

Las altas cortes y el cambio en las agendas gubernamentales en temas socioambientales en Argentina y Colombia*

Paúl Cisneros^I , Lucas G. Christel^{II} , Mariano A. Novas^{III} ,
Cristhian Parrado^{IV} 

<https://doi.org/10.18046/recs.i41.04>

Cómo citar: Cisneros, Paúl; Christel, Lucas G.; Novas, Mariano A.; Parrado, Cristhian (2023). Las altas cortes y el cambio en las agendas gubernamentales en temas socioambientales en Argentina y Colombia. *Revista CS*, 41, a04. <https://doi.org/10.18046/recs.i41.04>

Resumen: El artículo analiza las decisiones de las altas cortes que apuntan a alterar las agendas gubernamentales en términos de lograr intersectorialidad. Para esto, se propone un estudio comparativo de la judicialización de los efectos de la contaminación en ríos de Buenos Aires y Bogotá que muestra que, a pesar de que las decisiones responden a condiciones contextuales muy específicas, definen medidas similares para el manejo de la fragmentación de la acción estatal, con una diferencia importante en cuanto a los mecanismos de seguimiento y control de la implementación. El artículo contribuye a posicionar a las cortes como actores importantes en el diseño de políticas públicas que reconozcan la fragmentación de la acción pública como origen de los problemas ambientales; y plantea la necesidad de ampliar la investigación sobre los resultados y efectos de este tipo de decisiones judiciales para entender su capacidad de estructurar cambios sostenidos en dichas políticas.

Palabras clave: políticas públicas, fragmentación, cortes, poder judicial, derechos

* Este artículo es uno de los productos finales del proyecto de investigación “Diseños y productividad de las intervenciones judiciales para reducir la fragmentación de políticas públicas en el sector minero de Argentina, Colombia y Ecuador”, financiado por los Fondos Concursables para la Investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales (Quito, Ecuador) 2021, mediante el proyecto IAEN-FC-GI-2021-006 ejecutado en 2021 y 2022. Los autores agradecen a Adriana Guillén por el apoyo durante la investigación. Artículo de investigación recibido el 19.08.2022 y aceptado el 14.08.2023.

I. Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador.

II. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina.

III. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina.

IV. Consultor e investigador independiente, Quito, Ecuador.

The High Courts and the Change of Government Socio-Environmental Agendas in Argentina and Colombia

Abstract: The article describes and analyzes high court decisions that aim to alter government agendas in terms of achieving intersectoriality. It is based on a comparative study of the judicialization of water pollution in rivers in Buenos Aires and Bogotá, which shows that, although the decisions respond to contextual conditions, they define similar measures for managing the fragmentation of state action, with an important difference in terms of monitoring and control mechanisms. In addition, they open opportunities for the incorporation of actors and articulation mechanisms between sectors and levels of government, which allow for the recognition and operationalization of certain cross-sectoral interdependencies. The article positions the high courts as important actors in the design of public policies; and raises the need to expand research on the results and effects of judicial decisions in order to understand their capacity to structure sustained changes in such policies.

Keywords: Public Policies, Fragmentation, Courts, Judiciary, Rights

Introducción

Las relaciones entre los actores interesados en los problemas ambientales de los países de América Latina se han caracterizado, desde finales de los años noventa del siglo XX, por una creciente conflictividad y polarización (por ejemplo, entre los ejes pro y anti extractivismo). Gran parte de esta conflictividad corresponde a la ausencia de mecanismos que faciliten a las poblaciones locales recibir beneficios de las actividades extractivas (Haslam; Tanimoune, 2016), así como de otros que permitan negociar y decidir, con la participación de los actores locales, la mejor forma de evitar o manejar los efectos negativos de una actividad (Cisneros, 2016). Tanto los estudios que se enfocan en los aspectos distributivos de los conflictos como los que se interesan por los procesos políticos de los sectores extractivos identifican la fragmentación de la acción estatal como un factor que reduce la eficacia de las políticas públicas ambientales (Bebbington; Abdulai; Bebbington; Hinfelaar; Sanborn, 2018; Castro; Hogenboom; Baud, 2015).

El empleo de mecanismos para reducir la fragmentación de la acción estatal ha sido estudiado desde varios ámbitos en la literatura sobre las políticas y los conflictos ambientales. Por ejemplo, se conoce que el establecimiento de estructuras y responsabilidades claras de coordinación entre sectores y niveles de gobierno, así como la asignación de recursos —entre ellos el constante apoyo político y financiero— son elementos necesarios para avanzar en la implementación de los objetivos públicos (Cisneros, 2021; Hochstetler, 2021). A pesar

de estos importantes adelantos, es necesario explorar qué hace posible que los Gobiernos asignen recursos y modifiquen las instituciones existentes para enfrentar los retos de la fragmentación. En el presente artículo avanzamos en esta tarea mediante el estudio del rol que tienen las decisiones judiciales para cambiar las estructuras que sostienen dicha fragmentación.

Como actores dirimientes de largas disputas sobre las políticas públicas que buscan proteger los derechos ambientales, las altas cortes intervienen en la definición de los ámbitos de acción y las prioridades de los Gobiernos con la finalidad de mejorar los resultados de la acción estatal (Cisneros, 2020). A pesar de la creciente importancia de los procesos de judicialización, no existen, al momento, análisis sistemáticos sobre cómo las cortes enfrentan el problema de la fragmentación de la acción estatal que es objeto de los procesos de judicialización relacionados con los conflictos ambientales. Este artículo aporta a la comprensión de este fenómeno mediante el estudio comparado de decisiones judiciales que plantean cambios en las agendas gubernamentales, y la creación de instancias de toma de decisión multiactor como estrategia para reducir la fragmentación de la acción estatal.

Nos enfocamos en las decisiones de última instancia de los altos tribunales de dos países de América Latina pues, en la región, las contiendas ambientales apoyadas en mecanismos judiciales se han incrementado en la última década y, con ello, ha aumentado también la importancia de la intervención de las altas cortes en su resolución (Christel, 2019; Christel; Gutiérrez, 2017; Sieder; Montoya; Bravo-Espinosa, 2022).

Tomando en cuenta estas consideraciones, las preguntas que guían este estudio se refieren a ¿cómo reconocen las altas cortes la fragmentación de la política pública en las demandas planteadas en relación con problemas socioambientales?, y ¿en qué términos plantean cambios en las agendas gubernamentales para enfrentar el problema de la fragmentación? Las respuestas se plantean a partir del estudio comparado de dos decisiones judiciales relacionadas con la protección de derechos vulnerados por la contaminación de cuencas hídricas en las ciudades capitales de Argentina y Colombia.

El artículo está organizado en cinco secciones. La primera expone elementos conceptuales que acompañan el análisis del rol de las altas cortes en la (re)definición de agendas gubernamentales y sectoriales. La segunda presenta información básica sobre los casos y una descripción de los métodos utilizados para la recolección y el análisis de los datos. A partir del uso de la Gramática Institucional (GI), este artículo aporta a la construcción de una propuesta de investigación sobre los roles de las altas cortes en los procesos de política pública (cambio en las agendas gubernamentales, implementación, evaluación), mostrando la

importancia que pueden tener para transformar las instituciones que influyen en los patrones de comportamiento que dan forma a estos procesos. En la tercera se describen los resultados del análisis de los fallos judiciales de cada país; y la cuarta se enfoca en la comparación de los casos. Finalmente, se presentan algunas conclusiones sobre el rol de las altas cortes en la reformulación de políticas públicas, y se sugieren algunas temáticas para futuras investigaciones sobre sus roles en los procesos de políticas públicas relacionados con temas ambientales.

Las altas cortes y el cambio en las agendas gubernamentales

En la última década se ha incrementado el uso de instrumentos legales por los actores involucrados en las contiendas socioambientales en América Latina (Christel, 2019; Christel; Gutiérrez, 2021; Delamata, 2019). Los procesos de judicialización de los conflictos ambientales, por un lado, han ubicado la protección del derecho constitucional al ambiente sano en el centro de la discusión sobre el modelo de desarrollo y, por el otro, han convertido a abogados ambientalistas y jueces en actores importantes de la contienda ambiental (Christel; Gutiérrez, 2017; Jiménez, 2017; Spalding, 2016). Considerando el reconocimiento por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2022) del derecho humano al ambiente sano y limpio, y la alarmante degradación ambiental, es posible que estas dinámicas adquieran mayor relevancia en el futuro inmediato.

Los estudios emergentes sobre la judicialización de conflictos socioambientales se han centrado en las rutas por las cuales llegan las decisiones a los sistemas judiciales (Scharager, 2020); y, en menor medida, en las dinámicas que se desatan en los procesos judiciales (Güiza; Toro; Barajas, 2015; Sieder *et al.*, 2022) y en los contenidos de las decisiones (Jiménez, 2017; Sieder *et al.*, 2022). También se ha prestado limitada atención a la vinculación de las decisiones con la política pública y a sus efectos sobre los conflictos socioambientales que les dan origen. En este sentido, el presente artículo apunta a discutir algunos vínculos de las decisiones judiciales de última instancia con los procesos de las políticas públicas, específicamente los cambios en las agendas gubernamentales.

En esta sección presentamos los fundamentos conceptuales para este estudio empírico. Partimos de una revisión de la noción de fragmentación —que es uno de los elementos de la acción pública que los actores que judicializan los conflictos identifican como fuente de vulneración de sus derechos—; luego, analizamos el mecanismo general de cambio de las agendas gubernamentales y su relación con la acción judicial; y, por último, identificamos los elementos

de las decisiones judiciales que intervienen sobre la fragmentación de la acción pública y afectan las agendas gubernamentales.

