

Título: Remedios judiciales complejos en el litigio ambiental. La experiencia argentina

Autor: Lorenzetti, Ricardo Luis

Publicado en: LA LEY 13/02/2017, 1 - LA LEY2017-A, 989

Cita: TR LALEY AR/DOC/330/2017

Sumario: I. Introducción.— II. Distinción entre sentencias declarativas y juicios de las ejecuciones.— III. Recursos judiciales complejos.— IV. Las preguntas en torno a los recursos judiciales complejos.— V. Diferentes tipos de recursos judiciales complejos.— VI. El objetivo de limpiar un río.— VII. Observaciones finales.

Esta reflexión judicial trata sobre la naturaleza e importancia de los recursos judiciales complejos en causas ambientales. En ella, se hace referencia al proceso de declaración de la aplicación de una ley específica y a los recursos judiciales. Se hace una distinción entre tres enfoques diferentes, y se sugiere que los jueces deben aplicar la ley y las órdenes a los otros poderes del Estado siguiendo un enfoque de procedimiento. El análisis se centra en casos constitucionales, principalmente en el fallo trascendente argentino de la contaminación del Riachuelo. Se concluye con una reflexión final acerca de la actualidad e importancia de la figura de los recursos judiciales.

I. Introducción (1)

En la última década y en todo el mundo, ha habido muchos fallos judiciales ambientales que ordenan a otras ramas estatales diferentes tipos de mandatos que van más allá de la tradicional auto-restricción judicial. En 2010, una investigación publicada por The Access Initiative (2) se demuestra que existen alrededor de 360 cortes y tribunales ambientales especializados en cuarenta y dos países. Brasil ha sido el centro de atención en este sentido, ya que el país cuenta con un impresionante historial de jueces especialistas en el desarrollo de enfoques flexibles y eficaces en cuanto a delitos ambientales (3). En la zona del Amazonas, por ejemplo, los jueces de tribunales ambientales han desarrollado nuevos recursos. Allí, los jueces ordenan regularmente a los delincuentes a asistir a escuelas nocturnas ambientales creadas para tal fin; a hacer servicios comunitarios que se relacionan directamente con el delito cometido -condenan, por ejemplo, a los vertedores de residuos a trabajar en una planta de reciclaje, a los forestales ilegales a plantar árboles, a los cazadores furtivos a trabajar para la recuperación de la fauna-; y a proporcionar educación en la comunidad a través de anuncios publicitarios en los colectivos y cómics ambientales (4). Los recursos judiciales son interesantes e importantes. Sin embargo, los abogados ambientales han tendido a evitar pensar en ellos y se presume que juegan un papel meramente instrumental y simple. Un debate más matizado sobre ellos es necesario.

Vale la pena señalar que los recursos judiciales complejos no son exclusivos de la legislación ambiental. También se encuentran en los casos de derecho del consumidor. En dicho campo, los recursos pueden llevar al régimen de servicios al mismo nivel que el régimen de bienes, mediante el fortalecimiento de esos derechos en relación a los servicios o bienes defectuosos. De hecho, existe un debate actual en cuanto a la importancia de mejorar los recursos de los consumidores, que son de por sí complejos y requieren la participación de los gobiernos con la supervisión de un tribunal (5).

Aunque no son exclusivos de la legislación ambiental, los recursos judiciales complejos se tornan especialmente relevantes en ese ámbito debido a la naturaleza de los conceptos de sostenibilidad. A medida que la sostenibilidad implica la confluencia de las preocupaciones sobre el crecimiento económico, el progreso social y la protección del medio ambiente, surgen preguntas comunes para los jueces acerca de, por ejemplo, si debe o no permitírsele a una empresa empezar o continuar con sus operaciones; cuáles son los costos sociales/ambientales del recurso de elección, y cómo debe ser utilizado el capital ambiental disponible. Los efectos de los recursos en los casos de derecho ambiental son, por tanto, el restablecimiento, la corrección del problema que sufren los afectados, la aplicación de la legislación, el refuerzo del estado de derecho, y la promoción del desarrollo sostenible.

En esta reflexión hago referencia al proceso de un tribunal que declara la aplicación de la Ley y sus recursos específicos. Distingo entre tres enfoques diferentes respecto de los recursos, y sugiero que los jueces deben aplicar la ley y las órdenes de emisión a los otros poderes del Estado siguiendo un enfoque de procedimiento. Es importante tener en cuenta que el término "remedies" (recursos) se utiliza ampliamente en inglés para referirse a diferentes tipos de soluciones legales, entre ellas la posibilidad de acudir a los tribunales (otros remedios pueden provenir del gobierno o desde el acuerdo entre las diferentes partes implicadas en un conflicto sin recurrir a la justicia). En esta reflexión, sólo me refiero a los casos que implican la función de los tribunales y por eso adopto la expresión recursos judiciales.

En la última parte de este artículo, centro mi análisis en el caso Mendoza de la Corte Suprema de Argentina. Dicho caso se refiere a los problemas ambientales de la cuenca Matanza-Riachuelo, y se trata de una causa

basada en cuestiones constitucionales.

II. Distinción entre sentencias declarativas y juicios de las ejecuciones

En todo el mundo, existe una serie de disposiciones legales que protegen el ambiente de diferentes maneras (6). Las que declaran la protección del ambiente han sido emitidas o decididas en la última década en diferentes países. Una segunda categoría de disposiciones data de los últimos cinco años y se refiere específicamente a los recursos.

Un estudio de estas disposiciones nos permite distinguir diferentes tipos de activismo judicial. Este término se refiere a la disposición de los jueces para anular la acción de otra rama del gobierno o para anular un precedente judicial en el que ellos interpretan un conflicto con la Constitución. Por lo tanto, el activismo es el antónimo de la moderación y no debe ser entendido en su sentido peyorativo. En muchos países, existen cláusulas constitucionales específicas que protegen el ambiente (7) o leyes estatutarias con una norma clara sobre el ambiente. En tales situaciones, los tribunales se limitan a declarar una violación de la ley. Eso no es activismo; es una aplicación de la ley.

Las sentencias declarativas son importantes. Son una sentencia vinculante de un tribunal que define la relación jurídica entre las partes y sus derechos en el asunto ante el tribunal. A pesar de que en una sentencia declarativa no se prevé ninguna ejecución, se afirma la opinión autorizada de la corte con respecto a la naturaleza exacta de la materia jurídica sin requerir a las partes a hacer nada. Las sentencias declarativas se consideran un tipo de justicia preventiva, ya que, al informar a las partes acerca de sus derechos, las ayudan a evitar la violación de leyes específicas o los términos de un contrato. La característica principal de una sentencia declarativa, que la distingue de otros juicios, es el hecho de que, por medio de su acto de otorgamiento, los tribunales están facultados para determinar, acerca de los derechos legales en disputa, si un recurso adicional podría ser reclamado (8).

