

Resolución N° 764 / 2019
INDDHH 2018-1-38-0000115

Montevideo, 17 de setiembre de
2019

Sra. Ministra de Desarrollo Social (MIDES)
Mtra. Marina Arismendi

Sr. Presidente de la
Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE)
Dr. Ing. Gonzalo Casaravilla

Sr. Presidente de Obras Sanitarias del Estado (OSE)
Ing. Milton Machado

Sra. Ministra de Vivienda, Ordenamiento territorial y Medio Ambiente
(MVOTMA)
Arq. Eneida de León

Sr. Intendente de Montevideo (IM)
Christian Di Candia

De nuestra mayor consideración:

I. Antecedentes

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) recibió una denuncia presentada, con fecha 1 de marzo de 2018, por un grupo de mujeres inmigrantes que residían en una “pensión” Hotel Río de la Plata, ubicada en la calle 18 de julio número 937.
2. Las personas denunciantes plantearon que vivían en ese edificio desde hacía 4 años. De acuerdo a copia simple de constancia de Registro de Pensiones de la Asesoría Técnica, Área Notarial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, dicho establecimiento no estaba regularmente inscripto. Asimismo, la Intendencia de Montevideo había clausurado el lugar por Resolución N° 80/18/1000 de fecha 9/2/18 (Exp. 2018-5227-98-000039).



3. Según lo relatado por las denunciantes, las condiciones habitacionales y sanitarias del lugar no eran adecuadas. Por otra parte, se les había cortado el servicio de energía eléctrica, y eran objeto de continuos hostigamientos por parte de quienes decían ser los dueños del edificio. Según las denunciantes, les preocupaba, especialmente, las condiciones de vivienda de los niños/as y adolescentes que habitaban dicho establecimiento.
4. Con fecha 14 de marzo de 2018, la INDDHH envió el Oficio N°1818/2018 dirigido al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), considerando que, de acuerdo a la Ley N°17.866, este organismo tiene la competencia de *“coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación”*. Asimismo, esa norma establece que le compete a esa Secretaría de Estado *“Implementar, ejecutar y coordinar Programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida y su integración social”*.
5. En el mencionado oficio, la Institución solicitó información sobre las actuaciones realizadas por ese Ministerio en relación a esta situación planteada por las personas denunciantes.
6. Con fecha 4 de junio de 2018, la INDDHH mantuvo una reunión con autoridades de la Intendencia de Montevideo; la Dirección General Impositiva (en función de eventuales irregularidades en la tributación de los propietarios del edificio); y con la entonces Presidenta de la Junta Departamental de Montevideo, entre otros organismos involucrados. La Intendencia de Montevideo asumió la responsabilidad de continuar realizando reuniones de trabajo interinstitucionales para coordinar el seguimiento de la situación de dicha *“pensión”*.
7. Con fecha 14 de marzo de 2018, la INDDHH envió el Oficio N°1819 al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente solicitando información sobre el caso denunciado, en el marco de las competencias de esa Secretaría de Estado.
8. El día 6 de abril de 2018, la INDDHH realizó una comunicación a la Defensoría de Vecinas y Vecinos de Montevideo. Este organismo informó sobre las reuniones mantenidas con la presunta dueña de la propiedad.



9. Con fecha 7 de junio de 2018 se presentaron ante la INDDHH planteos de las denunciantes informando que la UTE les había cortado el suministro de energía en su lugar de residencia.
10. El día 11 de junio de 2018, la INDDHH envió el Oficio N° 1897/2018, solicitando medidas provisionales urgentes (Art. 24 de la Ley 18.446) a UTE. En esa solicitud, sintéticamente la INDDHH señalaba que: *“más allá de una situación muy compleja que refiere al derecho a una vivienda digna y donde son varios los organismos públicos que tendrían competencia, plantearon como denuncia de urgente consideración que el día 6 de junio pasado UTE procedió al corte de suministro de energía eléctrica para todo el inmueble donde está ubicado dicho hotel*

Este corte dejó sin electricidad a aproximadamente más de cien personas que residen en las 45 habitaciones del hotel, el que funciona, en los hechos, como pensión. Entre estas, hay muchos niños, ancianos y personas con problemas de salud. Dicho corte se debió al no pago de la deuda acumulada por dicho suministro que venció el día 22 de mayo pasado (...) Cabe señalar que las personas que habitan el Hotel Río de la Plata no son responsables del pago de la cuenta, dado que ellos abonan a su administrador el precio por el alquiler de una habitación, y por dicho pago está incluido el suministro de energía eléctrica y agua potable”.