En cuanto a la reducción de la fragmentación de la política pública, los estudios existentes se han centrado en las iniciativas gubernamentales (Kissinger; Brockhaus; Bush, 2021), en aquellas que los Gobiernos adoptan por interacciones de grupos de interés (McCool, 1988) o por la influencia de normas internacionales (Jordan; Lenschow, 2010). Así, gran parte de la literatura estudia la emergencia de apuestas como las denominadas enfoque de gobierno integral (*whole-of-government*), gobierno conjunto (*joint-up-government*) o integración de la política ambiental (*environmental policy intergration*) y similares, que constituyeron el corazón de la respuesta a los efectos de la nueva gestión pública adoptada en los países desarrollados a partir de los años ochenta (Christensen; Lægreid, 2007a). En América Latina, los análisis relacionados con las estrategias para enfrentar la fragmentación se han enfocado, sobre todo, en las políticas sociales (Cunill-Grau, 2014). Estos destacan las iniciativas como respuestas funcionales, principalmente gubernamentales, a limitaciones para la atención de problemas complejos.

Al destacar el rol de las cortes en la gestión de la fragmentación, este artículo contribuye a esclarecer dos aspectos fundamentales sobre las dinámicas de los procesos de políticas públicas a través de los cuales se buscan soluciones a dicha fragmentación: cómo leen los actores relevantes este problema; y qué medios y actores escogen para atacarlo, o lo que Candel y Biesbroeck (2016) denominan como los marcos (*frames*) e involucramiento del subsistema (*subsystem involvement*). Estos dos elementos son clave para reorganizar la forma en que los Gobiernos reconocen y manejan los problemas ambientales como fenómenos multicausales que demandan estrategias complejas de intervención estatal (Jacob; Volkery, 2004; Jordan; Lenschow, 2010).

Resulta paradójico que, en general, los estudios de las políticas públicas que discuten sobre cómo se pretende solucionar el problema de la fragmentación, no provean una definición clara del término (Bouckaert; Peters; Verhoest, 2010; Christensen; Lægreid, 2007b; Tosun; Lang, 2017; Trein; Ansell, 2020). En este sentido, fragmentación se define como falta de integración, la que, a su vez, demanda la existencia de coherencia, coordinación, adecuada cobertura de la política y de una plataforma de toma de decisiones conjuntas (Cejudo; Michel; Sobrino, 2017). Es así que lo que está fragmentado, en algunos casos, se identifica como la autoridad pública (Jordan; Lenschow, 2010; Trein; Meyer; Maggetti, 2018); en otros se entiende como una característica de la implementación (Cejudo; Michel, 2017); y, en el campo de la política ambiental, la noción de fragmentación incluye el alcance de las acciones en términos de si se resuelven o no los problemas, es decir, se equipara con efectividad (Jordan; Lenschow, 2010). De tal manera, la

fragmentación parece ser uno de aquellos fenómenos que se definen mejor en el análisis empírico.

Ahora bien, lo que está claro en la literatura es que este fenómeno es producto de la forma en que se asumen los problemas públicos y se trasladan a la responsabilidad de estructuras institucionales especializadas y semiautónomas. Comprendiendo los problemas públicos como conjuntos de ideas, valores y percepciones empaquetados y presentados como objetos susceptibles de acción gubernamental (Casar; Maldonado, 2008); y las estructuras especializadas —que se denominan sectores, arenas, áreas o dominios de la política pública (Jones; Baumgartner; Talbert, 1993)— como divisiones funcionales que responden a dinámicas de colaboración y competencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales en relación al manejo de problemas públicos y la defensa de intereses. Los sectores se definen en la interacción de comunidades y redes de política pública con las instituciones existentes, y pueden llegar a ser bastante estables en el tiempo y más o menos resistentes a la entrada de nuevas ideas y actores (Howlett; Ramesh; Perl, 2020). Además, la especialización que desarrollan estas constelaciones de actores puede llegar a ser tal, que impide el tratamiento integral de problemas, crea redundancias en la acción pública o deja aspectos importantes de los problemas sin ser atendidos (Peters, 2018).

Uno de los principales retos en el tratamiento de los complejos problemas públicos contemporáneos tiene que ver con la persistencia de las agendas gubernamentales que reflejan una baja prioridad de la colaboración entre sectores. Es ampliamente aceptado que problemas como el cambio climático o la pérdida de la biodiversidad, que tienen orígenes y efectos múltiples, demandan la ampliación de las agendas y ajustes en los límites sectoriales para producir mejores resultados de las políticas públicas (Wise *et al.*, 2014). Dado que la estabilidad y aislamiento de los sectores producen resultados subóptimos, se requieren modificaciones en las estructuras y las comunidades de actores que las sostienen (Brinkerhoff, 1996; Painter; Pierre, 2005).

Es así que el manejo de la fragmentación inicia con la politización de las divisiones funcionales entre sectores, de manera que se hagan visibles los monopolios existentes sobre la política pública y sus efectos negativos (Baumgartner; Jones, 1991). De ser exitosa, esta politización genera la adopción de nuevas agendas que apuntan a redefinir los límites funcionales entre sectores (Candel; Biesbroeck, 2016). Por tanto, la determinación de la agenda gubernamental, entendida como el conjunto de prioridades que existen para justificar la acción estatal en un momento determinado, es un proceso constante que se alimenta de los efectos de la puesta en marcha de las políticas, los cambios propios de los problemas públicos y las condiciones sociopolíticas en las que estos existen (Kingdon, 2014).

Ahora bien, las agendas sectoriales no son conjuntos de prioridades compartidos por todos los actores que conforman el sector. De hecho, gran parte de la literatura especializada en agendas públicas se ha desarrollado alrededor de la idea de que la competencia entre actores es uno de los factores que promueve el cambio o la continuidad de las políticas públicas en determinados escenarios (Jones; Jenkins-Smith, 2009). En el análisis de estas, los políticos, la burocracia y los grupos de interés son usualmente identificados como los principales actores de los procesos políticos subyacentes (Howlett; Mukherjee, 2014). Por su parte, los jueces han ocupado un rol cercano al de los actores con poder de veto (Tsebelis, 2000), cuyas posiciones sobre los problemas son consideradas por quienes disputan los contenidos de las políticas para desarrollar estrategias de incidencia.

De manera complementaria, las cortes se entienden como instancias que pueden llegar a favorecer la agenda de ciertos grupos porque, en ocasiones, existe compatibilidad ideológica e, inclusive, proyectos políticos comunes a través de la formación de coaliciones de causa (Jenkins-Smith; Nohrstedt; Weible; Sabatier, 2014; Sabatier, 1988). A pesar de estas menciones, el rol de los jueces y de las cortes en el cambio de las agendas gubernamentales, y en general en los procesos de políticas públicas, ha sido reconocido de manera fragmentaria en la literatura, recibiendo un lugar marginal en las constelaciones de actores que los influyen (Cisneros, 2020).

Las decisiones judiciales, sobre todo en sistemas que se apegan a la teoría jurídica del neoconstitucionalismo, en la que los jueces —particularmente constitucionales— gozan de prerrogativas y variados instrumentos para intervenir sobre la política pública, llaman a repensar el rol hasta ahora atribuido a las cortes en los análisis institucionalistas. Según Viciano y Martínez (2011), las reformadas o nuevas constituciones de América Latina desde 1980 comparten una misma meta para mejorar el régimen político y construir una democracia sustantiva. Sin embargo, lejos de crear homogeneidad, esta meta se traduce en distintos diseños constitucionales en la región (Curcó, 2018) que comparten dos características. La primera tiene que ver con que los principios prevalecen sobre las reglas, por lo cual se incorporan amplios catálogos de derechos, con gran peso axiológico y valores, desde los cuales se establecen los objetivos del desempeño estatal. La segunda se refiere a los deberes hermenéuticos de las cortes constitucionales que se vuelven más complejos, ya que deben trabajar con valores constitucionalizados que precisan ser aplicados en casos específicos de manera justificada y razonada (Curcó, 2018).

Es en este marco que la permanencia de conflictos socioambientales genera procesos de judicialización que posibilitan a las cortes, especialmente a las altas cortes, adquirir un rol central en la disputa de los sentidos de la acción

pública y en la definición de los medios para hacer frente a problemas como la fragmentación. Las decisiones judiciales pueden entenderse en el ámbito de las modificaciones en las agendas gubernamentales como confluencia de la corriente de los problemas y las soluciones (Kingdon, 2014). En general, incorporan interpretaciones de problemas que consideran el conocimiento experto y una alta carga valorativa, pues se asocian con la protección de derechos y, por tanto, con las prioridades generales que deben introducirse en la acción estatal (Stone, 1984).

Así como otras iniciativas de actores de la política pública, como Gobiernos o grupos de interés, las medidas judiciales para lidiar con la fragmentación y buscar intersectorialidad o integralidad en el abordaje de un determinado problema complejo, cuya característica fundamental es la multicausalidad (Cunill-Grau, 2014), contienen elementos simbólicos y distributivos (Jones; Jenkins-Smith, 2009; Meckling; Goedeking, 2023). Aquellas relacionadas con lo simbólico pueden definir el carácter de las poblaciones objetivo, y el alcance o los principios entre los cuales se debería buscar coherencia dentro de la acción pública; mientras las que tienen que ver con la afectación al flujo de recursos gubernamentales, sostienen una estructura entre sectores o subsistemas que, siguiendo la clásica taxonomía de Hood (1983), pueden ser de tipo legal, organizacional, de modalidad o información y de tesoro. Estos instrumentos pueden movilizarse gracias a mecanismos de coordinación y a la creación de plataformas para la toma de decisión en las que las organizaciones sectoriales participantes y otros actores pueden hacer diferentes usos de los recursos de políticas públicas para avanzar en una agenda común (Cejudo; Michel, 2017; Trein *et al.*, 2020). Las iniciativas de integración intentan vencer la tendencia hacia la coordinación negativa, o la que se establece entre varias organizaciones que desarrollan ámbitos aislados —aunque interdependientes— de intervención (Cisneros, 2023; O’Toole; Montjoy, 1984) para convertirla en positiva.

