

CAUSA Nº 17279 CCALP “ASESORIA DE INCAPACES Nº 1 - LA PLATA C/ FISCO DE LA PROVINCIA Y OTROS S/ AMPARO”

En la ciudad de La Plata, a los 13 días del mes de Septiembre del año dos mil dieciseis, reunida la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata, en Acuerdo Ordinario, para pronunciar sentencia en la causa “ASESORIA DE INCAPACES Nº 1 - LA PLATA C/ FISCO DE LA PROVINCIA Y OTROS S/ AMPARO”, en trámite ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo nº 1 del Departamento Judicial La Plata (expte. Nº -27264-), con arreglo al sorteo de ley, deberá observarse el siguiente orden de votación: Señores Jueces Dres. Gustavo Daniel Spacarotel, Gustavo Juan De Santis y Claudia Angélica Matilde Milanta.

El Tribunal resolvió plantear la siguiente

CUESTION

¿Es justa la sentencia apelada? En su caso, ¿qué pronunciamiento corresponde adoptar?

VOTACION

A la cuestión planteada, el Dr. Spacarotel dijo:

I. Por sentencia de fecha 28-04-16, el juez en lo Contencioso Administrativo Nº 1 de la Plata, resolvió:

a) Hacer lugar a la acción de amparo incoada por la Asesora de Incapaces Nº 1 del Departamento Judicial La Plata contra la Provincia de Buenos Aires, la Municipalidad de La Plata y la Municipalidad de Berisso.

b) Declarar el incumplimiento de las medidas cautelares ordenadas en autos, con excepción del caso de la Sra. Estela Beatriz Martín, cuyo tratamiento y decisión quedará supeditado a las resultas del incidente que promoviera.

c) Ordenar a las demandadas a que, de manera conjunta y coordinada, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, den cumplimiento a las siguientes acciones:

1) Formular e implementar un proyecto de relocalización destinado a las familias que habitan en la cuenca de los arroyos “Maldonado” y “Del Gato”, en las condiciones y plazos expresados en el considerando 8.1, cuyo objeto deberá cumplirse sobre la base de negociaciones mutuamente satisfactorias con los grupos afectados.

2) Acompañar, en el plazo de un mes desde el dictado de la sentencia, el protocolo de relocalización que el art. 29 del Decreto Nº 1062/13 –reglamentario de la Ley 14.449- le impone a la autoridad de aplicación de la misma.

3) Proveer, en un plazo no mayor a dos meses, un hospedaje adecuado a las necesidades de cada grupo familiar sujeto a reubicación, con su consentimiento, de modo transitorio y hasta tanto se encuentre finalizado el proceso de relocalización de los mismos.

4) Presentar en autos un programa de intervención, previo relevamiento, de las familias incluidas en el proceso de consolidación de los terrenos que habitan, en las condiciones y plazos

expresados en el considerando 8.1.

5) Ejecutar acciones de limpieza de los cauces de los arroyos “*Del Gato*” y “*Maldonado*” y sus inmediaciones, como recolección de residuos, desmalezamiento, desobstrucción de desagües, a fin de facilitar la fluidez del agua, y otras acciones sanitarias como fumigación y distribución de repelentes que prevengan el contagio de enfermedades, como así también la presentación del informe vinculado a tales acciones, en el plazo indicado en el considerando 8.2.

6) Realizar un relevamiento integral para la totalidad de las familias enumeradas en el considerando 5, que deberá contemplar los aspectos alimentario, de salud (incluyendo salud mental) y de asistencia social en general, para lo cual deberán conformar un equipo interdisciplinario acorde a dichas necesidades que contará -como mínimo- con un médico clínico, un psicólogo y un asistente social. El informe resultante deberá contener un programa de intervención en cada uno de los aspectos relevados, en la forma, condiciones y plazos establecidos en los considerandos 8.3 y 8.4.

d) Remitir copia de la presente a la Unidad Funcional de Instrucción en turno, para la investigación de la posible comisión de delitos de acción pública, como así también al Tribunal de Cuentas para que ejerza las atribuciones conferidas por al art. 159 de la Const. Prov. (fs. 1925/1970).

Como corolario, impuso las costas del proceso a las demandadas vencidas (fs. 1970).

II. Para así decidirlo sostuvo:

a) En cuanto a la delimitación de la contienda

La lectura integral de la demanda permitía identificar dos situaciones jurídicas bien diferenciadas: i) La promoción de una serie de pretensiones individuales encaminadas a satisfacer las necesidades más elementales de las familias que se identifican, y cuya homogeneidad está dada en razón de su extrema vulnerabilidad y de haber sido gravemente afectadas por la inundación ocurrida en las ciudades de La Plata, Berisso y Ensenada el día 2 de abril de 2013. Se peticiona así, la relocalización de las familias, con un proyecto de urbanización de tierras no inundables, con viviendas que posean acceso a servicios sanitarios y garanticen la escolaridad de los niños; y, ii) La interposición de una pretensión 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 sus inmediaciones (fs. 1929 vta.).

b) Legitimación activa y efectos de la sentencia

Manifiesta que para caracterizar a la nueva especie de derechos surgida de los artículos 41 y 42 de la Ley Suprema reformada en 1994, no debe acudirse a la perspectiva de la titularidad de los intereses sino a los efectos de las sentencias, toda vez que lo que hace singulares a estos

nuevos derechos es su protección judicial y ésta protección se les otorga, explícita e implícitamente, en el artículo 43 de la CN (fs. 1929 vta./1930).

Precisa que en autos se presenta el Ministerio Público por intermedio de la Asesora de Incapaces N° 1 de La Plata, reclamando la satisfacción de las necesidades más elementales y que hacen a la dignidad humana de una serie de niños, niñas, adolescentes y de personas con discapacidad, que habitan en las cuencas de los arroyos “*Del Gato*” y “*Maldonado*” y, que en razón de ello, han sido severamente damnificados por la inundación ocurrida en la región el día 2 de abril de 2013 (fs. 1930).

Expone que la materia en debate en el proceso determina el efecto generalizado del pronunciamiento perseguido, por la sencilla razón de que el agravio es generalizado (y por tanto no diferenciable), y que potencialmente incidirá sobre todas las personas que se encuentren en la misma categoría. De allí que entienda necesaria la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte (fs. 1930/1930 vta.).

Sostiene que la misma solución corresponde adoptar respecto de las pretensiones individuales, pues aun cuando podría considerarse que las familias pueden canalizar sus reclamos por separado, se presentaría una homogeneidad fáctica y normativa derivada del incumplimiento (por omisión) de un sinnúmero de obligaciones a cargo del Estado provincial y de las comunas involucradas, que han tenido consecuencias muy similares en los afectados, y que, por ende, también han de ser análogas las reparaciones que se habrán de ordenar en la presente. De este modo, sería un dispendio jurisdiccional obligar a cada afectado por esa irregularidad a iniciar un proceso individual, a la vez que evitaría la posibilidad de sentencias contradictorias (fs. 1930 vta.).

Luego de enfatizar el carácter principal o complementario de la representación legal de la Asesora de Incapaces, señala que la metodología de trabajo social empleada para la individualización de los afectados en el marco de esta causa se ha centrado en toda la familia, en tanto unidad destinataria de las políticas públicas y las acciones que se hayan de implementar a su respecto y no en los integrantes individualmente considerados, criterio que estima acertado para lograr la protección integral de los derechos en juego (fs. 1930 vta./1930).

c) Justificación de la vía

Alega que frente a las objeciones de procedencia del amparo formuladas por las demandadas, resulta irrazonable imponer a los actores que acudan a los carriles procesales ordinarios (fs. 1931 vta.).

De ese modo, en cuanto a que el Poder Judicial dispone de otros medios para canalizar las pretensiones planteadas, refiere que constituye un argumento sólo aparente, dirigido a prolongar indefinidamente el problema y desinteresándose de sus consecuencias, máxime cuando

la cuestión a decidir afecta derechos de tutela preferente, por estar implicados sectores especialmente vulnerables de la población que requieren de la implementación urgente de medidas de acción afirmativa (fs. 1932).

Precisa que cuando los niños y las personas con discapacidad encuentran vulnerados sus derechos, las acciones tendientes a restablecer su ejercicio impone a las autoridades estatales en general, y a los magistrados muy en particular, la adopción de medidas específicas con el propósito de que gocen efectivamente de dichos derechos y garantías, por lo que cualquier cortapisa ritualista a la admisibilidad de la acción resultaría inadmisibile, máxime teniendo en cuenta las dificultades –cuando no impedimentos lisos y llanos- de acceder a la justicia que experimentan tanto las personas con discapacidad como los menores de 18 años de sectores sociales desaventajados (fs. 1933).

En ese sentido, concluye que el amparo constituye una herramienta idónea que permite canalizar las pretensiones de alcance individual y colectivo en los supuestos vinculados a la afectación de derechos fundamentales, de conformidad con lo normado por el artículo 4 de la Ley N° 13928 (fs. 1933 vta.).

d) Derechos involucrados en la contienda

Arguye que los derechos que dan sustento a la pretensión se hallan especialmente reconocidos en diversas prescripciones constitucionales e instrumentos internacionales, precisando algunos de ellos y las mandas constitucionales-convencionales que los receptan. Entre otros, el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, para sí y su familia, la salud y el bienestar, alimentación adecuada, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios sociales necesarios; a crecer en familia; asistencia y cuidados especiales en tanto tutela preferente de los niños, niñas y personas con discapacidad; los derechos del niño a la vida, al desarrollo, educación y formación profesional (fs. 1933 vta./1935).

No obstante ello, precisa que se encuentran en juego una serie de derechos que en el marco de ésta contienda confluyen y encuentran una adecuada respuesta en el derecho a una vivienda adecuada que no solamente hace referencia al derecho de toda persona de disponer de cuatro paredes y un techo donde encontrar refugio, sino que también implica acceder a un hogar y a una comunidad seguras en las que vivir en paz, con dignidad y salud física y mental. Añade que es éste un ejemplo paradigmático de la interdependencia entre los diferentes derechos humanos, en tanto la vivienda aparece como escenario de la vida cotidiana, como medio de interacción. En ella se produce gran parte de la socialización, de la configuración de los roles sociales y de los valores culturales. Es también una unidad económica, un espacio de ocio, o también de producción puesto que puede ser utilizada como lugar de trabajo. Garantizar este derecho, por

tanto, deviene esencial para proteger el derecho a la familia, a la no injerencia en la vida privada, a la seguridad personal, a la salud y, en definitiva, para asegurar el derecho a una vida digna (fs. 1935).

Expresa que si bien el derecho a una vivienda se aplica a todos, su acceso debe estar principalmente enfocado a grupos en situación de desventaja (fs. 1936).

Con base en esos argumentos y en función de los elementos de convicción recabados en el trámite de la causa, sostiene que las condiciones de habitabilidad de las familias y, en términos generales, la problemática del hábitat en la región, ha adquirido una relevancia principal a los efectos de resolver la contienda, que amerita por ello un tratamiento particular (fs. 1936 vta.).

e) Las medidas cautelares adoptadas y sus consecuencias

Recuerda que se hizo lugar a la medida cautelar peticionada ordenando a las demandadas a que: i) lleven a cabo acciones destinadas a cubrir las necesidades colectivas más urgentes y básicas de los niños y las personas con discapacidad -así como de cada grupo familiar- que habitan en los barrios relevados, principalmente las relacionadas con la atención sanitaria integral (fs. 1936 vta./1937); y, ii) respecto de los casos particulares individualizados en la ampliación de la demanda, se otorgue una vivienda de carácter transitorio que cuente con las condiciones sanitarias y de habitabilidad suficientes y el equipamiento adecuado a las particularidades de cada caso, hasta tanto se elucide el futuro de la localización definitiva de las familias; y el acompañamiento y asistencia social, sanitaria y de salud que requieren los niños afectados, según las particularidades de cada caso, llevando a cabo todas las acciones necesarias destinadas a cubrir sus necesidades más elementales (fs. 1937).

Dicha medida fue confirmada por este Tribunal de Alzada (fs. 1937).

Precisa que de los informes acompañados se desprende que: i) respecto de la cuestión habitacional, la Provincia -por intermedio del IVBA-, ofreció dos alternativas a las familias que pudo relevar: consolidar en el terreno que habitaban mediante el aporte de materiales para la construcción, o bien relocalizar al grupo familiar a alguna de las urbanizaciones sociales que el Instituto se encontraba llevando a cabo en ese momento, ya sea la ubicada en el barrio “*El Mercadito*” o la denominada “*La Emilia*”, localizada en la localidad de Melchor Romero (fs. 1938); y, ii) en relación a la cuestión alimentaria, se emprendieron una serie de acciones paliativas destinadas a cubrir contingencias extremas (fs. 1938).

Señala que no obstante tales acciones, la parte actora ha denunciado el incumplimiento del mandato cautelar tanto en el marco del proceso principal como por vía incidental, identificando las necesidades insatisfechas de cada una de las familias. En función de ello, analiza la situación en que se encontraban las familias al momento de inicio de la demanda y luego de adoptar las

medidas cautelares pertinentes, evaluando las mismas (fs. 1938 vta./1939).

De allí concluye que:

1) Familia Merlo-Villalba

Del relevamiento de familias llevado a cabo por el Instituto de la Vivienda el día 8-IX-2015 surge que la familia Merlo-Villalba ha utilizado correctamente los materiales que fueron entregados por el IVBA, mudándose a la nueva construcción que consta de tres dormitorios y un baño, al cual le falta realizar la instalación pertinente. No cuenta con inodoros ni cañerías, no posee instalación de luz y los cables se encuentran colgando en forma precaria. La construcción se encuentra paralizada por falta de mano de obra, dado que el Sr. Villalba no se encuentra en condiciones de continuarla por razones de salud (fs. 1939).

2) Familia Bustamante-Zegarra

La actora denuncia que no obra en autos ninguna intervención por parte de las autoridades respecto de ésta familia, informándose desde el IVBA que el grupo resolvió su problemática en forma particular, alquilando un monoambiente (fs. 1939 vta.).

3) Familia Cañete-Nuñez

Del informe efectuado por la Lic. Villalba el día 14-VIII-2015, surge que esta familia se mudó al Barrio "El Carmen" de Berisso (calles 129 y 90), puesto que "*siempre iba gente que les decía que se tenían que ir de allí*". En el terreno donde se encuentran actualmente levantaron una casilla precaria de madera, continuando en situación de vulnerabilidad (fs. 1939 vta./1940).

4) Familia Lencina

Requiriendo solución habitacional, asistencia para gestión de documentación y prestaciones sociales, así como asistencia para garantizar el acceso a la educación de los niños, a este grupo familiar no le fue ofrecida una solución habitacional de consolidación en el terreno que habitan, por tratarse de una parcela de propiedad de un tercero. La familia Lencina, según informaron los vecinos, se mudó a mediados de 2014, con la ayuda del Municipio quien les cedió un terreno y una vivienda prefabricada. La vivienda que ocupaban en calidad de inquilinos fue demolida (fs. 1940 vta./1941).

5) Familia Belazque-Arce

Si bien se ofreció al grupo ser reubicado a la localidad de Melchor Romero o al FONPLATA, rechazaron el ofrecimiento en función de su lejanía con el circuito del cartoneo, por lo que su aceptación quedaría supeditada a una oferta laboral o a la posibilidad de ver garantizado su medio de vida. Al día 14-VIII-2015, el grupo familiar continúa sin lograr iniciar los trámites por discapacidad de sus hijos, particularmente necesarios para garantizar el transporte de Alejandro a la escuela especial a la que asiste. Sus ingresos continúan proviniendo de la recolección de

elementos de descarte (cartoneo), una tarjeta alimentaria y una AUH. La casilla que habita se encuentra en mal estado en tanto las maderas de la misma se han podrido por las constantes lluvias. Explica que en el terreno donde se ubica la casilla hay grandes montículos de tierra extraídos del arroyo -por las obras de ensanche del mismo- impidiendo la cría de animales (gallinas, chachos, patos) con los que se alimentaba la familia o vendían para sobrevivir (fs. 1941).

6) Familia Barrios-Ayala

Habitan una casilla precaria de madera y chapa, revestida con frazadas para evitar el ingreso del viento y agua. La vivienda, situada en un asentamiento irregular, no posee cocina ni baño, debiendo utilizar el de una vecina. Duermen todos en un mismo ambiente. Se halla ubicada en un lote bajo que se inunda habitualmente, alcanzando 1,60 mts. el día de la inundación. Uno de sus hijos de 3 años padece parálisis cerebral, movilidad reducida, apenas habla y no controla esfínteres, requiriendo cuidados permanentes. Concorre a la Institución “April”, y recibe atención de salud en el Hospital “Sbarra” de La Plata. No cuentan con pensiones ni subsidios por parte del Estado. Se denunció la necesidad de tramitar la documentación del grupo familiar. La familia requiere relocalización (fs. 1941 vta.).

7) Familia Mareco

Del informe del 14-VIII-2015 surge que la familia fue reubicada en casillas pre-moldeadas en las calles 116 entre 515 y 516 (numerales 17 y 22), encontrando allí dificultades para enviar a la niña Milagros a la escuela, dada la negativa del transporte a conducir hasta su domicilio por el mal estado de las calles. Milagros padece microcefalía, bronquiolitis y broncoespasmos. La familia solventa sus gastos con la pensión por discapacidad de su hija, con las AUH de sus otros hijos y la tarjeta alimentaria. El grupo familiar requiere urgente solución habitacional y abordaje de salud (fs. 1941 vta./1942).

8) Familia O’Keffe

El Instituto de la Vivienda manifiesta que se encuentran en una vivienda en buenas condiciones de habitabilidad que fuera construida con la mano de obra aportada por una Cooperativa de la Municipalidad de La Plata y con materiales otorgados por el IVBA. No obstante, según informe de la Dirección de Asistencia Social del Ministerio de Desarrollo Social del día 9-10-15, el módulo de mampostería que habita no cuenta con instalación de agua y la instalación eléctrica es muy precaria, situación que se observa a simple vista de las fotografías acompañadas por el IVBA. A su vez, padecen hacinamiento pues siete personas habitan una pequeña habitación, por lo que necesitan ayuda para mejorar las instalaciones de la vivienda y construir al menos una habitación más (fs. 1942 vta.).

9) Familia Martín

Efectuado el relevamiento en su vivienda, el IVBA se comprometió a aportar los materiales necesarios para la reparación del techo, más la mano de obra. Una vez cumplimentado ello, la Sra. Martín promovió el incidente por incumplimiento del acuerdo en virtud de los resultados de la reparación, que según adujo, resultan insuficientes, en tanto el agua sigue filtrando hacia la vivienda los días de lluvia. En la audiencia del día 25-XI-2015, las partes solicitaron la presencia de un perito para verificar el estado de habitabilidad de la vivienda, trámite que está en vías de cumplimiento. En virtud de lo expuesto, precisa que la situación de la Sra. Martín deberá continuar en el incidente mencionado, quedando su tratamiento y decisión supeditada a los resultados de las medidas de prueba allí ordenadas (fs. 1943).

10) Familia Acuña-Peralta

En la inundación el ingreso de las aguas deterioró la casa, perdiendo todas sus pertenencias. Viven sobre un piso de tierra. Sus ingresos provienen de dos AUH y de las changas y el cartoneo que ejerce el adulto varón del grupo familiar, aunque los recursos resultan claramente insuficientes. Se evidenció la necesidad de una solución habitacional urgente. El IVBA informa que a la familia le fueron provistos materiales para la construcción, los cuales en un primer momento fueron utilizados incorrectamente, toda vez que los tirantes de madera que se le habían entregado para el techo, fueron usados para la construcción de una habitación. Sin embargo, con los consejos del arquitecto del Instituto actuante han logrado adosar un módulo seco a la nueva habitación, mejorando las condiciones de habitabilidad de la vivienda (fs. 1943).

