

UVA 9/8/12



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

COPIA PARA SELLAR

- 9 AGO 2012

7.40/12



MANIFIESTA. SOLICITA. CASO FEDERAL.-

Señor Juez:

Daniel J. Bugallo Olano, letrado apoderado del Defensor del Pueblo de la Nación, con domicilio constituido en la calle Alem 430, P.B. (Colegio de Abogados de Quilmes), casillero 1172, de esta ciudad, en el **Legajo de Actuaciones N° 3/25 "ACCIONES DE CONCIENTIZACIÓN"**, del expediente N° 25/09, caratulado: **"ACUMAR s/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS"**, correspondientes a los autos principales *"MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c/ ESTADO NACIONAL y otros s/ EJECUCION DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)"*, expte. N° 01/09, a V.S digo:

I. OBJETO.

Que, habiendo tomado conocimiento de la elaboración de un *"Protocolo para la Conformación y el Funcionamiento de las Mesas de Trabajo para la Relocalización de Villas y Asentamientos Precarios – Cuenca Matanza Riachuelo"*, por parte de la ACUMAR y el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC), el cual fue presentado ante V.S. con fecha 22/06/2012, vengo a formular las observaciones que *infra* se desarrollan a efectos de prevenir posibles obstáculos al logro de los objetivos del fallo en ejecución y de solicitar acciones correctivas en relación al objetivo de *"Urbanización de villas y asentamientos precarios"*.

En tal sentido, y toda vez que la ACUMAR ha interrumpido unilateralmente las reuniones previstas con el Cuerpo Colegiado para el debate del protocolo mencionado, reafirmamos lo manifestado en el escrito de fecha 29/03/2012 respecto a la necesidad de que en el funcionamiento de las *Mesas de Trabajo* se garanticen los derechos de acceso a la información y de participación ciudadana como elementos imprescindibles para el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada.

II. ANTECEDENTES.

Esta parte ha manifestado en numerosas oportunidades que, en relación al objetivo de "*Urbanización de villas y asentamientos precarios*", en caso de requerirse el desplazamiento de personas como consecuencia de las acciones enmarcadas en el PISA, resulta imprescindible asegurar el derecho humano a una vivienda adecuada, así como también garantizar la información, participación y el acceso a la justicia por parte de las personas afectadas por las políticas que se implementen (audiencia pública ante la CSJN del 16/03/2011 y escritos de fecha 20/10/2010, 12/08/2011, 27/03/2012 y sgtes.).

En el sentido descripto, hemos propuesto como instrumentos de gestión para un fiel cumplimiento del fallo en ejecución, la adopción de un conjunto de indicadores para la evaluación de las relocalizaciones, así como también un protocolo para el funcionamiento de las *Mesas de Trabajo* (escrito del 29/03/2012).

En relación a la cuestión señalada, en cumplimiento a lo dispuesto por V.S. en la audiencia judicial celebrada en fecha 10/04/2012, el Cuerpo Colegiado mantuvo tres reuniones con la Dirección General de



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Abordaje Territorial de la ACUMAR, con el fin de acercar posiciones respecto de un *Protocolo* para el funcionamiento de las *Mesas de Trabajo*.

En los días 13 y 20 del mes de abril del corriente se debatió en torno a la propuesta de indicadores sobre “*aspectos básicos a ser resueltos ante la relocalización de familias*” (Anexo I al escrito del 29/03/2012), el cual se considera un complemento necesario del protocolo de procedimiento.

Con posterioridad a las mismas, habiéndose comprometido la autoridad de cuenca a enviar al Cuerpo Colegiado sus observaciones en torno a la propuesta de “*Protocolo de Funcionamiento de las Mesas de Trabajo*” (Anexo II del mismo escrito), y ante la prolongada suspensión de las reuniones, la Defensoría solicitó formalmente la reanudación del diálogo mediante nota de fecha 22/05/2012.