Métodos y casos

En respuesta a procesos de judicialización, las altas cortes empaquetan problemas y soluciones apuntando a cambiar la agenda gubernamental que genera fragmentación en la acción pública. La naturaleza subjetiva y política de los procesos de empaquetado provoca variabilidad en la manera en que se atienden problemas estructuralmente equivalentes, como los de la contaminación industrial y de vertidos domiciliarios en las grandes ciudades. En este artículo, la comparación es utilizada para identificar patrones en las decisiones judicia-

les que provienen de casos similares, pero presentan condiciones contextuales diferentes. De esta forma, podemos generar hipótesis y preguntas para futuras investigaciones.

Dado que las decisiones judiciales se convierten en referencias para la definición de estrategias de los actores involucrados en los conflictos socioambientales, en reglas que estos deben seguir o en normas que comparten, estas podrían generar patrones de comportamiento discernibles empíricamente. Entonces, para rastrear el efecto estructurante de las decisiones, sobre todo en perspectiva comparada, es necesario partir de una comprensión sistemática de su estructura.

Para identificar y analizar los componentes principales de las decisiones judiciales sobre asuntos ambientales en Colombia y Argentina empleamos la Gramática Institucional (GI), que permite una aproximación estructurada a los componentes centrales de estos paquetes de problemas y soluciones. La GI es una teoría que genera descripciones estructurales de pronunciamientos o declaraciones institucionales (*statements*), contenidas en instituciones formales como políticas, leyes, legislación y regulaciones (Siddiki *et al.*, 2019). Estos pronunciamientos plantean límites (barreras) u oportunidades que son compartidos lingüísticamente (inteligibles entre actores), y que prescriben, permiten o aconsejan acciones o resultados a los actores (al nivel individual u organizacional). A su vez, posibilita el análisis de pronunciamientos regulatorios o aquellos que señalan las acciones deseables para un conjunto de actores con miras a solucionar un problema. Este uso aporta a clarificar su relevancia para el estudio comparativo de los procesos de políticas públicas relacionados con la definición de la agenda gubernamental, hasta ahora limitado al análisis comparativo de diseños (Siddiki *et al.*, 2019) y su cumplimiento (Frantz; Siddiki, 2019).

Los elementos básicos de los pronunciamientos regulatorios son: (i) las acciones requeridas, las permitidas, las prohibidas, y las aconsejadas; (ii) los actores asignados a actividades particulares; (iii) los límites temporales y espaciales en los cuales suceden estas actividades; y, en algunos casos, (iv) las acciones punitivas asociadas con el incumplimiento (Siddiki *et al.*, 2019).

La sintaxis básica de la GI tiene cinco componentes: atributos, deóntico, fines, condiciones y o de lo contrario (ADICO). Siddiki *et al.*, (2019) añaden un sexto elemento denominado objeto, configurando así la sintaxis ADIBCO, que resume los componentes centrales de los pronunciamientos de tipo regulatorio definidos a continuación.

A: los atributos se refieren a quién(es) (actores o tipos de actores) se aplican los pronunciamientos, es decir, quienes ejecutan el fin (por

ejemplo, adolescentes embarazadas, activistas con pasados judiciales, ejecutivos procesados por corrupción desde el 2015, etc.). La presencia de atributos es *necesaria* en pronunciamientos regulatorios (Frantz; Siddiki, 2021).

D: el deóntico alude a una de las tres designaciones verbales: puede (está permitido o autorizado), debe (tiene la obligación de), y no debe (tiene prohibido), que se usan con referencia a acciones [ai] o resultados [oi]. El deóntico es opcional en los pronunciamientos regulatorios.

I: los fines describen las acciones o resultados principales a los cuales un deóntico está asignado. El fin se indica típicamente por un verbo e incluye todos los modificadores que describen el detalle de la acción (Siddiki et al., 2019). La presencia del fin es *necesaria* en los pronunciamientos regulatorios (Frantz; Siddiki, 2021).

B: el objeto se refiere a la parte del pronunciamiento que es quien o lo que recibe la acción descrita en el fin, y ejecutada por el agente del atributo. Su presencia es opcional para los pronunciamientos regulatorios (Frantz; Siddiki, 2021).

C: las condiciones se refieren a las variables que definen cuándo, dónde, cómo y qué tanto un fin está permitido, es obligatorio o es prohibido. Los indicadores de tiempo en las condiciones pueden ser relativos (en cuatro meses luego de X) o absolutos (en cuatro meses). Los indicadores de lugar se dividen en específicos o jurisdiccionales; los de procedimiento pueden identificar circunstancias que son prerequisite o impiden el fin. Las condiciones también se han definido como contextos (Frantz; Siddiki, 2021) y se han distinguido dos tipos: condiciones de activación y límites a la ejecución. Las primeras definen las características de la situación en la que aplica la acción focal del pronunciamiento. Las últimas califican la acción indicada en el pronunciamiento institucional. La presencia de contexto es *necesaria* en los pronunciamientos regulatorios, pero puede ser implícita.

O: se refiere a las sanciones que se aplicarán de no seguir la acción indicada en el pronunciamiento. Su presencia es opcional para los pronunciamientos regulatorios (Frantz; Siddiki, 2021).

En este artículo, la GI se utiliza para describir la estructura de las decisiones judiciales a través de la revisión deductiva de los documentos que contienen las decisiones judiciales que se convierten en pronunciamientos institucionales

vinculantes, pues establecen reglas para los actores. Por esto, fue necesario estudiar decisiones de última instancia, cuyo cumplimiento no estuviera sujeto a la continuación de un proceso judicial en otra dependencia o jurisdicción.

Los componentes de la sintaxis ADIBCO fueron utilizados como categorías iniciales por tres investigadores¹ para codificar, por separado y de manera deductiva, los contenidos de las decisiones judiciales seleccionadas. El primer paso de la codificación consistió en identificar todas las definiciones, títulos y preámbulos a los fines de diferenciarlas del contenido de cada fallo. A continuación, se identificaron las secciones del fallo judicial en sí, las cuales sirvieron como unidades primarias de observación y a las que se asignó un código inicial. Luego, se subdividieron todas las secciones originales con múltiples oraciones en unidades de observación, basadas en oraciones a las cuales se asignó un segundo código. Cada oración fue codificada según la sintaxis ADIBCO por, al menos, dos personas. Después de la codificación individual, se llevó a cabo un taller para resolver las diferencias en dicho proceso mediante la construcción de acuerdos entre los codificadores y los autores.

En el caso del río Bogotá se revisó la Sentencia núm. AP-2500-23-27-000-2001-90479-01 (2014) del Consejo de Estado, proferida en el año 2014, con una extensión de alrededor de 1100 páginas. El caso del río Matanza-Riachuelo se examinó en la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (Expediente M. 1569 XL) en 2008, en un documento de cerca de 30 páginas, y se revisaron también los fallos previos.

Estos materiales fueron estudiados en su totalidad para buscar pasajes que correspondieran a la lógica de cada uno de los componentes de la sintaxis ADIBCO. Entre los meses de agosto y noviembre de 2021 la revisión de los expedientes judiciales fue complementada con información secundaria obtenida mediante el método de bola de nieve, de páginas web, literatura gris y notas de prensa para complementar la caracterización de los antecedentes de los casos, referidos a las características de los problemas socioambientales y a los procesos de judicialización y sus contextos.

Los casos

Los casos seleccionados corresponden a países con distintas formas de organización del Estado. Argentina es un país federal, que asume el neoconstitucionalismo a partir de la Constitución de 1994. Mientras que Colombia es unitario, y ha sido

1. Los tres investigadores, todos con título en Derecho, fueron capacitados en la GI mediante dos talleres prácticos en los cuales se definieron criterios de revisión de los expedientes judiciales.

pionero en otorgar herramientas, dentro de la teoría jurídica neoconstitucional adoptada en la Constitución de 1991, para la intervención judicial sobre las políticas y los problemas públicos, que además han sido de inmediata movilización por los actores sociales en el campo ambiental (Betancur-Hincapié, 2014).

La comparación de estos casos permite iniciar la búsqueda de patrones respecto a cómo las altas cortes resuelven disputas jurídicas relacionadas con asuntos ambientales pues, si bien ambos se refieren a problemas socioambientales con una estructura equivalente en cuanto al ámbito en el que estos se presentan —esto es, ríos de centros urbanos con una alta población en territorios con una composición económica compleja (agricultura, industrias, infraestructura urbana)—, los contextos político-administrativos y jurídicos varían, y su relación con los resultados de las decisiones merece ser explorada con atención.

Los casos seleccionados comparten cuatro criterios que fortalecen su relevancia. Primero, se trata de decisiones judiciales de última instancia. Segundo, los dos procesos resultaron pioneros en materia ambiental. Tercero, los fallos sentaron jurisprudencia en decisiones posteriores. Cuarto, el contenido de los fallos muestra clara intención de los magistrados por abordar la fragmentación e impulsar efectos positivos en la gestión de la política pública.

Adicionalmente, en ambos, los procesos de judicialización derivan de los problemas asociados con el manejo de los principales cursos de agua de sus respectivas capitales. Por un lado, la cuenca Hídrica Matanza Riachuelo, en la provincia de Buenos Aires; y por otro, el río Bogotá ubicado en la capital colombiana. En su desarrollo, actores locales han utilizado herramientas de protección de derechos que han alcanzado las más altas cortes en sus respectivos sistemas de justicia. En lo que sigue, presentamos una breve descripción de la cuenca hídrica Matanza Riachuelo (CMR) y de la cuenca hidrográfica del río Bogotá (CHRB).