11) Familia Arce-Pallotta

Habitan una vivienda de chapa, con un ambiente que funciona como cocina y habitación y otro que no cuenta con el techo en condiciones, pues se encuentra a punto de desmoronarse. La necesidad de vivienda y mobiliario, surge a partir de las pérdidas sufridas por la inundación. Requiere abordaje desde el aspecto habitacional y desde el socio-sanitario a fin de contener la situación de los niños, y en especial de un niño de 15 años con discapacidad mental y auditiva (fs. 1943 vta.).

12) Familia Barzábal-Castillo

El Instituto de la Vivienda informa que la familia Barzábal logró solucionar su problema habitacional, ocupando actualmente una vivienda que reúne muy buenas condiciones de habitabilidad. Lograron superar la superficie del módulo entregado por el IVBA, con recursos obtenidos por su cuenta. Al respecto, la Dirección de Asistencia Social coincide con el Instituto en cuanto a que el problema habitacional de esta familia se encuentra solucionado, con el aporte adicional de materiales por parte del Ministerio de Desarrollo de la Nación. La parte actora concluyó que si bien la cuestión habitacional fue resuelta por la familia a través de distintos

recursos como provisión de materiales, ayuda de familiares y préstamos que le permitieron construir una vivienda en adecuadas condiciones de habitabilidad, aun quedarían pendientes de resolución las cuestiones medio ambientales planteadas (fs. 1944).

13) Familia Dupay

Habitan una vivienda de mampostería que se vio deteriorada el día de la inundación. La familia requiere de materiales para poder revocar la vivienda, encontrándose económicamente organizada a partir de un Kiosco que funciona en la misma vivienda, más el aporte de una AUH. Los niños del grupo familiar sufren de problemas bronquiales, siendo atendidos en el Hospital "Sbarra" de La Plata (fs. 1944).

14) Familia Franca-Sabbag

La familia compró un módulo de madera en cuotas de \$ 500, sin poder instalarlo dado que no constaba con todos los materiales necesarios. Percibe una AUH. Los mismos refirieron no haber recibido ayuda del Municipio. El IVBA informa que luego de provistos los materiales, el grupo familiar habita una vivienda refaccionada, contando con un baño con instalación completa y, que al haber utilizado los materiales correctamente, han mejorado su situación habitacional, dejando atrás la precaria vivienda que ocupaban junto a los padres de la Sra. Franca (fs. 1944 vta.).

15) Familia Luna

Se requiere relocalización, intervención del Servicio Zonal para que articule con servicios sanitarios, educativos y de salud mental de los niños del grupo familiar y acompañamiento para tramitar DNI y AUH. Del relevamiento obrante a fs. 1408/09 se desprende que las carencias informadas continúan al día 24-II-2014, sin contar aún con la documentación del grupo familiar. En cuanto a la propuesta de relocalización formulada por le IVBA, la familia se manifiesta negativamente ante la lejanía del lugar y la inexistencia de un plazo concreto para su realización. Del reconocimiento judicial efectuado el día 6-VIII-2014 surge que la Sra. Luna se mudó con su nueva pareja a una vivienda cercana y que la casilla en la que habitaba con su grupo familiar fue incendiada por gente del barrio. Se indicó a la Dirección de Niñez de la Municipalidad la necesidad de ubicar a los niños del grupo familiar, en virtud de las condiciones de extrema vulnerabilidad en que se encuentran (fs. 1944 vta./1945).

16) Familia Olmos

Las viviendas cuentan con piso de tierra y escombros. Abunda la humedad en todos los ambientes reducidos. Los terrenos contiguos presentan aguas estancadas. En el aspecto social, se desprende que en total viven 23 niños. Los adultos responsables son 6 mujeres solas, desocupadas, que perciben -por todo ingreso- la AUH. El terreno no les pertenece, y son víctimas

de robos y hechos de violencia constante por parte de un grupo de jóvenes violentos que controlan el barrio “*El Mercadito*”. Se requiere urgente relocalización y solución habitacional definitiva, que tenga en cuenta especialmente la cantidad de niños que conforman el grupo familiar. Sin embargo, previo a ello ordena la urgente ubicación del mismo, dado que del relevamiento del IVBA de agosto del 2013 surge que el terreno donde habitaba el grupo familiar se encontraba vacío, sin datos que permitan ubicarlo, situación que perdura en el informe del día 30-IX-2015. En cuanto a esta familia, la Lic. Villalba informa que el grupo familiar se encuentra disperso, y que su situación no ha sido atendida a lo largo de estos años. La señora Olmos con sus cinco hijos vive en Ringuelet, en un terreno sobre el cual hay dos casillas precarias de madera y chapa (fs. 1945).

17) Familia Quiñones

Habita una casa industrializada que se encuentra ubicada en un predio propiedad de su familia, en buen estado de conservación, que fuera provista luego de la inundación (presumiblemente) por el Municipio, motivo por el considera que el déficit habitacional ya se encuentra debidamente atendido por el Estado. Sus ingresos provienen de una AUH, más la ayuda de la familia materna (fs. 1945 vta./1946).

18) Familia Ramsing-Facciuto

La casa que habitan es alquilada, tratándose de una vivienda prefabricada de reducidas dimensiones y en pésimo estado de conservación. Todos los miembros de la familia duermen en una misma habitación. No cuenta con calefacción, la instalación de luz es precaria y, a raíz de un cortocircuito, la vivienda sufrió un incendio parcial, quedando en pésimas condiciones de habitabilidad. El IVBA le ha asignado una parcela en el Barrio “*La Emilia*” y todos los materiales para la construcción de un módulo habitacional, pero aún no han realizado la edificación de la misma, siendo que se habían comprometido a aportar ellos la mano de obra. Al respecto, la familia refirió que no han logrado solucionar esta cuestión a pesar de los esfuerzos para reunir el dinero necesario para pagarle a un albañil. Manifiestan que no han logrado inserción estable en el mercado de trabajo, que sobreviven con la pensión de su hijo Mateo y que al no poder cubrir el alquiler de la vivienda que habitan, su propietario les ha requerido en varias oportunidad el desalojo de la misma (fs. 1946).

19) Familia Rivero

La casa es propiedad del padre de Cintia. De madera, chapa y una parte de material, añosa y sin mantenimiento. Consta de dos habitaciones, cocina, comedor y baño externo. Toda la casa se encuentra en pésimas condiciones de habitabilidad. Uno de los ambientes directamente no es habitado por la familia debido a la humedad y las condiciones en que quedó luego de la

inundación, ingresando en tal oportunidad 1 metro de agua. Ello implicó la pérdida del mobiliario, el cual no han logrado reponer. Recibe una pensión por su hija Sofía y la AUH por sus otros dos hijos. Requiere solución habitacional, siendo posible la construcción en terreno de su actual suegra. Según se desprende del informe del IVBA de septiembre de 2015, el terreno donde se descargaron los materiales aportados por el Instituto para la construcción de un módulo fue vendido por el propietario, el suegro de la Sra. Rivero. La familia pudo recuperar la mayor parte de los materiales, hallándose depositados en casas de amigos. El lote que ocupan es de propiedad del padre de la Sra. Rivero, que está en venta, pues aquel se mudó a la Provincia de Chaco, de dónde el grupo familiar es oriundo. La Sra. Rivero tiene asimismo la intención de irse a vivir a Chaco, pero lo hará una vez que se venda la propiedad (fs.1946 vta./1947).

20) Familia Cecotti-Reyes

Habitan una precaria construcción de madera, chapa y elementos de descarte. La casilla posee tres ambientes, con piso de tierra, sin baño y comparten un pozo común con los vecinos del resto del asentamiento. El menor de los hijos de tres años, presenta bajo peso. Ambos adultos se encuentran desocupados, por lo que sus ingresos están compuestos por 5 AUH, aunque los recursos económicos resultan insuficientes. Requieren de relocalización, por hallarse a la vera del cauce del Arroyo Maldonado. El IVBA informa que la señora Ceccoti ya no convive con el Sr. Reyes, este tiene una nueva pareja y se encuentra privado de la libertad por la comisión del delito de resistencia a la autoridad. No han avanzado mucho con la construcción de la obra, puesto que la familia no cuenta con la mano de obra para dicha tarea. En virtud de ello, el IVBA concluyó que la familia Ceccoti necesita la asistencia del Municipio para la construcción del módulo en cuestión (fs.1947).

21) Familia Velázquez-Zapata

Habitan una vivienda precaria que se ubica en la traza de la Av. 1 y se extiende hasta el cauce del Arroyo Maldonado. La vivienda actúa como "dique" para el escurrimiento de las aguas superficiales que se producen por las lluvias. Luego de la inundación recibieron una vivienda prefabricada del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que se encuentra plantado en el predio, apoyada en la tierra, sin pisos ni contrapisos. Los ingresos del grupo familiar provienen de 2 AUH, de las changas que realiza el Sr. Zapata como cartonero y del trabajo de la Sra. Velázquez en la Cooperativa Municipal de Mujeres. Los niños del grupo padecen problemas bronquiales por lo que, no obstante, la casilla provista requiere de relocalización atento a la zona de su emplazamiento (fs.1947 vta.).

22) Familia Villán-Tejeda

El IVBA informa que han avanzado en la construcción de su vivienda, con los materiales

aportados por el Instituto, aunque no la han concluido aún. Han utilizado correctamente los materiales entregados por el IVBA pero continúan habitando la vivienda en la que fueron censados en el año 2013 porque desean terminar una construcción más ambiciosa, contando con materiales y mano de obra gestionada por ellos mismos, lo que les permitirá ampliar la superficie del módulo sugerido. Por su parte, del informe socio-ambiental llevado a cabo por la Dirección de Asistencia Social Directa, surge que la Sra. Villán junto a su familia viven en una casilla de madera con techo de chapa y piso de cemento alisado que sufrió un gran deterioro como consecuencia de la inundación del 2013. El Instituto de la Vivienda los asistió con cuatro pallets de ladrillos, arena y piedras con lo que empezaron a construirse una vivienda de material; no obstante lo cual, el material otorgado no es suficiente por lo que la nueva vivienda se encuentra a medio terminar. Perciben ingresos muy bajos que no les permite terminar dicha vivienda y dejar de habitar la casilla (fs.1947 vta./1948).

23) Familia Ruiz Díaz-Correa

Habitan una casilla precaria ubicada en un asentamiento irregular. Cuentan con dos dormitorios, una cocina instalada, un baño sin apostar y un ambiente complementario donde funciona un kiosco. A la menor de las hijas (de 4 años), le faltan los miembros superiores (ambos brazos) y es celíaca. Asiste a la Escuela N°527, con acompañante terapéutico. Sus ingresos están compuestos por una pensión por discapacidad, dos AUH y los aportes que el marido obtiene del kiosco. El IVBA informa que la familia utilizó los materiales que se les entregó para la construcción de un comercio (“pollajería”) en la parte de adelante de su terreno, de manera de evitar el pago de alquiler de un local. Ellos continúan ocupando la vivienda que se encuentra en la parte de atrás del terreno, de la cual han recuperado espacio al dejar de funcionar allí el mentado comercio. La familia ha solicitado un préstamo en el Banco Ciudad para las terminaciones de la obra y la adquisición del mobiliario del citado comercio (fs. 1948).

24) Familia Arce-García

Habita una casilla muy precaria con pisos de tierra, instalaciones deficientes y pésimo estado de conservación. El predio presenta las características propias de un basural, con animales sueltos que conviven allí. Sus ingresos están compuestos por dos AUH y las changas que, como cartonero, efectúa el adulto varón del grupo familiar. No obstante, sus ingresos resultan insuficientes para abastecer sus necesidades básicas. La familia requiere de relocalización dada la proximidad de su vivienda al cauce del arroyo “Del Gato” (fs. 1948 vta.).

25) Familia Kosteki

El grupo vive en una zona cercana al brazo del arroyo. Su casa es de mampostería, ubicada sobre un terreno de 10x30 mts., la cual consta de tres habitaciones, cocina, comedor y

baño. Tiene servicios de agua corriente, luz eléctrica y gas envasado. Es propietaria del terreno que habita. El día de la inundación ingresó gran cantidad de agua a su vivienda, perdiendo todas sus pertenencias y tornándola inhabitable. Sus ingresos provienen del sueldo que cobra como agente –de planta permanente- del Ministerio de Desarrollo Social y de los aportes que realiza su pareja, quien es orfebre desde hace 12 años aproximadamente. Su hijo Camilo sufre de problemas respiratorios. Su nieta Federica nació con un grave problema renal y se enferma constantemente por la humedad y los hongos que hay en la casa. El grupo cuenta con obra social, concurriendo sus hijos a la clínica Ipena (fs.1948 vta./1949).

26) Familia Romero-Zacarías

Viven en una zona cercana a un brazo del Arroyo “Maldonado”, en una construcción precaria de chapa y madera. El piso es de escombros sin alisar, filtrándose el viento y la lluvia por las hendijas de la casilla. El baño se encuentra fuera de la casilla. Sus ingresos provienen de dos AUH y de los aportes que -como jardinero y/o construcción- realiza el adulto varón. El IVBA informa que la familia Romero utilizó correctamente los materiales que le fueron aportados, encontrándose la obra del módulo en ejecución. Del mismo modo, la Dirección de Asistencia Social del Ministerio de Desarrollo Social manifiesta que esta familia sufrió el deterioro de la casilla que habitaban a raíz de la inundación, pudiendo posteriormente reacondicionarla al tiempo que el IVBA los asistió con materiales para edificar la casa que actualmente se encuentra en proceso de terminación. Por su parte, el Ministerio de Desarrollo de la Nación les otorgó mobiliario (fs. 1949).

27) Familia Gómez-Nuñez

El grupo requiere de urgente solución habitacional. El IVBA ofreció los materiales necesarios para el acondicionamiento de la vivienda, comprometiendo el grupo familiar la mano de obra. El IVBA informa que esta familia ha avanzado mucho en la construcción del módulo, no obstante lo cual continúan viviendo en el mismo lugar en que fueron censados en el año 2013 en razón de su decisión de construir una vivienda más grande, aportando materiales gestionados por su cuenta y mano de obra propia. Por su parte, la Dirección de Asistencia Social informó que la situación de la señora Gómez y sus hijos contiene múltiples variables a tener en cuenta, entre ellos: habitacional, económica, salud mental y salud física. Explica que el Instituto de la Vivienda le otorgó materiales para realizar una construcción de 3 x 10, pero no le otorgaron los materiales necesarios para realizar el techo, ni aberturas y demás elementos necesarios para poder vivir. Por ello la Sra. Gómez solicitó préstamos a entes particulares y a familiares, los cuales hoy se encuentra pagando; en virtud de ello, el dinero que le queda no le alcanza para cubrir sus necesidades básicas (fs.1949 vta./1950).

28) Familia Solís

Del informe del día 25-VIII-2014 surge que el Sr. Gustavo Ariel Gauna ha vuelto a convivir con el grupo familiar y que ha nacido una nueva niña, Jocelyn, de 3 meses de edad, sin DNI y en las mismas condiciones de precariedad en que encontraban luego de la inundación. La familia no percibe ninguna AUH ni es beneficiaria de ninguna tarjeta alimentaria y sobrevive a partir de los ingresos esporádicos que aporta el Sr. Gauna. La Dirección de Asistencia Social del Ministerio de Desarrollo Social informa que se trata de una familia numerosa con cinco hijos menores de edad, que habitan en una vivienda muy precaria, donde existe hacinamiento y condiciones habitacionales de extrema labilidad. Explica que los medios económicos que tienen son escasos y que no recibieron ningún tipo de ayuda por parte del Estado, salvo un subsidio municipal en el momento del siniestro por el monto de dos mil quinientos pesos. Respecto de esta familia, el Instituto explica que no han comenzado con la construcción del módulo en tanto el marido de la Sra. Solís no tiene tiempo para ocuparse de la misma por razones de trabajo. Los materiales que fueron aportados por el IVBA se encuentran en la casa de la madre de Verónica. No obstante ello, del informe de la Lic. Villalba surge que la construcción no se inició en virtud de no haber recibido el hierro oportunamente, del endurecimiento del cemento a consecuencia de la demora y de la imposibilidad del grupo familiar a afrontar los costos de la compra de los materiales faltantes (fs. 1950).

29) Familia Patri

Habitan una casilla construida de madera y chapa que se filtra cada vez que llueve. No poseen baño, sólo hay una letrina y tampoco cuentan con heladera, puesto que la perdieron en la inundación. Los niños padecen problemas respiratorios. Requieren solución habitacional urgente (fs. 1950 vta./1951).

30) Familia Cuenca-Ríos

Se encuentran en idénticas condiciones habitacionales que la familia Patri. La niña menor nació prematura, tiene problemas respiratorios y necesita alimentación especial, que por su costo, no pueden obtener por sus propios medios (fs. 1951).

31) Familia Cuéllar-Arias

Habitan en una casilla precaria de chapa y madera en un terreno que, según refieren, estarían pagando en cuotas. La familia solicitó materiales de construcción para consolidar en el terreno. Requieren solución habitacional, abordaje de salud, acompañamiento e instrucción para poder gestionar un DNI y una AUH (fs. 1951).

32) Familia Gómez

Habitan una casilla de chapa y madera, sin baño. No cuentan con ingresos para afrontar los gastos de su familia, solicitando ayuda para la compra de materiales. La Dirección de Niñez ha

gestionado materiales para el mejoramiento de la vivienda: chapas, clavos, maderas, como así también materiales para poder construir el baño. Se tramitó tarjeta alimentaria para el grupo familiar (fs. 1951 vta.).

33) Familia Brassini-Pinarelo

Según relevamiento del día 30-IV-2014, el IVBA informó que la Sra. Pinarelo reparó los daños producidos por la inundación en su vivienda, con fondos obtenidos de un crédito otorgado por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, más los subsidios otorgados por otros organismos. El citado Instituto verificó el estado de la vivienda y concluyó que la situación no amerita la intervención del organismo, dado que los deterioros fueron subsanados correctamente por su propietaria. En atención a lo expuesto, no habiendo otros elementos de convicción que pudieren desvirtuar el informe del IVBA, no corresponde emitir pronunciamiento alguno con respecto a este grupo familiar, en función de que el grupo familiar posee una vivienda digna de su propiedad, se encuentra asistido social y sanitariamente por el Estado y cuenta con recursos económicos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas (fs. 1951 vta./1952).

34) Familia Rodríguez

Habitaban una precaria casilla de madera y chapa, en pésimas condiciones de habitabilidad, dado el estado en que quedara luego de que ingresara 1 m de agua el día de la inundación. Han perdido todo su mobiliario, sin posibilidad de reponerlo. A diferencia de sus vecinos, no fueron beneficiados por la entrega de materiales para la construcción, ni ninguna otra ayuda del Estado. El único ingreso que tiene, cuando no se encuentra en pareja, es la Asignación Universal por Hijo. Se evidenció una situación de grave vulnerabilidad (fs. 1952).

35) Familia Molina

Habitaban una casilla de madera que ha cumplido su vida útil, estructuralmente insegura y con instalaciones precarias que las someten a un riesgo cierto de accidentes domésticos. El día de la inundación fueron evacuadas de su hogar. La Sra. Molina padece de asma y diabetes, debiendo consumir medicación diariamente, y si bien le recetaron dos dosis diarias, sólo consume una para evitar mayores costos. En el terreno se encuentran implantados los cimientos que serían las bases de una vivienda de mampostería, proyecto abandonado con la inundación y sus consecuencias. Se requirió la provisión de materiales, aduciendo la posibilidad de obtener ayuda de su entorno para la mano de obra. No obstante, si bien la Sra. Molina refirió ser propietaria del terreno, el Ministerio de Desarrollo Social adujo la imposibilidad de acreditar tal extremo, requisito esencial a efectos de poder entregarle materiales para que edifique sobre el inmueble que habita (fs.1952).