Por tanto, la morosidad en la cual incurrió el Sr. Xxx afecta directamente y de manera grave a quienes no tienen responsabilidad de pago por habitar un inmueble que es un hotel y que por tanto posee para todas sus habitaciones un único contador de energía eléctrica y también una única cuenta. Este corte de energía eléctrica afecta sensible y directamente la calidad de vida, salud y derecho a una vivienda digna de todas las personas que habitan este inmueble.”

Para la INDDHH “(...) se estaba ante una vulneración de derechos de todos los habitantes de este inmueble por un hecho y una deuda que no le es imputable y por tanto se debían de tomar las medidas provisionales urgentes a fin de hacerla cesar”.

11. La INDDHH solicitó, en ese marco, que se reestableciera de forma inmediata en forma provisional el suministro de energía eléctrica al Hotel “Río de la Plata”. Asimismo, que UTE, junto a los otros organismos públicos nacionales y departamentales con competencia en la materia, exploraran una solución general sobre la situación del inmueble y sobre el derecho a una vivienda digna de sus actuales habitantes.
12. En fecha 21 de junio de 2018, la INDDHH recibió una comunicación telefónica de otra de las denunciantes, informando que la OSE había cortado el suministro de agua



del edificio. Con fecha 25 de junio de 2018, la INDDHH recibió una comunicación desde OSE, informando un nuevo corte del suministro de agua “por conexión informal realizada por los residentes”.

13. El día 22 de junio de 2018, la INDDHH, de acuerdo a las facultades que le confiere el Art. 35 de la Ley No. 18.446, ingresó al “Hotel Río de la Plata”. En el informe del Equipo Técnico a cargo de este procedimiento se señala que:
- (i) Se mantuvo entrevistas in situ con varias de las personas habitantes del Hotel. Se realizó la observación de las instalaciones (espacios comunes y una de las habitaciones), y se tomó registro fotográfico.
 - (ii) Los datos primarios obtenidos sobre la población residente, expresan, textualmente, que el edificio *“Es habitado por personas de diversas nacionalidades (dominicanas, venezolanas, cubanas y uruguayas). Desconocen el número exacto de personas residentes, pero estiman que son 47 habitaciones habilitadas con alrededor de 150 personas en total, incluyendo 15 niños/as aproximadamente. Desconocen quiénes son los dueños, ya que se habrían presentado en algunas oportunidades diferentes personas diciendo ser los dueños del edificio, profesando gritos y amenazas; en la última oportunidad concurrió una mujer que habría manifestado ser la hija del dueño de la pensión. Presentan cierto grado de organización interna. Tienen un delegado por piso y mantienen un grupo de Whatsapp entre todos los residentes para mantenerse en comunicación. Se organizan para realizar tareas de limpieza de espacios comunes, mantenimiento y pequeños arreglos. Mantienen contacto con la Asociación Civil Idas y Vueltas. Al mismo tiempo cuentan con el consultorio jurídico de la Facultad de Derecho. Identificaron a la población de mayor riesgo sanitario: - una señora mayor que padece cáncer y otros problemas de salud; otra señora que se realiza tratamiento de diálisis. Una señora mayor (60 años aprox.) con posibles problemas psiquiátricos; una mujer con embarazo de alto riesgo”*.
 - (iii) Respecto al estado de mantenimiento y acceso a servicios, el informe destaca textualmente que: *“El edificio cuenta con tanques de agua con bomba eléctrica, por lo que si no tuvieran energía eléctrica no podrían disponer de agua. Se trata de un edificio de 5 pisos, con ascensor inhabilitado desde que la UTE procedió al corte de energía. Se encuentran manejando la posibilidad de intentar ponerlo en funcionamiento por sus propios medios, para ser usado en situaciones especiales (...) Manifestaron que los principales problemas que presentan en cuanto a condiciones edilicias son: frío, humedad y presencia de plagas de chinches y cucarachas. No hay extintores de incendio habilitados. Manifestaron que, bajo el edificio, en planta baja, se encuentran*



tres locales comerciales de venta de ropa y zapatos, cuyos responsables han concurrido varias veces a quejarse por afectaciones de humedad y habrían realizado denuncia en la Intendencia.”

