



MONTI
Laura
Mercedes

Firmado digitalmente por
MONTI Laura
Mercedes
Fecha: 2022.09.22
11:23:17 -03'00'

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

El titular del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 10 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires declaró su incompetencia para entender en este caso y su conexidad con la causa CAF 10.459/2020, "Koutsovitis, María Eva y otros c/ GCBA s/ amparo ley 16.986", en trámite ante el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 6.

Para decidir de esa manera, afirmó que las pretensiones de ambas causas "tienen elementos comunes e interdependientes que las vinculan de manera jurídicamente relevante", lo que determina que la resolución que allí se adopte "repercutirá" en estas actuaciones al mediar "aspectos entrelazados de una misma relación jurídica". Además, hizo mérito de la preservación de la "continencia material de la causa" y del principio de prevención.

Contra ello, la parte actora y el Ministerio Público Tutelar presentaron sendos recursos de apelación.

La Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, Tributario y Relaciones de Consumo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (sala IV) asumió y se remitió a los argumentos expuestos por la representante del Ministerio Público Fiscal en esa instancia y confirmó el pronunciamiento recurrido.

Disconformes, el asesor tutelar ante esa cámara y la parte actora interpusieron recurso de inconstitucionalidad -en los términos del art. 113, inc. 3°, de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los arts. 27 y 28 de la ley

local 402-, cuya inadmisibilidad fue declarada por la referida sala IV.

Remitidas las actuaciones al Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 6, el magistrado a su cargo asumió y se remitió a los fundamentos expuestos por el fiscal federal, declaró su incompetencia y devolvió la causa al juez que previno.

El representante del Ministerio Público hizo mérito de los arts. 1° y 2° del Código Contencioso Administrativo y Tributario local y consideró que el fondo de la cuestión planteada en este caso se vincula con las materias asignadas al fuero contencioso administrativo y tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, resultando ajeno a la especialización del fuero nacional en lo contencioso administrativo federal.

Posteriormente, el titular del Juzgado N° 10 del fuero contencioso administrativo y tributario local mantuvo el criterio expuesto y elevó las actuaciones al Tribunal, "teniendo en cuenta el conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado Contencioso Administrativo Federal n° 6 y este juzgado" (v., en lo pertinente, resoluciones de los días 11 y 15 de marzo de 2022).

En ese estado, se confirió vista digital a este Ministerio Público.

-II-

A mi modo de ver, en el *sub examine* no ha quedado debidamente trabada una contienda negativa de competencia que corresponda zanjar a V.E. en uso de las facultades que le acuerda el art. 24, inc. 7°), del decreto-ley 1285/58. Ello es



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

así, porque al haber intervenido la sala IV de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, Tributario y Relaciones de Consumo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al resolver las apelaciones interpuestas contra la primera declaración de incompetencia, es ese tribunal el que debió insistir en la postura y no el Juzgado en Contencioso Administrativo y Tributario N° 10 de dicha jurisdicción (doctrina de Fallos: 329:1924 y sus citas, entre otros).

Por tal razón, correspondería ordenar la devolución de esta causa a sus efectos, sin perjuicio de lo cual -para el caso de que V.E. considere que razones de celeridad y economía procesal, la naturaleza de la acción y de los derechos comprometidos permiten dejar de lado tales aspectos y dar por trabado el conflicto negativo de competencia- procedo a dictaminar sobre la cuestión.

-III-

En el presente caso, la Asociación Civil Centro Para Una Justicia Igualitaria y Popular (CEJIP) -representada por su Presidente, Leonel Ariel Bazán-, Juan Alberto Britez, Vanesa Espinola, Elvio Rubén Espinola, Digno Mendoza Benitez, Romina Isabel Gutierrez, Romualdo Riquelme Servian y Floria Velazquez - en carácter de delegados barriales y vecinos- interpusieron amparo colectivo, en los términos de los arts. 43 de la Constitución Nacional, 14 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2.2 del Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales, y de la ley local 2.145, contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat) a fin de que se le ordene la elaboración e implementación de un plan de obras para el acceso, la prestación y el mantenimiento de los servicios de agua, cloacas y desagüe pluvial para la Manzana 32 de Villa 15 ("Ciudad Oculta"), ubicada en el barrio de Lugano, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.).

Indicaron que se encuentran comprometidos los derechos a la vida, al agua potable, a la salud, a la igualdad y a un hábitat digno, potenciados en el marco de la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2 (Constitución Nacional, Constitución de la C.A.B.A., Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ley 26.061 y ley local 114).