En fecha 05/06/2012 se mantuvo una tercera reunión, esta vez con el equipo técnico de la Dirección de Abordaje Territorial, en la cual se expusieron las observaciones sobre la propuesta de *Protocolo* presentada anteriormente por la ACUMAR.

Finalmente, la autoridad de cuenca acreditó en autos la aprobación de un *Protocolo*, también aprobado por el IVC, que si bien incorpora algunos de los aspectos debatidos, no fue presentado al Cuerpo Colegiado para su opinión final, ni refleja los lineamientos esenciales señalados por esta parte.

Por los motivos expuestos, es menester dejar constancia de que el Defensor del Pueblo, en su carácter de coordinador del Cuerpo Colegiado, no ha consentido los contenidos de dicho *Protocolo* e insta a su modificación por cuanto contiene elementos violatorios de los derechos de información y participación, pudiendo comprometer seriamente el ejercicio del

derecho a una vivienda adecuada por parte de las poblaciones a ser relocalizadas.

Vale decir que, a pesar de su puesta en práctica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (informada por la ACUMAR en fecha 30/07/2012), los inconvenientes en relación a la conformación y funcionamiento de las *Mesas de Trabajo* ha motivado la suspensión las reuniones en los barrios "Villa 21-24", "Villa 26" y "Asentamiento Magaldi", situación que se sostiene en la actualidad.

III. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y A LA PARTICIPACIÓN COMO ELEMENTOS INDISPENSABLES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA.

El Cuerpo Colegiado ha destacado en reiteradas oportunidades la necesidad de que se constituyan *Mesas de Trabajo* en todos los procesos de relocalización y urbanización, como espacios de participación de los vecinos involucrados, que permitan la construcción de consensos, el acceso a la información y la solución de contingencias, en el entendimiento de que éstos constituyen elementos indispensables para alcanzar el derecho a una vivienda adecuada y para el cumplimiento del objetivo de *mejorar la calidad de vida de la población* establecido por el máximo tribunal en el Considerando 17 del fallo en ejecución.

Coincidiendo en este punto, la ACUMAR dispuso, en el texto introductorio del Protocolo, que *"se considera necesario dar debido resguardo a la constitución de un espacio que permita la participación directa de los involucrados en el proceso de relocalización. El mismo se materializa y consolida en el marco de una mesa de trabajo que aborde las particularidades*



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

que atraviesan cada una de las jurisdicciones y de las respectivas familias que en ellas habitan, respecto de la futura relocalización”.

Como hemos expresado anteriormente, las *Mesas de Trabajo* constituyen, en los casos en los que han sido implementadas, instrumentos fundamentales no solo al efecto de la sensibilización respecto de los vértices legal y social requerida por V.S. en la manda del 22/02/2011, sino también para el resguardo de los derechos de los vecinos involucrados. Ello, dado que facilitan la elección de la vía más adecuada de ejecución y permiten prever las variadas contingencias y situaciones problemáticas que podrían suscitarse durante el proceso de relocalización (como ser: la adecuación de las viviendas a las necesidades de las personas, familias y grupos, y aquellas vinculadas al desarraigo -en relación a las relaciones sociales barriales e interbarriales que se reconfigurarán con las mudanzas y la preservación de las fuentes laborales, de servicios educativos, sanitarios y la accesibilidad, cfrme. Obs. Gral. N° 7 del Comité DESC-).

La participación de los vecinos en la definición de las condiciones de relocalización y en la búsqueda de soluciones a las diversas cuestiones que se presentan durante el proceso, resulta vital para el cumplimiento de las mandas de relocalización y los objetivos establecidos en el fallo en ejecución. Por ende, la definición de un *Protocolo* que regule el funcionamiento de los espacios de participación asume una importancia destacada.

