

Apuntes sobre el litigio de reforma estructural

Notes on the structural reform litigation

Luis Esteban Caro Zottola*

Autor:

Dr. Luis Esteban Caro Zottola
Universidad Nacional de
Tucumán (UNT)

Recibido: 20/10/2025

Aceptado: 10/11/2025

Citar como:

CARO ZOTTOLA, Luis Esteban
(2025): "Apuntes sobre el
litigio de reforma estructural",
*Revista Jurídica de la Facultad
de Derecho y Ciencias
Sociales UNT*, Vol. 1, Núm. 1.

Licencia:

Este trabajo se comparte bajo
la licencia de Atribución-
NoComercial-CompartirIgual
4.0 Internacional de Creative
Commons (CC BY-NC-SA 4.0):
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Resumen: El trabajo presenta las características del denominado litigio de reforma estructural, como innovación jurídica que emerge a partir de la reconfiguración institucional dada por el Estado Constitucional de Derecho que postula a la Constitución como eje central tanto del sistema jurídico como político.

Palabras claves: litigio estructural, estado constitucional de derecho, estado de cosas inconstitucional

Abstract: This paper presents the characteristics of what is known as structural reform litigation, a legal innovation that emerges from the institutional reconfiguration brought about by the Constitutional State of Law, which posits the Constitution as the central axis of both the legal and political systems.

Keywords: structural litigation, constitutional state of law, unconstitutional state of affairs

* Abogado egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT). Doctor en Humanidades Área Derecho por la Universidad Nacional de Tucumán. Máster en Cuestiones Contemporáneas de Derechos Humanos por la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España. Profesor Adjunto encargado de Cátedra de "Destrezas III: Investigación Jurídica" y docente de Teoría del Derecho y la Justicia Cátedra B. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

I. INTRODUCCIÓN

En Argentina, desde la recuperación de la democracia en 1983, se ha podido observar el surgimiento de una nueva cultura jurídica constitucional, dado por el reconocimiento del valor vinculante de la Constitución como norma superior y eje organizador del sistema jurídico y político.

Este proceso tuvo como consecuencia directa un mayor protagonismo del Poder Judicial en el funcionamiento del sistema democrático, en tanto último garante de la protección de los derechos. Como resalta Garriga¹ este valor y jerarquía dado al texto constitucional da cuenta, antes que nada, de un cambio profundo del orden jurídico que ha transitado desde un orden jurídico legal, que identifica el derecho con la ley, hacia un orden jurídico constitucional, que identifica el derecho a partir de los derechos constitucionalmente reconocidos. De esta forma expresa dicho autor que “aunque el cambio de orden jurídico comporte o pueda comportar el cambio de normas y de formulaciones normativas, es en último término una cuestión de cultura -de cultura institucionalizada- porque depende decisivamente de lo que a partir de unas u otras formulaciones reconozcan como derecho los participantes”².

La constitucionalización del ordenamiento jurídico, garantizada a través de la acción de inconstitucionalidad, confiada en la mayoría de los sistemas jurídicos a los jueces, refuerza la posición institucional de las cortes frente a los otros poderes³. Así como el siglo XIX ha sido el siglo del Poder Legislativo y el siglo XX el del Poder Ejecutivo, se vaticina, el siglo XXI será el del Poder Judicial⁴.

La materialización de este último proceso comienza a evidenciarse a través de las reformas constitucionales realizadas en Europa sobre todo a partir de los años 70,⁵ que luego se expandirá, especialmente durante la década del 90, hacia América Latina.

Este proceso dará a estas nuevas Cartas Magnas, determinadas características que pueden ser resumidas en tres aspectos principales: 1º) la declaración de una gran cantidad de nuevos derechos, 2º) la flexibilización y ampliación de los mecanismos de acceso a la justicia y 3º) la re-legitimación de las cortes o tribunales superiores como cajas de resonancia para el reclamo de los derechos⁶.

Dichas constituciones no se limitan a establecer y ordenar la separación de los poderes, sino que, además, incluyen una gran cantidad de normas materiales y sustantivas que condicionan la actuación del Estado⁷, convirtiendo a esta Ley Fundamental en el centro de todo el sistema político y dando lugar al denominado *Estado Constitucional de Derecho*.

¹ GARRIGA (2010)

² GARRIGA (2010) p. 62.

³ PUGA (2012), GIL DOMÍNGUEZ (2009).

⁴ FIORAVANTI (2009).

⁵ CARBONELL (2007).

⁶ PUGA (2012).

⁷ CARBONELL (2007).