Manifestaron que, si bien la parte demandada adoptó como medida provisoria la distribución de agua por camiones cisterna, ello resulta insuficiente para la cantidad de familias que habitan en ese sector del barrio.

Afirmaron que el gobierno local suscribió, en 2018, un convenio con Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), en el cual se comprometió a realizar obras y servicios de agua y cloacas en terrenos que comprenden la citada Manzana 32.

Agregaron que la Unidad de Gestión de Intervención Social proyectó la realización de una obra para acceder allí al agua potable -que nunca se llevó a cabo- y que el Instituto de Vivienda de la Ciudad (I.V.C.) afirmó que esa obra habría sido



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

incluida en el presupuesto 2021.

Resaltaron que los diferentes organismos ejecutivos de la C.A.B.A. reconocieron que esta problemática se encontraba dentro de sus competencias y que son los responsables de llevar adelante estas obras.

Señalaron que los reclamos administrativos de los vecinos comenzaron en el año 2018 y que, ante las múltiples denuncias recibidas, fueron formulados "requerimientos" por parte de las Agencias Territoriales de Acceso Comunitario a la Justicia (ATAJO) -Ministerio Público Fiscal de la Nación- y de la Defensoría General de la C.A.B.A., y "una serie de pedidos de acceso a la información pública" durante los años 2019 y 2020.

Peticionaron, en los términos de los arts. 306 y 311 del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la C.A.B.A., la realización de un reconocimiento judicial en el barrio, a fin de constatar los hechos relatados en esta causa.

Solicitaron, como medida cautelar:

(i) que se ordene al gobierno demandado a poner en marcha y finalizar la ejecución de las obras necesarias para garantizar el acceso efectivo al servicio de agua potable en cada uno de los pasillos y viviendas de la Manzana 32 de Villa 15;

(ii) para el caso de que la obra pretendida hubiese sido suspendida o se hubiera rescindido la contratación, que se adopten las medidas administrativas necesarias para su urgente puesta en marcha o reformulación, con la debida afectación presupuestaria, cronograma de plazos de ejecución y finalización, "bajo control de cumplimiento" judicial;

(iii) que se amplíe y refuerce la cantidad de litros de agua suministrados a la Manzana 32 de Villa 15 y se ordene la instalación de un puesto fijo extra de distribución de agua potable, a fin de cubrir las necesidades de la totalidad de la población afectada;

(iv) que se conforme una mesa de trabajo, con participación de vecinos, de la Defensoría del Pueblo de la C.A.B.A., de las ATAJO, del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y del resto de las áreas ministeriales competentes, para darle seguimiento al cumplimiento de la medida cautelar, al proyecto y a la ejecución de la obra solicitada; y

(v) que, en el marco de la mesa de trabajo, se ordene al demandado a que realice un diagnóstico participativo de la problemática y formule el proyecto de obras de infraestructura solicitado a fin de realizar un cronograma que prevea sus plazos de ejecución y la definición de prioridades, la asignación presupuestaria y la participación de las familias afectadas.

Posteriormente, informaron como hecho nuevo la reunión realizada el 26 de agosto de 2021 en la "Capilla San Francisco", en la cual, según manifestaron, funcionarias del I.V.C. informaron que ese organismo autárquico se encargará de la "obra de agua" mencionada, pendiente de realización desde el año 2018, "tras firmar el Convenio con AYSA".

Agregaron que esas funcionarias indicaron que dicho convenio "es el mismo que se realizó en el 2018 con la SECHI", pero que tiene una adenda (no adjuntada) "para adecuarlo al nuevo plan", que sólo incluye el servicio de agua potable.

Además, reformularon la medida cautelar solicitada en el escrito inicial a fin de que:



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

(1) se ponga efectivamente en marcha y finalice la ejecución de las obras necesarias para garantizar el acceso efectivo al servicio de agua potable en cada uno de los pasillos y viviendas de la Manzana 32 de Villa 15;

(2) se torne indisponible la partida presupuestaria asignada para cualquier otra finalidad distinta a la ejecución de la obra que asegure la red de agua potable para las familias del referido ámbito territorial de Villa 15;

(3) se adopten las medidas administrativas necesarias "para su urgente puesta en marcha o reformulación, con la debida afectación presupuestaria, cronograma de plazos de ejecución y finalización, bajo control de cumplimiento por parte del tribunal";

(4) el I.V.C. asegure un sistema formal, abierto y público para la inscripción y selección de residentes de Villa 15 que estén interesados en ser contratados para la ejecución de la obra;

