

PRESENTACIÓN DE CASOS

Introducción

Antes de comenzar con la presentación de los casos y para ilustrar el tema que nos convoca, queremos hacer referencia a un suceso histórico ocurrido hace más de un siglo. Hablamos de la tardía clausura de los saladeros que, por constituir verdaderos focos infecciosos, favorecieron el desarrollo de una epidemia que se dio en llamar “vómito negro” y que se desató durante la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento, en enero de 1871. En sus 6 meses de duración dejó un saldo de 14.000 víctimas entre la población de la ciudad de Buenos Aires, estimada por entonces en 190.000 habitantes aproximadamente.

El lecho del Riachuelo era un poderoso foco de infección pues estaba constituido por gran cantidad de materias en estado de putrefacción. Por esa causa, los barrios del sur fueron los más castigados por la peste.

El diario La Nación, en uno de sus editoriales referidos a los saladeros decía: “El olor inmundado esparcido el domingo a la noche, por toda la ciudad, ha venido a recordarnos que los saladeros del Riachuelo continúan con autorización del Gobierno, sus pestíferas avenas, y a enlatarnos la contravención de los saladeristas, a las disposiciones que prohíben arrojar aguas sin desinfectarlas previamente”.

La injuria de las autoridades frente al problema sanitario incrementaba la crítica de los vecinos de la ciudad y de la opinión pública. Por tal motivo, se dictó un decreto por el cual se suspendían las faenas y se clausuraban los saladeros, pero la medida no llegó a concretarse porque sus dueños prometieron ajustarse a las condiciones higiénicas exigidas.

Vemos entonces aquí la similitud con la figura de la clausura preventiva, la que en la práctica no llegó a efectuarse por la presión que ejercían los intereses económicos y la debilidad institucional de la época frente a ellos. Imagínense, ¿qué podía hacer un juez de paz contra los influyentes saladeristas?

En aquel momento se conformó una comisión específica sobre la materia que, luego de un minucioso estudio sobre la controvertida cuestión dispuso reiterar la prohibición de arrojar residuos al Riachuelo.

Por su parte, a través de una nota enviada al ministro Nicolás Avellaneda, los saladeristas manifestaron su imposibilidad material de cumplir con las restricciones impuestas. Contemplando la opinión muy atinada de la comisión y la negativa de los dueños de los saladeros, el gobierno de Adolfo Alsina emitió un nuevo decreto que permitió la reapertura.

Cuando se desató la epidemia de la fiebre amarilla, una ola de indignación y pánico se apoderó de los diarios, que acusaron al Ejecutivo provincial por su tibieza y reclamaron la clausura definitiva de los saladeros. Finalmente, el 6 de septiembre de 1871, la Legislatura estableció la prohibición de las faenas saladeriles en todo el municipio de la ciudad y en las inmediaciones del Riachuelo. Así se inició el lento traslado de estos establecimientos a diversos puntos del interior de la provincia.

De haberse tomado esta medida a tiempo, seguramente podrían haberse evitado muchas muertes.

UN MAL SISTÉMICO

Por el licenciado Alberto Micchi

El Estado tiene muchas más herramientas a mano para actuar que las que poseía hace 130 años atrás, cuando sucedió la epidemia referida unas líneas arriba. Sin embargo, vemos cotidianamente desde la Defensoría que hay muchas situaciones que se repiten constantemente.

El objetivo de presentar algunos casos es no quedarnos en un anecdotario, sino simplemente señalar algunos problemas que fuimos determinando como sistémicos, pese al accionar de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la ciudad y de la propia labor de la Defensoría del Pueblo también.

Aquí mantenemos un vínculo permanente con los vecinos, somos una especie de puente entre la ciudadanía y el Estado. Pero ellos también hacen sus denuncias a través de los medios que tienen a su alcance, tal como puede verse en esta pared de Mataderos, donde hay un volante pegado en el que se denunciaba una serie de problemas que había con un frigorífico (ver diapositiva 4 del Anexo).

Una de las cuestiones sistémicas que nosotros vemos es la diferencia entre ciertas normas escritas y las tradicionales, aquellas de uso común que no han sido registradas en un papel, y que muchas veces parecen estar por encima de las primeras.