36) Familia Miño

Habitaban una casilla de madera –ubicada en tierra fiscal- que ha quedado afectada en su estructura, hallándose a simple vista inclinada hacia un lateral. Las instalaciones son precarias y se higienizan calentando agua en la cocina. Los techos adolecen de filtraciones y al frente del terreno hay una zanja con aguas servidas estancadas. El día de la inundación el agua alcanzó 1,5 m de altura y perdieron casi todas sus pertenencias. Carecen de ingresos estables, por lo que sus recursos alcanzan apenas para sobrevivir. Requieren de solución habitacional urgente (fs.1952 vta./1953).

f) Eficacia de las medidas adoptadas por las demandadas

Señala que con posterioridad a los relevamientos originarios, la Lic. Aldana Villalba se presentó ante las familias a las cuales se debió proveer de materiales para la construcción, verificando –mayoritariamente- que las mismas presentaron quejas respecto a la organización en la entrega de materiales (fs. 1953).

Entre otras, se precisó que:

1) Se entregaron los materiales correspondientes al techo, luego las bolsas de cemento y cal y, por último, la piedra y la arena. Nunca llegó el hierro necesario para comenzar las bases de la obra y así ponerla en marcha. Por tal motivo y ante la inexistencia de recursos económicos propios, se han visto impedidos de comenzar las respectivas construcciones, agravado por el hecho de que, a la espera del hierro, las bolsas de cemento se han endurecido. Señala que sólo las familias Barzábal, Gómez, Cecotti y Romero han podido comprar el hierro, dando inicio a la construcción, sea pidiendo préstamos a familiares cercanos o canjeando los materiales que efectivamente fueran entregados (fs. 1953).

2) En otros supuestos, la Municipalidad de La Plata incumplió el compromiso de aportar la mano de obra mediante la acción cooperativa, situación que se agrava en aquellas familias que –como O’keffe y Rivero- poseen una conformación monoparental materna, con niños a cargo, ocasionando la pérdida total de los materiales provistos por el IVBA ante la inacción municipal (fs. 1953).

3) En el caso de la familia Gómez se constató que distintos organismos estatales suministraron materiales en gran cantidad, sin que el grupo familiar pueda identificar con certeza desde cuál de ellos provino la ayuda. No obstante, el abandono del hogar por parte del adulto varón, dejó a la familia sin la mano de obra necesaria, pese a haberse comprometido a aportarla en el acuerdo con el IVBA (fs. 1953).

Manifiesta que en función de ello, la accionante denunció el incumplimiento de las medidas cautelares ordenadas en autos. Sostuvo al respecto que las audiencias celebradas debieron considerarse como una reiterada puesta en conocimiento de las autoridades de la grave situación

de las familias cuyos niños son representados en este proceso y, que la extrema vulnerabilidad de los mismos y sus familias, sumado al agravamiento ocasionado por la catástrofe de la inundación, no han merecido una protección preferente por parte de las demandadas que haya podido asegurar la efectividad de los derechos reconocidos a aquellos (fs. 1953 vta.).

Precisa que del informe social, efectuado el día 3-VII-2014, la Lic. Villalba consideró que desde mayo de 2013, la situación de las familias no se había visto modificada. Recordó que estamos frente a familias pobres, numerosas, que establecen estrategias de supervivencia, que viven en casillas de madera y chapa, afectadas gravemente por la inundación del 2 de abril de 2013, sin poder recuperarse. Al quedar sus viviendas en condiciones inhabitables, algunas han recurrido a familiares cercanos para vivir momentáneamente en sus casas, pero al no lograr una solución habitacional ello se ha tornado permanente. Agregó que los adultos responsables de la mayoría de las familias son madres solas, que sobreviven con los ingresos que suponen la Asignaciones Universales por Hijo, de aquellos casos que cuentan con DNI. En otros casos, donde hay un jefe de hogar, subsisten a partir de la recolección de cartones y elementos de descarte que salen a buscar con un carro a pie o alguna otra changa que obtengan en el mercado informal –y de baja calificación- de trabajo, siempre con ingresos mínimos y sin cobertura social. Muchos de estos adultos no han completado el nivel de educación primaria, por lo que tienen dificultades para leer y escribir (fs. 1953 vta./1954).

Precisa que la Asesoría de Incapaces N° 1 de La Plata acompaña un anexo fotográfico que da cuenta del estado deplorable de las viviendas de las familias, así como de los lugares que habitan, con características propias de basurales a cielo abierto. Ello evidenciaría la persistencia, para la mayoría de las familias, de precarias condiciones de habitabilidad. Y aun en aquellos casos en que efectivamente se alcanzaron algunas mejoras, continúan en condiciones medioambientales que no son aptas para uso residencial. Las acciones llevadas a cabo por la Provincia de Buenos Aires -pese a la buena intención de algunos agentes y funcionarios del IVBA- no han podido superar un carácter paliativo, que si bien pudieron ser de utilidad en momentos de emergencia, no suponen una genuina solución de la problemática, sostenible en el tiempo, toda vez que no forman parte de una política pública integral e interdisciplinariamente coordinada. La Municipalidad de La Plata, por su parte, no ha demostrado ninguna voluntad de solución de las problemáticas referidas y ha permanecido inmutable incluso a los compromisos asumidos en estas actuaciones (fs. 1954).

Arguye que, de tal modo, el incumplimiento por parte de las demandadas de las medidas cautelares ordenadas deviene evidente (fs. 1954).

g) Derecho al hábitat

Afirma que el derecho a la vivienda no se limita a obtener una vivienda en cualquier lugar y bajo cualquier circunstancia, sino que se vincula con el acceso a la vivienda en condiciones dignas y en un contexto tal que permita a las personas desarrollarse en el marco de un proyecto de vida, con consideración del hábitat y un efectivo acceso a la ciudad. Remarca en tal sentido lo estatuido por el artículo 4 de la Ley N° 14449 (fs. 1954).

Señala como dificultades en el reconocimiento del derecho:

1) El acceso al suelo urbano, pues la tierra pública en condiciones de ser urbanizada es realmente escasa o, en cualquier caso, insuficiente. Señala que el sector privado ha estado gobernado por la especulación de los propietarios de la tierra, generando con ello una situación de escasez artificial (económica), lo cual ha provocado un aumento irrazonable del precio del metro cuadrado que excluye a la mayoría de la población del suelo urbano, servido y bien localizado (fs. 1955).

Enfatiza que este proceso se ha dado no obstante épocas de crecimiento económico y de relativo reconocimiento de derechos sociales, puesto que el acceso a la tierra se ha dejado librado a la lógica del mercado (siendo que la tierra se valoriza por la acción estatal y no del propietario), motivo por el cual resulta imperioso que la Administración intervenga activamente en el mercado de suelo urbano, mediante instrumentos legales y de gestión del suelo que tenga como norte un crecimiento equitativo y no segregacionista de las ciudades (fs. 1955).

Añade que si el Estado se erige en un demandante más de suelo urbano y no participa activamente como oferente del mismo, la localización de la vivienda social -dada la escasa capacidad de pago de los destinatarios de las políticas habitacionales- queda confinada a sectores “*periféricos*” donde los servicios o el confort que ofrecen las ciudades no se encuentra disponible, e incluso adquiere rasgos regresivos en relación con la posición residencial previa de los adjudicatarios (fs. 1955 vta./1956).

2) Cuando una parte importante de la población queda excluida de bienes tan trascendentes como el suelo urbano, la vivienda y los servicios urbanos (en sentido amplio), aparecen las ocupaciones de tierras como la forma más común de acceso al suelo para los sectores populares, a través de conductas que se desarrollan al margen de las leyes urbanísticas, motivadas por la necesidad de contar con un espacio físico (en general periférico y degradado ambientalmente) de realización personal y familiar (fs. 1956).

3) No obstante las obligaciones existentes en la materia, la respuesta estatal suele ser de naturaleza paliativa, aunque en muchos casos ha sido de carácter represivo hacia quienes buscan un lugar donde vivir (fs. 1956/1957).

Argumenta que pareciera que cada vez que se intenta abordar la conflictividad social

desde una perspectiva de derechos que no se encuentran garantizados, aparecen funcionarios públicos del Poder Ejecutivo o Judicial, que intentan criminalizar las demandas que emergen de los sectores más postergados de la sociedad, sin importar que las mismas tengan una especial consagración en el orden constitucional y en los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos (fs. 1957).

4) El entendimiento que los sectores sociales más vulnerables constituyen una amenaza para el sistema político y social, es un grave problema que suele basarse en una distorsión y/o deficiente comprensión de las causas de la pobreza, que no permite observar dónde se encuentran las reales causas que amenazan al sistema (fs. 1957).

Precisa que en ese contexto, resulta indispensable la promoción del derecho a la vivienda en el marco de un hábitat digno y sustentable. En efecto, la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat propone una concepción integral al tratamiento de los temas vinculados con tierra, urbanismo y vivienda, incorporando mecanismos que permiten la adopción de medidas eficientes para -al mismo tiempo- reducir progresivamente tanto las expectativas especulativas de valorización del suelo como el déficit urbano habitacional. Cita como ejemplo la “Mesa de Gestión de Abasto” (fs. 1957 vta./1958).

h) Relocalización de hogares

Arguye que, más allá de las acciones desarrolladas por la Provincia de Buenos Aires con el Programa de entrega de materiales para la construcción a las familias afectadas por la inundación, salvo contadas excepciones, no se ha logrado una mejora relevante en sus condiciones de habitabilidad. En ese marco, entiende que corresponde avanzar sobre un proyecto de relocalización de las familias individualizadas en la causa, que requieren de urgente atención, habida cuenta de las precarias condiciones de habitabilidad que padecen (fs. 1958).

Apunta que la Ley 14449 prevé, entre las circunstancias que justifican un proceso de relocalización, a las necesidades de reordenamiento urbano, al hacinamiento de hogares y, en lo que aquí más interesa, a los factores de riesgo social, hidráulico o ambiental, disponiendo que la Autoridad de Aplicación tendrá a su cargo la elaboración de un protocolo de intervención en materia de relocalización, en coordinación con el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat. Esos procesos de relocalización se efectuarán a través de los Municipios involucrados (fs. 1958/1959).

Señala que si bien es cierto que el Estado no puede satisfacer de manera inmediata todos los elementos que integran el contenido del derecho a una vivienda adecuada, pues el deber de progresividad establecido en el art. 2.1. del propio PIDESC reconoce este límite, no lo es menos que ello no es entendido como una autorización para postergar *sine die* el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de vivienda, precisando una serie de estándares que deberán

evaluarse en su escrutinio (fs. 1958/1959).

Enfatiza que, reconociendo la gravedad de la situación, se dictaron diversas providencias cautelares tendientes a procurar una mejora sustancial en las condiciones de vida de las familias. No obstante ello, la solución desde los poderes públicos no se ha vislumbrado, y la gravedad del caso impide seguir demorando el dictado de una sentencia, tomando en cuenta que el proceso ya lleva casi tres años de trámite sin que –salvo fortuitas excepciones- las medidas adoptadas para remediarlo hayan tenido eficacia. El Poder Ejecutivo provincial llevó a cabo una serie de acciones de carácter paliativo, sin panificación integral ni articulación entre diversos organismos y, sobre todo, sin vocación de una genuina solución de la problemática, esto es, sostenible en el tiempo (fs. 1959).

Postula que a tenor de lo expresado y de conformidad a los hechos verificados en causa, es posible advertir que las demandadas no han desarrollado las acciones necesarias para el cumplimiento de las citadas obligaciones, comprometiendo de ese modo los derechos fundamentales de las familias afectadas (fs. 1959).

Expresa que no escapa a la valoración judicial que verse obligado a abandonar el lugar de residencia puede resultar un hecho traumático, incluso cuando se procura una mejora efectiva en las condiciones de vida. En este sentido, el IVBA dio cuenta de la complejidad que representa para las familias arraigadas en las márgenes del arroyo “*Del Gato*” su traslado y relocalización, luego de desarrollar su vida familiar y sus relaciones sociales en dicho sitio durante años (fs. 1959 vta.).

Señala, sin embargo, que la presente causa ha reflejado la trascendencia que tiene para el hábitat la localización de la vivienda y las consecuencias que ello genera en la salud de sus integrantes, con mayor impacto en los niños. En efecto, con los elementos de convicción reunidos, se ha logrado acreditar que la mayoría de las familias individualizadas atraviesan -en simultáneo- todos los supuestos que, según la Ley de Acceso Justo al Hábitat, determinan la necesidad de un proceso de relocalización, a saber: a) Necesidades de reordenamiento urbano; b) Hacinamiento de hogares; c) Factores de riesgo social, hidráulico o ambiental. Por consiguiente, la cuestión no puede quedar circunscripta únicamente a la voluntad de quienes allí residen, toda vez que las inmediaciones de un curso de agua, un basural o, en definitiva, una porción de tierra que no forma parte de una parcela según las leyes de ordenamiento territorial y usos del suelo, no constituyen lugares aptos para vivir en condiciones seguras, dignas y sustentables (fs. 1959).

Expone que el IVBA ha propuesto a los habitantes, como vía de solución a esta problemática, la conformación de “*Mesas de Gestión*”, en tanto ámbito multi-actoral de participación de los directamente involucrados, es decir los habitantes a ser relocalizados, el

Estado provincial y la participación ineludible de la Municipalidad correspondiente, con el objeto de acordar e implementar el proceso de relocalización de aquellas familias que necesariamente deben ser trasladadas, no solamente para mejorar su hábitat, sino también para posibilitar la construcción de obras hidráulicas, imprescindibles para evitar nuevas inundaciones (fs. 1959 vta./1960).

Precisa que con relación a la implementación de un programa similar en las márgenes del arroyo “*Maldonado*”, informó el IVBA que se encuentra en proceso de gestión con la Municipalidad de La Plata el aporte de tierra urbanizable a tales fines, como así también, los correspondientes relevamientos sociales a fin de verificar el número de familias y las necesidades de las misma. La trascendencia de este programa, a los efectos de la presente contienda, radica en el hecho de que la mayoría de las familias que requieren la relocalización residen en la cuenca del arroyo “*Maldonado*”, motivo por el cual no han obtenido una respuesta aceptable por parte de las autoridades, habida cuenta que el ofrecimiento consiste en la reubicación a varios kilómetros de sus lugares de residencia, y no supone un abordaje interdisciplinario en el cual, la oferta laboral de los adultos y, sobre todo, la escolarización de los niños se encuentre debidamente contemplada. Este ha sido, precisamente, uno de los puntos centrales identificados por la actora al momento de denunciar el incumplimiento de las medidas cautelares dictadas (fs. 1960).

Remarca el deber convencional del Estado de adoptar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos reconocidos, lo cual supone organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos (fs. 1960).

Señala que el deber del Estado de respetar los derechos humanos, so pena de incurrir en responsabilidad internacional, incumbe a cualquier poder y órgano, independientemente de su jerarquía, cada uno de acuerdo a sus atribuciones constitucionales y legales. En el caso del Poder Judicial, a través del dictado de sentencias judiciales (fs. 1960 vta./1961).

Puntualiza que la elección de los medios por los cuales las demandadas deben proteger los derechos vulnerados son de su exclusivo resorte, debiendo los magistrados velar por su debido cumplimiento. Sin embargo, ello no impide la adopción de medidas concretas que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento (fs. 1961).

Refiere que en la sentencia se ordenarán una serie de medidas concretas, dejando para la etapa de ejecución de sentencia el monitoreo acerca de su debida observancia, toda vez que los

magistrados están obligados a atender, como consideración primordial, al interés superior del niño, llevando a cabo una “*supervisión adecuada*”, asegurando la razonabilidad de esos actos y evitando que se frustren derechos cuya salvaguarda es deber indeclinable de los jueces (fs. 1962).

i) Asignación prioritaria de los recursos disponibles

Manifiesta que la Ley 13.298 establece que todos los derechos reconocidos a los niños, se deberán “*asegurar con absoluta prioridad*”, la cual comprende una asignación privilegiada de recursos públicos en las áreas relacionadas con la promoción y protección de la niñez, el desarrollo en la formulación y ejecución de las políticas sociales, que las mismas brinden protección y auxilio a la familia y comunidad de origen tanto en el ejercicio de los deberes como de los derechos que corresponde a los niños, la preferencia de atención en los servicios esenciales, así como la formación de redes sociales que contribuyan a optimizar los recursos existentes. También consagra una prevalencia en la protección jurídica, en caso de que sus derechos colisionen con otros intereses (fs. 1965 vta./1966).

Explicita que con arreglo a la trascendencia de los intereses que se debaten, se advierte una fuerte autolimitación de la discrecionalidad estatal en la materia, siendo la atención de la infancia el primer ítem a tener en cuenta en la asignación de partidas presupuestarias en la Provincia de Buenos Aires, encontrándose descripto incluso el procedimiento para que dicha asignación se corresponda con las necesidades del sistema, a través de la Comisión Interministerial instituida por la citada ley y el Decreto N° 300/05 (fs. 1967).

Agrega que las demandadas no pueden oponer cuestiones presupuestarias o criterios de discrecionalidad en la asignación de recursos, a fin de limitar o demorar la implementación de los mandatos delineados, en la medida en que constituyen la aplicación de obligaciones que cuentan con una garantía de prioridad en la asignación de los recursos. Sentado ello, las dificultades operativas, o bien la declaración de emergencias administrativas, económicas o financieras no constituyen un obstáculo válido para que las demandadas puedan sustraerse del cumplimiento de las obligaciones asumidas en virtud del reconocimiento de los derechos sociales (fs. 1968 vta./1969).

j) Alcance de la condena

Explicita que no todas las familias se encuentran en idénticas condiciones, pues si bien comparten características comunes que las colocan en una situación de vulnerabilidad social, las medidas adoptadas por el IVBA han implicado ciertos avances para algunos grupos, requiriendo en tales casos soluciones parciales o de tipo complementario y que, por tanto, pueden consolidar o mejorar su situación en los terrenos que actualmente habitan. No obstante, en la mayoría de los

casos la solución adecuada es la relocalización de hogares. Finalmente, hay otras familias cuyas necesidades no resultan acreditadas en el marco de estas actuaciones, o bien han podido superar -por diversas causas- el déficit habitacional inicial (fs. 1963).

Consecuentemente, establece tres categorías:

1) *Familias que requieren relocalización*

Precisa que en estos casos se habrá de ordenar a las demandadas a que, de manera conjunta y coordinada, formulen e implementen un proyecto de relocalización destinado a las familias que habitan en la cuenca del Arroyo “*Maldonado*”, que deberá incluir al menos a las identificadas. Dicho proyecto deberá contemplar la inserción laboral y educativa de los integrantes de cada grupo familiar a ser reubicado, en base a sus necesidades específicas, así como también, la accesibilidad a los servicios públicos, sanitarios y de salud –incluyendo salud mental-, conforme a los estándares expresados. El proyecto deberá presentarse en autos en el plazo de un (1) mes, y concretarse totalmente en un plazo no mayor a un (1) año, desde el dictado de la sentencia (fs. 1963 vta./1964).

Con respecto a las familias que habitan en la cuenca del arroyo “*Del Gato*”, dado el relativo avance del proyecto de relocalización en curso de ejecución, prescribe que se habrá de ordenar la conclusión definitiva de la obra y la entrega efectiva de la vivienda asignada a cada grupo familiar, en un plazo no mayor a tres meses desde el pronunciamiento, debiendo respetar -a su vez- los mismos estándares que se exigen para el proyecto de reubicación de la cuenca del arroyo “*Maldonado*” (fs. 1964).

Arguye que la razonabilidad de los plazos está dada porque ya han transcurrido más de tres años desde la inundación que sufriera la Región el día 2 de abril de 2013, porque la medida cautelar que ordenara la provisión de una vivienda digna a cada grupo familiar de autos fue dispuesta el día 5 de Junio de 2013, y porque el propio IVBA estableció un plazo de 480 días -16 meses- para la relocalización definitiva de 120 familias que se encontraban a la vera del arroyo “*Del Gato*”, y cuenta con acta de inicio de obra del día 15-V-2014. Si bien el citado Instituto informó acerca de los atrasos que sufriera la obra como consecuencia de intensas precipitaciones, aclaró que el plan de trabajo establecido no ha sido alterado de manera sustancial, motivo por el cual la obra debió finalizarse a fines del año 2015 (fs. 1964).

