



Defensoría del Pueblo
Municipalidad de San Carlos de Bariloche

RESOLUCIÓN DE RECOMENDACIÓN N° 000002/2020

VISTO:

- La Constitución Nacional.
- La Declaración Universal de Derechos Humanos.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- La Convención Americana de Derechos Humanos.
- La Convención sobre los Derechos del Niño.
- La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.
- La Constitución de la Provincia de Río Negro.
- La Carta Orgánica Municipal.

CONSIDERANDO:

Que en miras a los acontecimientos sucedidos en la última semana, de público conocimiento, por los cuales numerosas familias ocuparon terrenos de dominio público y privado en el barrio San Francisco IV; en el barrio Omega; entre otros casos similares registrados, con la finalidad de tomar posesión de ellos y edificar asentamientos informales.-

Que por ello se generó un fuerte conflicto de intereses entre los propietarios de las tierras tomadas y las familias ocupantes, derivando a raíz de las denuncias realizadas por los primeros en la intervención de la Unidad Fiscal Temática N°1 y del Instituto Municipal de la Tierra y la Vivienda para el Hábitat Social.-

Que en el juego de prerrogativas colisionan el derecho de propiedad que poseen los propietarios de las tierras frente al reclamo por parte de las familias que irrumpen en dichos lotes fundadas en la necesidad de acceso a la vivienda y su situación de vulnerabilidad, marginalidad, y hacinamiento; que empujados por tales circunstancias se ven urgidos de adoptar medidas drásticas.-

Que dicha fiscalía instruyo a las familias al cese inmediato de las ocupaciones o atenerse a la intercesión de la fuerza pública, a la vez que inició las correspondientes

medidas penales para imputar a las personas presuntamente responsables de ejercer la ocupación de manera ilegal¹.-

Que el quid subyacente es realmente complejo, por cuanto el eje del problema no se agota en un proceso criminalizante, por el cual se etiqueta y estigmatiza a las personas inmersas en calidades de vida precarias en “ilegales”.-

Dichas personas han transitado, muchas de ellas, largos períodos de búsqueda de acceso equitativo a la tierra. Lo cual ya sea por su condición social, por sus necesidades básicas insatisfechas, y/o por el contexto de desocupación y desempleo imperante, se ven imposibilitados tan siquiera de pensar en acceder a una condición financiera que les permita acceder al mercado inmobiliario.-

Los conflictos suscitados, deben ser considerados desde una óptica más socializadora y humanizante, donde la dignidad de la persona humana sea el norte para así encontrar soluciones respetuosas de la calidad humana, y entendiendo la problemática social de falta de acceso a tierras y vivienda digna, con un criterio que permita garantizar dicha posibilidad de calidad de vida en nuestra ciudad.-

Pensar acciones positivas por parte del Estado Municipal tales como líneas de programas, y estrategias que permitan lograr el acceso efectivo a viviendas por parte de los sectores sociales hallados en mayor grado de exclusión, pobreza y situación de vulnerabilidad, es primordial.-

La experiencia de carecer de hogar y de una vivienda adecuada desafía los fundamentos mismos de lo que significa ser humano, pues constituye un ataque a la dignidad y una amenaza para la propia vida. Esto es lo que hace que la falta de hogar y la vivienda inadecuada constituyan vulneraciones de los derechos humanos, y no un simple fracaso de los programas².-

Para abordar dichas temáticas es que mediante la Ordenanza 1815-CM-08 se crea El Instituto Municipal de Tierras y Vivienda para el Hábitat Social, que entre sus principios generales en el art. 3 inc a indica: “Contribuir al acceso a la vivienda digna de todos los habitantes de San Carlos de Bariloche, que estén imposibilitados por razones económicas y sociales de acceder a la misma por cualquiera de los medios regidos por el sector privado, y que requieran de la participación del sector público para lograrlo”.-

Que a consecuencia de tales eventos y en función del déficit habitacional; la desarticulación y falta de presupuestos ejecutados desde los diferentes estamentos del Estado en materia de vivienda, corresponde que esta Defensoría del Pueblo realice un análisis integral de las normas que resultan aplicables a la cuestión.-

1 Ver artículos periodísticos <https://www.elcordillerano.com.ar/noticias/2020/02/06/87348-doce-familias-llevan-adelante-otra-toma-de-tierras-municipales>; <https://noticiasdebariloche.com.ar/las-tomas-de-tierras-preocupan-a-los-vecinos-del-barrio-omega/>; <https://www.rionegro.com.ar/preocupan-seis-ocupaciones-de-tierras-en-bariloche-en-20-dias-1244146/>; <https://www.elcordillerano.com.ar/noticias/2020/02/07/87379-imputaron-a-una-mujer-por-instigar-las-ocupaciones>; <https://www.elcordillerano.com.ar/noticias/2020/02/07/87378-mella-sobre-las-tomas-no-vamos-a-negociar-mientras-estén-en-el-lugar>.