La legislación y la práctica de las sentencias declarativas en general se desarrollaron en Inglaterra a partir de 1883, y en Estados Unidos desde 1919 (9). Los casos resueltos en Estados Unidos desde la aprobación formal de los estatutos declarativos ejemplifican una extraordinaria y variada gama de recursos judiciales en situaciones de hecho. A la luz del mismo desarrollo en Reino Unido y en el continente europeo, los profesionales y los tribunales tienen también a su disposición una gran cantidad de experiencia. Como ha sido señalado por algunos autores, en la protección de los diversos intereses legales normalmente no protegidos, en la determinación de las cuestiones en su inicio, en la adjudicación de disputas sin el requisito de la infracción, en la eliminación de la incertidumbre y de las relaciones jurídicas y en el suministro de un recurso más suave frente a un remedio más drástico, la sentencia declarativa ha demostrado su utilidad como instrumento de justicia preventiva y como un valioso ejemplo de la terapéutica judicial. En pocas palabras, las sentencias declarativas son una herramienta importante ya que permiten a las partes o individuos que buscan una decisión judicial en las primeras etapas de una controversia, reduciendo así al mínimo la incertidumbre. Cuando hay incertidumbre en cuanto a las obligaciones legales o derechos asociados a un posible curso futuro de la acción, el recurso declarativo ofrece un medio inmediato para resolver dicha incertidumbre antes de que se continúe con un curso futuro de la conducta. Las sentencias declarativas se refieren al conflicto inicial, ya que surgen de la relación procesal, y a menudo dan lugar a una "ruptura" o un "cambio de concepción". Por ejemplo, declarar que la contaminación del aire en Nueva Delhi resulta relevante es el primer paso hacia el cambio con respecto a una situación pre-existente y consolidada (10). Del mismo modo, la Corte Suprema de los Estados Unidos estableció que la noción de "gases productores de efecto invernadero" debía ser comprendida dentro de la definición de "contaminante del aire" considerada por la Ley de Aire Limpio de ese país (11). Típico de estos juicios es el hecho de que estas declaraciones de principios pueden tener un impacto social y mediático importante, situación que refleja la importancia del bien afectado por la sentencia declarativa.

Una vez que un tribunal declara la constitucionalidad o no de una ley, la gente se pregunta: ¿qué sigue? Surge un proceso complejo con otras etapas judiciales y nuevos recursos. Ello produce una línea borrosa entre el activismo judicial y la separación de poderes. Después de que se llega a una decisión, la sentencia debe ser ejecutada, lo que generalmente implica numerosas etapas judiciales en las que tienen lugar diferentes discusiones y especificaciones. La primera sentencia proporciona un marco general y las siguientes lo ejecutan. A pesar de que la primera decisión es cosa juzgada, las siguientes son provisionales ya que las medidas ordenadas son generalmente temporales y de adaptación y, por lo tanto, pueden ser anuladas por una medida posterior.

Este proceso con numerosas etapas y sentencias es explicado por Gloppen (2006) (12). En la primera etapa, las víctimas de violaciones de derechos expresan sus reivindicaciones en el sistema legal. En la segunda etapa, el tribunal responde a esas demandas. En la tercera etapa, los jueces deben ser capaces de encontrar recursos

judiciales a los reclamos presentados. Por último, las autoridades competentes deberán cumplir y aplicar la sentencia para que tenga efecto en las políticas. Cada etapa debe ser vista como parte del proceso de litigio, y no de forma aislada. Ello crea una "compleja red de instituciones y prácticas" que otorga a los recursos judiciales su carácter complejo. Ello es lo que ocurrió en el caso del Riachuelo como veremos a continuación. Vale la pena señalar que en gran cantidad de casos de derecho ambiental existen varios juicios en lugar de uno, porque en ellos hay un proceso de adaptación y de aproximación a soluciones aceptables. Por ejemplo, si la parte demandada está obligada a ejecutar un plan para limpiar un río como ocurrió en el Riachuelo (13), varias decisiones posteriores se emitirán en relación con aspectos específicos del plan y su aplicación hasta que se alcance una solución razonable. Con el fin de comprender mejor este punto, es necesario explorar el concepto de recursos judiciales complejos.

III. Recursos judiciales complejos

El enfoque tradicional de la justicia adjudicativa sugiere que los tribunales deben limitar su papel. Un ejemplo de esta posición de "auto-control" es observada en la causa Friends of the Earth, de la Corte Suprema de Canadá (14). En su fallo, la Corte sostuvo que la responsabilidad de la ejecución de la Ley de Aplicación del Protocolo de Kyoto yacía en el Parlamento canadiense y no en los tribunales. ¿Pero qué sucede cuando se pide a los tribunales en general asumir un papel más amplio y no tan restringido? (15) A continuación, resumiré algunas decisiones específicas en los casos mencionados, con el fin de explorar su naturaleza y comprender este punto.

En Massachusetts v Environmental Protection Agency, (16) la Corte Suprema de Estados Unidos estableció que no había ningún indicio de que el Congreso había decidido reducir el poder de la EPA (17) para regular las emisiones de gases de efecto invernadero (18). En la causa Mendoza, la Corte Suprema de Argentina ordenó al gobierno presentar un plan para limpiar el río objeto del litigio (19). En la causa Urgenda, (20) el Tribunal de Distrito de los Países Bajos ordenó 'al Estado holandés limitar el volumen de las emisiones anuales de gases de efecto invernadero, para que dicho volumen se viera reducido en al menos un 25% a finales de 2020 en comparación con el nivel de 1990, según lo demandado por Urgenda'. (21) En ClientEarth, la Corte Suprema de Reino Unido, en una opinión escrita por Lord Carnwath, estableció la 'orden obligatoria a la Secretaría de Estado de preparar nuevos planes de calidad del aire en virtud del artículo 23 [1], de acuerdo con un calendario definido, que concluya con la presentación de un informe sobre los planes revisados a la Comisión con fecha límite el 31 de diciembre de 2015" (22). En el caso Leghari v Federation of Pakistan, del Tribunal Superior de Lahore (23), el juez ordenó "aplicar efectivamente los derechos fundamentales de las personas de Punjab, así como el establecimiento de una Comisión de Cambio Climático. El juez también nombró a sus miembros (24), que incluyeron a un presidente independiente, representantes de los departamentos gubernamentales pertinentes, y otros expertos.

Este breve panorama es suficiente para comprender los desafíos implicados en la cuestión de los recursos judiciales, ya que plantean una serie de preguntas respecto de los límites del poder judicial. Los recursos judiciales forman parte de la ecuación de la razonabilidad y legitimidad de las órdenes judiciales. ¿Es razonable que un juez ordene regular algo? Las órdenes de limpiar un río o de preparar un nuevo plan de calidad del aire son ejemplos a considerar. Lo mismo se aplica en aquellas órdenes a los gobiernos de limitar las emisiones anuales de gases de efecto invernadero. Este tipo de órdenes tiene implicancias económicas y administrativas en materia de presupuestos y en cuanto a su aprobación por parte de las instituciones correspondientes, como los parlamentos. Tales juicios plantean preguntas acerca de cómo esos ejercicios de poder judicial se interrelacionan con la separación de poderes.

