



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

Buenos Aires, 11 de agosto de 2017

**Al Comité de Derechos
Económicos, Sociales y Culturales
de las Naciones Unidas**

S. / D.

USO OFICIAL

Tengo el agrado de dirigirme al ilustre Comité en mi carácter de titular del Ministerio Público de la Defensa de la Nación argentina, a fin de efectuar distintos aportes del organismo al proceso de elaboración del listado de preguntas para el Estado parte, que tendrá lugar en el marco del 61° Pre-Sessional Working Group (09 Oct. 2017 - 13 Oct. 2017).

I. Presentación

El Ministerio Público de la Defensa (MPD) es uno de los órganos creados por la Constitución de la República Argentina con carácter independiente, autonomía funcional y autarquía financiera, al igual que el Ministerio Público Fiscal (CN, art. 120). En los términos de la ley que reglamenta su actividad (Ley N° 27.149), el MPD es una institución de defensa y protección de derechos humanos que garantiza el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral, en casos individuales y colectivos, de acuerdo a los principios, funciones y previsiones establecidas en la presente ley. Promueve toda medida tendiente a la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad (art. 1).

El MPD interviene en la mayor parte de los procesos penales sustanciados ante la Justicia Nacional¹ y Federal de todo el país² para garantizar el derecho de defensa de los imputados. A su vez, en los procesos civiles, comerciales, laborales y contencioso administrativos, la intervención se enmarca en la representación de individuos con limitación de recursos económicos, en situación de vulnerabilidad o que se encuentren ausentes. También ejerce la intervención obligada en todo proceso que involucre intereses de niñas, niños y adolescentes, y de personas sobre las que existe sentencia en el marco de un proceso referente al ejercicio de la capacidad jurídica o que se encuentran ligadas a este tipo de proceso.

Por otra parte, el MPD es encabezado por la Defensoría General de la Nación. De ella dependen comisiones, programas y equipos especializados, con la misión de favorecer el acceso a la justicia de los sectores más vulnerables: *Comisión de*


STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

¹ Se trata de la justicia penal ordinaria de la ciudad de Buenos Aires, pero debe aclararse que también funciona en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un poder judicial, que entiende en contravenciones y en determinados delitos, con base en convenios de transferencia que amplían por etapas su competencia (art. 129 de la Constitución Nacional).

² Los delitos no federales cometidos en las provincias son de conocimiento del poder judicial local (arts. 116, 117 y 118 de la CN).

Cárceles; Comisión de Seguimiento del Tratamiento Institucional de Niñas, Niños y Adolescentes; Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionario de Refugio; Comisión sobre Temáticas de Género; Comisión del Migrante; Programa de Atención a las Problemáticas Sociales y Relaciones con la Comunidad; Programa contra la Violencia Institucional; Programa para la Aplicación de Instrumentos de Derechos Humanos; Programa para la Asistencia Jurídica a Personas Privadas de Libertad; Programa de Resolución Alternativa de Conflictos; Programa de Asesoramiento y Patrocinio para las Víctimas del Delito de Trata de Personas; Programa de Asistencia y Patrocinio Jurídico a Víctimas de Delitos; Programa sobre Temáticas de Salud, Discapacidad y Adultos Mayores; Programa sobre Diversidad Cultural; Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Equipo de Trabajo en Centros de Acceso a la Justicia; Equipo de Trabajo Río Matanza Riachuelo; Unidad de Letrados de Salud Mental y Unidad de Letrados de Personas Menores de edad.

En especial, el *Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* se creó mediante la Resolución DGN N° 904/2016 con el fin de trabajar en la defensa de aquellos casos que sean declarados de especial interés institucional por la Defensora General de la Nación; intervenir en el diseño de estrategias de defensa de los DESC; participar en la elaboración de proyectos de indicaciones y recomendaciones tendientes a garantizar una adecuada defensa -individual y colectiva- de los DESC; realizar investigaciones que permitan dar cuenta de las problemáticas referidas al acceso a justicia; difundir información y establecer lazos de cooperación con instituciones que tengan por objeto la protección de los DESC. En este tiempo el *Programa* ha trabajado en el litigio de casos estratégicos vinculados con el derecho a la vivienda adecuada, a los servicios públicos, al acceso a la justicia de los grupos vulnerables y a los derechos sociales de las personas privadas de libertad, entre otros temas.

En lo que sigue, en cada punto tratado en este escrito se explican las dificultades que se perciben en el organismo con relación al cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y se formulan recomendaciones. Cabe aclarar que el presente informe no agota todos los asuntos de interés del Comité DESC, sino sólo aquellos que se vinculan centralmente con las funciones del Ministerio Público de la Defensa. A su vez, la contribución que se realiza en esta etapa del examen está dirigida a mejorar el proceso de discusión con el Estado Parte y a orientar la elaboración de la lista de preguntas.

II. Seguridad social (Art. 9)

1. Pensiones asistenciales a personas en situación de vulnerabilidad

De acuerdo con información que tomó estado público, durante el primer semestre de 2017 la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, habría reducido en un número altamente preocupante las pensiones asistenciales a adultos mayores sin recursos, personas con invalidez laboral y madres de 7 o más hijos. Dicha medida habría sido adoptada



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

unilateralmente por la CNPA en casos individuales y sin previo aviso a la persona afectada, a través de una aplicación estricta de los Decretos N° 432/1997 (personas con invalidez laboral), N° 582/2003 (adultos mayores sin recursos) y N° 2360/90 (madres de 7 o más hijos), que exigen el cumplimiento de ciertos requisitos por parte de los beneficiarios para demostrar su condición de indigencia, pero sin contemplar adecuadamente la vulnerabilidad en cada caso concreto.

Esta situación se ve con especial preocupación desde el organismo. Asimismo, ha motivado la presentación de más de 40 recursos de amparo – individuales y colectivos- ante los tribunales federales de todo el país, algunos iniciados por integrantes de este Ministerio Público de la Defensa. En ellos se solicita la rehabilitación de las pensiones suspendidas y la inconstitucionalidad del Decreto N° 432/1997, en tanto no se adapta a la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad ni a la Observación General N° 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/GC/19, 4/2/2008).

Por otra parte, en la práctica del organismo también se verifican distintos obstáculos tanto para el acceso como para el sostenimiento de las pensiones asistenciales de las personas privadas de la libertad, en la medida en que persisten requisitos para su acceso como el “no encontrarse detenido a disposición de la justicia” (Decreto N° 432/97 -art. 1 inc. I-, que reglamenta el art. 9 de la Ley N° 13.478).

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que informe sobre (1) la cantidad de pensiones que han sido suspendidas y sobre las razones de dicha suspensión; (2) el trámite a través del cual las personas afectadas pueden requerir la revisión de la decisión y la rehabilitación de sus pensiones; (3) la cantidad de causas judiciales existentes con relación a este asunto, así como su evolución y resultado. Asimismo, se solicita que se informe acerca de las dificultades de la población carcelaria para acceder a las pensiones señaladas.

2. Cobertura de salud y pensiones no contributivas a personas con discapacidad

2. (a). En la experiencia del organismo, obtener la cobertura de salud médica integral prevista por las leyes locales N° 22.431 y N° 24.901 se demora un tiempo considerable, ya que dicha cobertura sólo se efectiviza cuando se accede a la pensión por discapacidad, y no cuando la autoridad administrativa otorga el Certificado Único de Discapacidad (CUD) que la antecede.

Por otra parte, aun allanado este obstáculo, son habituales las demoras en el acceso al recurso sanitario requerido, sea atención profesional, medicamentos y/o internaciones hospitalarias o geriátricas.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que indique el tiempo de demora existente desde el inicio del trámite para obtener el CUD, hasta su otorgamiento; y el tiempo

USO OFICIAL

STELLA MARIS MARTINEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACION

promedio de duración del trámite tendiente a obtener la pensión y la afiliación de la persona con discapacidad al Programa Federal de Salud del Ministerio de Salud de la Nación.

