los jueces y la figura del camino de sirga en el marco de un conflicto urbano-ambiental, intermedian en la definición del espacio ribereño.

Voy a desarrollar este argumento en cuatro partes:

- el camino de sirga como actualización local del derecho y territorialización del conflicto;
- las clasificaciones y cualificaciones jurídicas del espacio operadas por la intermediación del camino de sirga;
- el régimen jurídico del camino de sirga y sus límites; y

- la espacialidad en el lenguaje de los actores.

#### **4.1. El camino de sirga como actualización local del derecho y la territorialización del conflicto**

Siguiendo a distintos trabajos sobre productividad jurídica de los conflictos (Melé, 2006 y 2009, Azuela & Mussetta, 2009 Azuela *et al.*, 2015), entiendo que el camino de sirga es un claro ejemplo de la **actualización local del derecho** (Maldonado, 2018). Así, el camino de sirga supone un “orden jurídico localizado” (Melé, 2009), pues hay una norma vigente general, establecida en el Código Civil (nacional), y aplicable por imperio de la ley, que se localiza, se “ancla” en un contexto espacio – temporal local en términos de Giddens (1994, p. 85), en las márgenes del cauce principal del río Matanza Riachuelo. Se trata de un orden jurídico localizado y no de un orden jurídico local (Bourdin *et al.*, 2006). En estricto sentido, no se genera una figura jurídica nueva, sino que se localiza una norma jurídica existente. Se “activa una norma jurídica existente”, se “pasa del estado virtual al estado real” (Melé, 2006, p. 37 y Azuela *et al.*, 2015, p. 29) la norma jurídica establecida en el Código Civil sobre el camino de sirga”. En palabras de Azuela y Mussetta (2009), esa “norma distante en el tiempo y espacio respecto de la experiencia cotidiana, es traída al caso concreto” (p. 6).

Con esa actualización local del derecho que opera con el camino de sirga el conflicto se territorializa. Se trata de una apropiación concreta o abstracta del espacio en los términos planteados por (Di Meo, 1998; Melé, 2003).

#### **4.2. Las clasificaciones y cualificaciones jurídicas del espacio como consecuencia de la intermediación del camino de sirga**

Con el camino de sirga, ocurre una *cualificación y clasificación jurídica* del espacio y especialmente del espacio ribereño (Maldonado, 2018).

Se denominan **cualificaciones jurídicas** porque mediante el derecho se otorga una cualidad particular al espacio. En el caso, con la judicialización del camino de sirga, el espacio ribereño presenta otras cualidades. Es un espacio, que más allá de la titularidad de los predios que lo conforman, se convierte en un espacio público o “liberado” a un uso público.

El primer juez deja claro que “el objetivo inexorable perseguido se vincula con la recuperación de los espacios públicos (Res. 13-07-2012). Recuperar puede valorarse como una vuelta hacia un estado anterior, pero ¿cuál es ese estado anterior? ¿Es ese estado de la naturaleza un espacio libre, despejado, que permite el disfrute? En palabras del primer juez:

“(…) a fin de recuperar para la comunidad toda, el disfrute de las costas del “Riachuelo”, corresponde poner de resalto la necesidad de prohibir en forma absoluta la invasión de la zona en cuestión, ya sea por el estacionamiento de vehículos de todo tipo, acampe, depósitos de contenedores de basura, corte o eliminación de árboles, fogatas, instalación de letreros y/o anuncios publicitarios, instalación de puestos ambulatorios de venta de alimentos, bebidas o de cualquier índole, y demás. (cons. 15, Res. 28-03-2011)

Recuperar un espacio público es también un concepto urbano que lleva a un análisis desde la óptica del derecho, con los conceptos de dominio y de uso. El camino de sirga es una figura jurídica que se aplica sobre propiedades ribereñas privadas que no cambian su titularidad dominial por su demarcación. Pero, en la causa, el camino de sirga se aplica a propiedades públicas y privadas. La figura del camino de sirga es una simple restricción al dominio que no admite la instalación de estructuras permanentes. Sin embargo, el primer juez dice que es una simple restricción al dominio y le carga una infraestructura urbana permanente encima. Al juez le importa el uso público de la franja ribereña, pero los procedimientos que se llevan a cabo a partir de la implementación pretenden cambiar esa titularidad dominial. Con este procedimiento, parte de las construcciones en inmuebles privados, se convierten en plazas, parques, y hasta la ACUMAR informa que con el camino de sirga se “corre la línea municipal”. Esto que es imposible jurídicamente, se observa en los legajos específicos del expediente de limpieza de márgenes, que son como microconflictos ocurridos por la implantación del camino de sirga sobre las riberas del Riachuelo.

Asimismo, el concepto de recuperación el espacio público requiere para el primer juez una intervención estatal que se traduce en dos acciones: 1) La acción de liberación y eliminación de los obstáculos donde el uso privado deja de serlo y la jurisdicción local “toma posesión de hecho” de ese espacio y 2) el aseguramiento de ese uso público permanente - la continuidad de esa posesión - con el apoyo de las fuerzas de seguridad para evitar cualquier intrusión o usurpación, que implica acciones de “custodia y vigilancia”. Incluso, estas acciones deben ser inmediatamente sucesivas. Para citar un ejemplo, el juez al referirse a la liberación parcial de un predio (CICSA en CABA) cercano a una villa (21-24) dice:

“...tomando en consideración que el predio en cuestión se encuentra lindante a una zona problemática, como lo es la villa 21/24, que podría acarrear futuras intrusiones en el espacio público, deberá tenerse en cuenta que deberán priorizarse y maximizarse las acciones conducentes a la recuperación estatal de ese espacio público que conlleva el resguardo permanente del mismo.” (Cons. 5, res. 22-02-2011).

Para asegurar definitivamente el uso público de ese espacio, el primer Juez imagina un Proyecto urbano ribereño. De esta manera define algunos elementos del proyecto integrador sobre el camino de sirga: con un gran detalle, de manera progresiva, asumiendo un papel que le es usualmente ajeno. Esto no sólo pone en evidencia su estilo resignificador, entre otros aspectos, sino también

el grado de interés de Armella por el camino de sirga; tal vez, “su máxima obsesión” (Maldonado, 2016, p. 251). El juez define el objetivo del proyecto, pero ese objetivo no es desarrollado por las jurisdicciones locales.

Y si bien proyecto integrador presenta algunos elementos que permitirían caracterizarlo como un proyecto urbano (obras previstas), lejos está de serlo, ya que no hay un diagnóstico profundo de la situación de las márgenes (jurídica, urbanística, ambiental) y falta claridad en relación al objetivo del mismo. Si bien para el juez el proyecto permitirá recuperar el espacio público, disfrutar el paisaje, evitar la contaminación, esos objetivos están planteados por el juez de manera “norteadora” y el proyecto presentado por las partes no responden a un objetivo y no hay una relación entre objetivos y los medios para lograrlo.

Por otro lado, entiendo por *clasificación jurídica del espacio*, en una concepción amplia, aquella que opera por cambio de tipo de suelo (urbano, rural, periurbano o de expansión), por usos del suelo, y por criterios de protección<sup>210</sup>. En términos generales, se advierte que, en el caso bajo estudio, la intermediación del camino de sirga en las márgenes ribereñas no implicó directamente cambios significativos en las clases de suelo, pero sí se verificaron impactos directos o indirectos en la zonificación urbana y ambiental.

Para evaluar las modificaciones en la clasificación jurídica del espacio, es preciso analizar los regímenes jurídicos urbanísticos aplicables a las márgenes del Riachuelo que son dos: uno para CABA y otro para la Provincia de Buenos Aires.

En la provincia de Buenos Aires, se aplica el Decreto-Ley 8912 del año 1977 y la Ley N° 14.449 (Ley de Justo Acceso al Hábitat), entre otras normas.

El Decreto-Ley 8912 (77) regula las clases de suelo como “áreas urbanas, complementarias y rurales” y la regulación de distintos usos en zonas y espacios<sup>211</sup>. Asimismo, establece un régimen en el que las jurisdicciones locales son los responsables primarios del territorio y aprueban las normas urbanas en cuatro etapas sucesivas (delimitación de áreas, zonificación según usos, plan de ordenamiento territorial y plan particularizado)<sup>212</sup>. Esta aprobación de las etapas del planeamiento territorial/urbano requiere la intervención de los poderes legislativos locales (ordenanza) y la convalidación del ejecutivo provincial (decreto)<sup>213</sup>. Respecto de la normativa provincial, deben realizarse dos aclaraciones. La primera es que el nivel de avance en las etapas del planeamiento es muy lento. En efecto, en lo que respecta a los municipios de la Cuenca, desde 1977, sólo cinco municipios han podido aprobar la primera etapa del planeamiento correspondiente

---

<sup>210</sup> Al respecto se remite a la aclaración sobre este concepto a las precisiones del marco teórico del capítulo 2.

<sup>211</sup> Arts. 5 y 6 (áreas que corresponden a las clases de suelo) y art. 7 y siguientes (zonas y espacios).

<sup>212</sup> Art. 75 y siguientes.

<sup>213</sup> Art. 70 y 83.

a delimitación de áreas; los demás (nueve) están en la segunda etapa (zonificación de usos)<sup>214</sup>, y ninguno ha avanzado a la tercera y cuarta etapa. Esto implica, que la productividad del conflicto en las normativas municipales puede tardar varios años en verificarse. A esto debe sumársele que el trámite para lograr la vigencia de las normas también puede tardar varios años, ya que luego de aprobación municipal, debe ser convalidada por la provincia (lo que tarda aproximadamente tres años). La segunda precisión es que, de los catorce municipios de la Provincia de Buenos Aires que integran la CMR, sólo en cinco se ha implementado el camino de sirga (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría y La Matanza), por lo que se analizaron las normativas de dichas jurisdicciones.

En la Provincia de Buenos Aires, la clasificación del suelo se da en la primera etapa del planeamiento (delimitación de áreas) al que todos los municipios han alcanzado. En lo que respecta a la franja ribereña donde se implementó el camino de sirga, hay áreas complementarias y urbanas. Del análisis de las normativo y cartográfico<sup>215</sup> sólo se verificó una modificación que puede ser atribuible a la productividad del conflicto, en la zona ribereña, aunque no directamente mencionando “el camino de sirga” como excusa para dicha modificación. Esto ocurrió en el Municipio de Lanús, que desafectó un área urbana, y la afectó como área complementaria en un determinado polígono<sup>216</sup>.

En relación a la zonificación, se observaron mínimas modificaciones en las normativas de los municipios de la provincia analizadas. Sólo el municipio de Lanús, propuso una nueva regulación de usos específica<sup>217</sup> en la zona ribereña como consecuencia de la productividad del conflicto y haciendo referencia explícita al Plan de Saneamiento Integral de la Cuenca y al Programa Federal de Villas y Asentamientos precarios. No hay en dicha norma, mención del camino de sirga. En los

---

<sup>214</sup> Lanús, Merlo, General Las Heras, San Vicente y Presidente Perón han alcanzado la etapa de delimitación de áreas. Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Morón, Marcos Paz, Cañuelas, y Almirante Brown están en la etapa de zonificación según usos.

<sup>215</sup> Se analizaron las normativas urbanas de las jurisdicciones donde se implementó el camino de sirga: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza y Esteban Echeverría. Se consideraron solamente las normas que ya se encuentran convalidadas por la provincia las que se correlacionaron con la información disponible en Urbasig.

<sup>216</sup> Ordenanza 11.465 de 2013 de Lanús, convalidada por decreto Provincial 144/2015. Se desafecta un área urbana y se la reclasifica como área complementaria modificando el plano de delimitación del municipio. Se crea el Uso Especifico 3 (UE3), Centro Integral de Gestión de RSU para la localización de un Ecopunto o centro verde integral de clasificación, acondicionamiento y acopio de residuos sólidos urbanos RSU secos- inorgánicos y/o reciclables en la Circ. I, Secc. S, Frac. IV, Parcela 11.2. Reemplaza el artículo 8º de la Ordenanza 11188/12 según lo señalado en el art. 4º, modificando la Ordenanza N° 5025/78 para el sector delimitado en el Artículo 1º. 3. Incorpora un nuevo plano de delimitación de Áreas para el sector o que se agrega como Anexo I.

<sup>217</sup>La Ordenanza 11188/2012 convalidada por decreto Provincial 144/2015 define cinco sectores urbanos: Uso Especifico Planta de Tratamiento de Efluentes Cloacales (UE1), Uso Especifico Destacamento Policial (UE2), Distrito de Urbanización Prioritaria (DUP N°1) para la regularización de asentamientos precarios preexistentes., Zona D Industrial Exclusiva (IE1), el Parque Industrial Curtidor (PIC) y el Uso Especifico Ecopunto (UE3). Esta última área es desafectada como zona urbana en una ordenanza posterior (11463/2013) y convalidada por decreto Provincial (144/2015).

demás municipios no hay modificaciones normativas en lo que se refiere a usos del suelo de la franja ribereña<sup>218</sup>.

En cuanto a CABA, debe mencionarse la Ley 2930 de 2008 que aprueba el Plan Urbano Ambiental y el Código Urbanístico, que tuvo un cambio significativo recientemente, ya que fue actualizado en el año 2018 luego de tres décadas<sup>219</sup>. A pesar de quedar por fuera del recorte temporal de la investigación, se hará mención a éste por la regulación significativa sobre el Riachuelo.

Por la intermediación del camino de sirga se ha producido una *cualificación del espacio ribereño*, en tanto se convierte en un espacio destinado a usos públicos en los términos antes señalados. Pero esta cualificación ha sido receptada normativamente, en el nuevo código urbanístico que habla de “ribera accesible” como “camino adyacente a los cursos de agua de dominio y dominio y exclusivo uso público destinado al esparcimiento social, donde solo se admiten obras y concesiones de finalidad pública (1.4.1). Y específicamente en relación a la Ribera del Riachuelo (7.1.5.2) establece que “con el objetivo de superar la barrera urbana que fractura el territorio y que contribuye a la degradación de sus bordes, se promueve la consolidación del Riachuelo como un río interior que estructure la Región Metropolitana de Buenos Aires” y que debe “conformarse como un corredor recreativo, residencial y productivo, con áreas de renovación urbana, que tengan en consideración criterios ambientales y paisajísticos”.

En cuanto a la clasificación jurídica del suelo, se observan modificaciones en la regulación de determinadas zonas ribereñas<sup>220</sup> para permitir el desarrollo de terminados proyectos de viviendas sociales y para renovación urbana.

Con respecto al primero, a partir de la definición judicial del camino de sirga como criterio de relocalización, CABA modificó la zonificación para permitir el desarrollo de proyectos destinados a darle una solución definitiva a las familias que deben relocalizarse desde las márgenes del Riachuelo en el marco de la Causa Mendoza. Esto se hizo de dos maneras. La primera, mediante modificaciones parciales al Código de Planeamiento Urbano, a través de leyes específicas modificatorias que hacen referencia explícita a la Causa Mendoza. Así, mediante Ley 5172/2014 y Ley 5486/2015 se desafectan polígonos de distintos distritos de zonificación y se los afecta a distritos U (urbanización) con usos residenciales. La segunda forma, se da con la aprobación del nuevo Código Urbanístico, donde las referencias a la Causa Mendoza aparecen en el cuerpo

---

<sup>218</sup> Se detectó una modificación en la zonificación de usos en la zona ribereña del municipio de Lomas de Zamora en el año 2008 (Ordenanza N° 12327/2008- convalidada por decreto provincial 943/2012), cuando el camino de sirga aún no se había implementado, por lo que no puede analizarse como parte de la productividad del conflicto. Incluso no se hace referencia a la causa judicial ni a la CMR, sí al PROMEBBA (programa de mejoramientos de barrios).

<sup>219</sup> La Ordenanza 33.387 de 1977 regulaba el Código de Planeamiento Urbano de CABA. Mediante Ley 6099 de 2018 se aprobó el nuevo Código Urbanístico de la Ciudad.

<sup>220</sup> No hay cambios en el tipo de suelo, pues todo el territorio de la Ciudad es urbano.

normativo principal. En este se identifican distintas zonas destinadas<sup>221</sup> al desarrollo de proyectos habitacionales para la relocalización de las familias de la Villa 21–24 en cumplimiento con lo establecido en el fallo emanado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, causa 1569 x, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”. Con ello, es interesante identificar no sólo cómo la judicialización de un conflicto (y específicamente en relación a la liberación del camino de sirga) impacta en la zonificación, sino también, cómo ese impacto aparece de manera expresa en la norma urbana.

Asimismo, el nuevo Código Urbanístico incorpora una nueva zonificación, llamada “área de Renovación Riachuelo”. A pesar que esta incorporación no está explícitamente fundamentada en la Causa Mendoza, ni en la intermediación del camino de sirga, es innegable que esta regulación es posible gracias a las transformaciones físicas operadas en la ribera por la implementación del proyecto urbano ambiental sobre la margen ribereña. Según el nuevo Código Urbanístico (7.2.12), estas áreas de renovación están destinadas a la transformación de la situación urbana existente y la recepción de Equivalencia de Capacidad Constructiva Transferible, para lo que se prevé su renovación por cambio de uso, de volumetría, su afectación a obras trascendentes de interés público, o por el desarrollo de Proyectos Integrales<sup>222</sup>.

---

<sup>221</sup> U46 (Barrio Ribera Iguazú), U47 (Barrio Alvarado), U48 (Barrio Luna), U49 (Barrio Orma), U50 (Barrio Pepirí y Diógenes Taborda), U53 (Barrio Agustín Magaldi), U54 (Barrio el Pueblito)

<sup>222</sup> Según el art. punto 7.2.12. el Organismo Competente en materia de planificación urbana, intervendrá en toda propuesta de reestructuración vial, de desarrollo de proyectos integrales, de proyecto de obras tanto públicas como privadas, iniciativas de protección patrimonial, recepción de capacidad constructiva transferible y/o de rehabilitación sustentable. 7.2.12.1. Carácter Área destinada a localización de usos residenciales de densidad alta y mixtura de usos con carácter de subcentro local comercial, servicios, administrativo y financiero compatibles con la vivienda.

*Imagen 30: Áreas de renovación urbana Riachuelo (en margen ribereño de CABA) reguladas por Código Urbanístico de CABA.*



Fuente: Elaboración con base en Google Earth (2021) a escala 4 km y Código Urbanístico de CABA.

Con respecto a la clasificación del suelo por criterios ambientales, debe mencionarse para ambos regímenes jurídicos (CABA y provincia), que en la causa el Juez resuelve, en base a un pedido de ACUMAR, la declaración del camino de sirga (y otras zonas) como zona crítica de protección especial con servidumbre de paso ambiental. Se trata de una clasificación jurídica del espacio por razones ambientales. A pesar de esta declaración judicial y su validación por la CSJN a partir de un recurso presentado por CABA, las normas locales no incorporaron esta zonificación. Tampoco se constituyó la servidumbre de paso ambiental a lo largo del camino de sirga. No obstante, sí hubo un impacto derivado de las consecuencias de esta declaración, contenidas en la misma resolución:

- al prohibirse la navegación fluvial comercial sobre el Riachuelo, se prohíbe, indirectamente la actividad de las areneras en el espacio ribereño.
- hay impacto en la regulación del tránsito sobre las márgenes del riachuelo (reducción de velocidad vehicular, y prohibición de tránsito pesado).

En definitiva, el camino de sirga en las riberas del río:

- incidió significativamente en la cualificación del espacio ribereño en ambas márgenes facilitando su recuperación y transformación como un espacio de uso público, lo que ha sido receptado normativamente en el nuevo Código Urbanístico de CABA

- no generó reclasificaciones de tipo de suelo en ninguna de las márgenes del río.
- no implicó cambios significativos en la regulación de usos de suelo en la margen de PBA (sólo una modificación en la ribera del municipio de Lanús vinculada con la Causa Mendoza, aunque no expresamente con el cambio de sirga).
- implicó cambios significativos en la regulación de usos del suelo en la margen de CABA con la incorporación de una zonificación espacial para el desarrollo de proyectos de viviendas para las familias relocalizadas desde el camino de sirga, y con la regulación de un área de Renovación Riachuelo (posible debido a la transformación física operada por la implementación de las obras en la ribera).
- no generó una zonificación ambiental aprobada por las jurisdicciones locales, aunque la declaración judicial de la zona crítica de protección ambiental incidió indirectamente en algunos usos sobre la ribera.

### 4.3. El régimen jurídico del camino de sirga y sus límites

Según Janin (1996) la delimitación y calificación concede a ciertos espacios un régimen jurídico particular. Melé (2016) sostiene que estos dos aspectos están asociados estrictamente a la generación de efectos jurídicos. Las calificaciones definen situaciones jurídicas en el sentido de conjuntos de derechos y obligaciones, procediendo más o menos directamente a asignaciones restrictivas por función.

En el caso bajo estudio, la delimitación del camino de sirga en el marco del conflicto importa la asignación de un régimen jurídico específico. Este régimen jurídico supone un conjunto de derechos y obligaciones que tienen una significativa repercusión para los habitantes de las villas y asentamientos<sup>223</sup>.

¿Pero, cuáles son los efectos jurídicos de esta delimitación? y ¿en qué momento los actores toman contacto con los límites?

En términos generales<sup>224</sup>, se podrían distinguir dos momentos de concreción de los derechos y obligaciones de los habitantes que viven sobre el camino de sirga. Un primer momento surge con el censo de las familias, que realizan las jurisdicciones locales (acompañadas por ACUMAR) para relevar cuántas son las familias que están sobre la franja ribereña, cómo están conformadas e incluso cuál es la situación de las viviendas.<sup>225</sup> En ese momento existe una expectativa a una

<sup>223</sup> Sobre este punto también ver Carman (2015) que habla de una jerarquización de los afectados.

<sup>224</sup> Hay situaciones excepcionales en la que la definición de estos derechos sale de esta regla. La primera situación corresponde al caso de los sueltitos en CABA. La definición de sus derechos fue posterior a la intervención de los defensores públicos que intermediaron con posterioridad a los desalojos realizados. También hay situaciones en donde no se han definido estos derechos a pesar de estar sobre la franja de 35 metros. Este es el caso de Barrio Nueva Esperanza en Lomas de Zamora, que no fue incluido en el Convenio Marco a pesar de haber familias en la franja de 35 metros del margen del Riachuelo (rectificado y natural).

<sup>225</sup> Esto permite priorizar determinadas soluciones habitacionales sobre otras.

vivienda nueva o un derecho condicionado a mantener la residencia. Es decir, deben quedarse sobre el camino de sirga para no perder la posibilidad de acceder a una vivienda en el marco de la Causa. No obstante, por causa de fuerza mayor o por situaciones ajenas a su voluntad (salud, peligro en la integridad física, etc), esa residencia no es exigida y se brinda una solución habitacional transitoria a la espera de la definitiva. Un segundo momento, ocurre con la adjudicación de la vivienda momento en el que se adquiere un derecho concreto a una vivienda nueva. Esto ocurre cuando la relocalización es inminente (apenas unos meses antes). Entre un momento y otro pueden pasar muchos años. En efecto, todavía hay personas censadas en el año 2011 que siguen esperando, y respecto de las cuales se han realizado varias actualizaciones censales.

Quienes están fuera del camino de sirga, pueden permanecer (no están obligados a irse), y en principio, no tienen expectativa ni derecho a una vivienda nueva. Las expectativas y derechos de quienes están fuera de la sirga, dependerán de la inclusión o no dentro de las políticas de vivienda en la CMR (principalmente del Convenio Marco 2010).

En la Villa 21-24 en CABA hay una clasificación del espacio y un régimen de derechos y obligaciones diferencial.

El establecimiento de este “régimen” no fue una tarea sencilla, sino que llevó años de negociación entre distintos actores. Esto muestra la capacidad de los actores para definir “reglas secundarias de aplicación” en el sentido de Lascoumes (1990). Hoy hay un panorama más claro a partir de la aprobación de tres operatorias específicas aprobadas por el IVC en el año 2018 y 2019 enmarcadas en un Plan integral para los habitantes del camino de sirga de la Villa 21-24<sup>226</sup>. Éste contempla el otorgamiento de soluciones habitacionales únicas y definitivas de tres tipos: relocalización a los Conjuntos Habitacionales, relocalizaciones externas mediante el otorgamiento de un crédito hipotecario; y mejoramientos de viviendas ubicadas en los sectores que no fueran afectados a su liberación y puedan ser destinadas a grupos familiares que realicen relocalización interna o bien, para aquellos que opten por permanecer en sus viviendas.

A partir del análisis de estos instrumentos normativos y de información cartográfica, se pueden distinguir tres situaciones diferenciadas espacialmente: zona sujeta a demolición (dentro del camino de sirga), zona no sujeta a demolición (dentro del camino de sirga), zona fuera del camino de sirga. Estas situaciones están definidas por dos líneas que dividen el espacio: la línea del camino de sirga, y la línea de demolición<sup>227</sup>. El proceso de demarcación del camino de sirga en la villa

---

<sup>226</sup>Estas tres operatorias respecto del camino de sirga de la villa 21-24 dentro del Plan Integral de reurbanización de familias de la CMR aprobadas por el IVC son: 1) la operatoria de vivienda nueva (30/10/2018), 2) operatoria de créditos para relocalización externa (16/05/2019) y 3) operatoria de relocalizaciones internas y para la rehabilitación de viviendas existentes (23/05/2019)

<sup>227</sup> Se remite al capítulo 6 en la sección sobre la espacialidad del camino de sirga, para ver una imagen donde se visualizan las dos líneas en una zona de la villa 21-24

21-24 se realizó en un solo momento y mediante un procedimiento específico al que me referí en el capítulo 4. En cambio, la delimitación de la línea de demolición, se realiza de manera progresiva, a medida que avanzan las relocalizaciones con consenso de los vecinos en las mesas de trabajo (FCV1, entrevista, 2020).

Considerando la posición de los habitantes de la villa 21-24 respecto del camino de sirga, se aplica un régimen jurídico diferencial, el que puede observarse en el siguiente cuadro.

*Tabla 7: Régimen jurídico según posición en relación al camino de sirga en Villa 21-24.*

<b>Clasificación principal</b>	<b>Subclasificación</b>	<b>Alternativas</b>
<p><b>CAMINO DE SIRGA</b> “Zona delimitada en el censo realizado por IVC en 2011 y homologado en causa judicial”*</p> <p>Esta zona no coincide con los 35 metros, es incluso más amplia.</p> <p>Coincide con el sector censado (que fue realizado con un criterio amplio considerando la vulnerabilidad, esa ampliación se decidió in situ).</p> <p>Todos los que están en esta zona tienen algún tipo de derecho en relación a su vivienda. Todos están afectados de algún modo.</p>	<p><b>ZONA A DEMOLER</b> “Sector del camino que debe ser liberado y dentro del cual las familias deben ser necesariamente relocalizadas” *</p> <p>En general esta zona está dentro de los 35 metros, pero hay excepciones: una fracción en sector D y en sector M, la manzana 28 bis.</p>	<p>Relocalización a vivienda nueva en Complejos</p> <p>Relocalización externa con créditos hipotecarios</p>
	<p><b>ZONA A NO DEMOLER</b> “Sector del camino que no debe ser liberado por fuera de los 35 metros a excepción de las circunstancias que sean debatidas en mesa de trabajo de acuerdo al Plan integral” *</p> <p>En general esta zona está más allá de los 35 metros salvo el caso de la manzana 28 bis, que finalmente no deberá irse (y que está a 15 metros)</p>	<p>Relocalización interna (por opción) a zona a no demoler con derecho a rehabilitación de vivienda.</p> <p>Relocalización transitoria hasta vivienda definitiva</p> <p>Rehabilitación de vivienda</p> <p>Zona de destino de relocalizaciones internas o transitorias hasta rehabilitación de vivienda.</p>
<p><b>FUERA DEL CAMINO DE SIRGA</b> Zona no censada en el marco de la Causa y lindera al camino de sirga.</p>	<p>Sin subclasificación</p>	<p>Urbanización por fuera de la causa judicial y de acuerdo a recursos y gestiones de jurisdicción local</p>

Fuente: Elaboración propia en base a interpretación de operatorias de soluciones habitacionales aprobadas por el IVC e información cartográfica.