(5) se amplíe y refuerce la cantidad de litros de agua suministrados a los habitantes de la Manzana 32 de Villa 15, a través del camión cisterna, y se ordene la instalación de un puesto fijo extra de distribución de agua potable en la calle Piedrabuena y Zuviría, al ingreso de ese sector del barrio, a fin de cubrir las necesidades de la totalidad de la población afectada que requiera este servicio (150 lts. diarios por persona);

(6) se conforme una mesa de trabajo, con la participación de vecinos de la Manzana 32, representantes del CEJIP, de la Defensoría del Pueblo de la C.A.B.A., del

Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y del resto de áreas ejecutivas competentes, a fin de "darle seguimiento al cumplimiento de la medida cautelar, al proyecto y la ejecución de la obra solicitada"; y

(7) en el marco de esa mesa de trabajo, se ordene al demandado la elaboración de un "diagnóstico participativo integral de la problemática, para luego formular un proyecto de obras de infraestructura que contemple las obras necesarias para asegurar el servicio cloacal y de desagüe pluvial para la Manzana 32 de Villa 15".

Finalmente, solicitaron que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 3° -inc. 4°-, 5° -en el supuesto de que no se encuadre la situación como excepcional en los términos del art. 2° inc. 2°- y 9° de la ley 26.854.

-IV-

Con motivo de los pedidos de acceso a la información pública invocados en la demanda, que fueron formulados en los términos de la ley local 104, el Director General del I.V.C. informó el 4 de noviembre de 2020: "...esta Dependencia tramitó mediante Contratación Directa N° 7510-SIGAF/19, la cual tramita por Expte. N° 16369533-UGIGS-2019, la obra de 'RED DE AGUA POTABLE, VILLA 15 MZ 32'. Se hace saber que en el marco de la misma la firma adjudicataria infringió requerimientos legales de cumplimiento estricto, por lo que en la actualidad se encuentran en análisis las acciones administrativas a tomar en relación a esta circunstancia" (v. IF-2020-26753126-GCABA-IVC).

Asimismo, en ese mismo marco de solicitudes, el Subsecretario de Integración Social y Hábitat de la C.A.B.A.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

aclaró lo siguiente, el 20 de noviembre de 2020: “...mediante Decreto N° 113/19 se resolvió a partir del día 1 de abril del 2019, el traspaso de la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión a la órbita de este Instituto de Vivienda de la Ciudad. **La ex Secretaría de Hábitat e Inclusión suscribió oportunamente un Convenio con la prestataria AySA en relación a las redes de agua y cloaca del Barrio 15 de esta Ciudad, donde se incluía a la manzana 32 del mismo**, en virtud del traspaso mencionado no pudo concretarse la finalización de las tareas previstas. Este Instituto de Vivienda de la Ciudad se encuentra evaluando las gestiones pertinentes a fin de lograr la finalización de dichas obras” (énfasis añadido; v. IF-2020-28355388-GCABA-IVC).

El referido convenio (titulado “Barrio N° 15. Instalación de redes de agua y cloaca”), en cuyos considerandos fueron citadas las leyes 26.100, 26.221 y los decretos 303/06 y 304/06, fue suscripto el 21 de diciembre de 2018 entre la entonces Subsecretaría de Habitat e Inclusión del Ministerio de Habitat y Desarrollo Humano de la C.A.B.A. (SSHI) y AySA. Allí afirmaron que la SSHI se encuentra desarrollando planes de integración y urbanización del “Barrio 15”, que requieren modificaciones de la actual “trama urbana” a fin de realizar obras de infraestructura en el espacio público. Estos proyectos, según manifestaron, incluyen la apertura de vías públicas nuevas que permitirán la instalación de servicios públicos, previa solicitud a AySA de la “factibilidad de ampliación de provisión de servicio de agua potable y de desagües cloacales”.

El objeto del convenio es la realización de obras hidráulicas y civiles a cargo de la SSHI “sobre instalaciones de

AySA", quien se encargará, entre otras cuestiones, de aprobar los materiales y el "Plano Ejecutivo de las obras", sujeto a determinadas especificaciones. Además, elaborará la "Memoria Descriptiva de la obra", el "Plano de Anteproyecto y Pliego de Especificaciones Técnicas" y realizará el seguimiento e inspección de la obra y de las "tareas complementarias y/o accesorias". AySA aprobará también cualquier modificación de los trabajos previstos y dará la conformidad técnica a todas las instalaciones, en forma previa a la realización del "enlace" de las obras con las redes existentes (v. anexo 13 de la prueba documental acompañada).