La CMR

La CMR recorre 64 kilómetros y atraviesa 14 municipios de la provincia de Buenos Aires hasta desembocar en el Río de la Plata, puntualmente en la Ciudad de Buenos Aires. Se estima que alrededor de cinco millones de personas se encuentran asociadas a dicha cuenca, y que existen 25 686 establecimientos industriales y actividades de servicios radicados en este espacio territorial (Sistema de indicadores ACUMAR, s.f.). Del total de estos establecimientos, 1300 son contaminantes y el 80 % son pequeñas y medianas empresas (Spadoni, 2013). Los aspectos que caracterizan gran parte del paisaje en la CMR son basurales a cielo abierto, cursos de agua contaminados por fluidos que emiten las industrias, inexistencia de servicios de saneamiento y redes de agua potable, falta de obras

de entubamiento de arroyos, inundaciones frecuentes, hacinamiento, villas y asentamientos informales (Moreno, 2012).

La cuenca es una de las más grandes y complejas en Argentina, y está en una región muy afectada a nivel ambiental y social, reflejando niveles alarmantes de contaminación que posiciona a los habitantes en una situación de alto riesgo sanitario por la cantidad de elementos químicos que se encuentran en el aire, la tierra y el agua. Las empresas localizadas allí utilizan los recursos ambientales como medios de producción y depósito de los efluentes peligrosos que perjudican a las comunidades más vulnerables, las cuales son las principales afectadas por ese proceso de degradación (Merlinsky, 2013).

Se estima que, actualmente, más de 2.3 millones de personas no tienen acceso a agua potable o cloaca en la zona; particularmente en la Villa Inflamable, una de las localidades más contaminadas de la Argentina (Fundación Ambiente y Recursos Naturales; Centro de Estudios Legales y Sociales; Greenpeace Argentina; Asociación Ciudadana de los Derechos Humanos; Vecinos de la Boca, 2017).

La CHRB

El río Bogotá se encuentra ubicado en la zona del altiplano cundiboyacense, en el departamento de Cundinamarca. Su extensión total es de 380 kilómetros y su área de influencia geográfica alcanza las 589 143 hectáreas (“Datos e indicadores”, s.f.). Pese a que no se trata de un río navegable ni caudaloso, adquiere una importancia clave para Colombia pues se estima que aproximadamente un 32 % de las actividades económicas desarrolladas en el país, se concentra en las zonas aledañas a su cuenca (“Datos e indicadores”, s.f.). Entre las actividades más destacadas se encuentran la producción agrícola, pecuaria e industrial. Además, el río Bogotá, dividido en cuencas alta, media y baja, corre a través de 47 municipios del departamento de Cundinamarca, lo cual representa una influencia directa sobre, aproximadamente, diez millones de personas, principalmente de Bogotá.

La cuenca de este río se encuentra a merced de una sumatoria de problemáticas que agreden la integridad ambiental del espacio y hace de la contaminación una cuestión necesaria de resolver. Contribuyen con su degradación ambiental la tala de árboles, las captaciones ilegales de agua, el depósito de residuos domésticos e industriales, la disposición de basuras, el vertido de residuos industriales con metales, y la falta de plantas de tratamiento y de un manejo eficiente de sus aguas domésticas, entre otros factores (Barragán, 2021; Ramírez, 2021).

Resultados: la fragmentación y las nuevas agendas de políticas públicas

Los casos de la CMR y de la CHRB son experiencias de gran importancia a la hora de comprender las implicancias de la judicialización de problemáticas ambientales, desde una perspectiva de fragmentación de la acción pública, y las respuestas que las altas cortes suelen dar frente a estas. Pese a diferencias existentes entre ambos casos, han contribuido al posicionamiento de las problemáticas ambientales en los debates públicos; logrado decisiones judiciales novedosas y afines a los intereses ambientales de los demandantes; y, adicionalmente, actuaron como impulsoras de innovación en materia de políticas públicas, sobre todo en el ámbito de la integración.

En lo que sigue, nos concentramos en dos elementos claves para la comprensión de las decisiones tomadas en ambas experiencias, en perspectiva comparada. Por un lado, indagamos sobre cómo los actores que impulsan las estrategias de judicialización construyen e interpretan determinada situación en términos de una problemática ambiental —la naturaleza del problema puesto en cuestión y la interpretación de las altas cortes sobre dicha problemática—; y por otro, reconstruimos cómo las mismas son entendidas en el marco de los fallos que las altas cortes ofrecen frente a las demandas. De forma previa, sintetizamos algunas cuestiones contextuales que permiten conocer las particularidades de cada caso bajo estudio. Finalmente, identificamos los elementos que configuran los pronunciamientos de las cortes en cuanto a la fragmentación de la acción pública y las medidas que se determinan en cada fallo.

La construcción del problema

La CMR

En julio de 2004, 17 habitantes de Villa Inflammable (ubicada en Dock Sud, Partido de Avellaneda, provincia de Buenos Aires) y profesionales (médicos, psicólogos y enfermeros) del Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito interpusieron una demanda judicial contra el Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas por daños y perjuicios sufridos a raíz de la contaminación del río Matanza-Riachuelo, solicitando, asimismo, la recomposición del ambiente dañado (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2008).

Los demandantes recurrieron a la figura constitucional de amparo colectivo y fundaron su demanda en los derechos al ambiente sano y a la reparación en

caso de daño ambiental —art. 41 de la Constitución y art. 30 de la Ley General del Ambiente— que devino en el mayor caso nacional de litigio ambiental (Gutiérrez; Isuani, 2013). Particularmente, la demanda pidió la indemnización por daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la contaminación de la CMR (a fin de reparar la incapacidad sobreviniente, los gastos por tratamientos médicos, gastos por nueva radicación) y el cese de la contaminación y recomposición del daño ambiental colectivo. Los vecinos del Polo Petroquímico de Dock Sud presentaron su reclamo en calidad de afectados ambientales y entregaron a la Corte los diferentes estudios clínicos que comprueban que los habitantes de la zona tenían en su sangre altos niveles de plomo, benceno y tolueno, químicos utilizados en la actividad petroquímica.

La CHRB

El proceso de demanda judicial en la CHRB resulta algo más complejo, ya que presenta un carácter acumulativo y la definición de la alta corte se produjo en 2014, luego de una dilatada trayectoria judicial. Esta decisión dio respuesta a una serie de reclamos populares de larga data, iniciada en 1992 y reforzada con el paso del tiempo. El primer reclamo fue una acción popular planteada por un ciudadano en contra de la Empresa de Energía Eléctrica para salvaguardar los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano, y a la seguridad, salubridad y protección de los derechos de usuarios ante los servicios públicos. Este recurso afirmó que, debido a las condiciones fitosanitarias inadecuadas del río, se producían daños tanto a la salud de las personas como al patrimonio por disminución de los valores comerciales de los espacios aledaños a la cuenca (Güiza; Toro; Barajas, 2015).

En los años subsiguientes, se sucedieron tres presentaciones adicionales, en 1999, 2000 y 2001, que sumaron presión al proceso de judicialización en torno a la problemática de la contaminación ambiental de la CHRB. En todos los casos, las acciones interpuestas por ciudadanos buscaron la protección de los derechos colectivos vulnerados, además de describir varias causas del problema. El reclamo de 1999 denunció que el cauce del río se había deteriorado progresivamente como consecuencia de actividades humanas domésticas e industriales, y por la inacción de las instituciones estatales locales. La demanda interpuesta en 2000 planteó que el problema sobrepasaba el límite local y, por eso, incluyó a varias entidades del orden departamental y nacional como actores que habían contribuido a la cuestión. Finalmente, la acción popular de 2001 puso énfasis en el grave desequilibrio ecológico en la totalidad de la cuenca, que afectaba directamente el ecosistema y a los habitantes del área de influencia, quienes, junto con los demás habitantes de la nación, tenían el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y

aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, el goce del espacio público, la seguridad y salubridad pública, y el acceso a una infraestructura de servicios públicos que garantizara la salubridad pública.

La identificación de la fragmentación como problema

Un elemento que comparten los casos analizados deriva de la identificación de dos causas centrales que, combinadas, impulsan la degradación ambiental: la actividad industrial, por un lado, y los vertidos domiciliarios, por otro. Como ha sido documentado (Ferro, 2017), en ambas esferas se entiende que dichas problemáticas están íntimamente relacionadas con la falta de capacidad de planificación y control del Estado. Dicha problematización del rol del estatal opera, en ambos casos, como desencadenante y como objetivo —en sus múltiples niveles y actores— de la posterior judicialización. En este sentido, lo que hacen las demandas presentadas ante los problemas ambientales es generar una convergencia entre problemas paralelos, llamando la atención al Estado para revisar las fronteras creadas a su acción, y que deja los efectos negativos de ambos sectores sin la atención debida. Se trata, pues, de un esfuerzo ciudadano por incrementar la capacidad estatal para hacer frente a la fragmentación de la política pública.

Esta puntualización sobre la fragmentación a la que están sometidos los aspectos del manejo del agua (conservación, distribución, saneamiento, etc.) es trascendental para entender la ausencia de la coordinación como un elemento prioritario en la agenda del sector, previo a la decisión de las altas cortes. La revisión de los expedientes judiciales y demás documentación referida a los casos, muestra que los actores demandados, sobre todo los entes gubernamentales, montaron una defensa desde la negación del problema y el cumplimiento de sus responsabilidades como organizaciones individuales, es decir, defendiendo un manejo fragmentado del agua. Así, varias organizaciones públicas y privadas en el caso del CHRB indicaron que no existían evidencias que sustentaran los alegatos de los demandantes o que dentro del ámbito de sus responsabilidades habían cumplido con la normativa. Sin embargo, reconocieron que los problemas existen y que la solución para mejorar las interacciones entre los distintos niveles de gobierno e incluso la coordinación, son otros actores.

Sumado a esto, la Gobernación de Cundinamarca indicó durante el proceso que la contaminación del Bogotá obedecía a la ausencia de tratamiento de las aguas por parte del Distrito, por lo tanto, consideró que, para afrontar la problemática, debían aunarse esfuerzos logísticos y económicos por parte del Departamento.

mento, la Nación, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), la Administración municipal, la comunidad, los entes privados involucrados y la Empresa Generadora de Energía Eléctrica S.A. o quien haga sus veces. De igual manera, en el caso CMR, la sentencia pone en relieve la falta de coordinación y articulación entre niveles de gobierno y ordena llevar adelante una política pública integral de recomposición ambiental.

