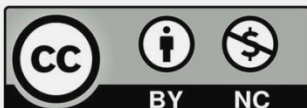




Repositorio Digital de  
Trabajos finales y Tesinas



Esta obra es compartida bajo Licencia Creative Commons **CC BY-NC 4.0**

Atribución/Reconocimiento – No Comercial:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

Usted es libre de:

**Compartir:** copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

**Adaptar:** remezclar, transformar y construir a partir del material.

El licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia.

Bajo los siguientes términos:

**Atribución:** Usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciante.

**No Comercial:** Usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.



Universidad Nacional de Avellaneda



[www.undav.edu.ar](http://www.undav.edu.ar)



Universidad Nacional de Avellaneda

Departamento de Ciencias Sociales

Carrera de Abogacía

#### **PLAN DE TESIS**

#### **LA RESPONSABILIDAD POR FALTA Y/O DEFICIENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LA VILLA 21-24 DE BARRACAS.**

**Análisis de sentencias judiciales sobre el estado del servicio de electricidad, agua y saneamiento en el territorio (2008-2024)**

Alumno: Gonzalez Pagalday, Matias Eloy

Legajo: 27258

Correo electrónico: [matias.gonza@live.com.ar](mailto:matias.gonza@live.com.ar)

Director/a de Tesina: Dr. Besio Moreno, Julián.

Fecha: 24 de Junio de 2024

**CONTENIDO**

<b>ÍNDICE</b> .....	2
<b>RESUMEN</b> .....	5
<b>PALABRAS CLAVE:</b> .....	5
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6
<b>CAPÍTULO I.- PLANTEO DEL PROBLEMA</b> .....	8
<b>FUNDAMENTACIÓN:</b> .....	10
<b>ESTADO DEL ARTE:</b> .....	11
<b>OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN</b> .....	15
<b>CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO:</b> .....	17
Estado, servicios públicos y responsabilidad regulada.....	17
Evolución del Régimen de Servicios Públicos en Argentina: Algunos criterios de clasificación según el modelo de prestación o gestión.....	20
El deber de garantizar los servicios públicos.....	24
Los servicios públicos en el plano Internacional y su afectación al régimen jurídico argentino.....	24
Los servicios públicos en el ordenamiento argentino.....	27
Distribución de competencias para la regulación de los servicios públicos.....	28
Los servicios públicos en las villas de la Ciudad de Buenos Aires.....	30
Examen en particular de los servicios públicos de esta investigación.....	32
Energía Eléctrica.....	32
Servicio eléctrico en la Villa 21-24.....	35
Agua y saneamiento.....	36
Servicio de agua y saneamiento en la Villa 21-24.....	41
Los Servicios Públicos y su vinculación con las leyes (26.944) y (6.325).....	43
Los supuestos de traslados de responsabilidad en la LREN y la LPRE.....	45
La responsabilidad de los Concesionarios de servicios públicos.....	46
La responsabilidad de los funcionarios públicos respecto a los Servicios Públicos en la LREN y LPRE.....	47
La responsabilidad del Estado sobre derechos fundamentales indisponibles en su dimensión “preventiva” y “recomponedora”.....	50
Desigualdad y segregación residencial:.....	53
<b>CAPÍTULO III.- METODOLOGÍA</b> .....	55
<b>CAPÍTULO IV.- LOS CASOS SELECCIONADOS</b> .....	57
La causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”.....	57

El caso “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y otros contra GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”..... 60

El caso “Koutsovitis, María Eva y Otros contra GCBA sobre Amparo - Urbanización Villas” ..... 66

El caso KOUTSOVITIS, MARIA EVA Y OTROS C/ GCBA S/AMPARO LEY 16.986 (EXP 10459/2020), en la Justicia Federal..... 72

**CAPÍTULO V.-**..... 75

Conclusiones en base a la comparación y análisis de casos..... 75

**BIBLIOGRAFÍA** ..... 82



# Repositorio Digital de Trabajos finales y Tesinas

## AGRADECIMIENTOS

No puedo sino empezar agradeciendo a mi compañera de vida, Romina y mis dos hijos, Julián y Agustina, quienes en el transcurso de esta experiencia, me alentaron a no bajar los brazos para llegar a la meta esperada. Ningún éxito sería posible sin su amor y apoyo incondicional, pues nada hago para mí, sino por y para nosotros.