Añade que en el plazo de un mes, deberá la Provincia de Buenos Aires acompañar el protocolo de relocalización que el art. 29 del Decreto N° 1062/13 le impone a la autoridad de aplicación de la misma y que, habida cuenta del incumplimiento de las medidas cautelares que obligaran al proveimiento de una vivienda digna, en un plazo no mayor a dos meses, deberán proveer un hospedaje adecuado a las necesidades de cada grupo familiar sujeto a reubicación,

con su consentimiento, de modo transitorio y hasta tanto se encuentre finalizado el proceso de relocalización de los mismos (fs. 1964 vta.).

2) Familias que requieren consolidación en los terrenos que actualmente habitan

Explicita que la Familia Merlo/Villalva requiere colocación de instalaciones sanitarias y eléctricas; la Familia O'Keffe, ampliación de la vivienda y colocación de instalaciones sanitarias y eléctricas; la Familia Acuña/Peralta, evaluación y abordaje sobre el estado de las instalaciones; la Familia Barzábal/Castillo, evaluación y eventual abordaje sobre el estado de las instalaciones; la Familia Franca/Sabbag, evaluación sobre el estado de las instalaciones; las Dupay, Romero/Zacarías y Gómez/Núñez evaluación sobre el estado constructivo de la vivienda y de las instalaciones; la Familia Molina, requiere la terminación de la vivienda que fuera iniciada en su terreno, con instalaciones reglamentarias completas; y, la Familia Miño, evaluación sobre el estado constructivo de la vivienda y colocación de las instalaciones completas, todas conforme reglamentos vigentes (fs. 1964 vta./1965).

Estipula que para este grupo de familias se ordenará la presentación de un proyecto de intervención, previo relevamiento, que deberá ser presentado en el plazo de un mes (contado a partir del dictado de la sentencia), debiendo la conclusión definitiva de las obras que se consideren necesarias en cada caso efectuarse dentro del plazo de seis meses, contados a partir del vencimiento de la presentación del proyecto de intervención (fs. 1965).

3) Familias que no requieren intervención alguna desde el punto de vista habitacional (Quiñones, Kosteki y Brassini/Pinarelló).

A ello agrega que las demandadas deberán, en el plazo de un mes, desarrollar acciones de limpieza de los cauces de los arroyos “*Del Gato*” y “*Maldonado*” y sus inmediaciones, como recolección de residuos, desmalezamiento, desobstrucción de desagües, a fin de facilitar la fluidez del agua, y otras acciones sanitarias como fumigación y distribución de repelentes que prevengan el contagio de enfermedades, informando las mismas al Juzgado (fs. 1965).

También prescribe que las demandadas deberán realizar un relevamiento integral, para la totalidad de las familias enumeradas, que deberá contemplar los aspectos alimentario, de salud (incluyendo salud mental) y de asistencia social en general, para lo cual deberán trabajar coordinada y conjuntamente, conformando un equipo interdisciplinario acorde a dichas necesidades, que deberá contar -como mínimo- con un médico clínico, un psicólogo y un asistente social. El informe resultante deberá presentarse en el plazo de un mes y contendrá un programa de intervención en cada uno de los aspectos relevados, que comprenda todas las necesidades de cada grupo familiar y las acciones a desarrollar en cada caso, evitando múltiples intervenciones (fs. 1965).

Aclara que en aquellos casos en los que las familias hayan mudado su lugar de residencia, corresponderá a las demandadas la realización de una pesquisa para determinar su paradero, con el fin de poder llevar a cabo las medidas que se encomiendan (fs. 1965 vta.).

Por último, atento a los incumplimientos declarados de las medidas cautelares dispuestas en autos y ante el incierto destino de los fondos públicos reasignados para la atención de las necesidades básicas de la población afectada por la inundación de los días 2 y 3 de abril de 2013, ordena remitir copia de la presente a la Unidad Funcional de Instrucción en turno, para la investigación de la posible comisión de delitos de acción pública, como así también al Tribunal de Cuentas para que ejerza las atribuciones conferidas por el art. 159 de la Constitución Provincial (fs. 1965 vta.).

III. Contra el mentado pronunciamiento se alzan la Municipalidad de La Plata y Fiscalía de Estado, a tenor de los recursos deducidos a fs. 2045/2062 y 2063/2073.

a) Recurso de la Municipalidad de La Plata

A fin de fundamentar y abastecer su crítica, alega que:

1) La acción de amparo es un remedio excepcional, para el cual resulta indispensable acreditar la ilegalidad y arbitrariedad manifiesta, la inexistencia de otro procedimiento que permita obtener el mismo efecto y la violación de algún derecho reconocido por la Constitución, extremos que relucen ausentes (fs. 2046/2054).

Refiere que si se analiza la cuestión, se advertirá que no existe violación ni amenaza a derecho alguno reconocido en la Constitución por parte del Municipio y que los reclamos instados por la actora, deben ser encausados ante los organismos provinciales competentes, no sólo normativa sino presupuestariamente (fs. 2047).

Manifiesta que, a pesar de ello, la Municipalidad no ha dejado a los actores sin protección estatal, habiendo contribuido con los medios que se encontraban a su alcance, gestionando el otorgamiento de tarjetas alimentarias (10 de las 33 familias), tramitando documentos de identidad, adoptando políticas sanitarias tendientes a curar y prevenir enfermedades derivadas de la inundación u ocupándose de garantizar que los niños en edad escolar se inserten en el sistema educativo (fs. 2047 vta./2048).

Arguye que puso a disposición de los actores todos los medios asistenciales que se encuentran a su alcance a fin de solucionar sus problemas económicos, realizando las tareas asistenciales debidas, por lo que no existe ilegalidad clara y manifiesta alguna (fs. 2048).

Acusa que la actora no sólo erra de vía procesal sino también que equivoca el legitimado pasivo, pues los derechos en litigio constituyen obligación constitucional de la provincia. En ese sentido, sostiene que ni la Municipalidad de La Plata ni otro municipio son competentes para el

otorgamiento de viviendas, ni cuentan con ellas, actuando como meras gestoras de planes nacionales y provinciales (fs. 2048-2051 vta./2053).

Precisa que la inundación, en tanto evento extraordinario, la exime de responsabilidad (fs. 2049).

Argumenta que la existencia de vías paralelas o concurrentes cierra la posibilidad del amparo, dado su condición de vía excepcionalísima, con plazos y defensas limitadas. En ese sentido, expone que el hecho de que la causa lleve más de tres años demuestra que el carril elegido no era el correcto (fs. 2049 vta./2051).

Añade que como consecuencia de no haberse conformado la voluntad administrativa a través del pertinente acto administrativo, resulta de imposible concreción la violación o amenaza de algún derecho reconocido por la Constitución (fs. 2051).

2) Aun dejando de lado el eximente de la responsabilidad, la obligación de satisfacer los derechos en juego se encuentra en cabeza de la provincia, en tanto el sistema hídrico e hidráulico en el territorio provincial, de conformidad con lo preceptuado en la Constitución Provincial, las leyes N° 6253, 6254 y 12257, es de su competencia (fs. 2054).

Precisa que la provincia a través del Ministerio de Infraestructura tiene la obligación de programar, proyectar y construir obras viales e hidráulicas y efectuar distintas actividades a tal fin, deber que la Autoridad del Agua dentro del Código de Agua también detenta (fs. 2055).

3) La declaración de estado de emergencia administrativa, económica y financiera de la Municipalidad de La Plata es admisible, pues el Decreto N° 2268/15 ha sido ratificado por la Ordenanza Municipal N° 11357 (fs. 2057).

Arguye que del análisis del decreto mencionado se observa el cumplimiento de las exigencias que la declaración antedicha requiere, aduciendo que la deuda interna que posee el Municipio excede los recursos presupuestarios (fs. 2057).

4) A fin de ilustrar el accionar su accionar en pos de cumplir con las obligaciones a su cargo y mejorar la calidad de vida de los actores, detalla las gestiones realizadas (fs. 2059 vta./2062).

En relación a la familia Luna, manifiesta que del relevamiento del Servicio Local de Villa Elvira de septiembre de 2015 surge que la misma se ha trasladado a una vivienda en Quilmes, remitiendo el expediente a la Coordinación Zonal para su intervención (fs. 2059 vta./2060).

Respecto de Quiñones, aduce que el Servicio Local del Barrio San Carlos la entrevistó, manifestando que trabaja en el área de mantenimiento del Paseo del Bosque, que percibe una tarjeta alimentaria otorgada por la comuna al igual que la casa que habita, habiendo otorgado un "subsidio" por \$ 306781,71 depositado en la sucesión abierta por ante el Juzgado Civil y

Comercial N° 2 de La Plata (fs. 2060).

En vinculación a la familia Ramsing-Facciuto, aduce que tienen un ingreso mensual de pesos diez mil, encontrándose ambos progenitores insertos en el mercado laboral, contando el grupo familiar con cobertura social. Manifiesta que la Comuna le entregó materiales que le están permitiendo terminar de construir su casa en el barrio Melchor Romero, además de haberle tramitado la tarjeta alimentaria (fs. 2060/2060 vta.).

Respecto de la familia Cecotti, refiere que el grupo familiar se ha mudado de domicilio, desconociendo datos que colaboren en su búsqueda (fs. 2060 vta.).

En relación a las familias Velázquez-Zapata y Gómez, aduce que les entregaron una tarjeta alimentaria y un nebulizador para los niños (fs. 2060 vta./2061).

La familia Villán-Tejeda también contaría con tarjeta alimentaria, encontrándose su vivienda en obra a partir de los materiales entregados por el Instituto de la Vivienda (fs. 2061).

En vinculación a la familia Belas que, arguye que se le otorgó una tarjeta alimentaria y que el grupo familiar se atiende en el Centro de Salud N° 20 del Barrio San Carlos (fs. 2061).

Respecto de la familia Villalba, cuenta con tarjeta alimentaria y la trabajadora social vuelve a orientar a los progenitores para la tramitación de la pensión por discapacidad (fs. 2061 vta.).

En vinculación a las familias Barzabal y Cuenca Ríos, informa que se le entregaron tarjetas alimentarias (fs. 2061).

En relación a la familia Merlo-Villalba, aduce que cuenta con dos tarjetas sociales alimentarias, además de habersele entregado por el Instituto de la Vivienda materiales que le han permitido construir una casa que consta de tres dormitorios y un baño (fs. 2061 vta./2062).

b) Recurso de la Fiscalía de Estado

A fin de fundamentar y abastecer su crítica, alega que:

1) La acción intentada no se enmarca en el ámbito del amparo. De ese modo, arguye que la afirmación de que el mismo constituye una herramienta idónea, resulta meramente dogmática y con sustento jurídico aparente (fs. 2065).

Aduce que la realidad procesal acaecida es demostrativa de que ha sido distorsionada la vía, transformándola en juicio de pleno conocimiento. Precisa que tanto las fechas de inicio y sentencia como las cuantiosas medidas ordenadas para la comprobación de los hechos o la complejidad de la cuestión planteada, ratifican dicha apreciación (fs. 2065 vta.).

Sostiene que la representación fiscal no desconoce la delicada situación que implican los derechos involucrados y considerados, pero que ello no autoriza ni habilita de por sí a la conclusión a la que se arriba, la cual notoriamente distorsiona el acotado marco de la acción de amparo (fs. 2065 vta.).

Precisa que en autos no se patentizó la arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, sino que se produjo un alongamiento de los tiempos procesales en función del apartamiento de las formas legales, utilizando el juez el continente del amparo para introducir en él cuestiones que le son incuestionablemente ajenas (fs. 2066).

2) La declaración de incumplimiento de las medidas cautelares decretadas es incorrecta, pues se basa en una apreciación subjetiva y sesgada del sentenciante que no ha tomado en cuenta los esfuerzos realizados en la concreción de las mismas, ni la complejidad que contenían las mandas (fs. 2066 vta.).

Señala que no puede soslayarse que el caso se inició como consecuencia de los aciagos e inéditos 2 y 3 de abril de 2013, que no solo enlutaron a la ciudad toda, sino que vinieron a agravar la situación de vulnerabilidad del colectivo incluido en el decisorio (fs. 2066 vta.).

Refiere que en función de lo ocurrido, el gobierno provincial dispuso una serie de medidas en el ámbito de la emergencia decretada, en cabal ejercicio de sus funciones. Muchas de ellas, fuera del marco de esta acción (v.gr., obras hidráulicas, planes de salud, subsidios varios, etc.), otras dentro (fs. 2066 vta.).

Aduce que la acción entablada era de tal complejidad que fue necesario llevar una audiencia donde quedaron fijados los límites de la petición. En ese sentido, expresa que informó en sucesivas presentaciones los distintos avances en el cumplimiento de las medidas dictadas. De allí que si bien no puede aseverar que se ha dado acabada solución a todas las problemáticas, en modo alguno puede ser declarado un incumplimiento como si nada se hubiera hecho (fs. 2066 vta./2067).

Puntualiza que el decisorio se ha apartado de modo manifiesto de las constancias obrantes en la causa, parcializando los informes y basándose en reconocimientos anteriores para considerar cada avance como paliativo, demostrando la carencia de razonabilidad que tiñe en plenitud al decisorio (fs. 2067).

3) El juez incurre en violación del principio de congruencia, pues el amparo fue iniciado con motivo de los graves sucesos acaecidos el 2 y 3 de abril del 2013, para luego apartarse y obligar a las demandadas a llevar a cabo políticas públicas integrales diseñadas desde su particular y subjetiva visión (fs. 2067).

Manifiesta que ello coloca a la sentencia en una pieza cesarista, teñida de absurdo, irrazonabilidad y arbitrariedad, la cual ha incurrido en una marcada exorbitancia jurisdiccional (fs. 2067).

Expresa que todas las medidas adoptadas dentro de las políticas diseñadas para la emergencia resultaron insuficientes a juicio del sentenciante, quedando en evidencia que el fallo

tiene como objeto primordial la intervención en las políticas públicas del Estado (fs. 2067).

Acusan que en lugar de circunscribirse a lo peticionado por la actora, el magistrado se aparta de lo pedido, decidiendo sobre qué, cuándo y cómo deben realizarse las medidas, fijando también los estándares a los que habrán de ajustarse los distintos organismos públicos en su actuación para llevarlas a cabo y exigiendo la afectación de los recursos para su cumplimiento (fs. 2068).

Afirma que la crítica no implica negar la importancia de la construcción de viviendas, ni el mejoramiento de las condiciones de hábitat y mucho menos de la necesidad de mejorar la calidad de vida de los damnificados, sino demostrar que el sentenciante ha penetrado en cuestiones palmariamente ajenas al marco de la contienda, violentando principios fundamentales (fs. 2068 vta.).

Puntualiza que el juez ha fallado *ultra petita* al ordenar la formulación e implementación de un proyecto de relocalización y que, inclusive, hoy tampoco puede afirmarse siquiera que sea necesaria la reubicación de todas las familias del listado conformado, dado las obras hidráulicas y medidas positivas adoptadas (fs. 2068 vta./2069).

4) El decisorio incurre en un exceso de activismo, propiciando una indebida intromisión en facultades que corresponde a Ejecutivo en tanto departamento de Estado encargado de determinar y administrar las políticas públicas del mismo (fs. 2069 vta.).

Arguye que más grave aún es que interviene en temas que no han sido materia de debate, como la incorporación de familias de las que no se ha conferido intervención a esta parte, pergeñando una clara degradación adjetiva (fs. 2069 vta.).

Alega que el juez no hace más que avasallar al Ejecutivo bajo el manto de un derecho como el "hábitat", incluyendo numerosas digresiones referidas al modo en que el Estado debe abordar el problema de la tierra o su gestión, viéndose conminada de modo ilegítimo a articular políticas públicas sostenidas por una sentencia que obliga más allá de lo pedido. En esa inteligencia, refiere que el activismo judicial troca en el temido gobierno de los jueces, disvalor concretado en el fallo cuya casación propugna (fs. 2070).

Precisa que a poco se reflexione sobre la eventual convalidación del fallo, las consecuencias pueden ser de una marcada gravedad institucional (fs. 2070).

Señala que el primer exceso que se advierte es el modo arbitrario en que decide cuales son las familias que han de ser relocalizadas y cuales consolidadas, soslayando que muchas de ellas se han negado al traslado (fs. 2070 vta.).

Aclara que si bien no considerará todas y cada una de las familias señaladas en el decisorio, estima necesario tomar algún ejemplo para demostrar el apartamiento del sentenciante

de las constancias de la causa al momento de decidir con el claro fin de imponer al Ejecutivo las políticas públicas que entiende deben ser llevadas a cabo (fs. 2070 vta.).

En relación a la familia Merlo, precisa que el sentenciante se basa en un informe previo respecto de las condiciones del baño sin tener en cuenta que la familia acordó en la audiencia hacerse cargo de la mano de obra para la terminación de la vivienda (fs. 2070 vta.).

Respecto de la familia Ruiz Díaz-Correa, señala el avance y mejoramiento de la familia respecto a su situación particular, lo cual contrastaría con su categorización como relocalizable demostrando su apartamiento de las constancias de la causa y falta de actualidad (fs. 2071).

Sostiene que resulta de gravedad que le imponga a su representada la obligación de llevar a cabo una pesquisa de las familias que voluntariamente se han trasladado a otros lugares, abandonando así a acción oportunamente incoada (fs. 2071).

Precisa que al hablar de consolidación incluye distintas cuestiones como verificar instalaciones, sin consignar en qué condiciones dominiales están los terrenos que habitan las familias a consolidar, poniendo de ese modo en riesgo la propiedad privada, ya que en muchos casos no se trata de tierras públicas (fs. 2071).

Reprocha que igualmente exorbitante es la exigencia de acompañar en plazo de un mes desde el dictado de la sentencia el Protocolo de Relocalización previsto en el artículo 29 del Decreto N° 1062/13, sin siquiera haber sido pedido (fs. 2071).

También cuestiona el hecho de que determine cómo y quién ha de intervenir en el relevamiento integral, siendo que la propia Ley N° 13298 crea los Servicios Locales que cuentan con dichos profesionales (fs. 2071 vta.).

Arguye que no se discute que no deba velarse por los intereses de los niños, ni de su familia de origen, ni de introducir cuestiones económicas, sino de cuestionar la extralimitación en la función judicial en la que incurre el sentenciante en pos de la imposición de las políticas públicas que pretende se lleven a cabo. Existe un presupuesto con partidas determinadas, con asignación prioritaria, no para esta condena sino para atender “los intereses del niño”, no solamente aquellos de las familias involucradas en autos sino de todos los niños de la provincia (fs. 2071 vta./2072).

IV. Concedidos y sustanciados los recursos por el *a quo* (fs. 2074, 2084, 2085/2091, 2092, 2144/2145, 2146/2147, 2148/2150 y 2151/2154), se encuentran estos autos en oportunidad de ser resueltos por esta Alzada. Las piezas recursivas interpuestas resultan admisibles (conf. arts. 16, 17 y concs., ley 13.928 –texto conf. ley 14.192-; fs. 2016, 2018/2019, 2022/2024, 2025/2026 y 2074).

