

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

—I—

El Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, delegado para la ejecución de la sentencia de la Corte Suprema en el caso “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios – daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo”, rechazó la solicitud de relocalización realizada por el Defensor General Adjunto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en representación de un grupo de vecinos del asentamiento Lamadrid del barrio de la Boca y por el Defensor Público Oficial en representación de los niños, niñas y adolescentes de ese asentamiento (fs. 114).

Relató que la petición de esos habitantes de la cuenca Matanza Riachuelo consiste en que se ordene al Instituto de la Vivienda de esa ciudad y a la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) que presenten una propuesta de relocalización que sea alternativa al crédito ofrecido por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que respete los términos de la ley local 2.240.

El magistrado rechazó la pretensión sobre la base de que la relocalización de ese barrio se encuentra enmarcada en el Convenio Marco para el Cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo Segunda y Última Etapa del año 2010 (en adelante, Convenio Marco 2010). Apuntó que, por ello, la relocalización se rige por las pautas allí previstas y no por la ley 2.240. Entendió que, en ese contexto, son válidas las opciones crediticias brindadas por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hasta el momento.

—II—

Contra ese pronunciamiento, el Defensor Público Oficial interpuso recurso extraordinario (fs. 148/165), cuyo rechazo (fs. 414/415 vta.) motivó la presente queja (fs. 125/129 vta. del cuaderno de queja).

En primer lugar, alega que se encuentra legitimado para actuar como representante promiscuo de los niños, niñas y adolescentes que habitan en el asentamiento Lamadrid en los términos de los artículos 59 del Código Civil y Comercial, y 54 de la Ley Orgánica del Ministerio Público 24.946, vigente al momento de efectuar la petición, puesto que sus atribuciones se extienden a entablar todas las acciones y recursos necesarios en resguardo del interés de sus representados.

En relación con la procedencia formal del recurso, aduce que la decisión impugnada es definitiva ya que obliga a relocalizar a los habitantes del asentamiento Lamadrid mediante un procedimiento discriminatorio y contrario a su voluntad. Agrega que ello produce un perjuicio de tardía o insuficiente reparación ulterior porque la naturaleza del planteo requiere una tutela inmediata en tanto es la única oportunidad adecuada para salvaguardar los derechos en juego. Por último, alega que existe cuestión federal ya que se encuentra controvertido el sentido de normas federales que protegen esos derechos fundamentales.

Con respecto al fondo de la cuestión debatida, afirma que la sentencia desconoce una ley local y afecta los derechos a la autonomía personal, a la vivienda digna, a la igualdad y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes. Destaca que el Convenio Marco 2010 debe complementarse con la ley local 2.240, que prevé resolver el problema de vivienda existente de la zona donde se encuentra el asentamiento Lamadrid. Sostiene que esa ley mejora la calidad de vida de los habitantes porque dispone la relocalización sin obligarlos a abandonar su centro de vida en consonancia con la sentencia de la Corte Suprema en el caso "Mendoza". Plantea que, desde el año 2007, la mayoría de los habitantes del asentamiento Lamadrid vienen proyectando su plan de vida de acuerdo a la aplicación de la ley 2.240.

Manifiesta que la opción del crédito ofrecida por el Instituto

Procuración General de la Nación

de la Vivienda no satisface las necesidades de todos los habitantes de Lamadrid. Puntualiza que el monto es insuficiente para comprar una vivienda en el barrio de La Boca, por lo que los vecinos se verían obligados no solo a abandonar su barrio de origen, sino incluso la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Enfatiza que muchos de los habitantes del asentamiento no logran calificar para el crédito debido a la extrema precariedad de sus situaciones laborales.

Por último, expresa que en ningún momento del proceso de relocalización se consultó, informó y escuchó a los grupos familiares sobre la alternativa habitacional ofrecida y, en particular, sobre su reubicación fuera del barrio de La Boca. Concluye que se violó el derecho a ser oído previsto en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño y en los artículos 19, 24 y 27 de la Ley 26.601 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

-III-

A mi modo de ver, el recurso extraordinario interpuesto por el Defensor Público Oficial fue mal denegado.

