



Argumentos jurídicos para la integración socio urbana de los barrios populares contemplados en la Ley 27.453

Secretaría de
Integración Socio Urbana



Ministerio de
Desarrollo Social
Argentina

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| Introducción | 3 |
| Antigüedad | 3 |
| Obligación de los Estados | 4 |
| Servicios Básicos | 6 |
| Código Civil y Comercial de la Nación | 8 |
| Reparación, reconocimiento de la posesión de los habitantes | 10 |
| Certificado de Vivienda Familiar | 12 |
| Ley 27.453 | 14 |
| Emergencia Pública- COVID 19 y Responsabilidad del Estado | 17 |
| Antecedentes Normativos | 18 |
| Certificado de vivienda familiar y desarrollo de Planes y Programas | 19 |
| Antecedentes jurisprudenciales | 20 |
| Constituciones Provinciales | 22 |
| Programa Argentina Unida por los barrios populares y Fideicomiso de Integración Socio Urbana | 23 |
| Concluyendo | 24 |
| A modo de síntesis | 25 |

Introducción

Los sectores populares históricamente se vieron imposibilitados de acceder al suelo urbano de manera formal. Esto obliga a las familias a vivir en condiciones de informalidad, generando un costo enorme para las propias familias y para la sociedad en su conjunto.

A su vez, esta falta de seguridad en la tenencia impide el ejercicio de muchísimos derechos fundamentales e implica varias cargas para las personas que se encuentran en esa situación.

Ese conjunto de cargas ha sido fundamentalmente pernicioso para las ciudades, la población urbana en general y residentes de los asentamientos informales en particular. Las implicaciones de este fenómeno son múltiples y de gravedad desde los puntos de vista legal, social, medioambiental, político y económico.

Vale recordar que en Argentina, el 92% de la población es urbana y el 47,6% se concentra en las 8 aglomeraciones principales (Área Metropolitana de Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza, Gran San Miguel de Tucumán, La Plata, Mar del Plata y Gran Salta).

En lo referido a la provisión de servicios y a la intervención por parte de los distintos Estados, suele utilizarse como excusa la falta de títulos de dominio de las y los habitantes.

Antigüedad

En los casos de los barrios populares que conforman el Registro Nacional de Barrios Populares (a diciembre 2018), casi el 60% de los 5678 barrios se conformaron hace más de 20 años, y el 80% hace más de 10 años. Vale destacar que la gran mayoría se originaron por ocupaciones pacíficas.

Esto significa que la gran mayoría de habitantes de los barrios podrían comenzar procesos contenciosos o administrativos para formalizar su posesión y obtener el título en sentido instrumental, ya que sus habitantes construyen no sólo sus casas sino también sus barrios, casi sin intervención del mercado y con poca ayuda del Estado.

Si bien todos estos vecinos y vecinas podrían iniciar estas acciones ante la justicia para obtener su título, las dificultades probatorias suelen ser motivo de injusticias, ya que la práctica demuestra que en muchas ocasiones poseedores con más de 20 años de ejercicio carecen de medios de prueba, por lo tanto, no tienen chances de consolidar una situación real. El trámite además es muy costoso y requiere generalmente de un juicio contencioso que se

realiza en forma individual, extremos de muy difícil acceso para la población tan vulnerada en sus derechos.

Existen antecedentes normativos que proponen regular esta situación como la Ley Pierri (Ley 24.374), pero no todas las provincias se han adherido, además es un trámite individual y complejo cuando hay que subdividir y el dominio se consolida 10 años después de finalizado el trámite.

Elena I. Highthon enuncia en su Código Civil comentado que: “(...) *la sociedad no avanzaría con propietarios negligentes que abandonan el ejercicio de sus derechos sino que, por el contrario, ella se beneficia con hombres diligentes que, no obstante su carencia de títulos, suplen la inactividad de los que los tienen y poseyendo ininterrumpidamente durante muchos años tornan productivo lo improductivo. Con ello se satisface no sólo un interés individual, pues en definitiva el bien mayor es para la sociedad*” (Bueres et al. 2017: 741 y ss.).

En igual sentido Borda (1979) expresa: “*el fundamento esencial de la usucapión es la necesidad de proteger y estimular la producción y el trabajo. Quien durante largos años ha cultivado un inmueble, incorporando riqueza a la comunidad, debe ser protegido por la ley, afianzado en su derecho, estimulado en su trabajo. Esta solución es tanto más justa si se piensa que frente a él está un propietario negligente, que ha abandonado sus bienes, y quien se desinteresa de ellos no merece la protección legal. Estos fundamentos de la usucapión tienen hoy mayor vigor que nunca. Las sociedades modernas no conciben ya la propiedad como un derecho absoluto; ser dueño supone crecientes responsabilidades, no solo derechos*” (p. 199).

Obligación de los Estados

Existen diversos tratados internacionales, observaciones generales internacionales de derechos humanos y funcionarias y funcionarios de distintos organismos internacionales que establecen y abogan para que los Estados cumplan garantizando una vivienda adecuada.

Así, la **Declaración Universal de Derechos Humanos** establece en su artículo 25 que “*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*”.

La **Observación general del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales N° 4** en el punto 8 menciona los aspectos a tener en cuenta a la hora de hablar de vivienda adecuada: *“b) 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”*.

El **Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales** en su ARTÍCULO 11 establece que *“1. 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. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”*.

Pensando en la **AGENDA 2030**, los Estados Nacionales miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU) aprobaron en dicho documento 17 Objetivos y 169 Metas que deberán ser cumplidos de aquí al 2030. El Objetivo N° 11 es *“Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. 11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”*. El Objetivo N° 12 es *“Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.”* El Objetivo N° 7 es *“Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos”*.

Respecto a estos 3 objetivos de la Agenda 2030, el Gobierno Nacional se comprometió presentando una serie de Objetivos de Gobierno. Entre otros los OG II. Acuerdo productivo nacional, inc. 16 Normalización del Mercado Eléctrico. OG III. Desarrollo de Infraestructura, inc. 29. Plan Energético de Infraestructura. OG IV. Desarrollo Humano Sustentable (por medio de la urbanización de villas, a través de obras de infraestructura, entre otras).

Cabe destacar que el derecho a una vivienda digna adecuada debe garantizarse e interpretarse en el marco de los principios de progresividad y pro persona.

Respecto a ello, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) tiene establecido en su 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 las 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”.

Asimismo, la doctrina ha definido el principio pro persona “*como aquel por el cual, ante una pluralidad de normas aplicables a una misma situación jurídica, el intérprete debe elegir aquella que brinda una protección más favorable para la persona humana, en el sentido de darle mayor extensión posible a las que consagran derechos y el menor alcance posible a las que posibilitan restricciones, limitaciones o suspensiones*” (“*La aplicación del Pacto de San José de Costa Rica en el Derecho Argentino, aporte de Pablo Luis Manilli en “Construcción de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*”, págs. 92 y 93; Dirección: Daniel A. Sabsay. Coordinación: Pablo L. Manili; Bs. As; Año 2016; Ed. Hammurabi).

