

CAPITULO 8: APORTES SOCIO-JURÍDICOS AL ESTUDIO DE LAS INUNDACIONES EN LA PLATA, BERISSO Y ENSENADA.

El Derecho de Acceso a la Información Pública y el Derecho de Acceso a la Justicia.

Un modelo de Ordenanza Municipal, un Protocolo para solicitudes de Acceso a la Información Pública, y un Estudio de Litigiosidad.

INDICE:

•Introducción.

•Primera parte: El Derecho de Acceso a la Información Pública

Capítulo I: Estudio preliminar.

Capítulo II: El acceso a la Información Pública y las inundaciones en nuestra región.

•Segunda parte: El Derecho de Acceso a la Justicia

Capítulo III: Estudio cuantitativo de litigiosidad.

Hacia la construcción de un nuevo Índice de Vulnerabilidad.

Capítulo IV: Estudio cualitativo de litigiosidad.

Análisis de sentencias dictadas.

Bibliografía

Anexos

- I. Proyecto de Ordenanza Municipal Modelo.
- II. Proyecto de Protocolo para solicitudes de acceso a Información Pública
- III. Gráficos y tablas de Litigiosidad.
- IV. Mapas de litigiosidad de La Plata, Berisso y Ensenada.

*Informe final del equipo de Investigación de la Facultad de CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
(Agosto 2016).*

Coordinador: Dr. José Orler
Co-Coordinadora: Dra. María de las Nieves Cenicacelaya
Investigadores: Abogado Mariano Salgado
Abogado Gonzalo Fuentes
Dra. Sandra Grahl
Abogada Teresita Bello
Abogado Fabián Murúa
Abogada Marina Frasschetto

INTRODUCCIÓN

El marco teórico-conceptual con el que abordamos la presente investigación se fue desarrollando sobre algunos ejes que es necesario explicitar sucintamente.

En primer lugar, consideramos un error conceptual y metodológico abordar la problemática de los denominados “desastres naturales”, y particularmente los relativos a inundaciones, en su devenir extraordinario, en su producción “anormal”, y al modo de acontecimientos propios de la naturaleza en sí misma.

Entendemos que los mismos constituyen un problema no resuelto del desarrollo y forman parte de la relación entre la naturaleza, la sociedad, y su modo de producción, hallándose especialmente potenciados por las condiciones socio-económicas de la región en que se producen.

En las localidades que constituyen nuestro objeto de estudio —La Plata, Berisso y Ensenada— se detectan procesos de ocupación del territorio y desarrollo urbano irracionales, altos niveles de pobreza y desigualdad, y deficiencias institucionales múltiples, que confluyen generando un alto impacto tanto en la vida y la salud humanas, como en la economía y en los bienes de las personas.

El resultado es un alto grado de vulnerabilidad de los ciudadanos y la comunidad en general.

Vulnerabilidad definida por la Organización de las Naciones Unidas como “Características y circunstancias de una comunidad, sistema o bien, que los hace susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza” (ONU, 2009), que nosotros caracterizamos como de carácter social y constituida por dimensiones culturales, económicas, políticas, jurídicas, etc., que interactúan particularmente con el evento amenazante.

En los casos en estudio, constituidos por las emergencias hídricas del 27 de enero de 2002; 28 de febrero de 2008; y 2 y 3 de abril de 2013; el grado de vulnerabilidad social de la región junto a la magnitud extraordinaria del fenómeno natural — 2002: 90 mm de lluvia en una hora; 2008: 240 mm de lluvia en 24 hs.; 2013: 390 mm en 24 hs. — produjeron como consecuencia cuantiosos daños humanos y materiales.

Nuestra pretensión es aportar elementos para un adecuado análisis de riesgos que permita delinear estrategias de intervención eficaces, a partir de un concepto de vulnerabilidad en el que la dimensión socio-jurídica aparezca considerada en dos de sus aspectos más relevantes —y eventualmente constituirse en variable interviniente para la construcción de un Índice de Vulnerabilidad de la población ante las emergencias hídricas—: se trata del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) y del Derecho de Acceso a la Justicia (DAJ).

Desarrollamos y exponemos ambos aspectos de la mencionada dimensión socio-jurídica en categorías de derechos que conforman y dan sustento al más avanzado paradigma de los Derechos Humanos y al consecuente deber del Estado de respetarlos, protegerlos y garantizar su plena vigencia y realización.

Ambos se entrelazan e implican, y su distinción analítica no debe ocultar su operatividad conjunta y mutuamente determinada, cuya incidencia no puede soslayarse en cada uno de los momentos en que podemos desglosar las estrategias intervencionistas denominadas “gestión del riesgo”: tanto en el momento de la prevención y mitigación, cuanto en relación al plan de contingencia y la rehabilitación posterior.

Ello, a partir de considerar que tal gestión del riesgo constituye un proceso en el que la participación de los propios actores y organizaciones sociales deviene imprescindible y condición necesaria para su éxito; como asimismo, que esa participación tiene como presupuestos ineludibles que los ciudadanos y sus organizaciones dispongan de la información que requieran —tanto como divulgación y acceso a la que el Estado posee, cuanto como exigencia de producción de la que no posee—; y que puedan acceder a la justicia cuando lo requieran —tanto en su alcance material, como valor operativo y de confrontación con la desigualdad socio-económica, cuanto en su alcance formal, como acceso a la administración de justicia para exigir una reparación integral de daños sufridos—.

Sólo si los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil están debidamente informados pueden contribuir al proceso de toma de decisiones que afecta directamente su presente y su futuro; y sólo si la reparación de los daños causados por los hechos dañinos es tangible, particularmente cuando el Estado es el responsable de esa reparación, será posible avanzar en procesos democráticos colectivos de gestión de riesgos y de reducción de la vulnerabilidad social.

Dicho de otro modo, decimos que la capacidad de la comunidad de la región de anticiparse, enfrentarse, resistir y recuperarse del impacto de las emergencias hídricas, aumenta y se posibilita en procesos de participación e implicación general de los ciudadanos y las organizaciones sociales; y el Derecho de Acceso a la Información Pública y el Derecho de Acceso a la Justicia oportunamente garantizados hacen a esa participación e implicación general, que deviene definitivamente inviable sin ellos.

Primera Parte: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

Capítulo I: **Estudio preliminar**

¿Qué es el derecho de acceso a la información pública?

Es un derecho fundamental que se aplica en sentido amplio a toda la información en posesión de órganos públicos, incluyendo toda la controlada y archivada en cualquier formato o medio. Este derecho está protegido por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, ratificada por Argentina en 1984 y que goza de jerarquía constitucional –al igual que otros trece instrumentos internacionales sobre derechos humanos- por decisión del constituyente de 1994.

En relación a cuál es la información a la que es posible acceder, Abramovich y Courtis (2000) distinguen varios niveles:

1. El caso más frecuente es el de acceso al dato procesado, en forma de estadística, de indicador, o cualquiera otra. En este caso, la Administración provee a un particular la información que ella misma procesó, y que hasta el momento, empleaba con fines internos.
2. Un segundo nivel es el acceso al dato bruto, es decir, al registrado por la Administración pero aún no procesado. De este modo el Estado se libera de hacerlo, en la medida que resultaría excesivo cargarle la obligación de procesar datos de manera de responder a una inmensa variedad temática, sobre todo, en materia de investigación científica.
3. Un tercer nivel está referido a la información ya no sobre los datos, sino sobre el circuito de circulación de los datos dentro de la Administración, puesto que muchas veces resulta difícil para los particulares ejercer su derecho por ignorancia de cuál es la repartición a la que requerir. Por ello cada una debe fijar un organismo receptor de las solicitudes.
4. Por último, es posible ejercer el derecho de exigir la producción de información al Estado.

¿Para qué sirve el derecho de acceso a la información pública?

Éste es un derecho particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación del sistema democrático. En efecto, sólo si la ciudadanía está bien informada puede contribuir de forma efectiva al proceso de toma de decisiones que afecta su presente y su futuro. En el sentido más básico, una genuina democracia depende de la posibilidad de los ciudadanos de acceder a la información que necesitan para ser auténticos artífices de las decisiones individuales y colectivas. Y el derecho a la información, es una herramienta que permite el diálogo entre los ciudadanos y los gobernantes, cultiva la buena gobernanza y promueve la rendición de cuentas al empoderar a la sociedad civil con la información que ésta requiere para luchar contra la corrupción y actuar como vigilante contra los abusos de las autoridades.

Norberto Bobbio (2013) afirmaba que “[I]a democracia es idealmente el gobierno de un poder visible, es decir, el gobierno cuyos actos se realizan ante el público y bajo la supervisión de la opinión pública... [L]a opacidad del poder es la negación de la democracia”. El acceso a la información es “una de las muchas formas del derecho que un Estado democrático le reconoce sólo a los ciudadanos –sea que los considere singularmente o en conjunto como ‘pueblo’– de vigilar a los vigilantes”.

El derecho de acceso a la información pública -pilar de un gobierno republicano que, entre otras precondiciones, supone la publicidad de sus actos- se basa en que los funcionarios estatales son simplemente los guardianes de la misma para la sociedad, y que la información que está en manos

del Estado es propiedad de la sociedad. Ackerman y Sandoval (2008) nos recuerdan que hace ya más de tres décadas, la Corte Suprema de la India sostuvo que “Cuando una sociedad haya decidido aceptar a la democracia como su fe fundamental, es elemental que sus ciudadanos conozcan lo que su gobierno está haciendo (...) Ningún gobierno democrático puede sobrevivir sin rendición de cuentas y el postulado básico de la rendición de cuentas es que el pueblo cuente con información acerca del funcionamiento del gobierno. Únicamente si el pueblo sabe la forma en que su gobierno funciona es que el primero estará cumpliendo con el papel que la democracia le asigna y hacer de esta democracia realmente efectiva y participativa”.

Por otra parte, el acceso a la información tiene una función instrumental esencial. Solamente a través de una adecuada implementación de este derecho las personas pueden saber con exactitud cuáles son sus derechos y qué mecanismos existen para protegerlos. En particular, el acceso a la información, en todas sus dimensiones, es condición esencial para la realización de los derechos sociales, en especial, de los sectores más desaventajados que no suelen tener formas alternativas sistemáticas y seguras para conocer el alcance de los derechos que el Estado ha reconocido y los mecanismos para exigirlos y hacerlos efectivos.

Así, según Abramovich y Courtis (2000), el derecho de acceso a la información pública, en su carácter de bien público o colectivo -con carácter instrumental- es una herramienta de concreción de otros derechos, valores o principios. En este sentido, muy tempranamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y no obstante la vaga letra de la Convención Americana, sostuvo que quienes están bajo la protección del mencionado instrumento hemisférico tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.¹

¿Cómo es el reconocimiento internacional del derecho de acceso a la información pública?

La Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada en 1948, y considerada la piedra angular de todo el sistema internacional de protección de los derechos humanos, en su Artículo 19, reconoce que:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 consagra en su Artículo 19.2:

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Estos instrumentos internacionales –todos ellos con jerarquía suprema desde 1994- no contemplaron específicamente un “derecho a la información”, y sus previsiones generales de libertad de expresión no fueron entendidas, al momento de su adopción, en el sentido de incluir el derecho de acceder a la información que está en manos de entidades estatales. Sin embargo, tal como ha sostenido reiteradamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos –y su par europea- los tratados de derechos humanos son instrumentos que deben interpretarse evolutivamente, conforme a las condiciones de vida de la época. Así, más allá de las palabras utilizadas, actualmente se entiende que estas normas incluyen el derecho a la información en el sentido del derecho a solicitar y recibir la información que está en manos del Estado.

En el ámbito inter-americano, el Artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tiene una cláusula más garantista aún que los instrumentos de la ONU. En efecto, allí se consigna:

¹ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85 “La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana Sobre Derechos Humanos)”, consid. 70.

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Es que la interdependencia entre el derecho a la información y la libertad de expresión es evidente. La censura viola no sólo el derecho individual a expresarse, sino también el derecho de cada persona a estar bien informada; y sin la posibilidad de recibir información que se encuentra en poder del Estado, los beneficios políticos que se derivan de un clima de libre expresión no pueden realizarse plenamente (Nino, 2008). Por ello es que en el derecho internacional de los derechos humanos siempre aparecen tan íntimamente vinculados.

Así, en 1985, la Corte Interamericana, interpretando el citado Artículo 13 CADH, hizo referencia a la naturaleza doble del derecho a la libertad de expresión, que protege tanto el derecho a impartir, como el de buscar y recibir, información e ideas, advirtiendo que esta norma “(...) establece que las personas a quienes sea aplicable la Convención no sólo tienen el derecho y la libertad de expresar sus propios pensamientos sino además el derecho y la libertad de buscar, recibir e impartir información e ideas de toda clase (...) [La libertad de expresión] requiere, por un lado, que nadie sea limitado ni impedido arbitrariamente de expresar sus propios pensamientos. En tal sentido, es un derecho que corresponde a cada individuo. Su segundo aspecto, por otro lado, implica un derecho colectivo de recibir cualquier información en absoluto y de tener acceso a los pensamientos expresados por otras personas”. También declaró que “Para el ciudadano normal, es tan importante conocer las opiniones de los demás o tener acceso a la información en general como su derecho de impartir su propia opinión”, concluyendo que “una sociedad que no esté bien informada es una sociedad que no está verdaderamente libre”.² Y aunque este tribunal no llegó, en aquel entonces, a reconocer explícitamente el derecho de acceder a la información que está en manos del Estado, sí estableció un sólido fundamento para dicho reconocimiento posterior.

Dos décadas más adelante en una decisión pionera,³ ratificó que la garantía general de libertad de expresión en el referido Artículo 13 implica, para los individuos, recibir dicha información, y para los Estados, la obligación positiva de proporcionarla en tal forma que la persona pueda tener acceso para conocer la información o recibir una respuesta motivada cuando, por alguna razón reconocida por la propia Convención, el Estado limite el acceso en un caso particular. Además, dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción, la que, para ser admisible, deberá estar previamente fijada por ley, responder a un objetivo previsto en la Convención -asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas-, ser necesaria en una sociedad democrática, y ser proporcional al interés que la justifica y conducente para alcanzar el logro de ese objetivo legítimo, como también interferir en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.

Además de los mencionados instrumentos, cabe recordar que muchos otros tratados internacionales que abordan la regulación específica de un derecho en particular o la situación de determinado grupo, contienen habitualmente referencias o enfoques desde el derecho de acceso a la información pública. Así, por ejemplo, entre los que no gozan de jerarquía constitucional, la Convención Interamericana contra la Corrupción se encuentra atravesada íntegramente por los principios que dan origen a este derecho.

¿Cuáles son los estándares inter-americanos sobre acceso a la información pública?

De la normativa y la jurisprudencia del sistema inter-americano surgen inequívocamente ciertos estándares que precisan el alcance y contenido del derecho de acceso a la información pública. A saber:

² Corte IDH, OC-5/85, 13 de noviembre de 1985, párrafos 30, 32 y 70.