2. (b). En las últimas Observaciones Finales a la Argentina del Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad (CRPD/C/ARG/CO/1, 19/10/2012), se observaron con preocupación las disposiciones normativas sobre el acceso a pensiones no contributivas que discriminan directa o indirectamente a las personas con discapacidad, entre ellas, el requisito de la curatela exigido por el Decreto Reglamentario N° 432/97, y se recomendó su revisión. Sin embargo, tal requerimiento aún no fue modificado.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que informe las medidas que han sido adoptadas para impedir que el acceso a las pensiones establecidas en la Ley N° 13.478 derive en el inicio de un proceso de determinación de capacidad jurídica, tal como todavía prevé el inc. f) del art. 5° del Decreto N° 432/97.

3. *Pensiones asistenciales y subsidios a personas migrantes*

Desde el organismo se advierte con preocupación que, a pesar de la expresa mención en las Observaciones realizadas en 2011 por el Comité DESC (E/C.12/ARG/CO/3, 14/12/2011, párr. 15 y 20), subsisten en la actualidad limitaciones para el acceso de las personas migrantes a pensiones asistenciales (adultos mayores sin recursos; personas con invalidez laboral; y madres de 7 o más hijos) y a la Asignación Universal por Hijo.

Respecto de las pensiones asistenciales, los mismos Decretos N° 432/1997, N° 582/2003 y N° 2360/90 previamente mencionados, establecen como requisito para las personas extranjeras acreditar una residencia mínima continuada en el país de 20, 40 y 15 años respectivamente. Si bien tales exigencias han sido declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN, "R.A.D. c/ Estado Nacional", Fallos: 330:3853; 04/09/2007), no han sido eliminadas de la legislación vigente y se siguen aplicando por parte de las autoridades públicas.

Con relación a la Asignación Universal Por Hijo, el Decreto N° 1602/2009 establece que el niño/a o adolescente beneficiario/a "sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud". Ello importa en la práctica una restricción que afecta a niños y adolescentes migrantes que no tengan residencia de al menos 3 años en la Argentina, así como a niños argentinos cuyos padres extranjeros no cuentan con esos años de residencia en el país.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que indique las medidas que han sido adoptadas para modificar su legislación y las reglamentaciones en materia de pensiones



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

asistenciales y Asignación Universal por Hijo, a los fines de adaptarlas a los estándares internacionales y, en particular, al principio de igualdad y no discriminación.

III. Violencia contra las mujeres y trata de personas (Art. 3 y 10)

1. Violencia contra las mujeres

En el ámbito del Ministerio Público de la Defensa, la *Comisión sobre Temáticas de Género* tiene como función central favorecer el acceso a la justicia y las estrategias de defensa de los derechos de mujeres y personas LGTBI. Bajo su órbita funcionan servicios de asistencia y patrocinio jurídico gratuito a víctimas de violencia de género exclusivamente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, algunos de ellos en convenio con otros organismos públicos nacionales (Ministerio de Desarrollo Social, Consejo Nacional de las Mujeres, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Oficina de Violencia Doméstica, dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación)³.

Desde su apertura en 2009 hasta el 30 de junio del año en curso, estos servicios evacuaron una cifra aproximada de 17.000 consultas y patrocinaron 4.400 casos. Prácticamente la totalidad de los casos patrocinados corresponden a mujeres víctimas de violencia en las relaciones afectivas y se dirigen a obtener medidas de protección por parte de la justicia civil con competencia en asuntos de familia. Los últimos datos obtenidos por los servicios del organismo indican que en nueve de cada diez casos el denunciado es la pareja o ex pareja de la asistida, y en ocho de cada diez, tienen hijos/as en común.

En el marco del trabajo de estos servicios, se han detectado falencias que pueden resultar materia de interés del Comité DESC y objeto de consulta a las autoridades estatales. En primer lugar, se observa que las denuncias por hechos de violencia de género dan lugar al inicio de diversos procesos (civiles y penales, en ocasiones también de otros fueros), que suelen tramitar en forma paralela y desconectada, lo que impide un abordaje integral y especializado. Por su parte, en los procesos penales es frecuente la minimización de la violencia de género, la presencia de estereotipos y la culpabilización de las víctimas. Asimismo, en la experiencia de la Comisión también se advierte la escasa aplicación de la ley N° 26.485 de *Protección Integral de las Mujeres* en los procesos civiles de violencia para obtener medidas de protección en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; la persistencia de abordajes estandarizados, que no evalúan correctamente las particularidades de cada situación; la convocatoria a audiencias judiciales a denunciados y agresores que no impiden el encuentro entre ellos; la falta de especialización de algunos equipos interdisciplinarios. En especial genera preocupación la ejecución ineficaz de las medidas de protección ordenadas; y la ausencia de un monitoreo efectivo y de reproche jurisdiccional en casos de incumplimientos⁴. También se destacan las dificultades de las

USO OFICIAL


STELLA MARIS MARTINEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

³ Para detalles, véase: <http://www.mpd.gov.ar/index.php/programas-y-comisiones/55-comision-sobre-tematicas-de-genero>

⁴ Véanse estas y otras dificultades en Ministerio Público de la Defensa, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en sus relaciones interpersonales*. Disponible en:

mujeres que sufren violencia para acceder a las opciones habitacionales, los recursos y las prestaciones sociales necesarias para cortar los vínculos y salir de esta situación. Finalmente, el derecho de las víctimas a un patrocinio jurídico especializado no se ha acompañado aun de los recursos necesarios para hacerse efectivo.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que informe sobre: (1) las propuestas existentes de adecuación de la organización judicial a las necesidades de las víctimas de violencia de género; (2) los recursos y presupuestos asignados para la implementación de servicios de patrocinio gratuito y especializado en todo el país, y para la implementación de las leyes N° 27.210 y N° 27.372; (3) las medidas que han sido adoptadas para favorecer la investigación, sanción y reparación de los hechos de violencia, y las infracciones a las órdenes de protección; (4) las opciones habitacionales, los recursos y las prestaciones sociales disponibles para mujeres que sufren violencia.

2. Trata de personas

En el ámbito del Ministerio Público de la Defensa, el *Programa de Asesoramiento y Patrocinio para las Víctimas del Delito de Trata de Personas* fue creado en el año 2014 con el fin de garantizar el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral a las víctimas. Entre sus propósitos, se destacan prestar patrocinio jurídico a aquellas víctimas de trata que soliciten constituirse como querellantes en el proceso penal y, eventualmente, en las acciones civiles correspondientes, así como proporcionar asistencia técnica a las Defensorías Públicas de todo el país.

En su Informe preliminar ante el Comité DESC, el Estado Argentino señaló los avances normativos y la creación de organismos dedicados a distintos aspectos de la trata de personas. Sin embargo, desde el organismo se ve con preocupación la falta de diseño y de implementación de políticas públicas articuladas, tanto de prevención y represión de la trata de personas, como de detección e identificación de las víctimas, asistencia integral, protección, reinserción, y restauración plena de derechos.

En este sentido, los programas de protección y asistencia son escasos y tienen marcadas diferencias en cuanto a sus alcances, enfoques, criterios de admisión, vías de acceso, duración y tipo de asistencia, así como respecto del perfil de la población que atienden. En algunos, el único acceso a la asistencia es la vía judicial. Se advierten serias dificultades en la coordinación entre las autoridades federales y provinciales⁵. La mayor parte de los dispositivos están orientados a la atención de emergencia y/o de los primeros momentos –fundamentalmente, hasta que las víctimas brindan su declaración en el proceso judicial- y no se cuenta con asistencia sostenida de mediano o largo plazo, ni con mecanismos institucionalizados de seguimiento posterior.

<http://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/Informe%20G%C3%A9nero%202015%20con%20tapa%20e%20isbn.pdf>

⁵ Véase *Actuación del Área 7: Grupos vulnerables. Actuación de la Oficina de Trata de Personas y Migrantes*, pp. 275-281. Disponible en: <http://www.dpn.gob.ar/documentos/anuales/ianual2016.pdf>



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

USO OFICIAL

Asimismo, el Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas⁶ se integró en su totalidad recién en su tercera reunión, el 27 de marzo de 2017, casi 5 años después de su sanción⁷ y con posterioridad a la remisión del Informe preliminar del Estado Argentino al Comité DESC. El Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas no ha ejecutado el “Programa Nacional para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas”⁸. No hay información accesible respecto del cumplimiento de la manda legal de elaborar bianualmente un plan de trabajo que debe presentar ante el Consejo Federal para su aprobación, así como de los informes sobre su actuación⁹. Es deficitaria la asignación presupuestaria a los organismos creados por la ley y al cumplimiento de sus objetivos. El Ministerio de Desarrollo Social restringe su atención a niñas/os y adolescentes, y al retorno de las personas de otras nacionalidades a su país de origen. No existen políticas integrales para acceder al empleo, a la vivienda, y a las transferencias de recursos para la adecuada reinserción.