Hay determinadas industrias que desarrollan su tarea de carga y descarga a granel, de manera ilegal. Lo hacen a través de vehículos especialmente diseñados, y hacen el traslado a través de determinadas mangueras grandes, como las de los bomberos, que se instalan directamente en bocas de acceso colocadas ilegalmente en la estación. Durante todo el proceso de carga y descarga se bloquea absolutamente la vereda. ¿Qué pasa con estos casos? Muchas veces, los propios inspectores nos decían directamente -de manera absolutamente no oficial- que si uno se pusiese estricto y evitase este tipo de accionar, el problema sería mayor porque la carga y descarga se tornaría mucho más complicada, habría que efectuarla a través de bolsas y se prolongaría en el tiempo, con lo cual los vecinos que denuncian estos hechos podrían llegar a verse perjudicados aún más si se aplicara la norma. Así, el Gobierno deja hacer, esto viene sucediendo con muchísimas empresas, a lo largo de muchísimos años y pese a las denuncias de los vecinos y de la propia Defensoría del Pueblo.

Es muy difícil que veamos a Buenos Aires cubierta de nieve, pero en enero de 2006 pudo vérsela cubierta de harina (ver diapositivas 6 y 7 del Anexo). Los vecinos de una zona de Chacarita, linderos a una fábrica de fideos, así lo denunciaron. La fábrica hacía la carga de harina de la manera, que describí recién. El reclamo que realizaron ante las autoridades no tuvo respuesta. Lo denunciaron también en la Defensoría, hicimos los trámites pertinentes ante el Gobierno de la ciudad, pero tampoco se arribó a una solución. Un día la manguera se soltó y todo el barrio se cubrió de harina. A veces, un accidente produce la reacción del Estado y los mecanismos empiezan a funcionar de otra manera, no sólo con las tragedias graves, sino también con situaciones de menor riesgo sufridas por la gente común. Sin embargo, recientemente pasamos

por allí y la situación no cambió en lo más mínimo. Éstas son las bocas de ingreso, que están prohibidas, siguen estando en el mismo lugar (ver diapositiva 8 del Anexo).

Veamos un ejemplo contrario, de una situación que pudo solucionarse de común acuerdo. Un establecimiento industrial fue denunciado por contaminación. Personal de la Dirección General de Controles de Calidad Ambiental lo inspeccionó y determinó que no contaba con habilitación. Por un antiguo dictamen de procuración, esta dependencia derivaba estos temas a la Dirección General de Habilitación y Control para que ésta haga las intimaciones dirigidas a que el establecimiento regularice su situación. Así, se privilegiaba la cuestión formal, dando pie a una paradoja, ya que un local que no tenía habilitación no era clausurado en forma inmediata y tampoco se le imponía una clausura en el caso de producirse una contaminación menor, pero al que sí la poseía se lo podía sancionar inmediatamente.

Como señalé antes, la Defensoría constató que, en realidad, esto se debía a un antiguo dictamen de procuración. A través de una resolución planteamos entonces simplemente que se cambie esa metodología, lo que finalmente se consiguió (Ver diapositivas 9 a 11 del Anexo). Actualmente, cuando Control Ambiental detecta esta clase de situaciones puede actuar inmediatamente, pese a que el local carezca de habilitación. Entonces, cuando hay una investigación seria y buena predisposición por parte del Gobierno, la situación puede realmente cambiar.

Continuando con la exposición, lo que hicimos fue determinar algunos problemas que constantemente se producen al momento de aplicar algún tipo de clausura (Ver diapositiva 12 del Anexo).

Todos conocemos la clausura por falta de habilitación (Ver diapositiva 13 del Anexo), pero existe un inconveniente que es la realización de la “inspección previa”. Esto genera diversos criterios, si la clausura debe hacerse en forma inmediata o a través de una disposición por parte del inspector general.

Otro tipo de problemas sucede cuando hay que clausurar un lugar en el cual coexisten varias actividades y algunas de ellas no están habilitadas (Ver diapositivas 14 y 15 del Anexo). Aquí el problema es cómo chequear si la clausura se está cumpliendo. El caso típico son pubs o bares, que en la práctica funcionan muchas veces como

locales de baile, son clausurados como tales, pero como continúan sus tareas como pubs, se torna muy complicado controlar que a las 3 de la mañana no corran las sillas para bailar. En este caso, lo que hicimos desde la Defensoría fue presentar un proyecto de ley en la Legislatura porteña, que en estos momentos tiene estado parlamentario, y solicitar la reforma del Código de Faltas para agravar determinadas penas y que en casos como el mencionado se contemple incluso la caducidad de la habilitación. Es la única forma que nosotros entendemos, mucho más después de Cromañón, para encontrar una solución definitiva a este tipo de problemas.