IV. Las preguntas en torno a los recursos judiciales complejos

Resulta interesante describir algunos de los problemas prácticos que un tribunal tiene que afrontar en relación con este tipo de recursos judiciales complejos. En los siguientes párrafos, analizaré los tipos de cuestiones que, desde mi experiencia como juez y presidente de la Corte Suprema de Argentina, reconozco en los recursos judiciales. Ellas son: su naturaleza hacia el futuro; la posibilidad de aplicar soluciones flexibles; su adaptación a los cambios y circunstancias; su operación policéntrica, y la relevancia del tiempo, la gestión y las expectativas sociales en el funcionamiento de estos recursos.

La primera cuestión a considerar es la naturaleza prospectiva de los recursos judiciales. Tanto la prevención como la restauración miran hacia el futuro e implican el establecimiento de procesos para restaurar un bien ambiental que fue dañado, lo que requiere información sobre el futuro, la determinación de cuáles son las partes en la mejor posición para prevenir y restaurar el bien, y otras obligaciones legales.

Los recursos judiciales también deben ser flexibles. Este tipo de decisiones "prospectivas" plantea el problema de que no hay manera de ser precisos sobre cómo el futuro daño puede ser evitado y, por lo tanto, se requiere flexibilidad. Una decisión rígida está destinada a perder su eficacia cuando las circunstancias cambian,

que suele ser el caso en el ámbito del medio ambiente. Por lo tanto, las condiciones requeridas por el ecosistema en cuestión deben tenerse en cuenta para adaptar las decisiones en lugar de pretender que ocurre a la inversa. Las resoluciones judiciales se basan en los datos existentes en el momento de su adopción, pero las condiciones pueden cambiar en el futuro. Lo mismo es aplicable en relación con la medida adoptada.

La flexibilidad implica que las decisiones deben adaptarse a los cambios en las circunstancias. La experimentación o ensayo significan que la decisión produce ciertos efectos -si las circunstancias cambian o no- que a menudo son desconocidos. Un ejemplo interesante de cómo la flexibilidad puede ser beneficiosa en algunos campos es el derecho de autor. Algunos juristas afirman que si los tribunales tuvieran un enfoque más flexible de los recursos, su objetivo se desplazaría a alcanzar el mejor resultado posible, que podría incluir soluciones de compromiso. Siguiendo este argumento, los tribunales deben examinar cada caso individualmente, y deben determinar soluciones apropiadas que no se basen en un análisis de reglas rígidas, de una manera que refleje todos los intereses pertinentes y que promueva los objetivos de política de Estado en concreto. Los recursos en cuestiones de derechos de autor, afirman dichos juristas, deben incluir una evaluación de la conducta de las partes, la naturaleza del trabajo que se está llevando a cabo, la naturaleza del servicio, el impacto en el mercado y así sucesivamente. Tales consideraciones podrían desarrollarse con el fin de la subvención y de los cálculos de compensación monetaria. Algo similar ocurre con los mandatos de competencia. Los tribunales pueden adaptar su orden preliminar o permanente para satisfacer una amplia variedad de condiciones de competencia. La flexibilidad también implica que cuando se ordena una medida, y su aplicación se limita a un campo específico, sus consecuencias se observan y luego, si es correcto, se extienden a otros casos; de lo contrario, se modifican. Es habitual observar una prueba y modelar los efectos y resultados; y si los resultados no se producen, el sistema se corrige con el fin de lograr soluciones de compromiso.

En el caso de los procedimientos policéntricos, las nociones de parte "actora" y "demandada" no se encuentran directa e inmediatamente relacionadas con el significado que estos términos tienen en la adjudicación clásica del derecho civil o penal. Los procedimientos de esta naturaleza pueden tener varias partes interesadas en lugar de sólo dos. Es decir que tiene lugar un cambio de paradigma, de un esquema bipolar con sólo dos partes a un esquema de varios interesados. Por ejemplo, la decisión podría ser de interés para los empresarios, los trabajadores, los ciudadanos locales, y los diferentes niveles de la administración. Los procedimientos siempre deben centrarse en la protección del bien colectivo y en la asignación de los derechos de aquellos que están en una mejor posición para ejecutar, informar, prevenir, restaurar y reparar. Todo ello requiere un cuidadoso examen durante el curso de un litigio.

El tiempo es un factor de suma importancia para un tribunal y puede crear muchos problemas. Inevitablemente, en los casos de recursos complejos, el plazo de ejecución es a menudo largo, puesto que la sentencia intenta modificar situaciones que implican instituciones, conductas, reglas, culturas. El marco de tiempo para el cumplimiento es muy largo. Algunos procedimientos toman cinco años y otros veinte, con varios pasos intermedios. El funcionamiento típico de los tribunales colegiados puede agravar la situación, ya que los jueces que los integran -o sus ideas- pueden cambiar y, en consecuencia, las mayorías también, afectando a la coherencia.

A medida que pasa el tiempo, las decisiones judiciales devienen en gestión administrativa, y la frontera entre ambas se vuelve difusa, lo que socava la separación de poderes y el concepto de una justicia basada meramente en las cortes. Problemas de gestión típicos del ejecutivo son incluso atribuidos a las cortes, como sucedió en el caso mencionado de la Corte Suprema de India. Como analizaré más adelante, en las causas de contaminación del aire *Mehta v Union of India*, la Corte de India no se limitó a ordenar la elaboración de un plan con un objetivo, sino que definió cómo debía hacerse. Ordenó la reubicación de industrias y otras cuestiones administrativas. El Tribunal no se limitó a ordenar el diseño del plan de educación ambiental sino que estableció la forma en que dicho plan debería estar diseñado, la definición de su contenido y el calendario de ejecución [\(25\)](#). En casos como este, los jueces no están en condiciones de gestionar la administración, ya que no tienen el tiempo, la información, los recursos y los medios para hacerlo; y ello puede dar lugar a la adopción de decisiones equivocadas y pobres.

El último punto, aunque no menos importante, es el de las expectativas sociales que producen los recursos complejos. Cuando los jueces se involucran en un conflicto, las expectativas sociales de su participación en todos los demás casos a menudo aumentan, lo cual es en sí mismo imposible. Puede ser factible llevar a cabo un procedimiento colectivo, pero si al cabo de unos meses se iniciaran varios procedimientos colectivos, la infraestructura de un tribunal sería abrumada.

Por estas razones, vale la pena señalar que es aconsejable que los tribunales tengan la sabiduría para limitar los procedimientos y para dejar que los otros poderes del Estado realcen su función. Algunos jueces pueden ser

seducidos en el exceso de su poder judicial al trabajar con el gobierno en la formulación de políticas. El problema es acerca de los límites de la función judicial en una sociedad bajo el imperio de la ley. Cuando los jueces, al pretender desempeñar sus funciones, exceden lo que la Constitución establece en términos de la separación de poderes, o lo que la sociedad contemporánea espera de ellos, pueden ser culpados de ser "activistas" o "imperiales" de una manera peyorativa, ya que se sostiene que han ido más allá de sus límites y que se han convertido en una ley en sí mismos. Ya Montesquieu estaba preocupado por los jueces que ejercían funciones ejecutivas o legislativas (26). Los límites a las facultades de la Corte están destinados a evitar que el poder judicial no elegido se entrometa en el poder legislativo para crear leyes o el poder ejecutivo para hacerlas cumplir. Una de las mayores críticas al activismo judicial ha sido que no permite el desarrollo de una burocracia profesional dentro de la administración, porque todo pasa por un tribunal y nadie adopta decisiones autónomas debido al temor a ser penalizado (27). Por lo tanto, es necesario establecer un límite claro en relación con la separación de poderes cuando los recursos judiciales son llevados a cabo.