En esta línea, la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** ha establecido que el Estado puede restringir los derechos de propiedad contemplados en el artículo 21 de la convención si la restricción responde “a los intereses de la sociedad” (Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam, parr. 127; véase también, caso Salvador Chiriboga vs Ecuador, parr. 60).

En la Argentina, la **Corte Suprema de Justicia de la Nación** ha reconocido la función social de la propiedad en los fallos 286:166 y 289:67.

Servicios Básicos

Las leyes 15.336 y 24.065, ambas regulatorias del Régimen de Energía Eléctrica, establecen que la distribución de electricidad es un **servicio público**. En dicho sentido, la Constitución Nacional remarca en su artículo 42 que la prestación de servicios públicos a consumidores -en su sentido amplio- debe ser tutelada por la legislación estableciendo “*procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control*”.

El Decreto 516/2015 crea el Programa de Inclusión Eléctrica Nacional (PROINEN). En sus considerandos expresa: “*la energía eléctrica es entendida como un bien esencial para el desarrollo social y regional, por lo que resulta necesario asegurar el acceso al suministro en condiciones de seguridad adecuadas para todos los usuarios*”.

Referido al agua potable, el 28 de julio de 2010, la *Asamblea General de las Naciones Unidas* declaró, mediante su **Resolución A/RES/64/292**, el acceso seguro a un **agua potable salubre y al saneamiento como un derecho humano fundamental** para el completo disfrute de la vida y de todos los demás derechos humanos.

Por su parte, en el año 2017 la Agencia de Planificación APLA dictó la Resolución 26/17 que establece criterios de intervención para la construcción de infraestructura y operación del servicio de agua y saneamiento en barrios populares para AySA. En ese marco, **se define el espacio público** -que es el espacio en donde debe trabajar AySA- a partir del **criterio del uso público y la accesibilidad**. En virtud de esto, se entiende que el espacio público es definido en los barrios populares a partir del uso que la comunidad le da y la posibilidad que tiene el Estado y las empresas prestatarias de servicios públicos para acceder a dicho espacio y, de esta forma, intervenir en él a través de obras. Así, la Resolución expresa que: “*AYSA trabaja en el Espacio Público, que está claramente definido en la trama urbana, es de uso público, donde su paso no puede ser restringido, es de libre tránsito o circulación abierta. Se caracterizan físicamente por su accesibilidad (calle, pasaje de + de 4 m., acera, plaza, que constituyen la trama urbana)*” (p. 18).

En ese mismo camino, la **Observación general del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales N° 15 sobre el derecho al agua** ya en su introducción dice “*El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos*” y en su pto 2: “*El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.*” Respecto a las obligaciones de los Estados, establece en el pto 26: “*La obligación de cumplir exige que los Estados Partes adopten las medidas necesarias para el pleno ejercicio del derecho al agua. Esta obligación comprende, entre otras cosas, la necesidad de reconocer en grado suficiente este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, de preferencia mediante la aplicación de las leyes; adoptar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de recursos hídricos para el ejercicio de este derecho; velar porque el agua sea asequible para todos; y facilitar un acceso mayor y sostenible al agua, en particular en las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas*”.

El acceso al agua potable constituye un derecho humano (cfr. art. 33, 41, 75 inc. 22 CN), que exige una tutela judicial urgente (CSJN Fallos 337/1361, consid. 10).

En sentido concordante, el máximo Tribunal provincial de Bs. As. tiene dicho que “*el derecho humano al agua es un derecho de todos a disponer de una cantidad suficiente de agua salubre, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico* (párr. 2 de la O.G. nro. 15)” (SCBA LP A 69021 S 08/07/2008 Juez NEGRI (SD).

De hecho, en el **Decreto 303/2006 de Rescisión del Contrato de Concesión suscripto entre el Estado Nacional y la empresa Aguas Argentinas S.A.**, en sus considerandos declara al agua como Derecho Humano: “*Que, a la luz de lo señalado, mientras que AASA concibe al agua potable exclusivamente desde una perspectiva de economía de mercado, el Estado pretende que, sin perjuicio de constituir un bien económico, sea valorado y gestionado como lo que es: un bien social y cultural, que en clave jurídica se traduce como **Derecho Humano***”.

El 93% de los barrios populares del ReNaBaP no cuenta con acceso formal a la red de agua corriente. Avanzar con este derecho humano es un imperativo legal y moral. No es posible anteponer otra normativa de rango inferior al cumplimiento de un derecho humano.

Código Civil y Comercial de la Nación

El nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, sancionado en 2014, establece límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes, disponiendo que el ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes inmuebles debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. De esta forma, 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 (art. 240). En el mismo sentido, el artículo 1941 sostiene que el dominio perfecto debe ser ejercido dentro de los límites previstos por la ley, por lo que se le sustrae el carácter absoluto que el Código Civil de 1871 le asignaba a tal derecho.

Por su parte, para el reconocimiento de las mejoras de los lotes realizadas por los habitantes, interesa el Artículo 1962, que indica en su segundo párrafo que cuando hay construcciones que son realizadas por alguien que no es el titular del inmueble -un tercero-, los materiales pertenecen al dueño del inmueble, que debe indemnizar el mayor valor adquirido. Si el tercero es de mala fe, el dueño del inmueble puede exigirle que reponga la cosa al estado anterior a su costa, a menos que la diferencia de valor sea importante, en cuyo caso debe el valor de los materiales y el trabajo, si no prefiere abdicar su derecho con indemnización del valor del inmueble y del daño.

A su vez, con la sanción del mencionado código se procedió a la incorporación de artículos específicos en resonancia con la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor. En dicho sentido, la incorporación de los Artículo 1098 -trato digno y no discriminatorio- y 1099 -Libertad de contratar- importan un nuevo amparo jurídico que entra en choque con la negación a la prestación de servicios públicos y la realización de tareas necesarias para su oferta accesible.

Como vimos la preeminencia del derecho público sobre el derecho de los particulares queda de manifiesto. El art. 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce que se puede privar de la propiedad privada, de un modo no arbitrario. Sigue exactamente igual el principio de Derecho Humano que dice: "*La Ley puede subordinar tal uso y goce al interés general*" (Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José de Costa Rica", art. 21 inc 1º, incorporado como Ley Constitucional por el Art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional). Ambos principios están incorporados en instrumentos con mayor jerarquía que el Código Civil y Comercial, según indica el art. 75 inc 22º de la propia Constitución Nacional.

Siguen vigentes el art. 17 de la Constitución Nacional que garantiza la propiedad privada, pero también sigue vigente el art. 14, según el cual los derechos se ejercen "*según las leyes que reglamenten su ejercicio*" (Frase del art. 14 aplicable a la propiedad privada desde el caso Ecolano. CSJN 1922).

Consistentemente, esta preeminencia del derecho público sobre los derechos particulares queda explicitada en el nuevo Código Civil y Comercial, a través del Art. 1970 que dice: "*Normas Administrativas. Las limitaciones impuestas al dominio privado en el interés público están regidas por el derecho administrativo. El aprovechamiento y uso del dominio sobre inmuebles debe ejercerse de conformidad con las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción*".