V. Dentro del marco de congruencia habilitante, adelanto mi opinión tendiente a desestimar

los recursos interpuestos, en función de los argumentos y con los alcances que precisaré.

a) Aclaración preliminar en torno al procesamiento del conflicto

Los conflictos y derechos colectivos importan una ruptura o cambio de paradigma en relación a la matriz individual sobre la cual se edificaron las reglas de los códigos de rito. Respecto de esta clase de conflictos, las reglamentaciones e institucionalidades existentes -pensadas y estructuradas para resolver disputas individuales, de escasa complejidad, con intereses bilaterales contrapuestos, eminentemente privadas y con un fuerte sesgo patrimonialista-, resultan impropias. Es que, como mencionásemos, los conflictos/derechos colectivos, en su desarrollo, titularidad y dinámica (v.gr., acceso, postulación, legitimación, representación adecuada, contradictorio, debate, decisión y ejecución), suponen facultades, modulaciones, discusiones, bienes, valores e intereses que rompen con esa estructura y que evidencian la necesidad de una institucionalidad (reglas, prácticas y recursos) propia.

El artículo 43 de la Constitución Nacional reconoció ese derecho, el cual fue desarrollado vía jurisprudencial y reglamentaria ante la omisión del legislador (Verbic, Francisco, *La Corte Suprema Argentina y la construcción del derecho constitucional a un debido proceso colectivo*, Int'l Journal of Procedural Law, Volumen 5 -2015-, Nº 1). En la provincia, la Ley Nº 13928 receptó algunas reglas específicas en línea con aquellas bases que la Corte Suprema había delineado (arts., 7 y concs.).

Lo relevante de esas reglas es que sin ellas, no es posible llevar adelante una discusión colectiva válida y razonable, lógica y/o jurídicamente. Las partes y los jueces deberían preocuparse en conocer, observar y dar cumplimiento a las mismas, sabiendo que en ella se juega el debido proceso colectivo en tanto garantía fundamental y la utilidad del movimiento jurisdiccional (fs. 38 vta./40, 42/43, 45/48, 51/52 y 54).

En el presente caso, más allá de los cuestionamientos que podrían sostenerse en vinculación con la forma de procesamiento y sus déficits técnicos (v.gr., objeciones asociadas a la publicidad, notificación, representatividad adecuada, identificación y construcción de la clase, pretensiones, registro de la acción, etc.), tanto en el decurso de la instancia como con el dictado de la sentencia de mérito, las partes no han planteado agravio alguno. En consecuencia, no habiendo sido objeto de crítica ni evidenciándose violaciones al orden público, no corresponde inmiscuirse ni expedirse en torno a ellos.

b) Justificación de la vía: desestimación de las objeciones esgrimidas

Las demandadas recurrentes, con distintos argumentos y alcances, cuestionan la admisibilidad e idoneidad del amparo. En ambos casos, sostienen que la vía adoptada no es la correcta para discutir el conflicto en ciernes, en tanto no se acreditarían los presupuestos que

habilitarían la misma. Ninguna de sus réplicas y argumentos es de recibo.

1) El hecho de que se sostenga que el amparo sea una vía excepcional, no nos dice nada significativo. En todo caso, lo relevante es alegar y demostrar porque el caso planteado no cumple con los presupuestos procesales de la misma y/o excede sus límites. En consecuencia, la afirmación dogmática de que el amparo sería una vía *residual* no sólo es incorrecta sino que es falaz, en tanto desconoce que lo trascendental (como en toda vía procesal) es constatar la acreditación de los presupuestos habilitantes.

En ese sentido, sea por el caso en sí y/o producto de lo *efectivamente obrado*, la vía escogida y tramitada, ya no merece reparos.

2) La situación de extrema vulnerabilidad expuesta y extensamente acreditada en autos, reconocida inclusive por las propias partes recurrentes a lo largo del proceso y en sus recursos, deja en evidencia la inatendibilidad de los argumentos esgrimidos acerca de la no afectación de derechos constitucionales reconocidos como presupuesto habilitante. En el caso en litigio, como dimana de las pretensiones en pugna y el decisorio recurrido, está claro que se encuentra en juego un haz de derechos constitucionales-convencionales (v.gr., vivienda digna, educación y/o alimentación adecuada).

Como expusiese en otra oportunidad, *“no existe, en forma apriorística, elementos constitucionales que restrinjan la función jurisdiccional, que no se deriven del mandato constitucional consagrado en el artículo 116 de la Constitución Nacional, en tanto a su respecto se someta a estudio un ‘caso, causa o controversia’ (conf. art. 15 y 166 de la Const. Pcial.). No se trata pues de abordar el tratamiento de ‘... juicios generales de las situaciones cuyo gobierno no le está encomendando (Fallos 300:1282 y 301:771) ni asignar discrecionalmente los recursos presupuestarios disponibles, pues no es al Poder Judicial al que la Constitución le encomienda la satisfacción del bienestar general en los términos del art. 75 incs. 18 y 32 (conf. arg. Fallos 251:53)’. Sino, por el contrario de analizar si en el ‘caso’ sometido a juzgamiento ocurre en la especie ‘un acto, hecho u omisión’ de los poderes públicos que lesione restrinja o altere con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta los derechos y garantías invocados por el peticionante (art. 20 inc. 2º de la Const. Pcial. y arts. 1 y 2, ley 13.928 -texto según ley 14.192-). No luce controvertible la patentización de necesidades básicas insatisfechas representadas a través de dificultades materiales, económicas, alimentarias, sanitarias y de vivienda, en la que se encuentra la actora -junto a su grupo familiar- en un real estado de indigencia, sin recursos elementales para subsistir. Ni que tal situación vulnera derechos elementales del grupo familiar afectado con el agravante de la situación médica de los menores” (CCALP causa N° 11525 “Arce Gloria Cristina c/Fisco de la Provincia de Buenos Aires y otra s/Amparo”, sent. del 1-03-11).*

3) Tampoco merece acogida el argumento relativo a la ausencia de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta. Por el contrario, esa condición reluce satisfecha a tenor de la plataforma fáctica-jurídica-probatoria del caso, el compromiso vital de derechos fundamentales y la conducta desplegada por las demandadas en su atención.

Niños y niñas viviendo en situación de extrema vulnerabilidad, enfermos, sin alimentación adecuada ni escolaridad, en lugares inhabitables (sin las condiciones elementales de toda vida digna) y ambientes que conforman basurales a cielo abierto o socio-ambientalmente críticos. *Personas* cuya situación de vulnerabilidad de “origen” (previo a la inundación) fue reconocida por las demandadas. *Personas* cuya situación se ha agravado aún más con el episodio ocurrido el 2 de abril del 2013. *Personas*.

En ambos casos, el cuadro de afectación por sí, seguido del reconocimiento del mismo, la ausencia de medidas adecuadas y/o la ineficacia de aquellas aisladamente adoptadas, supone una afectación arbitraria de los derechos fundamentales de tutela constitucional-convencional preferente en juego. En consecuencia, no existe óbice alguno en el punto.

En ese sentido, como expusiese en otra oportunidad ante la negación de la vía escogida y la intervención judicial, *“ello no es más que ejercer el control judicial del marco normativo operativo, sobre la base de los programas vigentes en las diferentes jurisdicciones, provincial y comunal, a fin de dar solución a una situación por extremo delicada, en la cual se encuentra en riesgo la salud del grupo familiar en su conjunto y, en especial de los menores que lo integran, ante la ausencia de respuesta oportuna. La actitud de las demandadas, esto es, el reconocimiento en autos de la existencia de derechos esenciales insatisfechos, al propio tiempo en que pretenden derivar la responsabilidad de ofrecer una solución, denota objetivamente, no sólo la existencia concreta de un ‘caso’ o ‘causa’ en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional, sino también la necesidad urgente y extrema planteada por la actora a la hora de elegir el remedio rápido y expedito de la acción de amparo, todo lo que procede a informar al judicante de la real ausencia en la satisfacción de derechos y garantías reconocidos constitucionalmente. En ese iter procesal, lo que aparece mayormente patentizado en los presentes actuados, es que, a la hora del llamamiento de autos para sentencia, las demandadas, no han aportado una propuesta que permita paliar la situación descrita, omisión que amerita el reproche jurisdiccional”* (CCALP causa N° 11525 *“Arce Gloria Cristina c/Fisco de la Provincia de Buenos Aires y otra s/Amparo”*, sent. del 1-03-11).

4) El hecho de existan vía paralelas no aborta la posibilidad de plantear la pretensión a través de la acción de amparo, siempre que se cumplan con las condiciones de esta última y no se demuestre la idoneidad de las propuestas.

Es cierto que, a la carencia de alguno de sus presupuestos, se suma la objeción asociada a la posibilidad de que el conflicto exceda su continente por la complejidad del caso.

En autos no sólo se han acreditado los requisitos constitucionales, sino que las impugnaciones planteadas en torno a la limitación de la vía han quedado superadas por la ordinarización que asumió el proceso en curso.

5) En línea con lo manifestado en el punto antecedente, en el presente caso las partes pudieron ejercer su defensa, alegar, fundar y probar ampliamente, por lo que las objeciones en torno a las limitaciones de la vía escogida -independientemente de la posibilidad de sostener su preclusión por oportunidad-, relucen inadmisibles.

Inclusive, cuando expresa su crítica a la vía instrumentada alegando la existencia de otras idóneas, reconoce la actividad procesal desplegada y el tiempo insumido, sin plantear concretamente de que defensas fue privada (ver fs. 2049 vta./2051 y 2065 vta.).

6) A mayor abundamiento, siendo que no ha sido ni siquiera alegado por las recurrentes, habré de precisar que la Ley N° 13928 reglamenta el mandato constitucional del artículo 20, reconociendo la posibilidad de discutir conflictos colectivos y estableciendo reglas a tal fin (arts. 7 y concs.). Luego, es una vía más que las partes podrán utilizar para discutir los conflictos que afecten sus derechos, la cual resultará admisible siempre que se acrediten los extremos propios de la misma.

El hecho de que en línea de principio las cuestiones colectivas suelen involucrar cuestiones complejas que requieran de un ámbito de discusión más amplio, no significa que puedan existir un sinnúmero de conflictos colectivos que *concretamente* admitan la vía. Las circunstancias apuntadas con anterioridad (en especial, la ausencia de reproche oportuno y la ordinarización del proceso consumada), destierran las objeciones que potencialmente podrían esgrimirse (ello, sin perjuicio de los déficits técnicos señalados con anterioridad en vinculación con el procesamiento desplegado).

c) Cuestión vinculada a la legitimación pasiva

El Municipio refiere que en el caso en litigio no existe, de su parte, violación ni amenaza a derecho alguno reconocido en la Constitución. Sinceramente, más allá de las disquisiciones en torno al alcance de su responsabilidad en lo vinculado al derecho a la vivienda (ver arts. 8, 6 y concs., Ley N° 14449), la afirmación sostenida resulta tan inverosímil como insostenible. El caso planteado, discutido y resuelto, sobre el cual el Municipio ejerció su defensa, comprendió diversas cuestiones y pretensiones. En relación a cada una de ellas, con distintos alcances, el Municipio tiene responsabilidad.

El juez de grado precisó las normas constitucionales-convencionales, legales e infra, que

le atribuyen responsabilidad en la satisfacción de los derechos de los habitantes bajo su jurisdicción. Ello supone que, aún en abstracto, ha sido correctamente sindicada como legitimada pasiva. Luego, habiéndose expuesto y acreditado en el caso en concreto su responsabilidad omisiva o su hacer deficitario, no existe argumento plausible que le permita deslindar responsabilidad, independientemente de que se discuta qué, cuánto y cómo (arts. 190, 192 y conchs., Constitución Provincial; 1, 25, 27 incisos 1, 2, 3, 8, 9 12 y 28, 28, 29, 58, 107, 108 y conchs., Ley N° 6769/58 y modificatorias; 6, 8 y conchs., Ley N° 14449).

A modo de simple ejemplificación, es el propio Municipio quien refiere en su recurso que “la Municipalidad no ha dejado a los actores sin *protección estatal*, habiendo contribuido con los medios que se encontraban a su alcance, gestionando el otorgamiento de tarjetas alimentarias (10 de las 33 familias), tramitando documentos de identidad, adoptando políticas sanitarias tendientes a curar y prevenir enfermedades derivadas de la inundación u ocupándose de garantizar que los niños en edad escolar se inserten en el sistema educativo” (la *itálica* me pertenece).

Recordemos que en la discusión acerca de la satisfacción de los derechos en juego, como expresión de los estamentos propios del esquema federal de Estado, existen facultades concurrentes y propias. En el presente caso, ello resulta evidente. De allí que se declarase la convergencia de responsabilidad, precisándose que lo era en función del marco competencial.

Siendo que también se encuentra asociado a la cuestión de legitimación, cabe consignar que la demandada yerra al considerar que se encuentra eximida de responsabilidad bajo pretexto de que la inundación fue un evento extraordinario y/o que la obligación recae en cabeza de la provincia en tanto el sistema hídrico e hidráulico sería de su competencia (fs. 2049 y 2054/2055).

Ello así, porque en autos no se discute la responsabilidad por la inundación, sino cómo las demandadas -ante esa circunstancia que agravó las condiciones de vulnerabilidad de determinadas personas- incumplieron las obligaciones jurídicas que tenían a su cargo para la satisfacción de las condiciones de dignidad más elementales de la *clase* involucrada.

d) Cuestiones vinculadas a la “declaración de incumplimiento de las medidas cautelares”

En vinculación con los agravios planteados en torno a la declaración de incumplimiento de las medidas cautelares cabe expresar que la declaración en sí, ante el dictado de la decisión definitiva y la instancia recursiva abierta en relación a esta, ha perdido (parte de) su sentido. No obstante ello, adquiere relevancia fáctica, probatoria y jurídica en cuanto a lo que aporta para la dilucidación de la cuestión de fondo en términos de responsabilidad.

En relación a ello, está claro que el incumplimiento del mandato cautelar decretado reafirma y evidencia la falta de cumplimiento de los compromisos asumidos y la persistencia de las condiciones de vulnerabilidad reconocidas.

Se ordenaron y acordaron una serie de medidas que no se cumplieron o que fueron observadas parcialmente. Los niños van a la escuela o no van. Habitan en un lugar digno o no. Esos hechos objetivos son los que han sido ordenados y cuyo incumplimiento (parcial o total) se ha decretado. Por supuesto que el esfuerzo realizado es destacable y la complejidad del caso significativa. Pero ninguno de esos argumentos, por las razones expresadas y las que precisaré, justifica la postergación de atender con los medios existentes a una situación urgente de compromiso vital.

La sentencia que decreta el incumplimiento está vinculada a ese mandato confirmado y consentido que controla el nivel de cumplimiento de la decisión. De ese modo, las alegaciones en torno a las actividades realizadas en general no justifican el no cumplimiento de la manda judicial ni explicitan y demuestran la imposibilidad de hacerlo. Ello indica objetivamente que el acuse de “apreciación subjetiva y sesgada del sentenciante” no es tal y, menos aún, con los alcances propuestos.

e) Cuestiones vinculadas a la (supuesta) violación de la congruencia decisoria

A contrario de lo manifestado por la Fiscalía demandada, estimo que en el caso planteado no se constata violación de la congruencia decisoria.

En primer término, porque la pretensión de inicio tenía por objeto obtener los bienes de la vida que, tanto el despacho cautelar como la sentencia definitiva, reconocen (fs. 31/50, 62/74, 75/81, 85/88, 437/444, 705/738, 783/788, 985/989, 1016/1020, 1073/1074, 1165/1191, 1294, 1295, 1297/1299, 1300, 1305, 1306/1307, 1346/1349, 13350/1351, 1353, 1357, 1359/1364, 1371/1373, 1553/1555, 1558/1590, 1593/1595, 1640/1678 y 1798/1815). En esos términos, no existe violación alguna al mencionado principio.

En segundo lugar, porque la actividad procesal desplegada se ha realizado partiendo de la plataforma fáctica, jurídica y probatoria planteada por las partes, con intervención de las mismas. Luego, el conjunto de medidas desarrolladas no sólo encontraron fundamento y razón de ser en ella sino que se produjeron con la participación de las partes (v.gr., los propios informes de organismos pertenecientes a la demandada), aportando elementos que son de valoración y juicio *común* para la resolución de la contienda.

A ello cabe añadir, que el activismo desplegado halla sentido en las particularidades y características del caso planteado ante sí. Los bienes, valores y sujetos involucrados en él, el compromiso vital que la conflictividad del caso patentiza, exigen del juez un mayor celo y custodia en la resolución oportuna y justa de la causa (arts. 12, 22,23, 25 y concs., Ley N° 13928 y modificatorias; 34 inc. 5, 36 inc. 2 y concs., CPCC; 1, 4, 7, 32 y concs., Ley N° 13298; 1, 2, 3 y concs., Ley N° 26061; 32 y concs., Ley General del Ambiente).

En esos términos, esa resignificación de su rol en ciertos tipos de conflictos, viene de la mano de la acentuación de sus deberes en relación a ellos. El plexo hermenéutico de los derechos humanos de jerarquía constitucional-convencional, impone de forma general (al referirse a todas las autoridades) como en particular (al juez como tercero imparcial competente para la dilucidación de conflictos), dicho mandato calificado.

La Corte Suprema sostuvo que “ello es así, pues le corresponde al Poder Judicial de la Nación buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento, sobre todo cuando está en juego el derecho a la vida y a la integridad física de las personas. No debe verse en ello una intromisión indebida del Poder Judicial cuando lo único que se hace es tender a tutelar derechos, o suplir omisiones en la medida en que dichos derechos puedan estar lesionados” (Fallos, 328:1146).

Luego, no advirtiéndose en el caso en concreto un apartamiento de la congruencia decisoria de base, objeciones relevantes a la misma o vulneraciones a los derechos de defensa, estimo que los agravios planteados en el punto carecen de asidero.

En tercer lugar, porque la materia en conflicto comporta la dilucidación de un litigio estructural donde la propia decisión supone la adopción de una serie de medidas que permitan garantizar los derechos en juego reconocidos (ver fs. 38 vta./40). Es decir, que es la forma lógica-jurídica de garantizar el cumplimiento del mandato reconocido.

Cuando la Fiscalía de Estado objeta que el juez incurre en violación del principio de congruencia pues el amparo fue iniciado con motivo de los graves sucesos acaecidos el 2 y 3 de abril del 2013, para luego apartarse y obligar a las demandadas a llevar a cabo políticas públicas integrales diseñadas desde su particular y subjetiva visión (fs. 2067), incurre en distintos errores.

Entre otros: i) Desconocer que en autos no se discute la responsabilidad por la inundación, sino cómo ante ese suceso que exacerbó las condiciones de marginalidad, las demandadas no adoptaron medidas adecuadas para dar respuesta a las exigencias de existencia digna que las obligaciones jurídicas a su cargo le imponen; ii) Soslayar la naturaleza del conflicto colectivo planteado, el cual no objetó en la instancia ni en su recurso; y, iii) Hacer caso omiso de las consecuencias que esa forma de tramitación supone en razón de sus elementos tipificantes, entre ellos, las modulaciones del tipo de decisión a adoptar y el alcance de la sentencia.

En cuarto lugar, porque la decisión adoptada se basa en el mandato que dimana de la propia ley, bajo los parámetros, instrumentos y condiciones en ella establecidos. En esa inteligencia, comprobada que ha sido la vulneración, la decisión restablece los derechos actuando la ley (arts. 1, 2, 3, 15, 16, 18, 23, 24, 29, 30, 32 y concs., Ley N° 14449).

En este punto la objeción de la Fiscalía de Estado adolece de un error conceptual significativo: no hay decisión que no incida, directa o indirectamente, en mayor o menor medida, en alguna “política pública”. Cuando se alude a políticas públicas en realidad se debería hablar de reglamentaciones y distribución de medios para la satisfacción de *derechos*. Justamente, que ello sea así, es lo que habilita al juez a intervenir, a evaluar la conducta desplegada por las demandadas en torno a la realización del núcleo duro existencial y, por supuesto, a adoptar decisiones que procuren respetar el marco competencial.

De ese modo, en materia de DESC, política pública no quiere decir discrecionalidad absoluta de los poderes naturalmente políticos e imposibilidad del juez de controlar las mismas, sino adopción de medidas que desde un enfoque de derechos y en forma progresiva, permitan mayores grados de satisfacción de los derechos humanos de todas las personas, partiendo de la base de ciertos estándares de mínima inexcusables que tengan en consideración los sujetos y bienes especialmente protegidos. Ello demuestra que no se trata de un giro lingüístico sino normativo.