³ Corte IDH, caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, 19/09/2006.

La legitimación activa debe ser amplia; esto es, cualquier persona física o jurídica, nacional o extranjera, tiene la facultad de pedir información al Estado sin tener que demostrar un interés particular o una afectación concreta.

El Estado tiene la obligación de suministrar la información solicitada, salvo cuando los datos pedidos estuvieren reservados o exceptuados en función de criterios previamente determinados taxativamente por la ley, que deben ser además legítimos y estrictamente necesarios en una sociedad democrática. Y cuando el Estado no cuente con la información requerida, el organismo receptor de la petición, deberá responder manifestando las razones por las cuales no cuenta con esa información.

Debe partirse además, del principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de las instituciones públicas debe ser completa, oportuna y accesible. Así, el principio es la publicidad y el secreto la excepción.

El obligado a otorgar información es el Estado en su conjunto - órganos ejecutivo, legislativo, judicial y ministerio público-, la administración pública centralizada y descentralizada, empresas y sociedades del Estado o con participación estatal mayoritaria, órganos autárquicos, entes reguladores y entes públicos no estatales, en todos los niveles (nacional, provincial, municipal) Los plazos para que la Administración de respuesta a los requerimientos de las personas solicitantes deben ser breves, en virtud del principio de oportunidad en la entrega de la información.

El acceso a la información pública debe ser gratuito; aunque cuando exista la necesidad de reproducir documentos o información contenida en diferentes instrumentos de almacenamiento, los costos de dicha reproducción, en principio, deberán ser asumidos por solicitante.

Es imprescindible que en caso de falta de respuesta en el plazo estipulado o ante una respuesta parcial o ambigua, se garantice la posibilidad de reclamar la protección del derecho ante la justicia. Es imperioso también el establecimiento de un órgano autónomo especializado que supervise el cumplimiento de la normativa involucrada y que resuelva las controversias que surjan entre el solicitante y el Estado, y ante el cual se pueda acceder de manera fácil, efectiva, expedita, no onerosa o de bajo costo, para no desalentar los pedidos de información y que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso u omiten dar respuesta a una solicitud.

Por otra parte, los Estados deben tomar medidas más estructurales, tales como: diseñar un plan de implementación del acceso a la información pública con el consiguiente presupuesto; adoptar normas, políticas y prácticas que permitan conservar y administrar adecuadamente la información; derogar normas y eliminar prácticas contrarias a un acceso amplio y sin escollos a la información pública; entrenar y capacitar a los funcionarios públicos destinados a satisfacer el derecho de acceso a la información pública; realizar campañas sistemáticas para divulgar entre el público en general la existencia y los modos de ejercicio del derecho de acceso a la información.

¿Cómo está previsto en Argentina el derecho de acceso a la información pública en el ámbito federal?

En un sentido amplio, el derecho a acceder a la información pública surge, en primer término, del artículo 1° de la Constitución Nacional que establece que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma republicana.

Además, por la estrecha vinculación que este derecho tiene, como ya dijimos, con la libertad de expresión, el artículo 14 de la norma suprema también resulta clave.

Y, por último, el artículo 75 inc. 22 CN que otorga jerarquía constitucional a diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, también es central, en razón de que varios de ellos, como ya apuntamos, contemplan el derecho de acceso a la información pública.

Por todo lo anterior, es posible afirmar que este derecho tiene jerarquía normativa suprema en Argentina. Sin embargo, el ordenamiento jurídico de nuestro país carece de una ley de acceso a la información pública, aplicable en todo su territorio, a todas las autoridades estatales y que recepte los principios generales establecidos por los estándares internacionales de derechos humanos. En ese contexto, cada jurisdicción establece –si lo desea– sus propias normas.

El panorama general del país es de una aguda dispersión normativa en la que en algunos casos no se regula el derecho de acceso a la información y en otros se lo hace a través de leyes o decretos que no siempre son compatibles con los estándares interamericanos. En ocasiones, los municipios también dictan sus propias ordenanzas de acceso a la información.

Ahora bien, aunque la falta de una ley nacional de acceso a la información pública respetuosa de los estándares internacionales viola principios republicanos y también derechos humanos que exigen contar con información adecuada para su plena vigencia (Cenicacelaya, 2014) de ningún modo esto puede operar como un obstáculo para hacer efectivo el ejercicio de este derecho.

En el año 2003 la sanción del decreto 1172/03, en cuyo anexo VII se estableció el Reglamento General de Acceso a la Información Pública, representó un gran avance en la materia ya que estableció que toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información (no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado) en manos del Poder Ejecutivo Nacional. La información debe ser brindada en el estado en que se encuentre al momento de efectuarse la petición, no estando obligado el sujeto requerido a procesarla o clasificarla. Cuando la información contenga datos personales o perfiles de consumo, estos datos deben ser protegidos, por ser de aplicación la ley 25.326 (Protección de Datos Personales). A su turno, el sujeto requerido sólo puede negarse a brindar la información objeto de la solicitud, por acto fundado. No obstante lo anterior, el decreto 1172/03 ha demostrado ser insuficiente: generalmente la información se entrega tarde, es incompleta o está desactualizada; muchas veces el Estado se niega a producir información que no posee; en ocasiones niega infundadamente el acceso a la información; o su respuesta es simplemente el silencio.

Con una adecuada ley que estableciera parámetros más claros, las falencias desaparecerían o disminuirían sensiblemente. Así ha ocurrido en varios países de la región (Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay) que han logrado que el acceso a la información se convierta en una política de Estado. Además, según la Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, todo nuevo régimen de acceso a la información debería estar integrado y concordar con las demás leyes vigentes, tales como las relativas a secretos estatales, protección de datos personales, de habeas data y archivos públicos.⁴

Pese a varios intentos que recogían los numerosos aportes realizados por varias ONG's, hasta el momento, no se ha logrado en Argentina la sanción de una ley federal en la materia, aunque en dos ocasiones (2004 y 2012) se estuvo cerca de ello.

En su mensaje de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, el presidente Mauricio Macri anunció el envío al Congreso de un proyecto de ley “de acceso a la información”, lo que se efectivizó al mes siguiente.⁵ El proyecto oficial,⁶ con varias modificaciones resultantes del aporte de distintas fuerzas políticas y de diversos sectores sociales, obtuvo el 18 de mayo pasado media sanción en la Cámara de Diputados, al contar con el apoyo de casi todos los bloques parlamentarios: registró 229 votos a favor, 1 abstención (Julio Solanas, FPV) y sólo 4 votos en contra, del Frente de Izquierda.⁷

⁴ Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, OEA/Ser.G, CP/CAJP-2841/10, 23 abril 2010.

⁵<http://www.lanacion.com.ar/1887257-mauricio-macri-envio-un-proyecto-de-ley-de-acceso-a-la-informacion-al-congreso-para-traer-transparencia-al-estado>

⁶ Expte 0008-PE-2016.

⁷ http://www.clarin.com/politica/acceso-informacion-publica-media-sancion_0_1579042261.html

Cómo votaron los diputados



En un comunicado conjunto varias organizaciones de la sociedad civil que venían trabajando por la sanción de una ley nacional en la materia manifestaron que el proyecto aprobado “contiene avances significativos hacia la vigencia efectiva del derecho a la información pública”, entre ellos, que pone en cabeza de los tres poderes del Estado y del Ministerio Público el deber de brindar información a cualquier ciudadano, sin necesidad de justificar interés alguno, extendiendo la obligación a entidades privadas que manejen fondos públicos, a empresas concesionarias de servicios públicos, a las sociedades con participación estatal y a otros sujetos. Por el contrario, ven “con preocupación” que en el régimen de excepciones se deje fuera del alcance de la ley a la “información correspondiente a una sociedad anónima sujeta al régimen de oferta pública” con lo que se excluiría a importantes empresas, como YPF, sobre la que la Corte Suprema se pronunció en un reciente fallo del que damos cuenta más abajo.⁸

¿Cómo ha sido receptado el derecho de acceso a la información pública por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación?

En 2009, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) interpuso una acción de amparo a fin de conocer el presupuesto individualizado por rubros que el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) utilizó en publicidad durante los meses de mayo y junio de ese año, al no haber podido obtener esos datos en sede administrativa. Tanto en primera instancia como en Cámara se ordenó la entrega de toda la documentación solicitada; pero igualmente el caso llegó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien luego de celebrar una audiencia pública, dictó sentencia⁹ reconociendo por primera vez, de manera explícita, amplia y contundente el derecho de todos los ciudadanos a acceder a la información pública y ordenando al PAMI la entrega de los datos solicitados. Consideró que la negativa a brindarlos “constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados (...) a cualquier ciudadano, en tanto se trate de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de la gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática”.

A comienzos de 2014, la Corte, al confirmar un fallo de la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo, ratificó su doctrina en un caso en el que la misma ADC había participado como patrocinante de otra ONG, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), quien había interpuesto un amparo contra el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, para que diera a conocer en detalle los datos sobre el manejo de fondos públicos vinculados a planes sociales, al habersele rechazado su solicitud en sede administrativa con el argumento –utilizado con frecuencia por la Administración como excusa para negar información pública- de que la información requerida contenía datos personales sensibles que

⁸ <http://www.adc.org.ar/media-sancion-para-la-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica>

⁹ CSJN, “ADC c/ PAMI” -2012- (F. 335:2393)

afectaban a grupos vulnerables.¹⁰ La Corte, por el contrario, sostuvo en su sentencia que el acceso a estos datos posee un claro interés público y que esa información “no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina”.

También en 2014, la Corte resolvió otros tres casos más, confirmando en todos ellos su doctrina en la materia. Dos de ellos, promovidos por Ricardo Gil Lavedra, fueron decididos el mismo día. En el primero de ellos,¹¹ la Corte rechazó el recurso de la Inspección General de Justicia que en 2012 le había negado al entonces diputado nacional información sobre el “caso Ciccone” argumentando que carecía de “interés legítimo” para hacer el pedido, consideró que la IGJ no puede imponer ninguna condición para entregar información sobre las sociedades registradas bajo su órbita y por ello le ordenó informar sobre las empresas involucradas en ese escándalo. Y en el otro caso -que también desencadenó Gil Lavedra- la Corte, remitiendo al anterior, confirmó una sentencia de Cámara que obligaba al Ministerio de Planificación a poner a su disposición determinada información sobre el procedimiento de licitación pública para la construcción de las represas “Presidente Néstor Kirchner” y “Gobernador Jorge Cepernic” en la Provincia de Santa Cruz.¹² A la semana siguiente, la Corte Suprema volvió a concluir que el derecho de acceso a la información en poder del Estado le corresponde a toda persona para que se pueda conocer la manera en que los gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan.¹³

Al año siguiente, la Corte dejó firme el fallo que hizo lugar al amparo promovido por la diputada Margarita Stolbizer, por haberle denegado el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación el acceso a la información en relación con el “Programa de Desarrollo Territorial de Políticas Públicas”.¹⁴ Y poco después le reconoció al senador Rubén Giustiniani el derecho de acceder a la información que había requerido: el contrato celebrado a mediados de 2013 por YPF S.A. con la empresa extranjera Chevron Corporation para la explotación de hidrocarburos no convencionales en las áreas de Lomas de la Lata Norte y Loma Campana, en la Provincia del Neuquén, que se mantenía –y se mantiene- en reserva.¹⁵

¿Cómo es el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en el derecho público provincial?

La Provincia de Buenos Aires reconoce el derecho de acceso a la información en su constitución:

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Artículo 12.- Todas las personas en la Provincia gozan, entre otros, de los siguientes derechos:

(...)

4- A la información y a la comunicación.

(...)

Pero también otras jurisdicciones lo hacen:

Constitución de Catamarca

Art. 11. - La libertad que antecede (pensamiento, expresión y prensa) comprende el libre acceso a las fuentes de información (...)

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Art. 12.- La Ciudad garantiza:

(...)

El derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente (...)

Art. 105.- Son deberes del Jefe de Gobierno:

¹⁰ CSJN, “CIPPEC c/ EN (Mrio de Desarrollo Social)”, 26-03-2014.

¹¹ CSJN, “Gil Lavedra c/ EN (Mrio de Justicia y Derechos Humanos –IGJ)”, 14-10-2014.

¹² CSJN, “Gil Lavedra c/ EN (Mrio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios)”, 14-10-2014.

¹³ CSJN, “Oehler, Carlos c/ Secretaria de Turismo y Cultura de la Provincia de Jujuy”, 21-10-2014.

¹⁴ CSJN, “Stolbizer c/ EN (Mrio de Justicia y Derechos Humanos)” 01-09-2015.

¹⁵ CSJN, “Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF S.A.” 10-11-2015.

Arbitrar los medios idóneos para poner a disposición de la ciudadanía toda la información y documentación atinente a la gestión de gobierno de la Ciudad.

Constitución de San Juan

Art. 22º.- Todos los habitantes de la Provincia, tienen derecho a (...) una información veraz (...)

Art- 27º.- Todos los habitantes tienen (...) el derecho al libre acceso a las fuentes de información, salvo en asuntos vitales para la seguridad del Estado. (...)

La información en todos sus aspectos es considerada como de interés público.

Constitución de Santiago del Estero

Art. 173. 3. (...) Todo funcionario público está obligado a proveer la información que se le solicite.

Constitución de Tierra del Fuego

Art. 46.- (...) La ley garantiza el libre acceso a las fuentes públicas de información

En la Provincia de Buenos Aires, además, rigen de manera simultánea y contradictoria la ley 12.475 de acceso a documentos administrativos y el decreto 2549/04. La primera tiene un serio déficit de constitucionalidad. En efecto, en su artículo 1 reconoce que toda persona “que tenga interés legítimo” goza del derecho de acceso a documentos administrativos. Ello pone a la norma en franca colisión con los estándares internacionales de derechos humanos, que ya referimos. Por su parte, el decreto 2549/04 no sólo no establece tal restricción, sino que enuncia entre sus considerandos un compromiso con el sistema interamericano de derechos humanos y señala la necesidad de revisar los alcances de la ley 12.475 con el objetivo de garantizar de manera más amplia el acceso a la información. Hasta la fecha, y a casi una década de su vigencia, todo sigue igual.

La manera de resolver esta contradicción es efectuar una interpretación armónica de estos textos poniéndolos en sintonía con la Constitución Nacional, la provincial y los tratados internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional. En este sentido, el decreto 2549/04 con un texto más acorde con los estándares interamericanos, debería ser tomado como mejor garantía disponible en la Provincia (Cenicacelaya, Murúa y Panelo, 2013).

Además, y en virtud del artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –que impone derogar la normativa interna incompatible con ese instrumento internacional- la Provincia de Buenos Aires se encuentra obligada a modificar la ley 12.475.