El derecho a una reparación efectiva no ha sido garantizado en la práctica. La Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) ha indicado que es necesario mejorar los indicadores de afectación patrimonial de bienes obtenidos a través de la trata y la explotación de personas¹⁰. Sin embargo, no existe una política activa en términos de embargos y decomisos con la consecuente transferencia de ingresos a las víctimas a los fines de su reparación. PROTEX también ha observado los déficits institucionales en materia de desapariciones y búsquedas de personas¹¹.

La investigación, procesamiento y enjuiciamiento no han sido acordes con la magnitud de la trata y la explotación de personas. Hay dilaciones en la recepción de denuncias, en las requisas domiciliarias, en contiendas de competencia entre los jueces federales y los jueces provinciales o nacionales de la Ciudad de Buenos Aires¹², en la adopción de medidas de investigación, entre otras. Se observa con preocupación que del total de personas condenadas por trata de personas, el promedio histórico muestre que aproximadamente el 40 % son mujeres, especialmente en casos de trata con fines de explotación sexual. En muchos casos, esta penalización se basa en la incapacidad del Estado para identificar correctamente a las víctimas cuando son arrestadas, detenidas e imputadas, y son consideradas partícipes del delito en lugar de víctimas.

STELLA MARIS MARTINEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

⁶ Creado por la Ley N° 26.842, como organismo permanente de acción y coordinación institucional.

⁷ No hay datos oficiales de esta reunión en la web <https://www.comitecontralatrata.gob.ar>. El Consejo se conformó íntegramente con la incorporación, por sorteo, de las tres ONG que lo integrarán durante el año 2017: la Casa del Encuentro, la Cruz Roja y el Foro No a la Trata de San Juan.

⁸ Conforme lo que prescribe la Ley N° 26.842.

⁹ Dada la mora en la integración del Consejo Federal, resulta materialmente inviable el cumplimiento de la obligación de presentar los informes ante el Consejo y de hacerlos públicos de acuerdo con la Ley N° 26.842.

¹⁰ Véase:

<http://www.mpf.gob.ar/protex/files/2017/05/RESUMEN-EJECUTIVO-DEL-INFORME-ANUAL-2016.pdf>

¹¹ Véase:

<http://www.mpf.gob.ar/protex/files/2016/04/Informe-Anual-2015.pdf>

<http://www.mpf.gob.ar/protex/files/2017/05/RESUMEN-EJECUTIVO-DEL-INFORME-ANUAL-2016.pdf>.

¹² La trata de personas es un delito federal pero la explotación económica de la prostitución es un delito de jurisdicción ordinaria.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que indique los recursos que han sido asignados para las políticas, servicios y organismos que se ocupan de la lucha contra la trata. Asimismo, que informe sobre las medidas que han sido adoptadas para: (1) garantizar el patrocinio jurídico gratuito en todas las instancias, el acceso a la justicia y a las vías judiciales para una reparación integral a las víctimas, así como la protección y asistencia cuando participan como testigos en procesos relacionados con la trata de personas antes, durante y después del juicio; (2) afectar los bienes decomisados a mecanismos de indemnización y reparación directa para las víctimas; (3) garantizar el respeto pleno del principio de exención de responsabilidad penal, según el cual las víctimas de la trata de personas no deben ser detenidas, acusadas o enjuiciadas por actividades relacionadas con dicha situación.

IV. Vivienda Adecuada (Art. 11.1.)

1. Marcos normativos regresivos

Desde el organismo se advierte con preocupación que subsista en la actualidad una legislación procesal regresiva en torno a la regulación de los desalojos federales, que no ha sido modificada de conformidad con los estándares establecidos en la Observación General N° 7 del Comité DESC (1997), desconociendo expresamente las recomendaciones realizadas por el mismo Comité al país en 2001 y 2011 (E/C.12/ARG/CO/3, 14/12/2011, párr. 21), así como por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre Derecho a la Vivienda Adecuada (A/HRC/19/53/Add.1, p. 16).

En este sentido, el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación ("Libro IV, Título 7: Desalojo", arts. 679 a 688) establece un procedimiento orientado a lograr una rápida recuperación del inmueble por parte de quien inicia el juicio, sin tener en cuenta la especial vulnerabilidad que en ocasiones presentan los/as demandados/as. Asimismo, se trata de un procedimiento judicial que limita el derecho de defensa porque solo permite la interposición de ciertas excepciones, expresamente detalladas en el Código.

Por su parte, a finales del año 2016 ingresó a la Cámara de Senadores de la Nación el proyecto de ley S899/16 para modificar el capítulo sobre desalojos del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación que incluso propone acelerar los desalojos a través de un procedimiento "sumarísimo", que implica plazos procesales más cortos para todas las instancias del juicio, así como una legitimación activa amplia para iniciar los juicios, cambios aún más regresivos que la legislación actual.

Asimismo, la Ley N° 24.441 (arts. 54 y 64) regula los desalojos realizados en el marco de ejecuciones hipotecarias, a través de un procedimiento que permite una rápida recuperación del inmueble por parte del acreedor hipotecario, sin la intervención de las personas que serán afectadas y sin hacer ninguna distinción ni prever medidas para aquellos casos en que esas personas pertenezcan a grupos vulnerables o corran riesgo de quedar sin hogar o en situación de calle.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que informe sobre las medidas que han sido adoptadas para modificar los marcos normativos regresivos existentes en materia de desalojos.



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

USO OFICIAL

2. Desalojos promovidos por el Estado

La Ley N° 17.091 regula el desalojo de inmuebles de propiedad del Estado Nacional en todo el territorio nacional y establece un procedimiento excepcional "inaudita parte" que impide de manera absoluta el ejercicio del derecho de defensa por parte de las personas demandadas. A pesar de ser una norma dictada durante la dictadura de los años 1966-1970, todavía hoy organismos del Estado Nacional tales como la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), la Administración de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y las Fuerzas Armadas, utilizan este procedimiento para desalojar viviendas precarias asentadas –en muchos casos, desde hace décadas- en terrenos fiscales. En distintas provincias rigen normas locales similares para el desalojo de inmuebles de propiedad de los Estados Provinciales.

Este tipo de desalojos se enmarcan en algunos casos en proyectos de desarrollo impulsados por el propio Estado. En ese sentido, resulta preocupante el proceder sin adecuación a las Observaciones Generales N° 4 y N° 7 del Comité DESC ni a los "Principios Básicos y Directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo" elaborados por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre Derecho a la Vivienda Adecuada (A/HRC/4/18). A modo de ejemplo, cabe destacar el caso del barrio "El Campito" en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ubicado en un terreno del Estado Nacional. Se trata de un pequeño asentamiento informal con una antigüedad de más de 25 años, donde en la actualidad habitan aproximadamente unas 30 familias en viviendas precarias, sin seguridad en la tenencia y sin acceso a varios servicios básicos. Allí el Estado Nacional planificó y comenzó a ejecutar la construcción de alrededor de 900 viviendas en torres de edificios, en el marco del programa Pro.Cre.Ar., pero sin incluir a los habitantes de "El Campito" en la solución habitacional ofrecida por el propio proyecto, ni darles participación ni alternativa habitacional. Por el contrario, el Estado Nacional inició un proceso de desalojo, utilizando para ello el procedimiento "inaudita parte" de la Ley N° 17.091.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que informe sobre la existencia, cantidad y resultados de procesos de desalojo en trámite por aplicación de la Ley N° 17.091. Asimismo, que indique las medidas que han sido adoptadas para garantizar el derecho de defensa de las personas afectadas por dichos procesos.