En quinto término, porque este tipo de decisiones “programa”, es una de las maneras más útiles y convenientes de poder dar respuesta a pretensiones como las planteadas y de encausar su solución. Al mismo tiempo, con la orden de realizar esos planes, permite conjugar el deber de dictar un mandato judicial (declarar y dar cierto contenido y/o marco) y la eficacia de la protección de los derechos lesionados, con el ejercicio de competencias propias de los poderes naturalmente políticos. De esa manera, el Poder Judicial actúa como custodio de las garantías fundamentales, ejerciendo una función dialógica que procura respetar los mandatos constitucionales y su razón de ser, potenciando las ventajas que cada Departamento de Estado detenta para contribuir a la solución adecuada de los conflictos.

En sexto lugar, porque tiene en su cabeza la posibilidad de diseñar los mismos en el marco de la ejecución de sentencias, sin perjuicio de la potestad del juez de escrutar el cumplimiento de los parámetros que el decisorio y el complejo normativo imperante imponen en términos de mínimos de dignidad humana.

Otra vez, la Fiscalía de Estado incurre en dos errores: i) Soslayar que el juez por mandato constitucional-convencional e infra, tiene el deber de controlar el cumplimiento de los estándares (directos y derivados) reconocidos para considerar a cualquier respuesta estatal como digna; y, ii) Evadir que la insuficiencia decretada por el juez está asociada a la falta de acreditación de esos estándares mínimos propios de la dignidad humana.

En séptimo término, porque muchas de las consideraciones del juez han sido realizadas a mayor abundamiento y no constituyen parte de la regla decisoria del caso, centrada en la

acreditada situación de vulnerabilidad extrema de la clase. En consecuencia, no resultan determinantes ni violentan la congruencia.

f) Cuestiones vinculadas al fondo de la decisión

1) Comenzaré reiterando que en autos no se discute la responsabilidad por la inundación, sino cómo las demandadas -ante esa circunstancia que agravó las condiciones de vulnerabilidad de la clase que compone el colectivo involucrado- incumplieron las obligaciones jurídicas que tenían a su cargo para la satisfacción de las condiciones de dignidad más elementales.

Entre otras, los derechos a la vida y a un nivel de vida adecuado para sí y su familia (alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia), al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, a la integridad y dignidad personal, a la salud, a la libertad, a un ambiente sano y a la educación (arts. 1, 5, 14, 16, 75 incs. 22 y 23, 121, 123 y concs., CN; 1, 2, 4, 5, 19, 26 y concs., Convención Americana sobre Derechos Humanos; 22 y concs., Declaración Universal de Derechos Humanos; 2, 3, 10, 11, 12, 13 y concs., Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 3, 4, 6, 9, 24, 26 y concs., Pacto de Derechos Civiles y Políticos; 3, 4, 19, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y concs., Convención sobre los Derechos del Niño; 1, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 17, 19 y concs., Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad; 10, 11, 12, 15, 28, 36, 190, 192 y concs., Constitución Provincial; 1, 25, 27 incisos 1, 2, 3, 8, 9 12 y 28, 28, 29, 58, 107, 108 y concs., Ley N° 6769/58 y modificatorias; 1 y concs., Ley N° 14449; 1 y concs., Ley N° 13298; 1, 3, 8, 9, 14, 15, 19, 21, 22, 29 y concs., Ley N° 26061; Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU N° 3, 4, 7, 9 y 20; Recomendaciones generales del Comité CEDAW N° 28; Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño N° 2, 5 y 7 y la N° 17 del Comité de Derechos Humanos de la ONU; Informes realización progresiva DESC, E/2007/82 y 25/6/2007).

De ese modo, tanto el Fisco como las Municipalidades demandadas han inobservado las mandas citadas y el deber de adoptar medidas en concreto en consonancia con lo exigido por los artículos 5, 6, 8 y concordantes de la Ley N° 14449 y 2, 12, 6, 7 y concordantes de la Ley N° 13298.

En relación a ello, cabe precisar que estas obligaciones jurídicas son exigibles y justiciables. Es decir, que son plenamente operativas. El hecho de que estén sometidas a fórmulas de reconocimiento diversas en términos convencionales (arts. 2 de los Pactos Gemelos, PIDCP y DESC), independientemente de las consideraciones que ello merezca, no enerva su exigencia. Por el contrario, la diferencia radicará en el control de las condiciones de exigibilidad (auto) impuestas o lo que la Corte Suprema llamó operatividad “derivada”. Esto es, los requisitos

estatuídos directa e interpretativamente por los órganos convencionales de los sistemas universal e interamericano de protección como aquellos establecidos internamente y que supongan una elevación del piso de mínima.

En este último sentido, si el propio Estado ha reglamentado derechos con niveles de protección superiores al estándar convencional (Leyes N° 13298 y 14449), ese será el piso para el margen de apreciación nacional, los principios de no regresividad y progresividad y todos aquellos asociados a su exigibilidad y justiciabilidad.

2) Los recursos en tratamiento no expresan crítica alguna en torno al estado de vulnerabilidad en que se encuentra la clase afectada. Es decir, que no existe cuestionamiento a la situación fáctica que se acreditó en autos, en función de la cual se confirma la violación de los derechos fundamentales en juego y la consiguiente responsabilidad de las demandadas.

En ese sentido, corresponde reiterar que tampoco se han planteado agravios en torno a la forma de procesamiento, la identificación de la clase afectada y la dilucidación de la causa fáctica común.

En el mejor de los casos, las demandadas se han circunscripto a alegar los esfuerzos realizados en el cumplimiento de las responsabilidades a su cargo, la tergiversación de la congruencia decisoria en función del alcance del mandato ordenado o su desacierto respecto de ciertas familias en concreto. Ninguna de esas objeciones es conducente ni eficaz para desacreditar el estado de vulneración debidamente acreditado, reconocido, reafirmado con las audiencias celebradas y posteriormente confirmado con los informes respectivos.

De igual modo, la crítica expuesta tampoco neutraliza ni justifica el incumplimiento de los deberes impuestos. En ese sentido, la delicada situación de los niños comprendidos en este proceso, agravada por la inundación, no ha merecido una protección preferente por parte de las demandadas que asegurase la efectividad de los derechos reconocidos a aquellos, ni siquiera en los mínimos esenciales.

En este sentido, resultan determinantes el informe social efectuado el día 3 de julio de 2014 por la Licenciada Villalba, la cual constató que desde mayo de 2013 la situación de las familias no se había visto modificada; que se trata de niños y niñas pertenecientes a familias en condiciones de pobreza crítica, que viven en lugares inhabitables y que carecen de vínculos y redes de contención o, que de tenerlos, se encuentran en similares condiciones; que muchos de los adultos responsables son madres solas, que sobreviven con los ingresos de las Asignaciones Universales por Hijo cuando cuentan con DNI (ello supone una serie de dificultades adicionales que deben paliarse desde intervenciones con perspectiva de género, desmercantilizando la satisfacción de derechos fundamentales); que las estrategias de supervivencia son

extremadamente informales y precarias (v.gr., cartoneo), con ingresos mínimos y sin cobertura social (ver CCALP causa N° 17022 “Asesoría de Incapaces c/Fisco de la Provincia de Buenos Aires y otro s/Legajo de Apelación-Fiscalía de Estado”, res. del 11-06-15; fs.31/50, 75/81, 85/88, 705/738, 985/989, 1165/1191, 1294, 1295, 1297/1299, 1300, 1305, 1306/1307, 1346/1349, 13350/1351, 1353, 1357, 1359/1364, 1371/1373, 1553/1555,1593/1595 y 1640/1678; arts. 1 y concs., Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer).

También resulta conducente el anexo fotográfico acompañado por la Asesoría de Incapaces N° 1, el cual da cuenta del estado deplorable de las viviendas de las familias y de los lugares que habitan, de características propias de basurales a cielo abierto.

Es decir, que las demandadas no han ejecutado las acciones imprescindibles para satisfacer los requerimientos estructurales de los derechos en litigio, lo cual compromete la existencia misma de los niños y niñas que conforman el colectivo implicado, en tanto carecen de estructuras de sostén que les permitan hacerse de los mismos a pesar de sus razonables esfuerzos.

Dichos extremos fueron especialmente ponderados por la Corte Suprema in re “*Quisberth*”, al decir que el estado de extrema vulnerabilidad estaba acreditado, “importando su situación personal, económica y social, la imposibilidad de, a pesar de razonables esfuerzos, procurarse un medio para vivir, con las condiciones mínimas de salubridad, higiene y seguridad necesarias para preservar su integridad física, psíquica y moral” (ver párrafo primero del considerando 7).

En definitiva, los distintos informes acompañados y pruebas producidas dan cuenta del incumplimiento de las obligaciones existentes, de los compromisos asumidos en la causa y del estado de extrema vulnerabilidad en la que se encuentra la clase afectada. En consecuencia, las objeciones señaladas al decisorio resultan infructuosas para intentar deslindar su responsabilidad. Cualquier otra decisión, supondría denegar la satisfacción de condiciones mínimas de dignidad que cualquier ser humano requiere para poder desarrollar su existencia como tal, subvertir los mandatos constitucionales-convencionales y desconocer el deber de protección calificado en relación a la niñez como colectivo de tutela preferente.

3) De igual modo, en vinculación a la objeción de la intervención judicial, cabe señalar tres consideraciones.

Primero, que la existencia de un caso/causa judicial habilita a intervenir al Poder Judicial para dilucidar la conculcación o afectación de derechos que se postule. Ello no supone extralimitación de sus funciones, sino la reafirmación de aquellas constitucional-convencionalmente asignadas.

En tal sentido, “la tendencia dominante en el derecho comparado revela que las

transformaciones en el rol y funcionamiento de los Estados contemporáneos y las políticas públicas, la diversificación y multiplicación de los derechos constitucionalmente amparados, así como las dinámicas de masificación y dispersión de las actividades económicas y productivas, justifican y demandan un rol activo y significativo del Poder Judicial para la realización efectiva de las promesas constitucionales, la superación de las inercias y bloqueos políticos-institucionales, la evaluación y remoción de los déficits en el diseño y ejecución de las políticas públicas, y la remediación adecuada de las vulneraciones extendidas de derechos, especialmente cuando impactan en grupos o comunidades cultural, social o políticamente débiles, postergadas o marginadas” (Maurino, Gustavo, *Los procesos Colectivos*, en Roberto Gargarella y Sebastián Guidi -coordinadores-, Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina. Jurisprudencia y doctrina: una mirada igualitaria, Tomo II, La Ley, 2016, p. 877).

Segundo, que la propia decisión recaída encuentra fundamento en un complejo de normas y decisiones que conforman el marco obligacional del Estado. Es decir, ese complejo hermenéutico estipula una serie de derechos que son, al mismo tiempo, obligaciones jurídicas del Estado.

En esos términos, constituyen (tanto las normas jurídicas como las interpretaciones sostenidas en torno a ellos), pisos de mínima para el margen de apreciación nacional en la operatividad de derechos, donde imperan los principios de progresividad y no regresividad. En particular, cabe señalar que el reconocimiento decretado, en el marco fáctico-jurídico comprobado de la causa, encuentra fundamento en ese plexo hermenéutico y, especialmente, en los instrumentos de intervención instituidos por la reciente Ley N° 14449.

Tercero, que el alcance de las fórmulas y estándares de reconocimiento y garantía de derechos, el propio esquema de distribución de funciones, su vinculación con el respeto de las tutelas preferentes, el deber de garantizar condiciones mínimas de existencia y las problemáticas en términos de asignación presupuestaria, no constituyen dogmas que inhabiliten el ejercicio de la función judicial sino, por el contrario, elementos de juicio que deben considerarse caso a caso.

En el voto que abriese el acuerdo in re “*Benítez*” de la SCBA se recordó, por ejemplo, que: “... la Ley 26.061 menciona en forma reiterada a los ‘organismos del Estado’ como los encargados de controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas orientadas a fortalecer la familia y proteger el interés superior del niño (arts. 5, 11, 14 y 15) y, en particular, incorpora el estándar legal de protección prioritaria a ciertos grupos (arts. 5, 28, 33 y 35), incluso con una asignación privilegiada y de intangibilidad de los recursos públicos que los garantice (art. 5 inc. 4). Dichas prescripciones normativas se ven incluidas, además, en los arts. 5, 6, 7, 14, 18 y concordantes de la Ley 13.298 y 4º, 6º, 7º, 8º y concordantes de la Ley 10.592”.

4) Otra cuestión a considerar, la cual incide negativamente en el mérito de los recursos, es que la crítica se centra en la condena vinculada al reconocimiento del derecho a la vivienda. Respecto de los demás derechos vinculados -indivisibles e interdependientes-, no presentan crítica alguna y/o la misma es general o insuficiente (arts. 12, 6 y conchs., Ley N° 13298; 2 y conchs., Ley N° 26061).

5) En cuanto al derecho a la vivienda digna, cabe destacar que la Ley N° 14449 consagra un nuevo paradigma en términos de acceso justo al hábitat, cuyo objeto es la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, en consonancia con los mandatos constitucionales.

Conceptualiza a dicho derecho como la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la Provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales (art. 3). Es decir, que no se trata sólo de un techo sino de un conjunto de condiciones, las cuales los distintos estamentos tienen la obligación jurídica de proveer, gestionar y/o facilitar en el ejercicio de sus competencias.

En el punto en concreto el abordaje indivisible e interdependiente fáctico-jurídico de la problemática habitacional y los derechos asociados, encuentra recepción expresa en la mencionada ley, la cual dispone como objetivo “abordar y atender *integralmente* la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional” (artículo 1 apartado b), Ley N° 14449). Idéntico precepto recoge la Ley N° 13298.

En similar sentido, cabe consignar que el artículo 2 de la Ley N° 14449 expresamente dispone el deber de dar prioridad a las familias bonaerenses con pobreza crítica y necesidades especiales.

También establece el deber de promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales, generando nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo (artículo 1, apartados a) y c).

Determina que existe déficit urbano habitacional a la escasez, calidad insuficiente o inaccesibilidad a condiciones materiales, servicios y espacios aptos para satisfacer las necesidades y promover una mejor calidad de vida de la población en el marco de un hábitat ambientalmente sostenible (art. 4).

De ese modo, la reglamentación precisada establece reglas claras en términos de obligaciones jurídicas del Estado para la satisfacción del derecho al hábitat en tanto haz de derechos indivisibles e interdependientes, promoviendo intervenciones más igualitarias que

resguarden preferentemente a los sectores que se hallan en situación de desventaja o vulnerabilidad estructural, como los actores en el caso.

Primero, reconociendo que el hábitat debe ser digno y sustentable (art. 1). Segundo, fijando lineamientos generales que deberían seguirse en las “políticas” concretas a adoptarse. Tercero, reafirmando el carácter paulatino o progresivo de esas medidas (ver arts. 2 y 5).

Sin embargo, en relación al último punto y como hemos explicitado con anterioridad, aplican los estándares recogidos en la propia ley y aquellos convencionalmente reconocidos en términos de deber de adoptar medidas de mínima en la satisfacción de derechos; la obligación de hacerlo aún en contextos de crisis y sin discriminación; de procurar su desarrollo progresivo hasta el máximo de los recursos disponibles; de atender preferentemente aquellas situaciones que evidencien compromisos a la vida y dignidad humana; de que ello tenga su correlato en el desarrollo de las medidas y acciones que se desenvuelvan como parte de la agenda de gobierno (especialmente, presupuestarias), a fin de constatar el respeto de los bienes, sujetos y valores constitucionales preferentemente tutelados; y, de explicitar y demostrar en concreto las razones y obstáculos que imposibilitan su resguardo.

Son las demandadas quienes deben alegar y acreditar haber observado cada uno de esos extremos a fin de demostrar el cumplimiento de sus obligaciones jurídicas. En autos, de conformidad con lo obrado, dicha requisitoria reluce insatisfecha.

Obsérvese que es la propia Fiscalía demandada quien arguye que no se discute que no deba velarse por los intereses de los niños, ni de su familia de origen, ni de introducir cuestiones económicas, sino de cuestionar la extralimitación en la función judicial en la que incurre el sentenciante en pos de la imposición de las políticas públicas que pretende se lleven a cabo (fs. 2071 vta./2072).

La clase definida comprende un colectivo que presenta acumulación de condiciones de vulnerabilidad (niños, en extrema pobreza y con capacidades diferentes), respecto de la cual no se ha demostrado haber adoptado medidas que permitan satisfacer los mínimos elementales de cada derecho litigado, la imposibilidad de satisfacer los requerimientos a través de medidas de bajo costo o por intermedio de los servicios existentes, las razones por las cuales consideran que las medidas adoptadas son apropiadas a la vista de las circunstancias comprobadas, la ausencia de recursos presupuestarios en concreto, ni lo ocurrido con aquellas partidas afectadas ni la explicitación de la constatación de necesidades más urgentes.

En relación a dichos parámetros cabe añadir dos consideraciones. Primero, que tanto la Corte Suprema como la Suprema Corte provincial los han reconocido, implementado y escrutado, con distintas intensidades, en los casos “*Quisberth*” y “*Benítez*” o en otros asociados a la niñez o

personas con discapacidad como colectivo de especial tutela (CSJN, causa Q. 64. XLVI "Q. C., S. Y. c/Gob. de la Ciudad de Bs. As.",, sent. del 24-4-2012; SCBA, causas A-70.138 "B. A. F. y otros c/ Provincia de Buenos Aires s/ amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley", sent. del 3/7/2013; A-70-717"Portillo", sent. del 14-6-2010; A-69.412"P.L, J.M. c/IOMA", sent. del 18-8-2010, entre otras). Segundo, que ambas Tribunales han reafirmado la vinculatoriedad de los estándares fijados por los organismos universales e interamericanos de derechos humanos a través de los distintos mecanismos de protección instituidos (CSJN, "Recursos de hecho deducidos por la actora en la causa 'Carranza Latrubesse, Gustavo c/ Estado Nacional -Ministerio de Relaciones Exteriores- Provincia del Chubut' y por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en la causa C.594.XLIV 'Carranza Latrubesse, Gustavo c/ Estado Nacional- Ministerio de Relaciones Exteriores- Provincia del Chubut'", sent. del 6/8/2013, entre otras).

A modo de corolario y entre tantos otros instrumentos, cabe recordar lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-17/2002, relativa a la "Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño". Allí precisó "que la verdadera y plena protección de los niños significa que éstos puedan disfrutar ampliamente de todos sus derechos, entre ellos los económicos, sociales y culturales, que les asignan diversos instrumentos internacionales. Los Estados Partes en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos tienen la obligación de adoptar medidas positivas para asegurar la protección de todos los derechos del niño" (ver punto 8 de la parte dispositiva).

6) Existe un punto central en cuanto al deber de acreditar la inexistencia de recursos y el desarrollo progresivo: su acreditación no sólo corresponde a las demandadas, sino que debe ser controlable objetivamente y expresar las razones por las cuales considera apropiadas a las respuestas otorgadas (Observaciones Generales Nº 3 y 9, Comité DESC).

En su defecto, cada vez que se encuentre en juego la satisfacción de derechos de esta naturaleza se esgrimirá la inexistencia de recursos, tal como otrora ocurría con la afirmación dogmática de la "carencia de recursos". Por ello, tanto el desarrollo progresivo como la inexistencia de recursos presupuestarios deben alegarse, acreditarse y ser susceptibles de control, rindiendo cuentas de las medidas adoptadas tendientes al cumplimiento.

De esa manera, la realización progresiva puede describirse en esencia como las obligaciones de los Estados partes de: a) adoptar todas las medidas pertinentes para la aplicación o la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales; y b) hacerlo hasta el máximo de los recursos de que dispongan.