Este proceso se concreta en el caso de Argentina con la Reforma Constitucional de 1994. Esta Reforma modificó de manera sustancial el sistema jerárquico de normas y fuentes del derecho, dando lugar al llamado “Bloque de Constitucionalidad Federal” integrado por la Constitución y Tratados Internacionales de Derechos Humanos con rango constitucional, establecidos en el art. 75, inciso 22, párrafos 2 y 3 de la Carta Magna⁸.

La mencionada constitucionalización del sistema ha ocasionado un cambio importante en las prácticas jurisprudenciales de los tribunales. En este sentido, el juez para la materialización de los derechos constitucionales se ha visto obligado a ejercer su función jurisdiccional con parámetros interpretativos nuevos y formas de razonamiento judicial más complejos⁹. Con este nuevo marco interpretativo, situaciones de desigualdad ha dado lugar a conceptualizaciones innovadoras como el de “estado de cosas inconstitucional” definida como una “realidad contraria al orden constitucional que reclama la intervención judicial para desbloquear las inercias de los órganos del Estado que no cumplen sus deberes constitucionales”¹⁰.

La resignificación y recreación de las prácticas jurisdiccionales ha sido entendido como el tránsito desde un juez-funcionario, encargado de determinar la regla y aplicarla conforme a un criterio lógico sin ninguna intervención, hacia un juez-político, en la medida que define, a través de sus decisiones, contenidos antes reservados a los poderes legislativo y ejecutivo¹¹.

En este marco, podemos observar la emergencia de una nueva forma de litigio¹² que los principales autores que teorizaron sobre sus notas características los denominan como litigio de derecho público¹³, de reforma estructural¹⁴ o litigio policéntrico¹⁵, poniendo en crisis las estructuras judiciales tradicionales basadas en una noción de litigio bipolar.

⁸ Tienen rango constitucional: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁹ CARBONELL, 2007, p.10.

¹⁰ CANO y MARTÍNEZ CASTRILLÓN (2023). El estado de cosas inconstitucional (ECI) es una figura de creación jurisprudencial, por medio de la cual la Corte Constitucional colombiana lleva a cabo un juicio empírico de la realidad cuando, de manera reiterada, se presentan circunstancias que producen la violación masiva y generalizada de varios derechos fundamentales de un número significativo de personas, lo cual se ve agravado por la omisión de medidas por parte de las autoridades competentes para dar tratamiento o solución al problema social que subyace a la vulneración de derechos. CANO y MARTÍNEZ CASTRILLÓN (2023) p. 16.

¹¹ ZAGREBELSKY (2009), ABRAMOVICH, 2006.

¹² BASCH (2010).

¹³ CHAYES (1976)

¹⁴ FISS (1979)

¹⁵ FULLER (1978)

Este litigio tradicional, de tipo bilateral, tiene como principal finalidad la determinación de los hechos ocurridos, el daño causado y la consecuente reparación, de manera de restablecer las cosas al estado anterior como si el hecho dañoso no hubiera ocurrido. En contraposición, el litigio estructural tiene como finalidad la modificación de las condiciones sociales que afectan derechos fundamentales, es decir, tienen como objeto principal la modificación de estado de cosas, de instituciones o de prácticas, para sustituirlas por otras, acordes con los estándares constitucionales.

Además, en esta nueva forma de litigio, no existe una parte actora claramente determinada, sino colectivos de personas que sufren la violación de sus derechos por sufrir las mismas condiciones estructurales, de allí de su denominación de litigio policéntrico. Asimismo, es difícil determinar una única persona o agencia estatal como responsable del daño, pues la parte demandada está vinculada con las complejas dinámicas burocráticas existentes.

Estas características tendrán un gran impacto en el diseño y la ejecución de las decisiones del poder judicial que debe tomar para revertir la afectación de derechos. Esto es así por cuanto, en estos casos complejos, para buscar una solución que realmente ponga fin al conflicto, no sólo se trata de determinar un acto en particular dañoso, sino modificar las condiciones por las cuales se arribó a esta situación a través de prácticas sostenidas y arraigadas, en muchos casos en distintas jurisdicciones y bajo distintas autoridades; de allí la importancia de analizar los procesos y el contexto en donde se inserta el caso.

En este aspecto, el rol del juez es crucial, por cuanto debe abandonar su postura pasiva de mero receptor de las informaciones que las partes acercan, para tomar un rol protagónico en esta búsqueda de información, tanto para determinar el derecho afectado y cómo se llegó a su afectación, como para dilucidar cuál es el remedio adecuado para solucionarlo.