\*Definiciones precisadas principalmente en Operatoria de rehabilitación de viviendas (IVC, 2019).

En el caso de la villa 21-24, los límites del camino de sirga son elásticos. Estos fueron ampliados por un censo y hoy se considera que el camino de sirga corresponde a la zona censada. La extensión territorial de la sirga no coincide con el criterio de los 35 metros. Sin embargo, todo ese espacio sigue siendo “sirga”, lo que muestra la fuerza del lenguaje jurídico para la asignación de derechos y obligaciones y para la definición de política de vivienda.

Esto pone en evidencia, que el “camino de sirga” es una categoría espacial. Se trata de una figura jurídica con una fuerte connotación espacial, con efectos singulares en el marco de la causa Mendoza.

Esta espacialidad del camino de sirga, es percibida por los distintos actores cuando entran en contacto con ella. Como mencioné anteriormente, Melé (2014:223 y 224) distingue dos momentos de ese contacto: a) cuando se identifica la existencia de esa clasificación jurídica, y se debate los límites y validez y b) cuando se pone a prueba la capacidad para movilizar a los actores institucionales que están a cargo de las clasificaciones. En la Causa Mendoza, todo ocurre al mismo tiempo, cuando los actores identifican la existencia del camino de sirga, también hay una movilización de los actores institucionales. Un caso que es prueba de ello, es el relato que realicé sobre el proceso de demarcación del camino de sirga en la villa 21-24. En el proceso de demarcación, los habitantes de la villa iban tomando contacto con el límite de esta figura, a medida que se marcaba en el territorio (con aerosol) esa línea roja que estaba en una imagen de Google Earth. Y ese mismo proceso de demarcación ya ponía en evidencia la capacidad de movilización de diferentes actores que estaban allí clasificando ese espacio (GCABA) o monitoreando esa clasificación como veedores (los defensores públicos). En ese mismo proceso de demarcación, se pone en debate, por primera vez, su validez. Allí algunos actores pidieron quedarse afuera, pues la línea tocaba el frente de sus casas, o porque no estaban en una situación de precariedad (manzana 28 bis). También algunos actores institucionales extendieron la línea para incluir a situaciones de precariedad social. La validez es debatida en el mismo acto de demarcación espacial de la figura. Luego, hay otras instancias de debate sobre esa validez.

Entonces, puede afirmarse que la delimitación del camino de sirga en el marco del conflicto importa la asignación de un régimen jurídico específico con derechos y obligaciones precisas para los habitantes de villas y asentamientos precarios. Hay una correlación entre la posición de los mismos en relación a ese espacio, y sus derechos y deberes. En general, quienes están sobre la misma, deben irse y tienen derecho a una vivienda.

#### **4.4 La espacialidad en el lenguaje de los actores**

Desde la geografía legal, se reconoce que los actores tienen distintas concepciones espaciales. Bennett y Layard (2015) incitan a convertirse en detectives espaciales, para advertir/descubrir la presencia y ausencia de espacialidades en la práctica jurídica y de las huellas del derecho y efectos incrustados en el espacio. Yo creo que una de las formas de detectar esa espacialidad es a partir

del lenguaje de los actores en la causa judicial el que queda plasmado en los expedientes judiciales. La causa está plagada de estas expresiones, más aun, considerando que el camino de sirga es una figura con connotación espacial. Quisiera hacer referencia a algunas de ellas.

Una de las expresiones más usuales que muestra esa espacialidad está dada por el binomio “dentro-fuera” del camino de sirga. Esta expresión es sostenida principalmente por actores gubernamentales y tiene un impacto fundamental en materia de villas y asentamientos. Identificar quienes están dentro o fuera del camino de sirga define quienes deben irse y quienes permanecer, quienes entran o no en el plan de villas y asentamientos de la CMR. A modo de ejemplo, las presentaciones de las jurisdicciones en relación a esta temática se estructuran distinguiendo los barrios y su posición según “dentro o fuera de la sirga”. En algunos casos, en vez de estar dentro se utiliza la expresión “sobre” la sirga o también “pegada a la sirga”<sup>228</sup>. También los habitantes de las villas y asentamientos precarios utilizan esta expresión como forma de explicar su situación jurídica y sus derechos y deberes: “yo estoy pegado a la sirga” (VVyAP1, entrevista, 2020) o “yo estoy en la sirga” (VVyAC3, entrevista, 2019).

Hay otras expresiones que denotan concepciones espaciales y que tienen que ver con la implementación jurídica de la figura, su verificación y control. En este sentido, el primer juez y también ACUMAR utilizan la expresión “apertura” del camino de sirga. Estos actores también “recorren” la sirga, para verificar su estado. En las recorridas, se “hallan” cosas dentro de la sirga. También el juez pide verificar “que no ingrese” material a la sirga para evitar nuevas ocupaciones precarias<sup>229</sup>. El segundo juez de ejecución pide informes para verificar el estado “sobre” la sirga. El camino de sirga es así, un espacio que se “abre” por acción judicial y que debe permanecer blindado de nuevas intromisiones.

Para el primer juez, la sirga es un espacio que no admite habitantes de villas y asentamientos. Aquí las expresiones judiciales también denotan una concepción particular sobre las villas y asentamientos a las que me referí en el capítulo 3. Para el juez de Quilmes las villas “ocupan ilegítimamente” ese espacio, están “sobre” la traza, son “una obstrucción”, o están “encalladas” en el camino de sirga. Es decir, no deberían estar allí.

Pero también, hay algunas expresiones utilizadas por los habitantes de las villas que revelan cómo los residentes simbolizan ese espacio (el camino) y el barrio donde viven. Inspirada por trabajos de Segura (2007 y 2009) y Silva (2000), pude detectar en habitantes de las villas algunas

---

<sup>228</sup> Mussi en la audiencia ante la CSJN de 2011, se refiere a villas pegadas a la sirga.

<sup>229</sup> Por ejemplo, al solicitarle a ACUMAR una red de patrullaje y monitoreo para evitar la intromisión de nuevas construcciones precarias e informales, dice que esa tarea “deberá desplegarse de tal modo que impida fehacientemente el ingreso al denominado camino de sirga cualquier tipo de materiales de construcción (chapas, maderas, ladrillos, cemento, etc), volquetes destinados a la contención de escombros, o cualquier otro elemento que sea contradictorio a la consecución de los objetivos que en la presente se tratan, lo que conlleva de suyo la necesidad de un exhaustivo control en el ingreso del tránsito vehicular (conf. Resolución dictada el 03-02-11 en autos ACUMAR s/limpieza de márgenes).

expresiones que expresan posiciones y distancias sociales. El camino de sirga permite “salir” de una condición de precariedad, “sacar” a una familia del borde del Riachuelo. Pero también estar sobre el camino de sirga obliga a salir o irse del barrio donde siempre vivieron, con la ruptura de redes sociales y familiares. En particular el camino de sirga en la villa 21-24 corresponde a la peor parte o la parte más precaria del “fondo” de la villa<sup>230</sup>, situación que cambia con la implementación del proyecto de obras ribereño: antes era el “fondo del barrio, ahora es el camino de sirga”.

Asimismo, hay un conjunto de expresiones relacionadas a la sirga en instrumentos jurídicos específicos, que denotan que es un territorio sobre el cual se tiene una relación jurídica. Quiero citar tres ejemplos. Uno, es el tratamiento jurídico que se le dio a los sueltitos, luego de ser puesta en evidencia la violación de derechos humanos ocurrida en el caso. El IVC firma un Convenio con estas familias a quienes denomina contractualmente “*pobladores de la sirga*”. A ellos se les reconoce que han sido desalojados y se los incluye a partir de la firma del convenio específico dentro del Convenio Marco de Villas y Asentamientos. Otro ejemplo es la posibilidad de *canje de derechos* entre residentes sobre el camino de sirga y por fuera del camino de sirga. En un caso en San Francisco de Asís, se canjea “derechos posesorios” dentro del barrio por “un derecho a expectativa a una vivienda”<sup>231</sup>. Y el tercer caso, es el acta constitutiva del “*Cuerpo de Delegados por el camino de sirga*” (15/05/2011). Así, en el lenguaje jurídico hay pobladores sobre la sirga, hay cesiones de derechos por la intermediación de la sirga y representantes de la sirga en una organización social.

En todos los casos, la referencias al camino de sirga, tiene alguna relación con el espacio ribereño debido - fundamentalmente - a que es una figura que se ancló en el territorio. Sin embargo, en algunos casos el lenguaje permite detectar concepciones espaciales, en otras concepciones sociales, pero en otros simplemente se acude al lenguaje jurídico para su inserción en determinados efectos dentro de la causa.

#### 4.5. Efectos en el espacio

El análisis de algunas dimensiones del “efecto definición del espacio ribereño” arroja las siguientes conclusiones:

- con el anclaje de la figura del camino de sirga (por el primer juez de ejecución) en las riberas del riachuelo, se produjo la territorialización del conflicto.
- A partir de ese anclaje y territorialización, el espacio ribereño fue cualificado como de uso público (independientemente de la titularidad dominial de la franja ribereña) y se

<sup>230</sup> Expresión de habitante de villa 21-24(VVyAC4, entrevista, 2020).

<sup>231</sup> Una cesión de derechos posesorios entre la Familia A y el subgrupo Familiar B: la familia A le transfiera al subgrupo su derecho en expectativa a la vivienda de 3 dormitorios en el BNK y el subgrupo familiar B le transfiere a la familia A la posesión de la vivienda que quedó fuera del camino de sirga y los instrumentos de posesión para luego realizar un juicio de usucapión (facturas de pago de servicios e instrumentos relacionados con el Plan Arraigo). Se manifiesta que la posesión es pacífica, pública, ininterrumpida y no viciosa desde 1994 y que no conoce acción real intentada sobre inmueble ni hay juicios de usurpación sobre el mismo.

produjeron algunos efectos con relación a la clasificación jurídica del espacio (principalmente en cuanto a la modificación y asignación de nuevos usos).

- Con la delimitación del espacio ribereño se precisó un régimen jurídico particular con asignación de derechos y obligaciones para los habitantes que toman contacto con la figura en el espacio donde se ancla.
- El camino de sirga permea el lenguaje de los actores y su utilización revela concepciones espaciales, sociales y de mera inscripción jurídica atribuibles a la intermediación de la figura.

Las figuras “zona crítica de protección especial” y “servidumbre de paso ambiental” no se anclaron territorialmente, y sus límites no fueron establecidos. No se detectó la relación de un régimen de derechos y deberes en referencia a las mismas. Solo puede atribuírsele una incidencia indirecta en la regulación de algunos usos del suelo en las márgenes (como prohibición de la actividad de las areneras en las márgenes y las restricciones de tránsito).

## **5. Diseño y ejecución de la política de vivienda**

Hay una amplia variedad de estudios sobre la judicialización de la problemática habitacional, que ponen foco en distintos aspectos: a) el análisis de quiénes, por qué y cómo se accede a la justicia; b) lo que se logra en sede judicial, esto es la jurisprudencia como resultado de la judicialización del problema habitacional y c) lo que pasa después de la decisión judicial, es decir los efectos específicos que se producen en la política habitacional. Arcidiácono y Gamallo (2017) realizan una interesante revisión de esta literatura con el foco puesto en CABA<sup>232</sup> que resulta útil para ver las distintas perspectivas de análisis y la vigencia de estos temas en la agenda académica.

Considerando estos distintos momentos, la tesis se enfoca en los efectos en materia de política habitacional en la Cuenca Matanza Riachuelo ocurridos como consecuencia de la causa judicial desde una óptica particular. Lo que interesa ver es qué papel desempeñó el poder judicial, específicamente los jueces de ejecución, y las figuras jurídicas puestas en acción por los mismos, en la ocurrencia de estos efectos y de qué manera incidieron.

La intención no es realizar una valoración de la política o programa de vivienda en la CMR<sup>233</sup>. Mi intención es analizar en qué aspectos específicos de esas políticas o programas, las figuras jurídicas y los modos de actuación de los jueces, incidieron.

---

<sup>232</sup> Entre la literatura citada figuran los trabajos de Cravino et al, 2013; Delamata et al, 2014; Di Stefano, 2012; González Castro Feijóo, 2011; Bestard y Royo, 2012; Gargarella y Maurino, 2012; Sabsay, 2012; Faerman, 2013; Bercovich y Maurino, 2013; Zayaat, 2013, Verón, 2011; Merlinsky, 2013; Bermúdez et al, 2014; Royo, 2014; Arcidiácono y Gamallo, 2014.

<sup>233</sup> Sobre esto ver la tesis doctoral de Sanmiguel (2015).

A pesar de este recorte particular, es necesario hacer referencia a algunas cuestiones generales, para señalar aspectos específicos. Para ello, voy a basarme en la propuesta teórica-metodológica de Barreto et al (2015) en el que se utilizan un conjunto de variables de análisis de política vivienda en distintos niveles y escalas (política, programas y proyectos). Estas fueron elaboradas a partir de tres preguntas básicas: 1) ¿quiénes intervienen? ¿cómo y para qué se interviene? 2) ¿a quiénes y con qué principio se ayuda?; 3) ¿a través de qué medios? e intentan dar respuesta a tres grandes bloques conceptuales de cualquier política. A modo de síntesis de esta propuesta, puede verse el siguiente cuadro.

*Tabla 8: Encuadre teórico y metodológico para la evaluación de política de vivienda.*

<b>Preguntas básicas</b>	<b>Bloques conceptuales</b>	<b>Variables</b>
¿Quiénes intervienen? ¿cómo y para qué se interviene?	La intervención, el problema y su abordaje	El problema y su abordaje Marco normativo Instrumentos operativos Organización administrativa Articulaciones jurisdiccionales y entre áreas del gobierno Participación y funciones de actores extraestatales Recursos financieros Condicionantes y requisitos a las jurisdicciones Capacidad operativa
¿A quiénes y con qué principio se ayuda?	Los destinatarios	Los destinatarios Elegibilidad de los destinatarios Participación y organización de los destinatarios Las necesidades de los destinatarios La definición de las necesidades de los destinatarios La satisfacción de las necesidades de los destinatarios.
¿A través de qué medios se interviene?	Las soluciones	Dimensiones de los satisfactores Tipos de satisfactores Definición de los satisfactores Progresividad de los satisfactores Modalidad de producción de los satisfactores Cobertura territorial

		Actores participantes en la producción de los satisfactores Tecnologías de producción de los satisfactores
--	--	---

Fuente: Barreto *et al.* (2015)

Voy a hacer referencia a algunas de estas variables que me resultan útiles para identificar los principales aspectos del Plan de Villas y Asentamientos en la CMR y aquellos que me permitan evaluar los efectos principales que tengan relación con el papel de los jueces y de las figuras jurídicas.

Asimismo, me voy a considerar distintas fuentes de datos de tipo documental (informes, presentaciones de las jurisdicciones, resoluciones judiciales) y entrevistas realizadas a actores involucrados en temas de vivienda en distintos organismos.

## **5.1. La intervención, el problema y su abordaje**

### ***5.1.1. El problema y su abordaje: fundamentos y objetivos del plan***

Por medio del Convenio Marco firmado en el año 2010, se aprueba el Plan de Villas y Asentamientos Precarios en riesgo ambiental de la CMR, segunda y última etapa. Este Convenio hace explícitos sus *fundamentos*, que son principalmente tres: el Convenio 2006, la sentencia de la CSJN (2008) y las resoluciones del juez de ejecución y el PISA.

El primer fundamento es el “incremento de familias que requieren asistencia desde la celebración del convenio de 2006 y en proceso de ejecución”.

El “convenio marco 2006” denominado “Convenio Marco. Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamiento Precarios. Saneamiento de la Cuenca Riachuelo Matanza –Primera Etapa” fue firmado el 21 de noviembre de 2006. En el Convenio Marco 2006, ACUMAR no es parte.<sup>234</sup> El texto del convenio de 2006 no contiene una fundamentación, pero esta podría vincularse del objeto descripto en el artículo 1: “*Dar solución a los problemas de urbanización de asentamientos precarios localizados en la Cuenca Matanza Riachuelo, donde viven en **alto riesgo***”

<sup>234</sup> Son partes el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (el Ministerio), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, y los Municipios de la Provincia: Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Florencia Varela, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Quilmes y Berazategui. Tres de esos partidos hoy no forman parte de la Cuenca Matanza Riachuelo, ni del convenio marco 2010 (Florencia Varela, Quilmes y Berazategui).

*amplios sectores desprotegidos de la sociedad.*”<sup>235</sup> Este convenio preveía atender a 10.745 familias.

¿Qué grado de cumplimiento tenía el Convenio de 2006 al momento de firmar el Convenio de 2010? ACUMAR informa este aspecto en la presentación del nuevo Convenio, precisando que a septiembre de 2010 que se han atendido las necesidades de vivienda de 5010 familias del Convenio de 2006; se encuentran en ejecución obras que corresponden a otras 3840 familias y existen proyectos de obras para beneficiar a 4300 personas más aún no iniciados que pero que superaron etapas de no objeción técnica o no objeción financiera<sup>236</sup>.

Al respecto, Sanmiguel (2015:62) explica que para la firma del nuevo convenio (2010), la radiografía del 2006 había cambiado: algunos de los asentamientos y villas propuestos en aquel entonces habían crecido o aparecieron nuevos lo que esto disparó la necesidad de volver a actualizar las demandas y cuantificar aquellas soluciones que atendieran las problemáticas ambientales más urgentes.

El otro fundamento del Convenio Marco 2010 es el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 8-7-2008, en cuanto que obliga a los condenados a cumplir un programa que persiga como uno de sus objetivos, la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca (Considerando 17, acápite I, Punto I). La mención a este objetivo, facilita una interpretación amplia de la Causa. No obstante, luego, el Convenio hace mención a dos resoluciones del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes (15-03-2010 y 8-7-2010), referida a la relocalización de familias del camino de sirga o de las márgenes del río. Y este aspecto es incorporado en el texto del convenio, cuando las partes acuerdan, a los fines de dar cumplimiento con el mandato impuesto por la Corte y por las resoluciones del Sr. Juez Federal de Quilmes, dar tratamiento prioritario a la relocalización de villas y asentamientos lindantes al cuerpo de agua (camino de sirga) (cláusula sexta).

El tercer fundamento del Convenio Marco 2010, es el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (2010). En el fundamento del Convenio Marco 2010, se hace mención al PISA, en tanto propuso liberar la traza del camino de sirga de asentamientos informales, mejorando la situación habitacional de la población afectada, con el propósito de materializar la obra física para lograr el acceso público y el mantenimiento del borde del curso de agua.

---

<sup>235</sup> Es decir, el fundamento estaría vinculado con los problemas de urbanización de estos asentamientos y el alto riesgo de los sectores desprotegidos. Como se observa en este artículo, no se hace referencia a un riesgo ambiental. Este concepto no aparece en todo el convenio. El riesgo está asociado a la precariedad de las villas y asentamientos, en términos generales. Asimismo, el objeto está también planteado en términos amplios, pues se pretende dar solución a los problemas de urbanización de los asentamientos, sin distinguir entre urbanización o relocalización.

<sup>236</sup> Estos datos surgen del Informe del DPN sobre el Convenio Marco de 2010, presentado en 20/10/2010.

En cuanto a los *objetivos* del Convenio Marco, estos son:

- mejorar la calidad de vida de la población radicada en villas y asentamientos precarios en situación de riesgo ambiental en la CMR,
- regularizar el dominio de la tierra a favor de sus ocupantes efectivos, cuando resulte procedente, proveyendo infraestructura básica de servicios, consolidando los espacios públicos, mitigando los problemas ambientales,
- relocalizar a aquellas familias que se encuentran en sectores urbanos de riesgo ambiental inminente, y
- llevar un control exhaustivo y ordenado respecto del plan de obras para la finalización de las acciones sobre villas y asentamientos precarios establecidos en el convenio marco 2006<sup>237</sup>.

### **5.1.2. Marco normativo**

El principal marco normativo del Plan de Villas y Asentamientos en Riesgo Ambiental en la CMR es el Convenio Marco de 2010. Hay una identificación casi total entre el Plan y el Convenio, si bien conceptualmente deberían diferenciarse. Justamente, una de las principales críticas al Plan de Villas y Asentamientos de la CMR es que no hay posibilidades de implementar políticas habitacionales en el marco de la Causa por fuera del Convenio Marco, y por fuera de las 17.771 familias para las cuales se prevén soluciones habitacionales.

Este Convenio Marco, es el resultado de un consenso entre los principales actores institucionales en la Causa, es decir, de los municipios que hicieron el relevamiento de las familias con necesidades en el marco de la Causa y del Estado Nacional, Provincial y CABA. ACUMAR, articuló esta información.

No obstante, siguiendo la propuesta de Barreto et al (2015), “la legitimidad debe resultar del consenso entre los agentes políticos, económicos y sociales, con la finalidad de lograr estabilidad institucional” (p. 204).

Del análisis del convenio, surgen algunas dudas sobre por qué algunos municipios de la cuenca no cuentan con un cupo a cubrir de soluciones habitacionales, o por qué algunos números son demasiado altos, en relación a otros. En efecto, de las 15 jurisdicciones locales de la Cuenca (14 municipios y CABA), 6 no tienen cupo dentro del Convenio Marco: Morón, Ezeiza, Presidente Perón, San Vicente, Cañuelas, Gral. Las Heras. Asimismo, y a modo de ejemplo, se puede contrastar, a CABA con un cupo para 2527 familias, y a La Matanza con un cupo de 6105. La pregunta es si esto hubiera sido diferente en un proceso más amplio de consenso.

---

<sup>237</sup> Se aclara que este punto no está enunciado de este modo, pero es una fórmula final abierta y general que surge de la cláusula primera del convenio: “con el objetivo final de..”

### 5.1.3. Instrumentos operativos

El Convenio Marco se implementa con tres instrumentos operativos:

- Acuerdos Generales.
- Acuerdos Específicos.
- Acuerdos Particulares.

Tabla 9: Convenio Marco 2010 y su proceso de implementación.

	<b>Convenio Marco</b>	<b>Acuerdos Generales</b>	<b>Acuerdos Específicos</b>	<b>Acuerdos Particulares</b>
<b>Fecha de la firma</b>	23-09-2010	20-12-2010	Se firman según el plazo establecido en los Acuerdos Generales	Se firman según los tiempos establecidos en cada acuerdo específico
<b>Cantidad de instrumentos</b>	Hay un solo Convenio Marco vigente.	Se firman por jurisdicción local. Se firmaron con 9 jurisdicciones: CABA, Almirante Brown, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Marcos Paz y Merlo.	Se firman en base a la estrategia de abordaje territorial en cada nivel local.	Se firma un acuerdo particular por cada obra, pues, es un instrumento para financiar, regular, evaluar y monitorear la ejecución de la obra.
<b>Principal contenido</b>	Define las familias a las que se les debe dar una solución habitacional: 17771 (sin vincularlas con asentamientos).	Definen el plan general de las soluciones habitacionales: gestión de proyectos, acciones, tiempos y procedimientos y responsables en cada jurisdicción y organismos de gobierno). Tiene 6 componentes básicos: abordaje territorial, gestión de tierras, aptitudes, factibilidades, formulación de proyectos y presentación de No Objeción Técnica y firma de Acuerdo específicos.	Definen los proyectos específicos y complementarios a nivel local para brindar las soluciones habitacionales a las familias en alto riesgo ambiental. Establece detalladamente los componentes, tareas, áreas intervinientes, sus responsabilidades y los tiempos del proceso administrativo entre la presentación de la NOT hasta la firma del Acuerdo Particular y la gestión del trámite del primer desembolso	Establece detalladamente: el plan de trabajo, el cronograma de desembolso, áreas intervinientes y responsabilidades, instructivo para rendiciones (responsables en la certificación de avance de obra y su correspondiente pago).

Fuente: Elaboración con base en Convenios y Acuerdos y a la presentación realizada por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. al Juzgado de Ejecución de Morón en 2014.

#### **5.1.4. Organización administrativa y articulación**

El Convenio Marco de 2010 fue firmado por los siguientes actores gubernamentales:

- Estado Nacional (Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Programa Federal de Villas y Asentamientos Precarios)
- Provincia de Buenos Aires
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- 14 municipios de la CMR: de los 14 municipios firmantes, aunque no se prevén soluciones habitacionales para todos éstos.
- ACUMAR

El convenio define detalladamente los roles de los distintos actores con identificación precisa de sus funciones. Dentro de estas funciones quisiera mencionar algunas:

- El Estado Nacional es el órgano que financia las soluciones habitacionales, emite la no objeción técnica y financiera de los proyectos, establece los estándares de calidad de las viviendas, y supervisa y audita el inicio, el avance y la finalización de cada proyecto, entre otros.
- La Provincia se encarga de financiar la adquisición de tierras que se requieren para el desarrollo de los proyectos.
- Los Municipios realizan los censos de las familias residentes en asentamientos a urbanizar y o relocalizar, elaboran los proyectos de planificación de urbanizaciones y relocalizaciones, llevan a cabo la ejecución de la obra o la licitan.
- CABA ejerce las mismas funciones que la provincia y los municipios.
- ACUMAR es el órgano de articulación y coordinación de competencias.

#### **5.1.5. Recursos financieros**

La principal fuente de financiamiento para las soluciones habitacionales proviene de los recursos de Nación. Esto comprende no sólo los recursos para viviendas nuevas y mejoramientos, sino también para algunas obras de infraestructura.

Sin embargo, puede haber recursos complementarios proveniente de otras fuentes. Por ejemplo, hay algunos rubros que son aportados por ACUMAR, o por la Provincia o CABA (tierras). También AySA participa del financiamiento de obras de infraestructura básica de agua y cloacas.

### **5.2. Los Destinatarios**

#### **5.2.1. Criterios para su definición**

Para la definición de los destinatarios de las soluciones brindadas por el Plan se combinan dos criterios. Por un lado, podría entenderse que el *criterio universal* está definido por reunir las características de “habitantes de villas y asentamientos precarios en riesgo ambiental”, criterio que surge de la denominación del Convenio Marco de 2010 y que lo distingue del Convenio Marco 2006 que sólo hablaba de “riesgo”. Asimismo, surge de uno de los objetivos del Convenio que enuncia “mejorar la calidad de vida de la población radicada en villas y asentamientos precarios en situación de riesgo ambiental en la CMR”.

El PISA es más amplio que el Convenio Marco en la definición del criterio universal de los destinatarios. Así, al definir la línea de acción “villas y asentamientos” (punto 5.8), pretende dar solución a la situación de *precariedad habitacional* de las familias residentes en villas y asentamientos de la CMR. Asimismo, el criterio residual es “brindar una respuesta habitacional definitiva a familias residentes en otras villas y asentamientos de la CMR” (5.8.4).

Por otro lado, hay *criterios de priorizaciones*, que comprende a grupos particulares que deben ser atendidos en primer lugar. Si bien el convenio marco da pautas sobre estos criterios, el PISA (2009/2010) los define mejor. Esos criterios de priorización son 3, y están vinculados con la localización de la población en villas y asentamientos. La priorización se fundamenta en distintos argumentos que se identifican en los objetivos operativos y en los componentes de la línea de acción “urbanización de villas y asentamientos” del PISA.