En este sentido, es oportuno recordar que, tal como se plasmara en el Informe respectivo, la Clínica Jurídica Derecho de Acceso a la Información Pública de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP, se ha encontrado con enormes dificultades para acceder a la información pública en poder de la administración bonaerense, no sólo normativas, sino también prácticas, vinculadas ellas con el desconocimiento que existe en muchos organismos gubernamentales acerca de la importancia y vigencia de este derecho fundamental. (Cenicacelaya, Murúa y Panelo, 2013)

¿Cómo es la tutela del derecho de acceso a la información pública en la esfera municipal?

En virtud de los artículos 5 y 123 CN, los municipios gozan de autonomía; por lo que pueden dictar sus propias normas en el marco de su competencia material y territorial. Así, las cartas municipales y las ordenanzas resultan los instrumentos idóneos para el reconocimiento en el ámbito municipal de la tutela del derecho de acceso a la información pública, el que adquiere la mayor relevancia en la esfera local, célula básica de la organización federal.

Ya no se trata sólo de lograr una buena utilización de los medios tecnológicos con los que se cuenta (fundamentalmente páginas web) o simplificar los dispositivos administrativos, sino también empoderar verdaderamente al ciudadano de información que le permita involucrarse en la vigilancia e intervención de los asuntos comunes en el ámbito local.

En nuestro país, varias municipalidades reconocen el derecho de acceso a la información pública. En algunos casos, regulado expresamente en las cartas municipales. Tal es el caso de:

Carta Orgánica de Neuquén

Artículo 12.-

La Municipalidad garantizará a la comunidad acceso a la información relacionada con la gestión de gobierno, que será completa y oportuna. Todos los vecinos tienen derecho a recibir y proporcionar información

En el mismo sentido se pronunció en el año 2007 el constituyente municipal barilocheense:

Carta Orgánica de San Carlos de Bariloche

Artículo 18.-

La Municipalidad reconoce el derecho ciudadano al libre acceso a la información pública. Los habitantes tienen derecho a solicitar y recibir toda información existente que no tenga expresa restricción normativa y a acceder a los archivos públicos; a ser informados, además, de los actos de gobierno en forma completa, veraz y adecuada, a través de los medios de información general que la Municipalidad establezca, empleando las tecnologías al servicio de la comunicación en los términos, condiciones y con el alcance que determine la legislación sobre la materia.

O el municipio chubutense de Trelew:

Carta Orgánica de Trelew

Artículo 10.-

Los actos del gobierno municipal son públicos, en especial los relacionados con la percepción o inversión de las rentas y los referidos a la compra y enajenación de los bienes. Una Ordenanza establecerá la forma, modo y oportunidad de publicación y reglamentará el acceso de los particulares a su conocimiento

En el mismo sentido, aparece en la Carta orgánica de Río Tercero, Resistencia y Río Grande, entre otros.

Por otro lado, el acceso a la información municipal se encuentra legislado a través de ordenanza en la provincia de Córdoba, en las ciudades Capital, Jesús María, Río Cuarto, Villa Carlos Paz y Villa María; en Tierra del Fuego, en Ushuaia; en Neuquén, en San Martín de los Andes; y en La Pampa, en Santa Rosa. Lo propio han hecho Guaymallén y San Rafael en Mendoza; Crespo en Entre Ríos; La Rioja en la provincia homónima; Santa Fe, Rosario y Santo Tomé, en Santa Fe; Yerba Buena, en Tucumán; y Palpalá, en Jujuy; entre muchos otros ejemplos.

En general, con mejor o peor técnica legislativa, las mismas ordenan y sistematizan cuestiones como quien puede solicitar información pública; a quien puede solicitarse la misma, sobre qué temas y el modo de efectuar el requerimiento; los plazos de la Administración para responder y las penalidades en caso de incumplimiento de este deber.

Resulta relevante destacar que el municipio en la Provincia de Buenos Aires no se adecua a los postulados de la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994. En ese sentido, los municipios en nuestra provincia son de naturaleza meramente autárquica, puesto que sus misiones y funciones, son estipuladas por una ley sancionada por la legislatura. Ello provoca que el marco de competencias propias del municipio se encuentre reglado por el legislador provincial en desmedro de las potestades autonómicas que pregonan la norma suprema federal.

Por ello, los temas que mayormente componen el insumo de información pública para la ciudadanía, son regulados en leyes provinciales, tales como: ordenamiento territorial, cuestiones ambientales, poder de policía, servicios públicos, contrataciones, consumidores y usuarios. Así podríamos seguir enumerando las incumbencias que constituyen la esfera propia que compone la naturaleza misma de la existencia del municipio como sujeto dentro del federalismo, pero que, producto de la particularidad que presenta en nuestra provincia, le resultan ajenas y sobre las que solo podrá ejercer mínimas potestades reglamentarias.

En este sentido, existen ordenanzas reglamentarias del derecho al acceso a la información pública en varios municipios-partidos bonaerenses, como General Pueyrredón, San Isidro o Morón.

En cambio, en nuestra región, ni La Plata, ni Berisso ni Ensenada cuentan con ordenanzas sobre la materia.

Capítulo II:

El acceso a la Información Pública y las inundaciones en nuestra región.

¿Qué vinculación existe entre el derecho de acceso a la información pública y las inundaciones en nuestra región?

La necesidad de contar con una normativa específica en materia de acceso a la información pública tanto a nivel provincial como municipal compatible con los estándares internacionales, así como con funcionarios públicos capacitados para dar curso de manera eficiente a los pedidos que les formulen los ciudadanos, quedó evidenciada en la catástrofe climática del 2 y 3 de abril de 2013. En esa oportunidad, en poco más de tres horas, a raíz de una tormenta de carácter extraordinario, cayeron 392 milímetros, resultando 3.500 hectáreas inundadas, 70.000 viviendas cubiertas por el agua, más de 190 mil afectados y pérdidas económicas estimadas en 3.400 millones de pesos, según surge de un informe realizado por veinte especialistas del Departamento de Hidráulica de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de La Plata a pedido de la Presidencia de la Nación.¹⁶ Según información oficial del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires la inundación había provocado la muerte de 67 personas, cifra muy cuestionada desde diversos ámbitos y que luego fue, desmentida.

En ese contexto, el titular del Juzgado en lo Contencioso Administrativo No. 1 de La Plata, Luis Arias, se planteó en una causa (y otras que tramitaban por ante distintos juzgados, acumuladas posteriormente) en la que intervenía, entre otros objetivos, “obtener por parte de la ciudadanía, el acceso a la información pública y privada, de manera veraz transparente e irrestricta, relacionada con los extravíos, desapariciones y/o fallecimientos ocurridos como consecuencia del fenómeno climático que azotó la región de La Plata los días 2 y 3 de abril de 2013”.¹⁷

Para ello, el magistrado requirió a la demandada (Provincia de Buenos Aires) a que en un plazo de diez días hábiles produjera un informe, en los términos del artículo 13 de la Ley 14.214 (de habeas data provincial), que debía contener una nómina de las personas fallecidas, desaparecidas, y/o con paradero desconocido en los Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada, desde el día 2 de Abril y hasta la fecha del requerimiento, adjuntando la documentación respaldatoria obrante en los registros y/o bases de datos de diferentes organismos provinciales, pues se advertía “la carencia de cierta información con estándares adecuados de veracidad, sobre un asunto que compromete gravemente los intereses generales de la sociedad”¹⁸

Al contestar la demanda, el Fiscal de Estado se opuso a la misma sosteniendo –a nuestro criterio, acertadamente- que la acción intentada –habeas data- constituye un proceso constitucional destinado a proteger derechos personalísimos, garantizándole al interesado a tomar conocimiento de los datos a él referidos, que consten en registros o bancos públicos o en los privados destinados a proveer informes, y que, en el caso de autos, los actores no ostentaban legitimación colectiva alguna.¹⁹

La aludida Ley 14.21420 vino en 2011 a reglamentar –con más de dieciséis años de demora- este tipo especial de amparo que la Provincia es, en consonancia con la reforma constitucional nacional, también instituyó al reformar su constitución en el año 1994, disponiendo:

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Art. 20 inc. 3.- (...) A través de la garantía de Habeas Data que se regirá por el procedimiento que la ley determine, toda persona podrá conocer lo que conste de la misma en forma de registro,

¹⁶ Estudio sobre la inundación ocurrida los días 2 y 3 de abril de 2013 en las ciudades de La Plata, Berisso y Ensenada, disponible en http://www.ing.unlp.edu.ar/institucional/difusion/archivos/informe_ing_unlp_inundacion.pdf

¹⁷ Juzgado en lo Contencioso Administrativo No. 1 de La Plata, “Rodríguez Sandra Edith c/ Poder Ejecutivo s/ Habeas Data” (expte. N° 27.068) y sus acumulados, 25 de marzo de 2014, punto 1.

¹⁸ *Ibidem*, punto 2.

¹⁹ *Ibidem*, punto 4.1.

²⁰ B.O. 14/01/2011

archivo o banco de datos de organismos públicos, o privados destinados a proveer informes, así como la finalidad a que se destine esa información, y a requerir su rectificación, actualización o cancelación. (...)

No obstante que la reglamentación de dicha cláusula constitucional²¹ prevé (a diferencia de la ley nacional) que “En el caso de afectaciones colectivas la demanda podrá iniciarla el Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires y/o las asociaciones o grupos colectivos que acrediten legitimación suficiente en la representación de esas afectaciones”, introduciendo con ello una suerte de “habeas data colectivo” en el derecho positivo local, no creemos que éste sea el instrumento más idóneo para acceder al tipo de información que estaba en juego en esta causa. Pero, como ha dicho la Corte Suprema federal, en relación a que la falta de un carril procesal apto para hacer efectiva una acción colectiva no es óbice para que los jueces arbitren las medidas apropiadas y oportunas para una tutela efectiva de los derechos constitucionales que se aducen vulnerados,²² creemos que el magistrado actuante, ante la deficiente previsión normativa provincial sobre acceso a la información pública (los ya aludidos Ley 12.475 y Decreto 2549/04) optó por acudir a acudir a otra herramienta adjetiva que le permitiera llegar a obtener los resultados pretendidos, argumentando, con apoyo en doctrina nacional, que “si bien originariamente el habeas data estaba concebido principalmente para tutelar a los derechos de los particulares frente a quienes coleccionan, tratan o distribuyen datos sensibles, en la actualidad ha evolucionado al punto que permite brindar una herramienta efectiva tanto a quienes coleccionan información ante la negativa injustificada de acceso a las fuentes de información pública, como a la sociedad, que también cuenta con el derecho a informarse a través de quienes luego de recabada la información, la proyectarán hacia ella”; y que, interpretando armónicamente los arts. 2 y 20 de la Ley 14.214 (de habeas data) y del art. 8 de la Ley 12.475 (de acceso a la información pública), se puede concluir que el habeas data es el carril procesal legalmente previsto para el planteo de las cuestiones introducidas en los escritos de postulación.²³

A mayor abundamiento, para sostener su decisión, apela a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos quien, en materia de protección judicial del derecho de acceso a la información en poder del Estado, ha destacado “(...) la necesidad de que exista un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información”;²⁴ y que “(...) si el ejercicio de los derechos y libertades protegidos por dicho tratado no estuviese ya garantizado, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”,²⁵ entre las que se encuentran, obviamente, las decisiones judiciales.

También el juez interviniente destaca, por un lado y con fundamento en varias sentencias del tribunal regional con sede en San José de Costa Rica, el “derecho de la ciudadanía a conocer la verdad (o la mayor aproximación posible a ella) de aquellos acontecimientos o sucesos que afectan a las bases mismas en que descansa la sociedad, develando los hechos y poniéndolos a disposición de las personas.²⁶ Y que, en el caso de autos “el interés de cualquier habitante de la región en conocer con ciertos estándares de veracidad las consecuencias fatales de la catástrofe climática, social e institucional que se vivió el día 2 de abril de 2013, resulta como contrapartida de haber sido todos ellos damnificados -en mayor o menor medida- por el temporal”. (...) “El 2 de abril de 2013, la ciudad de La Plata y sus alrededores vivió la peor tragedia de la que se tenga memoria. (...) “En ese marco, la sociedad en general se ha involucrado en el reclamo por transparentar todos aquellos procedimientos llevados a cabo por las autoridades provinciales vinculados al registro,

²¹ Art. 2

²² CSJN, caso “Halabi, Ernesto c/ E.N.” -2009- (Fallos 332:111)

²³ Juzgado en lo Contencioso Administrativo No. 1 de La Plata, “Rodríguez Sandra Edith c/ Poder Ejecutivo s/ Habeas Data” (expte. N° 27.068) y sus acumulados, 25 de marzo de 2014, punto 4.3.

²⁴ Corte IDH, caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, 19/09/2006, párr. 137.

²⁵ *Ibidem*, párr. 162-163.

²⁶ Juzgado en lo Contencioso Administrativo No. 1 de La Plata, “Rodríguez Sandra Edith c/ Poder Ejecutivo s/ Habeas Data” (expte. N° 27.068) y sus acumulados, 25 de marzo de 2014, punto 3.4.

procesamiento y divulgación de la información relativa a los fallecimientos ocurridos como consecuencia de la inundación. En ello reside el interés público que se encuentra comprometido en la presente causa” (...).²⁷

Producidas que fueron las numerosas medidas de prueba ordenadas en las actuaciones, el magistrado actuante dictó sentencia,²⁸ haciendo lugar a la acción de habeas data promovida por varios vecinos platenses, la Asociación Civil “Colectivo de Acción en la Subalternidad” (CIAJ), Julián Axat en su carácter de Defensor Oficial, Carlos Eduardo Bonicatto, como Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, y María Monserrat Lapalma, como Defensora Ciudadana de la ciudad de La Plata, todos contra la Provincia de Buenos Aires.

