

Expte. 02/05

Retirado el 4/7/14 (1)
Presentado por DPN 28/11/13

URA 28/11/13

6644/52



DEFENSOR DEL PUEBLO
E LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

PONE EN CONOCIMIENTO. SOLICITA. CASO FEDERAL.-

Señor Juez:

Daniel J. Bugallo Olano, letrado apoderado del Defensor del Pueblo de la Nación, manteniendo el domicilio constituido en los autos, en el expediente C.MA-R N° 01/05, caratulado "ACUMAR s/ URBANIZACION DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS", en virtud de la competencia transitoriamente atribuida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el expediente M. 1569. XI, caratulado "Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros, s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)", a V.S. digo:

I. OBJETO.

Que, en cumplimiento del rol encomendado por la Excm. Corte Suprema de Justicia de la Nación para el control del cumplimiento del programa establecidos en la sentencia en ejecución, fortaleciendo la participación ciudadana, vengo a realizar las consideraciones que *infra* se desarrollan a efectos de prevenir posibles obstáculos al logro de los objetivos del fallo, así como también a solicitar acciones correctivas, bajo apercibimiento de aplicar sanciones conminatorias, en relación a la manda de "Urbanización de villas y asentamientos precarios".

En tal sentido, a continuación se señala una serie de incumplimientos por parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante

“C.A.B.A.”) y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (en adelante “ACUMAR”) en relación a mandas emitidas en el marco de esta causa, dirigidas a mejorar y corregir deficiencias constructivas, de provisión de servicios y de instalaciones del conjunto viviendas sito en la Av. Castañares y las calles Portela y Lafuente, que afectan el derecho a la vivienda digna y ponen en riesgo la salud, e incluso la vida, de las personas que allí habitan y que fueron relocalizadas de los barrios “Magaldi” y “El Pueblito” en el marco de esta causa judicial.-

II. PRELIMINAR.

Que el contenido del presente escrito es la resultante de la labor realizada y de las conclusiones alcanzadas por el CUERPO COLEGIADO cuya coordinación está a cargo del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN y que se encuentra integrado por las siguientes organizaciones: ASOCIACION CIUDADANA POR LOS DERECHOS HUMANOS, ASOCIACIÓN DE VECINOS LA BOCA, CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES y FUNDACIÓN GREENPEACE ARGENTINA.-

III. ANTECEDENTES.

Que, en el fallo en ejecución, la Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia definitiva respecto a la recomposición y prevención de daños al ambiente en la cuenca Matanza Riachuelo y estableció un programa para el logro, **simultáneo**, de los objetivos de mejorar la calidad de vida, recomponer el ambiente y prevenir daños (Cons. 17º).



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

En pos de tales cometidos, la autoridad obligada previó en el marco del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (en adelante "PISA") *"dar solución a la situación de precariedad habitacional de las familias residentes en villas y asentamientos"* de la cuenca, *"lo que supone no sólo la mejora del aspecto restringido de la vivienda, sino del "conjunto de bienes y servicios (...) cuya función es satisfacer las necesidades y expectativas de refugio, soporte, identificación e inserción social"* de las familias (PISA 2010, Línea de acción 5.8).¹

Para la ejecución de las actividades planificadas se suscribió un *"Convenio Marco para el Cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Segunda y Última Etapa"* (en adelante "Convenio Marco 2010"), entre el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los Municipios de la cuenca y la ACUMAR.

Por su parte, en relación a las condiciones que deben reunir las *"viviendas de interés social"*, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación estableció un conjunto de *"Estándares mínimos de calidad"*; los cuales deben ser atendidos en los procesos de relocalización que se lleven a cabo en el marco del Programa Federal de Construcción de Viviendas y del Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios.

Al respecto, el Defensor del Pueblo de la Nación, en su rol de coordinador del Cuerpo Colegiado, expresó en reiteradas oportunidades que, en caso de requerirse el desplazamiento de personas como consecuencia de las

¹ Disponible en <http://www.acumar.gov.ar/lineas-de-accion>.

acciones enmarcadas en el PISA, debe garantizarse el absoluto respeto a sus derechos. En particular, asegurar el derecho humano a una vivienda adecuada, así como también la información, participación y el acceso a la justicia por parte de las personas afectadas.