*Tabla 10: Criterios de priorización para la definición de los destinatarios de las villas y asentamientos precarios en la CMR y su fundamentación.*

<b>Criterio de priorización (localización)</b>	<b>Fundamento de la priorización</b>
Sobre el camino de sirga	Debe mejorarse la situación habitacional de la población afectada, con el propósito de materializar la obra física para lograr el acceso público y el mantenimiento del borde del curso de agua.
Sobre basurales	Se detectó la presencia de residuos peligrosos
En Villa inflamable (Avellaneda).	Se encuentran en riesgo sanitario por el alto grado de contaminación en la zona que habitan.

Fuente: Elaboración propia con base en el PISA (2010)

Estos tres criterios fueron identificados en el PISA que presentó ACUMAR (2010). Para esta definición, se tomó como base las exigencias judiciales, dentro de las cuales, se consideró la exigencia del Juez de Quilmes de liberar el camino de sirga. Asimismo, el criterio de localización

en basurales, es el único prioritario para la CSJN en la sentencia definitiva (2008). Con respecto a Villa Inflamable, es el lugar donde comienza la causa, e inicialmente siempre se habló de relocalización, aunque con el transcurso de la causa, se plantearon otras alternativas para su reurbanización.

En la Audiencia ante la CSJN (2011), distintos actores expresaron cómo el criterio del camino de sirga es un criterio prioritario en la política de vivienda.

El Ing. López (representante de Nación) expresó:

“A su vez, todo eso se volcó en un primer convenio marco que fue entregado aquí, en este mismo Palacio de Tribunales, en septiembre del año pasado, como un plan marco, y luego –el 1° de febrero, si no me falla la memoria- fueron presentados los acuerdos específicos, jurisdicción por jurisdicción, que establecen precisa y claramente las fechas en las cuales tienen que producirse esas relocalizaciones, en dos etapas distintas. La primera etapa, que fue solicitada así por el juez federal de Quilmes, para las viviendas que están sobre el camino de sirga, y en una segunda etapa, el resto de las viviendas, tanto de provincia como de Ciudad Autónoma, que no se encuentran relocalizadas. (Versión taquigráfica, Audiencia Pública, p.21)

El Lic. Corcuera Quiroga (representando a CABA), se refirió a la sirga como zona de riesgo sobre la que hay que intervenir prioritariamente:

“La prioridad, en relación a las relocalizaciones –por supuesto, en esto tenemos plenas coincidencias con todos los demás oradores, con los miembros de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo-, es para aquellas familias que habitan sobre el camino de sirga. Esto no solamente por la manda judicial, por supuesto, sino también por cuestiones sanitarias. La exposición más directa al río contaminado es la que hay que evitar, y en ese sentido, recordemos que se firmó un acuerdo en diciembre de 2010 para construir 2.527 viviendas, sobre un total de 17.771. (Versión taquigráfica, Audiencia Pública, 2011, p.37-38)

En los últimos años, se ha intentado conceptualizar de otra manera los criterios de intervención. El Protocolo de Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de la CMR, de manera deliberada omite al camino de sirga como criterio de intervención y establece el principio de la “intervención territorial en función de criterios de riesgo ambiental” (punto 2.2). Se trata de fijar el criterio principal de priorización de las intervenciones habitacionales y urbanas en la CMR, es decir, el “riesgo ambiental”. Para ello, se pone a disposición el “Mapa de Riesgo Ambiental de Urbanizaciones Emergentes de la CMR desarrollado por la ACUMAR”. Este mapa amplía el universo de las 17.711 soluciones habitacionales del Convenio Marco, y visibiliza otras villas y asentamientos en la CMR. Este mapa y su metodología permite “identificar las villas y

asentamientos en donde se expresan las mayores problemáticas ambientales, y guiar las acciones del Estado en materia habitacional y urbana”.

### 5.2.2. Identificación y elegibilidad de los destinatarios

El universo de las familias cuyas necesidades se pretende satisfacer corresponde al número de 17.771. Este número surgió del relevamiento presentado por las jurisdicciones locales (Municipios y CABA) y quedó plasmado en el anexo I del Convenio Marco.

*Tabla 11: Cantidad de familias con necesidades de soluciones habitacionales por jurisdicción en CMR*

<b>JURISDICCIÓN</b>		<b>CANTIDAD DE FAMILIAS</b>
<b>PROVINCIA DE BUENOS AIRES</b>	Alnte. Brown	785
	Avellaneda	3966
	Esteban Echeverría	1438
	La Matanza	6105
	Lanús	1124
	Lomas de Zamora	1342
	Marcos Paz	274
	Merlo	210
<b>SUBTOTAL PROVINCIA DE BUENOS AIRES</b>		<b>15244</b>
<b>CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES</b>		2527
<b>TOTAL</b>		<b>17.771</b>

Fuente: Convenio Marco (2010)

En el Convenio no se identifica el asentamiento o villa de procedencia de estas familias. Para saber a qué asentamientos pertenecen esas familias se debe analizar los instrumentos operativos, pero ni siquiera estos zanján estas dudas iniciales. Por ejemplo, el Acuerdo General firmado por CABA tiene un listado de asentamientos que permite discriminar el resultado final de las 2527 familias.

Sin embargo, allí figura “Rodrigo Bueno” respecto del cual se prevé la relocalización. En el desarrollo de la causa, ACUMAR no tiene injerencia en este barrio y la reurbanización se hace por fuera de los recursos del convenio. Otro ejemplo es Almirante Brown que al firmar el acuerdo general no define los asentamientos, sino que figura “asentamientos varios”.

Estas incertidumbres e imprecisiones dan cierta flexibilidad en la ejecución de la causa. La indefinición permite hacer entrar otros asentamientos no relevados en el inicio. Lo importante para los obligados, es dar respuesta a un número establecido por jurisdicción.

En cuanto a los criterios que fueron utilizados para identificar a las familias, tampoco surge con claridad. En el PISA 2010 (marzo), se detallan los siguientes números, respecto de los criterios de priorización (pero a esa altura no estaba el número de 17.771 que fue definido en septiembre de 2010).

*Tabla 12: Número de familias según criterios de priorización.*

<b>criterios de priorización</b>	<b>cantidad de familias</b>
Familias sobre el camino de sirga	964
Familias sobre basurales	1655
Familias en Villa Inflamable	1200

Fuente: Elaboración con base en el PISA (2010)

Respecto de estos criterios de priorización, el Defensor del Pueblo de la Nación (2010), en oportunidad de evaluar el PISA presentado por ACUMAR, realiza algunas consideraciones sobre estos aspectos. Sobre las familias asentadas en el camino de sirga, considera que el número de familias es mayor que el relevado, y que no se informa específicamente el lugar donde residen estas familias y el lugar en donde serán relocalizadas lo que impide corroborar si las obras a realizarse son destinadas a los fines previstos. En relación a los asentamientos sobre los basurales, alerta que, a dos años del fallo, no están identificados claramente. Señala que a esa fecha (2010) sólo se habían identificado 1655 familias que habitan sobre basurales con residuos peligrosos y que durante 2010 se prevé tener en ejecución obras en 1154 de viviendas; 1000 de las cuales corresponden a un solo proyecto en Esteban Echeverría. Para el DPN esto demuestra la insuficiencia de la planificación presentada dado que no corresponde a la escala de intervención necesaria para la CMR. En relación a la población en villa inflamable, si bien está de acuerdo con la crítica situación que amerita ser atendida con urgencia, también recuerda que en otras zonas de la cuenca reside población en situación de grave riesgo ambiental y sanitario, por lo que debe

profundizarse los trabajos tendientes a su identificación y planificar intervenciones para minimizar esos riesgos y en caso de ser irreversibles, relocalizarlos.

En relación a la distribución del número de familias sobre la sirga se advierte que este número varió con censos posteriores, tal como se identifica en la siguiente tabla. Igualmente hay algunas impresiones<sup>238</sup> y ajustes de esos números. Según Sanmiguel (2015), para marzo de 2010 había 1083 familias sobre la sirga, y para finales de 2014 eran 2470 familias.

*Tabla 13: Cantidad de familias sobre sirga según fechas y fuentes.*

<b>Fecha</b>	<b>Cantidad de familias sobre sirga</b>	<b>Fuente</b>
Dic 2009/febrero 2010	964	PISA 2009/2010
22-02-2011	1966	Res. Judicial 22-02-2011

Fuente: Elaboración propia con base en Sanmiguel (2015), PISA y resolución judicial

La resolución judicial de fecha 22-02-2011 es una resolución muy importante, porque con ella el primer juez aprueba el plan de relocalizaciones de la población de villas y asentamientos sobre la sirga. Esto importa la homologación de:

- los censos de la población sobre la sirga que fue presentado por las jurisdicciones, con el detalle de los asentamientos de origen.
- el lugar de destino (viviendas nuevas) de la población a relocalizar.
- un cronograma con fecha precisa de las relocalizaciones.

*Tabla 14: Cantidad de familias sobre la sirga por asentamientos y jurisdicción.*

<b>Municipio</b>	<b>Asentamientos sobre la sirga con familias a relocalizar</b>	<b>cantidad de familias sobre la sirga según censo homologado por Juzgado (Res. 22/02/2011)</b>	
		<b>Subtotal según asentamiento</b>	<b>Total por jurisdicción</b>
Avellaneda	Puente Bosch	18	18

<sup>238</sup> En la presentación realizada al juzgado de Morón en 2014, se toma otro número de familias homologada por Armella en Res. de 22-02-2011: 2311. Sin embargo, de la suma realizada en base al texto de la Resolución el número de familias afectadas a la sirga es de 1966. Asimismo, debe señalarse que CABA elevó la cantidad de personas afectadas por la sirga, al realizar un nuevo censo en la villa 21-24: del número inicial de 892, se computó 1334 familias.

Lanús	Barrio Puente Alsina	60	349
	Barrio San Francisco	40	
	Barrio 10 de Enero	49	
	Barrio Villa Jardín	200	
Lomas de Zamora	Barrio el Amanecer	24	24
CABA	El Pueblito	128	1395
	Luján	44	
	Villa 26	215	
	Magaldi	116	
	21-24	892	
La Matanza	Barrio La Saladita	24	180
	Barrio Don Juan	46	
	Barrio el Mosquito	50	
	Barrio los Ceibos Sur	10	
	Barrio Mi esperanza	50	
<b>Total</b>			<b>1966</b>

Fuente: Res. 22/02/2011 (VyA) del Juzgado de Quilmes

En cuanto a las fechas de las relocalizaciones, el Juez de Quilmes pide (Res. 22-2-2011) que se realicen con “los máximos estándares de celeridad de este proceso remediador” con dos objetivos: dar respuesta a la acuciante situación habitacional existente en la cuenca en saneamiento, y en especial, para la definitiva liberación del camino de sirga que resulta ser uno de los pilares fundamentales del plan.

En esta resolución el primer juez habla de los habitantes sobre la sirga como “beneficiarios primigenios de las relocalizaciones”. Es interesante observar, que, de todos los criterios de priorización, para el Juez, el camino de sirga es el que pesa más y sobre el cual exige la mayor celeridad. En efecto, de todos los casos de relocalización por criterios de priorización (basurales, sirga, villa inflamable), los primeros plazos que se fijan, son los correspondientes al camino de sirga.

De todo esto surge que, los destinatarios requieren distintas instancias para ser elegidos:

- estar localizado en un asentamiento previsto en algún instrumento de implementación del convenio marco, siendo prioritarios los ubicados en el camino de sirga (respecto de los cuales la priorización se define con la determinación de plazos más exiguos), en villa inflamable y sobre basurales.
- estar censado por la jurisdicción.

Las jurisdicciones luego precisan otras condiciones como, por ejemplo, la continuidad de la residencia en el lugar, aunque esto tiene algunas excepciones.

### **5.2.3. Las necesidades de los destinatarios**

Otra de las variables relativas a los destinatarios se refiere a los “enfoques sobre las necesidades de los destinatarios promovidos por la política habitacional, para identificar en qué medida son comprendidas de manera integral en relación con los diferentes aspectos que definen las condiciones de vida de los destinatarios” (Barreto *et al.*, 2015, p. 206).

Son dos las preguntas que debe formular la política habitacional: ¿cuál es el enfoque sobre las necesidades de los destinatarios y cómo identificarlas?

En la definición del PISA, se pueden encontrar respuestas a la primera pregunta, en cuanto entiende el hábitat no sólo como mejora en el 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” (punto 5.8.).

En cuanto a la identificación de esas necesidades, requiere un trabajo más preciso que se define en el censo y los relevamientos de hogares. Debe hacerse notar que el proceso de identificación de esas necesidades fue mejorando en tanto se introdujo un enfoque de derechos humanos a partir de la actuación clave de los defensores públicos, y principalmente en la segunda etapa de ejecución de sentencia. Esto permitió tener en cuenta otros atributos esenciales del derecho de vivienda adecuada que no fueron considerados en las primeras etapas de relocalizaciones. Esto comprende, por ejemplo, la cercanía a centros de salud y educativos (atributo localización) de los complejos de vivienda y la satisfacción de necesidades referidas a la posibilidad de reproducir en el nuevo lugar las actividades económicas realizadas en el asentamiento de origen. Respecto de este último punto, en los primeros censos no se relevaron los comercios (ej. villa 21-24, 2011), mientras que en las relocalizaciones más recientes (villa jardín, 2017-2018), el relevamiento de comercios tuvo un tratamiento particular.

## **5.3. Las soluciones habitacionales**

### **5.3.1. Tipologías**

El plan pretende dar una solución definitiva a las necesidades de la población en las villas y asentamientos. El calificativo “definitivo” deja por fuera un conjunto de soluciones que no resuelven el problema habitacional de la población.

El Convenio Marco prevé tres tipos de soluciones habitacionales:

- vivienda nueva

- mejoramiento de la vivienda
- mejoramiento del hábitat urbano, obra de infraestructura y complementarias.

Sanmiguel (2015, p. 91) caracteriza estas tres tipologías de soluciones habitacionales, como “líneas de acción del programa”:

- Con la construcción de viviendas se prevé atender la demanda de viviendas nuevas para permitir la apertura de la red vial, reemplazar viviendas cuyas características las hacen irrecuperables y/o relocalizar familias asentadas en áreas con grave riesgo ambiental.
- Los mejoramientos de viviendas buscan atender la demanda de viviendas existentes que requieren completamiento, ampliación y/refacción para superar su condición deficitaria.
- Con el mejoramiento del hábitat urbano, obra de infraestructura y complementarias, se prevé atender la demanda de obras de infraestructura y complementarias que resulten necesarias para dotar a la villa y/o asentamiento precario de todos los servicios cuando la decisión sea urbanizarlo.

La política de vivienda en la CMR se ha concentrado en implementar relocalizaciones y construir viviendas nuevas. La reurbanización ha sido la excepción. Esto debido, principalmente, a los criterios de priorización y a la celeridad exigida por el juez en el expediente “limpieza de márgenes”.

A pesar que, en los últimos años se ha intentado revertir esta tendencia con la actualización del PISA (2016) y con el Protocolo de Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización, la construcción de viviendas nuevas sigue siendo la principal modalidad de intervención. De hecho, el mencionado Protocolo introdujo el principio de relocalización como última opción priorizando las situaciones in situ. Este principio está siendo esgrimido por habitantes de las villas y asentamientos precarios, los cuales, por los criterios de priorización, se deberían relocalizar y no quieren realizarlo, como Villa Inflamable (Avellaneda) y el Barrio Sarmiento (Esteban Echeverría)<sup>239</sup>.

Al respecto, un entrevistado advierte sobre la falta de una política seria de reurbanizaciones en la CMR:

“...en los papeles, el nuevo PISA parece que cambió de lógica, pero esa lógica no cambió en la política pública, ni en los programas ni en el financiamiento. El nuevo PISA dice que

---

<sup>239</sup> En la Audiencia Pública (3/11/2017, Almirante Brown) en donde se sometió a consideración pública el contenido del Protocolo, un habitante del barrio Sarmiento, que se encuentra sobre un basural, esgrimió el principio del protocolo y en base a ello, la voluntad de los habitantes del barrio de quedarse allí. En la Audiencia Pública ante la CSJN (14/03/2018), la presidenta de ACUMAR, Dorina Bonetti, cuando le preguntaron por Villa Inflamable, hizo referencia a este principio del protocolo y a la voluntad de los habitantes de villa inflamable de no relocalizarse.

el principio es la reurbanización, la radicación en el lugar y excepcionalmente se llevan adelante relocalizaciones. La realidad, es que uno ve cómo se construye la política pública y te das cuenta que lo único que hay es relocalizaciones y no hay una política seria de reurbanizaciones y mucho menos política de contingencia y de reducción de daños. Entonces, hoy la política está muy reducida en términos de territorio, de relocalizaciones, con algunas aristas que van a otro sentido...que para nosotros es un problema enorme...”. (FMPDC1, entrevista, 2018).

Es decir que, a pesar que hay argumentos para implementar una política de reurbanizaciones, y hay previsiones normativas en dicho sentido, en la realidad esto no ha sido abordado integralmente como política pública.

### ***5.3.2. Progresividad de los satisfactores***

La progresividad de los satisfactores comprende la “forma de completarse en el tiempo las soluciones” (Barreto et al, 2015, p. 160).

De las personas consultadas y entrevistadas en el área vinculadas a vivienda, todos coinciden que en la “era Armella” la política de vivienda fue más efectiva en términos cuantitativos, pero en la “era Rodríguez”, la efectividad fue más cualitativa. Es decir, en la primera etapa de ejecución de sentencia, se entregaron más viviendas, pero con graves problemas de calidad y sin respetar derechos de participación e información en las relocalizaciones. En la segunda etapa, se entregaron mejores viviendas y en procesos más participativos y garantizando la información de los habitantes.

A más de diez años del fallo, hay un alto porcentaje de habitantes en asentamientos incluidos en el Convenio Marco, que siguen esperando la intervención del Estado. En el año 2018 se habían terminado/entregado 4052 soluciones habitacionales, lo que representa el 22,8% de lo comprometido en el convenio (ACUMAR, 2018), cifra que llegó a 4805 (27%) para octubre de 2020. Visto de otro modo, en diez años del Convenio Marco (septiembre de 2010-octubre 2020), las tres cuartas partes de las soluciones habitacionales previstas para atender a las necesidades de las familias, aún no han sido terminadas.

Una vecina de la villa 21-24 (VVyAC3, 2020) que espera la inminente relocalización me dice: “¿que son unos meses más si ya esperé 11 años?”. Por lo menos ella sabe que en unos meses tendrá una vivienda nueva. Pero, hay familias que viven en asentamientos que están incluidos en la causa judicial, que fueron censadas oportunamente, y para las cuales aún no hay ninguna previsión<sup>240</sup>.

---

<sup>240</sup> Corresponde a los casos informados como “sin gestión”.

El retraso en el cumplimiento de los plazos previstos, o en gestionar las soluciones para las necesidades relevadas en el año 2010, es indiscutible. La situación alarmante en la que se encuentra la población expuesta a riesgo ambiental, torna crucial responder a la pregunta: ¿qué hacer hasta que llegue la solución habitacional definitiva?

Si bien es cierto que el Estado debe cumplir de acuerdo al principio de progresividad, y priorizando sus intervenciones según determinados criterios, también es cierto que debe dar algún tipo de respuesta a los habitantes mientras esperan una solución definitiva. Pero esto no estaba previsto en el Convenio Marco.

Constantemente, la CSJN y los Juzgados de Ejecución de la Causa, pusieron en evidencia las demoras en el cumplimiento de lo comprometido en el Convenio Marco, y la dilación en el cronograma de relocalizaciones. El primer juez se concentró en exigir el cumplimiento del convenio y acelerar los tiempos, pero no en exigir una política de contingencia. Pero fue la CSJN, en el año 2012, la que estableció unas pautas que permitieron a distintos actores exigir acciones de contingencia a los condenados en la causa. En la sentencia del 19 de diciembre de 2012, exige “preservar apropiadamente el derecho” a acceder a los servicios públicos esenciales, a la educación, salud y seguridad<sup>241</sup>.

Al respecto, desde el sector judicial, un entrevistado explica cómo a partir de algunos conceptos establecidos por la Corte, es posible armar estándares para ser exigibles desde las defensorías públicas, en lo que denomina un trabajo de traducción jurídica de estos conceptos del Máximo Tribunal:

“Cuando la Corte dice que hay que detener el daño ambiental, una traducción posible podría ser adoptar una política de coyuntura como la no regresividad (...) a partir de allí nosotros empezamos a trabajar con una categoría muy del barrio pero que contiene una noción muy jurídica y es el **mientras tanto**. Esto tiene que ver con las políticas de contingencia que reduzcan el daño mientras se hacen las políticas de mejora (...).” (FMPDC1, entrevista, 2018).

Esta categoría del “mientras tanto” adquiere una gran relevancia, ya que la espera de una solución definitiva varía significativamente según la exposición de las familias al riesgo ambiental. Durante la ejecución de la sentencia se realizaron distintas acciones de contingencia, principalmente vinculadas a la provisión de agua potable (por ejemplo, en villa inflamable). En la actualización del PISA de 2016, las acciones de contingencia se hacen visible. Ese mismo año, ACUMAR informa sobre un plan de contingencia en villas y asentamientos para garantizar condiciones mínimas de salud y habitabilidad en el tiempo que transcurre hasta la concreción de soluciones

---

<sup>241</sup> La CSJN se refiere al acceso a estos derechos, y para personas relocalizadas. Sin embargo, estos estándares fueron utilizados para exigencias en políticas de contingencia.

definitivas (ACUMAR, 2016). Se trata de un proyecto que se basa en acciones previas y en la generación de otras acciones, que incluye acceso a agua, saneamiento y mejoramientos habitacionales y parte de evaluar como insuficientes, excepciones y de difícil implementación los proyectos de contingencia anteriores (ACUMAR, 2016:112).

En este sentido es importante entender la relación entre el tiempo, espacio y derecho, tema al que le ha prestado especial atención Valverde (2014) quien afirma que los procesos legales no sólo están espacializados, sino temporalizados y que es necesario pensar la relación entre tiempo y espacio como dinámica y simultánea<sup>242</sup>.

En el caso bajo estudio, la inacción en el tiempo y el retraso, espesa las demandas sociales espacializadas, con una política de contingencia no diseñada inicialmente. La misma, surge como judicialización del conflicto, y en particular en la segunda etapa de ejecución de sentencia con la resolución de la CSJN que permitió vehiculizar determinadas demandas del mientras tanto, con la intermediación de los defensores públicos.

### ***5.3.3. La cobertura territorial***

Según Barreto *et al.* (2015), la distribución territorial de las soluciones entre las distintas jurisdicciones debe ser equilibrada, en correspondencia a los déficits socioambientales más desfavorables y a las políticas de estructuración del territorio, etc.

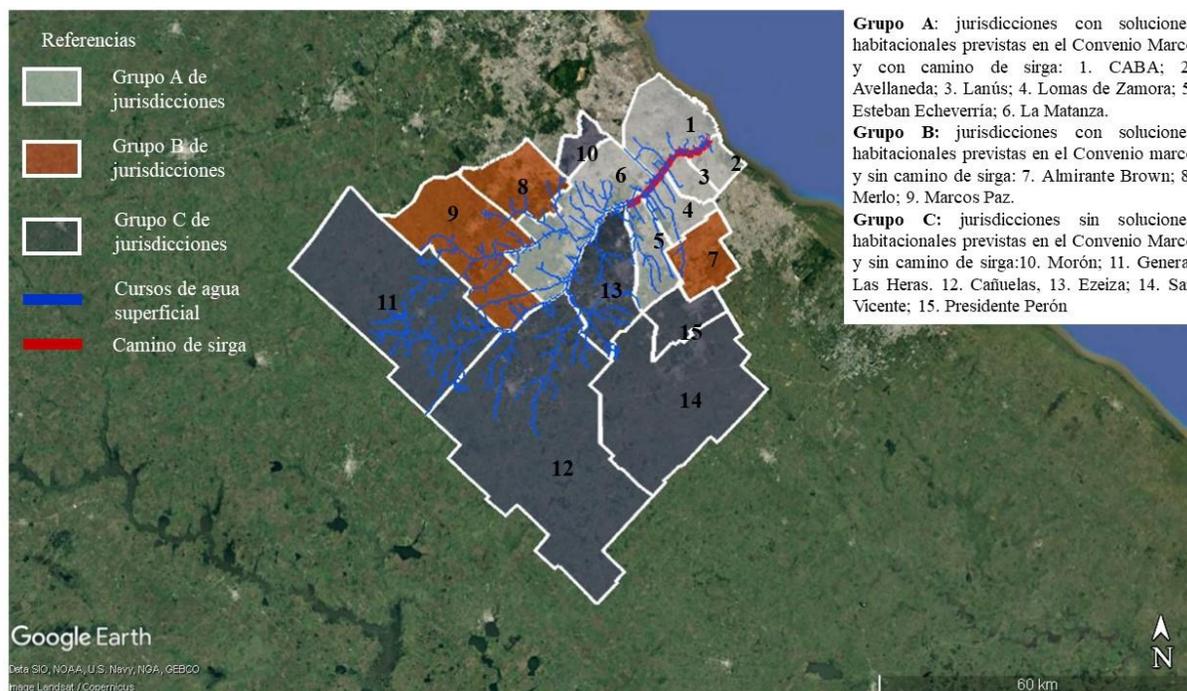
Para distintos actores, la cobertura territorial de política de vivienda en la CMR es inequitativa. Casi la mitad de los municipios (6 de 14) no tienen asegurado fondos para la implementación de proyectos de vivienda en el Convenio Marco. Formalmente son partes del Convenio, pues lo firmaron, pero no tienen un cupo de familias con necesidades a atender. Según Sanmiguel (2015:40), esto se debe a que esos municipios no han presentado relevamientos de familias sobre la sirga o en situaciones críticas desde el punto de vista ambiental que requieran ser relocalizados.

A continuación, se presenta una imagen (Imagen 31) en donde se puede identificar a los municipios que tienen o no soluciones habitacionales previstas en el Convenio Marco, relacionando esta situación con la existencia del camino de sirga en sus territorios.

---

<sup>242</sup> Al respecto Valverde explica que el tiempo puede espesar el espacio y el espacio moldear el tiempo, lo que la clave detrás de la teoría de Backhtin que estudia (cronotopia) (Valverde, 2012:73)

*Imagen 31: Cobertura territorial de la política habitacional en el marco de la causa judicial en la CMR.*



Fuente: Elaboración propia en base a información de Convenio Marco y sus instrumentos e imagen de Google Earth (2021) a escala 60 km,

Como puede observarse hay tres situaciones: 1) quienes están dentro del CM y donde se aplica la figura del camino de sirga en sus territorios (Grupo A), 2) quienes están dentro del CM y donde no se aplica la figura mencionada (Grupo B), 3) quienes están fuera del CM y donde no se aplica la figura (Grupo C).

Entonces, el camino de sirga fue un criterio fundamental para entrar al Convenio, funcionando como criterio de inclusión de las jurisdicciones en el plan habitacional para la CMR. El hecho de que se esta figura se aplique exclusivamente sobre el cauce principal del Matanza Riachuelo (no sobre los arroyos), deja por fuera a casi todos los municipios de la Cuenca Alta. Asimismo, hay tres municipios que entraron al CM sin aplicarse en sus territorios la figura del camino de sirga.

En los últimos años<sup>243</sup>, la ACUMAR ha desarrollado una herramienta “Mapa de Riesgo Ambiental de Urbanizaciones Emergentes de la CMR, que permite ampliar la cobertura territorial de la política de vivienda, como también priorizar las intervenciones en relación al riesgo ambiental.