Y por ello en la definición de dominio se hace un agregado en la misma línea de consistencia: "*El dominio perfecto es el derecho real que otorga todas las facultades de usar, gozar y disponer material y jurídicamente de una cosa, dentro de los límites previstos por la ley*"

Esto tiene una consecuencia a la hora de la integración normativa del precitado Art. 1962, con las previsiones sobre expropiación irregular del Art. N° 51 de la ley de expropiaciones, donde una vez declarado de utilidad pública un bien, proceden sólo una serie de acciones específicas, que limitan los reclamos patrimoniales.

El nuevo Código se disciplina frente a la preeminencia de los derechos colectivos (atento a que todo derecho colectivo es derecho humano), no dejando ninguna duda en el art. 14 que clasifica a los derechos civiles e indica: "*Derechos individuales y de incidencia colectiva. En*

este Código se reconocen: a) derechos individuales; b) derechos de incidencia colectiva. La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general". Con lo cual deja en claro que la propiedad privada contiene la prohibición de afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva, de la comunidad.

Esta preeminencia se aplica a los bienes raíces, dado que tras definir los bienes particulares (Art. 238, Sección 2º, Capítulo 1º, Título III), el nuevo Código desarrolla la relación de estos con los derechos colectivos en el mismo capítulo, estableciendo "*Límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes. 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*".

Así queda aclarado que los derechos colectivos son otra fuente de limitación de la propiedad privada.

Reparación, reconocimiento de la posesión de las y los habitantes

Normas nacionales con aplicación específica

Decretos PEN 358/2017 y 880/21

Algunos de los considerandos del Decreto 358/17 deben destacarse para entender la naturaleza de los instrumentos creados por el mismo.

Teniendo en cuenta "que la precariedad en la tenencia del suelo incide negativamente en la calidad de vida de las personas, limitando el acceso a la infraestructura y a los servicios públicos, lo que contribuye a la generación de situaciones de pobreza, marginación y fragmentación social.

Que dar solución al problema habitacional constituye uno de los pilares fundamentales para erradicar definitivamente la pobreza de nuestro país, lo que necesariamente requiere de la intervención estatal de forma inmediata.

Que el acceso al suelo urbano por parte de los sectores más postergados de nuestra sociedad, históricamente y por diversos motivos, estuvo relacionado con la ocupación de terrenos en condiciones de extrema precariedad.

Que las desigualdades sociales se expresan en la forma de ocupación del territorio, caracterizando a los procesos de construcción del espacio urbano como fragmentarios y segregativos.

Que se reconoce a la integración urbana como un proceso indispensable para la superación de situaciones de segregación, que propende a la inclusión de las personas y la ampliación de sus niveles de ciudadanía, respetando las idiosincrasias y garantizando una urbanidad plena de derechos.

Que a través de la implementación de procesos de integración urbana se aspira a la transformación del espacio urbano, de manera tal que sea propicio para que sus habitantes ejerzan plenamente sus derechos sociales, culturales, económicos y ambientales, consagrados por la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que las políticas tendientes a la regularización dominial deben ser entendidas como parte del proceso de integración urbana que comprende la planificación integral, la implementación de políticas participativas y estrategias para la gestión del suelo, la provisión de infraestructura básica, de servicios, de espacios públicos y de equipamiento comunitario destinados al mejoramiento integral de los barrios populares. Este proceso de integración urbana debe llevarse a cabo en un marco de coordinación y articulación entre los distintos organismos nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipales, organizaciones sociales, organismos internacionales de cooperación, universidades, asociaciones profesionales y entidades públicas o privadas afines.

Que el acceso a la vivienda es un derecho humano universal consagrado por la ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS en el año 1948, mediante la DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS.

Que según lo prescripto por el Artículo 14 bis de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, es obligación del Estado garantizar la existencia de condiciones legales que permitan el acceso a una vivienda digna.

Que la ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, mediante la Resolución denominada "DECLARACIÓN DEL MILENIO", de fecha 8 de septiembre de 2000, identificó a la pobreza urbana como una de las metas a superar, comprometiéndose sus Estados

Miembros a mejorar la vida de al menos CIEN MILLONES (100.000.000) de habitantes de barrios marginales para el año 2020.

Que mediante la Nueva Agenda Urbana adoptada en la CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA VIVIENDA Y EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE (Hábitat III – Quito, 2016), los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a incrementar la seguridad de la tenencia para todos, reconociendo la pluralidad de tipos de tenencia, y a promover la implementación de programas de desarrollo urbano sostenible con estrategias centradas en las necesidades de vivienda y de las personas.

Que es esencial reconocer los importantes esfuerzos que han realizado durante años los habitantes de las villas y asentamientos, denominados Barrios Populares, al construir sus viviendas y su barrio, a pesar de las enormes dificultades, inequidades y reglas de un mercado que los excluye.

Que se hace indispensable apoyar a los habitantes de los barrios populares otorgándoles seguridad respecto de la tierra que habitan, del acceso a los distintos servicios básicos y de la integración urbana y social”.¹

El Decreto 358 de mayo de 2017, oficializó el Registro Nacional de Barrios Populares en proceso de Integración Urbana (ReNaBaP) y creó el Certificado de Vivienda Familiar (CVF).

Mediante el Decreto 880 de diciembre del 2021, se actualizaron los barrios del ReNaBaP.

Certificado de Vivienda Familiar

El Certificado de Vivienda Familiar es entregado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) -organismo designado por el Decreto 358/2017- a responsables de las viviendas identificadas en el registro. Contiene información de ubicación del inmueble asociado a los datos personales de la persona responsable de la vivienda, y si la misma es “propia”, “prestada” o “alquilada”. El propio instrumento se refiere al carácter de poseedor o de tenedor de titular de la vivienda.

La estructura del mismo es la siguiente²: tiene un número de certificado correlativo y único por cada certificado, el nombre del documento preimpreso “certificado de vivienda familiar” y los datos personales del responsable de la vivienda (nombre, apellido y número de código único de identificación laboral (CUIL)).

¹ Considerandos Decreto 358/17

² Según Disposición 148-E/2017.

Respecto de la vivienda se indican el número único de identificación del barrio popular que compone el registro, el detalle del domicilio con los datos correspondientes a calle, localidad, provincia y país y la fecha de relevamiento y de impresión.

Asimismo el certificado incorpora, de corresponder, los datos del grupo familiar que habita junto a la persona titular, indicando por cada integrante: CUIL, nombre y apellido.

Lleva impresa la siguiente leyenda que varía dependiendo de la respuesta que ha declarado la familia al momento de ser relevada en su vivienda: *“Asimismo, como titular del certificado declara que la vivienda mencionada es de su grupo familiar”, “Asimismo, como titular del certificado declara que la vivienda mencionada es prestada” o “Asimismo, como titular del certificado declara que la vivienda mencionada es alquilada”.*

El certificado posee dos fechas: la fecha de relevamiento, que representa el día en que la vivienda fue relevada en territorio, y la de impresión, que corresponde al día en que la persona titular se presenta en la oficina de ANSES y retira el instrumento original.