El análisis del *Protocolo* presentado por la ACUMAR evidencia serias deficiencias con miras a obtener los resultados que se propone. Algunos de sus elementos obstaculizan el ejercicio de derechos fundamentales como ser el de acceder a la información, a la participación ciudadana y a la autonomía personal, lo que podría conllevar consecuencias negativas sobre el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada.

a) Objetivo

El documento presentado por la ACUMAR establece como objetivo *“la construcción de un espacio organizativo y participativo con los vecinos próximos a mudarse y las jurisdicciones locales competentes responsables del proceso, que **minimice la conflictividad social**”* (apartado A del punto SEGUNDO: Modo de Funcionamiento, el destacado nos pertenece).

A nuestro entender, el *Protocolo* debe ser un instrumento para garantizar el ejercicio de los derechos mencionados, independientemente de que los problemas que ocurran en relación al proceso de relocalización se expresen -o no- bajo la forma de conflictos sociales.

El eje en la minimización de la conflictividad social, derivará consecuentemente en que se atiendan mayormente aquellas situaciones que presenten un *“riesgo”* en tal sentido, mientras que otros aspectos de la relocalización o urbanización en cuestión, o incluso las necesidades de aquellos grupos que no cuenten con capacidad de movilización, podrían quedar relegados por parte de las autoridades.

Por otro lado, se plantea que *“las mesas de trabajo pretenden lograr que las familias internalicen la mejoría resultante respecto de las condiciones habitacionales de las futuras viviendas, identificando el proceso como una mejora en su calidad de vida”* (apartado SEGUNDO: Modo de Funcionamiento – Punto A).

Sin embargo, las *Mesas de Trabajo* existentes han surgido a fin de adecuar la forma en que se ejecutarán las mandas de relocalización y los compromisos asumidos en el Convenio Marco 2010 a las particularidades sociales, económicas y culturales de los habitantes de cada barrio, de forma tal que la relocalización implique una mejora real en la calidad de vida de los vecinos.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Al respecto, es preciso recordar que el Cuerpo Colegiado propuso en el escrito de fecha 29/03/2012 (Anexo I) la adopción de un cúmulo de indicadores tendientes a evaluar de un modo estandarizado los resultados de los procesos de relocalización.

b) Pedidos de informes, Representación y Asesoramiento

Otros aspectos problemáticos incluidos en el *Protocolo* resultan la restricción del acceso a la información y las limitaciones en materia de representantes y asesores de los vecinos en las *Mesas de Trabajo*.

Infundadamente se incluye en el párrafo tercero del apartado A) del punto SEGUNDO una restricción que contraría a uno de los objetivos principales de las Mesas de Trabajo, el acceso a la información.

Dispone la ACUMAR que *“Los temas que se abordan en la mesa de trabajo deben ser aquellos de estricto valor para alcanzar el objetivo de logro del mayor de los consensos posibles del proceso de relocalización que se aborda, quedando **expresamente vedada la requisitoria de informes y/o documentación** que hagan referencia a temas que impliquen acciones de contralor propia de organismos con funciones afines, debiendo en tal caso ser requeridas por la vía y oportunidad correspondientes”* (el destacado nos pertenece).

No escapara a V.S. que la veda dispuesta refiere a cuestiones de enorme relevancia para personas que serán relocalizadas forzosamente de los hogares en los que habitan desde hace años, con la consecuente incertidumbre y el razonable temor que una situación de tales características implica. Lejos de prever este contexto, y en oposición a la promoción de la mayor de las transparencias y facilidades para acceder a la

información, el ente interjurisdiccional establece una restricción que contraría abiertamente los objetivos de la política ambiental consagrados en la Ley General del Ambiente N° 25.675 (art. 2 inc. i) y en la Ley de Presupuestos Mínimos de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25.831.

La restricción antedicha se ve agravada por limitaciones impuestas a los vecinos en materia de representación y asesoramiento.

Por un lado, se establece un tope de veinticinco representantes por parte de los vecinos. Número que podría no corresponderse con la realidad de algunos de los diversos barrios de la cuenca, que en la mayoría de los casos ya han establecido sus propios modos de representación. Y por el otro, se limita el acceso de los asesores jurídicos y técnicos de los vecinos a uno sólo, restringiendo sustantivamente las posibilidades de éstos de contar con el consejo especializado de las personas en las que han depositado su confianza, cuando muchas de las discusiones que se dan en dicho ámbito requieren de un cierto *expertise* para su comprensión (apartado C del punto PRIMERO).