Asimismo, fue publicada la norma local aprobatoria de la documentación "que regirá la Licitación Pública N° 42/21" (resolución 502/IVC/21), como el llamado a licitación pública N° 42/21 para la "Ejecución del Proyecto y la Red de Agua, correspondiente al Barrio 15, Manzana 32, Av. Piedra Buena y Pasaje Zuviría, Barrio Villa Lugano, Comuna 8, Ciudad Autónoma de Buenos Aires" (BOCBA N° 6.227, del 1° de octubre de 2021).

-V-

Corresponde señalar que, a los fines de dilucidar cuestiones de competencia, ha de estarse, en primer lugar, a los hechos que se relatan en el escrito de demanda y después, y sólo en la medida en que se adecue a ellos, al derecho que se invoca como fundamento de la pretensión, así como también a la naturaleza jurídica de la relación existente entre las partes (Fallos: 328:73 y 329:5514).

Además, observo que la materia y las personas constituyen dos categorías distintas de casos cuyo conocimiento



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

atribuye la Constitución a la justicia federal. En uno y otro supuesto dicha competencia, de excepción, no responde a un mismo concepto o fundamento. El primero lleva el propósito de afirmar atribuciones del gobierno federal en las causas relacionadas con la Constitución, los tratados y las leyes nacionales, así como en lo concerniente a almirantazgo y jurisdicción marítima. El segundo procura asegurar, esencialmente, la imparcialidad de la decisión y la armonía nacional, en las causas en que la Nación o una entidad nacional sea parte (art. 116 de la Constitución Nacional y art. 2°, incs. 6° y 12 de la ley 48 y Fallos: 314:101; 324:1470; 325:1883; 328:3700, entre otros).

Por aplicación de tales principios, considero que esta causa es de la competencia de la justicia federal, toda vez que concurre la primera situación.

De la reseña expuesta en el acápite III del presente surge que el objeto de este amparo colectivo es obtener una decisión judicial que ordene a la C.A.B.A. la elaboración e implementación de un plan de obras atinente a la provisión de los servicios de agua potable, cloacas y desagüe pluvial para los vecinos que habitan en la Manzana 32 de Villa 15, ubicada en la comuna 8 de la C.A.B.A.

Por ello, dada su ubicación dentro del área de aplicación del marco regulatorio para la concesión de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales aprobado por la ley 26.221 (denominada "área regulada"), y el consiguiente carácter federal de la materia debatida, entiendo que el trámite de las presentes actuaciones corresponde a la competencia de la justicia federal (conf. lo expresado por V.E.

con remisión a los dictámenes de esta Procuración, en CSJ Competencia 371/2014, (50-C) "Piazza, Walter y otros c/ Municipalidad de San Isidro y otros s/ amparo" del 30/12/2014, y Competencia CSJ 3719/2015/CS1 "Yan, Xiazhu y otros c/ GCBA y otros s/ amparo", del 29 de marzo de 2016).

Cabe recordar que, cuando la competencia de la justicia federal surge por razón de la materia, es improrrogable, privativa y excluyente de los tribunales provinciales, sin que el consentimiento ni el silencio de las partes sean hábiles para derogar esos principios (Fallos: 324:2078; 328:1248,4037; 330:628; 334:1842; 340:815).

-VI-

Sentado lo expuesto, señalo que la admisión del *forum conexitatis*, estatuido en el art. 6° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, posibilita la sustanciación ante un mismo magistrado de causas relacionadas entre sí, y que su aplicación constituye una causal de excepción a las reglas generales que determinan la competencia contenidas en dicho código, que importa admitir el desplazamiento de un juicio a favor de otro juez, con fundamento en la conveniencia de concentrar ante un solo tribunal todas las acciones que se hallen vinculadas por la misma relación jurídica y evitar así el riesgo del dictado de sentencias contradictorias (Fallos: 329:3925 y 331:744).

Examinado el planteo a la luz de dicho instituto, estimo *prima facie* que en autos se configura una conexidad sustancial con entidad suficiente para justificar que sea un solo magistrado el que conozca en ambos procesos, a fin de



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

evitar el riesgo del dictado de sentencias contradictorias y favorecer una correcta administración de justicia.

Así lo pienso, pues de las constancias del sistema de consultas *web* del sitio oficial www.pjn.gov.ar, surge que en el citado expediente "Koutsovitis" (proceso cuya anotación en el Registro de Procesos Colectivos del fuero contencioso administrativo y tributario de la Ciudad fue ordenada por el juez local el 30 de marzo de 2021 -art. 3° del acuerdo plenario n° 4/2016, Anexo I-) también se demanda únicamente a la C.A.B.A. y la composición de la clase abarca (y excede notoriamente) a la que se invoca en el *sub lite*, pues allí se solicita la regularización del servicio de agua potable y saneamiento cloacal (pretensión que coincide parcialmente con la de autos, que incluye también el desagüe pluvial) para todos los habitantes de los barrios populares de la C.A.B.A., reconocidos por la ley 27.453.