De esta forma, el certificado se cristaliza como un instrumento que viene a acreditar un hecho, en este caso la posesión por parte de las y los habitantes.

Siendo así, el avance de políticas de integración socio urbana y desarrollo de estrategias de regularización dominial deberán realizarse comprendiendo que dicha posesión se encuentra en cabeza de los y las habitantes, situación reconocida por el propio Estado.

Por su parte, el Juzgado Federal N° 2 de Córdoba, en autos “PEDERNERA, NOELIA SOLEDAD Y OTROS c/ ESTADO NACIONAL Y OTRO s/ AMPARO LEY 16.986” (Expte. 15566/2018), ha sostenido que el Certificado de Vivienda Familiar habilita a los inscriptos en el RENABAP a solicitar la conexión de servicios tales como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas y que, por tanto, es obligación de las autoridades respectivas la instalación de servicios básicos. Ello supone culminar con las obras de infraestructura para que los solicitantes cuenten con los servicios básicos faltantes.

En ese sentido, rescata la relevancia de que los amparistas cuenten con servicios básicos que hacen al uso y goce del derecho a una vivienda digna, su derecho a una progresiva integración socio urbana y la seguridad frente a terceros respecto a la posesión de las tierras.

Ley 27.453 y su modificatoria 27.694

La sanción de la Ley 27.453 *“Régimen de regularización dominial para la Integración Sociourbana”* continúa y fortalece el proceso iniciado por el Decreto 358/2017, a través del

establecimiento de un marco para la regularización dominial de los barrios populares como instrumento de una política pública de integración socio urbana de los barrios.

Dicha ley fue modificada por la ley 27.694 en octubre de 2022, pero sin alterar su espíritu. Todo lo contrario, suma elementos para lograr con mayor agilidad en la integración socio urbana de los barrios populares

La ley prevé una definición de “barrio popular”, fijando en el Art. 1 que “Entiéndase por ‘Barrio Popular’ a aquel con las características definidas en el capítulo XI del decreto 2670 del 1º de diciembre de 2015”. Estos son los barrios en donde existen al menos 8 familias agrupadas, en donde más de la mitad no tiene regularizado el dominio y no cuenta con conexiones formales de al menos 2 de los siguientes 3 servicios básicos: agua, cloacas y electricidad.

Como punto fundamental, en el Art. 1 declara de interés público el régimen de integración socio urbana de los barrios populares identificados en el RENABAP creado por Decreto 358/2017, definiendo tal régimen como el “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 adquisición de tierras para la producción de nuevo suelo urbano la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad”.

Luego, dota al proceso de instrumentos para hacer efectivo ese proceso, entre ellos la expropiación de la Ley 21.499, para lo cual en el Art. 2 declara de utilidad pública y sujeto a expropiación a la totalidad de los inmuebles en los que se asientan los barrios relevados en el RENABAP.

La ley, por su parte, protege la posesión reconocida por el Decreto 358/2017 e impide los desalojos de sus habitantes:³ “Artículo 15.- Suspéndase por igual plazo al establecido en el artículo 18 de la presente las acciones y medidas procesales que conduzcan al desalojo de los bienes inmuebles incluidos en el RENABAP. La aplicación del presente artículo es de orden público”.

En este sentido, cabe aclarar que se incorpora una disposición transitoria que establece que el plazo previsto en los artículos 15 y 18 comenzará a computarse a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 27.694.

³ Asimismo, establece que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación debe establecer un marco especial para la regularización dominial de las viviendas que se encuentran en los bienes inmuebles identificados en el RENABAP y brinda las herramientas para la integración socio urbana de los 5678 barrios populares que componen el anexo de la ley.

En virtud de ello, el plazo de suspensión de todas las acciones y medidas procesales que conduzcan al desalojo rige por diez años a partir del 29 de octubre de 2022.

La suspensión de desalojos es de vital importancia, no sólo por la estabilidad que brinda a las y los ocupantes, sino también porque le otorga a los/as titulares dominiales de los inmuebles que conforman barrios populares, si los hubiera, como única vía para reivindicar su derecho el inicio de las acciones de expropiación irregular.

De este modo, las y los titulares no cuentan con herramientas para disponer libremente del bien, no pudiendo ejercer las facultades de exclusión del Art. 1.944 CCYCN, por lo que poseen la nuda propiedad, es decir, una titularidad sin usufructo posible.

En dicho sentido y ante un caso similar, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en acuerdo ordinario para pronunciar sentencia definitiva en la causa A. 71.028, "Iglesias, Luis A. c/ Fisco de la Prov. de Bs. As. s/ Exp. inversa" respecto de la turbación del dominio por la suspensión de desalojos y la legitimación de la ocupación, el Dr. Negri dijo: "A través de la Ley 12.516 (B.O., 1-XI-2000) el Estado provincial declaró de utilidad pública y sujetas a expropiación las fracciones de terreno propiedad de los actores. Por el Art. 16 de la norma aludida se estableció la suspensión, por el término de 360 días desde la fecha de su promulgación, de los juicios y medidas procesales de desalojo que fueran su consecuencia. Las Leyes 12.826 (B.O., 18-I-2002) y 13.049 (B.O.,28-IV-2003), prorrogaron dicho plazo, sucesivamente. Luego, la Ley 14.258 (B.O., 16-V-2011) prorrogó por cinco años más la vigencia de la aludida Ley 12.516 a partir de su vencimiento. (...) En esas condiciones, (...) un menoscabo jurídico en el derecho de propiedad de la parte accionante (...) abre la vía de la expropiación inversa (...)".

La expropiación inversa, también llamada "irregular", es la acción por la que el propietario titular del bien está legitimado para iniciar el procedimiento expropiatorio. La Ley Nacional de Expropiaciones, regula los casos en los que procede la expropiación irregular en su Artículo 51:

" Art. 51. - Procede la acción de expropiación irregular en los siguientes casos:

a) Cuando existiendo una ley que declara de utilidad pública un bien, el Estado lo toma sin haber cumplido con el pago de la respectiva indemnización.

b) Cuando, con motivo de la ley de declaración de utilidad pública, de hecho una cosa mueble o inmueble resulte indisponible por evidente dificultad o impedimento para disponer de ella en condiciones normales. (...)"

La expropiación irregular, en alguno de estos dos supuestos en que medie declaración de utilidad pública como es el caso de los barrios populares, no implica un riesgo ni de futura

destrucción de la obra ni de un aumento del quantum indemnizatorio. Ello es así, porque la Ley 21499 prevee que el objetivo de la acción es el pago de la indemnización la cual se fijará de igual manera que en el juicio de expropiación regular.

"ARTÍCULO 54. — En el juicio de expropiación irregular los valores indemnizables serán fijados en la misma forma prevista para el juicio de expropiación regular, contemplada en el artículo 10 y siguientes de la presente ley".