En esa inteligencia, el juez De Lázzari en el citado caso "Benítez" prescribe que "el máximo

de recursos disponibles previsto en el art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales se interpreta como referencia al presupuesto completo. En caso de auténtica escasez, el Estado debe emplear incluso los fondos para gastos con mejor jerarquía constitucional (subsidios a multinacionales, compra de armamentos)".

En el mismo sentido enfatizó que "(...) en referencia a la argumentación del Fisco sobre el grave peligro de desequilibrar el sistema financiero al alterar lo previsto en las asignaciones presupuestarias, estimo que no es de recibo. Los arts. 6 y 7 de la Ley 13.298 determinan prioridad presupuestaria con asignación privilegiada de recursos públicos en las áreas relacionadas con el auxilio a la familia (arts. 2.1. del P.I.D.E.S.C.; 3, 4 y 27.1 de la Convención de los Derechos del Niño): este principio de prioridad debe tenerse presente en cada una de las intervenciones, entendidas como el conjunto de acciones estatales destinadas a producir una mejora en la calidad de vida de un niño ya sea protegiendo o promoviendo sus derechos".

En relación a este punto, el voto del juez Hitters también refiere que si el Fisco provincial "pretende evitar la condena en su contra -local y/o internacional- debe exponer: i) el diagnóstico de situación de cada uno de los derechos fundamentales objeto del presente amparo; ii) una descripción concreta y precisa de las políticas públicas vigentes en materia de vivienda, así como de asistencia social, detallando los requisitos para su goce, los estándares establecidos para definir las prioridades y el grado de satisfacción alcanzado y iii) en tanto el goce del derecho no sea pleno, acreditar circunstanciadamente que ha invertido hasta el máximo de los recursos disponibles, asegurando un mínimo de su disfrute".

En vinculación a ello cabe precisar que:

i) la Ley N° 14449 expresamente dispone el deber de dar prioridad a las familias bonaerenses con pobreza crítica y con necesidades especiales, reconociendo la afectación e intangibilidad de los recursos obtenidos para satisfacer las demandas sociales vinculadas al derecho a la vivienda y el hábitat (artículos 2 y 9);

ii) la Ley N° 13298 estatuye que los derechos y garantías de todos los niños reconocidos y consagrados son inherentes a la persona humana, de orden público, irrenunciables, interdependientes e indivisibles. Establece también que es deber del Estado asegurar con absoluta prioridad la realización de sus derechos sin discriminación alguna, lo cual implica asignación privilegiada de recursos públicos en las áreas relacionadas con la promoción y protección de la niñez, preferencia en la formulación y ejecución de las políticas sociales pública y en la atención en los servicios esenciales y promoción de la formación de redes sociales que contribuyan a optimizar los recursos existentes (arts. 6 y 7); y,

iii) la Ley N° 26061 prescribe que los derechos y las garantías declarados son de orden

público, irrenunciables, interdependientes, indivisibles e intransigibles (artículo 2). El artículo 5 dispone que en la formulación y ejecución de políticas públicas y su prestación, es prioritario para los organismos del Estado mantener siempre presente el interés superior de las personas sujetos de esta ley y la *asignación privilegiada de los recursos públicos* que las garanticen. Además precisa que las políticas públicas deben garantizar con *absoluta prioridad* el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, la cual implica protección y auxilio en cualquier circunstancia; preferencia en la atención, formulación y ejecución de las políticas públicas; *asignación privilegiada e intangibilidad de los recursos públicos* que las garantice; y, *preferencia de atención* en los servicios *esenciales* (incisos 1, 3, 4 y 5; la itálica me pertenece).

Idénticos reparos estatuye la Ley N° 10.592 (ver arts. 4, 6, 7, 8 y conchs.).

7) La Municipalidad demandada alegó como justificación de su incumplimiento la declaración de estado de emergencia administrativa, económica y financiera.

Aun cuando el estado de emergencia existiese, ello no inhibe el deber de:

i) cumplir con la sentencia judicial;

ii) adoptar en contexto de crisis medidas especiales respecto de sujetos que gozan de tutela constitucional-convencional preferente. Por el contrario, es en estos contextos de estrechez presupuestaria donde aquellos grupos estructuralmente desaventajados deben recibir atención preferente. Es decir, que deben constituir una de las prioridades centrales dentro del marco de las obligaciones existentes, dado la situación de extrema vulnerabilidad en que se hallan inmersas. Por supuesto que podrá instrumentar los medios que estime eficaces para garantizar los derechos reconocidos, maguer el control judicial pertinente acerca de las medidas en concreto adoptadas y la satisfacción de los derechos en juego; y,

iii) más allá de la declaración de emergencia, las alegaciones del Municipio conforman manifestaciones genéricas, pues no se ha demostrado en concreto la inexistencia de recursos presupuestarios y/o las prioridades en términos de bienes y sujetos constitucional-convencionalmente preferentes.

Asimismo, muchas de las medidas podrían cumplirse a bajo costo, organizando los disímiles programas existentes que faciliten y pongan a disposición de los actores involucrados los servicios existentes en forma adecuada (entre otros, a través de los distintos organismos que componen el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños y de los Servicios Locales de Protección de Derechos instituido en los arts. 14, 15, 16, 18, 32, 35 y conchs. de la Ley N° 13298).

Recordemos que la propia Corte Suprema precisó en “*Quisberth*” que en el campo de las reglas normativas la garantía mínima del derecho fundamental constituye una frontera a la

discrecionalidad de los poderes públicos, debiendo acreditarse una amenaza grave para la existencia misma de la persona (considerando 12).

En esos términos, la decisión supone una (auto) restricción del Poder Judicial (quien constata la vulneración, asigna responsabilidades, establece pautas de mínima, ordena cumplir un mandato legal reenviando y, eventualmente, controla en la ejecución) y una reafirmación de las competencias de las autoridades políticas (quienes ante ese “reenvío” podrán diseñar una solución programa para atender la conflictividad reconocida), que procura recomponer los derechos fundamentales conculcados.

8) La crítica de ambas recurrentes se circunscribe a ciertas familias e, inclusive, se la hace a modo meramente “ejemplificativo”. Respecto de las demás no se expresa agravio alguno. En consecuencia, en relación a todas aquellas familias cuyas “pretensiones individuales” fueron expresamente reconocidas dentro del decisorio (circunstancia cuya tramitación fue consentida por las demandadas) y en relación a las cuales no existe crítica alguna, el decisorio de instancia se encuentra consentido.

g) Cuestiones vinculadas al alcance de la decisión

1) Dejando de lado las cuestiones apuntadas en torno a la instrumentación colectiva del conflicto (las que no fuesen objeto de cuestionamiento en ningún momento), la decisión recaída y su alcance guarda correlato con el tipo de conflicto, las pretensiones ventiladas y la declaración de derechos reconocida.

2) Las objeciones en torno a la supuesta interferencia competencial, tanto en lo concerniente al reconocimiento del derecho como al alcance de la condena, no son tales.

Primero, porque en relación al reconocimiento de derechos, la decisión encuentra basamento en las obligaciones jurídicas impuestas.

En esa inteligencia “(...) la invocación de una lesión a los principios de división de los poderes y de la zona de reserva de la Administración, que traería aparejado el control judicial, es manifiestamente improcedente en tanto se trate de examinar la razonabilidad o el cumplimiento de prestaciones sociales. Un temperamento restrictivo, impediría toda intervención judicial cuando se requiere la protección de un derecho constitucional conculcado por las autoridades administrativas. Aquellos principios (división de poderes y zona de reserva de la Administración) sólo se dirigen a establecer la competencia privativa de los órganos superiores del Estado, sin que tal circunstancia se traduzca en la exclusión del control de los jueces. El Poder Judicial se constituye como custodio del adecuado cumplimiento de la ley, incluso cuando se trata del actuar de los otros poderes del Estado. Postular lo contrario implicaría tanto como hacer tabla rasa con el principio de equilibrio de poderes y el régimen de pesos y contrapesos. Precisamente ‘la tríada de

poderes en nuestro derecho constitucional responde a la ideología de seguridad y control que organiza una estructura de contención del poder para proteger a los hombres en su libertad y sus derechos' (Bidart Campos, Jorge, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, 1992, Ediar, t. II, pág. 16, N°18). De este modo estimo que las decisiones judiciales en nada menoscaban el principio de separación de poderes, ni se introducen indebidamente en la Administración (Poder Ejecutivo) en cuanto dicho control, propugne la revisión de las obligaciones asumidas para la ejecución de su política pública, derivadas de un mandato expreso y positivo del legislador" (mi voto en la citada causa "Arce", sent. del 1-03-11).

Segundo, porque el contenido de la decisión en términos de reconocimiento de derecho halla sustento y correspondencia con los estándares constitucionales-convencionales adoptados directa e interpretativamente y con aquellos que la propia provincia ha adoptado al sancionar la ley de acceso justo al hábitat y de protección integral (indivisible e interdependiente) de la niñez.

Como recordase la Corte Suprema en "*Quisberth*", "los derechos humanos, entre ellos el acceso a una vivienda digna, no son meras declaraciones sino normas jurídicas operativas con vocación de efectividad, que no se garantizan con la abstención de medidas que pudiesen tener repercusiones negativas" (Ver considerando 10 del voto de la mayoría de fundamentos).

Tercero, porque independientemente de las divisiones propias del esquema Federal de Estado y la forma republicana de gobierno, la falta de respuesta razonable a situaciones de compromiso evidente de los derechos humanos, conlleva responsabilidad internacional (arts. 75 incs., 22, 23 y concs., CN).

De allí que, como exponga Dulitzky, "los Estados Federales parte de la Convención Americana son plenamente responsables a nivel internacional por las violaciones cometidas por acción o por omisión, por agentes estatales de sus unidades componentes. Además, el Estado Federal está obligado a adoptar las medidas necesarias a nivel interno para asegurar su cumplimiento en el ámbito de las provincias. Una lectura conjunta de los artículos 1.1, 2 y 28 de la Convención implica que todo Estado parte de la Convención con estructura federal que no se encuentre garantizado el libre y pleno ejercicio de todos y cada uno de los derechos reconocidos en la Convención para todas las personas bajo su jurisdicción, independientemente de que las mismas se encuentren dentro del ámbito de competencias del gobierno federal o de una de las unidades territoriales de la federación, se encuentra en la obligación de adoptar la legislación o las medidas que sean necesarias según su ordenamiento interno para cumplir con ese fin" (DULITZKY, Ariel, *Artículo 28. Cláusula Federal*, en Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario, Steiner Christian y Uribe Patricia (Editores), Konrad Adenauer Stiftung,

Colombia, 2014, pp. 687-706).

Cuarto, porque la decisión ordena la formulación de una serie de programas o planes que:

i) encuentran fundamento en la propia normativa (Leyes N° 14449 y N° 13928), por lo que el juez realiza el mandato legal instituido para la satisfacción de los derechos reconocidos (arts. 16, 27, 36 y concs., Ley N° 14449 y 1, 12, 6, 7 y concs., Ley N° 13928);

ii) el diseño estará a cargo de las autoridades naturalmente políticas con la participación social respectiva, ámbito donde existirá la posibilidad de instruir todas aquellas que estime adecuadas para cumplir con sus deberes legales. En relación a ello, más allá de lo señalado, la propia ley establece directrices generales a tener en consideración (arts. 16, 18, 23, 26, 27, 36 y concs., Ley N° 14449 y 12, 6, 7 y concs., Ley N° 13928).

Ello le permitirá a las funciones naturalmente políticas “valorar otros derechos así como los recursos necesarios en esta relación compleja que involucra al titular de la pretensión, al Estado (legitimado pasivo directo) y al resto de la comunidad, quien en definitiva soporta la carga y reclama de otros derechos” (CSJN, in re “*Quisberth*”, ver considerando 11);

iii) no impone una decisión en particular, sin perjuicio de establecer una serie de condiciones que van en línea con las obligaciones jurídicas mencionadas y sus interpretaciones. Esos estándares de mínima conforman pautas que deberían guiar el diseño de toda “política” en tanto reglamentación de derechos, exigibles y escrutables tanto en esta instancia como en la etapa de ejecución de la ulterior decisión, por la sencilla razón que de ellas depende (directa e indisolublemente) la satisfacción de los derechos en juego. Es decir, que debajo de esos estándares o por fuera de ellos no hay satisfacción del derecho y/o cumplimiento de la obligación (arts. 1, 2, 3, 15, 16, 18, 23, 24, 29, 30, 32 y concs., Ley N° 14449 y 12, 6, 7 y concs., Ley N° 13928); y,

iv) partiendo del reconocimiento del derecho a la vivienda y hábitat como un haz de derechos, de su carácter de aglutinador prevalente, de los principios de indivisibilidad e interdependencia fáctico-jurídica, no discriminación y del deber constitucional de trato preferente a personas en situaciones de extrema vulnerabilidad que presentan acumulación de condiciones de desventaja, las objeciones en torno al deber de instruir un programa que comprenda la satisfacción de los derechos en juego (acción positiva), resulta inatendible.

El artículo 15 establece parámetros precisos en relación a qué se considera una vivienda y hábitat “digno”. Esos estándares no sólo están en línea con lo dispuesto por la Observación N° 4, sino que incluso mejoran en muchos sentidos la protección de esos derechos y las condiciones de exigibilidad y justiciabilidad. Recordemos además que dicha Observación, al igual que las decisiones o medidas que las autoridades convencionales adopten a través de los mecanismos

establecidos, constituyen derecho vigente y, por ende, fuente interpretativa constitucional-convencional.

Por esas mismas razones, el cuestionamiento acerca de los profesionales que deberían intervenir en la confección del programa pierde virtualidad, pues son las propias leyes y normativas vigentes (entre otras, Leyes N° 13298 y 14449) las cuales estatuyen el abordaje integral. Ello significa, en letra de ley, que deberán intervenir cada uno de los profesionales que sean necesarios para poder darle ese carácter "integral". Por supuesto que las demandadas podrán utilizar aquellos servicios propios que detentan para ese objeto. Lo relevante, en todo caso, es que ese abordaje integral exista, pues es la única manera de paliar de forma eficiente con la problemática planteada.

3) La condena involucra a todos los estamentos en el ámbito de sus competencias y la participación efectiva de los afectados en la diagramación de las medidas. Ninguna de las imposiciones merece objeciones. Primero, porque tienen expreso fundamento legal (arts. 5, 13 y conchs., Ley N° 14449 y 12, 6, 7 y conchs., Ley N° 13928). Segundo, porque el alcance impuesto no exorbita funciones ciñéndose a las obligaciones asumidas. Tercero, porque en función de las alegaciones precisadas a lo largo del decisorio, no merece reproches en términos de razonabilidad.

4) Contrariamente a lo reprochado por las demandadas, la condena a trabajar de forma interrelacionada y coordinada entre organismos del propio Estado provincial y municipal, es una decisión acertada.

Primero, porque existe un mandato legal que ordena a satisfacer el conflicto suscitado y los derechos en juego de forma indivisible, interdependiente e integral. Segundo, porque jurídicamente existen facultades propias, pero también concurrentes que obligan a coordinar la satisfacción de las prestaciones a su cargo. Tercero, porque la coordinación y trabajo conjunto exigido es una expresión propia del esquema Federal de Estado instituido (arts. 1, 5, 121, 123 y conchs., CN; 1 y conchs., CP). Cuarto, porque tampoco es lógico escindir la satisfacción de determinadas prestaciones que se hallan imbricadas y mutuamente condicionadas. Quinto, porque es la forma más razonable, racional, eficaz y eficiente de maximizar la satisfacción de los derechos involucrados optimizando los recursos públicos existentes. Sexto, porque el trabajo coordinado y la instrumentación de un programa al efecto es la única manera de procurar erradicar las precarias condiciones de habitabilidad de forma estructural, sostenible y permanente.

Es decir, jurídicamente estaría desconociendo que la satisfacción del derecho es integral, que su atención es indivisible e interdependiente y que existen facultades concurrentes cuya coordinación resulta imprescindible a tales fines. Lógicamente, que es la manera que mejor se

aviene para obtener un mejor resultado a un menor costo.

En ese sentido, cuando a la Corte Suprema en el caso “*Quisberth*” le tocó analizar la situación de desamparo de la madre y su hijo, sostuvo que la intervención estatal para la atención de la problemática tiene que ser global y especializada, articulando los programas públicos existentes entre las distintas reparticiones competentes para superar la situación de extrema vulnerabilidad; que le corresponde desarrollar una planificación coordinada y adecuada, debiendo asesorarla en la búsqueda de estrategias integrales que le permitan encontrar una solución al problema habitacional; y, que configuraba un desacierto evaluar el precio del servicio que paga el Estado para, según su costo, dar por cumplido con su deber, prescribiendo que debe valorarse su calidad en cuanto a la adecuación a las necesidades del caso (ver considerandos 15 y 16).

5) El hecho de que la formulación del plan de relocalización exija que sea sobre la base de negociaciones mutuamente satisfactorias con los grupos afectados, encuentra fundamento expreso en lo dispuesto por los artículos 13 de la Ley N° 14449 y de la Ley N° 13298.

En ese sentido, recordemos que el artículo 13 de la mentada ley reconoce la gestión democrática de la ciudad en tanto proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad en general y de los ciudadanos en particular y, en especial, de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda.

También el artículo 10 reconoce como principios rectores en la gestión de las políticas de vivienda y hábitat el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios.

Al mismo tiempo, dicha condición dimana de cualquier lectura seria de los mandatos constitucionales y convencionales que reconocen la publicidad de los actos de gobierno, la transparencia del Estado, la participación activa de los afectados y la rendición de cuentas, constituyendo una salvaguarda para la propia autoridad demandada, el autogobierno colectivo y la consolidación de prácticas democráticas más robustas.

6) A todo evento, el contenido de la condena recaída encuentra correlato con las propuestas ofrecidas por las propias demandadas.

En ese sentido, como precisa el juez de grado, de los informes acompañados se desprende que: i) respecto de la cuestión habitacional, la Provincia -por intermedio del IVBA-, ofreció dos alternativas a las familias que pudo relevar: consolidar en el terreno que habitaban mediante el aporte de materiales para la construcción, o bien relocalizar al grupo familiar a alguna de las urbanizaciones sociales que el Instituto se encontraba llevando a cabo en ese momento, ya sea la ubicada en el barrio “*El Mercadito*” o la denominada “*La Emilia*”, localizada en la localidad

de Melchor Romero (fs. 1938); y, ii) en relación a la cuestión alimentaria, se emprendieron una serie de acciones paliativas destinadas a cubrir contingencias extremas (fs. 1938).

7) En cuanto a la objeción asociada a la relocalización de las actoras, el agravio expresado por la demandada no es de recibo.

Primero, porque respecto de la endilgada imposición contra voluntad, no le atañe, compete ni comprende. A todo evento, pueden incluso renunciarse.

Segundo, porque las condiciones objetivas precisadas para ordenar tal mandato, en consonancia con las prescripciones de la Ley N° 14449, relucen acreditadas.

En efecto, como postula el juez de grado, los elementos de convicción reunidos permiten afirmar que la mayoría de las familias individualizadas atraviesan todos los supuestos que, según la Ley de Acceso Justo al Hábitat, determinan la necesidad de un proceso de relocalización. Esto es, necesidades de reordenamiento urbano, hacinamiento de hogares y factores de riesgo social, hidráulico o ambiental, siendo además sujetos de tutela preferente con condiciones acumulativas de desventaja y prioridad prevalente.

Tercero, porque la propia ley pone en cabeza de las autoridades demandadas una serie de herramientas y facultades en función de las cuales podrá arbitrar las soluciones que estime corresponder para satisfacer los requerimientos de la decisión recaída. Entre otros, lo prescripto en los artículos 26, 27, 28, 29, 36, 37, 39, 44, 45, 54 y conchs. de la Ley N° 14449.

Cuarto, porque en la etapa de ejecución de sentencias ello podrá ser compuesto.