A mis padres, Lujan y Miguel, quienes me enseñaron el valor del esfuerzo, la empatía por el prójimo y la defensa de los intereses colectivos por encima de los individuales.

A Víctor Ramos, a quien defino como mi padre político, y a mis amigos y compañeros, en especial Julio Zarza, Luis Duarte y su familia, Sebastián De Ferrari y Pablo Sartirana, quienes fueron, son y serán parte de mi crecimiento personal y profesional.

A mis queridos amigos Gastón Borda, Alejandro Monzón y Gisela Tarzia, quienes me acompañaron en toda la carrera, compartiendo charlas, debates, risas y experiencias maravillosas en este camino que, sin dudas, nos marcará de por vida.

A la Dra. Leticia Perez y su madre, quienes me abrieron las puertas para comenzar a desentrañar el ejercicio de la profesión, brindándome toda su experiencia profesional y su cariño personal.

Por último, pero no menos importante, a la UNDAV, a sus autoridades, al excelentísimo cuerpo docente, especialmente al Dr. Julián Besio Moreno, quien dedicó parte de su valioso tiempo a la dirección de este trabajo de investigación. En esta misma línea, un enorme agradecimiento al Dr. Mariano Cortese Weigel, quien, en ocasión de la cursada de la materia Practica Preprofesional IV en el MPD de CABA, me alentó a expresar la investigación no solo en términos técnicos-jurídicos, sino también con la emocionalidad que se merecen los temas importantes en relación a los Derechos Humanos.

## **LA RESPONSABILIDAD POR FALTA Y/O DEFICIENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LA VILLA 21-24 DE BARRACAS.**

**Análisis de sentencias judiciales sobre el estado del servicio de electricidad, agua y saneamiento en el territorio (2008-2024)**

### **RESUMEN**

Los servicios públicos como categoría jurídica han sido estudiados y definidos constitucional y doctrinariamente de diversas formas, pero todas estas definiciones coinciden en los rasgos característicos de los mismos: son actividades prestacionales a cargo del Estado dirigidas a satisfacer necesidades sociales básicas, colectivas para el bienestar general o bien común y asignado como tal mediante una ley formal.

Ahora bien, cuando se transita por las villas, asentamientos y barrios vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires, en lo que a este trabajo importa la Villa 21-24 de Barracas, estos territorios evidencian una marginalidad y desigualdad en la distribución de recursos y servicios públicos o urbanos, los cuales deben ser garantizados por el Estado en pos del bienestar general de la población. Esto nos hace cuestionar ¿Quién es responsable por la falta o deficiencia de los servicios públicos en la Villa 21-24 de Barracas?

Para intentar responder este interrogante, el presente trabajo de investigación, se propone analizar los procesos judiciales que den cuenta de la falta o deficiencia de servicios públicos en la villa 21-24 de la CABA en el periodo 2008-2023, y así conocer los derechos afectados de los habitantes del territorio y las responsabilidades surgidas de las sentencias del Poder Judicial de la CABA.

### **PALABRAS CLAVE:**

Servicios Públicos, Responsabilidad del Estado. Falta de Servicio. Deficiencia de Servicio. Desigualdad en el acceso a los servicios públicos

## INTRODUCCIÓN



El objetivo de esta tesina es investigar las distintas responsabilidades que surgen por falta o deficiencia de servicios públicos en la Villa 21-24 de Barracas, mediante el análisis de las sentencias y/o procesos del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires. Dado que los servicios públicos son numerosos, el análisis se centrará en los casos relacionados con el servicio de electricidad, agua y saneamiento dentro del territorio delimitado.

Para concretar este objetivo es necesario realizar un recorte espacio-temporal. El mismo responde, no solo a la necesidad metodológica sino a la decisión concreta de evidenciar aquellas contradicciones entre el idealismo jurídico y la realidad en el territorio y si estas decisiones tuvieron en cuenta la heterogeneidad del territorio y las diversas realidades estructurales y sociales, para así comprender si los servicios públicos en cuestión se brindan adecuadamente.