3. Desalojos ordenados en el marco de procesos

penales por delito de usurpación

El Código Procesal Penal de la Nación establece que en los casos de delito de usurpación de inmuebles (art. 181 del Código Penal), en cualquier estado del proceso –incluso antes del procesamiento- el damnificado podrá solicitar al juez que ordene el inmediato reintegro del inmueble, invocando tan solo la verosimilitud de su pretensión. Casi la totalidad de estos casos son archivados ni bien se obtiene el desalojo y nunca alcanzan una condena. Las personas desalojadas no son parte del juicio, por lo que no acceden al derecho a la defensa. Ello da cuenta de que este instituto procesal es

STELLA MARIS MARTINEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

principalmente utilizado como estrategia para obtener un desalojo anticipado en el marco de un proceso penal, criminalizando el derecho a la vivienda y la ocupación de tierras.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que informe sobre la existencia y cantidad de causas penales en trámite por el delito de usurpación de inmuebles, sobre las personas involucradas en ellas y sobre los resultados de los procesos. Asimismo, que indique las medidas que han sido adoptadas para garantizar el derecho de defensa de las personas afectadas por dichos procesos.

4. Aplicación judicial de estándares internacionales en los procesos de desalojos

En el plano jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido el derecho a la vivienda adecuada y el valor de las Observaciones Generales del Comité DESC (CSJN, "Q. C., S. Y c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo", 24/4/2012, Fallos: 335:452). Sin embargo, la generalidad de los jueces que intervienen en procesos de desalojo no aplican los estándares de la Observación General N° 7, y no consideran como parte de sus competencias ordenar medidas positivas, como la intervención de los organismos públicos en materia de vivienda para ofrecer alternativas al desalojo cuando las personas afectadas pertenezcan a grupos en situación de vulnerabilidad y del desalojo pueda resultar que queden sin hogar o en situación de calle.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que presente información sobre el nivel de aplicación de los estándares sentados en la causa "Q. C. S. Y c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires" y sobre la aplicación a nivel federal de los estándares derivados de la Observación General N° 7. Asimismo se sugiere que el Estado informe sobre las medidas que han sido adoptadas para dar cumplimiento al párrafo 16 de la Observación General N° 7 en los procesos judiciales de desalojos.

5. Falta de información sobre desalojos

Al contexto legislativo y jurisprudencial adverso descrito en materia de desalojos, se suma la falta de producción de información pública al respecto. La escasa información disponible apunta a evaluar la eficacia de los tribunales y se limita a cuantificar los procesos iniciados y resueltos por año en cada jurisdicción judicial. No existe, en cambio, información estadística que dé cuenta de la cantidad de desalojos ejecutados, de las personas afectadas y de su situación de vulnerabilidad.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que informe sobre las medidas que han sido adoptadas para (1) dar participación a la población afectada por proyectos de desarrollo que puedan conllevar la realización de desalojos, a fin de encontrar alternativas que lo eviten; (2) garantizar procesos de relocalización respetuosos de los estándares



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

internacionales en la materia, en aquellos casos en los que el desalojo sea inevitable; (3) resguardar los derechos fundamentales de las personas afectadas por desalojos. Asimismo, se considera importante requerir al Estado que presente información completa y actualizada sobre desalojos, para dimensionar el fenómeno a nivel país.

V. Salud (Art. 12)

1. Acciones judiciales y ejecución de sentencias

Desde el organismo cabe indicar que en el párrafo 6 del Informe estatal se omite aludir a una problemática que los defensores y defensoras públicos/as en sus Informes Anuales¹³ sostienen reiteradamente y que se vincula con las numerosas acciones judiciales que deben ser promovidas para garantizar el derecho a la salud, ante la inacción de los responsables de las prestaciones. Si bien en el 99% de los casos¹⁴ se obtiene una resolución judicial favorable, este resultado no se verifica luego en la ejecución efectiva. Esta situación de incumplimiento ha motivado, entre otras medidas, la realización de acciones extrajudiciales¹⁵ y la promoción de acciones en la justicia penal. A modo de ejemplo, en un relevamiento que se realizó en dos defensorías del país -las Defensorías Públicas Oficiales ante los Tribunales Federales de Primera y Segunda Instancia de Córdoba y de Mar del Plata- en septiembre de 2016 se registró cuarenta (40) causas penales en trámite como consecuencia de la (no) ejecución de sentencias.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que informe sobre las medidas que han sido adoptadas para cumplir con las sentencias y con las medidas cautelares ordenadas por el Poder Judicial, dirigidas a garantizar el derecho a la salud.

2. Salud Mental

2. (a). La ley de Salud Mental N° 26.657 fue sancionada en 2010 y es reconocida internacionalmente. Su artículo 22 garantiza el derecho de toda persona internada involuntariamente a contar con representación letrada. En el ámbito del Ministerio Público de la Defensa, la *Unidad de Letrados de Salud Mental* y la *Unidad de Letrados de Salud Mental para Menores de Edad* fueron creadas en cumplimiento de dicho artículo, a fin de brindar defensa técnica gratuita para personas en situación de discapacidad psicosocial, internadas involuntariamente en establecimientos de salud mental de la CABA y con control de la justicia nacional civil.

Por otra parte, la ley N° 26.657 creó el *Órgano de Revisión de Salud Mental (ORSM)*, como organismo de protección de derechos humanos, supervisión y monitoreo de las internaciones por razones de salud mental. A fin de garantizar su esencial independencia, la ley escogió como ámbito de funcionamiento el Ministerio Público

¹³ Véase *Informe anual 2016*, Ministerio Público de la Defensa, Defensoría General de la Nación, p. 435 y 437. Disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%20Anual%202016.pdf>.

¹⁴ *Ibid.*, p. 462.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 465 y 485.

de la Defensa –quien ejerce la presidencia, la representación legal y la coordinación, a través de una Secretaría Ejecutiva– y estableció una composición intersectorial y equitativa entre organismos estatales y de la sociedad civil, entre las que se incluyen organizaciones de personas usuarias de servicios de salud mental¹⁶.

Entre otros obstáculos detectados por el *ORSM*, se incluyen la existencia en el país de salas de aislamiento y prácticas injustificadas de contención; el uso de terapia electroconvulsiva (electroshock); la internación y la medicalización como base prioritaria del abordaje terapéutico; internaciones prolongadas por razones sociales, así como irregularidades vinculadas con la ausencia de consentimiento informado en internaciones calificadas como voluntarias¹⁷. También se ha detectado la privación de la libertad en establecimientos penitenciarios de personas declaradas inimputables por extensos períodos de tiempo¹⁸.

En lo que se relaciona con niños/as y adolescentes se verifica que las respuestas priorizan el alojamiento en hospitales monovalentes, en muchos casos junto con personas adultas; el uso frecuente de prácticas de sujeción mecánica prolongadas y de medicalización; y la insuficiencia de políticas específicas que garanticen la continuidad de sus cuidados por fuera del ámbito hospitalario. Se ha tomado conocimiento, sobre todo en instituciones públicas, de situaciones de violencia institucional y de hechos de violencia entre pares (incluidas situaciones de abuso sexual) donde la palabra de los/as niños/as no suele ser tenida en cuenta¹⁹.

Por su parte, a través de su rol independiente el *ORSM* ha podido relevar la insuficiencia de dispositivos de salud mental de base comunitaria que permitan hacer efectivo el derecho a la inclusión de las personas con discapacidad psicosocial, que en consecuencia prolongan innecesariamente las internaciones²⁰. Esas irregularidades dieron lugar al dictado de distintas resoluciones por parte de la Secretaría Ejecutiva del *ORSM*, para requerirle a las instituciones que se adecuaran a los estándares vigentes en materia de salud mental y derechos humanos; la puesta en conocimiento de los incumplimientos a las autoridades responsables; y también la formulación de algunas denuncias penales.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que informe las medidas que han sido adoptadas para: (1) prevenir posibles actos de malos tratos en los establecimientos de salud mental; (2) garantizar el cumplimiento en todo el país de la Resolución *ORSM* N° 15/14 sobre Muertes en Instituciones Monovalentes de Salud Mental y la Resolución *ORSM* N° 17/14 sobre el no uso de electroshock; (3) garantizar que todos los profesionales de la salud

¹⁶ Ley N° 26.657 y Decreto Reglamentario N° 603/2013, arts. 38 y 39.