El juez concluyó que se cometieron graves irregularidades vinculadas a la investigación penal, al procedimiento para la inscripción de defunciones por parte del Registro de las Personas, a la constatación de las causales de defunción en los hospitales, y a la inhumación de los restos (cremación y sepultura) en distintos cementerios. Además, destaca que el Poder Ejecutivo a sólo dos días de ocurrida la tragedia, “de manera apresurada y sin investigación previa alguna, intentó dar por concluida la cuestión dando a conocer a través de los medios de comunicación un listado de 51 personas fallecidas a causa del temporal”, en base a la información brindada exclusivamente por la Morgue Policial, número que luego fue elevado 52,²⁹ y finalmente a 67. Para el magistrado, en cambio, quedó probada la existencia de otras 22 víctimas fatales producidas como consecuencia del temporal que no habían sido reconocidas como tales por las autoridades administrativas, que él identifica y que elevó el número de muertos a 89. Adicionalmente destaca que del análisis de los elementos obrantes en la causa, se advierte la existencia de otros 16 fallecimientos que si bien, conforme a su convicción personal, algunos podrían estar vinculados al evento climático, aclara que las pruebas reunidas no resultan suficientes para afirmar su condición de víctimas fatales de la inundación.³⁰

Por lo anterior, ordena al Poder Ejecutivo bonaerense a que, en el plazo de cinco días, divulgue públicamente el resultado de este proceso a través de los mismos medios de comunicación por los que dio a conocer la información inexacta, como forma de remediar la desinformación generada en la ciudadanía respecto de la cantidad de víctimas fatales producidas por el temporal, y publicase la sentencia completa en los portales de internet del Poder Ejecutivo y en el Boletín Oficial, de manera de garantizar la transparencia informativa reclamada en los autos; y al Registro de las Personas que dejase constancia a modo de anotación marginal en el acta de defunción de cada víctima que el fallecimiento se produjo a causa de la inundación ocurrida el día 2 de abril de 2013. Asimismo exhorta a los organismos públicos involucrados a subsanar todas las falencias legislativas y reglamentarias vinculadas con la registración de fallecimientos que advirtió durante el trámite de la causa.³¹

El gobierno bonaerense apeló el fallo, pero la alzada confirmó “el pronunciamiento de grado en cuanto declara judicialmente el número de 89 personas fallecidas a consecuencia del temporal acaecido entre el día 2 y 3 de abril del año 2013”. En cambio los jueces de segunda instancia rechazaron la decisión de Arias de ordenar al gobierno provincial la publicación del listado de muertos en el Boletín Oficial y en los sitios oficiales de internet. Indicaron que “Dado el carácter público inherente a la sentencia judicial resulta innecesaria su publicación” en estos medios. Cabe resaltar, además, que la jueza Claudia Milanta, en sus fundamentos destacó que “el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia”.³² La sentencia quedó firme al no haber presentado el gobierno bonaerense recurso alguno contra la misma.

La misma Cámara, a comienzos del año en curso, también resolvió una apelación del gobierno provincial contra una sentencia del mismo Juez Luis Arias -en una causa que es consecuencia de la

²⁷ *Ibidem*, punto 5.2.

²⁸ *Ibidem*, punto 6.

²⁹ *Ibidem*, puntos 7 y 9.

³⁰ *Ibidem*, punto 9.

³¹ *Ibidem*, punto 11.

³² Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de La Plata, “Rodríguez Sandra Edith c/ Poder Ejecutivo s/ Habeas Data” (causa N° 15561 CCALP), 3 de julio de 2014.

anterior- que había resuelto hacer lugar a la acción de hábeas data promovida por la Asociación Civil “Colectivo de Acción en la Subalternidad” (CIAJ) –actor también en la anterior causa- y la Comisión Provincial por la Memoria (CPM) contra la Provincia, que condenó al Poder Ejecutivo provincial a que en un plazo de sesenta días confeccionase un protocolo de actuación que reglamentase el ingreso, rotulación, documentación, disposición, entrega e inhumación o cremación de cadáveres y restos humanos que ingresen a la Morgue Policial de La Plata, en función de estándares de legalidad, certeza y debida custodia y a su vez, adoptase en un plazo de seis meses todas las medidas pertinentes a efectos de dotar a dicha morgue de una infraestructura edilicia adecuada para la preservación de los elementos de prueba allí alojados, y la seguridad e higiene del personal que presta funciones; y exhortó a la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia a que en un plazo razonable, arbitrarse las medidas conducentes a efectos de crear un protocolo de actuación para la realización de los procedimientos periciales que se ordenan en el marco de los procesos penales, en función de estándares de transparencia, seguridad, certeza y debida custodia.³³

En su voto, la jueza Milanta precisó que el acceso a la información pública, sus principios, perspectivas y contenido, de acuerdo a los postulados jurisprudenciales y fundamentos jurídicos no sufren diferencia por el hecho de tratarse de datos o informes relativos a la gestión de políticas públicas, o de información colectada o conformada en relación a un suceso de trascendencia social o de interés comunitario o colectivo, como el que generó la controversia en cuestión. La sentencia de primera instancia resultó, entonces, confirmada.

Mucho más recientemente, a fines de marzo último, el juez Luis Arias tuvo que salir a responder la denuncia de la Asociación de Familiares de Víctimas de la Inundación (AfaVI), de que en una lista de personas en condiciones de cobrar la indemnización de la Municipalidad local figuraban diez muertos que no constan en la que elaboró la justicia en 2014. Así aclaró que diez personas que aparecen como muertas en las inundaciones de 2013 -en una nómina que eleva de 89 a 99 los fallecidos- y cuyos familiares estarían en condiciones de cobrar una indemnización de 300.000 pesos, “no figuran en la lista oficial por no haber sido víctimas” de dicha inundación. Tal es el caso de A.R.M., que murió en 2006 siendo su viuda M.B.V. “quien sí fue reconocida como víctima de la inundación”, el de J.R.A., “fallecida el 1 de abril de 2013 -el día previo a la tormenta- en el Hospital San Martín, a causa de quemaduras graves, conforme al certificado de defunción” y el de D.E.M., quien falleciera el día 2 de abril de 2013 a las 6 de la mañana, varias horas antes del evento climático, siendo la causa consignada en su certificado de defunción, una “insuficiencia cardíaca”.³⁴ Una vez más, así, la información pública aparece distorsionada, y se revela imperiosa la necesidad de contar con una herramienta eficaz de acceso a una información veraz.

Autores: María de las Nieves Cenicacelaya, Mariano Salgado, Gonzalo Fuentes

³³ Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de La Plata, “Colectivo de Acción Asociación Civil c/Ministerio de Seguridad s/Hábeas Data) y causa acumulada (“Comisión Provincial por la Memoria c/Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/Hábeas Data” (causa N° 17668 CCALP), 2 de febrero de 2016.

³⁴ <http://www.telam.com.ar/notas/201603/141569-justicia-la-plata-investigacion-aclaracion-lista-personas-muertas-inundaciones-2015-indemnizacion.html>

Segunda Parte: EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.

Capítulo III:

El Derecho de Acceso a la Justicia y las inundaciones en nuestra región.

El Derecho de Acceso a la Justicia constituye un tópico desarrollado por una larga tradición en los enfoques socio-jurídicos, y en las últimas décadas enmarcado en el paradigma de los Derechos Humanos (Capelletti y Garth, 1983) que lo reconoce como uno de los más importantes de esa categoría de Derechos, reconocido por toda la normativa internacional y recogido por nuestra Constitución de 1984 y legislación nacional.

En su concepción más amplia, refiere al conocimiento, reconocimiento y ejercicio, de derechos y garantías que involucran fundamentalmente al Estado como principal obligado a brindarlos y promoverlos. El conjunto de las políticas públicas que el mismo diseña y promueve, debe estar atravesado en cada una de sus instancias organizativas y dimensiones de acción concreta por estos Derechos, a modo de principio rector insoslayable.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos lo estructura en niveles que comienzan en la general garantía de igualdad ante la ley, continúa en un segundo núcleo constituido por las garantías judiciales, y un tercero enunciado como garantía de existencia de recursos eficaces, idóneos y pertinentes para el ejercicio de toda pretensión jurídica sustentada en un Derecho.

Presupone el paso de un Estado de Derecho formal a un Estado de Derecho material, en que los derechos deben ser reales y concretos, a partir de la idea de que la enunciación de los mismos en abstracto no es suficiente, pues “los derechos se tienen cuando se ejercen”.

Esta concepción del Derecho de Acceso a la Justicia asume que ese ejercicio de derechos tangibles encuentra su condición de posibilidad en dimensiones de equidad social, cultural y económica, que estando ausentes conspiran contra la posibilidad de comprensión de lo jurídico y hasta contra un mínimo conocimiento del mismo, que expresa su ajenidad más radical frente a la mayoría de la gente.

El Derecho moderno en sociedades de capitalismo periférico como la nuestra, porta una paradoja que Cárcova (2006) apunta: se considera conocido por todos y su desconocimiento es inexcusable, pero al mismo tiempo consiste en un discurso críptico, cerrado, e inaccesible para los ciudadanos “de a pié”.

Producto de esa “opacidad del Derecho” (Cárcova, ob.cit.) son, tanto el desconocimiento de la ley y los derechos, y/o una visión distorsionada de ellos y sus instituciones, cuanto la ignorancia respecto de los mecanismos de protección disponibles; pero también, y fundamentalmente, el desaliento para hacerlos valer aún cuando no se ignoren, producto de una percepción generalizada de la ineficacia característica de la institucionalidad jurídica —judicial y administrativa³⁵—.

En relación a las inundaciones de la región que constituyen nuestro objeto de estudio, hemos trabajado en el análisis específico de la dimensión del Acceso a la Justicia que se plasma de modo concreto y tangible en las instancias de reparación de daños que sobrevinieron a las mismas. Para ello es necesario tener presente una primer etapa, relativamente inmediata con relación a cada inundación, de asistencia por parte del estado Municipal y Provincial, en forma de subsidios una parte y de créditos “blandos” por la otra, que fueron operativizados de modo variable según el año de inundación —los años 2002 y 2008 de modo muy selectivo y puntual, y en 2013 ya con formatos más estandarizados y generalizados— mediante tramitaciones varias, y sobre los que no se ha podido obtener información confiable. Sí hemos podido recoger las percepciones de los damnificados que resultan generalizadamente disconformes tanto en lo que a tramitación y disponibilidad se refiere, cuanto a los montos y significancia económica real de las ayudas — particularmente en la inundación del año 2013—. Asimismo debe apuntarse que, en relación con

³⁵ La línea de investigaciones dirigida por la Dra. Olga Salanueva y co-dirigida por el Dr. José Orlor viene explorando este aspecto de la confianza en la administración de justicia y trabajando en la construcción de un “Barómetro” de confianza en el Poder Judicial, en el Departamento Judicial de La Plata. Ver: Proyecto I + D - UNLP 146, “Administración de justicia y mediciones de confianza. Opiniones de los operadores jurídicos en La Plata y gran La Plata”, 2014-2016; y Proyecto I + D - UNLP “¿Quiénes son los usuarios de la administración de justicia?, medición de los niveles de confianza en La Plata”, 2016-2018.

subsidios tramitados y “otorgados”, se han detectado innumerables casos en que los damnificados testimonian no haber recibido NUNCA el monto prometido.

Le sigue una segunda etapa, que por sus características y relevancia estudiamos particularizada y profundamente, y constituye uno de los objetivos del presente informe, en que los damnificados por las inundaciones, no viendo satisfechos sus requerimientos y no obteniendo la reparación de sus daños en el modo y/o la cuantía necesaria en sede administrativa, judicializaron su reclamo.

Esta es la denominada “Litigiosidad”, integrada por el cúmulo de demandas judiciales incoadas por “Daños y Perjuicios” contra el Municipio y/o el Estado Provincial, a partir de una responsabilidad legal a ellos atribuida.

Estudio cuantitativo de Litigiosidad (Gráficos y tablas en ANEXO III.)

En el presente estudio se analizaron la totalidad de las causas judiciales que tramitan en el Departamento Judicial de La Plata, que incluye los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada, por causa de las inundaciones ocurridas en los años 2002, 2008 y 2013, con pedidos de reparación patrimonial, en el fuero Civil y en el fuero Contencioso Administrativo.

Las causas incoadas en el fuero Civil corresponden todas a la inundación del año 2002 en que el fuero Contencioso Administrativo aún no estaba creado. Las incoadas en el fuero Contencioso Administrativo corresponden a las inundaciones de los años 2008 y 2013.

Las causas judiciales relevadas podemos caracterizarlas como correspondientes a reclamos de tipo patrimonial, a partir de diferentes formas de estimación y mensura de los daños.

El primer dato importante que es necesario apuntar está revelado por la escasa cantidad de demandas judiciales incoadas —poco más de cien— que resultan insignificantes si se tiene presente la estimación oficial de casi 200.000 personas afectadas por las inundaciones en la región. En relación a los actores intervinientes, es importante tener presente que los vecinos que decidieron hacer valer su pretensión en la justicia, lo han hecho utilizando mayormente el instituto del Derecho Procesal llamado “litisconsorcio activo”, teniendo una menor presencia las demandas individuales.

Esta característica se incrementó en cada una de las inundaciones, en las que el estudio transversal indica que en la inundación del año 2002 todas las demandas fueron individuales y las demandas colectivas aparecen y asumen una presencia significativa en la inundación del 2008 y 2013.

Por otra parte, debe destacarse que en su totalidad se trata de pretensiones indemnizatorias, en las que sólo se reclaman los daños causados por los efectos de las inundaciones; aunque en una de las causas de modo excepcional se advierte una pretensión de carácter estructural, que excede el reclamo meramente económico y parece inclinarse por la defensa de intereses difusos.

En cuanto a los tiempos procesales pueden caracterizarse como definitivamente lentos. En primer lugar es necesario destacar que resultan recurrentes la demandas interpuestas sobre la fecha de prescripción, y tan sólo algunas pocas se interpusieron inmediatamente de sucedido el hecho (la inundación), en segundo lugar resulta un dato de la mayor relevancia la circunstancia de que apenas cuatro demandas tengan sentencia, hallándose la gran mayoría en etapa probatoria. Asimismo, las pocas sentencias dictadas aparecen muy divergentes y disímiles entre sí en cuanto a criterios de atribución de responsabilidad y estimación de la cuantía del daño, haciendo que el valor justicia y la reparación concreta aparezcan relativizados y dependientes de la suerte obtenida en la asignación del juzgado interviniente; por otra parte el cumplimiento de esas sentencias es defectuoso, y tanto el estado Municipal como el estado Provincial actúan generalmente de modo renuente, provocando que el trámite de ejecución de las mismas deba ser judicializado también

Finalmente, los montos reclamados constituyen un aspecto importante a considerar, atento que constituirán erogaciones presupuestarias futuras para el Estado. Si bien la mayoría de los reclamos se hacen con “monto indeterminado” lo que dejará el mismo a las resultas del juicio y estimación judicial, los casos en que se efectúa el cálculo de la indemnización solicitada oscilan entre los 90.000 y 600.000 pesos (en cifras absolutas), siendo la inundación del año 2013 la que ha generado los reclamos por montos mayores. Se observa que la mayoría de las causas judiciales en las que se ha estimado monto, se trata de reclamos de menos de 100.000 pesos.

El mapa de litigiosidad (Mapas de Litigiosidad en ANEXO IV.)

Finalmente, tomando como referencia el domicilio afectado en cada una de las demandas incoadas en el Departamento Judicial de La Plata, confeccionamos un mapa de distribución de los reclamos judiciales.

En este Mapa de Litigiosidad puede advertirse que los vecinos que acudieron a la justicia, o que pudieron llegar a ella, corresponden a las zonas de City Bell, Villa Elisa, Gonnet, Ringuelet, y Tolosa, y a la zona norte del casco urbano.

Por otra parte, resulta poco significativa la presencia de demandas judiciales correspondientes a propiedades de barrios y zonas profundamente afectadas por las tres inundaciones que constituyen nuestro objeto de estudio, como son los barrios de Villa Elvira, Aeropuerto, Savoia, El Mercado, Altos de San Lorenzo, Malvinas, El futuro y San Carlos. Del mismo modo Ensenada y Berisso.