Otra de las temáticas que nosotros vemos es la clausura ante el rechazo de una habilitación (Ver diapositiva 16 del Anexo), que se produce en locales que comienzan a ejercer sus actividades con la habilitación en trámite, o el trámite es observado y, de alguna manera, el tema queda en una especie de stand by que les permite a seguir funcionando durante un tiempo indeterminado. Algunos casos son bastante graves por las demoras en que el Gobierno incurre para definir si una habilitación tiene que ser aceptada o rechazada.

La clausura de una actividad con concurrencia masiva de público también son una problemática aparte (Ver diapositivas 17 y 18 del Anexo). Los locales de baile, una cancha, un lugar donde hay un recital con miles de personas. ¿Qué debe hacerse cuando se detecta un tipo de irregularidad que merece la clausura de un local donde, supongamos, hay dos mil personas adentro?. Evidentemente, los inconvenientes para retirar a toda esa gente son enormes.

Igual de compleja es la clausura que debe producirse en un espacio público (), ya que muy difícil de mantener pese a que está a la vista del público. A veces se clausura una parrilla y a la media hora vuelve a instalarse sin ningún tipo de inconveniente. Las imágenes que vemos (Ver diapositivas 20 y 21 del Anexo) corresponden a un depósito de mercadería de una persona que vende artículos en la vía pública. Lo que se hizo fue clausurar el camión.

Otro problema es cuando el Estado local debe clausurar una actividad que está vinculada a un servicio público (Ver diapositivas 22 y 23 del Anexo). Existe un problema de jurisdicción muy complejo. Las estaciones de colectivos o las antenas de celulares –

por poner dos ejemplos- pertenecen a servicios públicos regulados a nivel nacional pero que tienen ciertas normativas a nivel local. Por lo tanto, cuando se detecta una irregularidad el Ejecutivo local no puede efectuar una clausura porque implica sancionar o cortar un servicio público, una medida que generará inconvenientes para muchísimas personas.

La clausura contempla también el secuestro o decomiso de productos, pero el Gobierno muchas veces no tiene los elementos técnicos necesarios para hacerlo, los camiones o el material humano para esa tarea. Cuando hay muchísima mercadería difícil de manejar la cuestión se complica (Ver diapositivas 24 a 28 del Anexo). En el ejemplo, acaecido hace un par de años en un frigorífico clandestino, fueron en realidad los mismos empleados de la empresa los que realizaron el decomiso.

El tema de la clausura por razones de seguridad de lugares donde vive gente, como geriátricos, clínicas y hoteles genera también diversas complicaciones. (Ver diapositivas 29 y 30 del Anexo). Todos sabemos que la clausura le impide supuestamente al dueño ingresar nuevos pasajeros. Pero esto es muy difícil de comprobar porque la mayor parte de los hoteles que se clausuran no están categorizados ni tienen el libro de registro de pasajeros al día. Al mismo tiempo, está la gente que sigue viviendo allí, en una situación de precariedad total, sin saber inclusive si debe seguir pagando o no.

Ligado a esto, tenemos la clausura de locales donde dicen vivir personas (Ver diapositivas 31 a 33 del Anexo). Hay casos casi ridículos como el de un kiosco que estaba a punto de clausurarse y vino una persona corriendo con un colchón, lo tiro ahí y dijo “yo duermo acá”. La discusión pasa por saber qué herramientas tiene el Estado para comprobar que realmente vive gente en el lugar como para dejar la puerta abierta. Porque eso implica una dificultad posterior muy grande a la hora de querer comprobar si la clausura realmente se mantiene o si se produce alguna violación.

Otro tipo de clausura que también genera muchísimos inconvenientes, es la que implica el sellado de instalaciones (Ver diapositiva 34 del Anexo). Porque no sólo se cierra un establecimiento, también puede clausurarse una máquina de aire o un ascensor, por ejemplo. Lo que nosotros vemos desde la Defensoría es que muchas veces el propietario se niega a que la

clausura se concrete, con lo cual el caso se judicializa y se demora durante meses, mientras el infractor se ve favorecido por su negativa.