La propia ley pone en cabeza de la Autoridad de Aplicación la obligación de coordinación con las jurisdicciones y el avance sin más dilaciones:

"Artículo 6°- A los fines de la implementación de la presente ley corresponde al Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación:

1. Crear el Programa de Integración Socio Urbana para determinar, en conjunto con las jurisdicciones locales, el plan de desarrollo integral necesario para cumplir los objetivos de la presente ley.

*2. Implementar en forma conjunta con las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires **en los que se encuentren los bienes inmuebles sujetos a expropiación** y mediante convenios específicos, proyectos de integración socio urbana, que estarán sujetos a la viabilidad técnica, ambiental y económica y a criterios de planificación urbanística y el marco legal propio de cada jurisdicción, con el objeto de generar condiciones tendientes a mejorar la calidad de vida de sus ocupantes.*

3. Promover acciones coordinadas con los organismos y ministerios competentes, con el objeto de facilitar el acceso a los servicios públicos básicos por parte de las y los habitantes de los barrios populares identificados en el RENABAP en el marco de los proyectos jurisdiccionales de inversión (resaltado es propio).

4. Establecer un marco regulatorio especial para la regularización dominial de las viviendas que se encuentran en los bienes inmuebles identificados en el RENABAP, el que establecerá las contraprestaciones que asumirán los ocupantes de los bienes inmuebles sujetos a expropiación, promoviendo las condiciones más beneficiosas para la adquisición de dominio o uso de los inmuebles. Las cuotas a pagar no podrán superar el veinte por ciento (20%) del ingreso familiar, contemplándose en dicho porcentaje el costo de los servicios públicos. El marco regulatorio deberá garantizar la seguridad en la tenencia de las personas a cargo de las tareas de cuidado. La finalidad de las viviendas regularizadas será la de vivienda única, familiar y de ocupación permanente, contemplando el comercio familiar. La transferencia entre personas humanas solo podrá realizarse con esa finalidad. Esto implica la prohibición absoluta de su transferencia posterior a personas jurídicas. La autoridad de aplicación gozará

del derecho de preferencia ante futuros actos de disposición sobre aquellos bienes inmuebles sujetos al presente régimen.”

De los anteriores argumentos se desprende que no es necesaria la desposesión judicial del Art. 22 y concordantes de la Ley N° 21.499, dado que el Estado no puede pedir la desposesión sobre alguien que no posee y que no tiene además, por los motivos expuestos ut supra, herramientas para reivindicar la posesión o ejercer su usufructo y que asimismo, dada las especialísimas condiciones de los barrios populares, donde ya se ha reconocido la posesión a sus habitantes. Del mismo modo tampoco están permitidas las concurrencias de posesiones como lo indica el Art. 1913 CCYCN.

Al respecto, y en similar legislación aplicable, la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires ha sostenido en autos “Iglesias, Luis A. contra Fisco de la Prov. de Bs. As. Exp. inversa”, en el voto de De Lazzari que “(...) legitimando a los particulares beneficiarios de la expropiación para mantener la ocupación del inmueble en cuestión, al prever no sólo la adjudicación a esos ocupantes sino también la suspensión de toda acción tendiente a la restitución de los bienes por parte de los propietarios, puede afirmarse sin hesitación que dicha circunstancia es suficiente para considerar acaecida la “desposesión” que requiere el Art. 8 de la Ley 5.708 (Art. 16, Ley 12.516, plazo a su vez prorrogado sucesivamente por las Leyes 12.826, 13.049 y 14.258)”.

“(...) La ley que, en el caso particular, declaró de utilidad pública a los terrenos para adjudicarlos precisamente a quienes los estaban ‘ocupando’, no fue aséptica ni menos aún inocua respecto de la situación de hecho, sino que vino a legitimar la ocupación, dando un título o razón suficiente a los mismos para su permanencia allí”. “(...) Por un lado, pues está la determinación expropiatoria, con la asignación del inmueble a los particulares ocupantes; por otro, pues media una imposición de determinadas obligaciones a esos particulares que, incumplidas por estos, genera la reversión del bien a manos del Estado (Art. 11); también -como se viera- porque se establece la suspensión del ejercicio de las acciones judiciales tendientes al recupero del bien (Art. 16); y, finalmente, porque exceptuando a la ley de los alcances del Art. 47 de la Ley 5.708, estableciendo en 10 años el plazo para considerar abandonada la expropiación respecto del inmueble para el cumplimiento del destino expropiatorio (Art. 8; prorrogada a su vez por la Ley 14.258), la expectativa de recupero por parte del propietario se desvanece. Suponer lo contrario importaría cohonestar la actuación que cupo al Estado en el caso, desconociendo -también- la vigencia de la voluntad expropiatoria aún luego de deducida la demanda, tal como se expresa en el expediente administrativo 5100/19250/04 (ver fs. 28/29). Sin pretensión de asumir nueva justificación, deseo destacar que merece reconocerse la laudable intención de procurar evitar la situación de desamparo que implicaba la falta de vivienda digna de un sector de la población; pero, al

mismo tiempo, no es justo que se impongan al expropiado cargas que no debe soportar, pues en la materia se impone la necesidad de armonizar las exigencias del interés general con los derechos de las personas...II. Misma interpretación sería aplicable para la ley en cuestión”.

Siendo así, resulta necesario entender que nos encontramos ante un universo en cierto modo novedoso, dado que no estamos ante el uso habitual de la expropiación que se utiliza para el desarrollo de infraestructuras públicas, sino ante una variante que implica además la regularización dominial de sus ocupantes con la finalidad de su integración social y urbana. Donde la acción expropiatoria es una manera de reivindicar la posesión y otorgarle una seguridad en la tenencia acompañado de un conjunto de acciones públicas que permitan garantizar el ejercicio de ciertos derechos básicos.

Es dable destacar que, entre otras incorporaciones a la ley 27.453 que realizó la ley 27.694, se encuentran dos referidas a los servicios básicos y a la declaración de emergencia:

“Artículo 10 bis: Los habitantes de los Barrios Populares que integran el RENABAP tienen derecho a acceder a los servicios públicos con calidad, continuidad y cantidad suficientes, sin discriminación.

Todos los niveles de gobierno y organismos intervinientes deberán implementar las medidas adecuadas para asegurar su inclusión y la asequibilidad para, gradualmente, constituirse en usuarios formales de los servicios públicos, debiendo adaptar las normativas para facilitar la realización de tal derecho.

Artículo 14 bis: Declárase la emergencia socio urbana, sanitaria y ambiental en los Barrios Populares identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP), por el plazo de dos (2) años desde la entrada en vigencia de la presente norma.

Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a sancionar, para el ámbito de su exclusiva competencia, normas de similar naturaleza a las dispuestas por la presente para el ámbito nacional.”

