

# Acceso a la vivienda y al agua

## Reflexiones a partir de la creación del Registro Nacional de Barrios Populares



*Melina Cosso\* y Ezequiel Cufari\*\**

### Introducción

Los derechos humanos a la vivienda y al agua, propician a pensar no solamente en recursos, sino que a su vez puedan ser considerados como derechos exigibles por la ciudadanía, logrando poner en cuestionamiento la cosificación de tales recursos. En virtud de ello, surge una evidente contradicción entre la vivienda y el agua como derechos inalienables del hombre y como productos mercantilizables, comenzando a transformarse en objetos de debate y puja social que debe ser regulada por el Estado, pues este es el obligado último para garantizar los derechos humanos de los habitantes de su territorio.

Entendemos que ambos son derechos humanos fundamentales y se encuentran íntimamente relacionados, puesto que la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, titulada “El derecho a una vivienda adecuada”, dispone que “los beneficiarios

\* Abogada con orientación en Derecho Administrativo (UBA). Licenciada en Ciencia Política, orientación a las Relaciones Internacionales (UBA). Certificación Internacional en Ética y Compliance, reconocida por la International Federation of Compliance Associations (IFCA), Universidad del CEMA - Asociación Argentina de Ética y Compliance. Magíster en Defensa Nacional, orientación Mercosur, Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF), Facultad de Defensa Nacional (FADENA). Ha participado como expositora en congresos y jornadas de ciencia política, derecho y filosofía.

\*\* Abogado con orientación en Derecho Administrativo (UBA). Licenciado en Ciencia Política (UBA). Egresado del Programa de Formación para Aspirantes a Magistrados (PROFAMAG), dictado por la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Nación. Jefe de despacho de la Procuración General de la Nación, asignado a la Fiscalía ante la Cámara Comercial. Ha participado como expositor en congresos y jornadas de ciencia política, derecho y filosofía.

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”.

Nuestro interés en este trabajo será reflexionar sobre los mecanismos para garantizar estos derechos en situaciones de informalidad urbana, tan extendidas en nuestro país, en las que se siguen vulnerando derechos humanos como el acceso a la vivienda digna y al agua potable. En particular, nos detendremos en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP a partir de aquí), creado por el Decreto N° 358/17 para dar respuesta a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los habitantes de dichos asentamientos. Entendemos el concepto de “vulnerabilidad” como “una medida de las características (la sensibilidad) y de las circunstancias (la exposición) de una persona o de un grupo a una amenaza, incluido el grado de recuperación del impacto producido por el hecho dañoso [...] [por lo que] depende del conjunto de elementos que derivan de la situación o de la condición de una persona o grupo” (Casazza, 2021: 3).

La Corte Suprema ha dicho que “a partir de la reforma constitucional de 1994, cobra especial énfasis el deber de brindar respuestas especiales y diferenciadas para los sectores vulnerables, con el objeto de asegurarles el goce pleno y efectivo de todos sus derechos” (CSJN, *Fallos*: 343:264 del 30/04/2020, consid. 9°), por lo que intentaremos reflexionar acerca de cómo opera el RENABAP a fin de garantizar en los barrios populares el acceso a una vivienda digna y al servicio de agua y saneamiento. Para ello, nos focalizaremos en el abordaje jurisprudencial motivado por la persistencia de situaciones en la que los derechos de los habitantes de los referidos barrios continúan vulnerados.

De modo previo, a fin de entender el surgimiento de este registro, brindaremos un breve marco normativo que regula el derecho de acceso a la vivienda y al agua potable. Señalamos que dividiremos los marcos normativos a los fines analíticos y de obtener mayor claridad expositiva, pero que el RENABAP constituye una manera de dar tratamiento a ambos derechos de manera conjunta.

## **Derecho a la vivienda digna y al agua potable**

El derecho de acceso a la vivienda se encuentra consagrado expresamente en el artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional, así como también en distintas Constituciones locales, mientras que el derecho al agua se encuentra incluido implícitamente en el artículo 41 introducido por la reforma de 1994, que consagra “el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas...”.

En dicho contexto, el rol que ha adquirido el derecho internacional como referente en nuestra legislación interna, a partir de su incorporación en dicha reforma, ha significado la ampliación del bloque de constitucionalidad, que posicionó ciertos derechos como supremos a la par de tratados internacionales, incorporados con jerarquía constitucional por el artículo 75, inciso 22 de nuestra carta magna.

Debido a ello, ya no es posible interpretarlos de manera separada, por lo cual, dichos instrumentos internacionales imponen distintas obligaciones al Estado en materia de derecho a la vivienda y al agua.