<sup>243</sup> La metodología fue llevada a Audiencia Pública realizada en la Universidad de Lanús el 21 de septiembre de 2018 (convocada por Resolución Presidencia ACUMAR N° 275/2018)

Sin embargo, por fuera del Convenio Marco, no es posible obtener financiamiento para las intervenciones en la CMR.

#### **5.4. Consideraciones generales sobre diseño y ejecución de la política de vivienda.**

El análisis de esta sección se focalizó en el estudio de la política de vivienda en la CMR luego de su judicialización, haciendo énfasis, en aquellos efectos que se consideran relacionados con los modos de actuación de los jueces y con las figuras jurídicas. Siguiendo la propuesta teórica y metodológica de Barreto *et al.* (2015), se arribó a las siguientes conclusiones

- El plan para las villas y asentamientos del Riachuelo, tiene distintos antecedentes (Convenio de 2006, sentencia de la CSJN, y PISA 2009/2010) y está instrumentalizado principalmente en el Convenio Marco de 2010, que tiene como objetivo prioritario mejorar la calidad de vida de la población en villas y asentamientos precarios expuestos a riesgos ambientales. Este instrumento define los roles de los actores involucrados y las fuentes de financiamiento del mismo.
- Los principales destinatarios de esta política son los habitantes de villas y asentamientos precarios en riesgo ambiental (criterio universal), los cuales están priorizados por su localización en el camino de sirga, en basurales o en villa inflamable. De estos tres grupos priorizados, en la ejecución de la sentencia fue subpriorizado (por el primer juez) el primer grupo para cumplir con otros objetivos del fallo (limpieza de márgenes). Esto incidió en el desequilibrio de la cobertura territorial de las soluciones habitacionales y de previsión presupuestaria para atenderlas en la Cuenca.
- Las soluciones habitacionales son de tres tipos (vivienda nueva, mejoramiento de la vivienda y mejoramiento del hábitat urbano), de las cuales ha sido priorizada la tipología de vivienda nueva para atender a las relocalizaciones de la población asentada sobre la sirga y con grandes dilaciones y falta de gestión. La política de vivienda para la CMR no previó inicialmente una política de contingencia, lo que fue definiéndose paulatinamente en acciones y programas gracias al proceso de traducción de los defensores públicos de las exigencias de la CSJN, y en la segunda etapa de ejecución de la causa.

#### **6. Consideraciones finales**

En este capítulo se analizaron cuatro grupos de efectos que fueron seleccionados como vinculados a la productividad jurídica y territorial del conflicto bajo estudio:

- a) los significados del camino de sirga
- b) la resignificación del conflicto
- c) la definición del espacio ribereño
- d) la definición y ejecución de la política de vivienda

De alguna manera, esta selección fue guiada bajo la hipótesis de que estos efectos estaban relacionados con los modos de actuación de los jueces de ejecución y con el papel de las figuras jurídicas, principalmente del camino de sirga.

Si bien estas relaciones fueron esbozadas en distintas partes de este capítulo como de los anteriores, es momento de relacionar lo estudiado en los tres capítulos que corresponden a la tercera parte de la tesis, lo que se realizará en el próximo capítulo (8).

## CAPÍTULO 8

### Resultados y conclusiones

#### 1. Consideraciones preliminares

El presente capítulo constituye el último de la *Parte III*, como también de la tesis doctoral. El objetivo del mismo es presentar los resultados y conclusiones de esta investigación.

Para ello, es necesario recordar la pregunta principal de la investigación doctoral: ¿cuál y cómo es la relación entre los estilos de actuación de los jueces de ejecución de sentencia y el papel de las figuras jurídicas en términos de la productividad jurídica y territorial de los conflictos urbano-ambientales, en las riberas del río Matanza Riachuelo en el marco de la Causa Mendoza en el período 2009-2017?

Para poder responder a esta pregunta y analizar y evaluar esta relación, fue necesario realizar *distintos recorridos* que no fueron estructurados como sucesivos. Por el contrario, se realizaron en forma paralela y siempre enriqueciéndose entre ellos.

Estos recorridos incluyeron la revisión de las distintas perspectivas teóricas y metodológicas relacionadas con tres ejes temáticos mencionados: jueces, derecho, y conflictos sociales (*capítulo I*). Esta revisión incluyó la identificación de líneas de investigación en las teorías jurídicas contemporáneas (principalmente norteamericana), neoconstitucionalismo, antropología jurídica, etnografía judicial, geografía jurídica y en los estudios urbanos y ambientales.

Esto me permitió concluir que hay distintas líneas de investigación que estudian los mencionados ejes temáticos (no necesariamente la relación entre éstos), y que hay una literatura emergente en relación al papel del juez en la productividad social de los conflictos y específicamente de conflictos urbano-ambientales. Sin embargo, pude concluir que no se ha estudiado el papel de los mecanismos jurídicos a los que acude el juez para alcanzar determinados efectos, y cómo esta intermediación puede incidir en la producción de diversos efectos, principalmente en el territorio. Tampoco se ha estudiado cómo los distintos modos de actuación judicial inciden en la productividad del conflicto.

La identificación y análisis de las distintas líneas de investigación, contribuyeron al diseño del marco teórico y metodológico, presentado en el *capítulo 2*. Señalé que, si bien esta investigación se enmarca en los estudios de la productividad jurídica y territorial de los conflictos, se nutre de otros conceptos y líneas de investigación que permiten estudiar el papel de los jueces y de las figuras jurídicas en dicha productividad.

Entre estos conceptos y perspectivas, fueron particularmente útiles, los siguientes:

- La concepción del derecho como ambiguo, con indeterminaciones y contradicciones, y a los jueces como actores que no deciden de manera neutral (adjudicación judicial subjetiva), sino en base a elementos extra-jurídicos, enfoques más cercanos al realismo jurídico y a los estudios críticos del derecho.
- Los estudios sobre la fase de implementación de las sentencias (y particularmente en casos estructurales), y particularmente, la caracterización de efectos que éstas producen comprendiendo tanto los efectos directos como indirectos, e instrumentales como simbólicos (más cercano a las teorías constructivistas de la sociología jurídica norteamericana, McCann, 1994 y Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010) y los criterios para evaluar el impacto de los jueces (Puga, 2012).
- La cuestión ambiental como fuente de legitimación de procedimientos (Leite Lopes, 2006)
- Los estudios de las dimensiones productivas de los conflictos sociales, especialmente jurídica y territorial (Azuela y Mussetta, 2009, Azuela *et al.*, 2015, Melé, 2006 entre otros) y sobre la judicialización de los conflictos urbanos y ambientales (Merlinsky, 2013d, Azuela & Cancino, 2014, Konzen & Cafrune, 2016).
- La diversidad de significados atribuido a las normas jurídicas por los actores en un proceso de disputa integrando algunos conceptos de los paradigmas normativo y procesal de la antropología jurídica (Comaroff & Roberts, 1981, Sierra & Chenaut, 2002).
- Algunos conceptos de la etnografía judicial como los condicionantes de las decisiones judiciales (los objetos de valor de Latour, 2010), el conflicto como campo de batalla donde las previsiones legales adquieren significado, de Coslovsky, 2013); la revalorización de los documentos en la investigación etnográfica (Riles, 2006 y otros).
- La relación entre el espacio y el derecho, y en particular, la concepción del juez como un operador jurídico que tiene una representación del espacio de la geografía legal (Blomley, 2008 y otros).

## 2. Del valor instrumental del caso

Seguidamente (parte II), me centré en el estudio del caso específico que fue presentado en dos capítulos. En el *capítulo 3* realicé una caracterización de la Cuenca Matanza Riachuelo, con énfasis en las riberas del Riachuelo, donde se advierten algunas huellas del camino de sirga en el SXIX y SXX. En el *capítulo 4* presenté el estudio de caso específico: la implementación de camino de sirga en las riberas del río Matanza Riachuelo en el marco de la causa judicial “Mendoza”, a partir de una narrativa particular.

Es preciso aquí hacer algunas consideraciones sobre la tipología del caso, la manera de contarlo y la importancia del análisis documental.

En primer lugar, al abordar cuestiones metodológicas (capítulo 2) resalté la importancia del caso seleccionado. La atipicidad y el carácter extremo del caso, no implicó descartarlo como estudio de

caso instrumental. Por el contrario, esta textura propia (Azuela, 2013), permitió ilustrar cuestiones que pasan desapercibidas en otros casos – en términos de Stake (1998) y responder a tendencias o preguntas generales, en palabras de Leite Lopes (2006). El caso resultó ilustrativo para explicar cómo un juez, trae a un conflicto ambiental una figura jurídica con una fuerte connotación espacial y a partir de esa decisión, se producen efectos jurídicos-territoriales. También el caso, permitió ilustrar circunstancias que pasan desapercibidas en otros casos típicos, como las concepciones espaciales de los actores sociales y cómo las figuras jurídicas, pueden incidir - en distinta medida - en las políticas públicas, en la definición del espacio y en la resignificación del conflicto. Esta incidencia está atravesada por los diversos significados que los actores le atribuyen a la figura, debido, en gran parte a la indeterminación del derecho.

En segundo lugar, cuando un caso involucra un conflicto, la manera de narrarlo adquiere relevancia. De allí la importancia de poder utilizar una metodología para ello, como la propuesta metodológica de Merlinsky (2013c) sobre estudios de caso, basada en los trabajos de Ragin y Becker (1992) y Abbott (1992) para la identificación de antecedentes, episodio central y episodios relacionados y contemporáneos. Esta metodología me permitió identificar distintos episodios del conflicto a partir de la identificación el evento central, que en el caso bajo estudio fue, la aparición del camino de sirga en la causa judicial. Pero, para el desarrollo argumental, adapté esta metodología para el análisis de los episodios posteriores a partir del concepto de “la cuestión ambiental como fuente de legitimación y de argumentación de los conflictos”, de Leite Lopes (2006).

En base a esto, desarrollé el argumento del camino de sirga como mecanismo legal basado en argumentos ambientales que permite legitimar determinados procedimientos (eventos posteriores). A partir de este concepto, propuse una metodología específica para el análisis de eventos posteriores, considerando que los mismos son procedimientos legitimados a partir del episodio central, haciendo aquí también una contribución metodológica.

Lo que muestra el caso es cómo la figura jurídica del camino de sirga, se utiliza como un mecanismo legal basado en argumentos ambientales para legitimar procedimientos jurídicos. El camino de sirga, es utilizado de forma estratégica por el juez para: a) soportar un proyecto urbano ambiental, b) restringir el transporte fluvial comercial y terrestre, c) introducir un criterio de relocalización de la población.

Los argumentos ambientales se basan en el cuidado del ambiente, disfrute del paisaje, recuperación de un espacio y en mejorar la calidad de vida de la población:

- El camino de sirga permitió delimitar un espacio para visibilizar las conexiones y vuelcos clandestinos, liberar esa franja ribereña (despejarla) y ejecutar un proyecto urbano

ambiental ribereño con la finalidad de recuperar el espacio para un disfrute y regocijo del paisaje.

- Las restricciones en la navegación fluvial comercial se basaron en una concepción de la misma como una actividad contaminante, peligrosa - una amenaza - que impide disfrutar el paisaje y las restricciones en el transporte vehicular. Las restricciones en el transporte terrestre se apoyaron en la idea mejorar la circular en el espacio urbano ambiental que se recuperó.
- El camino de sirga operó como criterio de relocalización de las villas y asentamientos precarios en las riberas del río Matanza Riachuelo bajo el argumento principal que son una obstrucción que impiden implementar el Proyecto de las márgenes, y el argumento secundario de alejar a la población vulnerable del foco contaminante que se cierne sobre el Riachuelo.

Estos argumentos ambientales son, en distinta medida, aceptados por algunos actores, pues a partir de estos procedimientos, logran alcanzar objetivos que comparten. Asimismo, son puestos en discusión por otros actores, lo que genera distintas tensiones y microconflictos.

En tercer lugar, la narración de este relato se apoyó principalmente en el estudio de fuentes documentales, con una aproximación etnográfica que permitió detectar condicionantes de las decisiones judiciales (los objetos de valor en términos planteados por Latour, 2010), argumentos, concepciones y valoraciones en un conflicto judicializado que consta en expedientes judiciales. A pesar que “sea imposible acceder al razonamiento mental de los jueces” (Latour, 2010, p.143), como de los otros actores, del análisis de los expedientes es posible detectar algunas señales de lo que está en juego en el conflicto, de los procesos con los que están lidiando. Esto muestra la importancia de valorizar los documentos en la investigación etnográfica (Riles, 2006 y otros) y su función de mediadores de representaciones y concepciones e intereses en juego, no como instrumentos informativos. Como bien resaltan Sierra y Chenaut (2002) siguiendo a Van Velsen (1967), si consideramos el poco tiempo que el antropólogo tiene para estar en campo y la prolongada travesía de los procesos legales, los expedientes judiciales se tornan una fuente indispensable para reconstruir las historias de los casos.

Luego de esta inserción en el caso de estudio realizada en la *parte II*, me aboqué a desarrollar lo que llamo el corazón de la tesis, que es la *Parte III* de la misma, que contiene cuatro capítulos, siendo el presente el último de ellos.

Así como expresé al inaugurar esta última parte, el objetivo de esta tesis no es aprender más de un caso, aunque en este aspecto haya una contribución empírica. Se trata de utilizar este caso para plantear preguntas más generales, y de allí su valor instrumental. Por ello, la tesis no se quedó en

el relato del caso (lo que sería un estudio de caso intrínseco), sino que siguió con el planteo de preguntas más generales (en la parte III), para lo que fue necesario, por supuesto, apelar a los detalles del caso.

### **3. Algunas respuestas y tendencias generales a partir del caso**

Esta tercera parte se estructuró a partir de los objetivos específicos de la investigación relacionados con los jueces de ejecución (capítulo 5), con las figuras jurídicas (capítulo 6) y con los efectos jurídicos y territoriales del conflicto (capítulo 7). Lo que no fue abordado en estos tres capítulos, fue la relación entre ellos, que es la pregunta general a la que responde este capítulo final.

Por ello, propongo aquí retomar los principales argumentos de estos tres capítulos y relacionarlos, a partir de algunas preguntas que quedaron pendientes.

Debo aclarar, que la intención aquí no es probar hipótesis, pues, siguiendo a Hernández Sampieri *et al.* (2017), las hipótesis de esta investigación (como en la mayoría de los estudios cualitativos) fueron generadas durante el proceso y perfeccionadas conforme se recabaron más datos, son el resultado del estudio. Pero sí, para realizar consideraciones finales sobre esta investigación, es importante, retomar las preguntas específicas para poder responder a la pregunta central de la investigación.

#### **3.1. Los modos de actuación de los jueces y su papel en la productividad del conflicto**

El principal objetivo del *capítulo 5* fue describir y analizar los estilos de actuación de los jueces de ejecución del caso bajo estudio y establecer su papel en la productividad jurídica y territorial del conflicto.

Para responder esta pregunta, a partir del trabajo empírico y algunas nociones de la literatura jurídica (caracterización de remedios judiciales de Tushnet, 2008; Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010 y criterios para evaluar el impacto de los jueces de Puga, 2012), propuse distintos criterios que permiten caracterizar los modos de actuación de los jueces de ejecución de sentencia en conflictos urbano-ambientales en casos estructurales, y específicamente en el caso bajo estudio. La elaboración de estos criterios, constituyen un aporte de esta investigación doctoral y su aplicación para la evaluación de los jueces bajo estudio, muestran su utilidad. Sin embargo, deben reiterarse algunas consideraciones, como advertencias efectuadas. La primera es que, si bien estos criterios pueden ser útiles para caracterizar otros estilos de actuación de los jueces, los mismos son de particular relevancia para los jueces que se estudian en esta tesis doctoral. La segunda es que, los criterios propuestos fueron seleccionados como los más relevantes para el análisis del objeto de esta tesis doctoral, aunque no agotan las posibilidades de análisis de otros criterios. En tercer lugar, los mismos no dan como resultados un estilo de actuación judicial puro

ni único, pues en la práctica presentan matices y versiones híbridas y deben considerarse las variaciones de los estilos en el tiempo o en los contextos y espacios de decisión. En cuarto lugar, la finalidad de estos criterios no es taxonómica, pues no tienen como objetivo realizar una clasificación de jueces, ni de estilos judiciales, sino caracterizar los modos de actuación de los jueces que representan una práctica emergente de activismo judicial, aplicado específicamente a conflictos urbanos-ambientales. Pero también, estos criterios permiten establecer – en el caso concreto - el papel que los jueces desempeñan en la productividad del conflicto, lo que intentaré responder seguidamente.

El primero de los criterios propuestos fue “*las modalidades de definición de los mandatos judiciales*”, que comprende las formas cómo se definen los mismos, quiénes participan en tal definición, los plazos de cumplimiento y las sanciones por su incumplimiento. Según la aplicación de este criterio fue posible observar un estilo judicial más cerrado del Juez de Quilmes en la definición de los mandatos judiciales, imponiendo órdenes más detalladas definidas - en cuanto obligaciones y sujetos obligados - con escasa o poca participación de otros actores, con plazos exigüos y multas por incumplimiento. Por otro lado, se advirtió un estilo judicial más abierto del Juez de Morón, en tanto la definición de las obligaciones y los plazos de cumplimiento, son el resultado de un consenso entre distintos actores en relaciones de igualdad basadas en la validez (dada por la participación de los actores y la discusión sobre las mismas), y sin aplicación de multas por incumplimiento.

Este criterio, es absolutamente importante por dos razones. La primera como caracterización de una práctica judicial. Esto en tanto permite comprender la forma como el juez se relaciona con otros actores y las características de esas relaciones, es decir, si se tratan de relaciones de jerarquía o de igualdad, basadas (en distinto grado) en el poder o en la validez de sus mandatos. La segunda razón es que el criterio propuesto permite establecer el papel del juez en la productividad del conflicto en las dimensiones analizadas.

Este criterio muestra el papel del juez como actor político decisivo, aunque con diverso perfil. Un juez cerrado en la definición de los mandatos, que todo lo decide y en forma detallada, es un juez que quiere intervenir en la definición de las políticas públicas, en el caso específico del Juez de Quilmes, justificado por la inacción previa del Estado. Un juez más abierto, en tanto las obligaciones, los obligados y los plazos de cumplimiento son definidos por todos como resultado de un diálogo y consenso, es un juez que no quiere intervenir o quiere hacerlo mínimamente en la definición de las políticas públicas. Su accionar, está fundamentado en la deferencia judicial y en que las cuestiones administrativas deben ser decididas por los órganos ejecutivos, no por la justicia, argumentos utilizados en el caso por el Juez de Morón. Por ello, se puede entender el papel que ambos jueces desempeñan en el diseño de la política pública. El Juez de Quilmes, participa activamente en su diseño, mientras que el Juez de Morón, evita definirla, incitando a que sea

definida por distintos actores del poder ejecutivo. Sin embargo, en ambos casos se advierte, que este diseño muchas veces queda restringido a programas o políticas específicas que atienden a problemáticas concretas y estos esfuerzos no se encaminan a la definición de una política más amplia que responda a problemáticas más globales.

Desde una dimensión temporal, la manera de incidir en la política pública, es diversa según los estilos analizados. El estilo cerrado en la definición del contenido de los mandatos judiciales del Juez de Quilmes, con medidas detalladas y de resultado (con poca participación de otros actores en la definición de las mismas) y con plazos exiguos y amenazas e imposición de multas, incidieron en el avance rápido en la ejecución de los proyectos (liberación del camino de sirga, y la terminación de viviendas). Sin embargo, esta “efectividad” arrasó sobre las poblaciones más vulnerables que sufrieron desalojos y recibieron viviendas en procesos que no cumplían con los estándares internacionales de derechos humanos. Y esa efectividad dejó sin cumplir procedimientos establecidos en la legislación para la demarcación del camino de sirga. En muchos casos, esa rapidez impuesta por el Juez, exigió retrocesos. En cambio, el estilo más abierto del Juez de Morón, con medidas no detalladas y obligaciones resultantes del consenso de distintos actores, incidieron en otra forma de definición de las políticas públicas. No obstante, los escasos plazos de cumplimiento, y la ausencia de sanciones no contribuyó a acelerar los proyectos, aunque sí los mismos fueron ejecutados con mayor calidad y con respeto de derechos humanos.

El segundo criterio propuesto fue el “*nivel de resignificación de las figuras jurídicas y de los procedimientos*”. Este criterio comprende dos aspectos de análisis sobre la actuación del juez a) si desarrolla nuevas interpretaciones inusuales apartándose de la interpretación doctrinaria y jurisprudencial o si continúa en la misma línea interpretativa y/o b) si incorpora o no nuevas reglas en el proceso judicial o administrativo, implementa o las avala. Este segundo aspecto se relaciona con el concepto de “reglas secundarias de aplicación” de Lascombes (1990). El criterio aplicado al caso permitió caracterizar al Juez de Quilmes como un Juez más resignificador de figuras jurídicas, y procedimientos, principalmente a partir de la resignificación del camino de sirga y de los procedimientos implementados por su intermediación. Asimismo, permitió caracterizar al Juez de Morón como un juez que no resignifica figuras y procedimientos, pero que si es permeable a la resignificación realizada por otros actores. Estas características pueden ser comprendidas en relación a la concepción de los mismos sobre los límites de la actividad judicial, que exigen para uno una actitud activa y para otro, que no justifican la asunción del papel desempeñado por la administración pública.

El *estilo resignificador* del Juez de Quilmes fue importante para reconfigurar una institución jurídica (camino de sirga) y legitimar los procedimientos posteriores. No hay casos ni interpretaciones en la jurisprudencia ni en la doctrina, del camino de sirga utilizado para los fines ambientales y urbanísticos que consideró Armella. El camino de sirga, que incluye dejar libre un

espacio, se utilizó para cargarlo de obras de infraestructura, y sin indemnización de las propiedades privadas. La figura del camino de sirga, según el marco jurídico, nada tiene que ver con la restricción del tránsito fluvial, por el contrario, la restricción del camino de sirga está asociada a la navegabilidad o comunicación por agua o al menos flotabilidad. Menos tiene que ver con la restricción del tránsito terrestre en las márgenes. Y finalmente, no hay casos de utilización del camino de sirga como criterio de relocalizaciones involuntarias masivas de población. Justamente es el Juez Armella quien aprovecha la indeterminación de la figura para resignificarlo, utilizándolo para fines ambientales y urbanos y para otros supuestos (no solamente espacios privados, sino también públicos).

A pesar que el segundo juez no mostró un modo de actuación resignificador per se, sí fue permeable a la resignificación de procedimientos realizadas por otros actores, lo que también intermedió en la productividad del conflicto. En efecto, la deferencia judicial incitó y permitió la aprobación de un Protocolo específico para relocalizaciones y reurbanizaciones, propuesta por otros actores y no impuesta ni homologada judicialmente. Este es un claro ejemplo de productividad del conflicto, en tanto actualización local del derecho –se anclan en la cuenca normas internacionales de derechos humanos – y de creación normativa –se aprueba una nueva norma para la Cuenca (Maldonado, 2019) y de efectos instrumentales de una sentencia.

Este estilo resignificador de los jueces (como también de otros actores) es posible gracias al carácter indeterminado y polisémico del derecho. El derecho, donde se inserta el camino de sirga como institución, no es un sistema coherente, ni cerrado, y está plagado de indeterminaciones y ambigüedades (en coincidencia con los estudios críticos del derecho y del realismo jurídico). La resignificación de las figuras jurídicas, y también de los procedimientos, se basa en reconocer la indeterminación del derecho y la posibilidad de los actores de hacer uso instrumental y dinámico del mismo.

El tercer criterio propuesto fue “*el modo como el juez se relaciona con el territorio*”. Este criterio comprende el significado que puede atribuírsele a la práctica judicial de salir o visitar el territorio, los espacios donde se expresan las decisiones judiciales, y el soporte jurídico (competencia material y territorial) e institucional que tiene el Juez para desarrollar una práctica judicial en temas territoriales. Aplicado este criterio al análisis de los modos de actuación de los jueces, se observó que el Juez de Quilmes tiene una relación más cercana y directa con el territorio que el Juez de Morón. El juez de Quilmes sale a recorrer el territorio y especialmente, recorre las márgenes del Riachuelo (espacio respecto del cual tiene una preferencia). Allí realiza constataciones que le sirven para validar decisiones judiciales posteriores y adelantar algunas de ellas. En cambio, el Juez de Morón, prefiere las audiencias en su despacho, como espacio de debate y de validación de sus decisiones judiciales. Esta relación más estrecha o distante con el territorio está mediada, en distinto grado, por el soporte jurídico e institucional de los juzgados, es decir por sus competencias

material y territorial para entender en estos conflictos, y con la capacidad institucional que les permiten desempeñar estas prácticas judiciales. En alguna medida, los temas sobre los que el Juzgado de Quilmes entendía previo a la Causa, eran más amplios que los del Juzgado de Morón, especializado en temas penales; sin embargo, en ambos casos no hay diferencia en relación a su competencia territorial (ambos tienen competencia previa sobre parte del territorio de la Cuenca). Pero, la capacidad institucional del Juzgado de Quilmes estaba determinada por su funcionamiento reciente y disponibilidad de recursos humanos. Estos aspectos fueron más claramente considerados por la Corte Suprema para la asignación de competencias del Juzgado de Quilmes, no así en la segunda etapa de ejecución de sentencia.

De alguna manera, el significado de la práctica judicial de quedarse o salir al territorio, de tomar decisiones como consecuencia de estas salidas al territorio, y de tener un soporte jurídico e institucional para entender en conflictos que involucran temas urbanos y ambientales (que son temas territoriales), permiten reflexionar sobre la relación del juez con el territorio, sobre la cercanía o distancia de la práctica judicial con este tipo de conflictos, sobre la preparación de estos juzgados para entender en este tipo de conflictos territorializados. Sin embargo, en el caso bajo estudio, estos aspectos no intermediaron significativamente en la productividad del conflicto.

### **3.2. Las tres figuras y su papel en la productividad del conflicto**

El segundo objetivo específico propuesto de la investigación doctoral, fue identificar y analizar los elementos de las tres figuras jurídicas activadas (camino de sirga, zona crítica de protección especial y servidumbre de paso ambiental), para establecer su papel en la productividad jurídica y territorial del conflicto.

Este objetivo requiere dos momentos de análisis. El primero corresponde al análisis de las figuras y el segundo momento se relaciona con el estudio del papel de estas figuras en la productividad del conflicto.

El análisis de las figuras jurídicas (camino de sirga, servidumbre de paso ambiental y zona crítica de protección especial) fue realizado en el capítulo 6. Para ello, propuse cinco elementos o dimensiones que consideré relevantes, algunos de las cuales provienen de la literatura jurídica (fuente jurídica, naturaleza jurídica y finalidad) y otras se construyen como parte de esta investigación (activación y espacialidad). Esto me permitió analizar las figuras más detalladamente y advertir, a partir de la judicialización del conflicto, si hubo transformaciones en algunos de los elementos de las mismas.

El análisis de la *fuerza jurídica* de las tres figuras, esto es, su forma de creación o manifestación, permitió identificar que las mismas están basadas en diferentes normas. El camino de sirga cuenta con su fuente en el Código Civil Argentino, recientemente modificado, y anteriormente

correspondía a una práctica de la navegación. La zona crítica de protección espacial tiene su fuente en artículo de la ley nacional que no se ha reglamentado (art. 8 Ley N° 25.688). La servidumbre de paso ambiental, no corresponde a ningún instituto regulado en nuestro sistema jurídico, pudiendo ser aplicado por analogía la servidumbre de paso que si está regulada en la legislación civil.