V. Diferentes tipos de recursos judiciales complejos

Con el fin de avanzar en esta discusión sobre la naturaleza de los recursos judiciales, una reflexión sobre los diferentes tipos de remedios complejos es necesaria. En los siguientes párrafos, analizaré cada tipo de recurso judicial complejo existente: exhortaciones y mandatos, medidas provisionales, mandatos dirigidos a la administración, mandatos de procedimiento, mandatos sustantivos, y garantías de ejecución.

Los juicios exhortativos contienen una declaración sobre la validez de un valor o principio constitucional cuya aplicación implica otros poderes del Estado. Tales sentencias, por lo tanto, "exhortan" a estos otros poderes. La sentencia no establece una obligación legal específica, sino más bien una obligación legal no especificada de carácter político. Nadie tiene derecho a exigir el cumplimiento de la sentencia de la corte, y su propósito es llamar la atención y fortalecer el debate legislativo sobre un tema. Estos procedimientos son de carácter excepcional, ya que generalmente los juicios deben contener una decisión limitada a las reivindicaciones y no una mera exhortación. Su ámbito de aplicación específica se refiere a dos tipos de situaciones. En primer lugar, la sentencia que se emite puede tener efectos sobre las partes, pero también podría proporcionar una solución general a una serie de casos similares. Ello justificaría una exhortación a un legislador de legislar. En segundo lugar, el juez puede observar que una característica específica de la demanda es institucionalmente importante pero que no ha sido debidamente planteada, y por lo tanto llama la atención del Parlamento sobre su pertinencia. En ambas situaciones, la sentencia exhortativa es una solución adecuada. En el resto de los casos, una sentencia contiene un mandato o una prohibición que, en los procedimientos relacionados con los bienes colectivos, presenta varias características especiales que analizaré en los siguientes párrafos.

En cuanto a las medidas provisionales, en el conocimiento de una causa un juez puede ordenar a las partes no modificar la situación durante el curso de un litigio. El recurso provisional puede incluir mandatos. Acciones de cesación son, por el derecho común, las medidas puramente preventivas, algunas de las cuales pueden ser tomadas de manera provisional y pueden tomar muchas formas y denominaciones diferentes. En esos casos, el juez se enfrenta a una situación y la inmoviliza por precaución hasta que se decida el caso. Es un acto que conserva lo que las partes han hecho; no interviene para modificarlo; sólo queda lo que se ha hecho, previendo que el comportamiento perjudicial puede continuar. La situación se inmoviliza porque, si siguiera su curso normal, los daños serían probablemente incrementados. Uno de estos casos se produce cuando hay una parte más fuerte que adopta una posición de hecho antes de que se inicie el caso, y que de forma significativa se beneficia durante toda la tramitación de un proceso hasta la resolución de embargo dictada por un juez. Otra situación puede tener lugar cuando lo que se protege es puesto en riesgo si no se concede ningún recurso hasta que finalmente se alcanza una decisión. En los conflictos ambientales, la espera "consume" el bien jurídico protegido, de tal manera que el mantenimiento de la situación significa pronunciar un juicio cuando ya no hay un interés en él dada la extinción natural del conflicto cuando pasa el tiempo.

Es importante comprender los diversos tipos de medidas preventivas que pueden existir en relación con la concesión de un recurso, tanto en la etapa intermedia como en la final. El primer grupo de medidas se compone de medidas temporales y provisionales, las del inicio del proceso y las que evitan que el retraso en la resolución final del caso afecte el resultado. Éstos son los requerimientos provisionales. En la gama genérica de lo que se entiende por "órdenes provisionales" se encuentran los "mandatos de socorro" y las "medidas cautelares" porque se llevan a cabo cada vez que un tribunal ordena un acto o la prohibición de un acto o condición requeridos, y a veces concedidos, en una demanda. Tal acto significa el uso de la autoridad judicial para resolver un problema, sin tratarse de un juicio de dinero. Dentro de esta clase, los recursos pueden también tomar la forma de mandatos "preventivos" o mandatos "obligatorios", así como de "acciones de cesación".

Los mandatos definitivos son mandatos finales o "interdictos permanentes". En el caso del Riachuelo que se discute a continuación, hay muchos ejemplos de medidas cautelares preventivas -ya en la primera sentencia-

junto con medidas preventivas definitivas. Y también hay órdenes de hacer (requerimientos judiciales obligatorios), de abstención de hacer o de no hacer (acción de cesación), y de dejar de hacer (mandatos de prevención). Es importante señalar que estos mandatos se refieren únicamente a los individuos y no al Estado.

Por el contrario, aquellos mandatos u órdenes dadas al Poder Ejecutivo y a la administración del Estado pueden tomar una forma procedimental o sustantiva. El mandato de no modificar o modificar puede dirigirse a la administración pública nacional o estatal. En esos casos, un tribunal declara la constitucionalidad de una ley, y ordena su aplicación por parte de otro poder del Estado. Desde un punto de vista constitucional, puede hacerlo siguiendo un procedimiento o de manera sustantiva. En el primer caso, la decisión debe respetar el criterio de la administración ya que ella normalmente con los medios más apropiados para lograr un resultado. Con relación al segundo caso, el poder judicial es el que define los medios adecuados. En los siguientes párrafos desarrollaré algunos ejemplos de estas dos alternativas.

En el caso de los mandatos de procedimiento, los tribunales reconocen el papel de la discrecionalidad administrativa y ordenan al Ejecutivo cumplir un objetivo, sin decirle cómo hacerlo, ya que los medios para llevar a cabo el objetivo están más allá de la competencia judicial. Por ejemplo, un juez ordena a un organismo público diseñar un plan para limpiar un río (como el Riachuelo), o la emisión de un reglamento relativo a las emisiones de gases de efecto invernadero (como en *Massachusetts v EPA*). De esa manera, la decisión del tribunal implica una orden de qué hacer, pero sin avanzar sobre cómo hacerlo. Estas decisiones no constituyen declaraciones genéricas, ya que las prioridades u objetivos intermedios para cumplir se establecerán de acuerdo con las diferentes etapas. La orden puede tener un período de ejecución y podrá establecer un régimen para la presentación de informes a la corte. Ello permite al tribunal exigir la ejecución cuando se retrasa, acortar o extender el período, aplicar sanciones, etc. El tribunal asume el papel de controlar el cumplimiento por sí mismo, o por delegación a otra corte.