Los tribunales de justicia se han convertido de esta manera en un nuevo espacio de participación para motivar cambios sociales, y en una real alternativa para la acción política, en procura de transformaciones estructurales de sus condiciones de vida.

De allí que el acceso a la justicia reaparece no sólo como un espacio para garantizar un derecho o resolver un conflicto, sino como instrumento para la transformación de las relaciones de poder, que se ven modificadas o no, luego de la resolución judicial.

II. TIPOS DE INTERVENCIÓN JUDICIAL: EL REMEDIO ESTRUCTURAL

Frente a esta nueva configuración institucional, dada por la emergencia del Estado Constitucional de Derecho y el nuevo rol asignado al Poder Judicial en el sistema democrático, se comenzó a observar la intervención de este poder para resolver conflictos antes resueltos por los poderes denominados “políticos” como son el Legislativo y Ejecutivo.

Este rol preponderante del Poder Judicial, también ha sido explicado como un efecto causado por la debilidad de las instituciones democráticas de

representación y el deterioro de los espacios tradicionales de mediación social y política, que han contribuido a trasladar a la esfera judicial, conflictos colectivos que eran dirimidos en otros ámbitos o espacios públicos o sociales. Esta reconfiguración en ocasiones ha reeditado la vieja polémica sobre los márgenes de actuación de las instancias judiciales con relación a las instancias políticas”¹⁶.

De esta manera, se pudo observar diferentes intervenciones del poder judicial a través de sus sentencias, para la resolución de conflictos de incidencia colectiva, causadas por un deficiente diseño o funcionamiento de políticas públicas llevadas a cabo por los poderes políticos.

Se observan así decisiones judiciales de diferente tipo de intensidad en la orden destinada a los poderes políticos, que van desde decisiones que sólo se limitan a hacer cumplir lo establecido en las leyes; pasando por casos en donde los tribunales al comprobar que la acción u omisión estatal no se adecua a lo establecido en las leyes, reenvía el problema a fin de que se modifique o rediseñe su conducta para adecuarse los parámetros normativos vigentes; hasta sentencias en las cuales los propios tribunales establecen su propio criterio para determinar la solución del conflicto¹⁷.

De esta manera se manifiestan diferentes grados de intervención del poder judicial en las políticas públicas diseñadas por los poderes políticos. Así en un primer caso, no se cuestiona dicha política pública y por el contrario se la acepta, indicando solamente su incumplimiento; en el segundo caso sí la cuestiona por no adecuarse a los parámetros legales vigentes, por lo que ordena una revisión de la misma; y en el tercer caso hay ya una creación de la solución por parte del propio tribunal.

A modo de ejemplo, se observan sentencias que han ordenado a dependencias estatales suministrar o evitar la interrupción de la entrega de medicamentos y tratamientos médicos¹⁸, crear o cubrir permanentemente cargos de enfermería mediante la contratación del personal para una unidad de cuidados intensivos pediátrica de un hospital¹⁹, contratar el personal médico para rehabilitar el normal funcionamiento de un área de salud²⁰, entre otros.

En la práctica jurisdiccional, la solución de estos conflictos por parte del poder judicial se ha llevado a cabo a través de órdenes coactivas o “remedios” de diferente tipo. El debate en este tema ha estado referido al alcance del remedio y a la “medida concreta que el tribunal mandará a implementar para lograr la plena satisfacción de los derechos en juego”²¹.

Entre los tipos de remedios más difundidos podemos identificar a: a) remedios preventivos, orientados a evitar daños futuros; b) remedios reparatorios, reservados

¹⁶ ABRAMOVICH (2006) p. 1.

¹⁷ ABRAMOVICH (2006) p. 3.

¹⁸ Por ejemplo, Asociación Benghalensis y otros v. Estado Nacional, C.S.J.N., 1/6/2000, Fallos 323:1323, Campodónico de Beviacqua, Ana v. Estado Nacional, C.S.J.N., 24/10/2000, JA 2001-I-464.

¹⁹ Defensoría de Menores Nro. 3 Cám.Civil de Neuquén, Sala I, 10-/3/1998, Expte. 77/ca 1998, citado en CELS

²⁰ Médicos Municipales de Buenos Aires v. Gobierno de la Ciudad Cámara Contencioso Administrativo de CABA, Sala 2, 22/8/2002, JA 2003-I-611

²¹ ABRAMOVICH (2006) p. 7.

a la reparación de daños pasados; y c) remedios estructurales, destinados a reorganizar instituciones sociales²².