El estudio de la *naturaleza jurídica* de las figuras – la forma de calificación que la relaciona con algún sistema normativo - arrojó que se trata de tres institutos diferentes según la regulación jurídica argentina: una restricción al dominio, un derecho real de servidumbre (por analogía) y una zonificación ambiental. Sin embargo, en la causa se advierte una transformación en este elemento. El camino de sirga en la causa importa una carga que excede el régimen ordinario de las restricciones al dominio (por soportar una obra pública sobre la propiedad privada); la servidumbre de paso ambiental y la zonificación especial puede ser interpretada como una zona de restricción no sólo ambiental, sino cultural y de transporte. La alteración en la calificación jurídica, importa considerar otros sistemas regulatorios diferentes a los que estos cambios movilizan.

El análisis de la *activación* de la figura permitió observar que, quien pone en funcionamiento las mismas, no es quien está legitimado a hacerlo. El camino de sirga, que existe por imperio de la ley, es activado por el Juez de Quilmes en la causa. La zona crítica de protección especial y la servidumbre de paso ambiental, invocadas por la ACUMAR, es declarada judicialmente por el primer Juez de la Causa, excediendo sus potestades judiciales. El Juez de Morón no interviene en la activación estas figuras ni de otras figuras nuevas.

El estudio de la *finalidad* o de los objetivos que persiguen las figuras jurídicas, requirió no solamente observar aquel perseguido por el legislador, sino actualizarlo a la práctica jurídica. En todos los casos, las tres figuras pretenden alcanzar fines novedosos, respecto de los cuales no hay antecedentes nacionales. Las tres figuras se conectan “formalmente” para ser aplicadas con fines ambientales (res. 28-03-2011). Pero, al observar el detalle de las finalidades de estas figuras expuestos por los actores que las invocan y activan – sobre todo el Juez -, las mismas se especifican y también se amplían a fines urbanos, principalmente por los procedimientos que se implementan a partir del camino de sirga. Esto permite realizar dos conclusiones. Por un lado, que hay una *transformación funcional* de las tres figuras jurídicas, en términos de Karl Renner (1949). Esto muestra su carácter instrumental y dinámico, en tanto son mecanismos legales para la consecución de distintos fines a aquellos previstos por la norma. Por otro lado, muestra cómo estas figuras son resignificadas en el marco de la causa, por distintos actores, principalmente por el primer juez y ACUMAR (en el caso de la zonificación y servidumbre).

Finalmente, el estudio de la *espacialidad* de las figuras, aspecto no atendido desde esta perspectiva en los estudios jurídicos, resultó de vital importancia considerando que las mismas tienen una connotación espacial. Este estudio llevó a prestar atención a la definición de los espacios sobre los

que se aplica o ancla una figura jurídica (con límites precisos) y la definición de los procedimientos de delimitación. La legislación específica regula los aspectos espaciales de estas figuras en abstracto (franjas de determinados cuerpos de agua, cuenca hídrica o espacio de tránsito sobre otro predio). Salvo en el caso de la servidumbre de paso, la extensión especial prevista por el Juez corresponde a aquella prevista por el legislador. No obstante, sólo el camino de sirga tuvo una delimitación concreta. No hubo una zonificación específica (más allá del aval de la CSJN sobre esta figura), ni tampoco la servidumbre ambiental fue incorporada como anotación registral.

La conclusión del estudio de estas dimensiones realizada en el capítulo 6, fue que, en todos los aspectos estudiados, hubo una transformación o alteración de las figuras considerando lo que el marco jurídico regula y cómo las mismas fueron juridificadas en la causa, principalmente a partir de los procedimientos que se implementaron. En mayor o menor medida, las figuras jurídicas sufren transformaciones que se presentan en la forma en cómo son activadas (activación), en el ámbito en el que se anclan o pretenden anclar (espacialidad), en los objetivos que persiguen (finalidades), y en lo que en esencia son o pretenden ser (naturaleza jurídica).

Pero, la pregunta que quedó pendiente en el capítulo 6, fue ¿en qué medida estos elementos o dimensiones permiten evaluar el papel de las figuras jurídicas en la productividad jurídica y territorial del conflicto?

De las distintas dimensiones propuestas, considero que la “dimensión espacial” de las figuras jurídicas permite comprender mejor el papel de las mismas en la productividad jurídica y territorial del conflicto. En ese sentido, sólo el camino de sirga se ancló espacial y temporalmente. Al delimitarse el mismo y liberarse las zonas afectadas, se definieron sus límites, que se hicieron visibles para los actores al entrar en contacto con éstos. Por el contrario, ni la zona crítica de protección especial ni la servidumbre de paso ambiental, fueron ancladas en el espacio, ni materializadas en instrumentos jurídicos. En cambio, con el anclaje del camino de sirga en parte de las riberas del río Matanza Riachuelo, se territorializó el conflicto, ejecutándose un proyecto urbano ambiental sobre las mismas y convirtiéndose en criterio de relocalizaciones masivas de población con incidencia en el diseño y en la política de vivienda y en los derechos económicos sociales y culturales.

Ese anclaje fue definitorio para la apropiación y uso por los actores de la figura, y específicamente, en la incorporación del lenguaje. Ya no resulta relevante, quién activó esta figura, sino cómo fue apropiada por los actores. La mayoría de los actores reconocen la existencia y también la ubicación del camino de sirga. Incluso utilizan como sinónimos el camino de sirga y las riberas del Riachuelo.

Por el contrario, son casi pocos los actores que incorporan en su lenguaje las expresiones “zona crítica de protección especial” o “servidumbre de paso ambiental”.<sup>244</sup>

Este nivel de apropiación del camino de sirga por los actores, tiene mucho que ver con la fuerza cognitiva y comunicativa de la figura, siguiendo a Azuela (2006). El camino de sirga permite entender las riberas del río Matanza Riachuelo en el marco del conflicto y también comunicar lo que ocurre en dicho espacio. Considerando la transformación de los elementos del camino de sirga y su relevancia en la causa, la figura se resignifica en el marco del conflicto.

El papel de la zona crítica de protección especial y la servidumbre de paso ambiental puede evaluarse desde la óptica de la suspensión preventiva de la navegación fluvial comercial que fue un efecto atribuido a estas declaraciones. Sin embargo, estas figuras no fueron ancladas en el territorio, ni cuentan con una apropiación o uso por los actores en la causa; esto a pesar de ser dos figuras que fueron resignificadas en sus finalidades por el Juez y por la ACUMAR en el marco de la causa.

Por eso, el papel de las figuras jurídicas en la productividad jurídica y territorial del conflicto está mediano por la transformación de sus elementos, pero fundamentalmente por el anclaje de las mismas en un espacio y tiempo determinado (actualización jurídica) a partir del cual se producen efectos específicos y entra en contacto con distintos actores.

### **3.3. Algunas productividades jurídicas y territoriales del conflicto**

El tercer objetivo específico de la investigación fue especificar la productividad jurídica y territorial del conflicto bajo estudio en cuatro aspectos: 1) los significados de las figuras jurídicas involucradas, 2) la resignificación del conflicto, 3) la definición del espacio ribereño y 4) el diseño y ejecución de la política habitacional para villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo. Presentaré seguidamente las conclusiones del análisis de estos efectos.

#### ***3.3.1. Los significados de las figuras jurídicas***

El primer efecto es que, en el contexto de la causa judicial y como consecuencia de la productividad del mismo, *la figura jurídica “camino de sirga” adquiere nuevos y diferentes significados*. Esto no ocurre con las otras figuras jurídicas, principalmente porque éstas no se anclan espacialmente.

---

<sup>244</sup> Sólo advertí esta expresión al funcionario que solicitó tal pedido al Juez, como a los jueces que tuvieron que responder a dichas expresiones utilizando los mismos argumentos. El Juez Armella en Resolución de fecha 28-03-2011 y el Juez Rodríguez también utiliza este lenguaje para negar la flexibilización del camino de sirga en el conflicto de los resistentes de Lanús, luego de intervenir ACUMAR y utilizar la expresión de zona ambiental (expediente VyAP -Lanús -legajo 9)

El camino de sirga está cargado de significados urbanos-territoriales, ambientales, hídricos. También esté asociado a significados de vivienda, de destino común y de organización social. Tiene un significado instrumental o laboral.

Estos significados otorgados por distintos actores y detectados en la investigación, no son presentados con una intención taxonómica, ni de generalización. Sin embargo, sí permiten ilustrar y reflexionar sobre cuestiones o aspectos más generales.

El primer aspecto es que, desde un abordaje de la antropología jurídica, este estudio de los significados de una figura jurídica, plantea la necesidad de una mirada que supera los enfoques opuestos de los paradigmas normativos y procesales a los que hice mención en el capítulo 1. El caso muestra que el análisis de los significados de una figura en particular, no puede ser estático (como lo plantea el paradigma normativo), sino que se da en un proceso de disputa que se considera como productivo y que no es visto como una desviación (más en relación con el paradigma procesal). No obstante, es importante no perder de vista la inserción de esta significación en el marco de un proceso de disputa judicial y como consecuencia de ello.

Desde esta mirada, las diversas significaciones de la figura es parte importante de la productividad jurídica del conflicto. Los distintos significados que adquiere la figura, tienen que ver, fundamentalmente, con los contextos y los momentos en los que los actores entran en contacto con ésta, principalmente debido a sus efectos mediatos o inmediatos o como una evaluación de los hechos ocurridos por esta intermediación. Por ello, resultan apropiadas las palabras de Coslovsky (2013) en tanto el litigio es un campo de batalla o arena donde las normas adquieren un significado específico.

Estas nuevas significaciones del camino de sirga como consecuencia del conflicto, permite hablar de *efectos simbólicos*. Considero que esto ocurre en dos planos. En el primer plano respecto de la figura jurídica: la figura ha cambiado de significados como consecuencia del conflicto, aunque no es posible evaluar el impacto de estas nuevas ideas y percepciones fuera del conflicto. ¿Habrá algún cambio en la jurisprudencia nacional? ¿se utilizará de la misma manera el camino de sirga en otros casos? En un segundo plano, estos nuevos significados de la figura han generado cambios en las ideas, en las percepciones y los imaginarios sociales sobre el objeto del litigio, en términos de García Villegas (1993). Algunos actores reconocen que el objeto del fallo se ha focalizado en la implementación del camino de sirga, en vez de la mejora de la calidad de vida, que es uno de los objetivos del fallo Mendoza.

El segundo punto, es que esta diversidad de significados dentro del conflicto, muestra el *carácter polisémico del derecho* y en particular de las categorías o figuras jurídicas que no tienen un sentido único, no significan lo mismo para todos. El camino de sirga en el contexto de la causa judicial y de acuerdo a distintas disputas específicas, tiene un significado urbano-territorial, ambiental,

hídrico, asociados a la vivienda, instrumentales, laborales. Pero siempre, el camino de sirga significa algo, no es un concepto neutral, ni indiferente para los actores de la causa.

Esa multiplicidad de sentidos y significados también se relacionan con la *ambigüedad* y la *indeterminación del derecho*. ¿Las normas que regulan el camino de sirga en el CC/CCyC son ambiguas? ¿En qué medida esa ambigüedad incide en que los jueces puedan decidir de diversa manera sobre la figura? Esta pregunta es la que se formula el realismo jurídico, según el cual, debido a la indeterminación del derecho, los jueces al decidir los casos, responden primariamente a los estímulos de los hechos del caso, en vez de responder a las razones y reglas jurídicas (Leiter, 2015). Mi argumento, es que el juez Armella, respondió primariamente a los estímulos del caso - necesitaba una figura para liberar las márgenes - y aprovechó cierta ambigüedad de la figura jurídica, para impregnarla de un significado ambiental que carecía. A partir de esta decisión y de los efectos de la figura, la misma adquiere nuevos significados (no sólo ambientales).

El tercer punto es que estos significados en muchas ocasiones se presentan como *dicotómicos*: el camino de sirga implica un riesgo ambiental o no tiene nada que ver con él; el camino de sirga significa violación de derechos humanos o la posibilidad de garantizarlos; el camino de sirga estructura una política pública, o no llega a hacerlo. Incluso los actores pueden modificar estas valoraciones en la causa. Esto depende de los usos de la figura, de sus efectos y de los contextos en los cuales se pone en juego.

El cuarto aspecto es que camino de sirga, tiene una *función cognitiva*, es decir, como figura jurídica, permite entender y pensar una realidad específica: la de las márgenes del río Matanza Riachuelo en la Causa Mendoza. Y esa función cognitiva también le otorga una *fuerza comunicativa* (Azuela, 2006).

Finalmente, las valoraciones analizadas sólo se refieren al camino de sirga, y no a las otras figuras, porque es la única figura que se ancla efectivamente en el territorio a partir del cual se producen efectos precisos. Con este anclaje se produce una territorialización, como apropiación concreta y abstracta de un determinado espacio por determinados actores (Di Meo, 1998; Melé, 2003).

En definitiva, estos diversos significados: a) surgen en el marco de un proceso de disputa (lo que recalca la importancia de una aproximación integral desde la antropología jurídica); b) son efectos simbólicos del conflicto: para los actores, el camino de sirga está cargado significados, no es algo neutral; c) muestran el carácter polisémico del derecho (no significa lo mismo para todos los actores), y son una consecuencia de la ambigüedad del mismo; e d) importan una valoración diferenciada del territorio ribereño por los actores a partir de la territorialización del conflicto con el anclaje de la figura “camino de sirga”.

### 3.3.2. *La resignificación del conflicto*

La segunda conclusión, a la que arriba tiene que ver con el segundo efecto analizado: la resignificación del conflicto en términos simbólicos. El *conflicto ambiental se resignifica como un conflicto urbano-ambiental y en esta resignificación intermediaron el camino de sirga y los modos de actuación de los jueces (principalmente del primer juez)*

Para llegar a esta conclusión se consideraron dos criterios de tipificación de los conflictos: la argumentación y lo que está en juego en el conflicto. La investigación permitió observar que el conflicto se inscribió y se procesó en sede judicial como un conflicto ambiental. En la primera etapa del conflicto, distintos actores utilizaron o plantearon argumentos ambientales y lo que estaba en juego en el del conflicto, eran temáticas predominantemente ambientales.

No obstante, a medida que se avanza en la judicialización del conflicto, y específicamente con la implementación de algunos mandatos, se produce una resignificación del conflicto a un conflicto urbano-ambiental. En esta resignificación del conflicto, la intermediación del camino de sirga y los estilos judiciales, jugaron un papel fundamental, en la ampliación a cuestiones urbanas de la argumentación y de lo que está en juego en el conflicto.

Por un lado, *hay una ampliación de la argumentación a cuestiones urbanas, con distinto peso según el tipo de actores y ante diferentes escenarios*. A pesar que los jueces continúan utilizando argumentos ambientales para legitimar sus procedimientos jurídicos, se observa una ampliación de la argumentación a cuestiones urbanas por parte de quienes implementan las políticas públicas en los territorios (las jurisdicciones territoriales), y quienes se defienden de los modos en los que se implementan dichas políticas (propietarios, usuarios, habitantes y defensores públicos).

Por otro lado, se observa que lo que está en juego en los conflictos en las riberas del río, incluye cuestiones más urbanas, sin excluir temas ambientales. Específicamente siguiendo las tipologías de Azuela (2014b) de conflictos urbano-ambientales, y combinando con otros conceptos de conflictos urbanos, es posible afirmar que, con la intermediación del camino de sirga y de los modos de actuación de los jueces, en el caso bajo estudio se observó:

- a) una agudización de la transformación del entorno urbano territorial ribereño a partir de problemas ambientales (la contaminación del Riachuelo) que generó conflictos por el uso de ese espacio,
- b) la incorporación de una nueva condición arbitraria de acceso a bienes urbanos (estar dentro del camino de sirga), que agudiza el proceso de exclusión social previo y que produce conflictos por el acceso justo al hábitat, y

- c) el despliegue de un poder cuasi - expropiatorio en las riberas del Riachuelo que genera conflictos sobre el modo de la toma de posesión masiva de los inmuebles ribereños por parte del Estado.

A pesar que el orden jurídico define al conflicto como ambiental, la forma en que los actores experimentan el conflicto, a partir de lo que se pone en juego en las riberas del Riachuelo, lo redefine en términos también urbanos. Esto implica un proceso de traducción en los términos planteados por Latour (2010) y Azuela (2014a).

### **3.3.3. Definición del espacio ribereño**

La tercera conclusión es que los estilos de actuación de los *jueces de ejecución (principalmente del primer juez)* y *el camino de sirga como figura jurídica, intermediaron en la definición del espacio ribereño*. El análisis de esta intermediación se concentró en cuatro aspectos.

El primero, se refiere al tratamiento judicial que se le dio a la figura del camino de sirga, lo que permitió anclarla en las riberas del Riachuelo. Con ello se produjo una “actualización local del derecho” (Melé, 2006, 2009, Melé et al. 2013, Azuela et. al. 2015) y una “territorialización del conflicto” (Di Meo, 1998; Melé, 2003). Esta decisión fue del primer juez, en el año 2009.

El segundo es que, ese anclaje y territorialización tuvo impacto en la cualificación y clasificación jurídica del espacio. Esto se observó en la cualificación del espacio ribereño como de uso público independientemente de la titularidad dominial de la franja ribereña. También se detectaron algunas modificaciones en las normas urbanas que, de una manera directa o indirecta, se relacionan con la implementación de la figura en las márgenes del Riachuelo (con mayor incidencia del lado de CABA). A pesar que la figura “zona crítica de protección especial con servidumbre de paso ambiental” declarada judicialmente (para las márgenes del Riachuelo) y avalada por la CSJN, no implicó cambios normativos, si tuvo incidencia indirecta en algunos usos por prohibición (areneras) o restricción (tránsito).

Asimismo, con el anclaje espacial de la figura camino de sirga en el marco del conflicto, se asigna un régimen jurídico específico con derechos y obligaciones precisas para los habitantes de villas y asentamientos precarios. Hay una correlación entre la posición de los mismos en relación a ese espacio, y sus derechos y deberes

Finalmente, inspirada en trabajos de Segura (2007 y 2009) y Silva (2000) se observó que, en el lenguaje utilizado por los actores en relación al camino de sirga, se revela concepciones espaciales, sociales y de mera inscripción jurídica atribuibles a la intermediación de la figura.

Esta incidencia se tradujo en efectos simbólicos (territorialización del conflicto y diversidad de concepciones evidenciadas en el lenguaje) pero también instrumentales (clasificaciones y cualificaciones jurídicas, asignación de régimen específico, y delimitación espacial).

La zona crítica de protección espacial y la servidumbre de paso ambiental, no se anclaron espacialmente (sus límites difusos y abstractos no tomaron contacto con los actores), ni implicaron la aplicación de un régimen de derechos y obligaciones concretas, ni se detectaron en el lenguaje de los actores (más allá de quienes las activaron).

### **3.3.4. *Diseño y ejecución de la política de vivienda.***

La cuarta afirmación es *que los jueces de ejecución y el camino de sirga incidieron en el diseño y ejecución de la política de vivienda en la Cuenca Matanza Riachuelo.*

Para ello, primero focalicé el análisis en el estudio de la política de vivienda en la CMR luego de su judicialización, haciendo énfasis, en aquellos efectos que se consideran relacionados con los modos de actuación de los jueces y con las figuras jurídicas. Siguiendo la propuesta teórica y metodológica de Barreto *et al.* (2015), el estudio se concentró en algunas variables de análisis de política de vivienda relacionadas con: la intervención, el problema y su abordaje, b) los destinatarios y c) las soluciones.

A partir de allí es posible analizar el papel de los jueces y de las figuras jurídicas en este efecto del conflicto.

En cuanto *al papel de los jueces*, ambos presentan dos estilos diferentes, pero también desempeñan sus roles en distintos momentos de evolución de la causa. El juez de Quilmes desempeñó un papel definitorio en la etapa de diseño de la política de vivienda al establecer al camino de sirga como criterio de relocalización y criterio prioritario de intervención por sobre los otros (localización sobre basurales y en villa inflamable). Incluso, debe considerarse cómo la priorización del Juez de Quilmes modificó la priorización establecida por la CSJN en materia de vivienda. Para el máximo tribunal, el único criterio de relocalización era la localización de los asentamientos sobre los basurales, criterio que no fue determinante para el primer juez. La priorización establecida por Armella no fue puesta en discusión por ninguno de los actores y fue incluida en la planificación del Convenio Marco y en su ejecución. El segundo juez, en una etapa ya de ejecución de la política de vivienda, no introdujo modificaciones en los elementos de la misma, que ya estaban diseñados. No obstante, el juez de Morón fue más permeable al enfoque de derechos humanos en los procesos de relocalización, traído a la causa principalmente con la intervención de defensores públicos y también fue más enfático con la política de vivienda de contingencia.

En relación *al papel de las figuras jurídicas en la política de vivienda*, no se advirtió ninguna mención o referencia a las figuras “zona crítica de protección especial” o “servidumbre de paso ambiental”. En cambio, la figura camino de sirga incidió de manera definitiva en el diseño y en la ejecución de la misma, con efectos instrumentales, porque ésta:

- se convirtió en un criterio objetivo de intervención y de relocalización, priorizando la política habitacional hacia los asentados en las márgenes del Riachuelo;
- incidió significativamente en la entrada al Convenio Marco de asentamientos y de jurisdiccionales a los “cupos de familias con necesidades a atender”, dejando por fuera a algunos municipios sin camino de sirga;
- definió el principal sujeto destinatario de la política pública: “el que habita sobre la sirga” porque se asume que está en riesgo; un riesgo definido por una categoría jurídica traída a cuento por un juez de ejecución, un riesgo territorializado por una figura jurídica que contiene una definición espacial;
- estableció una tipología de soluciones habitacionales prioritaria: los complejos habitacionales y las viviendas nuevas como consecuencia de la priorización de la relocalización por sobre la reurbanización; e
- incidió en el diseño de una política habitacional de contingencia: ante la complejidad de la ejecución de las obras de viviendas nuevas y de los procesos de relocalización, el Estado debe diseñar una política de contingencia hasta que se completen las definitivas.

#### **4. La intermediación de los jueces de ejecución y de las figuras jurídicas en la productividad jurídica y territorial del conflicto**

Las respuestas a estas preguntas específicas permiten responder a la pregunta central de esta investigación y concluir que los modos de actuación de los jueces a cargo de la ejecución del objetivo “limpieza de márgenes” en la Causa “Mendoza” (principalmente el primer juez) y la figura jurídica “camino de sirga” incidieron e intermediaron en la productividad jurídica y territorial del conflicto en las riberas del cauce principal del río Matanza Riachuelo, con efectos simbólicos e instrumentales.

Si bien los estudios sobre la productividad jurídica y territorial pueden abarcar otros efectos aquí no estudiados, esta investigación se concentró y analizó esta intermediación en torno a los distintos significados atribuidos a la figura jurídica, a la resignificación del conflicto, a la definición del espacio ribereño y al diseño y ejecución de la política habitacional referida a villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo.

Esta intermediación no es exclusiva pero sí definitoria y se debe a múltiples fenómenos. De los analizados en esta investigación doctoral, dos de ellos permiten entender esta incidencia.

El primer aspecto refiere al *carácter resignificador* del primer juez de ejecución, quien, al activar la figura del camino de sirga para cumplir el mandato de limpieza de márgenes impuesto por la CSJN, le asigna nuevas finalidades no reconocidas en la doctrina jurídica y jurisprudencia y con ello la transforma funcionalmente. El camino de sirga, basado en argumentos ambientales, es utilizado judicialmente para legitimar inusuales procedimientos jurídicos: soportar un proyecto urbano ambiental, restringir el transporte fluvial comercial y terrestre, relocalizar villas y asentamientos precarios. Esta resignificación de la figura está relacionada con el carácter indeterminado y polisémico del derecho.

El segundo elemento tiene que ver con la *dimensión espacial* de dicha figura, en tanto se *ancla* en un concreto tiempo y territorio que toma contacto con los actores a partir de una delimitación precisa para, principalmente, la ejecución de un proyecto de obras. Esta connotación espacial de la figura y su anclaje no se observa con las otras dos figuras jurídicas estudiadas.

Los resultados y conclusiones de la investigación doctoral muestran la conveniencia de seguir prestando atención, desde los estudios urbanos y ambientales, a los conflictos sociales, y especialmente, a lo que estos conflictos producen. Pero también revelan la importancia de un diálogo interdisciplinario para su abordaje, y especialmente la relevancia de la mirada jurídica. El enfoque propuesto no elimina otras posibilidades de análisis. Por el contrario, muestra la diversa manera de ver los fenómenos sociales. ¿Por qué es necesario prestarle atención a las figuras jurídicas y a los modos de actuación de los jueces en los conflictos? Simplemente, porque, pueden intermediar en la productividad del mismo.

## Lista de referencias<sup>245</sup>

### 1. Referencias bibliográficas

- Abbott, A. (1992). 'What Do Cases Do? Some Notes on Activity in Sociological Analysis'. En C. Ragin & H. S. Becker (eds), *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry* (pp. 53-82). Cambridge University Press.
- Abramovich, V & Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trota.
- Abramovich, V & Pautassi L. (2008). El derecho a la salud en los tribunales. Algunos efectos del activismo judicial sobre el sistema de salud en Argentina. *Salud Colectiva*, 4(3), 261-282.
- Abramovich, V & Pautassi, L (eds.). (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales: estudios de caso*. Editores del Puerto.
- Abramovich, V; Añón, M. J.& Courtis, C. (comps). (2003). *Derechos sociales: instrucciones de uso*. Fontanamara.
- Acselrad, H. (Org). (2004a). *Conflitos ambientais no Brasil*. Relume-Dumará.
- \_\_\_\_\_ (2004b). Apresentação: Conflitos Ambientais – a atualidade do objeto. En *Conflitos - Ambientais no Brasil* (pp. 7-35). Relume Dumará.
- \_\_\_\_\_ (2004c). Justiça Ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas. En: H. Acselrad, S. Herculano, & J.A., Pádua (Orgs.). *Justiça Ambiental e Cidadania*. (pp. 23-39) Relume Dumará.
- \_\_\_\_\_ (2010). Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*. vol. 24, nº. 68, 103-119. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142010000100010>
- Acselrad, H., Herculano, S. & Pádua, J. A. (2004). Introdução – A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil – uma introdução. En *Justiça Ambiental e Cidadania* (pp. 09-20). Relume Dumará.
- Alimonda, H. (2011). *La naturaleza colonizada: Ecología política y minería en América Latina*. CLACSO.

---

<sup>245</sup> Se sigue reglas de referenciación de normas APA, séptima edición, 2019.

- Allende, G. (1971). *Derecho de aguas con acotaciones hidrológicas*. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Alonso, A. & Costa, V. (2002). Por uma Sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. En H. Alimonda (comp.), *Ecología Política, naturaleza, sociedad y utopía* (115-135). CLACSO-ASDI-FAPERJ.
- Arango, R. (2005). *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Legis-Uniandes.
- Arcidiácono, P. & Gamallo, G. (2017). Quince años de litigio habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. De la 'otra ventanilla' al 'cierre del grifo. *Papeles de Trabajo*, 11 (19), 209-230. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/76519>
- Atienza, A. & Ruiz Manero, J. (1996). *Las piezas del derecho: Teoría de los enunciados jurídicos*. Ariel.
- Azuela, A, Melé, P. & Ugalde, V. (2015). Conflits de proximité et rapport(s) au(x) droit(s). Proximity conflicts and their relations to right(s). En *Développement durable et territoires*. 6(1). <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.10787>
- Azuela, A. & Cancino, M. A. (coords.) (2014). *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. Procuraduría Ambiental y Del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal- International Research Group on Law and Urban Space.
- Azuela, A. & Cosacov, N. (2013). Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales. En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires. *EURE*, 39 (118), 149-172. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612013000300007>
- Azuela, A. & Meneses-Reyes, R. (2014). Everyday Formation of Urban Space: Law and poverty in Mexico City. En I. Braverman, N. Blomley, N., D. Delaney, & A. Kedar (eds.), *The Expanding Spaces of law. A Timely Legal Geography* (pp. 167-189). Stanford University Press.
- Azuela, A. & Mussetta P. (2009). Algo más que ambiente. Conflictos ambientales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes*, (16), 191-215.
- Azuela, A. (2006) *Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al Derecho ambiental*. Universidad Nacional Autónoma de México–Instituto de Investigaciones Sociales/Fontamara.