Toda vez que el *Protocolo* resulta un instrumento de aplicación para la totalidad de las *Mesas de Trabajo* que se conformen en relación a relocalizaciones en el ámbito de la cuenca, entendemos que el mismo debe concebirse como un primer paso en la organización de las acciones tendientes a promover la información y la participación de los vecinos involucrados. Es por ello que consideramos necesario prever las cuestiones fundamentales que hacen a los objetivos señalados, evitando disposiciones restrictivas o fundadas en cuestiones coyunturales, las que encontrarán su cauce en el ámbito de dialogo que las propias *mesas* proveen.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Al respecto, traigo a colación al ilustre jurista Juan Bautista Alberdi, quien al referirse a la Norma Fundamental decía: "para no tener que retocar o innovar la Constitución, reducida a las cosas fundamentales, a los hechos más esenciales del orden político. No comprendáis en ella disposiciones por su naturaleza transitorias..." (en Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina, 4ta. Edición, p. 260, Ediciones Plus Ultra, Buenos Aires, 1981).

IV. OBSERVACIONES PARTICULARES.

Además de los ejes principales señalados en el apartado anterior, consideramos necesario formular observaciones sobre algunas disposiciones particulares contenidas en el Protocolo, las que entendemos ameritan ser revisadas.

a) Organizaciones de la Sociedad Civil

En relación a la participación de organizaciones de la sociedad civil, es opinión del Cuerpo Colegiado que debe garantizarse la posibilidad de intervención de aquellas que actúen por derecho propio (porque serán relocalizadas), así como también de las que actúen como asesoras técnicas o jurídicas por elección de los vecinos a ser relocalizados.

b) Designación de representantes

De lo dispuesto en el Protocolo se observa un trato desigual a las partes en relación a la designación de los representantes. Obsérvese que el mismo obliga a la mayor parte de las instituciones participantes a designar formalmente a las personas que las representarán en la Mesa de Trabajo, mientras que dicha obligación se omite en relación a la ACUMAR (apartado b, punto PRIMERO).

c) Comisiones Ad-hoc

Respecto a la posibilidad de constituir comisiones ad-hoc para tratar un tema particular (apartado G del punto SEGUNDO), consideramos que resulta útil al mero efecto de producir informes técnicos específicos, como insumos que posibiliten o faciliten el debate de la *Mesa de Trabajo*. En particular, sobre temas cuyo tratamiento requiera de un análisis detallado, que no pueda realizarse en las reuniones de la mesa de trabajo.

De este modo, su función sería la de analizar temas específicos e informar a la mesa las conclusiones arribadas (incluyendo puntos de acuerdo o de desacuerdo entre los participantes, si los hubiera), permitiendo que los miembros de la *Mesa de Trabajo* tomen posición sobre las cuestiones planteadas sobre la base de información clara y suficiente.

En consecuencia, entendemos no puede limitarse la agenda de discusión de la *mesa* en función de documentos que elaboren las comisiones ad-hoc, contrariamente a lo que establece el protocolo (que limita el trabajo de la *mesa* a votar si aprueba o no las propuestas de las comisiones).

Máxime atendiendo que la representatividad de las comisiones resulta dudosa, por cuanto se prevé que "se conformarán por un miembro de cada parte que se encuentre representada en la mesa de trabajo", pero no se aclara si se considera a los representantes de los vecinos como una única parte. Desde ya que esta parte considera que nos es factible unificar forzosamente la representación de los mismos a una única persona, por cuanto ello no reflejaría la diversidad de criterios al interior del grupo poblacional a ser relocalizado, lo que, de lo contrario, significaría un avasallamiento a la autonomía de los vecinos.

d) Cuerpo Colegiado



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

El apartado D del punto PRIMERO reza que los representantes del Cuerpo Colegiado deben designar a un representante formalmente. La redacción del mismo resulta por demás ambigua, por lo que habilita interpretaciones que consideramos imperioso prevenir.