Cuando se trata de casos relacionados con mandatos sustantivos, los tribunales no sólo deciden el objetivo, sino también los medios, y dejan a discreción del Estado ciertos aspectos técnicos y u otras áreas muy delimitadas. Por ejemplo, como se señaló anteriormente, la Corte Suprema de India en los casos de contaminación del aire *Mehta v Union of India* no se limitó a ordenar la elaboración de un plan con un objetivo, sino que definió la forma en la que debía hacerse, ordenó el traslado de industrias, y también realizó pedidos sustantivos en relación con otras cuestiones administrativas. El tribunal no se limitó a ordenar el diseño de un plan de educación ambiental sino que también estableció la forma en la que dicho plan debería estar diseñado, la definición de su contenido y la frecuencia con que debía ser ejecutado (28).

Sin embargo, los jueces deben respetar los límites constitucionales impuestos por la separación de poderes entre las diferentes ramas del gobierno y no pueden ir más allá de garantizar los derechos a través de mandatos orientados hacia un resultado. Allí es cuando las garantías de ejecución y la creación de "micro-instituciones" resultan relevantes. Eso significa que los fallos pueden contener una disposición que diga "un río debe limpiarse" y ordenar la presentación de un plan; o establecer que "las emisiones de gases contaminantes de los vehículos a motor debe terminar" y ordenar la adopción de medidas. El juez no especifica el contenido del plan o de las medidas que deben tomarse, que permanecen dentro del ámbito reservado a la administración. Los jueces que han cruzado esta línea lo han hecho porque estaban convencidos de que la administración no cumpliría con sus órdenes. Cuando se trata de controlar el cumplimiento, los tribunales pueden hacerlo sin interferir en los detalles, u ordenando la presentación de informes periódicos. Otro argumento a favor de este enfoque es que no hay certeza de que la administración está en una posición tal que le permita aplicar las medidas adecuadas. Sin embargo, no hay garantías de que los jueces están en una mejor posición que la administración para llevar a cabo estas tareas, no sólo porque no tienen los medios, sino también debido a que diferentes jueces tienen diferentes puntos de vista. Con el fin de responder a la cuestión de las garantías de ejecución, "micro-instituciones" pueden diseñarse (29). Una sentencia puede ordenar a la administración que presente un plan para cumplir con los objetivos establecidos en dicho fallo. La fase de ejecución puede consistir en nombrar a una persona encargada de llevar a cabo esa ejecución a través de, por lo general, un departamento en la administración. Agencias independientes también pueden ser designadas para examinar periódicamente lo que se ha hecho desde un punto de vista científico, económico y social. El tribunal puede establecer un procedimiento para que los diferentes actores puedan presentar sus objeciones y sugerencias a la persona a cargo de la ejecución, para que puedan resolverse conflictos. Ello se complementa con información pública detallada y accesible con el fin de mejorar la rendición de cuentas. De esta manera, se crea una institución dedicada a la realización del objetivo, que actúa de forma autónoma, a pesar de que está bajo la supervisión distante de la Corte. Este mecanismo permite a los diferentes centros de interés interactuar de una manera más rápida, flexible y dinámica. Aumenta la cantidad de información disponible, ya que ésta es difundida por diferentes grupos, los procesos de toma de decisiones se mejoran ya que hay un debate previo, y el control

social sobre el ritmo de la ejecución se incrementa.

En la siguiente sección, analizaré lo que desarrollado anteriormente a la luz de lo decidido por la Corte Suprema de Argentina en el caso de la contaminación de la cuenca del Riachuelo.

VI. El objetivo de limpiar un río

Diecisiete personas, el ejercicio de sus derechos y algunos de ellos también en nombre de sus hijos, presentaron una demanda contra el Gobierno Federal (Poder Ejecutivo), la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y cuarenta y cuatro empresas que se dedicaban a la realización de actividades industriales en el entorno de la cuenca Matanza-Riachuelo. Las partes actoras pidieron una indemnización por los daños sufridos como consecuencia de la contaminación del ambiente. Pedían, asimismo, que a la los acusados se les ordenara dejar de contaminar y restaurar el bien afectado.

La parte actora estaba dividida en dos grupos. El primero estaba compuesto por personas que vivían en el asentamiento llamado «Villa Inflamable», ubicado en Dock Sud, Avellaneda, Buenos Aires. El segundo grupo eran vecinos de Wilde, Avellaneda, Villa Domingo y La Boca, junto con profesionales del Hospital Interzonal Pedro Fiorito, en la ciudad de Avellaneda (médicos, psicólogos, dentistas, enfermeras).

La cuenca Matanza-Riachuelo tiene una superficie de 2240 kilómetros cuadrados, divididos en secciones correspondientes a la Ciudad de Buenos Aires y catorce distritos de la Provincia de Buenos Aires. Es el sistema más grande de agua (cuenca) en el área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires y los suburbios de la Provincia de Buenos Aires, y presenta una clara degradación ambiental que afecta a una población de cinco millones de personas.

La cuenca entera presenta las características generales de la Pampa húmeda: amplitud y llanura. El río Matanza-Riachuelo nace en los distritos de Marcos Paz y Cañuelas, Provincia de Buenos Aires, por la confluencia de los arroyos Rodríguez, Morales, Castro y Cañuelas. Es receptor de un gran número de cursos de agua naturales: 232 afluentes, arroyos abiertos y entubados, y los desagües pluviales. La longitud del curso es de 75 kilómetros desde el nacimiento de la cuenca hasta su desembocadura en el Río de la Plata. La región también presenta sectores críticos con concentración de los barrios precarios, que ocupan una gran área alrededor de Villa Fiorito, Villa Diamante, Albertina y los puentes Avellaneda y Pueyrredón.

El marco de política institucional que determina la gobernabilidad ambiental de la cuenca no puede ser más complicado. Se compone de catorce municipios de la Provincia de Buenos Aires, tres jurisdicciones (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires) y, por último pero no menos importante, más de veinte organizaciones competentes en la zona. La división política de la cuenca está relacionada con la unidad del ecosistema del recurso hidrográfico. Ello lleva a la superposición de una pluralidad de autoridades competentes, jurisdicciones y reglamentaciones concurrentes, que conspiran contra la eficacia del sistema de gestión del recurso hídrico, mientras que el control y la supervisión de las actividades en los márgenes de la cuenca se tornan ineficaces.

Se trata, entonces, de una cuenca de agua que, de acuerdo a la ley 25.688 (Ley de la "Gestión Ambiental del Agua"), comprende "la región geográfica delimitada por las cuencas que desembocan en el mar a través de una red de canales secundarios que convergen en un solo canal principal". La cuenca es un espacio físico dentro del cual los diversos usos y efectos del agua y otros recursos naturales están relacionados entre sí y, como tal, debe ser utilizada y protegida de manera integrada.