- \_\_\_\_\_ (2013). Prólogo. En Merlinsky, *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo* (pp. 17-25). Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2014a). Introducción. En Azuela y Cancino (coords). En Azuela, A. & M. A. Cancino (coords.), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina* (pp. 7-33). Procuraduría Ambiental y Del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal- International Research Group on Law and Urban Space.
- \_\_\_\_\_ (2014b). Conflictos urbano-ambientales en América Latina. *Revista América Latina en Movimiento: La cuestión urbana hoy: Entre el mercado total y el buen vivir*. N.497. <https://www.alainet.org/es/active/75657>
- \_\_\_\_\_ (2016). Introducción. Una especie de neorrealismo jurídico. En *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano* (pp. 9-40). Instituto de Investigaciones Sociales /UNAM.
- Bailly, A. (1984). *Les Concepts de la géographie humaine*. Masson
- Barreda, L. (2012). *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial*. Siglo XXI Editores.
- Barreto, M. A., Alcalá, L., Benítez, M.A., Fernandez, M. E, Giró, M., Pelli, M. B, y Romagnoli, V. (2015). Un encuadre teórico-metodológico para el análisis de la Política Habitacional. En M. A. Barreto & M. Lentini (comps.), *Hacia una política integral del hábitat* (pp. 143-212). Café de las Ciudades, Colección Hábitat.
- Bassols, M. & Melé, P. (2001). *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*. Porrúa.
- Bennett, L. & Layard, A. (2015). Legal Geography: Becoming Spatial Detectives. *Geography Compass*, 9(7), 406-422. <https://doi.org/10.1111/gec3.12209>
- Benson, M. (2014). Rules of Engagement: The Spatiality of Judicial Review. En I. Braverman, N. Blomley, N., D. Delaney, & A. Kedar (eds.). *The Expanding Spaces of law. A Timely Legal Geography* (pp. 215-238). Stanford University Press.
- Bergallo, P. (2005). *Justicia y experimentalismo: la función remedial del poder judicial en el litigio de derecho público en Argentina*. [ponencia]. SELA (Seminario Latinoamericano de Teoría Constitucional y Política), Rio de Janeiro, Brasil. [https://digitalcommons.law.yale.edu/yls\\_sela/45/](https://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/45/)

- \_\_\_\_\_ (2011a). Courts and the Right to Health in Argentina: Achieving Fairness despite Routinization in Individual Coverage Cases?. En A. E. Yamin y S. Gloppen (eds.), *Litigating Health Rights* (pp. 43-75). Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_ (2011b). Courts and Social Change: Lessons from the Struggle to Universalize Access to HIV/AIDS Treatment in Argentina. *Texas Law Review*, 89, 1611-1641.
- \_\_\_\_\_ (2014). La causa “Mendoza”: una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud. En R. Gargarella, R. (comp.), *Por una justicia dialógica. El Poder judicial como promotor de la deliberación democrática* (pp. 245- 292). Siglo XXI Editores.
- Berger, M. (2012). Justicia Ambiental en América Latina. Inteligencia Colectiva y Creatividad de derechos frente a la Desposesión de Derechos. *E-cadernos CES*, 17:12. <https://doi.org/10.4000/eces.1128>
- Berros, V. (2012), Relatos sobre el río: el derecho de la cuenca Matanza-Riachuelo. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 1(1), 111-163. [https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/revista\\_derecho\\_ambiental/edicione](https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/revista_derecho_ambiental/edicione)
- Bielsa, R. (1956). *Derecho Administrativo. Tomo IV*. Depalma.
- Biggeri, Emilio (1969 julio-septiembre). El Puerto de Buenos Aires. Sus antecedentes históricos. Prefectura Nacional Marítima. *Revista de Guardacostas*, 20, pp.95-103.
- Bilchitz, D. (2007). *Poverty and Fundamental Rights: The justification and Enforcement of Social-Economic Rights*. Cambridge University Press.
- Blichner, L. C. & Molander, A. (2008, enero). Mapping juridification. *European Law Journal*, Vol. 14, No. 1, 36-54.
- Blomley, N. (2008). Simplification is complicated: property, nature, and the rivers of law. *Environment and Planning*, A 40(8),1825-1842.
- Bonilha Milano, G. (2016). *Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário. Decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial* [Tesis de Doctorado, Universidade Federal do Paraná]. Repositorio Institucional UFPR. <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/44636>
- Bourdieu, P. & Teubner G. (2000). *La fuerza del derecho*. Siglo del Hombre Editores, Ediciones Uniandes, Instituto Pensar.

- Bourdin, A., Lefeuvre, M. P. & Melé, P. (2006). L'élaboration des règles du jeu urbain. En *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance* (pp. 21-51). Descartes et cie.
- Braverman, I., Blomley, N., Delaney, D. & Kedar A. (2014). Introduction. Expanding the Spaces of Law. En *The Expanding Spaces of law. A Timely Legal Geography* (pp.1-29). Stanford University Press.
- Cafferata, N. A. (2012). Cuenca Matanza Riachuelo. En *Tratado jurisprudencial y doctrinario de derecho ambiental* (pp. 1121-1231). La Ley.
- \_\_\_\_\_ (dir.). (2011). *Summa Ambiental. Doctrina - Legislación – Jurisprudencia*. Abeledo Perrot.
- Calegari de Grosso, L. E. (2007). Aplicaciones históricas y actuales del art. 2639 CCiv. sobre el camino de sirga”. *SJA*.
- Canestraro, M. L. (2017). Sobre la productividad social de un conflicto urbano. Disputas en torno a la apropiación de la Canchita de los Bomberos (Mar del Plata, 2012-2015). En M. Boy & M. Perelman (coord.), *Fronteras en la ciudad. (Re)producción de desigualdades y conflictos urbanos* (pp. 65-94). Teseo Press.
- Carman, M. (2015). Las Grandes Intervenciones Urbanas y la jerarquización de los afectados de la Cuenca Matanza-Riachuelo de Buenos Aires. En E. Zenteno & A. Sehtman (coords.) *Continuidades, rupturas y emergencias. Las desigualdades urbanas en América Latina*. Comité Editorial del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUEC-UNAM).
- Carruthers, D. (2008). Introduction. Popular Environmental and Social Justice in Latin America. En *Environmental Justice in Latin America. Problems, promise and practice* (pp.1-22). MIT Press.
- Centre on Housing Rights and evictions (COHRE). (2003). *Litigating Economics, Social and Cultural Rights: Achievements, Challenges and Strategies*. Malcom Langford.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2008). *La lucha por el derecho. Litigio estratégico y derechos humanos*. Siglo XXI Editores.
- Cocca, N. (2013). La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial, de Leticia Barrera. [Reseña del libro *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial* de L. Barrera]. *Revista de Antropología*, núm. 23, (pp. 205-209). Universidad Nacional de Misiones.

- Coggin, T. & Pieterse, M. (2012). Rights and the city: an exploration of the interaction Between Socio-economic rights and the City. *Urban Forum*, 23:257. <https://doi.org/10.1007/s12132-011-9135-8>
- Comaroff, J. & Roberts, S. (1981). *Rules and Processes. The Cultural Logic of Dispute in an African Context*. The University of Chicago Press.
- Conley, J. M., & O’Barr, W.M. (1990). *Rules Versus Relationships: The Ethnography of Legal Discourse*. Chicago University Press.
- Coomans, F. (ed.). (2006). *Justiciability of Economic Rights*. Intersentia.
- Cosacov, N. (2014). Usos del suelo y judicialización en Buenos Aires. En A. Azuela & M.A. Cancino (coord), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina* (pp. 147-176). Procuraduría Ambiental y Del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal- International Research Group on Law and Urban Space.
- Coser, L.A. (1961). *Las Funciones del Conflicto Social*. Fondo de Cultura Económica.
- Coslovsky, S. (2013). The Resolution of Land-Use Conflicts in Sao Paulo. [Working Paper] Lincoln Institute of Land Policy.
- Courtis, C. (2005). El caso “Verbitsky”: ¿nuevos rumbos en el control judicial de la actividad de los poderes políticos? *Nueva Doctrina Penal*. N° 2, pags. 529-565.
- Cravino, M. C. (2014a) Causas y azares: La ocupación del Parque Indoamericano. En *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos: la ocupación del Parque Indoamericano*. Ediciones Universidad Nacional General Sarmiento.
- \_\_\_\_\_ (2014b). Conflicto Social y Justicia. En A. Azuela & M.A. Cancino (coords.), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina* (pp. 177-221). Procuraduría Ambiental y Del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal- International Research Group on Law and Urban Space.
- \_\_\_\_\_ (coord.) (2017). *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Ediciones Universidad Nacional General Sarmiento. Colección Cuestiones Metropolitanas.
- D’hondt, S. (2009). Good Cops, Bad Cops: Intertextuality, Agency, and Structure in Criminal Trial Discourse. *Research on Language & Social Interaction*, 42 (3), 249–75. <https://doi.org/10.1080/08351810903089183>

- Dear, M. (1992). Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome. *Journal of the American Planning Association*, 58 (3), 288-300. <https://doi.org/10.1080/01944369208975808>
- Delamata, G. (2014). Sectores populares, hábitat y derechos. En A. Azuela & M.A. Cancino (Coord), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina* (pp. 101-146). Procuraduría Ambiental y Del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal- International Research Group on Law and Urban Space.
- Delamata, G., Garavito, C., Morales, D. R., Rossi, J. & Sigal, M. (2016). *Derechos Sociales y Procesos Colectivos: (algunas) variables asociadas al cumplimiento de las sentencias*. Ediciones de la UNLa.
- Di Méo, G. (1998). *Géographie sociale et territoires*. Nathan.
- Dugard, J., (2014). Beyond Blue Moonlight: The Implications of Judicial Avoidance in relation to the Provision of Alternative Housing. *Constitutional Court Review*, 265-279. [http://serisa.org/images/CCR\\_Dugard\\_2014.pdf](http://serisa.org/images/CCR_Dugard_2014.pdf)
- Duhau, E. (2012). Les conflits de proximité au Mexique: entre mobilisation de rue et mobilisation du droit. *Géocarrefour*, Vol.87/1. <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.8606>
- Dworkin, R. (1977). *Taking Rights seriously*. Harvard University Press.
- Epp, C. (1998). *The Rights Revolution: Lawyers, Activists and the Suprem Courts in Comparative Perspective*. Chicago University Press.
- Fairstein, C, Kletzel, G. & Garcia Rey, P. (2010). En busca de un remedio judicial efectivo: Nuevos desafíos para la justiciabilidad de los derechos sociales. En P. Arcidiácono, N. Espejo & C. Rodríguez Garavito (eds.), *Derechos sociales: justicia pública y economía en América Latina* (pp. 27-82). Uniandes-CELS-UDP-Siglo del Hombre.
- Feeley, M. & Rubin, E. (1998). *Judicial Policymaking and the Modern State: How Courts Reformed America' Prisons*. Cambridge University Press.
- Filippini, L. (2007). La ejecución del fallo Verbitsky: Una propuesta metodológica para su evaluación. En L. Pitlevnik (ed.), *Jurisprudencia penal de la Corte Suprema de Justicia de la Nación 3* (pp. 148-175). Hammurabi.
- Frémont, A. (2008). *La région, espace vécu*. Flammarion.
- García Máynes, E. (2002). *Introducción al estudio del Derecho*. Porrúa (53° ed.)

- \_\_\_\_\_ (1985). *Introducción al Estudio del Derecho*. Porrúa (35°ed).
- García Villegas, M. (1993). *La eficacia simbólica del derecho*. Ediciones Uniandes.
- Gargarella, R. (2007). ¿Los partidarios de la democracia deliberativa deben defender la protección judicial de los derechos sociales? En R. Arango (ed.), *Filosofía de la democracia. Fundamentos conceptuales*. (pp. 377-408). Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales.
- Gauri, V. & Brinks, D. (eds). (2008). *Courting Social Justice. Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*. Cambridge University Press.
- Giddens, A. (1993). *Las Consecuencias de la Modernidad*. Alianza.
- Graham, M. I. & Levenzon, F. (2017). Colony Park. Una mirada más allá del conflicto ambiental. En *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 179-216). Ediciones Universidad Nacional General Sarmiento. Colección Cuestiones Metropolitanas.
- Guardiola, J. J. (2017). El camino de sirga. *Revista Anales de Legislación Argentina*, 77 (1), 101-118.
- Gulliver, P. H. (1972). Introduction of Part I. En L. Nader (Ed.), *Law in Culture and Society* (pp.11-23). Aldine.
- Guzmán Jiménez, L. F. (2017). *El activismo judicial y su impacto en la construcción de políticas públicas ambientales. Análisis de caso en el derecho jurisprudencial de la corte constitucional y el Consejo de Estado*. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho.
- Hart, H.L.A. (1992). *El concepto de derecho*. Abeledo-Perrot.
- Highton, E. (1994). ¿La resurrección del camino de sirga? *La ley Buenos Aires*, 1(1), 136.
- Hirsch, S. (1998). *Pronouncing and Persevering: Gender and the Discourses of Disputing in an African Islamic Court*. University of Chicago Press.
- Holmes, O. W. (1897). The Path of the Law. *10 Harvard Law Review*, 457.  
<http://moglen.law.columbia.edu/LCS/palaw.pdf>
- Janelle, D.G. & Millward, H.A. (1976). Locational conflict patterns and urban ecological structure. *Tijdschrift voor Econ. Soc. Geografie*, 67 (2), 102–113.

- Janin, P. (1996). *L'espace en droit public interne*. [Tesis de doctorado, Université Lyon III]
- Juárez, G. I. (2018). Cómo hacer etnografía en Burocracias judiciales urbanas. Breviario para “exotizar” lo jurídico. En A. Vázquez Estrada & A. Terven Salinas (coord.), *Tácticas y Estrategias para el registro y análisis de la diversidad cultural. Apoyo didáctico para la investigación empírica*. Universidad Autónoma de Querétaro.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Reformas, procesos y trayectorias. Análisis antropológico del proceso judicial para adolescentes dentro del modelo acusatorio en el estado de Querétaro*. [Tesis de Doctorado. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología] Repositorio institucional de CIESAS. <http://repositorio.ciesas.edu.mx/handle/123456789/400?show=full>
- Kennedy, D. (1997). *A Critique of Adjudication (fin de siècle)*. Harvard University Press.
- Klarman, M. (2007). *Board of Educational and the Civil Rights Movement*. Oxford University Press.
- Konzen, L. & Cafrune, M. (2016). A judicialização dos conflitos urbano-ambientais na América Latina. A judicialização dos conflitos urbano-ambientais na América Latina. *Revista Direito & Práxis*, 7 (14), 376-396.
- Konzen, L. (2014). Conflictos Urbanos y activismo judicial en Brasil. En A. Azuela & M.A. Cancino (Coord), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina* (pp. 223-246). Procuraduría Ambiental y Del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal- International Research Group on Law and Urban Space.
- Langford, M. (ed.) (2008). *Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law*. Cambridge University Press.
- Laquis, M.A (1984). *Derechos Reales*. Tomo 4. Depalma.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. El colegio de México.
- Lascoumes, P., (1990). Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques. *L'année sociologique*, Presses Universitaires de France, 40, 43-71. <http://www.jstor.org/stable/27890056>
- Latour, B. (1988). Drawing Things Together. En M. Lynch & S. Woolgar (eds.), *Representation in Scientific Practice*, (pp. 19-68). MIT Press.
- \_\_\_\_\_ (2010). *The Making of Law: An Ethnography of the Conseil d'Etat*. La Découverte/Poche.

- Layard, A. (2015). Freedom of expression and spatial (imagination of) justice. En D. Kochenov, G. De Burca & A. Williams (eds.), *Europe's justice deficit?* (pp. 417-434). Hart Publishing.
- Lefebvre, H. (1970). *La Révolution Urbaine*. Gallimard.
- \_\_\_\_\_ (1991). *The Production of Space*. Blackwell.
- Leff, E. (ed.) (2001). *Justicia Ambiental: Construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales, culturales colectivos en América Latina*. PNUMA.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (2004). *Racionalidad Ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. Siglo XXI.
- Legón, F. (1952). *Tratado de derechos reales en el Código y en la reforma. Tomo VII*. Valerio Abeledo.
- Leite Lopes, J. S. (2006). Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. *Horizontes Antropológicos*, 12 (25), 31-64.
- Leiter, B. (2015) Realismo jurídico norteamericano. En J. L. Fabra Zamora & A. Núñez Vaquero, A. (coords.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, Vol. 1 (pp. 241-276) Universidad Nacional de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Levi, R. & Valverde, M. (2008). Studying Law by Association: Bruno Latour Goes to the Conseil d'Etat. *Law & Social Inquiry*, Vol. 33 (3), 805-825. DOI:[10.1111/j.1747-4469.2008.00122.x](https://doi.org/10.1111/j.1747-4469.2008.00122.x)
- Levinson, D. (1999). Rights Essentialism and Remedial Equilibration. *Columbia Law Review*, 99 (4), 857-940.
- Lewandowski, A. (2014). *O Direito em Última Instância: Uma Etnografia do Supremo Tribunal Federal*. [Tesis de Doctorado en Antropología, Universidade de Brasília]. Repositorio Institucional de UNB. [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18359/1/2014\\_AndressaLewandowski.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18359/1/2014_AndressaLewandowski.pdf)
- Licitra, J. (2011). *Los otros. Una historia del conurbano bonaerense*. Debate.
- Llewellyn, K. & Hoebel, E. A. (1941). *The Cheyenne Way. Conflict and Case Law in Primitive Jurisprudence*. University of Oklahoma Press.

- Lois Estévez, J. (1956). Sobre el concepto de Naturaleza jurídica. *Anuario de Filosofía del Derecho*. Ministerio de Justicia y la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado del Gobierno de España, 159-182.
- Lowenkron, L. & Ferreira, L. (2014). Anthropological perspectives on documents. Ethnographic dialogues on the trail of police papers. *Vibrant Virtual Brazilian Anthropology*, 11(2), 76-112. <https://doi.org/10.1590/S1809-43412014000200003>
- Maldonado, M. L. (2010a). *Reforma Urbana Argentina: reflexiones y recomendaciones a partir del derecho brasileño y colombiano* [Trabajo Final Integrador de Especialización en Derecho Inmobiliario, Urbanístico y de la Construcción]. Universidad Nacional de Rosario de Argentina.
- \_\_\_\_\_ (2010b). Hacia una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial: reflexiones a partir de tres propuestas normativas, publicación en Revista Digital Café de las Ciudades. Café de las Ciudades, 9, N° 96, octubre. [http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes\\_96\\_1.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_96_1.htm)
- \_\_\_\_\_ (2013). Fundamentos del Derecho Urbanístico en Argentina, Brasil y Colombia. En D. A. Erba (ed.), *Definición de Políticas de Suelo Urbano (recurso electrónico) Teoría y práctica* (pp. 95-104). Lincoln Institute of Land Policy.
- \_\_\_\_\_ (2016). El camino de sirga en acción en la Cuenca Matanza Riachuelo: Efectos reales de las decisiones judiciales sobre la propiedad y el territorio. En A. Azuela, (coord.), *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano* (pp. 207-259). Instituto de Investigaciones Sociales /UNAM.
- \_\_\_\_\_ (2018). Jueces, propiedad y ordenamiento territorial. Efectos del activismo judicial con relación al camino de sirga en la Cuenca Matanza Riachuelo (Argentina). En C. Arango Duque & M. P. García Pachón (eds), *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, Tomo XVIII (pp. 480-511). Universidad Externado de Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2019). Protocolo de Abordaje de procesos de relocalización y reurbanización en villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo (Argentina): algunos apuntes desde la productividad jurídica de los conflictos. En E. Cordero & L. Parejo Alfonso (dir.), *Estudios sobre la Regularización Urbana y Registral en Iberoamérica* (pp. 108-135). Tirant Lo Blanch.
- Mariani de Vidal, M. (2004). *Derechos reales*. Tomo I. Zavalia.
- Marienhoff, M. (1971). *Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas*. Academia Nacional de Derecho y Cs. Ss. de Buenos Aires.

- \_\_\_\_\_ (1998). *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo VI*. Abeledo Perrot.
- Martin, L & Pinto, M. (2011). Entre el equilibrio constitucional de poderes y la protección eficaz del ambiente: declaración jurisdiccional de una zona crítica de protección y una servidumbre de paso ambiental en la causa Mendoza. *Revista de Derecho Ambiental* 27, 132-146.
- Martinez-Alier, J., (1995, abril). The environment as a luxury good or "too poor to be green"?, *Ecological Economics*, 13 (1), 1-10. [https://doi.org/10.1016/0921-8009\(94\)00062-Z](https://doi.org/10.1016/0921-8009(94)00062-Z)
- \_\_\_\_\_ (2002). *The environmentalism of the poor. A study of ecological conflicts and valuation*. Edward Elgar.
- \_\_\_\_\_ (2008). Conflictos Ecológicos y Justicia ambiental. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 103:11-27
- \_\_\_\_\_ (2009). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Editorial Icaria.
- McCann, M. (1994). *Rights at Word: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. University Press.
- Melé, P. (2003). Introduction: conflits, territoires et action publique. En P. Melé, C. Larrue, & M. Rosemberg (coord.), *Conflits et territoires* (pp.13-32). Presses universitaires Francois-Rabelais.
- \_\_\_\_\_ (2006). Lutter contre les bruits de la ville, mobilisation du droit et production d'ordres locaux. En A. Bourdin, M. P. Lefeuvre & P. Melé (dir.), *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance* (pp. 207-242). Descartes et cie.
- \_\_\_\_\_ (2008). Conflits et controverses: de nouvelles scènes de production territoriale? En I. Garat, R. Séchet & D. Zeneidi (comps.), *Espaces en (trans) action* (pp. 239-250), Presses Universitaires de Rennes.
- \_\_\_\_\_ (2009). Pour une géographie du droit en action. *Géographie et cultures*, L'Harmattan, 25-43. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00581797>
- \_\_\_\_\_ (2013), Introduction. En *Conflits de proximité et dynamiques urbaines* (pp.21-50), Presses Universitaires de Rennes.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Transacciones territoriales, Patrimonio, medio ambiente y acción pública en México*. UAM Iztapalapa, CEMCA, Juan Pablo Editor.

- \_\_\_\_\_ (2016). Incertidumbres y regulaciones urbanas. En A. Azuela (coord), *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano* (pp. 43-82). Instituto de Investigaciones Sociales /Universidad Nacional de México.
- \_\_\_\_\_ (2019). ¿Que producen los conflictos urbanos? En F. Carrion & J. Erazo, *El derecho a la ciudad en América Latina, Visiones desde la política* (pp. 127-156). CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rm0z.10>
- Melé, P., Azuela, A., Germain, A., Bertheleu, H., Cirelli, C., Clouthier, G., Duhau, E., Giglia, A., Rocher, L. & Serrano, J. (2013). Analizer la productive des conflits de proximité. Groupe de Recherche Confurb. En Melé, P. (dir.), *Conflits de proximité et dynamiques urbaines* (pp. 389-428), Presses Universitaires de Rennes.
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- Meneses-Reyes, R. (2014) Los Litigios por la calle: el ambulante en la ciudad de México y la justicia federal. *Estudios Sociológicos*, 32 (94),73-102. <https://www.jstor.org/stable/24725763>
- Merlinsky, G. (2006). Vulnerabilidad social y riesgo ambiental: ¿un plano invisible para las políticas públicas? *Revista Mundo Urbano* (28), 1-21. <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2006/26-numero-28/189-1-vulnerabilidad-social-y-riesgo-ambiental-un-plano-invisible-para-las-politicas-publicas>
- \_\_\_\_\_ (2009). *Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina. Dos estudios de caso en torno al conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay y al conflicto por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo*. [Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Sociales – UBA, Escuela Doctoral en Ciencias Sociales, especialidad geografía. Universidad Paris VIII].
- \_\_\_\_\_ (comp.) (2013a) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. CICCUS.
- \_\_\_\_\_ (2013b). Introducción: la cuestión ambiental en la agenda pública. En *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 19-60) CICCUS.
- \_\_\_\_\_ (2013c). La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales. En *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 61-90). CICCUS.

- \_\_\_\_\_ (2013d). *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2014). Conflictos ambientales y casos estructurales. En A. Azuela & M.A. Cancino (Coord), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina* (pp. 61-100). Procuraduría Ambiental y Del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal- International Research Group on Law and Urban Space.
- \_\_\_\_\_ (2015, agosto). Los conflictos ambientales y el debate público sobre el desarrollo en Argentina. *Revista Ciencia e investigación*. Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias. 65 (3) 5-17. <http://aargentinapciencias.org/wp-content/uploads/2018/01/RevistasCeI/tomo65-3/1>
- \_\_\_\_\_ (comp.) (2016a). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II*. CICCUS.
- \_\_\_\_\_ (2016b). Mists of the Riachuelo: River Basins and Climate Change in Buenos Aires. *Latin America Perspectives*, 43 (4), 43-55. <https://doi.org/10.1177/0094582X15623764>
- Merlinsky, G., Toledo López, V., Schmidt, M., Fernández Bouzo, S., Tobías, M., Langbehn, L., Pereira, P. & Capalbo, T. (2018). *Defender lo común: qué podemos aprender de los conflictos ambientales*. Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA.
- Merry, S. E. (1990). *Getting Justice and Getting Even: Legal Consciousness Among Working Class Americans*. University of Chicago Press.
- Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires. (2014, diciembre). La causa “Mendoza”. La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas. *Revista Institucional de la Defensa Pública de CABA*. N° 6. <https://www.mpdefensa.gob.ar/publicaciones/revista-institucional-n6>
- Minow, M. (1986). Law Turning Outward. *Telos*, 73, 79-100. <http://journal.telospres.com/content/1987/73/79>
- Molina Ochoa, A. (2015). Estudios críticos del Derecho. en Fabra Zamora, J. L. & Núñez Vaquero, A. (coords.). *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, Vol. 1 (pp.435-458). Universidad Nacional de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Moore, S. F. (1978). *Law as Process. An Antropological Approach*. Routledge & Kegan Paul.