La interpretación de las altas cortes

A continuación, se sintetiza el proceso judicial que llevó a las altas cortes, en cada caso, a dictaminar sobre los recursos judiciales presentados. Luego, se repara en el sentido de los fallos judiciales y las formas en las cuales las cortes han interpretado las problemáticas ambiental y de fragmentación de la acción pública. Por último, se presenta un ejercicio comparativo utilizando la GI para identificar y analizar los componentes principales de las decisiones judiciales tomadas por dichas cortes, referidas a la CMR y la CHRB, desde los cuales se plantean cambios en las agendas gubernamentales existentes.

La CMR y la Corte Suprema de Justicia de la Nación

El 20 de junio de 2006, el Tribunal estableció su competencia primaria en la causa sobre la base de dos consideraciones centrales. Primera, porque la demanda se refería a derechos constitucionales básicos; segunda, por la naturaleza interjurisdiccional del río Matanza-Riachuelo que justificaba su intervención (Gutiérrez; Isuani, 2013). En la primera sentencia del 20 de junio de 2006, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2006) determinó el objeto de la causa (la tutela del bien colectivo), e intimó, en un hecho sin precedentes, a los Gobiernos demandados a que, en conjunto, conformaran un comité de cuenca (denominado Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo, o ACUMAR por sus siglas) y presentaran un plan de saneamiento de la cuenca en 30 días. Además, exigió a las empresas involucradas que presentasen información pública relativa a sus procesos productivos en el mismo término.

Luego de este fallo inicial, entre los años 2006 y 2008, una serie de decisiones subsiguientes dejó en manifiesto la importancia que para la corte poseía la participación social en temas ambientales. Por un lado, convocó a cuatro audiencias públicas a las que asistieron vecinos afectados, representantes de las empresas denunciadas y grupos terceros interesados como fundaciones, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y el Defensor del Pueblo de la Nación para que contribuyan a la causa. Por otro, estableció un conjunto de reglas procesales para

que ACUMAR dispusiera de la potestad para convocar a audiencias públicas² en aras de dar mayor participación a la ciudadanía y relevancia a la información pública (Merlinsky, 2013).

Mediante sentencia del 8 de julio, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2008) dictó un segundo fallo definitivo en el que hizo responsables a los tres niveles de gobierno por la remediación y futura prevención de los daños ambientales en la cuenca, ordenándoles formular conjuntamente un plan integrado de saneamiento. A lo largo del fallo, el Alto Tribunal detalló con sumo nivel de detalle las principales funciones, objetivos y obligaciones de la ACUMAR.

En este sentido, es importante subrayar que la comprensión de la problemática ambiental que realizó la Corte presenta tres características principales. En primer lugar, una concepción ligada a la necesidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca. Esta idea básica es rectora y aparece en sentido indivisible respecto del derecho constitucional al ambiente. En segundo lugar, la importancia de la remediación ambiental y el cese definitivo de las múltiples afectaciones a la cuenca. En tercer lugar, la centralidad brindada a la participación ciudadana en el control de cumplimiento de la sentencia, a cargo de múltiples organizaciones del sector público, actuando en sincronía dentro de la ACUMAR. Referido a este último punto, se estableció que dicha participación debía canalizarse a partir de un cuerpo colegiado integrado por los representantes de las ONG que hicieron parte como terceros en el proceso, y bajo la coordinación del Defensor del Pueblo de la Nación, promoviendo la participación y el control ciudadano en un tema de gran interés social.

La CHRB y el Consejo de Estado

En 2004, luego de 12 años de la presentación de la primera acción, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró como responsables de la catástrofe ecológica de la CHRB, por acción, a todos los habitantes e industrias de la cuenca que habían realizado sus vertimientos domésticos e industriales sin previo tratamiento; y a la Nación por omisión en el control de los vertimientos de las aguas residuales (Güiza *et al.*, 2015). Mediante esta decisión, se buscó amparar los derechos colectivos al ambiente saludable, la provisión de servicios básicos y la protección del páramo de Guacheneque en el cual nace el río Bogotá. El

2. Las audiencias públicas son espacios abiertos de participación convocados por ACUMAR en el proceso de toma de decisión. A partir de este instrumento, se habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular en las cuestiones vinculadas al saneamiento del Riachuelo, expresen su opinión (Sistema de indicadores ACUMAR, s.f.).

fallo judicial inauguró, posteriormente, una serie de respuestas por parte de los distintos demandados, recursos de apelación y múltiples reuniones de trabajo en vistas a brindar respuestas ante la degradación ambiental de la CHRB.

En este proceso extenso y dilatado, recién en 2014 se obtuvo un fallo definitivo. En su decisión final, el Consejo de Estado destacó a la cuenca hidrográfica del río Bogotá como una de las más importantes zonas de asentamiento y desarrollo en Colombia, al tiempo que calificó su situación como catastrófica en términos ambientales. A partir de esta interpretación de la problemática, la alta corte decidió amparar los derechos colectivos a un ambiente sano, a la salubridad pública y a la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios. Por lo tanto, y para salvaguardar los aludidos derechos colectivos, ordenó restituir las cosas a su estado anterior, esto es, lograr la descontaminación del río Bogotá y sus afluentes.

En su fallo, el Consejo de Estado entendió que, dada la problemática, sería necesaria una estrategia sistémica para la protección y recuperación de la CHRB. Esta se basó en tres elementos centrales: la articulación interinstitucional e integración de instrumentos de gestión, planeación y observación; la integración de instrumentos financieros, técnicos y de monitoreo del río; y la implementación de proyectos comunes y específicos.

La estructura de las decisiones judiciales

El Cuadro 1 presenta el resultado de la codificación de las decisiones judiciales para cada caso, mediante los componentes de la taxonomía ADIBCO. Por la extensión de los expedientes se presenta solamente la información relevante para comprender la generalidad de las decisiones judiciales con respecto a la fragmentación de la acción pública sobre los problemas ambientales judicializados y que justifica la discusión posterior³.

En general, mediante la revisión de estas decisiones, se verifica que la intención de las altas cortes fue la creación de instancias de toma de decisión multiactores para la implementación de medidas que logren la protección de los derechos judicializados, reduciendo la fragmentación de la acción estatal. Dichas instancias permiten la interacción de los diferentes niveles de gobierno y sectores involucrados en la creación del problema, y generan mecanismos de participación ciudadana.

3. Los interesados en acceder a los archivos de codificación original pueden contactar a paul.cisneros@iaen.edu.ec

La revisión de los expedientes judiciales posibilita definir la fragmentación como una forma de intervención estatal sobre un problema público, caracterizada por un bajo reconocimiento de las interdependencias sectoriales y multinivel, y arreglos de gobernanza que privilegian la especialización y la autonomía sobre la coordinación positiva y la colaboración.

Cuadro • 1

Componentes de las decisiones judiciales

GI	CMR	CHRB
(A) Atributos	Multiactorial. Centralidad del ACUMAR como organismo específico para planificar la cuenca, poderes ejecutivos (del nivel nacional, provincial, municipal y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), empresas, Auditoría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Juzgado de Quilmes.	Multiactorial. Centralidad del Consejo Estratégico de la CHRB y la Gerencia de la CHRB. Estado nacional, presidente de la nación, ministerios nacionales, 47 municipios aledaños a la cuenca, actores empresarios, gremios.
(D) Deóntico	Énfasis en lo mandatorio. Designaciones verbales únicamente en el <i>debe</i> . Conformación de ACUMAR. Empresas deben presentar información pública.	Énfasis en lo mandatorio. Designaciones verbales centradas de forma casi exclusiva en el <i>debe</i> .
(I) fines	Variación de fines, marcado énfasis propositivo. Centralidad de la planificación, realización y control. Formulación de planes estratégicos. Ejemplos: presentación de información pública, incremento de tareas de control-monitoreo.	Variación de fines, refleja el énfasis propositivo. Clara asignación de responsabilidades y mandatos.
(B) Objetos	Variabilidad de objetos de los fines estipulados. Marcado nivel de detalle de los objetos señalados. Plan integrado que contemple un ordenamiento ambiental del territorio.	Variabilidad de objetos de los fines estipulados. Preeminencia inicial de los derechos colectivos, progresiva desagregación de los objetos, en línea con la claridad de los fines.
(C) Condiciones	Plazos temporales restringidos. Límite máximo establecido de seis meses. Sin requerimientos de alineación a normas preexistentes.	Plazos temporales establecidos entre los tres meses y un máximo de tres años. Alineación a marcos regulatorios y normativos preexistentes.

(O) O de lo contrario	Limitada presencia de sanciones. Posibilidad latente de multas diarias en caso de incumplimientos.	Desacato como figura central de las posibles sanciones.
------------------------------	--	---

Fuente: elaboración propia.

Los resultados obtenidos a partir del uso de la sintaxis ADIBCO muestran una diferencia entre ambos fallos judiciales inferior a la esperada ya que, dada la temprana activación del derecho ambiental en Colombia, suponíamos que habría una menor presencia de los componentes de dicha sintaxis, especialmente de aquellos opcionales, como las acciones (deóntico) o los objetos. Además, presumíamos que las diferencias se manifestarían en favor del caso colombiano, sobre todo en el componente O, relacionado con las sanciones. Sin embargo, a pesar de las diferencias encontradas en los antecedentes y procesos de los casos, los componentes ADIBC de la taxonomía muestran grandes similitudes, tanto en los aspectos simbólicos de las decisiones, como en aquellos distributivos.