¹⁷ Al respecto, véase el *Informe de Gestión 2014 del ORSM* (disponible en: www.mpd.gov.ar/pdf/Resolucion%20SE%2005%202015.pdf) y el *Informe Anual 2015 del Ministerio Público de la Defensa* (disponible en: www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%20Anual%202015.pdf).

¹⁸ Al respecto, véase *Informe Anual 2015 del ORSM*. Disponible en:

<http://www.mpd.gov.ar/index.php/secretaria-ejecutiva-del-organo-de-revision-de-salud-mental/304-informes-de-gestion-del-organo-de-revision/2825-informe-de-gestion-2015>

¹⁹ Para más información, véase *Informe Anual 2015 del Ministerio Público de la Defensa*, cit., p. 271.

²⁰ Al respecto, véase el *Informe de Gestión 2014 del ORSM*, cit., y el *Informe Anual 2015 del Ministerio Público de la Defensa*, cit., pp. 157-164 y pp. 269-279.



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

obtengan el consentimiento libre e informado antes de cualquier tratamiento; (4) promover en todo el país la defensa técnica especializada para personas internadas en forma involuntaria; (5) concretar en 2020 la sustitución de las instituciones monovalentes de salud mental públicas y privadas; (6) propiciar que la atención de niños/as y adolescentes se brinde dentro del sistema de atención comunitaria, donde se priorice la atención ambulatoria, domiciliaria y se restrinja la institucionalización; (7) fortalecer la red de servicios comunitarios y la apertura de servicios de salud mental en los hospitales generales, para el cumplimiento de lo establecido en el art. 28 de la Ley N° 26.657 y en el Plan Nacional de Salud Mental (puntos 9.2.1 y 9.2.2, Objetivo N°1).

USO OFICIAL

2. (b). En la experiencia del organismo se ha observado que niños/as y adolescentes de distintos puntos del territorio nacional son trasladados a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para su internación y tratamiento. Finalizada la internación, muchos permanecen en dispositivos de la CABA porque en las jurisdicciones donde se domicilian no existen servicios de atención de salud mental ni lugares de alojamiento que brinden la atención adecuada, o no hay vacantes suficientes, lo que afecta la inserción familiar-comunitaria y su centro de vida, y prolonga las internaciones.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que informe sobre las medidas que han sido adoptadas para garantizar a los niños/as y adolescentes que presentan discapacidades o problemáticas de salud mental la atención médica integral en zonas urbanas, suburbanas y rurales de todo el territorio nacional.

2. (c). El Código Civil y Comercial de la Nación (Ley N° 26.994) introdujo el régimen de apoyos con el objetivo de armonizar la legislación interna con el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad. Sin embargo, desde el *Órgano de Revisión de Salud Mental* se ha observado que el sistema de apoyos suele ser impuesto y que la participación de la persona es habitualmente escasa. Ese sistema muchas veces se justifica para limitar otros derechos fundamentales de las personas con discapacidad, tales como el derecho al voto, al matrimonio, al consentimiento informado, entre otros. Además, el ORSM ha observado que durante el proceso judicial se adoptan medidas cautelares que desapoderan a las personas con discapacidad de sus bienes y que restringen provisoriamente su capacidad jurídica y, en la mayoría de los casos, sin entrevista previa. Por otra parte, la legislación procesal aún no se ha modificado y sostiene el modelo sustitutivo de la voluntad.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que informe sobre las medidas que han sido adoptadas para: (1) proporcionar a las personas con discapacidad diferentes formas de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica (previsto en el art. 43 del Código Civil y Comercial de la Nación), sobre todo para aquellas sin una red socio-afectiva o recursos financieros para acceder al apoyo; (2) adecuar la legislación procesal interna a los estándares nacionales e internacionales.


STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

3. Salud sexual y reproductiva

En consonancia con la preocupación de distintos organismos internacionales²¹ y del propio Comité DESC, cabe informar que en la actualidad se registran numerosos obstáculos para el acceso a los abortos no punibles (ANP) en el país. En este sentido, se verifica un muy irregular cumplimiento de la sentencia recaída en 2012 en la causa “F.A.L. s/medida autosatisfactiva” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN; Fallos: 335:197), luego ratificada en la causa “Pro Familia Asociación Civil c/ GCBA” del mismo año (CSJN, Fallos: 335:2023), vinculadas con las condiciones de accesibilidad a la práctica. No todas las jurisdicciones dictaron protocolos hospitalarios para garantizar los supuestos legales de aborto, y muchas de las que lo hicieron incluyeron restricciones contrarias a los lineamientos ordenados por la CSJN²². Asimismo, distintos informes dan cuenta de dificultades para acceder a los ANP en el sistema público de salud, entre ellas: la objeción de conciencia de los profesionales; la judicialización de casos particulares; la presentación de demandas colectivas para atacar la vigencia de los protocolos de actuación; la falta de implementación de servicios de atención y de difusión de información, etcétera²³.

Por otra parte, la evidencia disponible en el país indica que la criminalización general del aborto y las dificultades de acceso a los supuestos no punibles impacta en especial en las mujeres más vulnerables, quienes son las que suelen acudir a hospitales públicos en busca de atención médica²⁴. Se han conocido casos de mujeres denunciadas por los profesionales que las atienden en violación al secreto médico, lo que desalienta la búsqueda de atención sanitaria y genera severos riesgos para su seguridad, integridad personal, salud y vida. También en la práctica se verifican casos que presentan problemas con la calificación jurídica de los hechos, que redundan en la aplicación de figuras muy gravosas y en una mayor exposición de las mujeres al poder penal²⁵.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que informe sobre el trámite parlamentario del proyecto dirigido a despenalizar el aborto en todos los casos y sobre las medidas que han sido adoptadas para obtener su efectiva sanción. Asimismo, sobre las medidas que han sido adoptadas para: (1) cumplir con los estándares derivados del caso “F., A.L.”, a nivel federal y en los ámbitos provinciales; (2) garantizar que las mujeres que acuden a centros públicos de salud por complicaciones post aborto no sean denunciadas por los

²¹ Véase Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan Méndez, A/HRC/31/57, 2/1/2016, párr. 42-44. Véase también las indicaciones que diversos comités internacionales realizaron al país en sus últimas observaciones finales.

²² Véase Asociación por los Derechos Civiles, *Acceso al aborto no punible en Argentina: Estado de situación. Marzo de 2015*. Disponible en: <http://www.adc.org.ar/publicaciones/download-info/aborto-no-punible-estado-de-situacion-marzo-2015/>

²³ *Ibid.*

²⁴ Véase en este sentido la presentación del MPD en el marco de las discusiones preliminares de la Observación General N° 36 del Comité de la ONU para los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/WCRightToLife.aspx>

²⁵ Para más detalles sobre el tema, véase el informe presentado por el Ministerio Público de la Defensa ante el Comité CEDAW en su 65 período de sesiones (24 Octubre 2016 - 18 Noviembre 2016), pp. 5-7. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fIFN%2fARG%2f25369&Lang=en



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

profesionales que las atienden, así como para investigar y sancionar a quienes incumplan esta obligación.

VI. Derecho a un medio ambiente sano (art. 12.2.b)

En el marco de la causa que tramita ante la CSJN y que tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que se encuentran expuestas a la contaminación de la Cuenca Matanza Riachuelo²⁶, se han dispuesto, entre otros, programas de vivienda que prevén la ejecución de soluciones habitacionales (Convenio Marco del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios, 20/12/2010, en adelante el "Convenio Marco") y programas sanitarios específicos (Plan Sanitario de Emergencia) que satisfagan las necesidades de la población.

A su vez, como consecuencia de la intervención de múltiples jurisdicciones condenadas por la CSJN (Estado Federal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y catorce Estados Municipales de ésta última) se dispuso la creación legislativa (Ley N° 26.168) de la ACUMAR (Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo), ente de derecho público interjurisdiccional que ejerce la regulación y control de la Cuenca.