Se observó, asimismo, que el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca implica que aquellas personas que deban ser relocalizadas de sus actuales lugares de residencia sean contempladas en una planificación que garantice que avancen hacia una situación mejor a la que se encuentran en la actualidad (ver exposición en la audiencia pública ante la CSJN del 16/03/11 y los escritos de fecha 20/10/10, 12/08/11, 13/10/11, 07/12/11, 29/03/12, 09/08/12 y 02/10/13 que obran en autos).

A su vez, con miras a colaborar con el proceso, esta parte presentó una *"Propuesta del Cuerpo Colegiado de criterios a considerar en las relocalizaciones"*, que toma como referencia a los *"Principios Básicos y Directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el Desarrollo"* elaborados por el Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado de las Naciones Unidas (A/HRC/4/18) (escrito del 20/10/10) y una *"Recomendación de indicadores de aspectos básicos a ser resueltos previamente a la relocalización de familias en el marco del proceso de saneamiento la Cuenca Matanza - Riachuelo"* (escrito del 29/03/12).

En los documentos citados se dijo que, a fin de asegurar los derechos de las personas a ser relocalizadas, debe identificarse con celeridad y precisión si las viviendas "a entregar" cumplen con las condiciones mínimas para ser consideradas "adecuadas" y si se han cumplido las previsiones necesarias

6646



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

para garantizar la accesibilidad a los servicios esenciales para el desarrollo de sus habitantes.

En igual sentido, se afirmó que no debe soslayarse que los procesos de relocalización encuentran su fundamento principal en las condiciones ambientales de los sitios que las familias habitan, las que redundan en un riesgo para su salud, por lo que la evaluación de las condiciones en las nuevas viviendas cobra especial relevancia para el análisis del cumplimiento de las obligaciones derivadas del fallo en ejecución (ver escrito del 23/04/13, en el Legajo 4 del Expte. 1/05).

La problemática derivada de deficiencias en los complejos de viviendas destinados a la relocalización de personas en la cuenca fue motivo de numerosos pronunciamientos judiciales. Se destaca particularmente la resolución del máximo tribunal del 19 de diciembre de 2012. En esa oportunidad ordenó que: *"En todos los casos, deberá preservarse apropiadamente el derecho de todas las personas relocalizadas a acceder, en los nuevos inmuebles que habitaren, a los servicios públicos esenciales, a la educación, salud y seguridad"* (Cons. 6º, ap. d).

Previamente, el Juzgado otrora a cargo de este proceso de ejecución de sentencia había ordenado a la ACUMAR brindar solución definitiva a las falencias indicadas por la Superintendencia de Bomberos de la Policía Federal en el predio en cuestión (resolución del 05/06/12); así como también ordenó a la ACUMAR y al IVC, realizar una presentación conjunta expidiéndose sobre los hechos denunciados e indicando la viabilidad técnica de la solución propuesta o, en su caso, cuáles son las alternativas a la misma (resolución del 18/06/12).

33

En la misma dirección, V.S. intimó al Instituto de la Vivienda de la Ciudad (en adelante "IVC") a presentar un cronograma de tareas que incluyera la completa ejecución de las obras comprometidas y de las reparaciones ejecutadas en el predio "Lafuente, Castañares, y Portela", estipulando que el cronograma de tareas no podía exceder de 60 días corridos, y teniendo prioridad las tareas de reparación de aquellos aspectos que generan un peligro a la salud, vida e integridad de las personas (resolución del 25/03/13). Luego de la inspección ocular realizada el 04/07/13, volvió sobre el particular ordenando un relevamiento de cada unidad funcional para identificar deficiencias constructivas, así como de los lugares comunes a efectos de elaborar una propuesta integral para su adecuación (resolución 25/03/13).

No obstante ello, conforme se detalla a continuación, el complejo de viviendas continúa evidenciando falencias problemáticas que ameritan una solución inmediata y definitiva a efectos de garantizar el adecuado cumplimiento de los objetivos del fallo de la CSJN.-

IV. PONE EN CONOCIMIENTO SITUACIÓN DEL COMPLEJO DE VIVIENDAS DE LA AV. CASTAÑARES, PORTELA Y LAFUENTE.

a) Problemas subsistentes en el complejo de viviendas.