Primero, las cortes fueron claras en emitir mandatos de obligatorio cumplimiento para la reducción de la fragmentación. Ordenaron a los Gobiernos la creación instancias de coordinación que garantizaran la participación social, con lo cual el componente A de la sintaxis tiene un alcance multiactoral que vincula a instancias del poder ejecutivo, legislativo y otras agencias estatales. Segundo, si bien el componente deóntico se planteó como opcional en los pronunciamientos regulatorios, en ambos casos las cortes indicaron el carácter vinculante de sus decisiones para la protección de los derechos judicializados.

En cuanto al componente I existe gran similitud respecto a los fines específicos que persiguen los fallos. En el caso de la CHRB resaltaron factores como el control y la coordinación de vertimientos de residuos y aguas residuales por parte de gobiernos locales y entidades ambientales subnacionales y nacionales, así como un mandato específico de diseñar, construir, coordinar, financiar y ejecutar los planes maestro de acueducto y alcantarillado a cargo de los entes competentes.

Con respecto al componente B, en la CMR se definió una nueva instancia de toma de decisiones, la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), que es un organismo público, autónomo y autárquico, creado en 2006, mediante la Ley núm. 26 168 (2006), para llevar adelante el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA). Es un ente interjurisdiccional que articula las políticas públicas entre los tres estados que gobiernan el territorio: la Nación, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Respondiendo a la decisión de la Corte, 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. Además, puede intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales. En el caso de la CHRB se estableció la conformación del Consejo de la CHRB y su posterior transformación en la Gerencia de la CHRB. El Consejo se constituye en un espacio de articulación institucional con el propósito de dirigir, gestionar, articular, integrar y coordinar con un enfoque sistémico la cuenca.

Los componentes C coinciden en que, en ambos casos, las cortes definieron plazos relativamente cortos para lograr la reversión de las condiciones que generaron la vulneración de los derechos. El establecimiento de un plazo que no se compadece con los requerimientos técnicos de las inversiones necesarias para atender a los problemas, de acuerdo a varios actores, es una forma de crear presión como manera de reforzar el mandato de resolución del problema político. Sugiere, además, que las cortes podrían estimar como limitada su propia capacidad para dar seguimiento al cumplimiento de las sentencias en el largo plazo.

Sumado a esto, las posibles sanciones por incumplimiento de los mandatos (componente O) difieren. En el caso de la CMR, la Corte dejó en manos de la ACUMAR, en función de la normatividad existente, la aplicación de multas por incumplimiento. La decisión sobre la CHRB activó la figura del desacato para todas las disposiciones emitidas por la Corte. Además, el Consejo de Estado confirió a varios de los actores del proceso un rol activo y permanente en la implementación. A pesar de que en ambos casos las responsabilidades para el control son difusas, estas fueron mucho menos específicas en la CMR, lo cual sugiere una limitada capacidad de influencia de la Corte sobre el comportamiento futuro de los actores o una amplia confianza en la capacidad de aquellos entes e instancias delegadas para realizar el control y reportar los avances.

Discusión

Las respuestas de las altas cortes a las demandas planteadas en los procesos de judicialización de los problemas socioambientales, relacionados con la contaminación de ríos y el manejo de sus cuencas hidrográficas, presentan varias diferencias y similitudes. Sin embargo, es claro que las cortes asumen de manera clara una responsabilidad sobre la dotación de mayor capacidad al Estado, en todos sus niveles, para reducir la fragmentación de la acción pública mediante la coordinación e integración de políticas públicas. La capacidad es creada o potenciada a partir de la asignación de recursos específicos para atender los

problemas que dan pie a la judicialización y de mecanismos que posibiliten hacer seguimiento a la acción pública mandada por las cortes.

Así, establecen mandatos específicos para que grupos de organizaciones públicas creen nuevas interdependencias para superar la división de tareas que genera el problema. Además, al promover la adopción de varios mecanismos de participación social, se busca formar una diversa red de actores que pueda responder a un problema complejo, mediante estructuras que alteran la forma en la que se empaquetan los problemas públicos en las organizaciones y arreglos sectoriales existentes. El funcionamiento de estos mecanismos de participación, así como sus resultados, superan el alcance de este artículo. Estudios posteriores podrían indagar sobre cómo el uso de estos mecanismos y de las instancias de coordinación multiactor, contribuyen a cambiar o mantener relaciones de poder preexistentes a los fallos, y en qué medida logran superar los obstáculos propios de la acción colectiva para el tratamiento de los problemas ambientales.

Si bien las decisiones de las altas cortes crean las condiciones para el desarrollo de agendas gubernamentales que enfrenten la tarea de integración de diversas políticas públicas, no se puede asumir un cambio efectivo de estas en términos de implementación de las decisiones. Como muestran las diferencias de los fallos estudiados en cuanto al componente C, no todas las decisiones buscan incrementar los incentivos que los actores tienen para cumplir con los mandatos, por ejemplo, estableciendo castigos específicos por el incumplimiento o fortaleciendo las redes de control horizontal o vertical de las decisiones judiciales. Sin estos incentivos, es poco claro que los Gobiernos alteren los cursos de acción para atender los problemas ambientales, incluso con la continuación o expansión del conflicto.

Ahora bien, como señaló García-Valderrama (2018), el incidente de desacato es una vía inadecuada para obtener el restablecimiento efectivo de los derechos tutelados. Dado que su elemento esencial es la coerción, usa las sanciones como herramientas persuasivas para convencer al responsable de la orden sobre el cumplimiento del fallo, pero deja de lado el objetivo esencial de la tutela, fundamentalmente porque el restablecimiento de los derechos agraviados se encuentra condicionado al convencimiento del infractor, quien puede decidir entre ajustar o no su conducta. Además, el trámite relacionado con el incidente de desacato envuelve costos mayores para el titular de los derechos agraviados lo que, entre otros factores, contribuye a que este instrumento tenga una efectividad limitada (Coral-Díaz; Londoño-Toro; Muñoz-Ávila, 2009).

Como sostuvo Gloppen (2006), tampoco se trata de entender las decisiones de las cortes como puntos de quiebre absolutos con los procesos de política pública previos, pues hemos visto que retoman experiencias truncadas que no

lograron un nivel avanzado de institucionalización, y que las expone a repetir errores del pasado por inercia o dependencia (institucional) de la trayectoria seguida. En este sentido, las decisiones de las altas cortes frente a problemas ambientales complejos se convierten en una corriente con el potencial de alimentar procesos de política pública más adaptativos y con mayor potencial de aportar a la consolidación de la democracia. Esto se observa cuando privilegian la creación de espacios de diálogo entre actores que estatales y no estatales para el manejo de los recursos naturales que, acompañados de los mecanismos de control adecuados, podrían tener el potencial de realizar mejores diagnósticos de los cambios en los problemas, en comparación a lo que podría hacer el sector público de manera unilateral; y dotar de mayor legitimidad social a las intervenciones diseñadas para atender los problemas ambientales.

A partir de los hallazgos de este artículo, se podría profundizar, a futuro, en una comprensión integral de las consecuencias de las demandas ciudadanas frente al incumplimiento de derechos constitucionales, en este caso puntual derechos ambientales. En primer lugar, el estudio de las respuestas de las altas cortes a tales demandas de la sociedad abre diálogos con la democracia y las modalidades de participación política. En tal sentido, y si bien el foco del trabajo está puesto en el contenido de los fallos judiciales, no se puede dejar de subrayar que el trasfondo de los mismos es la existencia de un derecho lesionado o restringido. En la medida que no se encuentra garantizada la efectividad de los derechos, siguiendo a O'Donnell (1993), entra en cuestión el tipo de legalidad imperante que, al ser una dimensión constitutiva del Estado, permite dialogar con las formas democráticas predominantes en un territorio determinado.

Así, frente a una afectación concreta en el campo ambiental, las decisiones judiciales tensionan principios propios de la representación política, que se originan en la relación de las mayorías con el sistema político y que, en principio, dan surgimiento a las agendas de los otros poderes del Estado. En la medida en que los asuntos ambientales se vuelven cada vez más importantes electoralmente, es posible anticipar alguna convergencia entre las decisiones con visiones integrales de los problemas planteados por las altas cortes y la superación de los compartimentos clásicos de la acción gubernamental. Sin embargo, la traducción de estas nuevas agendas en un mejor uso de instrumentos de política pública y, por tanto, un incremento en la eficacia de los mismos, no puede asumirse como su natural consecuencia. Inclusive, como sostienen las voces críticas del neoconstitucionalismo latinoamericano (Curcó, 2018; Gargarella, 2018), es posible que al mantenerse la dominante estructura contramayoritaria, los avances constitucionales en la protección de derechos, y con ellos, las

decisiones judiciales, no generen un cambio radical en la forma en la que se implementan las políticas públicas.

En segundo lugar, el estudio de los fallos judiciales de última instancia abre una agenda de investigación con potencialidad para capturar analíticamente el proceso complejo y amplio, inaugurado a partir de los intersticios entre las legalidades truncas del campo ambiental y las demandas ciudadanas, como el relacionado con los mecanismos de control sobre la implementación de las decisiones; por esto, una profundización de esta línea de trabajo posibilitaría avanzar hacia el estudio de, al menos, tres aristas complementarias. Primero, las motivaciones de los magistrados como actores de los procesos de políticas públicas ambientales y los posibles factores determinantes o explicativos del contenido de los fallos. Segundo, los procesos posteriores a los fallos y las implicaciones concretas para la traducción de dichos dictámenes judiciales en instrumentos de políticas públicas que modifican el estado del ambiente mediante el incremento de la capacidad estatal. Tercero, el estudio de las repercusiones políticas de los fallos y el reacomodamiento y las tensiones generadas sobre la multiplicidad de actores propios del sistema político.

Asumir esta tarea demanda el uso de una variedad de aproximaciones teóricas y metodológicas sobre los procesos de políticas públicas que favorezcan rastrear los mecanismos causales que conectan las diferentes etapas, pero, sobre todo, las distintas preguntas que guían las investigaciones sobre estas etapas de manera que se pueda arribar a un conocimiento integrado sobre el impacto del rol de las cortes en dichos procesos.