Emergencia Pública- COVID 19 y Responsabilidad del Estado

Tal como apunta Leilani Farha, relatora especial de la ONU sobre el derecho a un hábitat adecuado, *“la vivienda se ha convertido en la defensa de primera línea contra el coronavirus. Nunca había sido tan claro como en este momento que se trata de una condición de vida o muerte”.*

En sus notas como relatora de la ONU, expresa: “*En este contexto, los Estados deben atender con carácter urgente y prioritario a las necesidades de vivienda de las personas residentes en campamentos y asentamientos informales para garantizar su protección equitativa contra el virus y la protección de la población en general. Para ello será necesario que los gobiernos nacionales y subnacionales cooperen entre sí, de modo que se disponga de los recursos y capacidades necesarias para garantizar que todos los esfuerzos realizados para luchar contra la pandemia sean eficaces. Los Estados deben adoptar las siguientes medidas urgentes, de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos (...)*”. “*Garantizar que todas las personas residentes en los asentamientos/campamentos informales tengan acceso a un suministro adecuado, asequible y cercano de agua, retretes, duchas, servicios de saneamiento, jabón, desinfectante para las manos y mascarillas. En las comunidades con acceso limitado al abastecimiento de agua local, se deben proporcionar urgentemente camiones cisterna y equipo para construir pozos. Los gobiernos deben garantizar que los servicios de agua y saneamiento se presten de manera que las personas residentes puedan cumplir con estrictas medidas de higiene y distanciamiento físico*”.⁴

La emergencia sanitaria requirió, por parte del gobierno, la adopción de medidas tendientes a velar por la salud pública, extremando simultáneamente los esfuerzos para coadyuvar a las problemáticas económica y social y en concordancia, la realización de obras que tienen como finalidad proteger el interés público, y los medios empleados son justos y razonables como reglamentación de los derechos constitucionales (CSJN, “Avico, Oscar Agustín c. De la Pesa, Saúl G.”, Fallos 172:21).

No debe darse a las limitaciones constitucionales una extensión que trabe el ejercicio eficaz de los poderes del Estado (CSJN Fallos 171:79) toda vez que acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios (CSJN Fallos 238:76).

Antecedentes Normativos

Decreto 304/2006 (Aysa)

Con la sanción del mencionado decreto se dispone la constitución de la sociedad "AGUA Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS SOCIEDAD ANÓNIMA" bajo el régimen de la Ley N° 19.550 de Sociedades Comerciales —t.o. 1984— y sus modificatorias.

⁴ disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_Guidance_informal_settlements_sp.pdf

A su vez, se establece que la misma tendrá por objeto **la prestación del servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales** pudiendo realizar aquellas actividades complementarias que resulten necesarias para el cumplimiento de sus fines y su objeto social, o bien que sean propias, conexas y/ o complementarias a las mismas, tales como el estudio, proyecto, construcción, renovación, ampliación y explotación de las obras de provisión de agua y saneamiento urbano y fiscalización de los efluentes industriales así como la explotación, alumbramiento y utilización de las aguas subterráneas y superficiales.

Que dicho objeto debe ser entendido de forma progresiva, contemplado la ampliación en el alcance de la prestación de servicios y la obligatoriedad subyacente de la realización de obras y acciones tendientes a dicho fin.

Certificado de Vivienda Familiar y desarrollo de Planes y Programas

Diversos organismos han reconocido al Certificado de Vivienda Familiar como un instrumento válido para acreditar aptitud dominial.

El Manual de Ejecución de la Línea de Acción Promoción de la Vivienda Social aprobado mediante Resolución Nº 122- E/2017 de fecha 15 de Marzo de 2017, en el marco del Plan Nacional de Vivienda, solicita como documentación respaldatoria de la situación dominial del o los inmuebles donde se encuentran las unidades habitacionales a mejorar lo siguiente: *“en el caso de mejoramientos en asentamientos irregulares, deberá presentarse el Certificado de Vivienda Familiar, Decreto 358/2017 Art. 48, si se encuentra dentro de los Barrios Populares relevados”*.

Asimismo, el Programa Mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad (MCH) llevado adelante por UNOPS establece entre los criterios de elegibilidad de las viviendas *“contar con la propiedad del inmueble a intervenir o acreditar tenencia segura y pacífica del mismo”*. En los casos de los Barrios Populares, el Certificado de Vivienda Familiar fue el documento presentado por las familias para acreditar la pertenencia de la vivienda.

En este marco, y en vista del cumplimiento de la normativa, la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) en base a la RESOLUCIÓN AABE No 148-E/2017- instó a los diversos entes reguladores a incorporar el Certificado de Vivienda Familiar a su normativa: *“A fin de dar operatividad al ‘Certificado de Vivienda Familiar’, el artículo 1º de la mencionada Resolución dispone requerir a los diferentes entes reguladores nacionales, provinciales y de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, en el marco de sus competencias, adecuen la*

normativa que regula el acceso a los servicios públicos mencionados, dictando los actos administrativos y/o reglamentos necesarios con la finalidad de instruir a los prestadores de tales servicios a que reconozcan como un documento suficiente la presentación del ‘Certificado de Vivienda Familiar’, cuyo modelo se acompaña, para acreditar la existencia y veracidad del domicilio, a los efectos de solicitar la conexión de los servicios públicos mencionados’.

Para citar algunos ejemplos, la Provincia de Córdoba ordenó a las Distribuidoras del Servicio de Energía Eléctrica de la Provincia de Córdoba a “reconocer el instrumento “‘Certificado de Vivienda Familiar’ expedido por la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), como documento suficiente a los efectos de la tramitación de la solicitud de titularidad del suministro de energía eléctrica, garantizando la correcta aplicación de la Resolución AABE N° 148-E/2017E”.

En la Provincia de Mendoza, el Ente Provincial del Agua y Saneamiento (EPAS) por intermedio de resolución del directorio estableció que a “efecto de acreditar la existencia y veracidad del domicilio, será suficiente la presentación del ‘Certificado de Vivienda Familiar’, a los fines de solicitar la conexión del suministro de agua potable y desagües cloacales”.

Por otro lado, la Provincia de Buenos Aires creó recientemente el Programa “Buenos Aires Crea”, destinado a la ejecución de obras para la mejora, refacción y ampliación de viviendas. Dentro de los requisitos de elegibilidad, el Programa requiere que el/la solicitante acredite el carácter de propietario/a, poseedor/a legítimo, ocupante o tenedor/a pacífico, locatario/a o usufructuario de una vivienda familiar. En este sentido, establece que aquello se puede acreditar con la presentación del Certificado de Vivienda Familiar.

Antecedentes jurisprudenciales

1) En la causa “ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ) Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE OTROS PROCESOS INCIDENTALES” (EXP 39716/2010), la Cámara de Apelaciones resolvió el 26/9/2012 como medida cautelar que el GCBA adopte de forma inmediata todas las medidas urgentes que sean necesarias para eliminar el riesgo eléctrico en sus aspectos más perentorios en la Villa 21-24 (id ReNaBaP 2556); es decir, aquellos que comprometen de manera directa la vida, la salud y/o la integridad personal de los habitantes. Para ello, el gobierno deberá elaborar un plan de obras referido a las acciones no urgentes que sean necesarias para disminuir el riesgo eléctrico en el barrio en cuestión.

