



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

B-77485



ZACARIAS, JORGE ELIAS; DE CARIA,  
ADRIANA C/PODER EJECUTIVO DE LA  
PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
-MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DERECHOS HUMANOS-, GOBIERNO DE LA  
MUNICIPALIDAD DE QUILMES S/  
AMPARO - CUESTIÓN DE COMPETENCIA  
ART. 7 LEY 12.008

**AUTOS Y VISTOS:**

I. Tal como surge del relato de antecedentes de la resolución de 10 de diciembre del corriente, Jorge Elías Zacarías y Adriana de Caria persiguen la invalidación de la ley 15.208, por la cual se declararon de utilidad pública y sujetos a expropiación una serie de inmuebles ubicados en la localidad de Quilmes con destino a la construcción de cárceles y alcaldías (arts. 1 y 2). La impugnan invocando su calidad de vecinos autoconvocados del lugar y se agravian por considerar que tales obras van a generar un impacto ambiental negativo que no habría sido lo suficientemente evaluado al momento de dictarse dicho acto legislativo.

En su momento, fundaron la pretensión en los arts. 41 y 43 de la Constitución Nacional, 28 de la Constitución provincial y en algunos preceptos relevantes de la Ley General del Ambiente y de la Ley General de Expropiaciones.

Atento a la naturaleza de la acción intentada, la



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

B-77485

elevación efectuada por el tribunal que previno y la declaración de competencia formulada en el auto de la fecha señalada más arriba, la parte actora fue emplazada a adecuar su demanda en los términos de los arts. 161 inc. 1 de la Carta local y 683 y sigs. del Código Procesal Civil y Comercial, plazo que se encuentra todavía en curso.

Ello no obstante, la índole de los derechos invocados en su presentación, el alegado daño irreparable y la inminencia del comienzo del receso judicial aconsejan un pronunciamiento acerca de la medida cautelar oportunamente requerida, por la cual se solicita la suspensión de los efectos de la ley atacada.

II. Este Tribunal ha resuelto en reiteradas oportunidades que la observancia de los requisitos a los que se halla sujeta la procedencia de las medidas cautelares es particularmente estricto en el ámbito de la acción originaria, atento la presunción de constitucionalidad o regularidad de la que gozan las normas susceptibles de ser cuestionadas por su conducto (doctr. causas I. 3.024, "Lavaderos de Lanás El Triunfo SA", resol. de 8-VII-2003; B. 67.594, "Gobernador de la Provincia de Buenos Aires", resol. de 3-II-2004; I. 68.944, "UPCN", resol. de 5-III-2008; I. 71.446, "Fundación Biosfera", resol. de 24-V-2011; I. 74.048, "ATE", resol. de 24-V-2016 e I. 75.756, "Barsi SA", resol. de 24-XI-2021; e.o.).

Con todo, en el entendimiento de que la tutela preventiva no exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido sino sólo acerca de su



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

B-77485

verosimilitud (art. 230 inc. 1, CPCC; doctr. causa I. 71.446, cit., e.o.), pues la finalidad del instituto cautelar no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético (doctr. causas B. 63.590, "Saisi", resol. de 5-III-2003, I. 72.634, "Frigorífico Villa Olga SA", resol. de 30-IV-2014 e I. 73.986, "Cámara de Concesionarios de Playa del Partido de Villa Gesell", resol. de 22-XII-2015, e.o.), se han acogido solicitudes suspensivas en casos en que el cumplimiento de la norma impugnada pueda generar un perjuicio grave para el derecho o interés invocado (doctr. causas I. 3521, "Bravo", resol. de 9-X-2003 y sus citas e I. 68.183, "Del Potro", resol. de 4-V-2005, e.o.) y, por cierto, cuando de la apreciación de las particularidades del caso se advierte que el planteo formulado por quien objeta la constitucionalidad de la norma posee una seria y consistente apariencia de buen derecho (doctr. causa I. 74.061, "Romay", resol. de 4-V-2016 y sus citas).

A la luz de los parámetros señalados, se debe analizar si en la especie se encuentran reunidos los extremos requeridos por la ley procesal inherentes a la petición precautoria, sopesando su concurrencia en el asunto traído a conocimiento del Tribunal (arg. arts. 230, 232 y conchs., CPCC).