La Corte emitió su decisión el 20 de junio 2006, donde declara, en su considerando N° 18, que:

La tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tienen respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera. Estos deberes son el correlato que esos mismos ciudadanos tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras, porque el daño que un individuo causa al bien colectivo se lo está causando a sí mismo. La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales. (30)

La Corte ordenó al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y al COFEMA a presentar un plan integral que fuera estructurado en diferentes secciones. Sobre la base de las secciones del plan, se hicieron revisiones. El artículo 5 indica que "[I] Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley". Este enfoque debía basarse en el principio de acción progresiva (tal como se establece en el artículo 4), el que prevé que los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales proyectadas en un cronograma temporal.

Tal plan debía contemplar aquellas acciones ambientales en relación con el territorio afectado (artículos 8, 9 y 10) y el control sobre el desarrollo de las actividades humanas (artículo 10). Debía tener en cuenta:

...los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, (...) asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

También se estableció que se debían tomar en cuenta estudios de impacto ambiental sobre las cuarenta y cuatro empresas involucradas. En caso de que tales estudios no estuviesen disponibles, su elaboración inmediata se exigiría. También se requirió que el plan incluyera un programa de educación ambiental (artículo 14); un programa de información pública sobre medio ambiente a disposición de cualquier persona que lo solicitase, en particular, de los ciudadanos de la zona territorial en cuestión (artículos 16 y 18).

En el mundo académico, esta decisión fue muy bien recibida, ya que era coherente con lo escrito anteriormente sobre el tema. En el mundo de la política, causó primero desconcierto y luego ira. Que la Corte Suprema ordenara a los otros poderes del Estado presentar un plan de políticas públicas era algo que no había sucedido en la historia de Argentina. En las audiencias, los intendentes al principio y más tarde las más altas autoridades reconocieron que la sentencia les dio un marco y un apoyo para las decisiones que de otro modo no habrían sido adoptadas. El Estado presentó el plan, que fue analizado en varias audiencias públicas celebradas en septiembre de 2006. En ellas, el Tribunal escuchó a la parte actora, a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina y a la presentación de un Plan Integral de Salud Ambiental; a los representantes de la Ciudad de Buenos Aires, las empresas, el Defensor del Pueblo, y terceras partes que se habían unido a la parte actora. Dicha parte, finalmente amplió la demanda en contra de los catorce municipios que comprende la cuenca y en contra de la empresa estatal CEAMSE (Coordinación Ecológica del Área Metropolitana) (31).

En 2007, la Corte Suprema de Justicia de Argentina solicitó informes al Estado Nacional y a la Universidad de Buenos Aires, con el fin de contar con información actualizada acerca de la viabilidad del Plan Integral de Salud Ambiental presentado por el Estado. Un paso importante fue que el Estado, en cumplimiento de la sentencia, promovió la promulgación de una ley estableciendo la ACUMAR (Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo) (32). Esta nueva organización considera a la cuenca como una unidad ambiental, a través del denominado "criterio de la unidad del ciclo hidrológico", ya que considera el recurso como indivisible. Ello permitió la creación de una autoridad en toda la cuenca, para superar las diferencias regulatorias que habían exacerbado los problemas de contaminación, y otorgó coherencia a las decisiones.

Después de un tiempo razonable, en el que el plan presentado por el Estado y los informes de evaluación de su viabilidad fueron discutidos públicamente, fue necesaria una nueva sentencia para determinar los próximos pasos. No había antecedentes sobre este tema, ya que la mayoría de los casos sobre la limpieza de ríos contaminados por actividad industrial que existían en otros países se centraban en las acciones de los poderes ejecutivos y no en las decisiones judiciales. La pregunta central era sobre la aplicación, es decir, lo que se requería para garantizar la sentencia y que no deviniera en una mera declaración.

La Corte Suprema emitió su fallo final el 8 de Julio de 2008 (33), con respecto a la alegación específica sobre la reconstitución y la prevención de daños al medio ambiente. Según la sentencia, el plan debía perseguir tres objetivos simultáneamente: mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, reconstituir el ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelo) y evitar daños con un suficiente y razonable grado de previsibilidad. Con el fin de garantizar su eficacia, la Corte sentó las bases para la ejecución de la sentencia a través de un control microinstitucional, a partir de criterios generales para cumplir con eficacia el propósito indicado. La eficacia en la aplicación, indicó el Tribunal en el considerando 16 de la sentencia, requiere de un programa que fije un comportamiento definido con precisión técnica, la identificación de un sujeto obligado al cumplimiento, la existencia de índices objetivos que permitan el control periódico de sus resultados y una amplia participación en el control. Que la autoridad obligada a la ejecución del programa, que asumirá las responsabilidades ante todo incumplimiento o demora en ejecutar los objetivos que se precisarán, es la Autoridad de Cuenca que contempla la ley 26.168. Ello, sin perjuicio de mantener intacta en cabeza del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 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.

El microsistema institucional de control implementado por la sentencia se basó en tres aspectos: el control de la gestión, la asignación de fondos y la ejecución del presupuesto en relación con el plan, encabezado por la Auditoría General de la Nación; el control judicial de la ejecución de la sentencia, siendo la autoridad de la

cuenca (ACUMAR) responsable en relación con la ejecución y el cumplimiento del Plan de Saneamiento; y el fortalecimiento de la participación ciudadana y la creación de un órgano colegiado, integrado por representantes de las ONG que intervinieron en calidad de terceros, cuya organización y coordinación operativa estaría a cargo del Defensor del Pueblo.

Además de señalar los tres objetivos anteriores (mejora de la calidad de vida, la reconstrucción del ambiente, la prevención de daños), la sentencia incluye once mandatos con respecto a las siguientes cuestiones:

1. Información pública - un sistema de información pública digital organizado a través de Internet, conteniendo todos los datos, informes, listas, costos, actualizaciones sobre la cuenca y el plan
2. Contaminación de origen industrial - comprendiendo inspecciones, la identificación de los contaminantes, un plan de conversión industrial, descontaminación, desmantelamiento y líneas de crédito
3. Presentación pública, revisada trimestralmente, sobre el estado del agua y de las aguas subterráneas, además de la calidad del aire
4. Borrador de un plan de reestructuración y deslocalización industrial, en el marco del plan de acción conjunta para la adaptación ambiental del complejo petroquímico Dock Sud
5. Acuerdo marco para el desarrollo de las poblaciones y asentamientos, primera etapa
6. Saneamiento de basurales
7. Limpieza de los márgenes del río
8. Expansión del sistema de agua potable
9. Ejecución de desagües pluviales
10. drenaje de cloacas
11. Plan de Emergencia Sanitaria

Por último, un control microinstitucional de la ejecución de la sentencia fue estructurado, con tres partes clave: un tribunal de ejecución, que fue inicialmente el Tribunal de Primera Instancia de Quilmes, y que actualmente se encuentra dividido entre el Tribunal Federal de Morón y el Tribunal Federal N° 12 de la Capital Federal. La jurisdicción fue establecida por la Corte en sucesivas resoluciones por las cuales determinó su alcance y contenido: incluyendo el control del presupuesto de ejecución (llevado a cabo por Auditoría General de Argentina) y el control social o ciudadano del cumplimiento de la sentencia, dirigida por un órgano colegiado, coordinado por el Defensor del Pueblo, con integración de las ONG involucradas.