Hacia la construcción de un nuevo Índice de Vulnerabilidad.

Los números “Índice” constituyen instrumentos para la aproximación cuantitativa a los fenómenos estudiados, permitiendo mensuras factibles de comparación y análisis, estableciendo las diferencias de magnitud entre grupos de variables relacionadas. Resultan herramientas de la mayor relevancia en todo proceso de toma de decisiones, y especialmente al momento de diseñar políticas públicas y estrategias de intervención que luego deben ser evaluadas en su desempeño e impacto, como en el caso de las relativas a la gestión de riesgos por inundaciones.

Sin embargo, dada la multidimensionalidad que comportan los fenómenos sociales, y particularmente la categoría “vulnerabilidad” que constituye nuestro objeto, también debe complejizarse la selección y mensura de indicadores que sean su sustento.

La pretensión es que, en tanto instrumento de medición, el Indicador de Vulnerabilidad ante emergencias hídricas sea capaz de resumir la complejidad implícita en la categoría conceptual referida, mediante la integración de dimensiones diversas, producto de aportes multidisciplinarios.

Nuestro presupuesto teórico de partida en relación a los riesgos creados por las emergencias hídricas en la región, es que los mismos constituyen un problema no resuelto del desarrollo y forman parte de la relación entre la naturaleza, la sociedad, y su modo de producción.

Tales riesgos se hallan especialmente potenciados por las condiciones socio-económicas de la región en que se producen. En las localidades que constituyen nuestro objeto de estudio —La Plata, Berisso y Ensenada— se detectan procesos de ocupación del territorio y desarrollo urbano irracionales, altos niveles de pobreza y desigualdad, y deficiencias institucionales múltiples con soslayamiento de Derechos Humanos elementales, que confluyen generando un alto impacto tanto en la vida y la salud humanas, como en la economía y en los bienes de las personas.

No es posible, por consiguiente, considerar los aspectos relativos al riesgo hídrico y su gestión sin tener presente estas características de la mayor relevancia, cuyo resultado es un alto grado de vulnerabilidad de los ciudadanos y la comunidad en general.

Entendemos necesario avanzar en un concepto de vulnerabilidad que, con sustento en la definición dada por la Organización de las Naciones Unidas: “Características y circunstancias de una comunidad, sistema o bien, que los hace susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza” (ONU, 2009), vaya completándose con elementos de carácter socio-cultural, y constituyéndose con las dimensiones económicas, políticas, jurídicas, etc., que indefectiblemente interactúan con el particular evento amenazante.

La susceptibilidad de la región, su gente y sus recursos, a ser afectados por amenazas provenientes de inundaciones, está constituida tanto por variables tradicionalmente consideradas —extraordinariedad de las precipitaciones, ubicación relativa de la cuenca (mapas geomorfológicos e hidrológicos), densidad poblacional, características de las viviendas—, cuanto por las variables mencionadas de índole socio-cultural.

Por ello, nuestra propuesta apunta a reconsiderar ampliando el habitualmente utilizado Índice de Vulnerabilidad de la Población a Precipitaciones Extraordinarias (InVuPPE) —compuesto por los siguientes indicadores: Ubicación Relativa de la Cuenca o Subcuenca, en que se distingue planicie de inundación, llanura de fango, área con pendiente adyacente, antiguo estuario interior, antigua franja costera, cubetas de deflación, en interfluvio convexo, interfluvio plano; Densidad Poblacional, con categoría muy alta, alta, media, baja, y muy baja; y Precariedad de las Viviendas,

estimada con el Índice CALMAT— a fin de integrarlo con indicadores capaces de recoger esa multiplicidad.

En este sentido, las variables socio-jurídicas que desde el campo del Derecho deberemos recortar para aportar a esa síntesis necesaria, resultan de un decidido encuadre en el paradigma de los Derechos Humanos, y deberán operacionalizarse desde las dos grandes líneas de Derechos aquí desarrolladas: el Derecho de Acceso a la Información Pública y el Derecho de Acceso a la Justicia, cuya operacionalización deberá ser objeto de próximas investigaciones.

Autores: José Orler, Marina Frasscetto, Fabian Murua.
Colaboraron: Sebastian Varela, Tamara Sanchez, Victoria Estermann.

Capítulo IV **Estudio cualitativo**

A.- Replanteando el concepto de riesgo en materia jurídico-ambiental y la necesidad de introducir el concepto de vulnerabilidad social en el campo jurídico

I. Introducción

En los últimos tiempos mucho camino se ha recorrido en torno a la materia jurídico-ambiental sobre las bases de los principios precautorios y de sustentabilidad. Lamentablemente, la realidad nos indica que hay situaciones en que el sistema jurídico no está en condiciones de intervenir eficazmente al momento de enfrentar grandes catástrofes climáticas. Un ejemplo de ello, lo constituyó la inundación sufrida por la ciudad de La Plata el día 2 de abril del año 2013.

Este hecho nos ha motivado a replantear y analizar el marco jurídico vigente para abordar la variedad de conflictos suscitados cuando las condiciones ambientales son el medio para causar un daño, encontrando vacíos y lagunas por un lado, e hiperinflación legislativa por otro. Este fenómeno contradictorio no le permite al derecho³⁶ actuar preventivamente, como así tampoco es una herramienta eficaz al momento de resolver los conflictos.

Es por ello que nos permitimos introducir una nueva manera de estudiar al riesgo desde la teoría jurídico-ambiental, introduciendo la noción de vulnerabilidad social redefiniendo el concepto en el campo del derecho e intentando que sea más ajustado a las realidades que debe regular, cambiar y proteger.

II. Daño y riesgo desde la legislación vigente

El aumento de la cantidad de lluvia a que se ve sometido nuestro territorio hace que el complejo problema de las inundaciones se presente de modo que no sea aislado. Los daños que causan no solamente se originan en la cantidad de precipitaciones que se dan, sino también en situaciones generadas en una deficiente planificación urbana y controles municipales y provinciales, e incluso en la irresponsable construcción en zonas previamente definidas como de alto riesgo, o donde se encuentra prohibido edificar.

Es necesario resaltar que el hecho que nos convoca tiene distintas aristas jurídicas al momento de su consideración, rigiendo normas y principios de conformidad con el análisis de la pretensión que se intente realizar. A los efectos expositivos, pueden dividirse en 3 grupos: a) Las consecuencias dañosas a la vida y los bienes de los afectados por las inundaciones, b) Las consecuencias dañosas al equilibrio ecológico que derivo en consecuencias dañosas a la vida y los bienes de los afectados por las inundaciones, y c) Responsabilidad del Estado en riesgos ambientales convertidos en daños.

Es dable tener presente que la noción de riesgo desde un ámbito jurídico, tiene una íntima vinculación con la teoría de los daños y los sistemas de responsabilidad, no pudiendo escindir estos

³⁶ Entendido como corpus teórico generado por los juristas y por los tribunales, para abordar los problemas jurídicos mediante la aplicación e interpretación del sistema jurídico.

tres elementos – riesgo, daño y responsabilidad-. La idea central del derecho en este aspecto es tutelar la situación de la persona afectada por un daño proporcionando una respuesta al menoscabo, mediante su íntegra reparación por parte de quien es responsable por desatender un deber jurídico.

a) Las consecuencias dañosas a la vida y los bienes de los afectados por las inundaciones: Analizando la legislación vigente encontramos que a noción de riesgo se toma principalmente desde una óptica netamente civilista³⁷ en su tratamiento a través de la teoría consolidada sobre el “riesgo creado”, constituyendo el soporte fundamental de la atribución objetiva de responsabilidad extracontractual en materia civil. La teoría de los daños civiles es la que abrió la puerta para canalizar los reclamos por los daños sufridos ante la justicia a través de las distintas interpretaciones y analogías construidas por nuestros operadores jurídicos, siendo el pilar fundamental el dogma jurídico de lograr reponer de una manera íntegra, las cosas al estado anterior al evento perjudicial.

b) Las consecuencias dañosas al equilibrio ecológico que derivo en consecuencias dañosas a la vida y los bienes de los afectados por las inundaciones: Por otro lado, el concepto de riesgo desde la materia ambiental también aparece desde la teoría del daño, pero desde una de sus especialidades, el daño ambiental. A diferencia de lo expuesto precedentemente, comprende los conceptos de amenaza y riesgo desde su regulación legislativa fundándose en los principios precautorios y de prevención. De esta manera, el derecho comienza a cumplir funciones no solamente reparatorias sino que se introduce a regular aspectos preventivos con el objetivo de evitar daños que muchas veces son irreparables; prevaleciendo el objetivo de la preservación de daños al medio ambiente y la recomposición “in natura” del daño ambiental antes que la compensación o reparación dineraria de los perjuicios.

El daño ambiental ocasionado a los llamados intereses difusos es de la incumbencia y responsabilidad de las autoridades gubernamentales las cuales en el ejercicio de sus poderes de policía de seguridad, salubridad y bienestar de la comunidad debe preservar la calidad de vida del hombre, su existencia, su salud, su integridad física y moral y sus valores culturales.

c) Responsabilidad del Estado en riesgos ambientales convertidos en daños: Por último, es necesario tener presente que en materia administrativa se encuentra regulada la responsabilidad del estado por los daños derivados de su acción u omisión. El incumplimiento de los deberes puede generar la responsabilidad del Estado y de los funcionarios en la medida que haya daño. Se trata de un factor de atribución de tipo objetivo en el sentido de que prescinde de la culpa o del dolo como presupuestos de la responsabilidad. El argumento para fundar la responsabilidad se funda en la falta de servicio³⁸(Linares, 2004), por lo que no cabe hacer aplicación, en esta clase de responsabilidad a la teoría del riesgo creado (Bustamante Alsina, 1997).

El factor de atribución de responsabilidad por daño ambiental colectivo es el incumplimiento, por acción u omisión, del deber de preservar y/o recomponer el ambiente negativamente (argumento del art. 27 de la Ley General Ambiente), deber que tiene base constitucional (art. 41 Constitución Nacional).

III. Un concepto de riesgo

Luego de la exposición sintética del panorama actual en cuanto al abordaje del riesgo desde el ámbito jurídico, advertimos que no encontramos ante situaciones en las que el sistema jurídico³⁹ no proporciona una solución eficaz. Como expusimos en la introducción, en los casos que el medioambiente es un medio para cometer un daño, si bien no podemos pretender que el derecho lo evite, si creemos que puede ser una herramienta para exigir que se realicen actividades preventivas y reducir las consecuencias de los desastres. De este modo el derecho deja de aparecer solamente al momento de reparar los daños, ya que la clásica solución indemnizatoria se muestra ineficiente en los desastres medioambientales.

³⁷ Se denomina así a las elaboraciones que realiza el Derecho Civil como disciplina dentro del Derecho Privado de la Ciencia Jurídica.

³⁸ CSJN, “Vadell” (Fallos, 300:2036)

³⁹ Entendido como el conjunto de normas, instancias y procedimientos encaminados a dar respuestas y tratamiento jurídico a los conflictos sociales latentes y explícitos.

Planteamos una propuesta integradora que permita introducir en el campo del derecho el concepto de vulnerabilidad social, desde las siguientes perspectivas:

a) Dentro del campo de la política legislativa, consideramos necesario introducir la idea de vulnerabilidad social como aquellas condiciones socioeconómicas previas a la ocurrencia del evento catastrófico. De esta manera se vincula el concepto con el desarrollo social, considerando aspectos económicos, políticos, los culturales y sociales. Esta idea incluye la exposición de los grupos vulnerables y la capacidad para afrontar las consecuencias de una catástrofe climática (población, distribución territorial, geografía, bienes). De esta manera se comienzan a entrelazar los procesos físicos naturales con las relaciones socioeconómicas (distribución de la riqueza, uso del suelo, distribución de la infraestructura, asentamientos humanos, servicios públicos, planificación territorial) siendo necesario evaluar distintas variables por ejemplo: quienes, qué, y dónde está distribuida la población y los bienes materiales, cómo modifican la dinámica espontánea de los procesos físico naturales, qué medidas concretas de mitigación se han tomado al respecto y si existen limitaciones (Berrenechea y otras, 2000).

Es necesaria la sanción de una Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos, que incluya incluir políticas generales para enfrentar las situaciones derivadas de los desastres naturales como son los producidos por las inundaciones, comprendiendo el estudio de estas variables y considerarlas antes, durante y después del desastre. Las medidas a implementarse deben ser focalizadas y diversificadas según el tipo y grado de vulnerabilidad, priorizando aquellos grupos que necesitan ayuda extrema.

b) En segundo lugar y coincidiendo con Guiddens (1990), consideramos que es necesario cambiar el quid de la cuestión en análisis en el campo judicial, siendo necesario comenzar su abordaje desde la responsabilidad propia; es decir, es necesario cambiar el eje de discusión y no considerarlo exclusivamente como una fatalidad extrema o un caso fortuito. Desde el derecho, este último término constituye un eximentes de responsabilidad y por ende, muchos de los daños sufridos, muchas de las víctimas que lamentablemente se llevan las catástrofes medioambientales quedan sin responsable alguno. De esta manera se amplía el campo jurídico de análisis ante un hecho concreto como lo constituyó la inundación del 2 de abril, dejando de observar únicamente los aspectos físicos naturales desencadenantes y la magnitud del daño resarcible desde la óptica jurídica, ampliándose la atención en lo que denominamos como “nexo causal” y considerando especialmente como las decisiones de los principales actores sociales responsables contribuyen a generar o agravar las consecuencias de un desastre natural.

IV. Inundación urbana: un caso de Acceso a la Justicia de sectores excluidos y vulnerables.

Para comparar la litigiosidad más habitual en materia de inundaciones relevada en los Juzgados en lo Contencioso Administrativo de La Plata (daños y perjuicios iniciados en forma individual o en litis consorcio activo, por la pérdida de bienes muebles y daño a los inmuebles), hemos seleccionado para aplicar la técnica del estudio de caso la causa judicial caratulada “ASESORIA DE INCAPACES N° 1 DE LA PLATA C/FISCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y OTROS S/AMPARO” de trámite por ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 1 de La Plata, iniciado el 21/05/2013 (se trata de una acción emprendida por un miembro del Ministerio Público para la protección de niños y personas discapacitadas que fueron afectados viviendo en condiciones de vulnerabilidad). Se dictaron medidas cautelares y el 28/04/2016 se dictó la sentencia que a la fecha no se encuentra firme.

a) El caso

La Asesoría de Incapaces N° 1 del Departamento Judicial de La Plata, inicia una acción de amparo colectivo contra la Provincia de Buenos Aires y los Municipios de La Plata y Berisso, con el objeto de obtener el reconocimiento y protección de los derechos básicos que hacen a la dignidad humana para los pobladores residentes en los barrios: Altos de San Lorenzo, asentamiento en Los Hornos, Villa Montoro, Puente de Fierro, El Mercadito, La Bajada, Ciudad Oculta y barrios periféricos comprendidos entre calle 524 a 526 y las calles 134 a 139, de La Plata; y los barrios El Dique, “José Luis Cabezas”, El Carmen, de Berisso.