A tales fines, se tiene en cuenta que si bien en el marco de la acción originaria de inconstitucionalidad solo deben ser atendidos los argumentos que refieren a la repugnancia de la norma cuestionada con cláusulas de la Constitución provincial, en casos urbano-ambientales como el presente la violación de las reglamentaciones sobre



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

B-77485

los derechos consagrados en el art. 28 de dicho plexo pueden servir para evidenciar tal extremo (doctr. causas I. 68.174, "Filón", resol. de 18-IV-2007; I. 72.987, "Traverso", resol. de 12-IV-2017; I. 73.931, "Peralta", resol. de 6-IX-2017 e I. 72.267, "Mitchell", sent. de 27-VI-2020).

III.1. En relación a la verosimilitud del derecho, cabe tener presente que la ley 15.208 es, a simple lectura, una ley expropiatoria en sentido propio.

En ella y en lo que aquí interesa, la Legislatura declaró de utilidad pública y sujetos a expropiación los inmuebles ubicados en la localidad de Quilmes identificados catastralmente como Partido: 86, Circunscripción: 1, Sección: F, Manzanas: 51 y 56, Parcelas: 1 a 30, los cuales reputó indispensables para el cumplimiento del Plan de Infraestructura Penitenciaria aprobado por resolución 831/20 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (arts. 1 y 2, ley cit.), que involucra la construcción de establecimientos penitenciarios y alcaidías departamentales (art. 9, ley cit.).

La norma impugnada no avanza más allá de eso. Por otra parte, en principio los potenciales afectados y eventuales legitimados para cuestionarla, no serían otros más que los expropiados (art. 31, Const. prov.; v. causas I. 2107, "O'Connor", sent. de 18-II-2009; B. 72.360, "Granillo Fernández", resol. de 20-V-2013; I. 73.795, "Falco", resol. de 14-VI-2017; I. 77.047, "Pilar Bicentenario S.A.", resol. de 19-VIII-2021; e.o.).

No obstante, en la especie quienes aquí controvierten la ley expropiatoria son vecinos residentes



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

B-77485

en Quilmes, quienes presuponen que lo que sea que se vaya a construir en los terrenos a los que refiere la norma en cuestión va a afectar el medio ambiente y consideran que hubo una omisión en llevar a cabo el procedimiento de evaluación de impacto ambiental a la hora de adoptar la decisión ablatoria.

Pero ese argumento no reúne suficiente verosimilitud. Ante todo, en el contexto de una ley como la impugnada, el requisito procedimental aludido no puede extraerse —como se pretende— del art. 4 de la ley 5708, o de la consulta previa con la municipalidad para saber sobre la ordenación urbanística. Además, los demandantes nada aportan para demostrar la procedencia del trámite de impacto ambiental en los términos de las leyes 25.675 o 11.723 y el rol que le asigna en el caso.

Al margen de ello y como puede advertirse, el punto que en definitiva levantan los reclamantes luce prematuro e hipotético. Es que sin desconocer la importancia de los principios preventivo y precautorio en los temas ambientales (doctr. causa I. 75.709, "Verón", resol. de 5-X-2020), lo que aquí se juzga es, sencillamente, la mera determinación de expropiar. Sentado lo cual nada obsta a que, llegado el momento oportuno, el proyecto de las edificaciones penitenciarias a construirse en los aludidos predios pueda eventualmente ser sometido a una valoración como la señalada. Y ello así, aun cuando la rápida lectura del Anexo II de la ley 11.723 no las incluye en su esfera aplicativa.

Lo apuntado, además de poner de relieve lo conjetural de la lesión aducida (CSJN Fallos: 331:2353;



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

B-77485

342:917; 343:195), impide tener por configurada la apariencia de buen derecho invocada.

III.2. A lo expuesto se añade el interés público comprometido en la controversia y que naturalmente incide en el análisis del pedimento cautelar (doctr. causa B. 68.554, "Fiscal de Estado", resol. de 3-V-2006).

Un repaso por los extensos fundamentos del proyecto que emergiere como ley 15.208 conduce, también y por ahora, a un resultado adverso para los peticionantes.