Es necesario remarcar que no es intención de este trabajo hacer un juicio de valor sobre la juridicidad/antijuridicidad de la normativa utilizada, ni mucho menos establecer si las políticas públicas fueron acertadas o no, sino que se pretende visibilizar si el Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, ha logrado tomar contacto con aquellas problemáticas de antaño en la comunidad de la Villa 21-24 de Barracas, por falta o deficiencia de servicios públicos y que resoluciones ha emitido al respecto en el periodo 2008-2024.

En este sentido, y para lograr poner en relieve el objetivo, creemos imprescindible tomar como punto de partida el fallo “Mendoza, Beatriz Silvia y otros C/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”, dado que significó una notable intervención del Estado en parte del territorio y una mejoría en la calidad de vida de un sector de la comunidad de la Villa 21-24.

Sin embargo, dicha mejora no se suscitó en todo el territorio, dejando en evidencia las diferencias estructurales entre los sectores intervenidos por el Estado - sectores linderos al Camino de Sirga -y aquellos que no lo fueron.

Así, a través del análisis de las distintas sentencias, tanto del fallo Mendoza como de aquellos casos seleccionados dentro de la jurisdicción y competencia del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se pretende brindar un análisis que dé cuenta de los criterios jurídicos utilizados a la hora de emitir dichos fallos.

En segundo lugar, se pretende identificar en los expedientes relevados, como repercute la falta de los servicios públicos mencionados en los derechos de los afectados.

Por último, mediante el examen de los casos y/o sentencias, podremos revelar cómo han influido las diferentes normativas en las resoluciones del Poder Judicial de la CABA sobre la prestación de los servicios públicos en estudio y su relación con la judicialización de los mismos.

Para ello, con la finalidad de ordenar la comprensión del objeto de estudio, se propone una separación por capítulos, que se desglosará a continuación.

En el primer capítulo se presenta el planteo del problema, la fundamentación del tema elegido, el estado del arte o antecedentes que se acercan al objeto de estudio y las preguntas de investigación, es decir el objetivo general y los específicos.

El segundo capítulo expresa el marco teórico necesario para el abordaje de nuestro objeto de estudio.

El tercer capítulo comprende la estrategia metodológica elegida, en el que se detallan todas las categorías de análisis, los criterios de selección y exclusión de sentencias que conforman el corpus de estudio.

En el cuarto capítulo, se realizara una descripción y análisis de los casos seleccionados, detallando los tipos de conflictos, las resoluciones tomadas por el Poder Judicial de la CABA y las decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires al respecto.

Por último, en el capítulo quinto, se brindará una conclusión de los casos relevados y la actualidad de los servicios públicos en el territorio delimitado, teniendo en cuenta cuales son los actores que deben procurar por el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del territorio, su funcionamiento y financiamiento.

## CAPÍTULO I.- PLANTEO DEL PROBLEMA

Como sostiene (Sacristán, 2008), los servicios públicos, desde la perspectiva constitucional“(…) ha llegado al rango constitucional no una, sino dos veces”.

Como categoría jurídica, han sido definidos doctrinariamente de diversas formas, pero todas estas definiciones coinciden en los rasgos característicos de los mismos – son actividades prestacionales a cargo del Estado dirigidas a satisfacer necesidades sociales básicas, colectivas para el bienestar general o bien común. En todas las definiciones encontramos que: a) el Estado es el sujeto obligado a prestarlo, b) la asignación de “servicio público” debe ser establecida por Ley formal, c) los destinatarios son siempre las personas, la comunidad en general, o un grupo en particular, d) deben ser prestados bajo un régimen que asegure universalidad, generalidad, regularidad, continuidad y condiciones de igualdad y no discriminación, e) pueden ser calificados de esenciales o no esenciales, según su importancia y/o relevancia social y f) no se presumen enteramente gratuitos (Darcy, 2017).

Ahora bien, como sostienen (Suárez, Ann, & Lépore, 2014) *“Desde una perspectiva urbana los asentamientos precarios evidencian la fragmentación, segmentación y segregación residencial (…) aspectos todos vinculados a la marginalidad y desigualdad en la distribución de recursos y servicios urbanos”* (pág. 13).

En este sentido, también se han expresado (Besana, Gutiérrez, & Grinberg, 2015), al sostener que *“[a] diferencia de los barrios más acomodados, donde la provisión de servicios públicos se da por hecha, en los asentamientos la provisión de servicios como el agua corriente, la electricidad o la recolección de residuos es objeto de preocupación constante”*(pág. 90).