Conclusiones

En este artículo hemos mostrado cómo responden las altas cortes a demandas ciudadanas por la protección de derechos como el relacionado a un ambiente sano. El foco del análisis ha sido la problematización y respuesta judicial a la fragmentación de la acción pública. En gran medida, el estudio de los roles de las altas cortes en los procesos de política pública se encuentra limitado a la discusión sobre el grado de activismo que estas ejercen. Si bien no existe una sola lectura sobre la conveniencia de un comportamiento proactivo de las cortes en casos de judicialización de derechos desde el punto de vista doctrinario, desde el empírico, este artículo aporta a los llamados para profundizar en el análisis de las consecuencias concretas de dicho activismo. Los hallazgos del presente estudio muestran que dichas consecuencias se instalan tanto en el campo de las

instituciones que encuadran el comportamiento de los actores de las políticas públicas, como en las relaciones que estos establecen entre sí, con respecto al tratamiento de los problemas públicos.

Finalmente, a partir del uso de la GI, este artículo aporta a la construcción de una agenda de investigación sobre los roles de las altas cortes en los procesos de política pública (cambio en las agendas gubernamentales, implementación, evaluación), mostrando la importancia que pueden tener para cambiar las instituciones que influyen en los patrones de comportamiento que dan forma a estos procesos. Este uso de la GI también contribuye en la clarificación de su relevancia para el estudio comparativo de los procesos de políticas públicas relacionados con la definición de la agenda gubernamental, hasta ahora limitado al análisis comparativo de diseños y su cumplimiento.

Referencias

1. Asamblea General de las Naciones Unidas (2022). *El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. Resolución 76/300* [documento PDF]. Recuperado de https://digitallibrary.un.org/record/3983329/files/A_RES_76_300-ES.pdf?ln=en
2. Barragán, José (3 de febrero de 2021). ¿Por qué es clave para el río Bogotá que la capital tenga nuevo POT? *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/medio-ambiente/articulo/bogota-sin-pot-nuevo-causa-contratiempos-en-la-recuperacion-del-rio-bogota/59105/>
3. Baumgartner, Frank; Jones, Brian (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, 53(4), 1044-1074. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/2131866>
4. Bebbington, Anthony; Abdulai, Abdul-Gafaru; Bebbington, Denise Humphreys; Hinfelaar, Marja; Sanborn, Cynthia (2018). *Governing Extractive Industries*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198820932.001.0001>
5. Betancur-Hincapié, Guillermo (2014). Activismo de la Corte Constitucional colombiana. Argumentos que lo justifican. *Nuevo Derecho*, 10(14), 9-20. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5549082.pdf>
6. Bouckaert, Geert; Peters, Guy; Verhoest, Koen (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave Macmillan. London: Palgrave Macmillan. Recuperado de <https://link.springer.com/book/10.1057/9780230275256>

7. Brinkerhoff, Derick (1996). Coordination Issues in Policy Implementation Networks: An Illustration from Madagascar's Environmental Action Plan. *World Development*, 24(9), 1497-1510. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00046-0](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00046-0)
8. Candel, Jeroen; Biesbroek, Robbert (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, 49(3), 211-231. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9248-y>
9. Casar, Ma. Amparo; Maldonado, Claudia (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. Toluca: CIDE. Recuperado de <https://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20207.pdf>
10. Castro, Fabio de; Hogenboom, Bárbara; Baud, Michiel (2015). *Gobernanza ambiental en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
11. Cejudo, Guillermo; Michel, Cynthia (2017). Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, 50(4), 745-767. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>
12. Cejudo, Guillermo; Michel, Cynthia; Sobrino, Armando (2017). *La política social en los estados: un análisis de integración*. Ciudad de México: CIDE. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.31406.61762>
13. Christel, Lucas (2019). Derechos ambientales y resistencias sociales: el instrumento legal como repertorio contra la minería en Argentina. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 36, 193-213. <https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2019.n36-10>
14. Christel, Lucas; Gutiérrez, Ricardo (2017). Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina. *The Journal of Environment & Development*, 26(3), 322-347. <https://doi.org/10.1177/1070496517701248>
15. Christel, Lucas; Gutiérrez, Ricardo (2021). The political impact of environmental mobilization: a theoretical discussion in the light of the Argentine case. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue Canadienne Des Études Latino-Américaines et Caraïbes*, 46(1), 1-20. <https://doi.org/10.1080/08263663.2021.1855874>
16. Christensen, Tom; Lægreid, Per (2007a). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/4624667>

17. Christensen, Tom; Lægveid, Per (2007b). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Recuperado de <https://www.routledge.com/Transcending-New-Public-Management-The-Transformation-of-Public-Sector/Laegveid-Christensen/p/book/9780754671176>
18. Cisneros, Paúl (2016). Analizando la sociedad civil y la política minera ecuatoriana desde el Advocacy Coalition Framework. En *Política minera y sociedad civil en América Latina* (pp. 147-182), editado por Paúl Cisneros. Quito: IAEN.
19. Cisneros, Paúl (2020). A Comparative Study of the Introduction of Restrictions to Large-Scale Mining in Four Latin American Countries. *Review of Policy Research*, 37(5), 687-712. <https://doi.org/10.1111/ropr.12400>
20. Cisneros, Paúl (2021). Policy designs for interorganizational coordination: Lessons from failures in governing the mining sector in Colombia and Ecuador. *Latin American Policy*, 12(1), 6-34. <https://doi.org/10.1111/lamp.12211>
21. Cisneros, Paúl (2023). How do courts contribute to policy integration? A comparative study of policy integration processes in Colombia, Ecuador, and Guatemala. *Policy Sciences*, 56, 613-632. <https://doi.org/10.1007/s11077-023-09498-2>
22. Consejo de Estado. Sala Contenciosa Administrativa. Sección Tercera. Sentencia AP-2500-23-27-000-2001-90479-01 del Río Bogotá (Marco Antonio Velilla Moreno, marzo 28 de 2014). Recuperado de [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/141/AC/25000-23-27-000-2001-90479-01\(AP\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/141/AC/25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).pdf)
23. Coral-Díaz, Ana Milena; Londoño-Toro, Beatriz; Muñoz-Ávila, Lina Marcela (2009). El concepto de litigio estratégico en América Latina. *Revista Vniversitas*, 121, 49-76. Recuperado de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14413>
24. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sentencia 1569/2006-M-40-ORI. Causa Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo) (Enrique Petracchi, Elena I. Highton De Nolasco, Carlos Fayt, Juan Carlos Maqueda, Ricardo Luis Lorenzetti, Carmen M. Argibay, junio 20 de 2006). Recuperado de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=84489>
25. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sentencia M.1569.XL. Causa Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo) (Ricardo Luis Lorenzetti, Elena I. Highton De Nolasco, Carlos S. Fayt, Juan Carlos Maqueda, E. Raul Zaffaroni, Carmen M. Argibay, julio 8 de

- 2008). Recuperado de <https://saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-rio-matanza-riachuelo-fa08000047-2008-07-08/123456789-740-0008-00ts-eupmocsollaf>
26. Cunill-Grau, Nuria (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 23(1), 5-46. Recuperado de <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n1/v23n1a1.pdf>
 27. Curcó, Felipe (2018). The new Latin American constitutionalism: a critical review in the context of neo-constitutionalism. *Canadian Journal Of Latin American And Caribbean Studies*, 43(2), 212-230. <https://doi.org/10.1080/08263663.2018.1456141>
 28. Datos e indicadores (s.f.). *Observatorio Regional Ambiental y de Desarrollo Sostenible del Río Bogotá*. Recuperado de <http://orarbo.gov.co/>
 29. Delamata, Gabriela (2019). ¿Intereses económicos en la protesta ambiental? Marcos de interpretación y coaliciones sociales en las movilizaciones ambientales contra sectores extractivos de recursos naturales en Argentina. *Política y Sociedad*, 56(1), 127-144. <https://doi.org/10.5209/poso.61676>
 30. Ferro, Mariano (2017). Participación ciudadana y gestión ambiental en la cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina. *Agua y Territorio/Water and Landscape*, 10, 58-71. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6278687>
 31. Frantz, Christopher; Siddiki, Saba (2021). *Institutional Grammar 2.0 Codebook*. Recuperado de <https://arxiv.org/pdf/2008.08937.pdf>
 32. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2008). *Caso "Mendoza": cronología*. Recuperado de <https://farn.org.ar/caso-medonza-cronologia/>
 33. Fundación Ambiente y Recursos Naturales; Centro de Estudios Legales y Sociales; Greenpeace Argentina; Asociación Ciudadana de los Derechos Humanos; Vecinos de la Boca (2017). *9 años del fallo de la corte. Una política de estado todavía ausente*. Recuperado de <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/07/Riachuelo-informe-a-9-a%C3%B1os-del-fallo-de-la-CSJN.pdf>
 34. García-Valderrama, Wilson (2018). El incidente de desacato como garantía de los derechos fundamentales [Tesis de pregrado]. Recuperado de <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/25e0b8c6-4d83-422f-9379-506ca86b25d1>