Todos estos barrios fueron afectados por la inundación del 2 de abril de 2013, y por esta razón se encuentran en “situación de emergencia extrema” siendo las características generales la existencia de viviendas precarias, construidas con distintos tipos de materiales, entre ellos de descarte o desechos; la infraestructura de los servicios públicos es precaria e insegura: agua corriente que se distribuye a las familias por redes de mangueras negras de plástico y de baja presión; los baños son fondos con letrinas que desembocan en el arroyo; hay basurales y quemaderos a cielo abierto, sin recolección de residuos sólidos urbanos; los habitantes sufren desbordes de los arroyos en cada época de lluvias intensas; no existe drenaje adecuado de las aguas pluviales, y tampoco se realiza fumigación. Los barrios instalados en las cercanías de la petroquímica YPF, padecen ruidos molestos por explosiones en forma habitual, estando expuestos a la constante emanación de hollín y olores nauseabundos.

Se realiza la descripción pormenorizada de 33 familias, de la que se extraen las siguientes notas de vulnerabilidad sociocultural: viviendas precarias de un solo ambiente; se sostienen económicamente por ser beneficiarios de pensiones o la asignación familiar por hijos; las familias son numerosas y establecen estrategias de sobrevivencia en el entramado familiar; los adultos se insertan esporádicamente al mercado de trabajo informal y de baja calificación, con ingresos mínimos y sin cobertura social, los varones mayormente en el rubro de la construcción y las mujeres en servicio doméstico; gran cantidad de adultos no ha completado el nivel primario y tienen dificultades para leer y escribir; los adolescentes abandonan tempranamente la escolaridad para colaborar en la precaria economía familiar y/o cuidado de hermanos menores. En los 33 casos, existe además otro componente que agrava la vulnerabilidad: niños/as con discapacidad física y/o mental, bajo peso, desnutrición, embarazo precoz de adolescentes, mujeres solas con muchos hijos pequeños, niños que viven solos a cargo de hermanos mayores (16 años).

La Asesoría de Incapaces pretende que el Estado demandado asuman tres tipos de medidas: 1) atención sanitaria integral y adecuada, fumigación y distribución de repelentes, recolección de basura, material descartado y limpieza en general. 2) el abordaje inmediato de los casos particulares relevados (33 familias). 3) información sobre “el plan de erradicación y despoblamiento” anunciado en los medios periodísticos previsto para erradicar 700 familias que habitan asentamientos en los márgenes del Arroyo Del Gato.

Ante la orden judicial impartida por el Juez de la causa con carácter de medida cautelar, el Estado provincial respondió desde de la Subsecretaría de Tierra Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura, ofreciendo el “Programa de Asistencia en la Reparación de Viviendas afectadas por el Temporal” financiado por el BID, en cuya ejecución intervienen varias reparticiones de la Provincia a través de un relevamiento técnico-social que determina la posibilidad de auto reparación de las viviendas o la reparación asistida. También se ofrece la relocalización de familias en un conjunto de viviendas a construirse en calle 1 e/ 514 y 516.

El “Programa de Relocalización 444 Viviendas” esta previsto para la población asentadas en los márgenes del Arroyo el Gato, se financian 324 con fondos de Nación y 120 por FONPLATA, fondos que también se destina al dragado y canalización de El Gato, y se enmarca en el “Plan rector de Obras Hidráulicas Estructurales para La Plata, Berisso y Ensenada”.

La Subsecretaría de Urbanismo Social interviene en el relevamiento social y produce la cartografía. Las tareas de restitución se dividieron en tres: sector 1: asentamiento ubicado entre las vías del ferrocarril y la AU Bs. As.- LP, se accede por camino informal e invade la traza misma del cauce. Sectores 2 y 3: se traza la línea imaginaria de 30 m correspondiente al camino de sirga del arroyo, dentro de esta zona se han localizado las casas que se encuentran mal asentadas.

Las propuestas de abordaje fueron: relocalización 10 casos; aporte de materiales para mejorar, reparar y/o ampliar la vivienda 7 casos; aporte de vivienda industrializada 1 caso; mejora de techo 1 caso; alquiler 1 caso; aportes de un particular 1 caso. Las relocalizaciones involucran a la urbanización social en la localidad de Melchor Romero “La Emilia”⁴⁰ donde se otorga un lote con servicios para autoconstrucción de vivienda, o, la asignación de una vivienda nueva en el “Barrio

⁴⁰ Proyecto de urbanización iniciado por el Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires y la CTA, para reubicar a las familias que fueron desalojadas en abril de 2010, a partir del cual se logró reubicarlos en este predio de 528 y 179 de Melchor Romero, se logró aprobación del plano de mensura y división, y materializar las obras de infraestructura básica con servicios de energía eléctrica y agua potable.

120 Viviendas” (FONPLATA), o relocalizaciones en predios contiguos con menor grado de exposición a inundaciones.

Luego de tres años de proceso se dicta la sentencia admitiendo las acciones individuales por cada familia y la acción colectiva para que se adopten una serie de acciones dirigidas a obtener el saneamiento y sanitización de los cauces de los arroyos “Del Gato” y “Maldonado”, y constatándose en el expediente que las medidas cautelares tuvieron magros resultados el Juez ordena dar respuestas inmediatas a las familias afectadas, incluso brindado hospedajes adecuados y transitorios, acorde a cada necesidad familiar y hasta la relocalización que también debe efectuarse en plazos breves (tres meses).

Se debe destacar que los derechos reconocidos en los considerandos de la sentencia son: derechos del niño a un nivel de vida adecuado; a crecer en familia; a la asistencia y cuidados especiales personas con discapacidad; a la vivienda y al hábitat.

Al momento de efectuar el presente informe la sentencia no se encuentra firme por haberse articulado recursos de apelación por parte de los demandados.

b) Análisis crítico.

1. ¿Cómo es el acceso a la justicia de estos grupos vulnerables? Actores jurídicos y comportamiento jurídico de los actores sociales.

1.1 Equipo de trabajo y metodología: De las entrevistas mantenidas con los operadores jurídicos que dieron inicio a la acción, pudimos conocer la metodología de trabajo y los desafíos a los que se enfrentaron antes y durante la acción judicial.

El equipo de trabajo que aborda la acción, comienza a trabajar un mes después (mayo 2013), donde la búsqueda se orienta a los era niñxs afectados o fallecidos por la inundación. El centro fue la acción del Habeas data, a fin de determinar qué pasó con las víctimas niñxs y/o personas con padecimientos de salud mental.

Pero aún antes de esta intervención que se produce por un resorteo de la acción de Habeas Data, la Asesora se preguntaba cuál debiera ser el rol del Ministerio Público en esta contingencia, que forma orgánica o institucional, no en lo asistencial sino algo más sistémico. Entendiendo que si sale a buscar a personas fallecidas allí terminaría su rol, pero sabía que se encontraría con situaciones de vulnerabilidad a enfrentar, por eso es que solicita la formación de un equipo, allí consigue que la Defensoría General le otorgue una trabajadora social medio tiempo, un auto, y otra persona del ministerio público, quienes junto a la Asesora comienzan el relevamiento.

En cuanto a la metodología de abordaje primero buscan referentes externos y validos que hayan estado en las cuadrículas, toman un referente de la iglesia católica y uno del Colegio de Trabajadores Sociales de la Provincia. El referente de la iglesia fue el director del Seminario, y señala la entrevistada que también para ellos fue una experiencia inédita. La parroquia y su grupo tomaron datos de las cuadrículas consignado nombre y apellido, mientras que el Colegio de Trabajadores Sociales el registro fue cuantitativamente muy importante lo hizo por domicilio. Esto dificulta la tarea del equipo de trabajo judicial.

Para dar respuestas en el habeas datas se enviaron pedidos de informe, y, se efectuaron visitas a escuelas y jardines de infantes preguntando por niñxs que hubieran dejado de concurrir a partir del 2 de abril de 2013, también recaban historias que permiten pensar que ya en el habeas data no había mucho para hacer.

Como resultado de esta primera búsqueda no se detectaron niños fallecidos pero si se advierte la gran vulnerabilidad de estas familias que no pudieron acomodarse y el Estado no las atendía o no las visualizaba, también consideran que el Estado no conocía el territorio. Advierte el equipo que se trataba de todo un cordón afectado por esta misma situación.

Aquí se toma conciencia desde el equipo que no había alguien para ejercer la acción judicial y esto gestó el caso de la acción de amparo.

Las entrevistadas destacan que se evidenciaron cuestiones colectivas muy claras sobre derechos indivisibles medioambientales que afectaba a la población: basurales y falta de limpieza, enfermedades como otitis, alergias, falta de servicios de recolección de basura y desinfección. Y a la vez se identifican 33 casos con necesidades extremas (que no eran las únicas pero están eran las más urgentes) en general toda la población se encontraba en condiciones semejantes.

1.2 Comprensión del fenómeno jurídico por parte de los afectados: En cuanto a la comprensión de fenómeno jurídico que implica emprender una acción judicial por parte de los afectados a quienes se representó en el juicio, las entrevistadas manifiestan que en un principio no distinguían a los actores (todos eran del Estado) pero que por su persistencia en el trabajo de campo, ahora varias familias ya se acercan a la Asesoría para reclamar la falta de cumplimiento expresan que su situación no se modificó.

La mayoría de las familias no tiene educación -sus referentes adultos no terminaron la escuela primaria- por lo que muchas personas no comprendían cabalmente la implicancia de una acción judicial. A eso se suma que habían perdido toda la documentación, en esta primer instancia el equipo advierte que las familias necesitan un acompañamiento para poder hacer valer sus derechos, además existía cierta desconfianza hacia el sistema judicial porque los afectados manifestaban que la justicia solo complica más las cosas. El principal reclamo era vivienda y salud.

También señalan las entrevistadas que al principio la reacción de las personas relevadas fue positiva y se establece una buena comunicación con la trabajadora social, pero frente a la persistencia en la omisión o cumplimiento muy defectuoso por parte del Estado, las sucesivas visitas registra la frustración y el cansancio de las personas. Lo que es una esperanza termina siendo nada.

Podemos decir entonces que los afectados no tenían una clara comprensión del abordaje jurídico, aunque algunos sí pudieron comprender y aceptar el comportamiento jurídico que implica iniciar una demanda.

1.3 Los obstáculos que enfrentaron los operadores jurídicos: Principalmente pocos recursos para abordar a las familias, como también la necesidad de otros profesionales que a los que no se pudo acceder: médicos, psicólogos, apoyos para tramitar documentación. Ya que se encontraron ante la acción individual con casos homogéneos porque tiene carencias semejantes: falta de ingresos, de documentación, de educación, de cobertura social, y siempre con grupos vulnerables ya sea por edad o por discapacidad no atendidos. Entre ellos casos muy graves. Pero que debían enfrentarse uno a uno.

Destacan que la posición adoptada por el Estado, a través del Instituto de la Vivienda, aplica la lógica de los merecimientos, considerando que la vivienda no modifica su situación estructural, y si bien se reconoce que la intervención debe ser integral este tipo de respuestas nunca se logró articular. Tampoco hubo respuestas de otros organismos como la Municipalidad de Berisso. Se trabajó mucho en la órbita judicial sin lograr respuestas efectivas y eficientes sobre las familias afectadas.

Por ejemplo: una de las familias manifiesta su deseo que se los traslade a Pedro Luro (fuente de trabajo de los padres), pero no lograron un terreno en esa localidad y el Instituto de la Vivienda no pudo dar respuesta, por eso en la sentencia manda a localizar a esa familia que se retiró del lugar. Otro obstáculo judicial se dio en el cumplimiento de la medida cautelar porque se produjeron serias deficiencias: llegaban los materiales a destiempo, primero llegaba el techo y después los hierros para las columnas, no eran del grosor adecuado, el cemento se endurecía, algunos con más habilidades pudieron mejorar algo sus viviendas, pero las familias de madres solas con muchos chicos no pudieron hacerlo y eso surge de la sentencia.

El equipo de trabajo valora positivamente que se llevó a la justicia un caso que jamás hubiese llegado, se visibiliza una cuestión de pobreza estructural y vulnerabilidad extrema. Permitió también mostrar esa vulnerabilidad tan extrema que no puede completar los pasos (1, 2, 3) hasta llegar a la prestación asistencial del Estado; estos grupos necesitan otros abordajes, el caso judicial sigue exhibiendo esas fallas sistémicas.

No aparecieron organizaciones intermedias que trabajen en el lugar o en las zonas; ni el Estado con sus abordajes que aún teniendo los recursos o programas no están en condiciones de llegar a todos estas necesidades.

La sentencia valora los resultados y establece dos estándares: ofrece materiales y apoyo para reconstruir, o relocalización. Pero hay familias que viven allí por sus estrategias de supervivencia y no se quieren ir, por eso en esos casos la respuesta debe ser integral ofreciendo a las familias otras salidas para lograr una relocalización exitosa.

Entendemos que el obrar judicial se vio limitado por los pocos recursos y por la falta de preparación para abordar este tipo de problemáticas. En su estructura tradicional no estuvo en

condiciones de involucrar a más cantidad de actores sociales que pudieran acompañar la medida cautelar y ahora la sentencia.

2. ¿Qué tipo de proceso socio-económico se vincula con el caso judicial en análisis? Pobreza urbana y segregación socio-espacial

Conforme se desprende de la abundante bibliografía que estudia el fenómeno de la pobreza en la Argentina (Altimir, 1979; Aspiazu y otros 1986; Becarria, L y Minujin, 1991; Bustelo, 1991; CEPAL, 1991. INDEC, 1984; INDEC, 1990), se trata ciertamente un fenómeno que no es nuevo en nuestra región, el empobrecimiento ocurrido en el período 1980-1990 pasó de ser un problema relevante pero marginal a estar en el centro del proceso social argentino. Este proceso se caracteriza por la profundidad del empobrecimiento, su persistencia en el tiempo y la velocidad o aceleración. Siendo el momento crítico a mediados del 2002 cuando el 53 % de la población se encontraba debajo de la línea de pobreza y si bien este flagelo se ha revertido en los últimos diez años, es importante tener en cuenta que salvo que se mantengan firmes ciertos cambios que se han dado en la política económica y social -que implica redistribución de riquezas-, será difícil que el nivel de pobreza se modifique significativamente.

A la par de este fenómeno se manifestó la nueva conformación física de la ciudad promovida por el mercado inmobiliario y las políticas públicas en materia de ordenamiento territorial, que segrega a las personas según su capacidad para adquirir bienes o servicios, generando una nueva forma de posicionarse dentro de la estructura social según el lugar que habita en el sistema urbano (Grahl, 2008). A partir de esta conformación la ciudad no solo es escenario, sino agente de reproducción de la desigualdad (Catenazzi, 2011).