Entonces, la realidad en territorios como por ejemplo, la Villa 21-24 de Barracas, ubicada al sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, destruye el “idealismo jurídico” de igualdad y no discriminación en el acceso a los mismos, dejando allanado el camino para demandar a quien corresponda, en busca de reparación por los derechos afectados.

Si bien la problemática respecto a los servicios públicos en este territorio no es nueva sino que viene de antaño y aún perdura en la actualidad, ésta se evidenció y profundizó en el contexto del aislamiento social preventivo y obligatorio producto de la pandemia de COVID-19, en el que paradójicamente los gobiernos de turno instaban a todos los habitantes a “mantener distancia social” (sin tener en cuenta el hacinamiento de las villas), lavarse las manos reiteradamente (cuando varios sectores de la villa 21-

24 no tenían, ni tienen agua corriente), airear y calefaccionar los hogares (sin tener en cuenta las deficiencias en los tendidos eléctricos precarios y la inexistencia de gas natural domiciliario), mantener la limpieza de los espacios públicos ( existiendo una deficiencia histórica en la recolección de basura), entre otras.

Esta situación, para algunos ciudadanos, importa una realidad a la que hay que “acostumbrarse” dado que los habitantes del territorio de estudio no abonan los servicios públicos, pero por el contrario es menester investigar las obligaciones y responsabilidades de las partes involucradas en pos de hacer efectivos los derechos de los habitantes vulnerados, como también investigar aquellas razones por las que esta situación de desigualdad en la prestación de los servicios públicos aún persiste en la actualidad.

Para ello se indagará quiénes son los actores involucrados, qué responsabilidades caben a la hora de solucionar estas falencias, cómo influye esta situación en la concreción (o no) de derechos de los habitantes del territorio y como afectó (o no) el fallo Mendoza en las sentencias del Poder Judicial de la CABA.

Establecidas las características de los servicios públicos, parecería estar resuelto lo atinente a la responsabilidad por todos aquellos problemas o inconvenientes resultantes por falta o deficiencia de los mismos.

Sin embargo, desde la perspectiva doctrinaria y jurisprudencial, no existe un criterio único al respecto. Dicha responsabilidad, dependerá por ejemplo de las condiciones de gestión directa o indirecta de la prestación de dichos servicios, la normativa aplicable y su contralor, entre otras (de los Mozos Touya, 2003).

Es necesario precisar que lo anterior dependerá además de la orientación adoptada por el Estado capitalista en cada una de sus fases, ya que será ésta orientación la que moldeará la normativa a su criterio (Pírez, 2013).

A tales fines, el presente trabajo de investigación, se propone abordar las distintas responsabilidades y los diferentes derechos afectados por la falta o deficiencia de los servicios públicos referidos en la Villa 21-24 de la CABA, mediante el análisis de pronunciamientos del Poder Judicial de la CABA.

## **FUNDAMENTACIÓN:**



Como se sostuvo precedentemente, la prestación de los servicios públicos en la Villa 21-24 de Barracas, demuestra que existen diferencias sustanciales y manifiestas respecto de otros sectores de la Ciudad de Buenos Aires.

La problemática a tratar, es decir la falta o deficiencia de los servicios públicos de electricidad, agua y saneamiento en la Villa 21-24 de Barracas, repercute en la judicialización de dichos conflictos, en los cuales las partes involucradas se ven obligadas a presentar aquellos argumentos jurídicos en pos de hacer valer los derechos y obligaciones que se desprenden de la normativa.

Además, como ya se mencionó anteriormente, creemos que el fallo de la CSJN en la “causa Mendoza”, conformó un cambio de paradigma en el desarrollo e implementación de políticas públicas en los territorios afectados, causando transformaciones estructurales en pos del cumplimiento de dicha resolución, afectando el desempeño de los servicios públicos.

Dicho lo anterior, los principios constitucionales y convencionales, conforman un régimen jurídico que obliga a los gobiernos involucrados a garantizar los derechos de los ciudadanos, conforme a los principios de igualdad y no discriminación sustentados constitucionalmente tanto a nivel nacional como local.