Que, en fecha 12/11/13, esta Defensoría y representantes de las organizaciones que integran el Cuerpo Colegiado se hicieron presentes en el complejo de viviendas ubicado en Av. Castañares, Portela y Lafuente, siendo

6641



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

recibidos por vecinos relocalizados en las viviendas del mismo y sus asesores legales de la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En tal ocasión, pudo constatarse que persisten las deficiencias estructurales informadas por este Cuerpo Colegiado en el escrito de fecha 12/06/2012 y denunciadas por el Defensor del Pueblo de la Nación en la audiencia pública ante la CSJN celebrada el 01/11/2012; denunciadas asimismo por un conjunto de vecinos relocalizados en el mencionado complejo y la Defensoría General de la C.A.B.A. (01/06/12, 29/09/12, 31/05/13 y 08/10/13), la Asesoría Tutelar de la Cámara de Apelaciones Contencioso, Administrativo y Tributario (19/04/12, 29/06/12 y 04/10/13), y la Defensoría Oficial ante los tribunales federales de Quilmes (24/04/12).

En particular, respecto a la ausencia de una línea contra incendios y otras medidas de prevención para este tipo de accidentes, deficiencias en el aislamiento térmico de las viviendas y problemas en el sistema de provisión de agua potable y en la seguridad de las instalaciones de gas natural.

Sobre el primer punto (prevención y abordaje de incendios), cabe destacar que ya se han producido tres siniestros de este tipo, para cuya extinción debió recurrirse a la provisión de agua directamente de los tanques de abastecimiento del complejo, dado que no existen bocas de incendio a los que los camiones de bomberos puedan conectarse, y que permitan una más eficiente acción de parte de éstos.

23

En relación al segundo (aislamiento térmico de las viviendas), cabe recordar las observaciones técnicas del Arq. Ignacio Sagasti que obran en el expediente a fs. 2980/2981 (presentación de la DGCABA del 01/06/12), que indica como causas de esta situación: a) el ancho del revestimiento de telgopor, que resulta menor al indicado según las normas del sistema constructivo utilizado; y b) la mala calidad de las carpinterías colocadas.

Al respecto, se verificó que no se han realizado obras tendientes a ensanchar las paredes exteriores de los módulos y que, si bien se han reemplazado las puertas-balcón por ventanales de mayor calidad, no se ha modificado la situación de las demás ventanas de los departamentos. Por otro lado, ante la destrucción del cielorraso producida en uno de los departamentos incendiados, pudo observarse un tercer factor que impide el aislamiento térmico en el caso de los departamentos en segundas plantas, que consiste en que existe -en ciertos sectores de las viviendas- un espacio libre entre las paredes y el techo, lo que permite fugas de temperatura.

La falta de aislamiento térmico de las viviendas es un problema que pone en riesgo la salud de las personas, pues las filtraciones de agua y la condensación de humedad en las paredes, constituyen el ambiente propicio para que se contraigan enfermedades respiratorias.

Sobre el tercer punto (servicios de agua y gas), en la visita realizada se recogieron testimonios de los vecinos que indican que habría fugas de gas en varias de las unidades. En efecto, se presume que el incendio de una de las viviendas fue provocado por una explosión en el calefón debido a este motivo.

6048

D-7



DEFENSOR DEL PUEBLO
E LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Los vecinos relocalizados refieren que personal de Metrogas y del IVC han realizado una inspección conjunta, durante la primera semana de octubre, que dio como resultado el cambio del total de los aparatos reguladores. Sin embargo, las instalaciones internas no habrían sido chequeadas. Tampoco se han modificado las ventilaciones de los conductos evacuadores de gases, que -como fuera señalado por la Superintendencia de Bomberos de la Policía Federal Argentina (presentaciones de la ACCAyT del 19/04/12 y de la Defensoría Oficial ante los tribunales federales de Quilmes del 24/04/12) y confirmado por la ACUMAR (presentación del 22/05/12)- no cumplen los recaudos necesarios.

Finalmente, las viviendas del complejo no contaban, en el día de la visita, con provisión de agua, por fallas en el sistema de los tanques de reserva. Los vecinos refirieron que con frecuencia se producen inconvenientes en relación a este punto. Cabe destacar que debido a una deficiencia constructiva, la plataforma en la que se sostienen los tanques no cuenta con pasarela para el acceso de los trabajadores que deben realizar el mantenimiento de los mismos.-

b) Afectación de derechos de la población relocalizada.

Que las características que evidencia el complejo habitacional en cuestión, descriptas en el apartado precedente, dan cuenta de que el mismo no satisface los estándares de vivienda adecuada establecidos por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante "Comité DESC"), órgano de aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante "PIDESC").

En su Observación General 4, el Comité DESC interpretó que, conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC, *“Los Estados Partes... reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”* y que *“Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho (...)”*.²

Las unidades funcionales del complejo distan de alcanzar los componentes mínimos que debe satisfacer una vivienda para que pueda considerarse “adecuada” y respetar las obligaciones internacionalmente asumidas.