Al respecto, cabe resaltar que la Corte Suprema, en sus decisiones del 8 de julio de 2008 y del 10 de noviembre de 2009 en los autos “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios – daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo” (caso o causa “Mendoza”), estableció esa vía recursiva para las apelaciones contra las decisiones de los jueces que tienen delegada la ejecución de la sentencia (Fallos: 331:1622, considerando 21°, y 332:2522, considerando 7°).

En este singular contexto, los requisitos de admisibilidad del recurso extraordinario deben ser evaluados con especial cautela, tomando en consideración las particulares características del caso a fin de asegurar la tutela judicial efectiva de las personas afectadas.

De acuerdo a lo resuelto por la Corte Suprema y al criterio

expuesto, la decisión apelada fue emitida por el tribunal superior de la causa y es definitiva. Al respecto, cabe recordar que la Corte Suprema ha dicho que son equiparables a definitivas las decisiones que producen un agravio de difícil o imposible reparación ulterior (Fallos: 339:201, "Martínez" y sus citas). Esas circunstancias excepcionales concurren en el presente caso puesto que la decisión apelada no brinda una solución adecuada para el acceso a la vivienda de un grupo de habitantes de la cuenca Matanza Riachuelo, postergados desde el dictado de la sentencia de la Corte Suprema en la causa "Mendoza" en el mes de julio de 2008.

Por último, los agravios del recurrente suscitan cuestión federal en tanto ponen en tela de juicio la interpretación y el alcance de la sentencia dictada por la Corte Suprema en la causa "Mendoza" así como de las normas federales dictadas en su consecuencia, que, en definitiva, atienden al derecho a una vivienda adecuada y al derecho a ser oído (art. 14 *bis*, Constitución Nacional, art. 11, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y arts. 12 y 27, Convención sobre los Derechos del Niño) y la decisión recurrida ha sido contraria al derecho que el apelante fundó en ellas (art. 14, inc. 3, ley 48; doctr. C.S. M.1569, L. XL, "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios – daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo", 27 de diciembre de 2012).

Por las razones expuestas, opino que la queja es procedente.

–IV–

Ante todo, entiendo que el recurrente acredita legitimación suficiente para representar los intereses de los niños, niñas y adolescentes que habitan en el asentamiento Lamadrid en los términos del artículo 103 del Código Civil y Comercial de la Nación, del artículo 43 de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación 27.149 y del artículo 120 de la Constitución Nacional, según lo dictaminado por esta Procuración General el 4 de marzo de 2016 en la causa "Ministerio Público de la Defensa c/ Provincia de Córdoba –

Procuración General de la Nación

Estado Nacional s/ amparo ley 16.986" (FCB 35784/2013/RH1), que presenta extremos similares a los de este incidente, a cuyos fundamentos me remito.

Tal como paso a exponer, debe prosperar el planteo del Defensor Público Oficial tendiente a que se provea, con la debida participación de los pobladores del asentamiento Lamadrid, una solución habitacional inmediata, definitiva y adecuada y, en particular, que la alternativa crediticia sea complementada con otras que contemplen la adjudicación definitiva de viviendas accesibles económicamente y ubicadas dentro del barrio de La Boca, donde aquellos tienen su centro de vida.

Ello es así en atención a lo resuelto por la Corte Suprema en el caso "Mendoza" (Fallos 331:1622), a las obligaciones asumidas por las partes en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), en el Convenio Marco 2010 y en el Acuerdo General para el Cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, Segunda y Última Etapa (Acuerdo General) y a las normas locales —ley 2.240 y Protocolo Base para el Diseño e Implementación Socialmente Responsable de Procesos de Relocalización Involuntaria de Población, adoptado por el Instituto de la Vivienda de la ciudad (Protocolo de Relocalización Involuntaria)—.

Ese marco normativo implementa el derecho a una vivienda digna y el derecho a ser oído contemplados en la Constitución Nacional y en los instrumentos internacionales (art. 14 *bis*, Constitución Nacional, art. 11, Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales y arts. 12 y 27, Convención sobre los Derechos del Niño).