35. Gargarella, Roberto (2018). Sobre el “Nuevo constitucionalismo latinoamericano”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), 109-129. Recuperado de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2018000100109
36. Gloppen, Siri (2006). Courts and Social Transformation: An Analytical Framework. En *Courts and Social Transformation in New Democracies. An Institutional Voice for the Poor?* (pp. 36-59), editado por Roberto Gargarella; Pilar Domingo; Theunis Roux. Aldershot/Burlington: Ashgate.
37. Güiza, Leonardo; Toro, Beatriz; Barajas, Cristian (2015). La judicialización de los conflictos ambientales: un estudio del caso de la cuenca hidrográfica del río Bogotá (CHRB), Colombia. *Revista Internacional de Contaminación Ambiental*, 31(2), 195-209. Recuperado de <https://www.scielo.org.mx/pdf/rica/v31n2/v31n2a9.pdf>
38. Gutiérrez, Ricardo; Isuani, Fernando (2013). Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1893 y 2013. *Revista SAAP*, 7(2), 317-328. Recuperado de https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v7-n2/gutierrez_e_isuani.pdf
39. Haslam, Paul; Tanimoune, Nasser (2016). The Determinants of Social Conflict in the Latin American Mining Sector: New Evidence with Quantitative Data. *World Development*, 78(C), 401-419. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.10.020>
40. Hochstetler, Kathryn (2021). Climate institutions in Brazil: three decades of building and dismantling climate capacity. *Environmental Politics*, 30(S1), 1-22. <https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1957614>
41. Hood, Christopher (1983). *The Tools of Government*. London/Basingstoke: The MacMillan Press Ltd.
42. Howlett, Michael; Mukherjee, Ishani (2014). Policy Design and Non-Design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types. *Politics and Governance*, 2(2), 57-71. <https://doi.org/10.17645/pag.v2i2.149>
43. Howlett, Michael; Ramesh, M.; Perl, Anthony (2020). *Studying Public Policy*. Toronto: Oxford University Press.
44. Jacob, Klaus; Volkery, Axel (2004). Institutions and Instruments for Government Self-Regulation: Environmental Policy Integration in a Cross-Country Perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 6(3), 291-309. <https://doi.org/10.1080/1387698042000305211>

45. Jenkins-Smith, Hank; Nohrstedt, Daniel; Weible, Christopher; Sabatier, Paul (2014). The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research. En *Theories of the Policy Process* (pp. 183-223), editado por Christopher Weible; Paul Sabatier. New York: Westview Press.
46. Jiménez, Luis (2017). *El activismo judicial y su impacto en la construcción de políticas públicas ambientales*. Universidad Externado de Colombia. Recuperado de <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/2323>
47. Jones, Byran; Baumgartner, Frank; Talbert, Jeffery (1993). The Destruction of Issue Monopolies in Congress. *American Political Science Review*, 87(03), 657-671. <https://doi.org/10.2307/2938742>
48. Jones, Michael; Jenkins-Smith, Hank (2009). Trans-Subsystem Dynamics: Policy Topography, Mass Opinion, and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 37(1), 37-58. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00294.x>
49. Jordan, Andrew; Lenschow, Andrea (2010). Environmental policy integration: a state of the art review. *Environmental Policy and Governance*, 20(3), 147-158. <https://doi.org/10.1002/eet.539>
50. Kingdon, John (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harlow: Pearson.
51. Kissinger, Gabrielle; Brockhaus, Maria; Bush, Simon (2021). Policy integration as a means to address policy fragmentation: Assessing the role of Vietnam's national REDD+ action plan in the central highlands. *Environmental Science & Policy*, 119, 85-92. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.02.011>
52. Ley núm. 26 168 del 2006 (15 de noviembre), Ley de la cuenca Matanza Riachuelo. Autoridad de cuenca Matanza Riachuelo. Creación. *Boletín Nacional del 5 de diciembre de 2006*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26168-122769>
53. McCool, Daniel (1988). Subgovernments and the impact of policy fragmentation and accomodation. *Review of Policy Research*, 8(2), 264-287. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1988.tb01101.x>
54. Meckling, Jonas; Goedeking, Nicholas (2023). Coalition cascades: The politics of tipping points in clean energy transitions. *Policy Studies Journal*, 51(4), 715-739. <https://doi.org/10.1111/psj.12507>
55. Merlinsky, María Gabriela (2013). Los desafíos políticos e institucionales del saneamiento del Riachuelo. *Revista Ciencia Hoy*, 22(132), 16-20. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/26202>

56. Moreno, Itatí del Rosario (2012). *Construcción social de un problema público: los actores del caso del río Matanza-Riachuelo* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de San Martín, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://gapepyg.files.wordpress.com/2011/10/tesis-maestria-moreno-ita-ti-del-rosario.pdf>
57. O'Donnell, Guillermo (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. *Desarrollo Económico*, 130, 163-184.
58. O'Toole, Laurence; Montjoy, Robert (1984). Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective. *Public Administration Review*, 44(6), 491-503. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3110411>
59. Painter, Martin; Pierre, Jon (2005). *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. London: Palgrave MacMillan.
60. Peters, Guy (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1-11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>
61. Ramírez, Laura (14 de mayo de 2021). Río Bogotá: así avanza el Distrito en la descontaminación de esta fuente hídrica. *Alcaldía de Bogotá*. Recuperado de <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/ambiente/como-avanza-el-proceso-de-descontaminacion-del-rio-bogota>
62. Sabatier, Paul (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2-3), 129-168. <https://doi.org/10.1007/bf00136406>
63. Scharager, Andrés (2020). Conflicto social, ambientalización y crisis política: judicialización en la cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina. *Economía Sociedad y Territorio*, 20(64), 693-724. <https://doi.org/10.22136/est20201566>
64. Siddiki, Saba; Heikkila, Tanya; Weible, Christopher; Pacheco-Vega, Raul; Carter, David; Curley, Cali; Deslatte, Aaron; Bennett, Abby (2019). Institutional Analysis with the Institutional Grammar. *Policy Studies Journal*, 50(2), 315-339. <https://doi.org/10.1111/psj.12361>
65. Sieder, Rachel; Montoya, Ainhoa; Bravo-Espinosa, Yacotzin (2022). Presentación del dossier. Extractivismo minero en América Latina: la juridificación de los conflictos socioambientales. *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales*, XXVI(72), 7-12. Recuperado de <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/5230>
66. Sistema de indicadores ACUMAR (s.f.) *Monitor PISA Sistema de Indicadores*. Recuperado de <https://monitorpisa.acumar.gob.ar/sistema-de-indicadores/>

67. Spadoni, Eliana (2013). El rol de la Defensoría del Pueblo en los conflictos ambientales: el caso de la cuenca Matanza Riachuelo. *Ambiente & Sociedade*, 16(2), 47-62. <https://doi.org/10.1590/s1414-753x2013000200004>
68. Spalding, Rose (2016). Mining and Protest in Central America: Interpreting Alternative Outcomes. En *Breaking Ground: From Extraction Booms to Mining Bans in Latin America* (pp. 1-77). New York: Oxford University Press.
69. Stone, Deborah (1984). *The Disabled State*. Philadelphia: Temple University Press. Recuperado de <https://tupress.temple.edu/book/3136>
70. Tosun, Jale; Lang, Achim (2017). Policy integration: mapping the different concepts. *Policy Studies*, 38(6), 533-570. <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1339239>
71. Trein, Philipp; Ansell, Christopher (2020). Countering fragmentation, taking back the state, or partisan agenda-setting? Explaining policy integration and administrative coordination reforms. *Governance*, 34(4), 1143-1166. <https://doi.org/10.1111/gove.12550>
72. Trein, Philipp; Biesbroek, Robbert; Bolognesi, Thomas; Cejudo, Guillermo; Duffy, Robert; Hustedt, Thurid; Meyer, Iris (2020). Policy Coordination and Integration: A Research Agenda. *Public Administration Review*, 81(5), 973-977. <https://doi.org/10.1111/puar.13180>
73. Trein, Philipp; Meyer, Iris; Maggetti, Martino (2018). The Integration and Coordination of Public Policies: A Systematic Comparative Review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), 1-18. <https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1496667>
74. Tsebelis, George (2000). Veto Players and Institutional Analysis. *Governance*, 13(4), 441-474. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00141>
75. Viciano, Roberto; Martínez, Rubén (2011). El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal. *Revista de Derecho Público Comparado*, 9, 1-24. Recuperado de https://www.academia.edu/6339900/El_nuevo_constitucionalismo_latinoamericano_fundamentos_para_una_construcci%C3%B3n_doctrinal
76. Wise, Russel; Fazey, Ioan; Smith, Mark; Park, Sarah; Eakin, Hallie; Archer, Emma; Campbell, Bruce (2014). Reconceptualising adaptation to climate change as part of pathways of change and response. *Global Environmental Change*, 28, 325-336. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.12.002>

Paúl Cisneros

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Políticos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador. Coordinador del grupo de investigación Perspectivas Multisectoriales de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador). Su agenda de investigación se centra en el análisis comparativo de países en América Latina respecto a la colaboración entre actores dentro de procesos de política pública, relacionados con los recursos naturales, con especial énfasis en el agua, el aire y los minerales. Correo electrónico: paul.cisneros@iaen.edu.ec

Lucas G. Christel

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Actualmente es investigador asistente en CONICET (Argentina), director de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín, y profesor adjunto de la Escuela de Política y Gobierno de la misma universidad. En su investigación actual analiza las controversias socio-técnicas en torno a los riesgos de las industrias extractivas, y explora cómo mejorar las prácticas institucionales y democráticas para resolver esas controversias. Correo electrónico: lchristel@unsam.edu.ar

Mariano A. Novas

Doctorando en Ciencia Política con especialidad en Asuntos Ambientales por la Universidad Nacional de San Martín. Coordinador de la Diplomatura en Transición Energética. Su agenda de investigación se enfoca en el análisis de las políticas públicas relacionadas con los recursos naturales y la protección del ambiente en provincias argentinas. Correo electrónico: mnovas@unsam.edu.ar

Cristhian Parrado

Antropólogo especializado en ciudades, políticas del suelo y cambio climático en América Latina de la Universidad Nacional de Colombia. Su experiencia investigativa se enfoca en temas de desarrollo sostenible, participación ciudadana, segregación, mezcla social, hábitat, vivienda social y movilidad urbana, entre otros relacionados. Actualmente, trabaja en política pública ambiental, gobernanza regulatoria y Objetivos de Desarrollo Sostenible. Correo electrónico: crparrador@gmail.com