La situación extrema en la que se encuentra la población que involucra el caso judicial, se relaciona directamente con cuestiones estructurales de nuestra política económica, social y urbana que, desde la segunda mitad del siglo XX, se ha incrementado y acelerado con el proceso de segregación-exclusión. Es decir, no se trata de familias desafortunadas que por decisión propia se encuentran en situación de extrema pobreza, sino que por decisiones de políticas -que privilegiaron al mercado de capitales en sus distintas variantes- dieron origen a la “villas miserias” y a los “bolsones de pobreza” en el período 1970-1980, agudizándose en los 1990 con el achicamiento del Estado y el modelo de localización y competitividad de los territorios en combinación con el liberalismo extremo, apareciendo en las ciudades los territorios “duales”: urbanizaciones especiales y asentamientos irregulares que comparten los mismos espacios.

En la Provincia de Buenos Aires este proceso de segregación fue acompañado por un modelo de urbanismo normativo-racional adoptado con el Decreto Ley 8912/77, que hoy tiene 38 años de vigencia y nunca fue sustituido totalmente, a pesar de las abundantes críticas y debates que ha recibido sobre la ausencia de instrumentos preliminares y/o complementarios; el tratamiento homogéneo del territorio que desconoce las particularidades regionales y la existencia diversas realidades entre los municipios. También ha favorecido a la dualización urbana por la rigidez de sus prescripciones; ha desatendido a la vivienda social que no es tratada y no ha contemplado mecanismos imprescindibles para la planificación y gestión del territorio, como la expropiación y recuperación de plusvalías (I-CAPBA, 2001).

En el caso judicial la intervención más significativa la ostenta el Estado provincial, evidentemente esto responde al criterio tradicional de la división jurisdiccional con el protagonismo lo asume el Instituto de la Vivienda. En cuanto al tipo de herramienta, se advierte que las respuestas se dirigen a la reparación /mejora/ construcción de viviendas y obras hidráulicas que mejoren el escurrimiento sin incorporar estrategias que involucren y movilicen a todos los ciudadanos en sus diversos niveles de actuación, tanto en el reconocimiento como en el cuidado de las cuencas que forman parte del entramado urbano, considerando que en la última década se produjeron tres grandes sucesos hídricos que involucraron las diferentes arroyos que atraviesan el Partido de La Plata en 2002, 2008 y 2013.

3. ¿Cuál es el marco teórico que permite la comprensión del caso en análisis? La integración del hábitat popular y las políticas de ordenamiento territorial

El caso judicial pone en evidencia la existencia de hábitat informal en distintas zonas de la ciudad de La Plata y reclama para sus habitantes respuestas que afiancen derechos humanos básicos. Si bien esta realidad está a la vista de “todos” fue necesario que se produzcan dos factores: catástrofe (inundación) y sensibilización de un órgano del Ministerio Público (Asesoría) para promover la

intervención de estos territorios ambientalmente degradados y urbanísticamente ignorados (como si no formaran parte de la ciudad).

En el ámbito académico, los nombres dados a los barrios populares con situaciones de informalidad varían según las características que resaltan. Siguiendo la línea teórica de Connolly (2013), resulta más comprensivo de toda la variedad de situaciones el término “hábitat popular” entendido como asentamiento humano irregular.

La conflictividad del caso judicial se comprende mejor desde la temática de la integración del hábitat popular en la Provincia de Buenos Aires. Se trata de un tema de significativa importancia, dado al aumento progresivo de esta forma de asentamiento humano, especialmente en los Municipios que conforman el AMBA. En efecto la población en villas y asentamientos está creciendo mucho más rápido que la población total de los 24 partidos. Para el período 1981-2006, la población en villas y asentamientos creció en términos relativos un 220% frente a un 35% de incremento poblacional en los 24 partidos (Cravino y otros, 2009). Este mismo fenómeno se replica en los Partidos que componen el Gran La Plata, según los datos del último Censo Nacional de Hogares y Vivienda 2010 (INDEC) la cantidad de habitantes ha crecido en villas y asentamientos, mientras que en la ciudad formal ha aumentado el número de hogares.

La integración está referida a la disminución de las desigualdades urbanas y la inclusión de sus habitantes a la dinámica de la ciudad central. El estudio de la integración urbana lleva consigo el debate sobre la marginalidad, la dependencia, el neo-colonialismo y la globalización (Pradilla, 2009). La pobreza urbana se manifiesta con toda su presión en las desigualdades que conviven en el mismo territorio y se presenta en términos relativos más que absolutos como es, en cambio, el caso de la pobreza rural (Ziccardi, 2008). Las distinciones económicas al interior del espacio urbano se reflejan en su geografía, arquitectura y estructura urbanística: la ciudad se compone de “zonas francas” en las cuales la presencia de las instituciones públicas es fragmentada y el resultado de estas condiciones son la exclusión social de los grupos que viven situaciones de riesgo y la segregación del espacio urbano.

La integración de estos sectores urbanos es un desafío actual en la Argentina, las políticas públicas dirigidas a la creación y al mejoramiento de servicios, a la liberación de espacios públicos capaces de articular la vida ciudadana, a la experimentación de proyectos culturales y educativos representan armas para luchar contra la conflictividad dentro de las ciudades y pueden contribuir, junto con las políticas para el desarrollo económico, a la inclusión social de los pobres urbanos y a aumentar el nivel de cohesión social.

Una herramienta fundamental en este proceso de integración es el ordenamiento territorial.

Alrededor del concepto de ordenación territorial todavía no existe una visión común en los distintos países latinoamericanos; lo que es cierto es que en la pasada década aún se trataba de una realidad incipiente en la región (Massiris Cabeza, 2002).

Según la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 (CEMAT, 1983) y reafirmado más tarde (CEMAT, 2000), la ordenación territorial es: “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, con multitud de objetivos, entre ellos el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, y por último, la utilización racional del territorio. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.

La ciudad, como territorio urbano, es un espacio articulado que necesita de políticas que garanticen la cohesión en su interior. Un territorio urbano equilibrado e integrador influye positivamente en la cohesión social, pues las diferencias sociales debidas a los elementos físicos de la ciudad se limitan. En el ámbito de los mecanismos de ordenación territorial, las políticas que tienen la capacidad de leer los problemas del presente y planear el desarrollo evitando nuevas discriminaciones por ubicación geográfica, son las que contribuyen a la cohesión social. Este enfoque se traduce en la aplicación de instrumentos que permitan pensar, diseñar y realizar una mejor distribución territorial de infraestructuras, servicios y viviendas sociales.

4. ¿Cómo es la intervención propuesta por el Estado? ¿Cuál fue la articulación entre política – planificación – administración? y ¿entre técnicos – saberes sociales? Programa de Asistencia en la

Reparación de Viviendas afectadas por el Temporal; Programa de Relocalización 444 Viviendas; El Plan Integral de Gestión de la cuenca del Arroyo Del Gato, en preparación.

La propuesta que ensaya la Provincia para estos 33 casos se muestra débil en la detección y participación de actores sociales o estatales de otras áreas (economía, producción, educación) y la única interacción con el nivel nacional e internacional se refiere a la consecución de fondos para financiar las obras. También es llamativa la escasa interacción con el nivel municipal que se limitó a generar el suelo urbano necesario para la construcción de las 444 viviendas, cuando el rol del estado local en estos casos resulta de vital importancia para la estrategia de la integración a fin de poner en valor la singularidad de los problemas y diseñar soluciones en el territorio (Catenazzi, 2011) que apuesten a la inclusión de estas familias al circuito económico-productivo de la región, así como lograr la capacitación y educación de los miembros más jóvenes de cada unidad familiar con miras a generar ciudadanía.

En cuanto al desafío de la integralidad, consideramos que el “Programa de Asistencia en la Reparación de Viviendas afectadas por el Temporal” (se lo conoce por notas periodísticas y entrevistas, no hay acceso al documento), evidencia la ausencia de políticas públicas preventivas y de coordinación con acciones privadas para situaciones de catástrofes. Su financiación se obtuvo de un préstamo de U\$S 12 millones otorgado por el BID ante la emergencia. Su ejecución -hasta donde he podido indagar- fue dificultosa con acciones superpuestas de los actores convocados quienes no coordinaron tareas y ello redundó en la suma de relevamiento, censos, cálculos, que demandó muchísimo esfuerzo pero no garantizó el acceso efectivo a las familias más vulnerable extendiéndose su ejecución durante 14 meses. Además como se trataba de asistencia con entrega de materiales y en capacitación para la reparación de viviendas no tomó en consideración los demás factores socio-económicos que mantienen la vulnerabilidad de estas familias en riesgo permanente ni se ocupó de brindar la infraestructura mínima para los barrios. Perdiendo así la visión de conjunto y la posibilidad de cualificar el territorio; en definitiva las familias están en las mismas condiciones previas a la inundación.

Mientras que el programa de relocalización se encuentra en la primera etapa de construcción de las 120 viviendas, es una acción/intervención del tipo tradicional restringiendo el problema a la necesidad habitacional, y si bien está previsto dotar de infraestructura básica (agua, gas, electricidad, cloacas y apertura de calles), no se advierte la creación de redes físicas ni socio-culturales para la integración de estos habitantes al entorno urbano (no se pudo acceder al documento).

El caso judicial también puede ser comprendido como una manifestación del fenómeno de acceso a la tierra⁴¹, y una vez visibilizado constituye una demanda territorializada que requiere la combinación de políticas sectoriales-focalizadas y su articulación con la agenda de planificación urbana (Catenazzi, 2011). Sin embargo las herramientas de relocalización y de mejoramiento de viviendas, resultan insuficiente porque en la agenda de planificación urbana del partido de La Plata el tratamiento de las cuencas hídricas resulta mínimo, en vez de poner en valor esta singularidad territorial. Tampoco utiliza instrumentos de diagnósticos para establecer qué sectores se benefician cuando se vulnera el sistema hídrico de la ciudad: altos desmesurados de lotes, impermeabilización de suelo, actividades frutihortícolas intensivas, entre otras; y de este modo se omiten políticas de prevención y/o recuperación de esa renta urbana para destinarla a la recuperación urbano-ambiental y a la inclusión de la población que de algún modo es expulsada por el mercado inmobiliario.

Ahora bien en este aspecto y ante el pedido de informes efectuado por el Magistrado a los organismos con competencia en materia hídrica e hidráulica, el Organismo Provincial de

⁴¹ El acceso a la tierra ha sido una cuestión central en la vida institucional del país que ha provocado la desigual distribución de la riqueza inmobiliaria y problemas en la titularidad dominial, que se manifestó en la primera parte del siglo XX con el ingreso masivo de inmigrantes transoceánicos. Cabe destacar como un antecedente en materia de viviendas populares la “Ley de casas baratas” de 1915. En el año 1945 se activó un mercado legal de tierras para la población de bajos y medios ingresos, mediante la implementación de distintas políticas que incentivaron el acceso a la vivienda propia (Clichevsky, 1975). Este proceso se mantuvo hasta 1960 cuando comienza a disminuir, por diversos factores, para conformar un mercado ilegal desconocido hasta ese momento (Clichevsky, 2003).

Desarrollo Sustentable (OPDS) elevó un informe denominado “Síntesis del Proceso Preparatorio para la elaboración de un Plan Integral de Gestión de la cuenca del Arroyo Del Gato”. El marco político institucional de este Plan se efectúa a raíz de la judicialización de los casos de vulnerabilidad asociados a las inundaciones del 2013 en la región. Lo elaboran en forma conjunta el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), la Autoridad del Agua (ADA) y la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas del Ministerio de Infraestructura (DIPSOH). Es decir que intervienen diversos organismos dentro del Poder Ejecutivo Provincial que en principio no pertenecen a los mismos ámbitos administrativos.

El documento de planificación es una Síntesis del proceso preparatorio del Plan Integral de Gestión que tiene el propósito de servir como herramienta de gestión para los organismos provinciales y municipales con competencia en la Cuenca del Arroyo del Gato, que permita llevar adelante programas, proyectos y acciones, en forma coordinada y articulada para mejorar la calidad de vida de la población y las condiciones del ambiente natural y antropizado. Se reconoce como principal problemática la ausencia de una política de ordenamiento territorial y ocupación del suelo coordinada interjurisdiccionalmente. Y toma como antecedentes los numerosos trabajos de investigación realizados desde distintas áreas la UNLP y de la UTN.

Es posible reconocer como objetivo principal de este proceso, el de brindar insumos para desarrollar una propuesta de Plan de Gestión Integral de la Cuenca del Arroyo del Gato, que permita consolidar los órganos del Comité de Cuenca de la Vertiente Intermedia del Río de La Plata.

Como resultado del proceso (talleres, mesas de discusión, formalización de Autoridades de la Cuenca y Comisión técnica, formulación de herramienta metodológica de diagnóstico) se llegan a los siguientes lineamientos y contenidos generales de la Propuesta del Plan de Gestión Integrada: URBANIZACIÓN: Plan de mejoramiento de la calidad de vida de la población, evaluar inserción de asentamientos precarios a la trama urbana de la cuenca.

EFLUENTES INDUSTRIALES: fortalecer el programa de reconversión industrial por una producción limpia; monitoreo y control del polo petroquímico y de la central termoeléctrica.

RED CLOACAL Y DE AGUA: ampliación de estas redes y facilitar acceso y conectividad de la población a las mismas.

SANEAMIENTO: plan de mantenimiento y limpieza del cauce, y obras para minimizar riesgos de inundaciones. Saneamiento de basurales a cielo abierto.

EDUCACION AMBIENTAL: transversal tanto en escuelas como en centros barriales, ONGs. Apropiación social del territorio, concientización.

COMUNICACIÓN: desde el seno del Comité de Cuenca, se deberá difundir y divulgar los objetivos del Plan de Gestión Integral.

SISTEMA DE INFORMACIÓN: desarrollar un SIG conteniendo indicadores y variables socioambientales; promover un plan de monitoreo, seguimiento y vigilancia ambiental de la cuenca: calidad de agua, sedimentos, aire.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL: del Comité de Cuenca Vertiente Río de La Plata Intermedia.

ORDENAMIENTO: generar un Ordenamiento Ambiental Territorial acorde a las necesidades y nudos críticos.

Cabe destacar que este proceso preparatorio aún no tiene definida la fuente de financiamiento, por eso dentro de los “futuros pasos” coloca como prioridad acordar el aporte de fondos y apoyo técnico de diversas organizaciones y proyectos, como por ejemplo FREPLATA II. Aunque en las Mesas Preparatorias se mencionan como fuentes posibles: CFI, BID, BM, reutilización de dinero recaudado en multas.

En cuanto a Programas y Proyectos, se propone la elaboración de estrategias mediante propuestas alternativas de Programas y Proyectos de reordenamiento territorial, sociales, de saneamiento, de reconversión industrial, etc. Por los cuales se orienta la acción hacia la obtención de objetivos definidos.