En el sentido descripto, dejamos asentado que no es posible obligar a que el Cuerpo Colegiado unifique su representación en un único sujeto, por cuanto ello constituiría un contrasentido y un incumplimiento al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El Cuerpo Colegiado creado por Resolución del Defensor del Pueblo N° 100/08, conforme a lo dispuesto por el tribunal cimero en el Considerando 19 del fallo en ejecución, es, valga la redundancia, un cuerpo colegiado. Es decir, un órgano colectivo. Su misión es fortalecer la participación ciudadana en el control del cumplimiento del programa establecido en la sentencia del 8 de julio de 2008, para lo cual procede a la *“la recepción de información actualizada y la formulación de planteos concretos ante la Autoridad de Cuenca para el mejor logro del propósito encomendado según criterios de igualdad, especialidad, razonabilidad y eficacia”*.

La coordinación del Cuerpo Colegiado que ejerce el Defensor del Pueblo de la Nación no puede confundirse con una representación sin más del mismo, por cuanto implicaría soslayar el hecho de que las organizaciones de la sociedad civil que integran el órgano colectivo sostienen su autonomía y la posibilidad de formular sus agendas de trabajo.

El *“Reglamento de Funcionamiento del Cuerpo Colegiado”* establece en su artículo sexto que el mismo *“adoptará sus decisiones por consenso, para lo cual las partes integrantes comprometerán sus mejores esfuerzos. En caso de no arribarse a decisiones por consenso, las partes podrán elaborar dictámenes en disidencia. El Defensor del Pueblo*

deberá presentar ante el Juzgado de ejecución de la sentencia, en forma simultánea, la resolución del Cuerpo Colegiado junto con los dictámenes en disidencia" (Anexo 1 a la Resolución N° 100/08).

Por los motivos expuestos sostenemos que una cláusula que obligue al Cuerpo Colegiado a unificar su representación sería a todas luces contradictoria con los motivos que condujeron a la creación del órgano colectivo así como también un expreso incumplimiento al fallo de la CSJN.

V. CASO FEDERAL

Para la eventualidad de que V.S. no hiciera lugar a lo peticionado en el presente escrito, se deja planteada la cuestión federal, por cuanto un fallo que así decidiera avalaría la conducta de la demandada que resulta violatoria de las garantías y derechos reconocidos por nuestro Máximo Tribunal y un desconocimiento de la sentencia dictada en esta causa.

Ello posibilitaría una presentación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por vía del recurso extraordinario, regulado en el art. 14 de la ley 48 y Acordada por la CSJN N° 4/2007, y de conformidad con lo dispuesto en el Considerando 21° del fallo en ejecución.

VI. PETITORIO

Por lo expuesto, solicitamos que:

- 1) Se requiera a la ACUMAR la modificación del Protocolo objeto de análisis a efectos de garantizar que el mismo contribuya al logro de los objetivos del fallo asegurando la plena vigencia de los derechos de



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

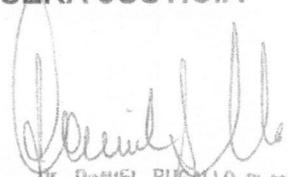
acceso a la información, a la participación, a la autonomía personal y a la vivienda adecuada.

2) Se disponga la obligatoriedad de conformar *Mesas de Trabajo* en todos los procesos de relocalización y/o urbanización que se realicen en el marco de la presente ejecución de sentencia.

3) Se requiera a la ACUMAR la adopción de indicadores para la evaluación del cumplimiento del objetivo "*Urbanización de Villas y Asentamientos precarios*" conforme a lo propuesto en el Anexo I al escrito de fecha 29/03/2012.

Proveer de conformidad que,

SERÁ JUSTICIA


Dr. DANIEL BUGALLO DE ANG
ABOGADO
CSJN T. 8 - F. 377