14. Con fecha 28 de junio de 2018, la INDDHH envió el Oficio N° 1913/2018, informando al Ministerio de Desarrollo Social que los vecinos del Hotel señalaron que habrían realizado una denuncia ante MIDES-INMAYORES por la situación de una de las vecinas que se encontraría en situación de sufrimiento mental. Señalaron la vecina realizaría acopio de basura en el apartamento. En este marco, la INDDHH solicitó al MIDES que informara sobre las condiciones socioeconómicas y sanitarias en las que se encontraba dicha persona. y cuáles eran las estrategias para abordar esta situación en el caso de que así se requiera.
15. En fecha 6 de julio de 2018, la INDDHH envió el Oficio N° 1917/2018 a UTE reiterando la Medida Provisional Urgente oportunamente comunicada.
16. Con fecha 10 de julio de 2018, la INDDHH envió el Oficio N° 1920/2018 solicitando medidas provisionales urgentes al Sr. Presidente de Obras Sanitarias del Estado (OSE). En dicho Oficio se señaló que: *“La mayoría de ellos habitan en el lugar desde hace cuatro años señalan que han pagado puntualmente el arriendo al administrador del establecimiento. Dicho pago incluía el suministro de energía eléctrica y agua potable. De acuerdo a lo relatado, en los últimos tiempos han sufrido hostigamiento por parte del administrador, que habría dejado de pagar los servicios de UTE y OSE”*. La Institución agrega que: *“Actualmente las personas denunciantes manifiestan que han surgido el corte de servicio de agua potable por parte de OSE desde el 20/6/18, presuntamente por no pago del mismo por parte del propietario u administrador. El edificio contaría con un único contador de agua”*.
17. Ante esta situación, la INDDHH solicitó al Sr. Presidente de OSE que, de acuerdo a las competencias que le asigna el Artículo 24 de la Ley N° 18.446, se reestableciera de forma inmediata el suministro de agua potable a la finca. La Institución solicitó, además, que estudiara a corto plazo una solución general que permitiera la continuidad del servicio de agua potable a las personas allí residentes, considerando sus posibilidades de pago y de asociación de las mismas y la coordinación con otros organismos públicos nacionales y/o departamentales.
18. Con fecha 13 de julio de 2018, OSE envió a la INDDHH el “Oficio Gestión de documentos-260/2018” en respuesta al Oficio N°1920/2018 de la Institución. En dicho Oficio, OSE señaló que:



“A) Con fecha 20/12/2017, el Sr. Xx firmó contrato con OSE en calidad de comodatario del inmueble mencionado, a la fecha dicho servicio mantiene deuda pendiente, y el suministro fue cortado por fraude;

B) de conformidad con la Reglamentación vigente, a los efectos de restablecer el servicio, se sugiere que las personas que habitan la finca, o quienes las representen, se presenten ante las oficinas de este Organismo, a efectos de analizar las alternativas disponibles, y así suscribir el Contrato correspondiente (...).”

19. Con fecha 24 de julio de 2018, el MIDES respondió al Oficio N° 1913/2018 de la INDDHH. En dicho Oficio, la Secretaría de Estado incorporó un *Informe Social* de fecha 20 de julio de 2018, realizado por el equipo técnico del Departamento de Acciones Estratégicas de INMAYORES, que había concurrido al edificio a efectos de entrevistar a la persona mencionada en el anterior punto 14 de esta Resolución, quien se habría negado a recibir al equipo técnico; a hablar con ellos; y a recibir asistencia.
20. En este estado, y conforme al marco jurídico aplicable, la INDDHH confirió vista de todas las actuaciones a las personas denunciadas.

II.- Consideraciones de la INDDHH.

21. El objeto de la presentación de la denuncia recibida por la INDDHH refirió a la vulneración del derecho a la vivienda digna y al acceso al servicio público de energía eléctrica y agua potable de un grupo de personas inmigrantes, que incluía en su mayoría mujeres y niños.
22. El derecho a una vivienda digna debe garantizarse por el Estado a todas las personas bajo su jurisdicción, con especial referencia a niñas/os y adolescentes (Declaración Universal de Derechos Humanos, Art. 25.1; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Art. 11; Convención de San José de Costa Rica, Arts. 8 y 21; Convención sobre los Derechos del Niño, Arts. 3, 12, 27),
23. A partir de su trabajo, la INDDHH ha constatado un aumento significativo de alojamientos irregulares que generan condiciones de riesgo y vulnerabilidad, donde se alojan personas migrantes, sin la correspondiente regulación estatal. Esto también ha sido recurrentemente señalado por organizaciones sociales que trabajan con personas migrantes- *“Entre ellas subrayamos el hacinamiento, la falta de servicios básicos como la existencia de inquilinatos donde hay solamente un baño para más de veinte personas, los sobrecostos, la presencia de plagas y la ausencia de agua caliente en duchas” (...)* En el estado actual de *laissez faire* muchas pensiones son