En cuanto a realizaciones efectivas, encontramos la Carta Orgánica del Comité de Cuencas Vertiente Río de La Plata Intermedia, Resolución de la ADA 191/08. La conformación del Comité de Cuencas Vertiente Río de La Plata Intermedia, a través de la firma de la Carta Orgánica por los Intendentes de La Plata, Berisso y Ensenada, homologada por Resolución ADA 702/12. Apoyo

técnico de la Universidad y del Proyecto “Reducción y Prevención de la contaminación de origen terrestre en el Río de La Plata y su Frente Marítimo” del Programa de Acción Estratégico FREPLATA.

B.- Casos con sentencia: valoración de la responsabilidad de la empresa contratista por deficiencias en la construcción de la Autopista

Se ha tomado como muestra un caso de litigiosidad habitual en materia de inundaciones urbanas, relevado entre en los Juzgados en lo Contencioso Administrativo y en lo Civil y Comercial de La Plata (daños y perjuicios iniciados en forma individual o en litis consorcio activo, por la pérdida de bienes muebles y daño a los inmuebles), hemos seleccionado para aplicar la técnica del estudio de caso la causa judicial caratulada “CANOVA SARANGO OSCAR RAUL y otros C/EMPRESA DE CONSTRUCCIONES COVIARES S.A S/ Daños y perjuicios. Causa 29922” de trámite por ante el Juzgado en lo Civil y Comercial N° 17 de La Plata, iniciado el 13/01/2004. Este juicio se acumuló a otros cuatro procesos: VILA NOEMI ELSA Y OTROS C/ COVIARES S.A. Y OTROS S/DAÑOS Y PERJUICIOS" (Expte.N° 28.147) "CARUSO OSVALDO D. C/ EMPRESA CONSTRUCTORA COVIARES S.A. S/ DAÑOS Y PERJUICIOS” (Expte. N° 29.918); “BAZAN MONICA G. C/ EMPRESA CONSTRUCTORA COVIARES S.A. S/ DAÑOS Y PERJUICIOS” (Expte. N° 29.921); Y “CRICCO MARCELO FERNANDO C/ EMPRESA CONSTRUCTORA COVIARES S.A. S/DAÑOS Y PERJUICIOS” (Expte. N° 29.926). En todos ellos se dictó sentencia única el 09/08/2012 haciendo lugar a los reclamos, la que fue confirmada el 15/07/2014 por la Cámara Segunda de Apelación en lo Civil y Comercial, Sala

a) El caso.

La acción es iniciada por un total de cuarenta personas (32 familias) que fueron afectadas por la inundación ocurrida el 27/01/2002. Los hechos en juzgamiento se referían a los daños y perjuicios reclamados por diversos vecinos de la zona comprendida entre las calles 119 y 120, 518 y 520 de La Plata, así como también vecinos de las inmediaciones de calles 531, 126 y 531 de Ensenada. Estos reclamaron la reparación de sus hogares y los bienes muebles de los mismos, dañados a causa de la inundación ocurrida el 27/12/2002 y atribuidos a las obras de la Autopista La Plata- Buenos Aires denominada “Ricardo Balbín”, daño moral y psicológico. La juez de primera instancia admitió el reclamo contra la empresa Coviare SA, concesionaria de la autovía y su compañía aseguradora, y la rechazó con relación a la Municipalidad de La Plata y la Provincia de Buenos Aires.

Para admitir la demanda contra Coviare SA se desestimó la eximente de fuerza mayor, señalando la ausencia de prueba específica sobre la imprevisibilidad del hecho, que la empresa no había realizado una medición seria para el área afectada de la obra vial comprendida entre Hudson y La Plata, y que, la eventual magnitud del mismo había sido advertida por la autoridad provincial y que no se habían previsto los desagües del proyecto en base a recurrencias de 100 años.

A cada reclamante se le reconoció un monto acorde a los daños que acreditaron haber padecido, puntualmente pérdida de enseres y mobiliario, reparación de viviendas, lucro cesante –en algunos casos que acreditaros la pérdida de materiales para su trabajo- y daño moral por los padecimientos y angustias que el hecho generó a las familias que vieron perder el fruto del esfuerzo de toda su vida, el monto total de la sentencia es de \$ 644.890 más intereses. En la Cámara los montos por las pérdidas sufridas fueron elevados a \$ 1.601.481.000, más intereses. De las liquidaciones aprobadas todas durante el año 2015 el monto total que abonó la empresa Coviare S.A. es de \$ 4.556.308, por capital e intereses, más otras sumas para cubrir los gastos del juicio y honorarios de los profesionales intervinientes. A la fecha casi todas estas sumas están efectivizadas.

b) Análisis crítico.

1. ¿Cómo es el acceso a la justicia de sectores medios? Actores jurídicos y comportamiento jurídico de los actores sociales.

1.1 El acceso a un abogado y el ejercicio de los derechos: En estos supuestos que conforman los casos mayoritarios que llegan a las instancias judiciales se aprecia que el acceso se ve favorecido por la intervención de los profesionales del derecho; es decir estas familias tuvieron la oportunidad de consultar con un abogado sobre la problemática. Como nota de color se observó que uno de los letrados que llevó a cabo las demandas había sido también víctima de la inundación iniciando su propio juicio y el de varias familias vecinas; ello favoreció sin dudas el comportamiento jurídico, esto es, definir que estaban ante un problema jurídico y decidir llevar adelante la acción judicial. El grupo más numeroso de la causa “VILA”, se trata también de varias familias que se conocen entre sí y viven en las inmediaciones del barrio conocido como “El mercadito”, no se ha podido establecer la forma en que ellos acceden a los servicios del profesional que los patrocina en el juicio, pero se observa que el tipo de trabajo jurídico desplegado en el reclamo fue más estandarizado sin ofrecer elementos para distinguir las pérdidas específicas de cada familia; así la actividad probatoria que desplegaron los abogados fue menos minuciosa.

En cuanto a la comprensión del fenómeno jurídico que implica emprender una la acción judicial y los posibles resultados del pleito fue plenamente comprendido por los afectados accionantes, en tanto que también tramitaron –por consejo de sus letrados- el beneficio de litigar sin gastos, el que fue utilizado para eximirse de los gastos para producción de pericias y de pruebas informativa, pero también estuvo pensado para el supuesto de que la acción no prosperase.

Las familias y las personas implicadas en este caso han tenido acceso a la educación, ya que son instruidas y sus hijos concurren a la escuela, tienen trabajos estables y en algunos casos son profesionales de ingresos medios. Todos ellos tenían como únicos bienes los que se habían perdido o deteriorado con la inundación.

Podemos decir entonces que los afectados que tenían una clara comprensión del abordaje jurídico, manteniéndose expectantes durante la tramitación de todo el proceso.

1.2 Los obstáculos que enfrentaron los operadores jurídicos: Desde el punto de vista de los operadores jurídicos advertimos que los obstáculos estuvieron dados en un primer momento por la multiplicidad de procesos iniciados y la cuestión jurídica que exigía la tramitación de todos los procesos ante un mismo juez. Esto sin duda generó el insumo de tiempos procesales que prolongaron el pleito sin que se pudiese producir la prueba de los hechos por razones técnico jurídico, hasta que se diera la acumulación entre los procesos iniciados por el mismo evento climático.

Vemos que en los juicios iniciados por el evento del año 2008 y del año 2013, ese principio jurídico que no se exigió y los procesos tramitaban en forma separada cada uno según el impulso que generó cada profesional.

En cuanto al órgano judicial el obstáculo más importante fue desarrollar y comprender, de acuerdo con los diversos informes periciales producidos en el proceso, cual fue el hecho generador de los daños y deslindar entre las razones naturales y las antrópicas para establecer si alguno de los demandados debía responder por los daños ocasionados. Es claro que no se trataba de una cuestión eminentemente jurídico-legal sino que se debían trasvasar saberes con otras disciplinas, pero además valorar las conductas de los principales agentes estatales y privados que generaron cambio en el territorio de modo tal que favoreció el no escurrimiento de las aguas. Es decir exigió por parte de los magistrados intervinientes una comprensión del fenómeno que excedían la preparación o capacitación que se recibe en la carrera de grado.

Entendemos que el obrar judicial dio las respuestas necesarias para que las familias se vieran restituidas en los daños o efectos adversos que le causó la inundación ya que efectivamente fueron indemnizados durante el transcurso del año 2014 y 2015, aunque quizás la estrategia judicial de unificación de procesos en lugar de favorecer el acceso a una justicia ágil y expedita, generó el insumo de tiempo bastante prolongados, ya que el recorrido desde el inicio de la acción hasta la sentencia de segunda instancia transcurrieron 10 años y a partir de allí recién se pudo comenzar a recibir las indemnizaciones.

2. ¿Qué tipo de proceso socio-económico se vincula con el caso judicial en análisis? Obras públicas urbana planificadas por los capitales privados.

Una de las cuestiones centrales para la aprobación de la obra de construcción de la Autopista en el tramo que une a La Plata –Buenos Aires estuvo dada por los fuertes cuestionamientos que los informes de impacto ambiental formuló la Dirección de Hidráulica de la Provincia de Buenos

Aires. Tantos fueron los vaivenes administrativos que en el mismo nunca se obtuvo la aprobación de la obra, pero las autoridades nacionales al considerar que la obra estaba bajo su jurisdicción, desconocen toda posibilidad de oposición por parte de este organismo provincial y autorizan las obras conforme a lo planificado y a las inversiones que la empresa constructora -luego concesionaria del servicio- propone y diseña.

Cabe señalar que las autoridades con competencia en la materia hidráulica en más de una oportunidad se manifestaron en contra de la técnica a emplear, a la localización de la bajada de la Autopista y a la insuficiencia de las obras de drenaje planificadas.

Sin embargo las autoridades nacionales dejaron en manos de la empresa privada el diseño de la obra y sin ninguna restricción permitieron que la planificación de esta parte tan sensible del territorio bonaerense por sus condiciones eco sistémicas, que sirven de escurrimiento y drenaje de las aguas que recorren la región sudoeste hacia el Río de La Plata, por tratarse de arroyos de llanura –con escasa o nula pendiente- su escurrimiento en la zona baja se produce en forma de láminas sin cauce generando bañados ya hacia la costa. Por esta intervención temeraria de capitales privados la cuenca del Arroyo el Gato fue interceptado por la Autopista Ricardo Balbín sin que existiese la posibilidad de control alguno, al menos en aquel momento, por la autoridades de la Provincia. Todo esto fue claramente demostrado en el juicio, pero debido a la forma en que se plantean las acciones (reclamos individuales por daños personales) no ha sido posible que la intervención judicial tomara otras medidas para remediar el daño ambiental.

Desde este aspecto consideramos también que la intervención judicial se vio seriamente limitada en cuanto a las medidas que se hubieran podido tomar, y nuevamente se observa como la ausencia de otros actores sociales como las organizaciones ambientalistas no han ejercitado acciones, ni se han presentado para fiscalizar y/o acompañar estos procesos.

Nuevamente señalamos que la esfera jurídica son la interacción con otras esferas de la sociedad civil resulta insuficiente para generar estrategias de protección a derechos de mayor jerarquía como los del medio ambiente, y la protección del ambiente urbano, el derecho a la ciudad.

Autoras: Sandra Grahl, Teresita Bello.

Bibliografía

Primera parte:

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian Courtis. “El acceso a la información como derecho” en Anuario de Derecho a la Comunicación, Año 1 Vol. 1, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2000.
- Ackerman, John M. y Sandoval, Irma E. “Leyes de Acceso a la Información en el Mundo”, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 2008.
- Asociación por los Derechos Civiles, “Un derecho débil. Investigación sobre el derecho de acceso a la información pública en la Argentina”, ADC, Buenos Aires, 2013, página 2.
- Basterra, Marcela I. “El derecho fundamental de acceso a la información pública”. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006.
- Bobbio, Norberto. “Democracia y secreto”, Fondo de Cultura Económica, México, 2013.
- Cenicacelaya, María de las Nieves. “La Corte Suprema reconoce un derecho fundamental: el derecho de acceso a la información pública” en Anales, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, 2014, Nro. 44, pp. 73-77.
- Cenicacelaya, María de las Nieves, Murúa, Fabián Norberto y Panelo, Leandro. “El acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires”, Clínica Jurídica Derecho de Acceso a la Información Pública, Secretaría de Extensión, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, 2013.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico inter-americano”, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA – CIDH, Washington, 2010.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “El derecho de acceso a la información pública en las Américas: entidades especializadas para la supervisión y el cumplimiento”, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA – CIDH, Washington, 2015.

Gelli, María Angélica. “Prerrequisitos institucionales del control de la Administración” en Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (Rap), N° 403, Abril 2012, Buenos Aires, pp. 181-200.

Lavalle Cobo, Dolores. “Derecho de acceso a la información pública”, Astrea, Buenos Aires, 2009.

Masciotra, Mario. “La acción de habeas data colectiva” en La Ley 2007, Tomo E, pp. 869 y ss.

Murúa, Fabián N. “El derecho de acceso a la información pública como garantía jurídica” en Cuadernos de Doctrina Judicial de la Provincia de La Pampa, Vol VI No. 1 Diciembre de 2014, Poder Judicial de la Provincia de La Pampa, Santa Rosa, 2014, pp. 149-173.

Nino, Ezequiel. “El derecho a recibir información pública –y su creciente trascendencia- como derecho individual y de incidencia colectiva” en Gargarella, Roberto (coord). “Teoría y crítica del Derecho Constitucional”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, pp. 797-817.

Segunda parte:

Arnaud y Fariñas Dulce, 1996, “Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico”, Universidad Carlos III, Madrid.

Bourdieu y Teubner, 2000, “La fuerza del Derecho”, Ediciones Uniandes, Instituto Pensar, Siglo del Hombre Editores, Santa Fe de Bogota.

Cárcova Carlos, 2006, “La opacidad del derecho”, Trotta, Madrid.

Capelletti y Garth, 1983, “El acceso a la justicia”, en Revista del Colegio de Abogados del Departamento Judicial de La Plata.

Correas Oscar, 2006, “Introducción a la crítica del Derecho moderno”, Fontamara, México DF.

Giddens, Anthony, 1990, “Consecuencias de la modernidad”. Madrid, Alianza Editorial

Kemelmajer de Carlucci, 2004, “Justicia restaurativa”, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires.

Orler y Varela, 2008, “Metodología de la Investigación en el campo del Derecho”, EDULP, La Plata.

Salanueva Olga y Gonzalez Manuela, 2011, “Los pobres y el acceso a la justicia”, EDULP, La Plata.

Santos De Souza Boaventura, 2009, “Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el Derecho”, Editorial Trotta, Madrid-Bogotá.

1998, “De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la posmodernidad”, Ediciones Uniandes, Bogotá.