- Morales de Setién Ravina, C. (2000). La racionalidad jurídica en crisis: Pierre Bourdieu y Gunther Teubner. En P. Bourdieu, P. & G. Teubner, *La fuerza del derecho* (pp. 13-80). Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Instituto Pensar.
- Moya, C. (1982). *Teoría sociológica. Una introducción crítica*. Taurus.
- Nader, L. & Todd, H. F. (eds.) (1978). *The Disputing Process: Law in Ten Societies*. Columbia University Press.
- Nader, L. (ed.). (1972). *Law in Culture and Society*. Aldine.
- Napoli, A. (2016, marzo). El camino de sirga: buscando un cambio de paradigma. *La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental*.
- Orellana, R. (1999). Aproximaciones a un marco teórico para la comprensión de conflictos socio-ambientales. En Ortíz, Pablo (ed.), *Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina* (pp. 89-108). ABYA-YALA.
- Ossorio, M. (s/f). Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Edición electrónica. Datascan, S.A
- Pieterse, M. (2006). Resuscitating Socio-Economic Rights: Constitutional Entitlements to Health Care Services. *South African Journal on Human Rights*. 22 (3), 473-502. <https://doi.org/10.1080/19962126.2006.11864898>
- \_\_\_\_\_ (2014). *Can Rights cure? The impact of human rights litigation on South Africa's health system*. Pretoria University Law Press.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Rights-based Litigation, Urban Governance and Social Justice in South Africa: The Right to Joburg*. Routledge.
- Pizzolatto Konzen, L. (2013). *Norms and Space. Understanding Public Space Regulation in the Tourist City*. [Tesis de Doctorado. International Program In Law and Society. – Università Degli Studi Di Milano – Lund University]. Repositorio de LU: <https://lup.lub.lu.se/search/ws/files/5224813/3562569.pdf>
- Posner, R. (1989). *Economic Analysis of Law*. Little, Brown and Company.
- Pospisil, L. (1965). *The Kapauku Papuans of West New Guinea*. Holt, Rinehart and Winston.
- \_\_\_\_\_ (1974). *Anthropology of Law: a Comparative Theory*. HRAF Press.

- Puga, M. (2008). "La realización de derechos en casos estructurales. Las causas Verbitsky y Mendoza". Informe Beca-Estimulo para docentes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo. [https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/Beca\\_estimulo.pdf](https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/Beca_estimulo.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2012). *Litigio y cambio social en Argentina y Colombia*. CLACSO.
- Raffestin, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir*. Librairies techniques (LITEC).
- Ragin, C. & Becker, H. (1992). *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Cambridge University Press.
- Renfrew, D. (2011). Uruguay: el plomo y la justicia ambiental. *Ecología Política. Cuadernos de debate internacional*, 41, 83-89. <https://www.ecologiapolitica.info/?p=4260>
- Renner, K. (1949). *The Institutions of Private Law and their Social Function*. Routledge & Kegan Paul.
- Richland, J. (2008). *Arguing with Tradition: The Language of Law in Hopi Tribal Court*. University of Chicago Press.
- Riles, A. (2006). Introduction: In Response. En A. Riles (ed.), *Documents: artifacts of modern knowledge* (pp. 1-37). University of Michigan Press.
- Rocca, E. E. (2005). *El Puerto de Buenos Aires en la Historia II*. Junta de Estudios Históricos del Puerto Nuestra Señora de Santa María del Buen Ayre y Barrio Puerto Madero. Extractos disponibles en: <http://www.histarmar.com.ar/InfHistorica-3/LaSirgaenLaBoca.htm>
- Rodríguez Garavito, C. & Rodríguez Franco, D. (2010). *Cortes y Cambio Social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Dejusticia.
- Rodríguez Garavito, C. (2009). Más allá del desplazamiento o cómo superar un estado de cosas inconstitucional. En *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento en Colombia* (pp. 434-493). Uniandes.
- \_\_\_\_\_ (2011a), *Legalismo mágico: la Corte Constitucional y la transformación de un país inconstitucional*. Uniandes.
- \_\_\_\_\_ (2011b). Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism in Socioeconomic Rights in Latin America. *Texas Law Review*, 89(7), 1669-1698.

- \_\_\_\_\_ (2014). Activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. En R. Gargarella (comp.) *Por una justicia dialógica. El poder Judicial como promotor de una deliberación democrática* (pp. 211-244). Siglo XXI.
- Rodríguez, C. (1999), Una crítica contra los dogmas de la coherencia del derecho y la neutralidad de los jueces. Los estudios críticos del derecho y la teoría de la decisión judicial. En D. Kennedy, *Libertad y restricción en la decisión judicial. El debate con la teoría crítica del derecho (CLS)* (pp.17-88). Siglo del Hombre Editores.
- Rosenberg, G. (1991). *The Hollow Hope. Can Courts Bring About Social Change?* The University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_ (2008). *The Hollow Hope. Can Courts Bring About Social Change?* The University of Chicago Press.
- Rousseaux, A. R. (1998, marzo). La autoridad marítima en el Riachuelo. *Revista Guardacosta*, 93, 90-96.
- Sabatella, L. (2018). El anacronismo del río. En A. Cuesta Ferrarazo & S. Babich (coords.). *Agua Arriba. Navegaciones de Artistas en el Riachuelo 2017/2018* (pp. 67-70). Editorial de la Universidad de La Plata.
- Sabatini, F. (1994). Espiral histórica de los conflictos ambientales: el caso de Chile. *Ambiente y Desarrollo*, 10 (4), 15-22.
- \_\_\_\_\_ (1997). Conflictos ambientales y desarrollo sostenible de las regiones urbanas. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 23(68). <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1157>
- Sabel, C. F. & Simon, W. H. (2004). Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds. *Harvard Law Review*, 117 (4), 1015-1101. <https://doi.org/10.2307/4093364>
- Saffon, M.P. & García-Villegas, M. (2011). Derechos sociales y activismo judicial. La dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales en Colombia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 13 (1), 75-105. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1511>
- Salamanca Villamizar, C. & Astudillo Pizarro, F. (2016). Justicia(s) espacial(es) y tensiones socio-ambientales. Desafíos y posibilidades para la etnografía de un problema transdisciplinario. *Etnografías Contemporáneas*, 2(3), 24-54. <http://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/etnocontemp/article/view/168>

- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., Baptista Lucio, M. P (2017). *Metodología de la Investigación*. McGraw Hill Education.
- Sanmiguel, D. (2015). *Diseño y Modelización de Programas para la Vivienda de Interés Social, Complejidades y Consecuencias en su aplicación – el caso Matanza Riachuelo*” [Tesis de Doctorado. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires]
- Sarno, J. (2016, marzo). La doble función del camino de sirga a la luz de su modificación en el nuevo Código Civil y Comercial. La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental.
- Sautu et al (2005). *Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO.
- Sautu, R. (2009). La construcción del marco teórico en la investigación cualitativa. En A. Merlino (coord.). *Investigación cualitativa en Ciencias Sociales*. Cengage Learning Argentina.
- Scheffer, T. (2010). *Adversarial Case-Making: An Ethnography of English Crown Court Procedures*. Brill.
- Segovia, L (1933). *El Código Civil con su explicación y crítica bajo la forma de notas*. La Facultad.
- Segura, R. (2007). *Los pliegues de la experiencia urbana. Operaciones de separación y operaciones de conjunción* [Ponencia]. VII Reunión Antropológica del Mercosur, Universidad Federal de Río Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- \_\_\_\_\_ (2009). “Si vas a venir a la villa, loco, entrá de otra forma”. Distancias sociales, límites espaciales y efectos de lugar en un barrio segregado del gran Buenos Aires. En A. Grimson, C. Ferraudi Curto, & R. Segura (comp.), *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires* (pp. 41-62). Prometeo.
- Sepúlveda, C. & G. Geisse (1995). La construcción social de la demanda ambiental entre los habitantes de Compu: el caso de Golden Spring. *Ambiente y Desarrollo*, 11 (1), 59-66.
- SERI (Socio-economic rights Institute of South Africa) (2013). Evictions and Alternative Accomodation in South Africa: An Analysis of Jurisprudence and Implications for Local Government [Reporte 2013/11]. [http://www.seri-sa.org/images/Evictions\\_Jurisprudence\\_Nov13.pdf](http://www.seri-sa.org/images/Evictions_Jurisprudence_Nov13.pdf)

- Sibileau, A. & Devia, L. (2015). La servidumbre. En Devia, L. (dir). *Avances del Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación en los Aspectos Ambientales* (pp. 215-226). ElDial.
- Sierra, M. & Chenaut, V. (2002). Los debates recientes y actuales en la antropología jurídica: las corrientes anglosajonas. En Krotz, E. (ed.). *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho* (pp. 103-170). Anthropos - Universidad Autónoma Metropolitana plantel Iztapalapa.
- Silva, A. (1992). *Imaginario urbanos*. Tercer Mundo Editores.
- Silvestri, G. (2003). *El color del río. Historia cultural del paisaje del Riachuelo*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes/Prometeo.
- Simmel, G. (1939). *Estudios sobre las formas de socialización*. Espasa Calpe.
- Spadoni, E. (2013). El Rol de la Defensoría del Pueblo en los conflictos ambientales: el Caso de la Cuenca Matanza Riachuelo. *Ambiente & Sociedad*, 16(2), 47-62. <https://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2013000200004>
- Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata.
- Stamm, C. & Aliste, E. (2014). El aporte de un enfoque territorial al estudio de los conflictos socio-ambientales. *Revista Faro*, \_\_\_\_\_ 2 \_\_\_\_\_ (20), 66-78. <http://www.revistafaro.cl/index.php/Faro/article/view/348/257>
- Svampa, M. & Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz.
- Svampa, M. (2013). Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244. <https://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>
- \_\_\_\_\_ (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. CALAS.
- Tavolari, B. (2018) Juridification. *e Journal for contemporary philosophy*, (2) 95-97.
- Thea, F.G. (comp.) (2017). *Análisis Jurisprudencial de la Corte Suprema: parte general*. Edunpaz.
- Tushnet, M. (2008) *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton University Press.

- Ugalde, V. (2014). Conflicto Urbano y justicia administrativa en Francia. En A. Azuela & M.A. Cancino (Coord), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina* (pp. 271-292). Procuraduría Ambiental y Del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal- International Research Group on Law and Urban Space.
- Valledares, L. & Prates Cuelho, M. (1995). La investigación urbana en América Latina. Tendencias actuales y recomendaciones. *Gestión de las transformaciones sociales MOST, Documentos de debates*, N° 4. UNESCO. <http://digital-library.unesco.org/shs/most/gsd/cgi-bin/library?e=q-000-00---0most--00-0-0--0prompt-10---4---dtx--0-11--1-en-50---20-about-Documentos+de+Debate+No.+4--000341-001-1-0utfZz-8-00&a=d&c=most&cl=search&d=HASHa35a270236f3ece0393a7d>
- Vallejo, M. C. (2010). Biophysical structure of the Ecuadorian economy, foreign trade, and policy implications. *Ecological Economics*. 70 (2), 159-169. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2010.03.006>
- Valverde, M. (2014). “Time Thickens, Takes on Flesh”: Spatiotemporal Dynamics in Law. En I. Braverman, N. Blomley, N., D. Delaney, & A. Kedar (eds.). *The Expanding Spaces of law. A Timely Legal Geography* (pp. 53-76). Stanford University Press.
- Van Velsen, J. (1967). The Extended-Case Method and Situational Analysis”. En A. L. Epstein (ed.), *The Craft of Social Anthropology* (pp. 129-149). Tavistock Publications.
- Vértiz, F. (2019). Judicialización de los conflictos urbanos. *Derecho Y Ciencias Sociales*, (20), 48-71. <https://doi.org/10.24215/18522971e048>
- Villegas del Castillo, Catalina (2014). Señores jueces, tienen la palabra. En A. Azuela & M.A. Cancino (Coord), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina* (pp. 247-270). Procuraduría Ambiental y Del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal- International Research Group on Law and Urban Space.
- Villegas Basavilbaso, B. (1956). *Derecho Administrativo*, T.6. TEA.
- Von der Dunk, A., Grêt-Regamey, A., Dalang, T., Hersperger, A. (2011). Defining a typology of peri-urban land-use conflicts – A case study from. *Landscape and Urban Planning*, 101 (2), 149-156. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2011.02.007>

## 2. Páginas web consultadas

ACIJ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia <https://acij.org.ar/>

ACUMAR [www.acumar.www](http://www.acumar.www)

Archivo General de la Nación <https://www.argentina.gob.ar/interior/archivo-general-de-la-nacion>

Boletín Oficial de la República Argentina <https://www.boletinoficial.gob.ar/>

Buenos Aires Ciudad <https://www.buenosaires.gob.ar/>

CELS-Centro de Estudios Legales y Sociales <https://www.cels.org.ar/>

CIJ - Centro de Información Judicial <https://www.cij.gov.ar/>

Congreso de la Nación Argentina <https://www.congreso.gob.ar/>

Corte Suprema de Justicia de la Nación <https://www.csjn.gov.ar/> <http://old.csjn.gov.ar/>

Defensor del Pueblo de la Nación <http://www.dpn.gob.ar/>

Fundación Ambiente y Recursos Naturales <https://farn.org.ar/>

Fundación Histamar sobre Historia y Arqueología Marítima [www.histamar.com.ar/](http://www.histamar.com.ar/)

Gobierno de la Nación Argentina <https://www.argentina.gob.ar/>

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires <https://www.gba.gob.ar/>

Infoleg - Información Legislativa y Documental <http://www.infoleg.gob.ar/>

Ministerio Público de la Defensa de CABA <https://www.mpdefensa.gob.ar/>

Ministerio Público de la Defensa de Nación <https://www.mpd.gov.ar/>

Poder Judicial de la Nación <https://www.pjn.gov.ar/>

### **3. Referencias periodísticas**

Diario Clarín. (9 de enero de 2012). La causa del Riachuelo. Por orden de un juez, reubicaron unos 10 mil puestos en La Salada. [https://www.clarin.com/ciudades/la\\_salada-puestos-desalajo-riachuelo\\_0\\_ry4w9q\\_hwmx.html](https://www.clarin.com/ciudades/la_salada-puestos-desalajo-riachuelo_0_ry4w9q_hwmx.html)

Diario Página 12. (10 de enero de 2012), Trasladaron a ocho mil puesteros de la Ribera Sud del Riachuelo. A 500 metros de La Salada. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-185093-2012-01-10.html>

Diario La Voz. (9 de enero de 2012). Desalojan unos 10 mil puestos en La Salada. Gendarmería desarma los stands en esa feria de Buenos Aires. Es por el saneamiento del Riachuelo.

Denuncia de puesteros. <https://www.lavoz.com.ar/noticias/negocios/desalojan-unos-10-mil-puestos-salada>

Infonews. (12 de septiembre de 2015). Código Civil: la polémica por el acceso a la costa de los ríos. <https://www.infonews.com/nuevo-codigo-civil/codigo-civil-la-polemica-el-acceso-la-costa-los-rios-n204515>

Diario de Río Negro. (16 de agosto de 2015). El camino de sirga: “El debate es Falso.” <https://www.rionegro.com.ar/1Ev1J2n/>

#### **4. Información documental**

##### **4.1. Principales expedientes consultados de la Causa Mendoza y algunas resoluciones referenciadas en dichos expedientes.**

Expediente principal “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo”. Algunas resoluciones de la CSJN: 20-6-2006, 24-8-2006, 30-8-2006, 8-7-2008, 10-11-2009, 10-08-2010, 6-11-2012, 19-12-2012, 27-12-2012.

Expediente N° 01/09, caratulado: “MENDOZA, Beatriz Silvia y ota. c/ ESTADO NACIONAL y ota. s/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ota. c/Estado Nacional y ota. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)” tramitado ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes. Algunas resoluciones judiciales de fechas: 31-08-2010, 13-12-2010.

Expediente N° 21/09, caratulado “ACUMAR s/ ORDENAMIENTO TERRITORIAL” de los autos principales N° 01/09, caratulado: “MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c/ ESTADO NACIONAL y otros s/EJECUCIÓN DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)” tramitado ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes. Algunas resoluciones judiciales: fechas 28-12-2010, 9-9-2011, 6-10-2011, 9-5-2012 y otras.

Expediente N° 17/09 caratulado “ACUMAR/LIMPIEZA DE MÁRGENES DEL RÍO” de los autos principales N° 01/09, caratulado: “MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c/ESTADO NACIONAL y otros s/EJECUCIÓN DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo) tramitado antes el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes- Algunas resoluciones judiciales de fechas: 7-7-2009, 3-9-2009, 22-9-2009, 8-9-2010, 6-1-2011, 10-1-11, 16-2-2011, 28-3-2011, 27-4-2011, 31-10-2011, 28-11-2011, 29-12-2011, 9-4-2012, 13-7-2012.

Expediente N° 25/09, caratulado “ACUMAR s/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS”, de los autos principales nro. 01/09, caratulado “MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c/ ESTADO NACIONAL y otros s/ EJECUCION DE SENTENCIA, (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo) tramitado ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes. Algunas resoluciones judiciales de fecha: 1-02-2011, 22-02-2011, 26-04-2011, 16-05-11, 14-07-2011, 31-10-2011.

Expediente FSM 52000017/2013 caratulado “ACUMAR s/ ORDENAMIENTO TERRITORIAL” tramitado ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2. Algunas resoluciones judiciales de fecha: 23-09-2013 y 9-10-2019.

Expediente FSM 52000258/2013 caratulado “ACUMAR c/ LIMPIEZA DE MÁRGENES s/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-VARIOS” tramitado ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2. Algunas resoluciones judiciales 22-04-2013, 23-04-2013, 26-04-2013, 06-12-2013 en incidentes de actuación.

Incidente N° 1 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: DESALOJO OCUPANTES PREDIO CALLE GRA. LAVALLE N° 31, AVELLANEDA (EX LEGAJO 24/17) s/INCIDENTE

Incidente N° 2 - ACTOR: DESALOJO OCUPANTES PREDIO CALLE GRA. LAVALLE N° 31, AVELLANEDA (EX LEGAJO 24/17) DEMANDADO: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES s/INCIDENTE

Incidente N° 3 - DEMANDADO: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES s/INCIDENTE

Incidente N° 4 - DEMANDADO: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES s/INCIDENTE

Incidente N° 5 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES s/INCIDENTE

Incidente N° 6 - ACTOR: CABA- AVENIDA PEDRO DE MEDONZA DEMANDADO: ACUMAR s/INCIDENTE

Cuaderno de Prueba CUADERNO N° 7 - ACTOR: CERTIFICACION DE AVANCES s/CUADERNO

Incidente N° 8 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: CABA- AVENIDA PEDRO DE MEDONZA s/INCIDENTE

Incidente N° 9 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: LEGAJO DE ACTUACIONES NRO. 1/17 - LADRILLERA LELO s/INCIDENTE

Incidente N° 10 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: INCIDENTE LANUS s/INCIDENTE

Incidente N° 11 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: JORGE OMAR RAMIREZ - CALLE JUAN G. DEL RÍO- ESTEBAN ECHEVERRÍA. EX LEGAJO 3/17 s/INCIDENTE

Incidente N° 13 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: LIBERACIÓN DEL PREDIO UBICADO EN LA CALLE C. PELEGRINI S/N E/RIVERO Y E. FERNANDEZ, PDO. DE AVELLANEDA, PROPIEDAD DE TRANSPORTES 1° DE SEPTIEMBRE S.A. (EX LEGAJO 29/17) s/INCIDENTE

Incidente N° 14 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: DESALOJO DE OCUPANTES DEL INMUEBLE SITO EN LA CALLE PEDRIEL NRO. 1997/77 CON ENTRADA ALTERNATIVA POR CALLE PEDRO DE LUJAN NRO. 2706 CABA s/INCIDENTE

Incidente N° 15 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES s/INCIDENTE

Incidente N° 16 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: SUPERMERCADOS MAYORISTAS MAKRO S.A. - EX LEGAJO DE ACTUACIONES 16/17 s/INCIDENTE

Incidente N° 17 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: OCUPANTE EN INMUEBLE SITO EN CALLE CARLOS PELLEGRINI Y AV. MITRE, CIRC. I, SEC. N, MANZANA 89, PARCELA 15 DE AVELLANEDA (EX LEGAJO 14/17) s/INCIDENTE

Incidente N° 18 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: LIBERACIÓN DEL PREDIO SITO EN LA CALLE ORMA ENTRE LUNA Y AGUSTIN MAGALDI DE CABA (EX LEGAJO 34) s/INCIDENTE

Incidente N° 19 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: LEGAJO DE ACTUACIONES NRO. 31/17 - LIBERACIÓN DEL PREDIO EN CALLE AV. PAVÓN NRO. 290 DE LA LOCALIDAD DE AVELLANEDA (INC S.A.) s/INCIDENTE

Incidente N° 20 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: LEGAJO DE ACTUACIONES NRO. 33/17 - LIBERACIÓN DEL PREDIO SITO EN CALLE TTE. CCNEL. GARCÍA NRO. 629, AVELLANEDA (YPF S.A.) s/INCIDENTE

Incidente N° 21 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: EX INCIDENTE NRO. 17/17 - SARGIOTTI, KEILA NAIARA Y OTROS S/ BENEFICIO DE LITIGAR SIN GASTOS s/INCIDENTE

Incidente N° 22 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: LEGAJO DE ACTUACIONES NRO. 15/17 - PREDIO SITO EN CALLE SAN ANTONIO 1279 C.A.B.A. s/INCIDENTE

Incidente N° 23 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: EX INCIDENTE NRO. 16/17 - YPF S.A. S/ INCIDENTE DE APELACIÓN s/INCIDENTE

Incidente N° 24 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: LEGAJO DE ACTUACIONES NRO. 12/17 - PREDIO SITO EN CALLE RÍO CUARTO 4602/84 Y RÍO CUARTO 4704 s/INCIDENTE

Incidente N° 25 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES s/INCIDENTE

Incidente N° 26 - ACTOR: PONS ALEJANDRO S/INC. REC. EXTRAORDINARIO DEMANDADO: INCIDENTE LANUS s/INC APELACION

Incidente N° 27 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES s/INCIDENTE

Incidente N° 28 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: INCIDENTE LANUS s/INCIDENTE

Incidente N° 29 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES s/INCIDENTE

Incidente N° 30 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES s/INCIDENTE

Incidente N° 31 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: FISCALIA DE ESTADO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES s/INCIDENTE

Incidente N° 32 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: MUNICIPALIDAD DE ALMIRANTE BROWN s/INCIDENTE

Incidente N° 33 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES Y OTRO s/INCIDENTE

Incidente N° 34 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES DEMANDADO: MUNICIPALIDAD DE ESTEBAN ECHEVERRIA s/INCIDENTE

Incidente N° 35 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES Y OTRO s/INCIDENTE

Incidente N° 36 - ACTOR: LIBERACION PREDIO CALLES BOSCH NRO. 444, AVELLANEDA (EX LEG DE ACT. 27/17) DEMANDADO: INCIDENTE LANUS s/INCIDENTE

Incidente N° 37 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES s/INCIDENTE

Cuaderno de Prueba N° 38 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES (PLAYA DE MANIOBRAS VALENTIN ALSINA) DEMANDADO: MUNICIPIO DE LANUS s/CUADERNO

Cuaderno de Prueba N° 39 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES (DESALOJO OCUPANTES CALLE SGTO. PONCE Y RIACHUELO, AVELLANEDA) DEMANDADO: MUNICIPALIDAD DE AVELLANEDA s/CUADERNO

Cuaderno de Prueba N° 40 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES (DESALOJO OCUPANTES DEL TALUD DEL FERROCARRIL ROCA, AVELLANEDA) DEMANDADO: MUNICIPALIDAD DE AVELLANEDA s/CUADERNO

Cuaderno de Prueba N° 41 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES PERTENECIENTE A GERARDO ANIBAL CUYE Y RUBEN EUGENIO ARIEL LOPEZ DEMANDADO: MUNICIPALIDAD DE AVELLANEDA s/CUADERNO

Cuaderno de Prueba N° 42 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES (TRANSPORTES FLUVIALES JILGERO S.A.) s/CUADERNO

Cuaderno de Prueba N° 43 - ACTOR: ROMERO, GIOVANNI GABRIEL S/ INCIDENTE DE MEDIDA CAUTELAR s/CUADERNO

Cuaderno de Prueba N° 44 - ACTOR: ACUMAR (LIBERACION DE ESPACIO PUBL. UBICADO EN LUZURIAGA Y RIACHUELO CABA) s/CUADERNO

Cuaderno de Prueba N° 45 - ACTOR: LUPI, LUIS VICTOR S/ INCIDENTE DBENEFICIO DE LITIGAR SIN GASTOS s/CUADERNO

Cuaderno de Prueba N° 46 - ACTOR: ARENERA FERRANDO S.A. S/ INCIDENTE DE MEDIDA CAUTELAR s/CUADERNO

Cuaderno de Prueba N° 47 - ACTOR: PONS, PEDRO ALEJANDRO Y OTROS S/ BENEFICIO DE LITIGAR SIN GASTOS s/CUADERNO

Cuaderno de Prueba N° 48 - ACTOR: LURJE, RICARDO Y/O DE MARCO, MARIO ALBERTO, RESTRICCIÓN S/ ESPACIO PÚBLICO s/CUADERNO

Cuaderno de Prueba N° 50 - ACTOR: LEGAJO DE ACTUACIONES MUNDO GRUA S.A. s/CUADERNO

Cuaderno de Prueba N° 51 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES (DESALOJO OCUPANTES DEL TALUD EN HERRERA Y PEDRO DE MENDOZA C.A.B.A.) s/CUADERNO

Cuaderno de Prueba N° 52 - ACTOR: LEGAJO DE ACTUACIONES AGRUPACION CRIADORES DE PERROS OVEJERO ALEMÁN s/CUADERNO

Cuaderno de Prueba N° 53 - ACTOR: ACUMAR S/ LIMPIEZA DE MARGENES (OCUPACION ESPACIO PÚBLICO SOBRE RIACHUELO Y AV. 27 DE FEBRERO) s/CUADERNO

Cuaderno de Prueba N° 54 - ACTOR: S/ LIMPIEZA DE MARGENES (CHATARRERIA, VIVIENDAS PRECARIAS, FERRETERIA, CORRALON DE MATERIALES Y OTR) s/CUADERNO

Cuaderno de Prueba N° 55 - ACTOR: EMPRESA DE SALVAMENTO Y BUCEO ALMIRON Y CIA SRL S/ PEDIDO DE EXCEPCION PARA NAVEGAR EN EL RIACHUELO s/CUADERNO

Expediente FSM 052000001/2013 caratulado “ACUMAR S/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS S/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-VARIOS” tramitado ante el ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2.