Entre los tratados que consagran la protección a la vivienda se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC a partir de aquí) (art. 11.1), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5, párr. e, apartado iii), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XI), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 27, inc. 3), la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25, párr. 1), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art.14).

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC a partir de aquí) –intérprete máximo del PIDESC, según nuestro Máximo Tribunal<sup>1</sup> estableció el alcance del término “vivienda adecuada”. Para ello, en la Observación General N° 4 establece diversos parámetros que los Estados que ratificaron el pacto debían cumplir a fin de garantizar el acceso a la vivienda, a saber: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar; adecuación cultural.

En cuanto a la seguridad jurídica de la tenencia, el CDESC aclaró que “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”. Asimismo, estableció que el derecho a la vivienda adecuada 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”.

Por otra parte, la Observación General N° 7 del CDESC estipuló que el desalojo forzoso es “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”, por lo que al constatar que estas situaciones son padecidas cotidianamente por ciertas personas, el CDESC establece que el Estado no puede llevar adelante ninguno de estos desalojos.

Asimismo, según nuestra Corte Suprema en el fallo “CEPIS” (*Fallos*: 339:1077) el acceso a la vivienda adecuada comprende el acceso a los servicios básicos necesarios para la supervivencia. Entre ellos, destacó el acceso al agua potable, protegido por distintos instrumentos internacionales, lo cual podría inferir de una lectura armónica de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y está expresamente consagrado por el Comité DESC en la Observación General N° 15, que crea la matriz conceptual de donde “emerge el derecho al agua como un derecho humano universal”.

<sup>1</sup> La interpretación de CDESC es obligatoria para los tribunales, puesto que comprende las “condiciones de vigencia” de este instrumento que posee jerarquía constitucional (Arg. CSJN in re “Torrillo Atilio Amadeo y otro c/ Gulf Oil Argentina S.A. y otro”, sentencia del 31.3.09, en *Fallos*: 332:709).

En este sentido cabe resaltar que en su resolución A/HRC. RES/27/7 emitida el 2 de octubre de 2014, el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas exhorta a los Estados a que “velen por que todas las personas tengan acceso sin discriminación a recursos efectivos en caso de violación de sus obligaciones respecto del derecho humano al agua potable y el saneamiento, incluido recursos judiciales, cuasi-judiciales y otros recursos apropiados (11.c)”.

En el ámbito local, el Código Civil y Comercial de la Nación enumera al agua como un recurso a ser protegido. En palabras de Minaverry (2016: 14),

El texto del nuevo Código Civil y Comercial, en sección 3ª titulada “bienes con relación a los derechos de incidencia colectiva”, establece en su artículo 240 que “el ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las secciones 1ª y 2ª debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial.

Para la consagración del agua como un derecho humano, es necesario recurrir al fallo “Kersich, Juan Gabriel y otros c/Aguas Bonaerenses y otros s/amparo” (*Fallos*: 337:1361), en el que con el voto de los ministros Lorenzetti, Highton, Fayt y Maqueda, la Corte Suprema se expidió acerca de la importancia del acceso al agua potable, la naturaleza colectiva del derecho al agua y el tipo de proceso más eficiente para hacer efectivo ese derecho, además de mencionar la protección que en el ordenamiento nacional e internacional se brinda sobre la posibilidad de acceso al recurso.

El máximo tribunal, con invocación del derecho internacional, recordó que el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud, y agregó que el derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente, siendo condición previa para la realización de otros derechos humanos.

Además, en el fallo queda claro que no solo es necesario el acceso al agua, sino que esta debe ser potable y apta para consumo. Por ello, dado que en el caso se habían detectado altos niveles de arsénico que ponían en riesgo la salud de la población del partido de 9 de Julio, provincia de Buenos Aires, se decide mantener la provisión de agua pese a los defectos procesales de la presentación.

Ahora bien, descripto el marco normativo aplicable a estos derechos, cabe recordar que “los poderes estatales son moldeados a partir de las obligaciones asumidas internacionalmente. [Por lo que] el legislador, el administrador y el juez son quienes concretan aquellas obligaciones asumidas en nombre de los Estados” (Gutiérrez Colantuono, 2018: 2). Por ello, podemos preguntarnos ¿en qué medida el RENABAP recepta las obligaciones internacionales asumidas por el Estado?