Debe tenerse en cuenta que, después de la sentencia, la Corte Suprema llevó a cabo una serie de audiencias públicas para supervisar la aplicación de las medidas previstas. Mientras que esas audiencias han corroborado una mejora sustancial en la coordinación de las actividades de las distintas jurisdicciones involucradas en la cuenca, así como el logro de los objetivos básicos fijados por el programa establecido en la sentencia, también hubieron circunstancias en las que, debido a que involucraban en muchos casos a la población en riesgo, se requirió una solución rápida y completa. Por lo tanto, a pesar de todos los objetivos debidamente establecidos, la Corte Suprema ordenó que los jueces designados debían, dentro de sus respectivas competencias, hacer especial hincapié en una serie de áreas, tales como el traslado de los establecimientos industriales, el desarrollo de sistemas de medición de calidad de aire y agua, la erradicación y reubicación de asentamientos humanos, el desarrollo de plantas de tratamiento de aguas residuales, el establecimiento de sistemas de vigilancia del ambiente y una red de servicios de salud, así como un plan de reestructuración industrial.

El 6 de abril de 2010, la Corte solicitó a la Autoridad de la Cuenca, al Gobierno Federal, a la Provincia de Buenos Aires y a la Ciudad de Buenos Aires que, dentro de los quince días, y mediante una presentación única y conjunta, realizaran un informe detallado sobre la plena y fiel aplicación de todos los mandatos impuestos en la sentencia definitiva del 8 de julio de 2008. En ella, se observaría el grado de implementación de lo dispuesto hasta el 31 de marzo de 2010. Dicha información debía ser proporcionada en relación con cada objetivo establecido, en forma tabular, con rigurosa precisión y a través del uso de criterios cuantitativos.

El 10 de agosto de 2010, la Corte Suprema ordenó al juez que tomara las medidas necesarias para la ejecución inmediata y efectiva de la sentencia. El 17 de febrero de 2011, otra audiencia pública fue convocada para que la Corte fuera informada sobre las circunstancias relativas a la situación real de cumplimiento. Como resultado de tales investigaciones, se decidió aumentar facultades que permitieran a un tribunal federal inferior controlar los contratos celebrados en el marco del plan de trabajo sobre el suministro de agua, alcantarillado y tratamiento de la basura. El proceso continúa con solicitudes de informes y un control permanente.

Dados los riesgos de contaminación en curso, no sería correcto decir que el río en algún momento estará

completamente limpio, porque mañana puede estar contaminado de nuevo. El recurso, que corre a través de una zona industrial donde viven millones de personas, forma un sistema dinámico, lo que significa que siempre hay cambios debido a múltiples factores. Lo que hay que hacer es modificar las causas que dan lugar a la contaminación, para asegurar que no se repitan, y para establecer parámetros que permitan un monitoreo público que sirva como una advertencia. Esto es lo que dice la sentencia. Pero esta simple afirmación requiere obras de alcantarillado de enorme magnitud, con presupuestos que abarcan varios gobiernos, cientos de industrias y asentamientos urbanos, y cambios en el modo de funcionamiento de varios elementos concomitantes. En resumen, resulta necesario un cambio profundo en una región muy difícil. Y la única manera de hacerlo es a través de una política de estado duradera. En tales casos, los tribunales y sus sentencias cumplen un rol importante toda vez que cambian el curso de comportamientos colectivos (34).

El proceso fue desarrollado para asegurar que se comprueben con regularidad los trabajos realizados en la zona, tanto por parte de la población como de la Corte y los jueces. Sus resultados se publican en el sitio web de la Corte y son accesibles para todo el mundo a fin de que los ciudadanos puedan tener una clara conciencia de la complejidad de la situación. Un sistema de información pública también se ha implementado a través de la página web de la Autoridad de la Cuenca (ACUMAR), siguiendo las indicaciones de la sentencia.

Esta breve descripción demuestra un proceso difícil de enorme magnitud, cuyos pasos requieren mucha coordinación y, sobre todo, control y consistencia.

VII. Observaciones finales

En los párrafos y secciones anteriores, me he centrado especialmente en la importancia de los recursos judiciales complejos. Dos características principales de esta categoría de recursos pueden ser extraídos del caso paradigmático Mendoza.

En primer lugar, el caso y las decisiones de la Corte Suprema de Argentina ilustran la complejidad característica de tales remedios judiciales. La decisión de la Corte en 2008 ordenó que el gobierno nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires tomaran medidas para mejorar la calidad de vida de los residentes, remediar el daño ambiental y prevenir daños futuros. La Corte estableció un plan de acción que ordenó al organismo gubernamental responsable de la cuenca Matanza/Riachuelo, ACUMAR, cumplir con las medidas específicas. Con el fin de garantizar una aplicación adecuada, la Corte delegó el proceso de ejecución a un tribunal federal que supervisara la ejecución de la sentencia. Por otra parte, la Corte creó un grupo de trabajo formado por ONG que habían participado en el caso, el Defensor del Pueblo de la Nación, buscando fortalecer y activar la participación ciudadana para controlar el cumplimiento de la decisión. Vale la pena señalar que, además de la decisión del Tribunal, las autoridades pertinentes tenían que cumplir y aplicar la sentencia para que ella tuviera un efecto real sobre las políticas y para poder remediar concretamente la contaminación y proteger a toda la población afectada (no sólo a los litigantes). Muchos de los factores interactúan a través de las etapas en el proceso como partes del proceso de litigio en el derecho ambiental. La naturaleza de los recursos judiciales complejos implica la creación de una sofisticada red de instituciones y prácticas en un esfuerzo por transformar la dinámica subyacente a la violación de los derechos fundamentales, tal como lo he descrito en los apartados anteriores e ilustrado a través del caso de la contaminación del Riachuelo.

A partir del análisis del caso, también podemos concluir que otro aspecto relevante de los recursos judiciales complejos es la producción de instancias dialógicas. El proceso iniciado desde que la Corte Suprema aceptó el caso Mendoza en junio de 2006 hasta que dictó su sentencia en julio de 2008 se podría describir como una dinámica deliberada, donde las autoridades políticas se vieron obligadas a tomar sus decisiones luego de un amplio proceso de discusión colectiva que incluyó audiencias públicas con la participación de todas las personas que podían verse afectados por la decisión.

En un mundo en el que las decisiones judiciales aplican cada vez más la legislación ambiental, y cada vez en mayor medida, los recursos judiciales complejos se convierten en un elemento clave para un poder judicial fuerte y legítimo en relación con el futuro de nuestro planeta, tal como lo indica la encíclica del Papa Francisco "Laudato Si" (35). Ello se debe a que los recursos judiciales complejos activan una sofisticada red de actores e instituciones que tratan de cumplir con las decisiones de la Corte y un proceso de diálogo para la construcción de las políticas públicas, ambos elementos únicos de este tipo de recursos.