III.2.a. Luego de recordar que la ley 14.812, prorrogada por la ley 15.165, declaró el estado de emergencia en materia de seguridad pública y de política y salud penitenciaria, se destaca que "...entre los años 2016 y 2019 se produjo un incremento extraordinario en el número de personas privadas de la libertad. Así, en el año 2015 la cantidad de personas encarceladas era cercana a las treinta y cinco mil (35.000), con una tasa de prisionalización de doscientas cuarenta (240) personas por cada cien mil (100.000) habitantes; llegando a finales de 2019 a trescientos ocho (308) por cada cien mil (100.000) habitantes, culminando con una población carcelaria de casi cuarenta y nueve mil (49.000) personas", concluyendo que en tales condiciones de hacinamiento "El Estado Provincial se encuentra impedido de garantizar los umbrales mínimos que, en materia de tratamiento de personas detenidas, se comprometió a cumplir ante la comunidad internacional".

III.2.b. Dice que, en la actualidad, "...el Servicio Penitenciario Bonaerense afronta la sobrepoblación más alta de su historia, cuyo registro se



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

B-77485

ubica por encima del cien por ciento (100%), de acuerdo a la capacidad de alojamiento de las cincuenta y ocho (58) unidades penitenciarias y diez (10) alcaidías departamentales existentes”.

III.2.c. Advierte que la situación “...se encuentra intrínsecamente relacionada con la realidad imperante en las comisarías de la Provincia, las que continúan con una condición edilicia similar a la relatada en el fallo 'Verbitsky'; con calabozos en deficiente estado de conservación e higiene, careciendo, por lo general, de ventilación y luz natural, sin ningún tipo de mobiliario y con sanitarios insuficientes para todos los detenidos. Si bien, el alojamiento en comisarías resulta excepcional, la falta de cupo en el sistema penitenciario imposibilita el traspaso a dependencias que cumplan con los estándares mínimos”.

III.2.d. Recuerda la exhortación realizada por esta Suprema Corte en la resolución 3341/19 para que el Poder Ejecutivo “arbitre los medios necesarios para la urgente subsanación de este estado de cosas”, instándolo a constituir una mesa de diálogo que fue conformada por decreto 24/19, a fin de realizar “...un abordaje integral de las condiciones de detención de las personas privadas de la libertad, con arreglo a los parámetros establecidos en el fallo 'Verbitsky'”.

III.2.e. Da cuenta que como consecuencia de ello se elaboró el Plan de Infraestructura Penitenciaria, que incluye la construcción de nuevas unidades y alcaidías en la zona del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), donde se encuentra alojado el 69,2% de la población



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

B-77485

carcelaria total, no obstante que las plazas disponibles en la región alcanzan únicamente a cubrir el 38,7% de esa demanda, considerando menester construir los establecimientos en lugares próximos a los vínculos familiares y afectivos en observancia de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos.

III.2.f. Finalmente, sostiene que "Dado que ninguno de los distintos poderes del Estado provincial se encuentra en condiciones de resolver de forma aislada la perentoria situación que atraviesa el sistema penitenciario; las soluciones deberán ser producto de acciones coordinadas orientadas a revertir estos déficits de manera urgente y eficiente".

III.3. A lo expuesto cabe agregar que, posteriormente, el 13 de mayo de 2021, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia en la causa CSJ 001469/2014/RH001 "Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus" (Fallos: 344:1102), donde revocando la sentencia de esta Suprema Corte y sobre la base de hallazgos más recientes efectuados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, reputó que la situación estructural relacionada con las condiciones de detención de las personas privadas de su libertad en el ámbito de la provincia de Buenos Aires trata de un asunto que no se encuentra aún remediado, siendo menester la prosecución del proceso colectivo y la adopción de medidas acordes en el marco de la ejecución de su sentencia.

Y bastante antes, en la causa B. 65.100, esta Corte destacó la gravedad de la situación que supone el





*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

B-77485

*alojamiento de personas sometidas a proceso penal en lugares inapropiados y en modo degradante para su condición humana, ante lo cual no es dable propiciar una actitud indiferente frente a la posible continuidad indefinida en el uso de establecimientos policiales con tal destino (sent. de 10-X-2007).*

III.4. En suma, el embate contra la ley declarativa de utilidad pública de los inmuebles que sujeta a expropiación, no es verosímil, ni configura un caso *maduro* al menos para despachar una medida precautoria. Refuerza tal conclusión el interés público indudablemente comprometido en el cumplimiento de lo ordenado en las dos sentencias dictadas en la causa "Verbitsky" por la Corte Federal.