## El RENABAP como respuesta

Antes de adentrarnos en el marco normativo que sustenta al RENABAP, queremos recordar que la evolución de la cuestión de la informalidad urbana está vinculada a la pobreza en la ciudad (no es casualidad que también se denomine a estos barrios como “villas miseria”). Los distintos intentos de respuestas estatales, variaron desde la erradicación a la integración de los asentamientos precarios, pasando también por políticas de “maquillaje urbano” (conf. Guevara et al, 2018: 458), pero que nunca pudieron dar un tratamiento adecuado a las problemáticas que se suscitaban y persisten hasta nuestros días.

Consideramos que el accionar estatal en este aspecto implica una novedad, pues el RENABAP significó una respuesta inédita ante la cuestión de la informalidad urbana, de larga data en nuestro país. Es que, por primera vez, con la participación de las organizaciones populares, se obtuvo un mapeo de los barrios de todo el territorio nacional,<sup>2</sup> lo que posibilitó tener un panorama provisional sobre la situación de informalidad urbana en la que se encuentran inmersos dichos asentamientos. En pocas palabras, la novedad radica en que se trata de una legislación que involucró de manera directa a sus destinatarios, garantizándoles sus derechos de participación y de ser oídos en el proceso de creación e implementación de la política pública que los afectará en su vida cotidiana.

En los considerandos del Decreto N° 358/17, que dispone la creación del RENABAP, puede leerse que se definirá a los barrios populares

como aquellos barrios comúnmente denominados villas, asentamientos y urbanizaciones informales que se constituyeron mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo, con un mínimo de OCHO (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos dos de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

Al respecto se ha dicho que

En este punto pareciera que la norma adopta una postura minimalista, tendiente a salvaguardar situaciones que bien escaparían a la conceptualización que cualquiera pudiera realizar de un “Barrio” el que normalmente requeriría de una expansión geográfica más extendida que la considerada (Pulvirenti, 2017).

<sup>2</sup> Al cual es posible acceder a través del siguiente portal: [argentina.gob.ar](http://argentina.gob.ar)

Cabe destacar que el decreto incluye dentro del registro a aquellos barrios conformados tanto en tierras de propiedad estatal como de particulares. Asimismo, en esta misma norma se estableció la creación de un certificado de vivienda familiar –cuya emisión estará a cargo de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), para ser entregado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)– que debe ser solicitado por los habitantes de dichos barrios a fin de acreditar su domicilio y poder solicitar el alta de los servicios públicos a su nombre. Este certificado resulta fundamental para que los habitantes puedan acceder a los servicios básicos que en la actualidad carecer, como agua, electricidad, puesto que con él los ocupantes de las viviendas podrán acreditar la modalidad de ocupación de su vivienda (esto es, como poseedores o tenedores) y les permitirá acreditar la existencia y veracidad de su domicilio (conf. art. 1).

Con posterioridad al decreto, se sancionó la Ley N° 27453 que declaró de interés público el régimen de integración sociourbana de los barrios individualizados en el RENABAP entendiendo por integración sociourbana

al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad.

Además, en la norma se declaró la utilidad pública y sujeta a expropiación de los inmuebles donde se asientan los referidos barrios.

También, dispuso que se suspendan

por el plazo de cuatro (4) años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, las acciones y medidas procesales que conduzcan al desalojo de los bienes inmuebles incluidos en el RENABAP, tanto los sujetos a expropiación, como aquellos de propiedad del Estado nacional. La aplicación del presente artículo es de orden público (conf. art. 15).

Es menester señalar que “La cesión de estos terrenos no va a ser gratuita, la ley prevé que las familias obtengan un plan de pago ajustado a su realidad económica y sus posibilidades.<sup>3</sup> Además, queremos destacar que las acciones estatales para lograr la integración urbana “...deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad” (Bareiro Gardenal, 2019).

3 Al respecto, puede consultarse la noticia “Se sancionó la ley de regularización dominial para la integración socio urbana” del 16.10.18 en el portal Argentina.gob.ar

## La cuestión de la vulneración de derechos en los barrios populares

Este avance normativo ha suscitado nuevas cuestiones a analizar al momento de gestionar las especificidades que se producen en torno a problemas habitacionales propios de estos asentamientos urbanos. Guevara et al (2018),<sup>4</sup> desde el “enfoque de derechos”, han señalado que los habitantes de los barrios populares

son sujetos de derechos y su aplicación efectiva aparece como un desafío cuyo objetivo principal es mejorar la calidad de vida de miles de personas que aún no encuentran el efectivo goce del derecho a una vivienda digna y avanzar hacia la plena integración urbana de sus barrios.