Este último es el más álgido ya que se presenta como el mecanismo más apropiado para solucionar el problema estructural, pero, sin embargo, se encuentra entre la frontera misma entre la competencia de uno y otro poder estatal, es decir, constituiría la injerencia más profunda en la esfera de la administración pública y del diseño de políticas públicas.

Específicamente se han definido estos remedios u órdenes estructurales como “los medios que utiliza el juez para dirigir o administrar la reconstrucción de la organización burocrática”²³. El propósito de estas garantías procesales, es “concretar la reorganización de una institución social y reparar a través de dicha reforma organizacional, el daño que la propia estructura de las agencias públicas puede producir al violar ciertos derechos constitucionales”²⁴. De allí su vinculación con la noción de “litigio de reforma estructural”, dirigido a obtener la revisión judicial de una violación de gran escala, que involucra una situación colectiva, y que requiere una solución que no se agota en una orden única, sino que exige ponderación de múltiples factores, especificación de las medidas a adoptar, un cronograma de cumplimiento gradual, y evaluación de la implementación.”²⁵

III. CONSIDERACIONES FINALES

Los tratados de derechos humanos han incorporado, sobre una estructura anterior, una nueva concepción del orden social y del Estado, nutriendo al ordenamiento jurídico y político de nuevos valores, que tienen en común la promoción de la igualdad entre los integrantes del cuerpo social.

La centralidad puesta en los derechos derivó en un mayor protagonismo del Poder Judicial, como institución especializada en la resolución de conflictos y en la protección en última instancia de los derechos.

El reconocimiento de los derechos humanos no ha derivado de una aplicación directa de éstos, debido a que la norma y su aplicación por lo jueces, están mediadas por un conjunto de interpretaciones, valores, creencias, imágenes, intereses, que modelan diferentes formas de razonamiento y creación del derecho, que constituye lo que denominamos “cultura jurídica”.

Sin embargo, este proceso de constitucionalización del sistema jurídico y político mencionado, ha puesto de manifiesto la emergencia de una nueva cultura jurídica, de tipo constitucional, que podemos identificar en la práctica judicial contemporánea, y que muestra su contraste con la anterior.

La importancia dada al Poder Judicial en este nuevo orden jurídico constitucional, lo desafía a la modificación de sus estructuras tradicionales para dar respuesta a los problemas complejos, y a crear instrumentos procesales aptos y más eficaces para este tipo de conflictos.

²² BERGALLO (2005) p. 4.

²³ FISS (1978) citado en BERGALLO (2005) p. 5.

²⁴ FISS (1978) citado en BERGALLO (2005) p. 19.

²⁵ ABRAMOVICH y COURTIS (2006) p.149.

La conceptualización de “casos estructurales” como aquellos conflictos en los que la causa de la violación de derechos refiere a prácticas o políticas sistémicas²⁶, suponen para su solución, una transformación estructural de las instituciones del Estado.

Los casos estructurales han desafiado a los tribunales a adoptar nuevas prácticas para su abordaje. En este aspecto, se ha comenzado a observar la utilización de formas de razonamiento jurídico cada vez más complejos y alejados de un análisis abstracto de los hechos en relación a las normas, para adentrarse en la consideración de variables contextuales. Se ha comenzado a observar en las decisiones judiciales la consideración de elementos antes concebidos como “ajenos” a la actividad jurisdiccional como pueden ser, la desigualdad estructural e histórica de las partes, los procesos políticos, geográficos y culturales subyacentes en las disputas, así como la evaluación de las políticas públicas vinculadas a dichos conflictos.

Estas nuevas prácticas no se encuentran exentas de críticas y dificultades como las relativas a la problemática intervención del Poder Judicial en la definición o evaluación de políticas públicas, materia tradicionalmente reservada a los otros poderes del Estado, la judicialización de la política o la consideración de las nuevas actividades jurisdiccionales como “impropias” de este poder.

Esta actuación del poder judicial pone de manifiesto la dimensión política de las decisiones judiciales. Siguiendo a Pierre Rosanvallon, esta dimensión política a la que aludimos, no se refiere al ejercicio de la política como competencia partidaria por el ejercicio del poder, o a la acción gubernamental, sino que se hace referencia a la vinculación de las sentencias con “lo político”, entendido como “una modalidad de existencia de la vida comunitaria”. Parafraseando a este autor, queremos enunciar que las decisiones judiciales que fijan el conflicto en uno u otro sentido, en cierta medida “hablan” de lo político, es decir, hablan del poder y de la ley, del Estado y de la nación, de la igualdad y de la justicia, de la identidad y de la diferencia, de la ciudadanía y de la civilidad, en suma, de todo aquello que constituye a la *polis*²⁷.