En efecto, entre los componentes que hacen al contenido mínimo del derecho a una vivienda adecuada, el Comité DESC identifica, entre otros, a *“la disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras, que garantice a los titulares del derecho a una vivienda adecuada el acceso permanente a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia”*, y al de la *“habitabilidad de la vivienda”* por la cual *“ésta debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes”*.³

² <http://www.escri-net.org/docs/i/428687>

³ Cfr. Comité DESC, OG N° 4, Párr. 8

6649



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

A todas luces, viviendas que carecen de adecuado aislamiento térmico, permiten filtraciones de agua y viento, presentan fugas de gas, no cuentan con adecuados sistemas de prevención y extinción de incendios y carecen de servicios e infraestructura básica, no cumplen con los requisitos mínimos de habitabilidad. **Situación que vulnera los derechos de las personas relocalizadas por el Estado en el marco de la presente causa, exponiendo a las mismas a un riesgo inadmisibles.**

Es destacar que las falencias antes puntualizadas corresponden a deficiencias estructurales de la construcción del complejo de viviendas. Como se expresó en anteriores oportunidades, es opinión de este Cuerpo Colegiado que las viviendas deben cumplir con un conjunto de requisitos al momento de ser entregadas, entre los cuales se encuentran el cumplimiento de la normativa aplicable en términos de calidad constructiva (incluyendo, entre otros puntos, los aspectos de seguridad, durabilidad y habitabilidad especificados en los "Estándares Mínimos de Calidad para viviendas de interés social", de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación). Por lo tanto, si no se hubieran cumplido los mismos al momento de la entrega, corresponde a las autoridades responsables de la relocalización subsanar tal situación.-

c) Control del adecuado cumplimiento de la manda judicial.

Que, dado el carácter de los problemas detectados (descrito en el apartado precedente), esta parte entiende que las deficiencias constructivas y de servicios que presentan las viviendas que se han otorgado a la población relocalizada del *camino de sirga* del Riachuelo no permiten dar por cumplida la manda del Alto Tribunal en materia de "Urbanización de villas y asentamientos

precarios", en relación al objetivo de mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la cuenca. En consecuencia, consideramos que **se deben llevar a cabo las acciones correctivas antes ordenadas y el control de su efectivo cumplimiento en el marco de los presentes autos.**

Conforme a lo expuesto, corresponde a las autoridades responsables de la relocalización (ACUMAR y CABA -por intermedio del IVC-) dar respuesta y solución inmediata a las falencias señaladas. Ello sin perjuicio de que los mencionados organismos puedan, a su vez, reclamar y exigir a sus respectivos contratistas por la responsabilidad que les pudiera caber en la generación de tales problemas.

Vale decir que las acciones que pudieran corresponder contra los contratistas o funcionarios públicos (de repetición, vicios redhibitorios, incumplimientos contractuales, e incluso los eventuales incumplimientos en los deberes de diligencia y buena administración de recursos públicos) **no son oponibles a los afectados que han sido adjudicatarios de las viviendas.**

Nótese que los mismos fueron relocalizados por decisiones adoptadas en el marco de esta causa, correspondiendo preservar y proteger sus derechos de acuerdo a lo ordenado por la CSJN (resoluciones del 08/07/08 y 19/12/12), hasta que se encuentren saldadas las condiciones indispensables para la entrega de las viviendas. Este criterio orientó los anteriores pronunciamientos judiciales, adoptados ante denuncias por las condiciones de los complejos habitacionales para la relocalización de vecinos del *camino de sirga* (resoluciones del 05/06/12, 18/06/12, 27/06/12, 26/03/13, 31/05/13 y 12/07/13).

662



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Es en este sentido que solicitamos como requisito ineludible para tener por cumplidas las mandas de relocalización de poblaciones, la presentación conjunta, por parte de la ACUMAR y los gobiernos locales que correspondan en cada caso, de un informe que acredite el cumplimiento de los estándares mencionados anteriormente, y la homologación judicial del mismo.

Por otro lado, la competencia de V.S. en los asuntos acá referidos surge de la interpretación armónica del fallo de la CSJN del 8 de julio de 2008, y la posterior resolución del 19 de diciembre de 2012; así como de los pronunciamientos recaídos en autos, antes referidos.