Desde esta óptica, la implementación del RENABAP es sin dudas un avance. No obstante, este enfoque puede ser complejizado pues, como se ha señalado, no es lo mismo ser titular de derechos que poder ejercerlos de manera efectiva.

Siguiendo al autor Juan Ramón Capella, es cierto que:

en términos modernos, suele decirse que si alguien tiene un derecho, entonces a ese derecho le corresponde un deber, [...] como si derecho y deber coincidieran ambos en el mismo sujeto que los posee pero no es así, o, al menos, no es directamente así. [...] Tener un derecho de propiedad, pongamos una vivienda, implica el deber de cada uno de los demás de respetar lo que haga el propietario en el ámbito definido por el derecho (Capella, 1993: 6).

Como consecuencia, cabe hacernos una pregunta que también hace el autor:

¿De qué naturaleza es el deber del Estado de cumplir sus “deberes constitucionales”? O, abreviadamente: ¿cuál es la naturaleza de los deberes del Estado? La respuesta es sencilla, los deberes del Estado deben garantizar los derechos de *libertad* (y los sociales) de los ciudadanos (Capella, 1993: 7).

Lo antedicho, nos ha llevado a pensar la cuestión del rol del Estado como garante de derechos al acceso al agua potable y la vivienda digna y qué límites tiene el abordaje y respuesta judicial de la

<sup>4</sup> Existen otras perspectivas de análisis sobre el RENABAP, como el de Brizuela y Campana (2019) que busca analizar las racionalidades que subyacen al certificado de vivienda familiar. Por otra parte, Alvarado Rodríguez, Elorza y Monayar (2019) analizan la cuestión desde el punto de vista de la política pública aplicada a la ciudad de Córdoba para preguntarse si la sanción de la normativa es una conquista social producto de las luchas de las organizaciones sociales y actores de la sociedad civil o una concesión estatal frente a la cuestión habitacional. Por nuestra parte, nos centraremos en la perspectiva de derechos para analizar cómo fueron implementados de manera efectiva.

cuestión suscitada ante la persistencia de la vulneración de dichos derechos. Como ya mencionamos, los habitantes de estos barrios populares no tienen garantizado su derecho a la vivienda adecuada, ya sea porque los asentamientos tienen condiciones inhabitables como por la inseguridad jurídica de la tenencia de los inmuebles. A ello debemos sumar que “Casi la totalidad de la población que reside en estos barrios carece de servicios de agua y cloaca por red (94% en agua y 99% en saneamiento)” (Bereciartua et al, 2018).

A partir de esta realidad, analizaremos ciertos fallos que abordaron la problemática de la vulneración del acceso al agua y a la vivienda en barrios incluidos en el RENABAP, pero también haremos referencia a fallos emitidos en circunstancias similares a fin de contribuir a lograr una comprensión integral de la problemática. Lejos estamos de querer agotar la cuestión en estas líneas, solo intentaremos dar una respuesta a fin de pensar la relación de los operadores jurídicos y la garantía de derechos en situaciones de vulnerabilidad.

Es por ello que lo que pretendemos es poder efectuar un análisis desde una mirada que aún no obtuvo mucha atención, ya que hemos notado que los reclamos de los habitantes de los barrios populares, terminan en reclamos ante los estrados judiciales; de ahí que consideremos fundamental la relevancia del análisis jurisprudencial. Ya se ha dicho que “Los conflictos sociales y políticos se mueven así muchas veces de la esfera política a la judicial, porque es allí donde pueden [...] canalización que en el primer espacio no encuentran” (Santiago y Thury Cornejo, 2014: 23).

Un fallo de preponderancia al respecto es el de la Sala 02 de la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería de Neuquén en el Caso “S.E.O. y Otros c/ Provincia de Neuquén s/ Incidente de apelación E/A 514551”, sobre acceso a aguas, en el cual se arriba a la siguiente conclusión:

Garantizar el suministro de agua potable a los habitantes de la pequeña localidad Puesto Guzmán, toda vez que la interrupción del envío de camiones cisterna configura una privación del acceso al agua potable, aspecto comprendido dentro del derecho humano fundamental al agua.

A su vez, se hizo especial hincapié en que:

la falta del consumo adecuado de agua o el consumo de agua contaminada causa efectos devastadores en la salud humana, llegando inclusive a la muerte de la persona. El hombre y la mujer necesitan de los alimentos y del agua potable como elementos imprescindibles para poder gozar del derecho humano a la salud.