De allí que consideremos la necesidad de reflexionar con mayor profundidad sobre la relación entre Constitución, Poder Judicial y Democracia, por cuanto los contenidos y valores que se imponen en una u otras decisiones judiciales, deben ser examinadas en referencia a su cercanía o no, del cumplimiento de los valores y principios democráticos.

De esta forma, la gravedad y complejidad de los conflictos estructurales que comentamos son una “puesta a prueba” del sistema democrático para dar respuesta a situaciones injustas fuertemente arraigadas.

La importancia dada al Poder Judicial en este nuevo orden jurídico constitucional, lo desafía a la modificación de sus estructuras tradicionales para dar respuesta a los problemas complejos, y a crear instrumentos procesales aptos y más eficaces para este tipo de conflictos.

²⁶ PUGA (2008).

²⁷ ROSANVALLON (2003).

Entre las modificaciones que consideramos pertinentes, incluimos la referida al establecimiento de procedimientos que tiendan a realizar una construcción interdisciplinaria del conocimiento y de la información necesaria para la solución de los conflictos, dando especial participación en la construcción de las decisiones a los propios damnificados.

Por otra parte, es necesario profundizar en la elaboración de procedimientos estructurados en una colaboración constructiva y diálogo democrático entre los poderes del Estado. En este sentido, las resoluciones del Poder Judicial deben tener en cuenta la complejidad de los casos y de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos, que podrían derivar en políticas públicas confeccionadas por el Poder Ejecutivo para evitar la reiteración innecesaria de conflictos similares. Por su parte, el Poder Legislativo debe aportar las herramientas normativas necesarias para modificar las estructuras judiciales, con el objetivo de adaptar los viejos esquemas a los nuevos tiempos.

El Poder Judicial, de este modo, debe dar un viraje sustancial para convertirse, además de último garante de los derechos humanos, en una institución que los promueva y sea capaz de conformar, a través de sus decisiones, estructuras que contribuyan a disminuir la desigualdad social y con ello a la consolidación del sistema democrático.

IV. BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, Víctor (2006): Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política. En H. Birgin y B. Kohen, Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas (Buenos Aires, Biblos, 1a. ed.).

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian (2006): “El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional”, (Buenos Aires, Editores del Puerto).

BASCH, Fernando (2010): “Breve Introducción al Litigio de Reforma Estructural”. Documento base para el Seminario “Remedios Judiciales y Monitoreo de Ejecución de Sentencias en el Litigio de Reforma Estructural”, Buenos Aires, 4 y 5 de noviembre de 2010.

BERGALLO, Paola (2005): Justicia y experimentalismo: la función remedial del poder judicial en el litigio de derecho público en Argentina. En Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política (SELA).

CANO, L. F., & MARTÍNEZ CASTRILLÓN, S. D. (2023): El estado de cosas inconstitucional y el principio de unidad de la jurisdicción en Colombia, *Estudios De Derecho*, 80(176). <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v80n176a01>.

CARBONELL, Miguel (2007): *Teoría del neoconstitucionalismo* (Madrid: Trotta).

CHAYES, Abraham (1976): "The Role of the Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*, Vol. 89, No. 7 (May, 1976), pp. 1281-1316.

FIORAVANTI, Maurizio (2009): *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones* (Madrid, Trotta).

FISS, Owen (1979): The Forms of Justice. *Harvard Law Review*, Vol. 93, Nº 1. (Nov, 1979).

FULLER, Lon (1978): "The Forms and Limits of Adjudication". *Harvard Law Review*, Vol. 94.

GARRIGA, Carlos (2010): "Continuidad y cambio del orden jurídico". En Carlos Garriga (Coord.), *Historia y Constitución. Trayectos del constitucionalismo hispano*. (México, CIDE, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, HICOES, El Colegio de México).

GIL DOMÍNGUEZ, Andrés (2009): *Escritos sobre neoconstitucionalismo* (Buenos Aires, Ediar).

PUGA, Mariela (2008): La realización de derechos en casos estructurales. Las causas 'Verbitsk' y 'Mendoza', en R. Gargarella (coord.). *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Tomo I, Democracia (Buenos Aires, Abeledo Perrot).

PUGA, Mariela (2012): *Litigio y cambio social en Argentina y Colombia*. (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO).

ROSANVALLON, Pierre (2003): *Por una historia conceptual de lo político. Lección inaugural en el Collège de France*. (México: Fondo de Cultura Económica).

ZAGREBELSKY, Gustavo (2009). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia* (Madrid: Trotta).