IV. Tampoco se configura en la especie un supuesto de peligro en la demora que mande a la concesión de la cautelar solicitada (arts. 195, 230, 232 y concs., CPCC).

Este Tribunal ha dicho que en la evaluación del peligro en la demora como requisito general de toda medida cautelar es preciso ponderar tanto el gravamen que produciría la ejecución del acto cuestionado si al cabo del proceso fuese declarado ilegítimo —para el caso, inconstitucional—, como —y en relación con— aquel que resultaría de la paralización temporal de los efectos de dicho acto, en el supuesto de arribarse a una sentencia adversa a la pretensión (doctr. causas B. 65.168, "Burgués", resol. de 30-IV-2003 y posteriores).

Bajo tales premisas, no puede justificarse el



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

B-77485

dictado de una medida precautoria como la pretendida.

Como ya se dijo, la ley 15.208 no es más que una ley de expropiación. Y los hipotéticos agravios de los accionantes se refieren, no a ella, sino a una serie de acontecimientos futuros en una supuesta etapa de diseño, proyecto y construcción de las unidades. Es recién allí donde, a su tiempo, podrían focalizarse los esfuerzos críticos para desentrañar la validez del obrar estatal.

Mientras tanto, las constancias obrantes en el expediente no aportan elementos concretos que permitan al Tribunal evaluar –en su conjunto y en esta instancia– la real dimensión del peligro en la demora alegado y, solo eventualmente, dan cuenta de un caso ambiental (doctr. causas I. 71.668, "Sulimp", resol. de 8-VIII-2012; I. 72.269, "CEAMSE", resol. de 6-XI-2012; B. 72.230, "Pereyra Iraola", resol. de 23-XII-2013; B. 72.232, "Candia", resol. de 23-XII-2013; B. 72.236, "Urien", resol. de 23-XII-2013; B. 72.234, "Arrillaga", resol. de 5-III-2014; I. 75.418, "Centro de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores de Mar del Plata", resol. de 5-IX-2018 e I. 75.353, "González de Souza", resol. de 7-III-2019, e.o.).

V. Por tales razones, sin que esto implique emitir opinión sobre el fondo de la cuestión planteada, no corresponde hacer lugar a la medida cautelar solicitada (arts. 195, 230, 232 y concs., CPCC).

Por ello, la Suprema Corte de Justicia

**RESUELVE:**



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

B-77485

No hacer lugar a la medida cautelar peticionada por la parte actora (arts. 195, 230, 232 y concs., CPCC).

Sigan los autos según su estado.

Regístrese y notifíquese de oficio y por medios electrónicos. Mediante oficio electrónico, comuníquese lo aquí decidido al juzgado en lo correccional que previno (conf. art. 1 acápite 3 "c", resol. Presidencia SCBA 10/20 y resol. SCBA 921/21).



**Suscripto y registrado por el actuario, en la ciudad de La Plata, en la fecha indicada en la constancia de su firma digital (Ac.SCBA 3971/20).**

**REFERENCIAS:**

Funcionario Firmante: 28/12/2021 11:34:06 - SORIA Daniel Fernando - JUEZ

Funcionario Firmante: 28/12/2021 11:37:45 - KOGAN Hilda - JUEZA

Funcionario Firmante: 28/12/2021 12:21:26 - TORRES Sergio Gabriel - JUEZ

Funcionario Firmante: 28/12/2021 18:14:04 - GENOUD Luis Esteban - JUEZ

Funcionario Firmante: 28/12/2021 19:48:37 - MARTIARENA Juan Jose - SECRETARIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA



241500290003696019



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

B-77485

**SECRETARIA DE DEMANDAS ORIGINARIAS - SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

**NO CONTIENE ARCHIVOS ADJUNTOS**

Registrado en REGISTRO DE RESOLUCIONES DE SUPREMA CORTE el 28/12/2021 19:53:25 hs. bajo el número RR-1063-2021 por DOjmartiarena.