La respuesta judicial se enmarca en la consideración constitucional de que los derechos de esta naturaleza han ido perfilándose como institutos que integran la nómina axiológica del constitucionalismo al



incorporar el valor “solidaridad”, su proyecto ha sido completado con una visión cada vez más integral de la persona y la asunción de este nuevo paradigma ha sido constitucionalizado al incluir el concepto de “desarrollo humano” (Minaverri y Echaide, 2016: 7).

En este marco podemos formularnos una de las preguntas centrales de este escrito: ¿cómo se aplicó este paradigma a los barrios incluidos en el RENABAP? Como dijimos, excede nuestro objetivo dar una respuesta final a tal cuestión, pero queremos identificar ciertas tendencias en los fallos a fin de contribuir a reflexionar sobre la cuestión de la vulneración de derechos.

En los autos “De la Serna, Eduardo y Otros c/ AYSA SA s/Amparo”, la Sala de FERIA de la Cámara Federal de la Plata se pronunció sobre el acceso al agua en el barrio “15 de Diciembre” incluido en el RENABAP. En el fallo, los camaristas confirmaron la medida precautoria tendiente a garantizar el suministro de agua potable al barrio en cuestión, así como la limpieza de los pozos sépticos de las distintas viviendas. Aclararon que para su decisión no resultaba posible soslayar el grave contexto fáctico que se presentaba en el asentamiento “...caracterizado por una situación que comprometería los más elementales derechos humanos –a la vida, a la salud y a la dignidad–”.

Ante la alegada incompetencia de AYSA para realizar tales tareas, los magistrados sostuvieron que “en la decisión precautoria no se ha dispuesto el tendido de redes de agua potable en el barrio”, por lo que impusieron a la empresa estatal la obligación de procurar agua potable para los habitantes del lugar mediante bidones, camiones cisterna o por las vías que considerara aptas al efecto de facilitar el acceso a una fuente de agua segura. También la empresa debía proceder a la limpieza de los desagües cloacales del barrio, en consonancia con la gravedad de la situación sanitaria.

En sentido similar, en los autos “Koutsovitis, María Eva y otros c. GCBA sobre amparo - urbanización villas”, el juez de primera instancia dispuso como medida precauteladora, ordenar al GCBA que en el plazo de 5 días: a) elabore un Plan de Contingencia ante posibles emergencias sanitarias que incluya un cronograma detallado para cada barrio popular con recorridos, fechas y horarios precisos, previamente acordados con la comunidad y adecuadamente difundidos que garantice, a pedido de los habitantes de los barrios populares, la entrega de agua a granel para todos los usos en los barrios o sectores de barrios que no cuenten con suministro continuo de agua corriente; b) incremente la entrega de agua a granel para todos los usos (consumo directo, manipulación de alimentos, higiene personal, higiene del hogar, etc.) en los barrios o sectores de barrios que no cuenten con suministro continuo de agua corriente debiendo tener como guía para la dotación por habitante las normativas nacionales e internacionales que establecen dotaciones de consumo de agua potable con valores entre 150 y 250 litros por habitante por día y las guías de diseño del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) que establecen dotaciones de diseño para los proyectos de agua potable de 150 a 300 litros por habitante día.

Asimismo, en “Creciente M. A. y Otros. C/ TGLT S.A. y otros”, la Cámara Contencioso Administrativo de San Martín (Bs. As.) ratificó el fallo de primera instancia y ordenó al Municipio de Tigre y a la Provincia de Buenos Aires a proveer de manera inmediata agua potable y servicios de recolección de

residuos, limpieza de pozos ciegos y desagües cloacales al barrio “El Garrote” de la localidad de Tigre, provincia de Bs. As.

En lo que respecta al derecho de acceso a la vivienda digna, podemos observar una perspectiva opuesta a la que reseñamos en los apartados anteriores en los autos “Ochoa, Silva Adel c/ Coronel, Jorge y otros s/ desalojo: intrusos”. Allí, la Sala H de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil confirmó la sentencia de primera instancia y resolvieron con fecha 21.2.2020 que tanto el Decreto N° 358/17, como la Ley N° 27453 resultaban inaplicables al proceso de desalojo de los habitantes del inmueble, sito en Villa 15, Manzana 22, Casa 4, calle Pasaje Luis Alberto Herrera, esquina Zuviría al 6000 de la ciudad de Buenos Aires, que es uno de los barrios incluidos en el RENABAP.