Los planteos efectuados, y las mandas judiciales ya emitidas, tienen por objeto satisfacer la obligación establecida por el tribunal cimero en el sentido de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, a la par de evitar la vulneración de derechos fundamentales, de jerarquía constitucional, como lo son la vida digna, la salud, la integridad física y la vivienda adecuada. En virtud de lo cual solicitamos que V.S. provea acciones correctivas al respecto.-

d) Solicita acciones correctivas.

Por los motivos expuestos anteriormente, y atento el hecho de que en el marco de esta causa se relocalizó a vecinos que habitaban el *camino de sirga* del Riachuelo en viviendas que evidencian deficiencias constructivas, solicitamos que V.S. intervenga a fin de garantizar la efectiva finalización de las obras necesarias y las adecuaciones que resulten pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del fallo en ejecución.

245

Habida cuenta de que, a pesar de existir intimaciones previas, los problemas habitacionales en el complejo de la Av. Castaños y las calles Portela y Lafuente subsisten, solicitamos se intime a la ACUMAR y la C.A.B.A. (IVC) a ejecutar las acciones correctivas necesarias para dar respuesta definitiva a los mismos, en un plazo cierto, bajo apercibimiento de aplicar sanciones conminatorias.

En el ínterin, entendemos que no deben adoptarse medidas que impliquen consolidar una situación de vulneración de derechos y riesgo a la salud; por lo que no debe tenerse por cumplida la manda de relocalización del barrio *Magaldi* y deben tomarse medidas complementarias en relación al barrio *El Pueblito* (cfme. lo solicitado por esta parte en el escrito del 29/03/12).

Por último, estimamos que, con miras a evitar futuros inconvenientes de igual naturaleza, corresponde exhortar a la ACUMAR a dictar, mediante acto resolutivo (ley 26.168), un *"Reglamento de aspectos básicos a ser resueltos previamente a la relocalización de familias en el marco del proceso de saneamiento la cuenca Matanza - Riachuelo"*, en línea con los indicadores recomendados por esta parte en el escrito del 29/03/12.

A nuestro entender, la realización de los mismos debe ser considerada como requisito ineludible para el cumplimiento de las mandas judiciales en materia *"Urbanización de villas y asentamientos precarios"*.-

V. RESERVA DE CASO FEDERAL.

Para la eventualidad que V.S. no hiciere lugar a lo peticionado en el presente escrito, se deja planteada la cuestión federal, por cuanto un fallo que

6651



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

así decidiera avalaría la conducta de la demandada que resulta violatoria de las garantías y derechos reconocidos por nuestro Máximo Tribunal importando asimismo, un desconocimiento de la sentencia dictada en esta causa.

Ello posibilita 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.

En razón de lo expuesto, solicito a V.S.:

1. Intime a la ACUMAR y la C.A.B.A. (IVC) a ejecutar la totalidad de las acciones correctivas pertinentes para garantizar el derecho a una vivienda adecuada de las personas relocalizadas en el complejo habitacional de la Av. Castañares y las calles Portela y Lafuente, en un plazo cierto, bajo apercibimiento de aplicar sanciones conminatorias.

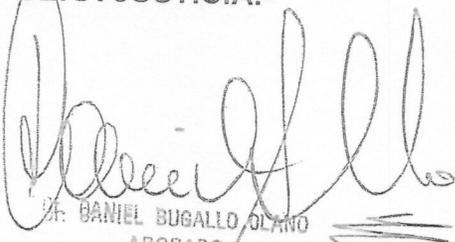
2. No tenga por cumplida la manda judicial de relocalización en relación al barrio *Magaldi* hasta la efectiva concreción de las acciones correctivas antes solicitadas, acreditadas en un informe conjunto de las autoridades y homologadas por V.S.

3. Adopte los indicadores propuestos en el escrito de fecha 29/03/12 como requisitos ineludibles para el cumplimiento de las mandas judiciales de relocalización de viviendas y exhorte a la ACUMAR a una resolución en consonancia con ello.

4. Tenga presente la reserva del caso federal efectuada.

Proveer de conformidad.

SERÁ JUSTICIA.-



DR. DANIEL BUGALLO OLANO
ABOGADO
EJIN T° 8 - F° 377

RECIBIDO EN SECRETARÍA 5 DEL
JUZGADO FEDERAL 2 DE MORÓN, EN
28 NOV 2013
SIENDO LAS 09:15 HS.
CON/SIN COPIAS. CONTE.

ANALIA MESSINA
PROSECRETARIA ADMINISTRATIVA