El último de los temas es la vía pública. Cuando se produce la ocupación ilegal de la vía pública, o incluso la obstrucción total, como el caso que ilustramos aquí (Ver diapositivas 35 a 38 del Anexo): uno viene caminando y se encuentra con una pared de plástico en plena calzada que lo obliga a volver hacia atrás unos 15 metros. Las soluciones tampoco llegan y entonces la conducta de los comerciantes que incurren en estas conductas no hacen más que repetirse en otros que, al ver la falta de sanciones, se sienten impunes para hacer lo que quieren con la calle.

Tal como ilustramos en la diapositiva 40 del Anexo, de las 2.200 clausuras que efectuó el Gobierno durante 2005, más de 220 (el 10%) corresponden a kioscos. Por eso, insisto, no hablamos de cuestiones esporádicas, sino de conductas sistémicas que hay que desterrar. Gracias.

TODO SIGUE IGUAL

Por el señor Gregorio Yernazián

El caso del que voy a hablarles es el de un lavadero industrial, que cuenta con una habilitación como taller de confección de calzado. Está ubicado en una zona no permitida para el rubro al que efectivamente se dedica. El titular del local exhibe una documentación, en apariencia apócrifa, como taller de lavado y planchado de ropa con reacción al vapor. Las denuncias comenzaron con ruidos molestos, emanaciones de gases, olores y problemas con la carga y descarga en la vía pública.

Las actuaciones del Gobierno de la ciudad comenzaron en 1997, cuando los vecinos empezaron a quejarse de estos problemas. El local se clausura, la medida es levantada parcialmente y finalmente se restringe a una máquina, el fulón, que es la que determina la actividad como tintorería industrial, la generadora de todas estas irregulares.

A principios de 2005, la Defensoría solicita información a diversos organismos para saber en qué condiciones se encuentra el local. Así, se llega a la conclusión de que no conciben con lo que había sido informado por las divisiones generales. Por ello, en agosto se organiza una inspección en conjunto, que desemboca en la clausura inmediata y preventiva del local. Fue una medida de forma, porque de hecho el local jamás estuvo clausurado, ya que sus dueños violaron la clausura constantemente. Se hicieron varias denuncias a la fiscalía contravencional, que terminó imponiendo una clausura preventiva al local por el artículo 29 de la Ley de Procedimiento Contravencional. Finalmente, el juez contravencional mantiene en vigencia sólo la clausura administrativa dispuesta por la Dirección General de Fiscalización y Control.

El titular del establecimiento alegó que tenía habilitación para actuar en el rubro lavado y planchado de ropa con instalaciones al vapor, y presentó dos recursos administrativos simultáneos ante la Dirección General de Fiscalización y Control y ante la Unidad Administrativa de Control de Faltas. El primero aún no sabemos si prosperó, pero el segundo concluyó con el levantamiento de la clausura.

Así, la Unidad Administrativa de Control de Faltas levanta la clausura en orden a lo establecido en la ley 1217, en el artículo 14 inc. D, que la faculta a “disponer el levantamiento de medidas precautorias dispuestas provisoriamente por la Autoridad Administrativa de Control de Faltas de la Ciudad, en ejercicio del poder de policía, en tanto compruebe que haya cesado la causal de la medida”.

A través de investigaciones hechas en la Dirección General de Habilitaciones y Permisos, se confirmó que el local sólo contaba con una habilitación para operar como taller de confección de calzado, que había sido emitida en 1950.

El expediente por el cual se había efectuado la supuesta habilitación como local para lavado y/o planchado nunca pudo ser hallado por el Gobierno. El establecimiento continúa funcionando actualmente y sigue generando las mismas ventas de antaño.

En diapositiva 39 del Anexo puede verse un extracto de la resolución 71 de la Secretaria de Justicia y Seguridad, emitida en 2001, donde el propio secretario asegura que el local aún carece de la habilitación correspondiente y que parece invulnerable al poder

de policía de la ciudad. A casi 10 años de la primera actuación del Gobierno, el local sigue funcionando tal cual como siempre.