En relación con la atención a la salud, este Ministerio Público de la Defensa observa con preocupación la regresividad presupuestaria y programática en las líneas de acción de atención a la salud por parte de ACUMAR desde el año 2016. El presupuesto preliminar 2017 da cuenta de una alarmante reducción de la partida destinada al Plan Sanitario de Emergencia representando un 2,37% del total (\$30.842.796) mientras que la partida ejecutada en 2016 representó un 8,20% del total (\$48.753.814). Asimismo, en 2016 la ejecución presupuestaria del Plan Sanitario de Emergencia había sido tan sólo de un 27%, con ítems claves ejecutados en un 0% (Promotores de Salud Ambiental, Capacitación continua a promotores, Puesta en funcionamiento de laboratorios en 15 unidades sanitarias móviles, Puesta en funcionamiento de 12 unidades sanitarias móviles y gastos asociados, Construcción de Unidades Sanitarias Ambientales). Hasta ahora la intervención en materia de salud de la ACUMAR desde el año 2016 se ha centrado exclusivamente en la detección y diagnóstico de casos pero no se ha brindado ningún tratamiento o seguimiento de ellos. En este marco, se ha reducido la planta de profesionales de salud propios de la entidad y se han derivado los casos detectados a los sistemas de salud locales, que no cuentan con recursos suficientes y tampoco se encuentran especializados en la toxicología derivada de la contaminación de la cuenca.

En lo que se refiere a la ejecución de soluciones habitacionales, el Ministerio Público de la Defensa también observa con preocupación la demora en la ejecución del ya mencionado Convenio Marco adoptado por el Estado. El compromiso prevé la realización de 17.771 soluciones habitacionales, de las cuales sólo se encuentran ejecutadas 3725 (21%) a nueve años de la sentencia de la CSJN. Siguen

USO OFICIAL

STELLA MARIS MARTÍNEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

²⁶ *Mendoza Beatriz Silva y otros c. Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios* (daños por contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo). Expediente M. 1569. XL.

existiendo dificultades administrativas que todavía no han sido subsanadas, prolongando la demora y perpetuando las pésimas condiciones de vida de las familias.

La demora en la ejecución del Convenio Marco también genera una desactualización del número de soluciones habitacionales contempladas, como producto del crecimiento familiar (desgloses de hijos/hijas que constituyen sus propias unidades familiares), así como de la instalación de nuevas familias expulsadas del mercado formal inmobiliario y forzadas a vivir en los únicos espacios disponibles.

En relación con las soluciones habitacionales entregadas y en ejecución, el organismo también observa con preocupación que en muchos casos la infraestructura de las viviendas no ha respetado los estándares que el Comité DESC ha establecido en su Observación General N° 4 ni la recomendación realizada al Estado en relación con la adopción de políticas en materia de vivienda (E/C.12/ARG/CO/3 párr. 21). Existen falencias estructurales en las viviendas entregadas (filtraciones, instalaciones de servicios públicos deficitarias, entre otras) y falta de accesibilidad a establecimientos educativos, de salud, así como otros servicios urbanos de importancia respecto de las entregadas y en ejecución.

Cabe resaltar que el Convenio Marco, acordado únicamente por distintos niveles del Estado Argentino, establece cuáles son los asentamientos a los cuales se les brindarán soluciones habitacionales sin expresar motivos técnicos y sin participación de la población afectada. De esta manera, el propio Estado condenado por el fallo de la CSJN es quien decide cuál es la solución habitacional (relocalización o urbanización con radicación) que se brindará en cada caso. En este sentido, preocupa al organismo la efectiva protección de la seguridad jurídica en la tenencia, que como resaltó la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre Derecho a la Vivienda Adecuada debe protegerse *in situ* salvo circunstancias excepcionales que justifiquen un desalojo, situación en la cual deben estudiarse todas las alternativas viables en consulta con las personas afectadas (A/HRC/25/54, párr. 37). Existen muchos asentamientos (Barrio Sarmiento, Barrio El Parque - Municipio de Esteban Echeverría- Villa Jardín -Municipio de Lanús-) en los cuales no se han probado las circunstancias excepcionales mencionadas ni se evidencia el estudio de alternativas con participación de las personas en la elección de las soluciones habitacionales.

En relación con el derecho a la participación, cabe resaltar que, la sentencia de la CSJN dispuso la creación de un órgano (Cuerpo Colegiado) presidido por el Defensor del Pueblo de la Nación. La vacancia en el cargo del Defensor del Pueblo desde el año 2009 obstruye aún más la participación de la población en la causa.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que informe sobre (1) las medidas que han sido adoptadas para asegurar la atención médica y el tratamiento de los habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo, en relación con sus específicas afecciones derivadas de la contaminación del suelo, el aire y las aguas; (2) las medidas administrativas y judiciales que han sido adoptadas en cuanto al retardo en la ejecución total del Convenio Marco; (3) las medidas previstas para brindar solución a la población afectada hasta tanto se lleve a cabo la ejecución del Convenio Marco; (4) las medidas que han sido adoptadas para actualizar el número de soluciones habitacionales previstas; (5) los estándares internacionales



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

sobre el derecho a la vivienda adecuada que han sido adoptados para la ejecución de las soluciones habitacionales establecidas en el Convenio Marco; (6) las medidas previstas para asegurar la participación de la población afectada.

VII. Acceso a DESC de los pueblos indígenas

Desde el año 2008 funciona en el Ministerio Público de la Defensa el *Programa sobre Diversidad Cultural*. Por un lado, este Programa asiste a los Defensores Públicos Oficiales en aquellos casos en los que se encuentren comprometidos los derechos vinculados con miembros de pueblos originarios, comunidades indígenas o minorías étnicas, nacionales, religiosas, culturales y lingüísticas. También realiza actividades de capacitación y promoción en materia de derechos de los pueblos indígenas y de las minorías dirigidas a los integrantes del MPD, en coordinación con la Secretaría General de Capacitación y Jurisprudencia de la Defensoría General. Por otro lado, realiza tareas de difusión de derechos. Además, el Programa lleva adelante investigaciones y estudios sobre la situación de comunidades indígenas y minorías, especialmente aquellas vinculadas con el acceso a la justicia²⁷.

1. Relevamiento territorial de la Ley N° 26.160 y desalojos de comunidades indígenas

A más de diez años de la sanción de la Ley N° 26.160 - cuyo vencimiento es en el mes de noviembre de 2017-, diversas comunidades de diferentes puntos del país sostienen que hay dificultades en la implementación del relevamiento técnico jurídico catastral. Esto es, hay comunidades que aún no fueron relevadas y otras que se encuentran con relevamientos inconclusos, o cuestionan el modo en que se han llevado a cabo. Asimismo, otro aspecto que contiene la norma vinculado con la suspensión de desalojos, también es destacado por su incumplimiento. Aún se observa con preocupación el avance de diversas causas judiciales dirigidas al desalojo de comunidades indígenas.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que informe sobre (1) las medidas que han sido adoptadas para fortalecer el programa de relevamiento territorial previsto en la Ley N° 26.160 y sus prorrogas, así como para renovar su vigencia que tiene vencimiento en noviembre 2017; (2) las medidas que han sido adoptadas para revisar la situación de los convenios con las provincias para llevar a cabo el relevamiento; (3) las medidas que han sido adoptadas, principalmente a través del Poder Judicial, para la suspensión de los desalojos de tierras indígenas hasta tanto se completen los relevamientos previstos en la Ley N° 26.160.

2. Comunidad qom Potae Napocna Navogoh

²⁷ Véase *Acceso a la justicia de los pueblos indígenas* y *Acceso a la justicia de la niñez Indígenas*. Disponibles en: www.mpd.gov.ar/publicaciones/biblioteca.