Para fundamentar su decisión, los miembros del tribunal colegiado argumentaron que la demanda de desalojo había sido admitida con fecha 27.6.17 y confirmada con fecha 6.4.18, y el lanzamiento de los ocupantes se había ordenado con fecha 23.8.18, mientras que la Ley N° 27453 entró en vigencia con fecha 30 de octubre de 2018, con posterioridad a que las referidas resoluciones pasaran en autoridad de cosa juzgada. Por ello, los magistrados sostuvieron la inaplicabilidad de la normativa, en tanto no podía regularizar lo que había sido ya juzgado como ilegítimo.

Puede resultar *a priori* llamativo que se aplique una perspectiva tan formal para tratar la cuestión de la vulnerabilidad de los barrios del RENABAP, dado que, ante la solución propuesta por los magistrados, los derechos de los habitantes del barrio quedarían vulnerados de manera indefinida. Esta respuesta es contraria a la obligación de todos los magistrados, quienes mediante sus sentencias “...deben buscar hacer efectivos los derechos reconocidos por los pactos de derechos humanos”.<sup>5</sup> Es por ello que finalmente el desalojo del barrio fue suspendido por una medida del CDESC solicitada por el Centro Para una Justicia Igualitaria y Popular que fue receptada por la magistrada de grado con fecha 4.9.2020.

En el fuero comercial, en los autos “Cooperativa de Crédito Consumo y Vivienda Independencia LTDA. s/ Quiebra”, la Sala D del fuero en su resolución del 7.3.19, siguiendo el criterio de la Fiscalía de Cámara en el dictamen 154216 del 11.12.18,<sup>6</sup> consideró aplicable la Ley N° 27453 sobre un bien de la fallida cuya quiebra había sido decretada en el año 2014. Para fundamentar su decisión, sostuvo que la normativa se orientaba a sustraer el bien inmueble del activo liquidable; salvo –claro está– que la cuestión pueda reeditarse en el futuro ante la caducidad, el abandono o el fracaso del trámite expropiatorio por motivos sobreviniente.

Asimismo, tal como fue propuesto por la Fiscalía, los miembros del tribunal resolvieron requerir a la sindicatura que, con relación al aludido proceso expropiatorio, presente a la juez de primera instancia un informe trimestral con el estado de su avance, la implementación de la integración sociourbana y la regularización dominial del barrio popular en cuestión, a efectos de que, como magistrada a cargo del

5 Sent. n° 109/95 de la Corte Constitucional de Colombia transcrita en *Judicium et Vita*, dic. 1996, n° 4, pág. 56, publicación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

6 La dependencia mantuvo un criterio sustancialmente análogo al presente en el dictamen nro. 1177/2021 en los autos “De Carabassa, Isidoro s/ quiebra” del 5.8.2021, que a la fecha de producción de este artículo no se encontraba resuelto por la cámara del fuero.

proceso falencial adopte, por sí o a petición de parte, las medidas necesarias para la pronta culminación de este. Sin perjuicio de lo anterior, los magistrados desestimaron las restantes medidas solicitadas por el Ministerio Público Fiscal (intervención del Ministerio de Desarrollo Social y de la Defensoría General de la Nación, más el libramiento de oficios a entidades que prestan servicios públicos) en virtud de considerar que la normativa sacaba al barrio de la competencia del juez concursal.

Podemos observar diferencias con la perspectiva que reseñamos en el expediente que tramitó en el fuero civil. Aquí no hay dudas de la aplicación de la nueva legislación a la situación, y eso constituye un avance en tanto permite detener el desalojo de los habitantes del bien.<sup>7</sup> No obstante, entendemos que sigue manteniendo una perspectiva “formalista”, pues desestima las medidas tendientes a garantizar de manera adecuada el acceso a los servicios públicos de los habitantes del barrio en cuestión, utilizando como argumento la referencia a la competencia comercial, que resulta contraria a la obligación de los jueces de garantizar derechos a las que nos referimos en el apartado anterior.

## A modo de epílogo

En la actualidad, ante la privación del acceso a la vivienda digna y el acceso al agua potable (derechos comprendidos dentro de los derechos humanos fundamentales), el Estado no solo debe abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales, sino que tiene, además, el deber inexcusable de realizar prestaciones positivas, de manera que el ejercicio de aquellos no se torne ilusorio (Minaverry y Echaide, 2016: 13).

De hecho, la obligación mínima asumida por el Estado es la de no regresividad, es decir, la prohibición de adoptar políticas y medidas (y, por ende, de sancionar normas jurídicas), que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional respectivo, o bien en cada mejora ‘progresiva’ (Courtis, 2006: 48).