En primer lugar, cabe destacar que la Corte Suprema en su decisión del 8 de julio de 2008 condenó a las partes a procurar de manera simultánea el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca Matanza Riachuelo, la recomposición del ambiente y la prevención de daños. En este marco, el tribunal estipuló una serie de medidas vinculadas a la

relocalización de las personas que viven en situación de riesgo ambiental debido a la contaminación del río. Así, ordenó a la Autoridad de Cuenca la ejecución, en un plazo de 6 meses, de “medidas para erradicar las habitaciones sobre los basurales y posteriormente impedir la instalación de nuevas habitaciones sobre los mismos” (considerando 17°, IV.1.c.). En el año 2012, precisó que “En todos los casos, deberá preservarse apropiadamente el derecho de todas las personas relocalizadas a acceder, en los nuevos inmuebles que habitaren, a los servicios públicos esenciales, la educación, salud y seguridad” (C.S. M. 1569, L. XL, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios – daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo”, sentencia del 19 de diciembre de 2012, considerando 6°, punto d).

En sus sentencias del año 2012 y 2016, la Corte Suprema dio cuenta del vencimiento de los plazos oportunamente comprometidos por las jurisdicciones responsables a raíz de las demoras ocurridas en la construcción de las viviendas a las que debería trasladarse la población, entre otros factores (op. cit. y Fallos: 339:1795, considerando 4°, punto d). Sobre esta base, en 2012 instó “al efectivo y completo cumplimiento del plan de erradicación y relocalización de aquellos que se encuentran ubicados sobre el denominado ‘camino de sirga’ aprobado por el juez de ejecución el 22 de febrero de 2011” (considerando 6°, punto d) y en 2016 ordenó a la ACUMAR a “acelerar el cumplimiento del Convenio Marco del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios celebrado el 23/09/2010 (2ª etapa)” así como a “intensificar su tarea respecto de este objetivo” (considerando 4°, punto d y punto resolutive 3).

Además, las decisiones de la Corte Suprema en materia de relocalización involuntaria hicieron hincapié en la debida participación de las personas afectadas. Así, en su decisión del 19 de diciembre de 2012, estableció que se debe garantizar su derecho “a participar en las decisiones que las autoridades encargadas adopten en el curso del proceso de reubicación” (considerando 6°,

Procuración General de la Nación

punto d). En la misma decisión, la Corte determinó “que en todos los casos deberá asegurarse la debida participación procesal de quienes invoquen conforme a derecho, la calidad de afectados así como el reconocimiento de las atribuciones constitucionales y legales del Ministerio Público Fiscal (Fallos: 315:2255), del Ministerio Público de la Defensa (conf. Causa V. 54. XLV ‘Villegas, Marcela Alejandra c/ Prefectura Naval Argentina’, del 13 de marzo de 2012) y del Defensor del Pueblo de la Nación, especialmente en lo atinente a la tutela de derechos de incidencia colectiva” (considerando 7°).

En segundo lugar, el PISA —plan gubernamental elaborado en 2006 y actualizado en 2009, 2010 y 2016 para dar respuesta a las distintas mandas judiciales— detalla que uno de los objetivos específicos consiste en ofrecer soluciones habitacionales definitivas en una nueva localización a las familias que viven en el camino de sirga o en zonas donde exista riesgo sanitario y ambiental debido al elevado grado de contaminación (PISA 2016, pág. 450). Entre los proyectos que identifica para alcanzar ese objetivo menciona “el diseño participativo de conjuntos habitacionales” (pág. 451). Asimismo, plantea la necesidad de “promover un modelo con perspectiva de derechos que garantice un abordaje integral atento a las singularidades de cada grupo poblacional afectado, de modo de lograr que cada relocalización contribuya a mejorar la calidad de vida de las familias involucradas” (pág. 454).

En tercer lugar, con el objetivo de atender a las obligaciones en materia de vivienda fijadas en las decisiones de la causa “Mendoza” y en el PISA, se celebraron convenios y acuerdos interjurisdiccionales. Así, a través del Convenio Marco 2010 y el Acuerdo General —que integra dicho convenio según su cláusula 3ª—, la ciudad asumió los siguientes compromisos: poner a disposición tierras fiscales, promover y financiar la expropiación y la adquisición por otros medios de las tierras necesarias para las relocalizaciones de familias por riesgo ambiental demostrado; licitar las obras cuando no sean realizadas por el mismo

Estado; realizar las certificaciones de avance de las obras; confeccionar el plano de obra municipal definitivo del conjunto habitacional y formalizar las adjudicaciones a través del Instituto de la Vivienda de la Ciudad; entre otros (cfr. Convenio Marco 2010, cláusula 3, punto *B* y Acuerdo General, punto *B*).