CUADERNO N° 1 - ACTOR: S/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS Y OTROS DEMANDADO: ACUMAR Y OTRO s/CUADERNO

CUADERNO N° 2 - ACTOR: ACUMAR S/ VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS Y OTRO DEMANDADO: S/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS (ALMIRANTE BROWN) Y OTROS s/CUADERNO

CUADERNO N° 3 - ACTOR: ACUMAR S/ VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS s/CUADERNO

CUADERNO N° 4 - ACTOR: ACUMAR S/ VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS DEMANDADO: S/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS Y OTRO s/CUADERNO

CUADERNO N° 5 - S/URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS c/ ACUMAR s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-VARIOS

CUADERNO N° 6 - ACTOR: ACUMAR S/ VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS DEMANDADO: S/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS (VILLA INFLAMABLE) s/CUADERNO

CUADERNO N° 7 - S/URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS c/ ACUMAR s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-VARIOS

CUADERNO N° 8 - ACTOR: URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS (VILLA JARDIN - MUNICIPIO DE LANUS) s/CUADERNO

CUADERNO N° 9 - ACTOR: ACUMAR S/ VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS DEMANDADO: BARRIO NESTOR KIRCHNER s/CUADERNO

CUADERNO N° 10 - ACTOR: . DEMANDADO: C.U. SAN FRANCISCO (CABA) s/CUADERNO

CUADERNO N° 11 - ACTOR: ACUMAR S/ VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS Y OTRO s/CUADERNO

CUADERNO N° 12 - ACTOR: ACUMAR S/ VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MATANZA s/CUADERNO

CUADERNO N° 13 - ACTOR: ACUMAR S/ VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS DEMANDADO: GOBIERNO DE LA CABA s/CUADERNO

CUADERNO N° 14 - ACTOR: URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS Y OTRO DEMANDADO: ASENTAMIENTO LAMADRID (BAJO AUTOPISTA PEDRO DE MENDOZA) Y OTRO s/CUADERNO

CUADERNO N° 15 - ACTOR: ACUMAR S/ VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS DEMANDADO: MUNICIPIO DE LOMAS DE ZAMORA s/CUADERNO

CUADERNO N° 16 - DEMANDADO: S/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS (ALMIRANTE BROWN) Y OTROS s/CUADERNO

CUADERNO N° 17 - ACTOR: ACUMAR S/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS Y OTRO DEMANDADO: PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y OTROS s/CUADERNO

CUADERNO N° 18 - ACTOR: ACUMAR S/ VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS DEMANDADO: MUNICIPALIDAD DE AVELLANEDA s/CUADERNO

CUADERNO N° 19 - ACTOR: S/URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS DEMANDADO: ESTADO DE SITUACIÓN. INUNDACIONES, NOVIEMBRE 2014, MUNICIPIO LOMAS DE ZAMORA s/CUADERNO

CUADERNO N° 19 - ACTOR: S/URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS DEMANDADO: ESTADO DE SITUACIÓN. INUNDACIONES, NOVIEMBRE 2014, MUNICIPIO LOMAS DE ZAMORA s/CUADERNO

CUADERNO N° 20 - ACTOR: S/URBANIZACIÓN DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS DEMANDADO: ESTEBAN ECHEVERRÍA s/CUADERNO

Incidente N° 21 - ACTOR: ACUMAR S/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS DEMANDADO: ASENTAMIENTO LAMADRID (BAJO AUTOPISTA PEDRO DE MENDOZA) Y OTROS s/INCIDENTE

Cuaderno de Prueba CUADERNO N° 22 - ACTOR: ACUMAR S/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS Y OTRO s/CUADERNO

Cuaderno de Prueba CUADERNO N° 23 - ACTOR: ACUMAR S/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS. ESTEBAN ECHEVERRIA s/CUADERNO

Cuaderno de Prueba CUADERNO N° 24 - ACTOR: ACUMAR S/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS (VILLA SOLDATI) s/CUADERNO

#### **4.2. Otras resoluciones judiciales**

CSJN (04/08/2009). Las mañanitas S.A. c/Neuquén, Provincia de s/Acción declarativa de Certeza. Fallos: 332:1704

CSJN (29/11/2016). Pons, Pedro Alejandro y otros c/ Municipalidad de Lomas de Zamora s/interdicto. Fallos: 339:1663

#### **4.3. Principal material documental relacionado con la Causa Mendoza**

ACUMAR (2010). Plan Integral de Saneamiento Ambiental. <https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2010.pdf>

- \_\_\_\_\_ (2013). Mapa de la Cuenca. <https://www.acumar.gov.ar/institucional/mapa/>
- \_\_\_\_\_ (2015). “Indicador N° 30. Estado de liberación y pavimentación el camino de sirga”. <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/1208/liberacion-y-pavimentaciondel-camino-de-sirga>
- \_\_\_\_\_ (2016). Actualización del Plan Integral de Saneamiento Ambiental. Hacia una visión compartida de Cuenca. <https://www.acumar.gov.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2016.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2018). Sistema de indicadores de ACUMAR. Publicación anual 2018. <https://www.acumar.gov.ar/indicadores/publicacion-anual-2018/>
- ACUMAR/Coordinación de Ordenamiento Territorial (2012, 9 de octubre). “Proyecto Integrador del Camino de Sirga”. <https://www.acumar.gov.ar/wp-content/uploads/2016/12/Proyecto-Integrador-del-Camino-de-Sirga.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2014). “Cuadernillo recorrido Camino de Sirga”. <https://www.acumar.gov.ar/wp-content/uploads/2016/12/Cuadernillo-Camino-de-Sirga-Febrero-2014.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2017). “Cuadernillo recorrido Camino de Sirga”. <https://www.acumar.gov.ar/wp-content/uploads/2016/12/Cuadernillo-Camino-de-Sirga-Febrero-2017-1.pdf>
- Asesoría Tutelar ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Tributario N°1 (2011). Informe de Veeduría del relevamiento de los habitantes del camino de sirga de la Villa 21-24.
- \_\_\_\_\_ (2012), “Segunda actualización del Informe sobre el proceso de relocalización de las familias ubicadas en el camino de sirga del Riachuelo correspondiente a la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.
- Audiencia Pública ante la CSJN (2011, 16 de marzo). Versión Taquigráfica.
- \_\_\_\_\_ (2012, 11 de octubre). Primera Jornada. Versión Taquigráfica.
- \_\_\_\_\_ (2012, 25 de octubre). Segunda Jornada. Versión Taquigráfica. 25 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2012, 1 de noviembre). Tercera Jornada. Versión Taquigráfica. 1 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2018, 14 de noviembre). Versión Taquigráfica. 14 de noviembre.
- Audiencia Pública realizada por ACUMAR (2017). Protocolo de Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización en la Cuenca Matanza Riachuelo. Burzaco, Almirante Brown: 3 de noviembre de 2017. <https://www.acumar.gov.ar/participacion-social/audiencias-publicas/audiencia-publica-2017/>

\_\_\_\_\_ (2018). A los fines de permitir y promover la efectiva participación ciudadana en relación a la: “IDENTIFICACIÓN DE ÁREAS PRIORITARIAS PARA INTERVENCIONES EN LA CUENCA MATANZA RIACHUELO- ANÁLISIS DE RIESGO AMBIENTAL”. Convocada por Resolución Presidencia ACUMAR N° 275/2018. Universidad de Lanús, Municipio de Lanús. 21 de septiembre. <https://www.acumar.gob.ar/participacion-social/audiencias-publicas/audiencia-publica-2018-sep/>

Defensoría del Pueblo de la Nación, Asociación Vecinos de la Boca, CELS, Defensoría Adjunta de la CABA, FARN, Fundación Ciudad, Poder Ciudadano, UTN- Facultad Regional de Buenos Aires. (2003), “Primer informe especial sobre la cuenca Matanza-Riachuelo”. Disponible en línea: <http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/Informe-especial-sobre-la-Cuenca-Matanza-Riachuelo-2003-1.pdf>

Defensoría del Pueblo de la Nación, a Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Asociación Popular La Matanza, la Asociación Vecinos La Boca, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, la Fundación Ciudad, la Fundación Metropolitana, Greenpeace, Poder Ciudadano, la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) Regional Buenos Aires y la Universidad Nacional de La Matanza. (2006), “Informe especial de seguimiento de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo (2003-2005)”. <http://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=1599&pagN=20>

Defensoría del Pueblo de la Nación (en representación del Cuerpo Colegiado). (2010, 12 de abril). Contesta traslado de sobre Plan Integral de Saneamiento Ambiental para la Cuenca Matanza Riachuelo en el expediente N° 1/09 caratulado “ACUMAR S/ejecución de sentencia”. [http://www.dpn.gob.ar/documentos/20160711\\_3227\\_556844.pdf](http://www.dpn.gob.ar/documentos/20160711_3227_556844.pdf)

\_\_\_\_\_ (2010, 20 de octubre). Contesta traslado sobre Convenio Marco 2010 en el expediente N° 25/09 caratulado “ACUMAR s/Urbanización de villas y asentamientos precarios”. [http://www.dpn.gob.ar/documentos/20160518\\_3214\\_556762.pdf](http://www.dpn.gob.ar/documentos/20160518_3214_556762.pdf)

\_\_\_\_\_ (2011, 23 de febrero). Contesta traslado en Cámara Argentina de Arena y Piedra c/Provincia de Buenos Aires y Otros s/Acción declarativa, expte 57/10. <http://dpn.gov.ar/articulo.php?id=3208&pagN=11>

Entrevista al Juez Armella (2010) material audiovisual publicado por Centro de Información Judicial. <https://www.cij.gov.ar/nota-5835--El-desaf-o-en-2011-ser--iniciar-las-grandes-obras-de-infraestructura-en-el-Riachuelo-.html>

Estado Nacional, PBA, CABA y municipios de la CMR (10). (2006, 21 de noviembre). Convenio Marco Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios – Saneamiento de la Cuenca Riachuelo-Matanza – Primera Etapa”.

Estado Nacional, PBA, CABA, municipios de la CMR y ACUMAR (2010, septiembre). Convenio Marco para el cumplimiento del Plan de urbanización de villas y asentamientos precarios en riesgo ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, segunda y última etapa. <http://datos.acumar.gob.ar/dataset/6a4be971-d403-4f2a-8fd8-6e0180322b75/resource/2e2dd276-1d3d-476e-bd45-221e17279641/download/018-2010-09-23-convenio-marco-p-el-cumplimiento-del-plan-de-urbanizacion-de-villas-y-asentamient.pdf>

Instituto de Investigaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (sin fecha). Mapa de la Justicia Federal. Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes. Disponible: [http://old.csjn.gov.ar/dbei/ii/cf/interior/laplata/laplata\\_juzgado\\_quilmes.html](http://old.csjn.gov.ar/dbei/ii/cf/interior/laplata/laplata_juzgado_quilmes.html)

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2014). Presentación sobre “Antecedentes y formulación de las 17.771. Metodología de Gestión. Análisis por jurisdicciones” al Juzgado de Ejecución de Morón.

#### **4.4. Otro material documental sobre el Riachuelo y sus márgenes**

Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires (2007). *Mensuras de la ciudad de Buenos Aires: ribera del Río de la Plata y Riachuelo 1771-1909*. - 1a ed. - Buenos Aires: Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, 2007. 240 p

Ministerio de Obras Públicas de Argentina. Dirección General de Estudios y Obras del Riachuelo (1937), Estudios y obras del Riachuelo. En. Ministerio de Obras Públicas, Memoria presentada al Honorable Congreso Vol. 1, pp. 325-340.

\_\_\_\_\_ (1938). Estudios y obras del Riachuelo. En. Ministerio de Obras Públicas, Memoria presentada al Honorable Congreso, Vol. 1. pp. 207-218.

\_\_\_\_\_ (1941). Estudios y obras del Riachuelo. En. Ministerio de Obras Públicas, Memoria presentada al Honorable Congreso, Vol. 2. pp. 581-596 y 603.

Procurador General de la Nación (1889). Dictamen en República Argentina. Ministerio del Interior. En expediente 2395-P/89.

### **5. Legislación**

Concejo Deliberante del Municipio de Lomas de Zamora. (2008) Ordenanza N° 12327/2008. Modificación de zonificación de usos. convalidada por decreto provincial 943/2012

Concejo Deliberante del Municipio de Lanús (2012). Ordenanza 11188/2012. Convalidada por decreto Provincial 144/2015. Modificación de zonificación.

\_\_\_\_\_ (2013). Ordenanza 11.465 del Municipio, convalidada por decreto Provincial 144/2015. Modificación de Zonificación.

Congreso de la Nación Argentina. (1869, 25 de septiembre). Ley N° 340. Código Civil de la Nación. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109481/texact.htm>

\_\_\_\_\_ (2014, 1 de octubre). Ley N° 26.994. Código Civil y Comercial de la Nación. B.O. 32985, p. 1, de 18/10/2014. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>

\_\_\_\_\_ (2006, 15 de noviembre). Ley N° 26.168 de 2006. Creación de ACUMAR. B.O. 05/12/2006 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122769/norma.htm>

\_\_\_\_\_ (2002, 28 de noviembre). Ley N° 25.688. Ley Nacional que aprueba el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas. B.O. 3/01/2001. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/81032/norma.htm>

Gobernador de la Provincia de Buenos Aires. (1923, 6 de noviembre) Decreto S/N. Zanjas del Riachuelo.

\_\_\_\_\_ (1826, 29 de diciembre). Decreto S/N. Zanjas del Riachuelo.

\_\_\_\_\_ (1960, 3 de febrero). Ley 6253. Conservación de Desagües Naturales. B.O. N° 14137 de 14/03/1960. Reglamentada por Decreto 11368/61. <https://normas.gba.gov.ar/ar-b/ley/1960/6253/9002>

\_\_\_\_\_ (1977, 24 de octubre). Decreto-Ley 8912 de 1977. Ordenamiento territorial y usos del suelo de la Provincia de Buenos Aires. B.O. N° 18639, 18/10/1977. Convalidación posterior por legislatura provincial. <https://normas.gba.gov.ar/ar-b/decreto-ley/1977/8912/1102>

Instituto de la Vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2011). Disposición 644 IGG11 Aprobado por Acta de Directorio Nro. 244-D-2011. Acta rectificadora del error material (Acta de Directorio Nro. 2452-D-2012). CONVENIO PARTICULAR (2/12/2011) entre IVC y el POBLADOR DE LA SIRGA.

\_\_\_\_\_ (2018, 30 de octubre). Acta de Directorio (ACDIR-2018-4939-IVC). Aprueba el Plan Integral de Reurbanización de familias de la CMR - operatoria de vivienda nueva - camino de sirga de la villa 21-24.

\_\_\_\_\_ (2019, 16 de mayo). Acta de Directorio (ACDIR-2019-5232-GCABA-IVC). Aprueba el Plan Integral de Reurbanización de familias de la CMR - operatoria de créditos para relocalización externa - Camino de sirga de la villa 21/24.

\_\_\_\_\_ (2019, 23 de mayo). Acta de Directorio (ACDIR-5248-GCABA-IVC). Aprueba el Plan Integral de Reurbanización de familias de la CMR - operatoria de relocalizaciones internas y para la rehabilitación de viviendas existentes- camino de sirga de la villa 21-24.

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. (2006, 21 de diciembre). Ley N° 2217. Adhesión a Ley Nacional N° 26.168. BOCBA N° 2613 del 26/01/2007

\_\_\_\_\_ (2008, 13 de noviembre). Ley 2930. Plan Urbano Ambiental. BOCBA N° 3091 del 08/01/2009.

\_\_\_\_\_ (2014, 27 de noviembre) Ley N° 5172. Modificatoria del Código de Planeamiento Urbano de CABA. BOCBA N° 4566 del 26/01/2015.

\_\_\_\_\_ (2015, 3 de diciembre). Ley N° 5486. Modificatoria del Código de Planeamiento Urbano de CABA.

\_\_\_\_\_ (2018, 6 de diciembre). Ley N° 6099. Código Urbanístico de CABA. BOCBA N° 5575 del 12/03/2019.

Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. (2013, 9 de enero). Ley N° 14.449. Ley de Justo Acceso al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires. B.O. 27156, 7/10/2013. <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2013/14449/11302>

\_\_\_\_\_ (2007, 16 de marzo) Ley N° 13.642. Adhesión Ley nacional nro. 26168 de creación de ACUMAR. B.O. 25625, 27/03/2007. <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2007/13642/3220>

Municipalidad de Buenos Aires. (1977, 28 de febrero) La Ordenanza 33.387 Regula el Código de Planeamiento Urbano de CABA (derogada). B.O. 15475 de 11/03/1977. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/33227>

Presidencia de ACUMAR (2017, 15 de diciembre) Resolución N° 420-E/2017. Aprobación del "Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo". B.O 22/12/2017. <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/176571/20171222>

## Anexo I

### Detalle de la estrategia metodológica en relación a lo objetivos específicos

#### Identificación de las fuentes según objetivos específicos

Para cada objetivo específico relacionado con los ejes temáticos de la investigación se indican las fuentes secundarias disponibles (documentos, planos, informes, etc.) y las fuentes primarias producidas (entrevistas, cartografía, estadísticas, etc.), de acuerdo a las consignas de la presentación del proyecto de tesis.

#### *Papel de los jueces:*

- Fuentes y materiales secundarios:
  - Investigaciones y trabajos académicos sobre la Causa Mendoza desde distintas perspectivas.
  - Expedientes judiciales y administrativos, Resoluciones de la CSJN, y de los Juzgados de Ejecución (de Quilmes y de Morón) en expedientes (ejecución de sentencia, limpieza de márgenes del río y urbanización de villas y asentamientos precarios),
  - documentos de distintos organismos y actores (Cuerpo Colegiado, Gobiernos de CABA, Estado Nacional y Provincia),
  - información periodística
  - material audiovisual (por ejemplo, audiencias ante la CSJN)
- Fuentes y materiales primarios:
  - entrevistas realizadas a distintos actores (ACUMAR, Ministerio Público de la Defensa en CABA, Defensoría General de la Nación),
  - observación directa participante y no participante.

#### *Papel de las figuras jurídicas:*

- Fuentes y materiales secundarios:
  - Jurisprudencia y doctrina nacional sobre las tres figuras jurídicas relevada (fuera del caso judicial Mendoza) que permiten identificar sus elementos y los principales debates en áreas de derecho ambiental, derecho de aguas y derechos reales.
  - Diversos documentos que forman parte del expediente judicial principal de la causa Mendoza, y específicamente del expediente villas y asentamientos y limpieza de márgenes del río (y sus cuadernos de pruebas/ex legajos);
  - Indicador de liberación y construcción del camino de sirga (Sistema de Medición de ACUMAR) correspondientes a los distintos períodos.
  - Cuadernillo y Planos del Proyecto Integrador del Camino de Sirga en Cuenca Baja,

- Información de registral y catastral sobre algunos tramos de las riberas del Riachuelo.
- Fuentes y materiales primarios:
  - Mapas elaborados en base a imágenes satelitales y distintas fuentes de información secundaria.
  - Imágenes fotográficas del camino de sirga tomadas en el territorio.
  - Entrevistas a distintos actores
  - Observación directa participante y no participante.

*Productividad jurídico y territorial:*

- Fuentes y materiales secundarios: expedientes judiciales, documentación producida por ACUMAR, mapas e imágenes históricas y actuales, investigaciones de otros autores, normas de zonificación de los municipios y de CABA, Convenio Marco de villas y Asentamientos Precarios en la CMR (2006 y 2010 con sus instrumentos operativos), Mapa de riesgo ambiental de urbanizaciones emergentes en la CMR.
- Fuentes y materiales primarios: entrevistas realizadas a distintos actores, consultas informales, observación, mapas elaborados en base a distintas fuentes, e imágenes tomadas en recorridos del camino de sirga y en villas y asentamientos precarios ribereños.

*Principales técnicas de análisis según objetivos específicos*

Considerando los objetivos específicos de la investigación, y las consignas seguidas, se enuncian a continuación las principales técnicas de análisis según las fuentes de datos:

*Jueces de ejecución*

Para la caracterización de los jueces de ejecución, se identifican distintas características a partir de dos vías:

- La valoración de los actores en entrevistas y conversaciones informales y de la observación directa respecto a las principales características de los jueces. Luego de esta valoración se preguntó si asociaban esas características a determinados efectos estudiados.
- Aproximación etnográfica judicial a partir de análisis documental. Comprende, entre otras actividades, las siguientes: a) el relevamiento e identificación de las resoluciones judiciales (2009-2017) y la elaboración de una matriz general de análisis de las mismas, identificándose las pertinentes para el objeto de esta investigación, b) análisis detallado de la cada resolución fundamentalmente de la argumentación judicial (identificando elementos relacionados con motivaciones y finalidades, fuentes jurídicas a las que apela) y los espacios de decisión (actas de recorrido, audiencias, o resoluciones de despacho).c) estudio de cada resolución en su contexto (eventos previos, contemporáneos y posteriores)

d) identificación y valoración de las distancias temporales con otros acontecimientos para ver la proximidad de sus decisiones con los mismos, e) análisis de algunos microconflictos que aparecen en expedientes específicos (incidentes o legajos), seleccionándolos por su carácter ilustrativo o de mayor conflictividad.

### *El papel de las figuras jurídicas*

El análisis del papel de las figuras jurídicas comprende un análisis jurídico y un análisis espacial para identificar su anclaje en las riberas del río Matanza Riachuelo según el siguiente detalle:

- Análisis doctrinario y jurisprudencial (general y específico de la causa) sobre las figuras jurídicas de manera individual y luego comparada. Esto se realiza a partir de diferentes dimensiones de análisis (fuente jurídica de las figuras, finalidad, activación, espacialidad). Estas dimensiones son analizadas según la regulación y en análisis doctrinario y jurisprudencial y se pone en contraste con lo ocurrido en la causa judicial. Esta comparación permite detectar variaciones en los elementos en el caso específico.
- Análisis de información fotográfica y cartográfica histórica y actual (catastro, registro de riberas del Riachuelo) para identificar la aplicación de figuras jurídicas en las márgenes. Se realiza una selección de algunos tramos en las riberas del Riachuelo (muestra) para analizar la información cartográfica y verificar si está incorporada la espacialidad del camino de sirga o su identificación precisa (como anotación catastral, por ejemplo). Asimismo, por la información histórica de las obras de canalización del Riachuelo, se identifica algunos instrumentos de gestión de suelo (expropiación) sobre las márgenes y de obras públicas (complementarias) a la canalización que muestra un tratamiento específico de las márgenes.

### *Productividad jurídica y territorial del conflicto*

Se realizó una agrupación de efectos jurídicos y territoriales vinculados con la intermediación de los jueces de ejecución y de las figuras jurídicas.

- a) Significados de las figuras jurídicas. De la observación directa y de las entrevistas, surge que todos los se refieren a las márgenes del río como camino de sirga. A partir de las primeras entrevistas exploratorias (2016) también se identifica que los distintos actores le otorgan distintos significados al camino de sirga. A partir de allí se incorpora en las entrevistas semiestructuradas y en consultas más informales la pregunta ¿qué significa para usted el camino de sirga? Se detectaron valoraciones y concepciones sobre la misma, agrupándolas en significaciones ambientales, de ordenamiento territorial, hídricos, de riesgo, derechos humanos, medida judicial, política de vivienda, etc.
- b) Resignificación del conflicto por la intermediación del camino de sirga: Comprende la valoración de la resignificación del conflicto (ambiental a urbano) en fuentes secundarias

(investigaciones) y aproximación etnográfica judicial documental. Se identifican y detectan argumentaciones ambientales y/o urbanas en distintos momentos de la implementación del camino de sirga.

- c) Definición del espacio ribereño: Comprende distintas actividades como las siguientes:
- La identificación de las distintas valoraciones y percepciones del espacio ribereño y sus límites por los actores en las entrevistas y consultas informales, observación directa, y análisis documental.
  - El análisis de cambios en las normas urbanas en zonas ribereñas (que incorporen expresamente referencias a la causa judicial o sean efecto de éstas)
  - La Identificación de un régimen especial de derechos y obligaciones en las franjas a partir del documental (expedientes, informes) y observación directa activa.
  - La identificación de los usos del camino de sirga en el lenguaje de distintos actores, y su registro (observación) y codificación (entrevista).
- d) Diseño y ejecución de la política habitacional:
- Identificación y valoración del diseño y ejecución de la política de vivienda y del peso de las figuras jurídicas y del juez a partir del análisis documental (principalmente audiencias públicas, informes de gestión, PISA, convenio marco e instrumentos jurídicos), investigaciones específicas (Sanmiguel, 2015), entrevistas, consultas informales y observación pasiva (en ejecución de plan de viviendas) y activa (en el proceso de redacción del protocolo de abordaje de procesos de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos precarios).
  - Se realizó un análisis comparativo de villas y asentamientos por jurisdicción de la CMR que figuran entre Convenio Marco 2006 (previo a la sentencia de la CSJN de 2008 y a la creación de ACUMAR), el Convenio Marco de 2010 y acuerdos generales y específicos. Esto permitió visualizar la identificación de villas y asentamientos concretos por cada jurisdicción en la implementación de los compromisos, lo que define el mundo de los destinatarios de la política de vivienda.
  - Se realizó un análisis cualitativo de la implementación del convenio marco de villas tomando como base los instrumentos jurídicos (convenios), como distintos documentos en momentos claves de su definición (presentación de la planificación ante la CSJN, resoluciones judiciales y otra información en los expedientes administrativos y judiciales) para identificar las problemáticas, los destinatarios y las soluciones habitacionales.

### **Entrevistas realizadas**

En el siguiente cuadro se presenta la nómina de entrevistados según la institución de referencia (con precisión del área) u otros y tipo de actor; con precisión de la fecha de las entrevistas y la referencia (codificación) para su citado.

*Tabla 15: Entrevistados según institución de referencia u otros y tipo de actor, fecha de entrevista y referencia para citación.*

<b>Número de entrevistados</b>	<b>Institución de referencia /área u otros</b>	<b>Fecha de la entrevista</b>	<b>Referencia según tipo de actor *</b>
1	ACUMAR, Ordenamiento Territorial	2019-09-25	TAOT1
2	ACUMAR, Ordenamiento Territorial	2019-10-08	TAOT2
3	ACUMAR, Ordenamiento Territorial	2019-09-13	TAOT3
4	ACUMAR, Ordenamiento Territorial	2019-09-13	TAOT4
5	ACUMAR, Ordenamiento Territorial	2020-02-15	TAOT5
		2021-01-08	
6	ACUMAR, Ordenamiento Territorial	2016 y 2019	TAOT6
7	ACUMAR, Ordenamiento Territorial	2019-09-19	TAOT7
8	ACUMAR, Ordenamiento Territorial	2016-11-10	FAOT1
		2019-10-02	
10	ACUMAR, Ordenamiento Territorial	2019-06-15	TAOT8
		2020-05-20	
11	ACUMAR, Abordaje Social	2018-02-02	TAAB1
12	ACUMAR, Abordaje Social	2020-02-19	TAAB2
13	ACUMAR, Residuos	2020-02-19	TAR1
14	ACUMAR, Jurídicos	2016-06-28	FAJ1
15	ACUMAR, Jurídicos	2019-12-18	FAJ2
16	Estado Nacional, Villas	2018-10-25	FNV1
17	Estado Nacional, Hídricos	2017-02-02	TNH1
18	Municipio Esteban Echeverría	2020-05-27	TM1
19	CABA, IVC	2020-02-18	FCV1
20	Provincia, Registro Propiedad	2018-05-30	TPRP1
21	Provincia, ADA	2017-06-01	TPA1
22	Ministerio Público Tutelar CABA	2018-11-09	FMPTC1
23	Ministerio Público Tutelar CABA	2018-11-09	FMPTC2
24	Ministerio Público de la Defensa CABA	2018-02-14	FMPDC1
25	Ministerio Público de la Defensa CABA	2020-02-25	TMPDC2
26	Ministerio Público de la Defensa Nación	2018-10-13	TMPDN1
27	Ministerio Público de la Defensa Nación	2020-05-26	TMPDN2
28	Vecino en Villas y Asentamientos Precarios, CABA	2019-06-00	VVyAC1
29	Vecino en Villas y Asentamientos Precarios, CABA	2019-05-21	VVyAC2
30	Vecino en Villas y Asentamientos Precarios, CABA	2019-05-21	VVyAC3
31	Vecino en Villas y Asentamientos Precarios, CABA	2020-02-19	VVyAC4

32	Vecino en Villas y Asentamientos Precarios, CABA	2019-05-21	VVyAC5
33	Vecino en Villas y Asentamientos Precarios, Provincia	2020-02-19	VVyAP1
34	Congreso Nacional	2016-12-00	ACN
35	Prefectura Naval Argentina	2018-04-30	TPNA

\*Se diferenciaron en técnicos (T), defensores públicos (DF), funcionarios (F), vecinos de las villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo (V), asesores (A). Asimismo, se precisó el nivel de gobierno de la institución de referencia o residencia para el caso de los vecinos: Nación (N), CABA (C), Provincia (P), Municipio (M).