No obstante, en el caso del agua potable, se observa lo que Minaverry denomina “*tragedia de los bienes comunes*”, ya que los incentivos regulatorios para cuidarlos (regularlos) son mínimos” (2016: 15), por lo que ha sido necesario que el Poder Judicial intervenga en la tutela del recurso llegando a aplicar, incluso, sanciones monetarias.

Es entonces que la definición de los derechos que se tutelan es la que determina un sistema más complejo de funciones de la responsabilidad. Al respecto, es dable mencionar que ante la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación y, particularmente, del artículo 241 de su anteproyecto, se esperaba que esta tensión entre recursos accesibles y derechos tutelados eficientemente tuviera un fin, ya que allí se expresaba que “Todos los habitantes tienen garantizado el acceso al agua para fines vitales”; sin embargo, cuando el proyecto ingresó al Congreso para ser tratado, ya se encontraba eliminado este reconocimiento del texto.

<sup>7</sup> En este sentido, se estima que desde la sanción de la legislación que enmarca la integración de los barrios populares, se han suspendido 140 desalojos. Ver Monticelli (2020).

En cuanto al derecho a la vivienda, si bien existía un profuso marco normativo y distintos antecedentes jurisprudenciales que aplicaron un criterio intuitivo con anterioridad a la creación del RENABAP, la situación en los barrios populares era crítica dado que continuaban incumplidos los estándares mínimos para su adecuada protección.

En este contexto, como tratamos de mostrar en este trabajo, la implementación del RENABAP representó un avance en tanto en la actualidad se tiene un mapeo de la cuestión habitacional que implica la existencia de estos barrios.

Sin perjuicio de lo anterior, la vulneración de los derechos a la vivienda y al agua potable continúa vigente, razón por la cual los habitantes de estos asentamientos concurren ante los estrados judiciales a fin de obtener la resolución judicial de diversas cuestiones.

En el caso del derecho al agua potable, en nuestro ordenamiento interno no existe una consagración expresa a nivel normativo, por lo que el rol de la jurisprudencia resulta dirimente; de ahí la trascendencia de las resoluciones que comentamos, pues dependiendo de las nuevas herramientas que conforman el “derecho” (ya no solo la letra de la ley, sino también los principios generales y los valores sociales) la razonabilidad de un contexto puede ser muy diferente a la de otro.

En el caso del derecho a la vivienda, también los tribunales han suspendido desalojos desde la implementación del RENABAP, pero consideramos que se trata de una garantía muy precaria que asegura el derecho de manera negativa, pues la respuesta judicial evita que los ocupantes de los barrios sean lanzados de sus hogares, pero está lejos de brindarles una vivienda digna, con habitabilidad y seguridad jurídica en su tenencia.

En otras palabras, entendemos que los operadores jurídicos deberán tener un rol activo en la resolución de conflictos traídos a su conocimiento, sin limitarse a ser autómatas que apliquen las diferentes normas que se ubican dentro del ordenamiento jurídico. Por ello, para nosotros, es clara la necesidad de una tutela adecuada a las distintas situaciones de vulnerabilidad, como se ha dicho en relación al agua, pero creemos que es aplicable a la vivienda también:

En realidad, el acceso al agua potable y segura es un derecho humano básico, fundamental y universal, porque determina la sobrevivencia de las personas, y por lo tanto es condición para el ejercicio de los demás derechos humanos. Este mundo tiene una grave deuda social con los pobres que no tienen acceso al agua potable, porque eso es negarles el derecho a la vida radicado en su dignidad inalienable (Pizzolo, 2015: 12).

Es que, si bien ambos son derechos, no es menos cierto, como señalamos, que ambos son bienes que se encuentran mercantilizados y su acceso a través del mercado se encuentra severamente limitado para las personas en situación de vulnerabilidad. En el caso del agua es claro pues

Este bien colectivo de uso comunitario e imperativo para la vida, al poseer relevancia constitucional, exige emprender la tarea de hacer frente a los conflictos explicitados, a partir de la base de que se trata de un recurso que es un derecho expresamente contemplado constitucionalmente al reconocerse el derecho a la vida, a la salud, a la propiedad o a la protección de la integridad física o psíquica, al tomar como anclaje la dignidad humana (Cosso, 2021: 267).

Por eso, entendemos que es necesario que operadores jurídicos y políticos aúnen esfuerzos para trabajar en pos de garantizar derechos para la ciudadanía de manera efectiva. Para ello deberán construir soluciones prescindiendo de posiciones previas y tutelar con especial énfasis a quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad mediante la aplicación no solo de normas, sino también de los principios y valores que la realidad jurídica actual ha fijado.