‘tierra de nadie’ y no en pocas ocasiones ni siquiera es posible determinar quién es el responsable legal por las mismas.¹”

24. En ese contexto, el caso concreto refiere a dos temas principales: a) analizar cuáles eran las condiciones reales de vivienda y situación de los denunciantes y del resto de la población del ex Hotel Río de la Plata; y b) considerar si el accionar de los organismos del Estado competentes pudo haber sido omisa, especialmente en cuanto al grupo de mujeres y niños inmigrantes, respecto a la eventual vulneración de su derecho a una vivienda digna y al acceso a los servicios básicos de luz y agua potable.
25. Si bien en el caso la situación puntual se encuentre bajo la órbita jurisdiccional, por lo que la INDDHH está imposibilitada de intervenir sobre el fondo del asunto (Art.6 y 19 de la Ley No. 18.446), sí es competente, en el marco de esa misma normativa, para pronunciarse sobre asuntos generales relacionados con los derechos humanos eventualmente vulnerados. Concretamente, este caso refiere a obligaciones concretas del Estado nacional y departamental, específicamente en lo que refiere a las obligaciones del Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; UTE; OSE; e Intendencia de Montevideo.
26. En tal sentido, corresponde señalar que el Ministerio de Desarrollo Social actuó cumpliendo con sus responsabilidades. Recibida la denuncia, concurrió a la “pensión” a realizar una entrevista domiciliaria específicamente a la persona con problemas asociados a la salud mental. La persona en cuestión decidió no recibir el apoyo del MIDES. Posteriormente, esa Secretaría de Estado realizó un informe social sobre la situación denunciada por los vecinos y vecinas del “Hotel Río de la Plata”, que fue enviado a la INDDHH.
27. Sin embargo, en el marco de las competencias de este Ministerio, que tienen como base la coordinación de las acciones y programas para garantizar el ejercicio de los derechos sociales y la atención a la emergencia social, mediante la cobertura de las necesidades básicas, la INDDHH considera que no se concretó una articulación con otras dependencias estatales por parte de este organismo para generar propuestas que construyeran alternativas flexibles para la población afectada.
28. En lo que respecta al derecho al acceso al agua potable, la INDDHH ya se pronunció anteriormente destacando que: Las normas internacionales de derechos humanos establecen que el derecho al agua está vinculado a la vida, a la salud y a la dignidad

¹ Informe de Red de Apoyo al Migrante 2018.



humana y es condición previa para la realización de otros derechos humanos. El agua es fundamental para la supervivencia y es requisito indispensable para asegurar un nivel de vida adecuado, incluyendo el derecho a la vivienda y a la alimentación adecuadas. Así lo señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en su Observación General N° 15, estableció que los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades. Las personas deben tener disponibilidad de agua potable de forma continua y suficiente. Asimismo, el derecho al acceso al agua potable debe darse sobre una base no discriminatoria, especialmente en poblaciones vulnerables. Así también la Constitución de la República en su Art. 47 consagra el derecho humano al agua, estableciendo que la misma es esencial para la vida.

29. Es así que la INDDHH considera que OSE, sin dejar de reconocer sus obligaciones comerciales, actuó sin considerar el riesgo al que se exponía a la residente cortando el agua en el Hotel Río de la Plata, vulnerando este derecho fundamental a los habitantes de la pensión. Sin embargo, se subraya especialmente que, posteriormente, atendió a la solicitud de Medida Provisional Urgente de la INDDHH y posibilitó alternativas para reparar la situación generada.
30. En lo que respecta a UTE, la INDDHH no recibió ninguna respuesta a los dos oficios enviados solicitando Medidas Provisionales Urgentes, referidos a la necesidad de atender en forma especial la situación de las mujeres, niñas/os y adolescentes migrantes que estaban involucradas en el caso, en situación de vulneración de sus derechos. Para la INDDHH, cuando se está ante la presencia de personas especialmente vulnerables, el organismo público responsable debe adoptar una especial precaución para no exponer a las personas a una situación de riesgo mayor, como puede ser, por ejemplo, quedar sin energía eléctrica y agua potable, evitando también que se acuda a alternativas como la conexión directa a la red en forma irregular con los consiguientes riesgos a la integridad física. En ocasiones como esta, como consecuencia de las decisiones de los organismos públicos competentes, puede generarse una vulneración de derechos, en especial de niñas/os y adolescentes; mujeres jefas de hogar y adultos mayores afectados.
31. Tal como señala la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 3) todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social; los tribunales; las autoridades administrativas o los órganos legislativos, requieren una consideración primordial que atienda el interés superior del niño, lo que implica asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, sin desconocer los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley. Con ese fin, el Estado se



compromete a adoptar todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas para la garantía de esos derechos.