Más adelante, el día 18 de diciembre de 2018, el Tribunal Superior de Justicia confirmó el criterio de la Cámara de Apelaciones y el Juzgado de primera instancia en la sentencia de fondo, por la cual el GCBA quedó judicialmente obligado a elaborar e implementar un plan integral de prestación y mantenimiento del servicio de energía eléctrica para la Villa 21-24 a través de un 'Proyecto Eléctrico Adecuado' (conforme lo previsto en el Informe Técnico del ENRE obrante a fs. 872 y en la 'Guía de Diseño de Redes Eléctricas de baja tensión para asentamientos poblacionales de la categoría A', aprobado por Resolución ENRE N° 683/2007), y revertir el riesgo eléctrico que afecta a las personas que allí residen.

Este litigio representa un punto relevante en tanto la Cámara tuvo por probado que el GCBA es el titular del servicio de electricidad que presta la compañía EDESUR en toda la Villa 21-24 y que paga las facturas que por ese servicio emite la compañía. Es importante resaltar que todas las instancias entendieron que el GCBA era el sujeto obligado, siendo que buena parte de la Villa 21-24 se asienta sobre tierras de dominio privado.

2) En la causa “DE LA SERNA, EDUARDO Y OTROS c/ AYSA SA s/AMPARO” (EXP 6920/2020), la Cámara Federal de la Plata resolvió, el día 27 de enero de 2021, confirmar la decisión cautelar de primera instancia que ordena a la demandada AySA S.A., en el plazo de 72 horas, a otorgar el suministro de agua potable a la totalidad de los habitantes del barrio popular conocido como “15 de diciembre” de la ciudad de Quilmes (Barrio "Penta" ID:507, según Registro Nacional de Barrios Populares) para satisfacer las necesidades básicas de consumo e higiene personal, como asimismo arbitrar los medios necesarios para vaciar la totalidad de pozos “ciegos” existentes y el desagote de cámaras sépticas construidas por los vecinos.

La fundamentación se basó en el derecho humano al agua como derecho indispensable para vivir dignamente y condición previa para la realización de otros derechos humanos, quedando configurado el peligro en la demora a partir de la potencialidad dañosa que representa la falta de agua potable y la utilización de “pozos ciegos” precarios no evacuados, que constituyen una fuente de inaceptable menoscabo sanitario y habitacional.

3) En el año 2006, frente a una situación de falta de agua potable que afectaba a unas 304 familias de la Villa 31 bis (id ReNaBaP 2549), se inició una acción de amparo, que se caratuló “ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)” (EXP. 20898/0). El día 18 de julio de 2007, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de Ciudad sostuvo que se configuraba una situación de daño “inminente” como consecuencia de las conductas estatales que ponían en riesgo derechos fundamentales, esto es, el derecho a la vida, a la salud, al desarrollo integral y digno de los seres humanos. Por ello, se condenó al Gobierno de la Ciudad a que proceda, a través del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC) a: “garantizar el suministro de

agua potable a las manzanas 11 a 14 de la Villa 31 bis con determinados requisitos mínimos exigidos, hasta tanto se encuentre en condiciones de ofrecer otra alternativa que asegure la normal prestación del servicio de agua, sin perjuicio de que eventualmente en la ejecución de sentencia, pueda surgir otra modalidad más conveniente, la que será oportunamente evaluada”, debiendo informar al Juzgado cada tres meses el cumplimiento de la sentencia dictada.

4) El 28 de julio de 2006 se ordenó a través de una medida cautelar al GCBA y al IVC a que, en el plazo de tres días y hasta tanto se dictara sentencia, las autoridades administrativas y las empresas prestatarias procedan a arbitrar todas las medidas positivas necesarias para garantizar la higiene y limpieza de las manzanas, debiendo recolectarse la basura y los residuos, desagotar los residuos de los pozos ciegos y cañerías cloacales y pluviales con una adecuada limpieza de las aguas estancadas.

En el año 2012, las partes firmaron un acuerdo homologado frente a la jueza, con fuerza de sentencia judicial, en el que el IVC se comprometía a presentar un plan de obras y construir la infraestructura necesaria para revertir la situación de grave riesgo sanitario en las manzanas en cuestión. Las obras debían involucrar construcción de redes cloacales, pluviales y pavimentación. Es dable notar que, al momento de la sentencia, las tierras de la Villa 31 bis eran de dominio del Estado Nacional, no obstante lo cual la obligada a proveer infraestructura era el GCBA -que no era el titular de las mismas-.

5) En el año 2017 la Cámara Contencioso Administrativa de San Martín, Provincia de Buenos Aires, confirmó la medida cautelar que ordenó el suministro de servicios urbanos básicos al barrio popular El Garrote (id ReNaBaP 423), en el municipio de Tigre, Provincia de Buenos Aires. Este fallo ratifica la medida cautelar que había dictado el juez de primera instancia y ordena al municipio y a la Provincia de Buenos Aires que provean de manera inmediata agua potable y servicios de recolección de residuos, limpieza de pozos ciegos y desagües cloacales.

En junio de 2016 el Juzgado N° 2 Contencioso Administrativo de San Isidro había ordenado al municipio de Tigre y a la Provincia de Buenos Aires que adoptaran medidas para garantizar la efectiva prestación de los servicios básicos. Los gobiernos municipal y provincial apelaron pero la Cámara consideró que la situación de habitabilidad del barrio compromete “los más elementales derechos humanos -a la vida, a la salud, a la dignidad-” y que en ese contexto “las mejoras y medidas sanitarias ordenadas se inscriben en la necesidad de que se atienda a la impostergable protección del derecho a la salud de los accionantes y los demás habitantes del barrio”.

6) En el 2020, El Tribunal Laboral 1 de Tandil decidió conceder la medida cautelar solicitada por la Defensoría del Pueblo local y la Defensoría departamental de Azul sobre el barrio Movediza

II (id ReNaBaP 4282), y obligar al Municipio de Tandil, Provincia de Buenos Aires a “dar solución en forma permanente y definitiva al problema de falta de agua en el barrio, encomendado al Municipio la ejecución de las obras de infraestructura necesarias que permitan a los vecinos la conectividad al agua de red, por sí o en caso que lo estime corresponder, promoviendo las gestiones ante el gobierno provincial y/o nacional para que colaboren en forma técnica y/presupuestaria en la ejecución de las obras”.

Constituciones Provinciales

Todas las constituciones provinciales reconocen el acceso a la vivienda y a los servicios como derechos fundamentales, y en varias de ellas explícitamente se reconoce la función social de la propiedad.

A modo de ejemplo, la Constitución de la Provincia de Santa Fe establece en su Artículo 21 que *“El Estado crea las condiciones necesarias para procurar a sus habitantes un nivel de vida que asegure su bienestar y el de sus familias, especialmente por la alimentación, el vestido, la vivienda, los cuidados médicos y los servicios sociales necesarios”*. Y en su Artículo 15 establece que *“La propiedad privada es inviolable y solamente puede ser limitada con el fin que cumpla una función social”*.