(1) El autor agradece a su colega en el Consejo Asesor Internacional de Naciones Unidas para la Promoción de la Justicia, la Gobernanza y el Derecho para la Sostenibilidad Ambiental, y Ministro de la Corte Suprema de Reino Unido, Lord Carnwath, y al Oxford Journal of Environmental Law por sus comentarios y recomendaciones en la versión original en inglés de este artículo.

(2) George Pring and Kitty Pring, Greening Justice (The Access Initiative 2010), <http://www.accessinitiative.org/> (ultimo acceso: 14 de octubre de 2016)

- (3) Robert Carnwath, Robert, 'Judges for the environment: we have a crucial role to play' (The Guardian, London 22nd June 2012), <http://www.theguardian.com/law/2012/jun/22/judges-environment-lord-carnwath-rio> accessed 25 July 2016.
- (4) Idem.
- (5) UK Department of Business Innovation and Skills, 'New proposals for consumer rights', in (13 July 2012), <https://www.gov.uk/government/news/new-proposals-for-consumer-rights> accessed 25 July 2016.
- (6) Por ejemplo: acerca de litigios sobre cambio climático, Michael Gerrard 'Scale and Focus on Climate Change Litigation outside of the United States' (2015) 253(47) NYLJ, p:1.
- (7) Los derechos ambientales se incluyen en más de 90 constituciones nacionales. Por ejemplo, Portugal, España, Croacia, Finlandia, Grecia, Letonia, Macedonia, Moldavia, Países Bajos, Polonia, Turquía, Bielorrusia, la Federación de Rusia, Eslovaquia, Ucrania, Albania, Estonia, Bélgica, Suiza, Angola, República del Congo, Mali, Sudáfrica, Cabo Verde, Ghana, Kenia, Marruecos, Sudán del Sur, Argentina, Colombia, Costa Rica, Paraguay, Chile, Ecuador, República Dominicana, Jamaica, entre otras.
- (8) Edwin Borchard, 'Federal Declaratory Judgments Act', (1934) 21 Virginia L Rev 35.
- (9) El proyecto de ley de sentencias declarativas ingresó al Senado de Estados Unidos el 7 de enero de 1919, siguiendo el modelo del reglamento de la Corte Supremo de Reino Unido 1883.
- (10) MC Mehta v Union of India', 1987 SCR (1) 819.
- (11) Massachusetts v Environmental Protection Agency 549 US 497 (2007). Vale la pena señalar que la decisión sobre este caso no fue una sentencia declarativa per se. Lo se cuestionaba cuestionado era la denegación de la petición de reglamentación. Si bien la Corte dejó en claro que ciertas justificaciones no podían ser utilizadas para no hacer una regla, no se ordenó tal norma.
- (12) Gloppen 2006 Courts and social transformation: an analytical framework, Aldershot: Ashgate
- (13) 'Mendoza, Beatriz et al. v the Argentine Government et al. for harms (derived from the environmental contamination of the Matanza-Riachuelo River' M. 1569. XL. June 20, 2006.
- (14) 'Friends of the Earth v Canada', [2009] 3 FCR 201, October 20, 2008
- (15) Carnwath, Robert 'Climate Change and the Courts', Valdivia, Chile, November 2015 (conferencia pronunciada en la Conferencia Internacional: Adjudicación de Controversias Ambientales, Valdivia, Chile, del 5 al 6 de noviembre de 2015).
- (16) (n 11).
- (17) La Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA o USEPA) es una agencia del gobierno federal de Estados Unidos que fue creada con el propósito de proteger la salud humana y el ambiente, aplicando regulaciones basadas en leyes aprobadas por el Congreso.
- (18) Los Estados pueden obligar a la EPA a regular los gases de efecto invernadero bajo los términos de la CAA. La EPA no puede negarse a regular un determinado contaminante que cause daño dentro de los estándares especificados de la CAA. La Ley de Aire Limpio (Clean Air Act) es la ley federal integral que regula las emisiones atmosféricas provenientes de fuentes fijas y móviles. Entre otras cosas, esta ley autoriza a la EPA a establecer Estándares Ambientales Nacionales de Calidad del Aire (National Ambient Air Quality Standards) para proteger la salud pública y el bienestar público y para regular las emisiones de contaminantes peligrosos del aire.
- (19) Mendoza Beatriz Silvia y Otros c. Estado Nacional y Otros s/ Daños y Perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), M 1569 XL 20 de junio, 2006.
- (20) Urgenda v Netherlands C/09/456689/HA ZA 13-1396, June 24, 2015.
- (21) Ibid [5.1].
- (22) ClientEarth, R (on the application of) v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs [2015] UKSC 28, [35].
- (23) 'Leghari v Federation of Pakistan', WP 25501/2015. September 14, 2015.
- (24) ...
- (25) M.C. Mehta And Anr vs Union Of India & Ors on 20 December, 1986, Citas equivalentes: 1987 AIR 1086, 1987 SCR (1) 819
- (26) Montesquieu 1984 The Spirit of Laws, Omaha: Legal Classics Library, Gryphon Editions Ltd
- (27) Para un análisis sobre cómo se produjo este fenómeno en Japón, véase Hiroshi Itoh, 'Judicial Review and Judicial Activism in Japan' (1990) 35 Law and Contemporary Problems 169.
- (28) M.C. Mehta And Anr vs Union Of India & Ors on 20 December, 1986, Citas equivalentes: 1987 AIR 1086, 1987 SCR (1) 819
- (29) Mendoza Beatriz Silvia y otros c. Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo), M 1569 XL 8 de julio, 2008.
- (30) Corte Suprema de Justicia de Argentina: Mendoza Beatriz Silvia y otros c. Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo) M. 1569. XL.

20 de junio, 2006.

(31) CEAMSE es una empresa estatal creada por la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en el área metropolitana de Buenos Aires.

(32) La Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) es un organismo público que actúa como la máxima autoridad en materia ambiental en el área de la cuenca Matanza-Riachuelo. Es una entidad autónoma e interjurisdiccional que combina el trabajo de los tres gobiernos que tienen jurisdicción sobre el territorio: Nación, Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires. La agencia fue creada en 2006 por la Ley 26.168, sobre la base de la situación preocupante de la degradación ambiental en la cuenca. En 2008, la Corte Suprema de Argentina ordenó a ACUMAR implementar un plan de restructuración en respuesta a la causa judicial Mendoza. En dicho escenario, ACUMAR articula políticas públicas comunes y coordina los esfuerzos interinstitucionales para aplicar el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA). Desde hace más de 200 años, se venían haciendo intentos sucesivos para revertir la degradación ambiental de la cuenca. Sin embargo, sólo se lograron avances concretos desde la creación de ACUMAR, que mejoró el estado ambiental y la calidad de vida de más de ocho millones de personas.

(33) Corte Suprema de Justicia de Argentina: Mendoza Beatriz Silvia y otros c. Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo) M. 1569. XL. 8 de julio, 2008

(34) LORENZETTI, Ricardo, El arte de hacer justicia, (Sudamericana 2015).

(35) Carta Encíclica Laudato Si' del Santo Padre Francisco sobre El cuidado de la Casa Común (Vaticano 2015), http://w2.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html acceso: 25 de julio 2015.