32. En este caso, la INDDHH considera que es competencia de varios organismos públicos gestionar soluciones para las personas afectadas. Como parte del Estado, el Ministerio de Desarrollo Social; el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento territorial y Medio Ambiente; y, en el caso, la Intendencia de Montevideo, deberían contribuir a generar mecanismos de coordinación y complementariedad con otras instituciones públicas para garantizar el ejercicio y disfrute de los derechos de las personas involucradas en estos contextos de vulnerabilidad. Especialmente, adoptar todas las medidas que aseguren la protección de los derechos de los niños/as y adolescentes; personas en situación de discapacidad; adultos mayores y mujeres jefas de hogar inmigrantes, cuando en ocasiones se exponen a situaciones de extrema vulnerabilidad.
33. En lo que respecta a UTE y OSE, la INDDHH considera que la institucionalidad estatal debió advertir el riesgo humanitario existente. Por razones obvias, la falta de energía eléctrica llevó a los habitantes de la pensión a “colgarse” del tendido eléctrico, no solamente para acceder a la energía necesaria para el uso de sus aparatos domésticos, sino para que funcionara la bomba que les permite el acceso al agua potable.
34. En concreto: para la INDDHH los organismos con competencia en este tipo de situaciones deben acordar un protocolo de actuación que disponga la comunicación y coordinación interinstitucional en materia de vivienda, con el fin de asegurar que no se agudice la vulneración de derechos de las personas en condiciones de mayor vulnerabilidad, estableciendo, entre otras medidas, un procedimiento alternativo con medidas de urgencia y provisorias, destinado a estas familias, concretamente las integradas por niñas/os o adolescentes adultos mayores o mujeres jefas de hogar inmigrantes.
35. Este protocolo deberá tener especialmente en cuenta la situación de personas migrantes de escasos recursos económicos, que constituyen un grupo de habitantes de nuestra República sometido a condiciones de extrema vulnerabilidad. Esto obliga también a todas las instituciones estatales, a brindarle a estas personas una mayor y especial protección, según la normativa de máxima jerarquía incorporada al Bloque de Constitucionalidad vigente como, entre otras, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, ratificada por Ley N° 17.1017.

III.-Con base en lo expuesto anteriormente, el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo resuelve:

- A) Que, en esta situación, la institucionalidad nacional y departamental del Estado uruguayo no actuó con la debida diligencia para impedir la vulneración de derechos humanos de las personas involucradas.
- B) Recomendar a los organismos competentes que se adopte y se aplique una normativa adecuada, eficiente y sometida a los debidos procedimientos de control, a las llamadas pensiones, regulares o irregulares donde reside mayoritariamente población inmigrante vulnerable. Estos controles deben ser competencia del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento territorial y Medio Ambiente y la Intendencia Departamental involucrada n(en el caso, de Montevideo), quienes deben coordinar intervenciones y regular claramente las responsabilidades institucionales.
- C) Sin perjuicio de la recomendación general anterior, recomendar específicamente a los organismos involucrados la adopción de protocolos de actuación correspondientes a medidas dirigidas a la debida protección de los derechos de personas menores de 18 años; personas en situación de discapacidad; adultos mayores o mujeres jefas de hogar, en especial tratándose de población migrante, ante medidas de desalojo o lanzamiento de sus lugares de residencia.
- D) Recomendar que, más allá las actuaciones de urgencia ante la emergencia generada en casos como los analizados en estas actuaciones, los organismos competentes elaboren soluciones permanentes en materia de vivienda formal, explicitando las estrategias de implementación de estas propuestas.
- E) Señalar la negativa de colaboración por parte de UTE, quien no dio respuesta a la solicitud de Medidas Provisionales Urgentes realizadas por la INDDHH.
- F) Solicitar a los organismos involucrados que, en el plazo de veinte (20) días hábiles, manifiesten su conformidad en relación a las presentes recomendaciones, en el marco del Art. 28 de la Ley No.18.446.

Agradeciendo desde ya la atención dispensada, saludan muy atentamente.



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo



CC: Defensoría de Vecinos y Vecinas de Montevideo

LOJ/1.