La Constitución de la Provincia de Formosa en su Artículo 75 establece que *“Todos los habitantes de la Provincia tienen el derecho a disfrutar de una vivienda digna, con sus servicios conexos y a la tierra necesaria para su asentamiento. El Estado provincial planificará y ejecutará una política habitacional concertada con los demás niveles jurisdiccionales, instituciones sociales, o con el aporte solidario de los interesados, de acuerdo con los siguientes principios: Usar racionalmente el suelo y preservar la calidad de vida, de acuerdo con el interés general y las pautas culturales y regionales de la comunidad. Impedir la especulación. Asistir a las familias de escasos recursos, para facilitar su acceso a la vivienda propia. Incluir en los planes la construcción de viviendas familiares en predios rurales de cada beneficiario”*.

La Constitución de la Provincia de Neuquén en su Artículo 79 que establece que *“El Estado provincial, por medio de una legislación adecuada, propenderá a mejorar las condiciones de vida y subsistencia social, fomentando y protegiendo el establecimiento de cooperativas de producción, consumo y crédito, reconociendo su función social y favoreciendo el acceso del ahorro popular a la vivienda propia”*.

La Constitución de la Provincia de Salta en su Art. 75 dispone *“El ejercicio del derecho de propiedad encuentra sus limitaciones en la función social que debe cumplir”*.

Programa Argentina Unida por los barrios populares y Fideicomiso de Integración Socio Urbana

Teniendo en cuenta todos estos antecedentes, con fecha 23/10/20 se creó mediante Resolución 925/20 de MDS, el Programa Argentina Unida por los barrios populares con el objeto de contribuir al financiamiento de Proyectos de Integración Socio Urbana para los barrios inscriptos en el RENABAP. A través de dicho programa se pueden financiar la formulación, elaboración e implementación de Proyectos de Integración Socio Urbana, así como también la ejecución de Proyectos de Obras Tempranas.

Asimismo, con fecha 17/3/21 el Comité Ejecutivo del Fideicomiso de Integración Socio Urbana (FISU) aprobó el Instructivo Operativo Línea de Acción A “Integración Socio Urbana de Barrios Populares RENABAP”.

El FISU brinda asistencia financiera para proyectos seleccionados que se enmarquen en la formulación, elaboración e implementación de Proyectos de Integración Socio Urbana, así como también la ejecución de Proyectos de Obras Tempranas.

Tanto en el Programa Argentina Unida por los barrios populares y en el instructivo del Fideicomiso de Integración Socio Urbana, para el caso de solicitar financiamiento para los barrios populares RENABAP deberá adjuntarse número de identificación RENABAP. Para los proyectos que contemplen la realización de obras localizadas fuera de los límites de un barrio incluido en el RENABAP y/o zonas conexas, se deberá adjuntar en forma complementaria: Informe sobre la situación dominial y legal del área en donde se realizará la intervención, informe de dominio actualizado y partidas catastrales o fichas parcelarias de los inmuebles incluidos en el proyecto y conformidad/autorización para la realización de la obra en favor del solicitante emitido por autoridad competente.

Concluyendo

La numerosa normativa nacional e internacional da cuenta de las obligaciones de los estados nacionales y subnacionales en pos de proteger derechos que implica, entre otras cosas, garantizar el acceso a los servicios básicos a todos sus habitantes como bien ha sido detallado y establecer los mecanismos pertinentes para concretarlo.

En ese marco, la normativa local reconoce la posesión de los habitantes de los barrios populares y antepone su derecho al acceso a los servicios básicos por sobre cualquier

discusión de titularidad de la tierra en la que se encuentren asentados. Todo ello encuentra respaldo en la creación del Certificado de Vivienda Familiar y en la Ley 27.453, que declara de utilidad pública y sujeto a expropiación la totalidad de los inmuebles en los que se asientan los barrios relevados en el RENABAP, dando un marco normativo de resguardo a las familias y a las acciones de integración socio urbana en los mismos.

En ese sentido, la Ley 21.499, que establece el régimen de expropiaciones que debe seguir el Estado Nacional, prevé en su título VIII la posibilidad de que el propio Estado intervenga un inmueble, con la ley de declaración de utilidad pública, sin haber cumplido el pago de la respectiva indemnización (Artículo 51). Esto da derecho al titular dominial a realizar lo que se llama la “acción de expropiación irregular”, dentro del plazo de 5 años “*desde la fecha en que tuvieron lugar los actos o comportamientos del Estado que tornan viable la referida acción*” (art 56), pero de ninguna manera es un accionar ilegal (sino todo lo contrario) por parte del Estado Nacional intervenir o financiar obras en inmuebles de titularidad privada que están declarados de utilidad pública y sujeto a expropiación, como en el caso de los inmuebles que componen los barrios del ReNaBaP. Debe aclararse que la expropiación irregular constituye la única vía legal que puede ser utilizada por el titular dominial a los fines de cuestionar la intervención pública en su predio, una vez declarado el mismo de utilidad pública y sujeto a expropiación.

A modo de síntesis

(1) Las obras garantizan la protección de los derechos humanos de quienes son ocupantes. Hay muchísimas normas internacionales y nacionales que respaldan este argumento y hay precedentes judiciales que así lo han entendido.

(2) Ya existen normas en las que se admiten intervenciones en los barrios populares, declaradas de utilidad pública por la ley, cuyos inmuebles se encuentran en posesión de sus habitantes, con independencia del avance del proceso expropiatorio, bastando –por ejemplo– contar solo con el Certificado de Vivienda Familiar (CVF). De hecho, hay una norma dictada por la Agencia de Administración de Bienes del Estado (Resolución 148-E/2017). Se destacan igualmente el Decreto 358/17 y la Ley Nacional 27.453.

(3) Las obras constituyen mejoras, por lo que no podrían ser entendidas como daños a los/as titulares dominiales. En este caso, sería de aplicación el (Art. 1962 del Código Civil y Comercial).

(4) Las obras pueden ser consideradas no sólo como mejoras sino también como restricciones legítimas fundadas en el ejercicio del poder de policía (v. Gordillo, Tratado). Las

conexiones irregulares representan un riesgo para los/as ocupantes, pero también para terceros. Esto justifica la intervención de la autoridad administrativa.

(5) Como todos los inmuebles donde se asientan los barrios populares del ReNaBaP están declarados de utilidad pública y sujeto a expropiación, en el caso de que se comiencen con obras sin haber concluido los procesos expropiatorios, el/a titular dominial podría iniciar la acción de expropiación irregular. En cualquier caso, de acuerdo con la jurisprudencia en la materia, el/a titular dominial ya se encuentra facultado a promover un juicio de expropiación desde el momento mismo de la sanción de la ley 27.453 porque puede interpretarse que la suspensión de desalojos representa un impedimento para disponer del inmueble (v., e.g., SCBA C.101.417, C.102.176 y C.100.816, a nivel nacional no hay precedentes tan tajantes).

(6) Existe una vasta jurisprudencia que entiende que se debe garantizar el contenido mínimo de los derechos y el avance progresivo en su efectivización para lo cual se ha ordenado a los distintos Estados a proveer de servicios básicos a los barrios populares, independientemente de su titularidad dominial.

**Secretaría de
Integración
Socio Urbana**



**Ministerio de
Desarrollo Social
Argentina**