Desde el Ministerio Público de la Defensa se realizan acciones de acompañamiento a la comunidad qom Potae Napocna Navogoh en la Provincia de Formosa, con el objeto de garantizar su derecho al territorio. En ese sentido, se interpuso una medida cautelar y una acción de amparo en el año 2010, que aún se encuentra en trámite ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación a la espera de que se determine la competencia en el caso. Por otro lado, también se solicitó una medida cautelar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debido a un desalojo y represión violenta sufridos por la comunidad en el año 2010, que fue concedida por el organismo internacional y aún se encuentra vigente.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que informe sobre las medidas que han sido adoptadas para: (1) alcanzar una solución al conflicto territorial señalado; (2) identificar y sancionar a los responsables de la represión que dio origen a la medida cautelar a favor de la comunidad por parte de la CIDH; (3) dar cumplimiento al Protocolo de Seguridad suscripto por el Gobierno Nacional y Provincial.

3. Falta de realización del derecho a la consulta previa e informada

Si bien el derecho a la consulta de los pueblos indígenas se encuentra contemplado en el art. 75 inc. 17 de la Constitución de la Nación Argentina y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país, el modo de implementarlo aún no ha sido reglamentado. Por consiguiente, cada caso debe evaluarse de modo particular, y allí consensuar entre la comunidad y los actores gubernamentales que correspondan el modo en que debe llevarse a cabo. Sin embargo, no siempre se cumple con el proceso de consulta, aspecto que constituye un reclamo permanente por parte de las comunidades.

En el ámbito del Ministerio Público de la Defensa se han recibido diversos reclamos relacionados con el inicio de obras públicas en territorio comunitario, y sobre políticas públicas más generales que se llevan a cabo sobre una amplia región. A su vez, se ha indicado por parte de distintas organizaciones indígenas la falta de información y consulta de las políticas públicas y acciones que incluirá el Plan Belgrano²⁸. Otro ejemplo es el caso de la comunidad mapuche Campo Maripe en la Provincia de Neuquén, que reclama la falta de consulta del Estado en el marco de actividades hidrocarburíferas. Como consecuencia de la violación al derecho a la consulta, se incrementaron los reclamos de los miembros de la comunidad, quienes a su vez fueron demandados judicialmente por diversos motivos. En ese contexto, y ante las situaciones de tensión entre ellos y los agentes de Gendarmería Nacional que se encontraban en el territorio para garantizar las actividades mencionadas, desde el MPD se presentó una acción de

²⁸ El Plan Belgrano es un ambicioso plan de infraestructura, comunicaciones y vivienda para el Norte de Argentina creado en diciembre de 2015. Es coordinado por la Unidad Plan Belgrano dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional.



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

habeas corpus para proteger la integridad física, que fue rechazada por la justicia federal de Neuquén sin considerar la normativa propia del derecho indígena.

Ante esta realidad, algunas comunidades elaboraron en un marco de respeto de sus propias pautas culturales, protocolos que contienen los pasos o etapas que debería contener un proceso de consulta para ser respetuoso de sus derechos fundamentales. A modo de ejemplo, puede mencionarse el caso de Kachi Yupi (Huellas de Sal), donde más de 33 comunidades de Salta y Jujuy se vieron afectadas por procesos de exploración y explotación de litio en las Salinas Grandes. Su contenido fue debatido por las comunidades durante dos años de trabajo y determina cómo debe actuar el Estado y los particulares a los fines de respetar sus territorios y no vulnerar sus derechos. Precisamente este caso es mencionado por el Informe preliminar estatal, debido a que se presentó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y, posteriormente, ante la Comisión Interamericana.

USO OFICIAL

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que informe sobre las medidas que han sido adoptadas para: (1) garantizar el derecho de consulta en todas aquellas decisiones adoptadas que de algún modo afecten a los pueblos indígenas; (2) reglamentar ese derecho; (3) hasta tanto ello suceda, implementar procesos especiales para cada caso, acordados con la propia comunidad.

4. Participación de comunidades indígenas y relación con el Estado

En el marco de la Ley N° 23.302 y sus reglamentaciones, existen los Consejos de Participación Indígena (CPI) y en el año 2016 fue creado el Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, en el organismo se han recibido diversos reclamos vinculados con las dificultades que encuentran quienes integran dichos espacios para poder dar cumplimiento a sus funciones. Quienes integran los CPI especialmente denuncian la falta de presupuesto para realizar sus asambleas, recorrer el territorio, áreas en conflicto y encuentros de trabajo, así como también quienes forman parte del Consejo Consultivo señalan las dificultades para superar requisitos formales que obstaculizan la puesta en marcha de sus tareas.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que informe sobre los medios y presupuestos que ha dispuesto para que todas las instancias de participación de los referentes indígenas puedan funcionar de manera adecuada.

5. Falta de servicios jurídicos y dificultades en el acceso a la justicia de comunidades indígenas

En adición a los aspectos ya señalados, desde el organismo se ve con preocupación la dificultad que enfrentan las comunidades indígenas para acceder a la justicia. En muchas oportunidades estas comunidades deben realizar reclamos y acciones jurídicas que requieren de un profesional del derecho especializado en la materia. Si

bien en el ámbito federal la defensa pública tiene capacidad para asesorar y patrocinar a las comunidades, éstas suelen encontrar obstáculos al nivel de la justicia provincial por la falta de disponibilidad de servicios jurídicos que en ocasiones allí se registra. En la mayoría de las defensorías no existen áreas que se especialicen en la temática, con algunas excepciones. Por otra parte existen dificultades económicas para cubrir honorarios profesionales de abogados particulares.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que indique las medidas que han sido adoptadas para garantizar el acceso a abogados de confianza y especializados en la temática de los pueblos indígenas, a fin de que las comunidades puedan ejercer la defensa de sus derechos tanto en el ámbito penal como no penal.

6. *Vulneración del derecho a la salud de los miembros de las comunidades indígenas*

La mayoría de los casos que se reciben en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa se vinculan con el derecho a la tierra y al territorio. Sin embargo, hay otros derechos básicos que también son señalados por los propios pueblos indígenas como vulnerados. El derecho a la salud es uno de ellos. En este sentido, no sólo se reclama por la falta de servicios de salud con perspectiva de diversidad cultural, sino que también se informan situaciones de discriminación. A modo de ejemplo, puede mencionarse que las comunidades de la zona de Ingeniero Juárez (provincia de Formosa) han realizado protestas específicas sobre la afectación a este derecho.

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que indique las medidas que han sido adoptadas para implementar una política pública de salud que contemple la especial situación de los pueblos indígenas, su condición, contexto y diversidad cultural.

VIII. Acceso a DESC de la población privada de libertad

VIII.1. En el ámbito del Ministerio Público de la Defensa, la *Comisión de Cárceles* fue creada en febrero de 1998 con dos ejes centrales de actuación. Uno relacionado con la asistencia oportuna de las personas privadas de libertad, a fin de informar el estado de sus procesos. Otro relacionado con el monitoreo de sus condiciones de detención, y con la verificación del nivel de cumplimiento de los estándares de derechos humanos en la materia.

En lo que a la satisfacción de los DESC se refiere, la *Comisión de Cárceles* ha realizado numerosos planteos motivados por la detección de problemas estructurales y edilicios en las distintas unidades penitenciarias del país, que afectan las condiciones de habitabilidad y seguridad. Asimismo, en la actualidad se encuentran en trámite numerosas acciones de *hábeas corpus* colectivas con la intervención de la *Comisión de Cárceles* y el *Programa DESC*, que versan sobre distintos temas vinculados



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

con la materia, a saber: educación; trabajo; alimentación; tratamiento y atención médica; asignaciones familiares; condiciones de alojamiento; resguardo de personas en situación de especial vulnerabilidad; condiciones de habitabilidad y deficiencias estructurales; etcétera.