2 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos (ACNUDH), 2018, A/HRC/37/53, Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Párr. 10. Disponible en <https://www.undocs.org/es/A/HRC/37/53>

Que el acceso a una vivienda digna es un derecho humano que como tal ha sido ampliamente reconocido a nivel nacional e internacional. La Constitución de la Nación Argentina en el artículo 14 bis expresa que “*El Estado otorgará los beneficios de [...] el acceso a una vivienda digna*”. Asimismo, gracias a la incorporación al derecho interno de los tratados internacionales de derechos humanos a nuestra Constitución a través del artículo 75 inciso 22, el reconocimiento normativo es aún más extenso, a saber:

✓ La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 25.1 lo reconoce como parte del derecho a un nivel de vida adecuado: “*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*”

✓ El Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales así también lo hace a través del artículo 11.1 toda vez que “*Los Estados Partes en el presente Pacto 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. [...]*”

✓ La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre lo acoge dentro del derecho a la salud en el artículo 11: “*Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.*”

✓ La Convención Americana sobre Derechos Humanos sienta en el artículo 26 que “*Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.*” Si bien no alude expresamente a la vivienda, la doctrina especializada se ha encargado de afirmar que la norma incluye todas aquellas disposiciones de naturaleza esencialmente económica, social y cultural consagradas en la Declaración Americana, y previamente en la Carta Constitutiva de la Organización de Estados Americanos. Dicho artículo debe ser contemplado en conjunción con el artículo 2 “[...] *los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades*”

✓ Al tratar aquellos instrumentos internacionales de protección específica de derechos humanos merece ser destacado particularmente la Convención sobre los Derechos del Niño, que en dos tramos del instrumento incorpora el derecho a la vivienda. En su artículo 16 “*Ningún niño será objeto de injerencias*

arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.”, y en el artículo 27.3 dispone que “Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”

✓ La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, tal vez el más reciente de los instrumentos que entro en vigor para la República Argentina, trata el acceso a la vivienda en dos artículos. Por el primero de ellos lo contempla como un aspecto fundamental del derecho de la persona mayor a recibir cuidados *“La persona mayor tiene derecho a un sistema integral de cuidados que provea la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda; promoviendo que la persona mayor pueda decidir permanecer en su hogar y mantener su independencia y autonomía.”*, mientras que en el artículo 24 se tutela específicamente la vivienda: *“La persona mayor tiene derecho a una vivienda digna y adecuada, y a vivir en entornos seguros, saludables, accesibles y adaptables a sus preferencias y necesidades. Los Estados Parte deberán adoptar las medidas pertinentes para promover el pleno goce de este derecho [...] Los Estados Parte deberán garantizar el derecho de la persona mayor a una vivienda digna y adecuada y adoptarán políticas de promoción del derecho a la vivienda y el acceso a la tierra reconociendo las necesidades de la persona mayor y la prioridad en la asignación a aquella que se encuentre en situación de vulnerabilidad. Asimismo, los Estados Parte fomentarán progresivamente el acceso al crédito de vivienda u otras formas de financiamiento sin discriminación, promoviendo, entre otros, la colaboración con el sector privado, la sociedad civil y otros actores sociales. Las políticas deberán tener especialmente en cuenta: a) La necesidad de construir o adaptar progresivamente soluciones habitacionales con el fin de que estas sean arquitectónicamente adecuadas y accesibles a los adultos mayores con discapacidad y con impedimentos relacionados con su movilidad; b) Las necesidades específicas de la persona mayor, particularmente aquellas que viven solas, a través de subsidios para el alquiler, apoyo a las renovaciones de la vivienda y otras medidas pertinentes, según la capacidad de los Estados Parte. Los Estados Parte promoverán el establecimiento de procedimientos expeditos de reclamación y justicia en caso de desalojos de personas mayores y adoptarán las medidas necesarias para protegerlas contra los desalojos forzosos ilegales [...]”*

✓ La protección específica en materia de acceso a la vivienda que contemplan los instrumentos internacionales de derechos humanos en favor de grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad abarca también (por mencionar entre otros) la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer³, la Convención sobre los Derechos de las

Personas con Discapacidad⁴, el Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales C169⁵.-

Que asimismo, y sin perjuicio de la frondosa normativa invocada, es menester citar la interpretación efectuada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación al derecho a una vivienda adecuada contemplado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Cabe mencionar que tal interpretación es totalmente válida y legítima toda vez que el Comité mencionado es quien vela y tutela por la debida aplicación del Pacto⁶, por tal motivo debe ser considerada por los Estados al momento de efectivizar el derecho a la vivienda digna y adecuada. En razón de ello *“el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte [...] el concepto de “vivienda adecuada”... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”*⁷. El Comité continúa enunciando y desarrollando algunos aspectos que hacen que una vivienda sea digna:

- Seguridad jurídica en la tenencia: *“La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas [...]”*;
- Disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura: *“Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia”*;
- Gastos soportables: *“Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda*

4 Ver artículo 9.1, 22.1, y 28.

5 Ver artículo 16.

6 Ver artículo 21 del Pacto DESC.

7 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos (ACNUDH), CESCR, 1991, Observación General N°4, El derecho a una vivienda adecuada. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4759&Lang=en

sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.”;

➤ Habitabilidad: “Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. [...]”;

➤ Asequibilidad: “La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. [...] Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.”;

➤ Lugar: “La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. [...] la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes”;

➤ Adecuación cultural: “La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos”;

✓ Por su parte la Constitución de la Provincia de Río Negro consagra en su artículo 31, inciso 3 la protección de la familia (y en forma implícita y vinculado con ello, la vivienda), mientras que en su artículo 40, inciso 8 expresa que es un derecho del trabajador “A una vivienda digna, procurando el Estado el acceso a

la tierra, al título de propiedad correspondiente y a la documentación técnica tipo para la construcción, conforme lo determina la ley.”

Que para hacer efectivo el derecho a la vivienda en condiciones dignas el Estado debe cumplir con sus obligaciones primarias asumidas al suscribir, en ejercicio de su soberanía, los diversos instrumentos internacionales de protección en materia de derechos económicos, sociales y culturales: a) adaptar el ordenamiento jurídico interno a lo suscripto en los tratados internacionales; b) garantizar niveles esenciales de los derechos; c) cumplir con la obligación de progresividad y la prohibición de regresividad; d) adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles.-

Que con sustento en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las estrategias de vivienda deben indicar cuáles son las obligaciones de los Estados en relación con el derecho a la vivienda. Entre ellas están la obligación de respetarlo (evitar su menoscabo), protegerlo (prevenir injerencias de terceros) y hacerlo efectivo (promover y facilitar el acceso a la vivienda o la ayuda y suministrarlas cuando sea necesario). Como se considera que la obligación de hacer efectivo este derecho depende de los recursos disponibles y de otros factores, esta obligación es la más difícil de definir en términos universales. Para cumplir con esta obligación, el Estado debe demostrar que, en conjunto, las medidas que se están tomando son suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles. De igual forma las estrategias de vivienda deben determinar qué obligaciones pueden cumplirse en el presente y cuáles podrán cumplirse únicamente dentro de un plazo razonable, y siempre otorgando la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables.-

Que a pesar de los problemas causados externamente, las obligaciones dimanantes del Pacto continúan aplicándose y son quizás más pertinentes durante tiempos de contracción económica. Por consiguiente un deterioro general en las condiciones de vida y vivienda, que sería directamente atribuible a las decisiones de política general y a las medidas legislativas del Estado, y a falta de medidas compensatorias concomitantes, contradiría las obligaciones dimanantes del Pacto.-

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE SAN CARLOS DE BARILOCHE

RESUELVE:

1° RECOMENDAR al Departamento Ejecutivo Municipal para que arbitre todos los mecanismos a su alcance y de manera articulada y conexas con el Estado Provincial, Nacional y con otros actores públicos y privados pertinentes, para la planificación, desarrollo, ejecución e implementación de medidas, programas, proyectos, políticas y estrategias, para eliminar los obstáculos que impiden hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y adecuada en un plazo razonable.-

2° RECOMENDAR al Instituto Municipal de Tierra y Vivienda para el Hábitat Social que adopte en forma inmediata todas las medidas necesarias para brindar un relevamiento técnico y articular solución habitacional adecuada e integral de las familias que participaron en dichos acontecimientos. Resguardando su dignidad y evitando criminalizar sus acciones tendientes a procurar el acceso a viviendas dignas.-

3° PONER EN CONOCIMIENTO a la Unidad Fiscal Temática N°1, del Ministerio Público Fiscal, de la presente.-

4° La presente Recomendación será refrendada por la Asesora Letrada de la Defensoría del Pueblo, Dra. María Sofía Maggi.-

5° Tómese razón. Dese al registro oficial. Comuníquese a las áreas interesadas. Cumplido, archívese.-

San Carlos de Bariloche, 13 de enero 2020.-




MARIA SOFIA MAGGI
Asesora Letrada
Defensoría del Pueblo
San Carlos de Bariloche




Dra. BEATRIZ OÑATE
Defensora del Pueblo
San Carlos de Bariloche