También, a través del Acuerdo General, se obligó a elaborar “los proyectos de las urbanizaciones y/o relocalizaciones propuestas para mejorar las condiciones de contención social de las familias” y a realizar “la planificación y desarrollo del equipamiento comunitario y las obras de infraestructura necesarias para procurar un hábitat que contemple el acceso al trabajo, educación, salud y recreación” (punto *B*).

Además, dicho acuerdo incluye como anexo XIII el proyecto específico para el Asentamiento Lamadrid, que consiste en la “[r]elocalización de 200 familias en predio a definir”. Este proyecto contiene distintas etapas, entre las que cabe resaltar la gestión de tierras —la cual incluye la identificación de parcelas, el estudio de títulos y su adquisición—; la realización de estudios de aptitud y factibilidad del predio; y la formulación del proyecto de urbanización en el predio adquirido. El acuerdo contiene otros anexos en los que constan proyectos de similares características respecto de las otras villas y asentamientos a urbanizar o relocalizar.

De hecho, la Ciudad de Buenos Aires ha ido cumpliendo con sus obligaciones en materia de vivienda en relación con otros asentamientos en situación de riesgo ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo a través de la relocalización en viviendas construidas y adjudicadas por el gobierno local e incluso dentro del mismo barrio y comuna. Así, se produjeron procesos de reubicación de habitantes del asentamiento Luján al Complejo de Lacarra y Avenida Fernández de la Cruz; de los asentamientos El Pueblito y Magaldi, al Barrio San Francisco; de la Villa 21-24, del asentamiento Magaldi y personas sueltas, al Complejo Urbano “Padre C. Mugica”; del asentamiento Magaldi, al

Procuración General de la Nación

Barrio “Los Piletones” y de la Villa 26, al Complejo Urbano “Luzuriaga” (cfr. presentación de la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ante la Corte Suprema en el caso “Mendoza” con ocasión de la audiencia llevada a cabo con fecha del 30 de noviembre de 2016 obrante a fs. 4426/4457/vta.).

A su vez, en atención a que el reclamo es efectuado por los pobladores del Barrio Lamadrid, quienes se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la ley local 2.240 y del Protocolo de Relocalización Involuntaria, entiendo que la respuesta judicial a su reclamo habitacional no puede prescindir de esas normas que atienden sus derechos en materia de vivienda adecuada. En efecto, las sentencias en el caso “Mendoza” y las normas específicas dictadas en su cumplimiento no pueden ser interpretadas de modo tal de poner a las personas cuyos derechos se procura tutelar en una situación de desventaja frente a otras, restringiéndoles derechos o beneficios que habrían obtenido sobre la base de otras leyes o disposiciones, en la medida en que su aplicación no resulte absolutamente incompatible con el cumplimiento de la sentencia de la Corte Suprema.

En este caso, las normas locales aludidas no solo no resultan incompatibles con la sentencia del 8 de julio de 2008, sino que se dirigen a garantizar uno de los objetivos centrales de la sentencia, a saber, la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca afectados por la contaminación (Fallos: 331:1622, considerando 17°).

En efecto, la ley 2.240, su anexo I y el programa diseñado para su ejecución (Programa de Recuperación Urbanística y Ambiental del barrio de La Boca) promueven la radicación en el barrio de La Boca de los pobladores que habitan en condiciones precarias en el polígono delimitado por las Avenidas Regimiento de Patricios, Martín García, Paseo Colón, Brasil y Pedro de Mendoza —donde se encuentra situado el asentamiento Lamadrid— a través de la intervención de inmuebles ociosos públicos o privados ubicados en el barrio, con el fin de evitar su traslado a zonas extrañas donde deberían recomenzar su vida y

rehacer sus lazos sociales y comunitarios.

En la misma línea, el Protocolo de Relocalización Involuntaria referido contempla como solución la entrega de viviendas construidas en terrenos aptos cercanos a los barrios de origen (págs. 11, 12, 15, 17 y 18).