En vinculación con lo expuesto, tampoco merece reproches el plazo fijado para el cumplimiento de las mandas. Ello así, en función de la gravedad de la situación acreditada, el tiempo que insumió el litigio, el conocimiento de las demandadas, la exigencia del trabajo coordinado, las decisiones que se encuentran en curso vinculadas a las pretensiones reconocidas en autos y las posibilidades que abre la modalidad de decisión y su eventual ejecución.

Por el contrario, si resulta objetable que ponga directamente en cabeza de las demandadas la averiguación del paradero de las familias que hayan mudado voluntariamente su lugar de residencia para poder llevar a cabo las medidas que ordena, pues si bien aquellas pueden prestar su colaboración a través de los efectores y servicios con que cuentan, es una tarea que compete a la representación actoral y su propio interés y/o al juez como parte de las medidas de notificación del propio proceso (circunstancia agravada o modulada por su naturaleza).

8) La remisión de copia de las actuaciones no fue objeto de agravio. A todo evento, no reluce objetable que se ponga en conocimiento de las autoridades competentes a fin de que en su esfera de conocimiento arbitren las medidas que estimen corresponder.

VI. En mérito de los argumentos vertidos, propongo rechazar los recursos interpuestos por las demandadas con las precisiones efectuadas, con costas de la instancia a las recurrentes vencidas (arts. 1, 5, 14, 16, 75 incs. 22 y 23, 121, 123 y concs., CN; 1, 2, 4, 5, 19, 26 y concs., Convención Americana sobre Derechos Humanos; 22 y concs., Declaración Universal de Derechos Humanos; 2, 3, 10, 11, 12, 13 y concs., Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 3, 4, 6, 9, 24, 26 y concs., Pacto de Derechos Civiles y Políticos; 3, 4, 19, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y concs., Convención sobre los Derechos del Niño; 1, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 17, 19 y concs., Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad; 10, 11, 12, 15, 28, 20 inc. 2, 36, 190, 192 y concs., Constitución Provincial; 1, 25, 27 incisos 1, 2, 3, 8, 9 12 y 28, 28, 29, 58, 107, 108 y concs., Ley N° 6769/58 y modificatorias; 1 y concs., Ley N° 14449; 1 y concs., Ley N° 13298; 1, 3, 8, 9, 14, 15, 19, 21, 22, 29 y concs., Ley N° 26061; Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU N° 3, 4, 7, 9 y 20; Recomendaciones generales del Comité CEDAW N° 28; Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño N° 2, 5 y 7 y la N° 17 del Comité de Derechos Humanos de la ONU; 1, 25, 27 incisos 1, 2, 3, 8, 9 12 y 28, 28, 29, 58, 107, 108 y concs., Ley N° 6769/58 y modificatorias; 5, 16, 17, 17 bis y 19, ley 13.928 –texto según ley 14.192-; 274, 68 y concs., CPCC).

Así lo voto.

A la cuestión planteada, el Dr. De Santis dijo:

Discrepo con el primer voto.

a) Partiendo de la plataforma fáctica que es materia de mención en esa intervención y del relato de los antecedentes que brinda la sentencia apelada, en la tarea de abastecer mi disidencia destaco que el escenario del conflicto, si bien reconoce una fuente común en las inundaciones del 2 y 3 de abril de 2013, carece de todo perfil de incidencia colectiva, en la medida en que los sucesos que informan la demanda colocan a los actores en una situación individual de derecho subjetivo, relativo éste a la garantía constitucional que invocan, y por lo tanto de exclusividad respecto de cada uno.

Frente a ese cuadro, no comparto la consigna relativa a la influencia del pronunciamiento en relación a una clase de afectados, pues lo cierto que el planteo de demanda no reporta una situación singular de legitimación sustancial distinta a la del derecho subjetivo ni otra de incidencia indiferenciada y afectación común, que son las únicas, por otra parte, que cuentan con reconocimiento en el derecho nacional.

Más aún después de la sanción de la ley 26.994 (conf. art. 14).

Veo el cuadro adjetivo conformado sólo a partir de la técnica procesal de la acumulación de acciones (conf. art. 88 del CPCC) y su límite en el ciclo procesal del artículo 87 del Código

Procesal Civil y Comercial o del correspondiente al artículo 89, según el caso, lo que por cierto obsta a toda incorporación posterior de actores e impide la variable que supone el sistema de clases que deja ver el voto que me precede.

Bajo ese escenario habré de pronunciarme, considerando en conjunto los agravios de ambas co demandadas.

A ese respecto, diré que éstas no aportan óbices relativos a la representación de la demandante para actuar en el proceso, tal y como lo formulara en su escrito de promoción.

Con el confín de tratamiento así delimitado por las recurrentes abordaré el conocimiento de sus recursos.

b) En la tarea propuesta, me adelanto a afirmar que los argumentos que abastecen las impugnaciones resultan suficientes para torcer el rumbo de la sentencia dictada en autos.

Me inicio afirmando que los términos del planteo primigenio de la pretensión de los actores torna ocioso indagar acerca de la presencia de comportamientos activos o actuaciones administrativas en las que verificar la estampa de los extremos de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta que exige la ley constitucional y la común para franquear el acceso a la vía tutelar de excepción cursada (arts. 20 inc. 2 CPBA y 1 ley 13.928, t. seg. ley 14.192).

Tampoco resulta conducente el análisis relativo al perfil del impacto en los derechos del particular, de manera que su intensidad le permita soslayar a los actores el concurso de las vías procesales ordinarias para resolver, con la que ensayan, sus reclamos (arts. 20 inc. 2 CPBA y 2 ley 13.928 cit.).

Ello así, pues en la omisión de prestaciones positivas a cargo del estado, en salvaguarda del derecho a la vivienda digna en que asientan sus requerimientos, aquéllos rodean el núcleo argumental, creyendo encontrar, en esa omisión, la silueta que exige el sistema jurídico para dar cabida al proceso constitucional tramitado, en términos de infracción jurídica reprochable.

De allí puede seguirse que en la conclusión acerca de las fronteras de ese deber estatal y en el juicio de procedencia acerca de la exigibilidad particular de ese comportamiento activo de la autoridad pública, como consecuencia de aquélla primera valoración, gire la cuestión a elucidar.

Pues bien, más allá de la salvedad que habré de considerar, el escenario que luce de las circunstancias invocadas por los accionantes no los encuentra en una situación de exigibilidad frente al estado, en el espacio de exclusividad que definiera en el apartado anterior y que visualizo para cada uno de ellos.

No media una relación jurídica de la que emerja el deber jurídico de proveer, en forma exclusiva, los recursos que solicitan reflejados en las acciones positivas que reclaman, dado que no es resultado de un vínculo obligacional capaz de generar un derecho subjetivo, en cuya

determinación ese entorno de exclusividad resulta definitorio.

La presencia de un comportamiento de la administración que sea debido en relación con su interés personal y directo y en situación exclusiva, no se ofrece exigible, pues esa plataforma de exigibilidad sólo se constituye a partir de la presencia de la acción positiva desencadenada por la administración y con vigor respecto del universo de destinatarios posibles, pero nunca como variable de actuación para requerirla, pues ello implicaría un juicio de oportunidad política que es de acceso vedado a la jurisdicción y en cambio propio de la gestión del interés público.

La regla de división de poderes no sólo requiere del “caso” como presupuesto de despliegue de la zona de reserva de la justicia, sino también del respeto a las demás funciones estatales. Veo alterada esa pauta republicana con los alcances de la sentencia recurrida a partir de una prédica de sustitución de una por otra que no es admisible.

Así no advierto la presencia de una infracción jurídica del estado que impacte en la zona de dominio único y distintivo de cada uno de los demandantes.

Desde los espacios con los que se cierran las variables de legitimación previstos por el ordenamiento adjetivo para facilitar el irrestricto acceso a la justicia (art. 15 CPBA), sostenidos en en el quiebre de la juridicidad, la empresa judicial se informa sin condición suficiente de exigibilidad.

La conclusión pues no puede ser otra que la del desacierto de los actores, aunque no lo sea por carecer del derecho a una vivienda digna y el de acceso a todos los recursos materiales que posibiliten su desarrollo personal y familiar, con amplitud y en condiciones de igualdad con todos los habitantes de la Nación (art. 16 CN y art. 11 CPBA), sino porque la configuración de sus situaciones, inscriptas en el derecho a peticionar, no pueden ser canalizadas por la vía judicial (art.14 CN).

Ello, claro está, mientras no exista un marco que haga operativas las mandas constitucionales tuitivas, o se presente un supuesto de irrazonable omisión y, en tanto, estas situaciones se particularicen en algunas de las descriptas para abastecer los márgenes de legitimación señalados.

El proceso, a contrario, no exhibe esos caracteres de exigibilidad.

Transita por un interés compartido por un universo que se halla en idéntica condición y que transfiere su espacio decisorio al ámbito del mérito u oportunidad política, siendo que el caso judicial, como presupuesto de acceso a la jurisdicción, exige siempre una controversia de contornos jurídicos.

No le está dado a la justicia ingresar a la ponderación de la eficacia de la función de gestión.

Ni siquiera a sus andariveles de eficiencia.

A cambio, controla la legalidad de sus actos o, antes bien, juzga su responsabilidad en el marco de una concreta imputación, en tanto se aprecie la existencia de un detrimento particular.

Cuando no, interviene en los casos de afectaciones con incidencia colectiva, mientras se encuentre en juego la aplicación de una regla de derecho en su concreta particularización.

En suma, sin que implique intención de agotar el campo de juzgamiento de las actividades estatales a cargo de la jurisdicción, he de destacar que la cuestión ventilada no reúne calidades suficientes que la hagan justiciable, pues el interés revelado en el requerimiento de los amparistas no excede, hasta ahora, el de peticionar a las autoridades la satisfacción de sus necesidades vitales (art. 14 CN), sin que ello sugiera un espacio decisorio de pertenencia de la función judicial.

El límite impuesto por el principio de división de poderes le impide a ésta, a todas luces, sustituir a la función administrativa o a la legislativa, acotando los alcances de sus cometidos constitucionales a la consumación del derecho, cuando su quiebre genere un caso a ventilar.

Ello así, los jueces ni legislan ni gobiernan, a cambio, su función de control de legalidad los coloca en el juzgamiento de los actos de gobierno (administración) o de legislación, pero sin poder sustituirlos.

El límite de lo justiciable termina por convertirse también en la frontera de la legitimación, centro neurálgico de la cuestión, conforme lo he analizado hasta aquí.

Podrán comprenderse a esta altura las razones que inclinan mi criterio desfavorable al fallo que clausura la controversia en primera instancia, sin perjuicio de la salvedad que efectuaré en un punto en el que veo plausible la acción a partir de la presencia en ella y en el segmento singular que valoraré, los requisitos que analizara.

c) No obstante, la delicada fisonomía de la línea divisoria que he intentado trazar entre el derecho, que indudablemente les asiste a los reclamantes, como lo he podido destacar, y las posibilidades de acceder a la jurisdicción para exigir su satisfacción por el Estado, desde el punto de vista de la pretensión procesal y del perfil de la situación que refleja, me conduce a dedicar los párrafos siguientes a abundar sobre ese tópico.

La función judicial, caracterizada por su fuerza de verdad definitiva, se halla íntimamente ligada al carácter fragmentario de la justicia jurídica y con ella a una acotada senda.

En efecto, en esa labor de consumir el valor supremo del derecho surge el compromiso entre la igualdad generalizadora y la justicia individual, espinosa cuestión que remite por fuerza a la consideración de aquel carácter fragmentario de la justicia jurídica, pues ésta nunca significa la última palabra desde el espacio de la justicia personal.

La tarea del jurista encuentra por límite a ese sesgo de la idea del derecho, a la que le

resulta inabarcable la totalidad de la personalidad.

La justicia se revela en él conforme a fórmulas típicas, dada la abstracta naturaleza que define al derecho como orden social.

Por tanto, si así se conforma el parcial contenido de la justicia jurídica podrá comprenderse también que ella exija objetividad, en el sentido del proceso de investigación de la verdad, descartando toda injerencia anímica, ideológica o que no se base estrictamente en una actitud de respeto igualitario, con proscripción definitiva de la arbitrariedad, el capricho o la violencia.

Ahora bien, de sus manifestaciones posibles, y aunque en esencia su exigencia se reduzca invariablemente a la igualdad, con su carga de respeto a la dignidad personal dada su necesidad de adscripción a situaciones sociales diversas, es en la justicia distributiva en la que cabe catalogar a la situación que plantea la causa.

Por ella misma, su rigor prohíbe la existencia de ventajas especiales o especiales perjuicios para los miembros de la sociedad y, en este punto, ninguna de las posibilidades que enfrentan los actores los coloca en situación de desventaja relativa con otros ciudadanos que, en equivalente posición, también podrían obtener los paliativos asistenciales que ellos reclaman.

Esa otra hipótesis justificaría ciertamente, ahora sí, la intervención judicial.

En nombre de esa misma justicia distributiva corresponderá medir las cargas y los beneficios, más, en términos de distribución de los bienes sociales, la impronta política de la función administrativa será la que defina la escala respectiva.

Esta, mientras no exhiba un trato discriminatorio, violento, impregnado de un humor circunstancial o de cualquier manera lesivo del trato igualitario, escapa, en principio, a la función judicial.

Tal, el camino recorrido para demostrar que, mientras el caso no revele un supuesto de quiebre de juridicidad, con el cartabón que he descripto, aparece ajeno a la justiciabilidad que se ensaya.

Los delicados cursos a los que obliga a transitar el valor moral de la justicia en su consumación por la sentencia, junto a la fisonomía del derecho al desarrollo personal esgrimido en el escrito de inicio, descolocan el intento de los actores por obtener una declaración judicial como la que persiguieran y obtuvieran.

Ello así, en cuanto ese propósito se enerva ante la evidencia de un contorno que lo ubica en el derecho de "petición" (art.14 CN).

Este, en el espacio de la legitimación activa, reduce la acción al interés simple, desplazando la respuesta hacia una función estatal que no es, precisamente, la jurisdiccional.

Una interpretación contraria llevaría a admitir que la pobreza y la marginalidad, fuente

última que deja ver el reclamo tramitado y realidad social que comparten un número indefinido de personas en idéntica situación a la de los actores, puedan edificar, a la vez que una pretensión individual, una hipótesis de resolución en manos de la función judicial.

Ni el reclamo social que subyace por debajo, y se hace oír, puede canalizarse por esa actividad estatal, ni le compete a ella el equilibrio distributivo que es inherente a la gestión política.

El total de las razones expuestas forman mi convicción en dirección contraria al fallo pronunciado por el juez de la causa, razón por la que habré de propiciar, en lo inmediato, su modificación.

No obsta a esa conclusión la doctrina judicial que emana de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (causas SCBA A. 70.738 y A. 70.717) relativa a situaciones de alta vulnerabilidad, que no encuentro presentes en el caso.

Así las cosas, habré de inclinarme por la admisión del recurso de apelación de las demandadas, aunque lo haré con el alcance que sigue (en sentido concordante mis votos en causas CCALP n° 2028, CCALP n° 7412 y CCALP n° 7011, entre otras).

d) En efecto, la base de exigibilidad que he ponderado ausente para lo que constituyera en general el objeto de demanda deja ver, sin embargo, una excepción que es relativa a la consigna del artículo 29 de la ley 14.449, sólo con relación a los actores.

En el diseño de ese marco normativo cabe ponderar como acción positiva en él cuanto se vincula con los procesos de relocalización, en la medida que concurran algunas de las causales de sus incisos a), b) y c), siendo que el caso, en atención a su plataforma fáctica, lo ofrece para la hipótesis del último apartado (art. 29 inc. c).

Bajo ese marco es pertinente exigir la intervención estatal, a través de la autoridad de aplicación provincial (conf. decreto n° 1062/13), para que determine el riesgo hídrico y, en su caso, confeccione el protocolo de relocalización que promueva el proceso correspondiente por conducto del Municipio (conf. art. 29 decreto cit.).

Informo esa solución en un escenario que permite que cada una de las familias afectadas que tomaran intervención en los autos, en ejercicio de su derecho a un hábitat digno, reclamen de la autoridad administrativa la actuación relativa y, en su caso, la relocalización que establece la citada disposición legal.

Esta última es la que connota la exigibilidad que se muestra ausente en los demás aspectos.

Por todo ello, sin perjuicio de proponer la revocación del fallo apelado en todo lo restante, auspicio admitir la acción de amparo con el alcance que resulta del presente apartado (conf. art. 20 inc. 2 CPBA, 1, 2, 16, 17, 17 bis, 25 y concordantes de la ley 13.928 cit. y 274 y ccs. del

CPCC).

Así me pronuncio.

Voto por la NEGATIVA.

Propongo:

Admitir parcialmente la demanda incoada por los actores, ordenar que la autoridad de aplicación de la ley 14.449 determine el riesgo hídrico en sus viviendas (conf. art. 29 inc. c) dentro del plazo de sesenta días de consentida la presente (art. 163 CPBA) y, en su caso, según resulte de esa determinación y de cuanto aporte la etapa de ejecución de sentencia, confeccione el protocolo de relocalización que la promueva (conf. art. 29 decreto 1062/13) y ejecute el Municipio demandado y revocar en todo lo demás la sentencia atacada, rechazando con la misma extensión la demanda articulada, con costas del proceso, en ambas instancias, en el orden causado (conf. arts. 19 y 25 ley 13.928, t. seg. ley 14.192 y 274 del CPCC).

Así lo voto.

A la misma cuestión planteada, la Dra. Milanta adhiere a los fundamentos y solución propuesta por el Dr. Spacarotel, votando en idéntico sentido.

De conformidad a los votos precedentes, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata, dicta la siguiente

SENTENCIA

Por los fundamentos de la mayoría expuestos en el Acuerdo que antecede, rechazar los recursos interpuestos por las demandadas con las precisiones efectuadas, con costas de la instancia a las recurrentes vencidas (arts. 1, 5, 14, 16, 75 incs. 22 y 23, 121, 123 y concs., CN; 1, 2, 4, 5, 19, 26 y concs., Convención Americana sobre Derechos Humanos; 22 y concs., Declaración Universal de Derechos Humanos; 2, 3, 10, 11, 12, 13 y concs., Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 3, 4, 6, 9, 24, 26 y concs., Pacto de Derechos Civiles y Políticos; 3, 4, 19, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y concs., Convención sobre los Derechos del Niño; 1, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 17, 19 y concs., Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad; 10, 11, 12, 15, 28, 20 inc. 2, 36, 190, 192 y concs., Constitución Provincial; 1, 25, 27 incisos 1, 2, 3, 8, 9 12 y 28, 28, 29, 58, 107, 108 y concs., Ley N° 6769/58 y modificatorias; 1 y concs., Ley N° 14449; 1 y concs., Ley N° 13298; 1, 3, 8, 9, 14, 15, 19, 21, 22, 29 y concs., Ley N° 26061; Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU N° 3, 4, 7, 9 y 20; Recomendaciones generales del Comité CEDAW N° 28; Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño N° 2, 5 y 7 y la N° 17 del Comité de Derechos Humanos de la ONU; 1, 25, 27 incisos 1, 2, 3, 8, 9 12 y 28, 28, 29, 58, 107, 108 y concs., Ley N° 6769/58 y modificatorias; 5, 16, 17, 17 bis y 19, ley 13.928 –texto según ley 14.192–; 274, 68 y

concs., CPCC).

Difiérese la regulación de honorarios para la oportunidad dispuesta por los artículos 31 y 51, decreto ley 8904/77.

Regístrese, notifíquese y devuélvase al juzgado de origen oficiándose por Secretaría.

Gustavo Juan De Santis
Juez

Claudia A.M. Milanta
Juez

Gustavo Daniel Spacarotel
Juez

Dra. Mónica M. Dragonetti
Secretaria

REGISTRADO BAJO EL N°