Creemos que es una labor compleja y que requerirá mayores esfuerzos y recursos, pero que será necesaria para contribuir a la construcción de una república democrática.

## Referencias bibliográficas

- Alvarado Rodríguez, M.; Elorza, A. L. y Monayar, V. (2019). ¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) como política social frente a la problemática habitacional en la ciudad de Córdoba. *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, 26(26), 49-68. Universidad Nacional del Nordeste DOI: <https://doi.org/10.30972/crn.26263790>
- Bareiro Gardenal, F. (2019). Organizaciones sociales del hábitat y su influencia en la formación de las leyes y las políticas sociales. *De Prácticas y discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*. Universidad Nacional del Nordeste Centro de Estudios Sociales, 8(12). Recuperado de <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/dpd/article/download/4028/3659>
- Bereciartua, P. (2018). El desafío de la accesibilidad a los servicios de agua potable y saneamiento en los barrios populares de Buenos Aires. Recuperado de [https://www.academia.edu/35429647/El\\_desaf%C3%ADo\\_de\\_la\\_accesibilidad\\_a\\_los\\_servicios\\_de\\_agua\\_potable\\_y\\_saneamiento\\_en\\_los\\_barrios\\_populares\\_de\\_Buenos\\_Aires](https://www.academia.edu/35429647/El_desaf%C3%ADo_de_la_accesibilidad_a_los_servicios_de_agua_potable_y_saneamiento_en_los_barrios_populares_de_Buenos_Aires)
- Brizuela, F. y Campana, M. (2019). Entre la integración subordinada y la relegación social-urbana. El caso del “certificado de vivienda familiar” en la ciudad de Rosario. *Ciudadanías*, 4, 356-364.
- Capella, J. R. (1993). *Los ciudadanos siervos*. Madrid: Trotta.
- Casazza, M. S. (2021). La consideración de la vulnerabilidad económica en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Cadernos de Derecho Actual*, 15, 564-588.
- Cosso, M. (2021). Empresas públicas y acceso al agua. En J. J. Carbajales (coord.), *Manual de Empresas Públicas en la Argentina (1946-2020): De la centenario YPF a las actuales SABIE*. Buenos Aires: EDUNPAZ. Recuperado de <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/view/65/76/252-1>.

- Courtis, C. (2006). La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios. En C. Courtis (comp.), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto-CEDAL/CELS.
- Guevara, T. (2018). Integración urbana y políticas públicas: El caso del registro nacional de barrios populares de Argentina: decreto n° 358/2017. *Oculum Ensaïos*, 15(3), 455-473. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.24220/2318-0919v15n3a4183>
- Gutiérrez Colantuono, P. Á. (2018). La dimensión dinámica y abierta de los DD.HH., la Constitución Nacional y las administraciones públicas. *Suplemento Administrativo*, 1, *La Ley* 2018-A, 928.
- Minaverry, C. M. (2 de mayo de 2016). El Derecho de acceso de agua para consumo humano en el nuevo código civil y comercial de la Nación Argentina. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 57.
- Minaverry, C. y Echaide, J. (coords.) (2016). Derecho de aguas y derecho ambiental. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 1, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- Monticelli, F. (23 de noviembre de 2020). Registro Nacional de Barrios Populares: avances y deudas pendientes. *Palabras del Derecho*. Recuperado de [palabrasdelderecho.com.ar/articulo/2043/Registro-Nacional-de-Barrios-Populares-avances-y-deudas-pendientes](http://palabrasdelderecho.com.ar/articulo/2043/Registro-Nacional-de-Barrios-Populares-avances-y-deudas-pendientes)
- Pizzolo, C. (2015). El agua como derecho. Interpretando los derechos económicos, sociales y culturales. *Revista Jurídica Argentina La Ley*. Cita Online: AR/DOC/3730/2015.
- Portal Argentina.gob.ar (2018). Se sancionó la ley de regularización dominial para la integración sociourbana. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-sanciono-la-ley-de-regularizacion-dominial-para-la-integracion-socio-urbana> consultado el 8.11.21
- Pulvirenti, O. D. (2017). Comentario al decreto 358/2017. Cita: TR LALEY AR/DOC/1469/2017.
- Santiago, A. y Thury Cornejo, V. (2014). *Derecho a la vivienda y tutela judicial: la jurisprudencia de la Ciudad de Buenos Aires y el caso Quisberth Castro de la Corte Suprema de la Nación*. Buenos Aires: Ábaco.