Esta última norma declara de interés público el régimen de integración socio urbana de los Barrios Populares identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana -RENABAP- (art. 1°). Observo que el barrio "Villa 15" se encuentra allí registrado bajo el "ID Renabap 2583", de acuerdo a la información que surge del sitio *web* oficial www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/tabla.

Cabe agregar que en el referido proceso "Koutsovitis", la parte actora acumula múltiples pretensiones -además de la ya invocada-, que enumero a continuación: (i) la elaboración e implementación de un "Plan de Agua Potable y Saneamiento Cloacal" para la totalidad de los barrios populares; (ii) la

realización de un "relevamiento y diagnóstico sanitario en forma participativa"; (iii) la presentación de un "Plan de Obras elaborado participativamente"; (iv) la ejecución de "medidas de atención sanitaria inmediata" para reducir el riesgo sanitario; (v) la elaboración de un "Plan de Contingencia ante posibles emergencias sanitarias"; (vi) la implementación de un "Protocolo de Actuación" que brinde pautas de "manejo y alerta respecto al agua de consumo"; (vii) la provisión gratuita y mensual de 2 garrafas de 10 kgs., 8 lts. de lavandina, jabón blanco en pan y detergente, para cada hogar; (viii) la implementación de un "sistema de monitoreo de la calidad, presión y continuidad del agua de consumo"; (ix) la implementación de un "Programa de Limpieza" de tanques a cargo de cooperativas u organizaciones vecinales, en forma trimestral; (x) la instalación de tanques comunitarios que provean agua potable "con camión cisterna"; (xi) la provisión de tanques plásticos domiciliarios "de calidad homologada"; (xii) el fortalecimiento del "Sistema de Atención Primaria para mejorar la atención prioritaria y el registro de enfermedades hídricas", con la incorporación de la "figura de las promotoras de salud"; y (xiii) la ejecución de un programa factible de "ejecutar los núcleos húmedos" en las viviendas, para garantizar en cada hogar "un baño completo y dos (2) canillas".

En el marco de la mencionada causa "Koutsovitis", la parte actora solicitó la inscripción del expediente en el Registro Público de Procesos Colectivos (Acordadas 32/2014 y 12/2016) y su correspondiente "difusión", y el tribunal interviniente dispuso que, previamente, debía cumplirse con el punto II de la acordada 12/2016 de esa Corte (v. providencia del



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

11 de febrero de 2020), que la actora manifestó haber cumplido mediante el escrito presentado el 17 de mayo de 2020; sin embargo, no median constancias de que aquella inscripción haya ocurrido, omisión que debería ser salvada por el juez que interviene en ese asunto.

Ahora bien, considero que el hecho de que se encuentre pendiente de cumplimiento la inscripción de la causa "Koutsovitis" en el Registro Público de Procesos Colectivos al que se refieren las acordadas 32/2014 y 12/2016 no impide que, por aplicación del punto IV del reglamento aprobado por la última de ellas, estas actuaciones deban ser remitidas al Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo N° 6, a fin de que ambos procesos tramiten ante el mismo tribunal.

A ello no obsta, a mi parecer, la prerrogativa jurisdiccional de la que goza aquélla, de acuerdo con lo resuelto –por mayoría– por el Tribunal en la causa CSJ 2084/2017, "Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal", sentencia del 4 de abril de 2019 (Fallos: 342:533), oportunidad en la que sostuvo que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene el mismo puesto que las provincias en el sistema normativo que rige la jurisdicción de los tribunales federales y, por lo tanto, el mismo derecho a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (arts. 116, 117 y 129 de la Constitución Nacional; art. 1°, inc. 1°, de la ley 48; y art. 24, inc. 1°, del decreto-ley antes citado).

Así lo pienso, pues según surge del sistema de consulta pública del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires

(<https://eje.juscaba.gob.ar>), al presentarse en la causa "Koutsovitis" (que fue iniciada ante el fuero contencioso administrativo y tributario local bajo el número 3010/2020) planteó la incompetencia –en razón de la materia– de la justicia de la Ciudad y solicitó que fuera remitida al fuero federal, sin invocar su prerrogativa de litigar ante los estrados del Tribunal (v. escrito presentado el 16 de abril de 2020).

-VII-

En tales condiciones, opino que este proceso debería continuar su trámite ante el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal n° 6.

Buenos Aires, de septiembre de 2022.