A su vez, el citado protocolo establece normas claras y explícitas dirigidas a efectivizar la participación de las personas a ser relocalizadas en todo el proceso de reubicación, incluyendo la etapa de diseño de las soluciones habitacionales (punto 3.8, pág. 5). Prescribe que estos espacios deben incluir la divulgación de la información durante todo el proceso, la conformación de un cuerpo de representantes democráticamente elegido por los vecinos involucrados a fin de que la relocalización se consensúe con interlocutores claros y legítimos, y la conformación de una mesa de trabajo integrada por las diversas personas, grupos, comunidades e instituciones involucradas en el proceso de relocalización. Estas mesas de trabajo deberán tener una periodicidad regular y mantenerse en funcionamiento tanto en la etapa previa como después de la mudanza (punto 3.8, pág. 5).

Todas las normas citadas deben ser interpretadas a la luz del derecho a una vivienda digna (art. 14 *bis*, Constitución Nacional; art. 11, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; art. 27, Convención sobre los Derechos del Niño).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General N° 4, “El derecho a una vivienda adecuada,” refiere a ese derecho como “el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (punto 7). Además, ese comité señala que la garantía plena del derecho a una vivienda adecuada implica el goce efectivo de otros derechos como el de elegir residencia y de participar en la adopción de decisiones (punto 9). A su vez, el Relator Especial de Naciones Unidas subrayó que “El Estado debe prever la adopción de todas las medidas apropiadas, hasta el máximo de los recursos

Procuración General de la Nación

disponibles (...) para garantizar que se disponga o se ofrezca vivienda adecuada alternativa (...) situada lo más cerca posible del lugar inicial de residencia y la fuente de ingresos de las personas desalojadas" ("Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el desplazamiento generados por el Desarrollo", Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007, párr. 43).

Al mismo tiempo, esos instrumentos internacionales requieren la participación real y efectiva de las personas que serán reubicadas, incluyendo a niños y adolescentes, en las decisiones relativas a los procesos de relocalización involuntarios y exigen tomar debidamente en cuenta sus aportes y opiniones (además ver art. 12, Convención sobre los Derechos del Niño; en igual sentido, art. 24, ley 26.061).

En el marco normativo descripto, entiendo que la solución propiciada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, esto es, el otorgamiento de créditos como opción única y homogénea para todos los grupos familiares del asentamiento, no es suficiente para satisfacer el derecho a la vivienda adecuada. En efecto, esa opción desatiende el derecho de las personas que no cumplen con los requisitos de acceso al crédito, a la vez que las obligaría a relocalizarse lejos de su lugar de residencia habitual. Esa solución no configura un mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca Matanza Riachuelo en violación a lo dispuesto por la Corte Suprema en la causa "Mendoza". Además, implica un apartamiento de las obligaciones asumidas por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en las normas dictadas en su consecuencia, e incluso en las disposiciones locales dictadas a fin de atender la precaria situación habitacional del territorio donde se encuentra el asentamiento Lamadrid.

Por el contrario, a fin de atender adecuadamente al derecho a una vivienda adecuada y el derecho a ser oído, esa alternativa crediticia debe ser complementada, previa participación adecuada de las personas afectadas, con otras que contemplen la adjudicación definitiva de viviendas accesibles

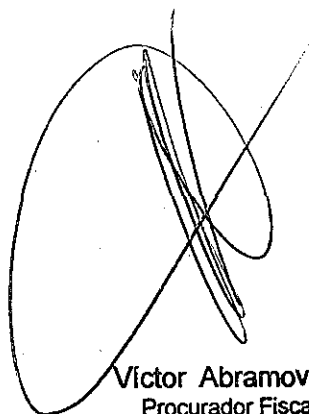
económicamente y ubicadas dentro del barrio de La Boca, donde aquellos tienen su centro de vida.

Una solución distinta implicaría otorgar un trato diferente a los pobladores del asentamiento Lamadrid respecto del resto de los habitantes de la cuenca en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a quienes se les ha brindado el acceso a viviendas asequibles y, en general, en lugares cercanos a su centro de vida.


-V-

Por todo lo expuesto, opino que corresponde hacer lugar al recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 3 de julio de 2017.



Víctor Abramovich
Procurador Fiscal



ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaría Administrativa
Procuración General de la Nación