A modo de ejemplos concretos, puede mencionarse una acción de *hábeas corpus* dirigida a garantizar los derechos de las personas condenadas privadas de su libertad que no cuentan con Documento Nacional de Identidad, a pesar de haberlo requerido y de reunir los requisitos sustantivos para acceder a él. También puede señalarse una acción de *hábeas corpus* interpuesta en favor de las mujeres alojadas en la Unidad 31° del Servicio Penitenciario Federal que trabajan, atraviesan un embarazo o que han optado por permanecer con sus hijos menores en el establecimiento, a fin de lograr el reconocimiento de su derecho a percibir las prestaciones previstas por el régimen de asignaciones familiares (art. 6, Ley N° 24.714). A su vez, puede citarse una acción de *hábeas corpus* interpuesta con el objeto de organizar el trabajo intramuros de la población privada de la libertad atendiendo al especial ámbito en que se desarrolla y para adaptar su régimen a la normativa local vigente y a los instrumentos internacionales que rigen la materia. Finalmente, puede mencionarse una acción de *hábeas corpus* interpuesta en favor de la población penitenciaria alojada en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal, con el objeto de que se haga cesar el agravamiento de las condiciones de detención producido por el Ente Cooperador Penitenciario (ENCOPE), al omitir otorgar el alta laboral a quienes se encuentren percibiendo algún beneficio previsional, y obligarlos a optar entre percibir la remuneración por su trabajo o bien el beneficio previsional otorgado.

VIII.2. Por otra parte, en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa funciona el *Programa de Atención a las Problemáticas Sociales y Relaciones con la Comunidad* desde el año 2006, para el abordaje de las necesidades de los/as asistidos/as del organismo que exceden su defensa técnica; a saber necesidades sociales insatisfechas, que redundan en la vulneración de sus derechos civiles, sociales, económicos, políticos y culturales. La intervención profesional del Programa se concentra en dos ejes: la producción de informes sociales para coadyuvar a las labores de las defensorías públicas, y el desarrollo de intervenciones para facilitar el acceso a derechos de la población usuaria de los servicios que brinda el MPD.

En el marco de esta labor, se han detectado numerosas dificultades en el ámbito del encierro carcelario: deficitaria atención psicoterapéutica para personas privadas de su libertad, y mayormente orientada con lógicas penitenciarias y a la calificación de la población detenida en el marco del régimen de progresividad; dificultades para acceder al Documento Nacional de Identidad de personas que nunca han sido inscriptas, personas cuyo DNI no fue actualizado oportunamente y personas que han extraviado su DNI; dificultades para acceder o sostener el cobro de pensiones asistenciales; dificultades en el acceso a la vivienda, que conllevan la denegatoria de medidas de privación de la libertad morigeradas como el arresto domiciliario (véase *infra*) o bien la disposición de libertades anticipadas (salidas transitorias, libertad condicional o libertad asistida), en los casos en que los juzgados intervinientes exigen se fije un domicilio como condición ineludible para su concesión.

En especial, se han detectado numerosos problemas con la inserción socio-laboral de las personas liberadas. La deficitaria política pos-penitenciaria es

USO OFICIAL


STELLA MARIE MARTINEZ
DEFENSORA GENERAL DE LA NACIÓN

un punto de particular relevancia. Desde el *Programa* se ha observado que las prestaciones compensatorias estatales resultan de muy bajo impacto en términos de inserción laboral, y que ninguna de ellas fue planificada para esta población específica.

VIII.3. Además, la estructura penitenciaria es hostil a las necesidades propias del género y entorpece el desempeño de los roles de cuidado y el mantenimiento de los lazos familiares. Es escasa la cantidad de centros de detención para mujeres y su distribución geográfica es irregular, lo que genera que muchas de ellas estén a cientos de kilómetros de sus afectos. Asimismo, existen dificultades para acceder a estándares mínimos de salud, y al abordaje de ciertas problemáticas que las mujeres presentan de forma prevalente. A modo de ejemplos, resultan preocupantes los casos de violencia obstétrica de los que se ha tomado conocimiento; las dificultades para la atención de los requerimientos de las mujeres embarazadas y para el acceso a controles periódicos, a exámenes ginecológicos o a estudios dirigidos a detectar cáncer de mama; y la falta de políticas para la asistencia integral orientada a mujeres con historiales de abuso y violencia en los términos de la Ley N° 26.485 (Art. 9 Inc. u), entre otros aspectos. En materia de acceso al trabajo, capacitación laboral y educación, la oferta es muy limitada, además de estar planificada conforme a roles estereotipados de género.

Asimismo, el organismo también detectó una aplicación deficitaria de la Ley N° 26.472, que prevé el arresto domiciliario para mujeres embarazadas o con hijos menores de cinco años o personas con discapacidad a su cargo. Aunque esa ley no prevé una alternativa a la privación de la libertad, dispone una forma morigerada de encierro. La investigación *Maternidad y Punición* (2015)²⁹ conducida por el MPD, identificó distintas limitaciones para la implementación de la norma. Entre ellas, es habitual que se rechacen los pedidos por la inexistencia de un domicilio en el cual cumplir el arresto domiciliario; por la falta de recursos económicos para hacer frente a las necesidades de subsistencia de la solicitante y de sus hijos; por las condiciones de habitabilidad de los domicilios (aspectos edilicios, dimensiones, etc.) o por su localización geográfica (“zonas o barrios de emergencia”, o considerados “peligrosos”). También la investigación identificó numerosos problemas vinculados con las condiciones de ejecución de aquellas medidas de arresto domiciliario otorgadas, entre las que se destacan la ineficacia estatal para garantizar el acceso a DESC, incluso de manera elemental y comparable con el que tenían en la prisión.

VIII.4. Por último, del trabajo cotidiano de los defensores públicos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires se observa un notorio incremento en detenciones arbitrarias por parte de la Policía en la vía pública en perjuicio de determinados grupos vulnerables, en particular de migrantes senegaleses que se dedican a la venta ambulante en las calles de la ciudad, así como de integrantes de la colectividad LGBTI. La práctica se completa con la iniciación de causas judiciales contra estas personas bajo la imputación de haber cometido el delito de resistencia a la autoridad, como una forma de justificar las detenciones a pesar de la prohibición de detener a las personas sin causa o por la mera comisión de faltas o contravenciones, como vender productos en la vía pública. En la

²⁹ Disponible en:

<http://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/Libro%20Genero%20Arresto%20con%20tapa%20e%20isbn.pdf>



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

generalidad de los casos, las imputaciones son desestimadas o las personas son sobreseídas al comprobarse la falsedad de la situación descrita inicialmente por la policía.

También resulta habitual que en forma paralela a las causas judiciales en las cuales los niños/as o adolescentes resultan víctimas de un hecho de violencia policial, desde las fuerzas de seguridad se imputen ilegítimamente los delitos de atentado o resistencia a la autoridad, a través de lo cual se pretende justificar las lesiones que presentan y así validar la actuación de la fuerza de seguridad. Dicho en otras palabras, habitualmente no existe una imputación detrás de la detención, sino que lo único que la justifica es el supuesto "atentado o resistencia a la autoridad", lo cual constituye un ejercicio ilegítimo de la fuerza pública para disciplinar a determinados grupos de jóvenes, en especial de sectores de bajos ingresos o pobres.

USO OFICIAL

Recomendaciones: Se sugiere al Comité solicitar al Estado que indique las medidas que han sido adoptadas para: (1) asegurar las condiciones estructurales, edilicias y humanas indispensables para proveer un trato a las personas privadas de libertad acorde con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos ("Reglas Mandela"), con las "Reglas de Bangkok" y con los instrumentos internacionales de Derechos Humanos; (2) garantizar el acceso a DESC en el contexto del encierro y en el ámbito extramuros; (3) asegurar los derechos de las madres y de los niños/as en el ámbito del encierro carcelario; (4) asegurar que las medidas de libertad anticipada o las formas morigeradas de privación de la libertad no se vean coartadas por las dificultades sociales de sus titulares o de sus grupos familiares; (5) incluir la perspectiva de género y de derechos humanos en el abordaje penitenciario y pospenitenciario. Asimismo, se sugiere consultar acerca de si (1) existen estadísticas policiales que permitan comparar las cantidades de detenciones por los delitos de abuso o resistencia a la autoridad en los últimos tres años y (2) si existe alguna instrucción o protocolo para la detención de migrantes que comercien mercaderías en las calles de la Ciudad de Buenos Aires, o en lo referente a miembros de la población LGBTI.

A la espera de que las observaciones y recomendaciones de este organismo resulten útiles para el alto cometido que el Comité DESC lleva adelante, saludo a sus integrantes con la más distinguida consideración.

STELLA MARIS MARTÍNEZ
DE DEFENSA GENERAL DE LA NACIÓN