Ahora bien, es menester destacar que además de los principios constitucionales que guían todo el ordenamiento jurídico, existen leyes nacionales y locales establecidas para la correcta prestación de los servicios públicos, cuya finalidad es satisfacer necesidades sociales básicas, colectivas para el bienestar general o bien común, bajo un régimen que asegure la universalidad, generalidad, regularidad, continuidad y condiciones de igualdad y no discriminación.

Por otra parte, con la existencia de leyes de responsabilidad del Estado (Nacional y de la CABA,) se amplían las posibilidades de demandarlos en aquellos casos en los cuales se evidencian vulneraciones al respecto, nutriendo de cierta previsibilidad o certeza jurídica en el cumplimiento de la regulación vigente.

Asimismo, resulta importante analizar si las sentencias emitidas por los Jueces de CABA han tenido en cuenta el contexto histórico, social, estructural y económico a la hora de resolver los conflictos en los que se tiene como eje del litigio la provisión de servicios públicos de energía eléctrica, agua y saneamiento en el territorio delimitado - de forma expresa o implícita-.

Para ello, es necesario comprender cuales son las partes involucrados en estos expedientes, cuales son los derechos vulnerados, cuales son las normativas utilizadas en la resolución de estos casos y cómo influyó el fallo “Mendoza”, en las decisiones de los magistrados para los casos de la comunidad delimitada.

### **ESTADO DEL ARTE:**

Siguiendo con el objetivo de esta investigación, y para llegar a una mejor comprensión del tema de estudio, es menester indagar la forma en que diferentes autores han tratado la relación entre los servicios públicos y la responsabilidad del Estado.

En su investigación, (Pírez, 2013) analiza cómo las distintas fases del capitalismo (keynesianismo - bienestar y reestructuración neoliberal) han permeado las políticas sobre los “servicios urbanos” dentro de la esfera de las urbanizaciones en América Latina.

El texto resalta el papel clave del Estado en diferentes niveles jurisdiccionales y sugiere que, a través de enfoques de gobernanza, se podrían desarrollar estrategias para mejorar el acceso a los bienes urbanos para la población de bajos ingresos, es decir que se trata también de decisiones políticas de los gobiernos.

Refiere además que, el acceso a infraestructuras y servicios urbanos depende de la interacción entre distintos actores en su producción, distribución y consumo. En este sentido, el texto destaca la importancia de los marcos normativos (territoriales, sectoriales y ambientales) en la regulación del acceso a los servicios urbanos. Sin embargo, señala que estos sistemas suelen operar de forma independiente, lo que favorece la lógica del mercado y puede generar condiciones de irregularidad.

Por otro lado, (Sacristán, 2016) desde una mirada más enfocada al mundo jurídico, analiza *“la necesidad de concretizar de una manera eficiente y ética los servicios públicos relacionados a derechos sociales”*, haciendo énfasis en la diferencia de conceptos como “eficiencia y eficacia” y su relación con el principio de equidad como guía para la prestación de los servicios públicos mediante la comparación entre las regulaciones argentinas y norteamericanas al respecto (pág. 1).

Como establecimos con antelación, el Estado es el responsable de la provisión de servicios públicos conforme surge de las normas constitucionales y legales de nuestro ordenamiento jurídico. Se entiende que, frente a un daño provocado por la

acción (legítima o ilegítima), omisión o falta de servicio del estado, surge la posibilidad de demandarlo a efectos de obtener una reparación por los daños sufridos.

En cuanto a la responsabilidad del Estado, (Berzal, 2023) ha trabajado esta categoría con énfasis en las omisiones de las funciones del Estado Nacional y en qué medida este responderá por los daños provocados por sus conductas omisivas.

Según este autor, el Estado responderá en la medida en que se verifiquen ciertos requisitos esenciales. Estos incluyen: la existencia de un daño cierto y mensurable en dinero, una relación de causalidad entre la omisión estatal y el daño, la antijuridicidad de la omisión (es decir, que haya incumplido un deber normativo de actuación expreso y determinado) y la posibilidad fáctica de haber evitado el daño.

Si bien la Ley de Responsabilidad del Estado Nacional (26.944) establece que la responsabilidad del Estado por omisión solo se configura cuando incumple un mandato normativo expreso, la doctrina y la jurisprudencia han planteado críticas a esta visión restrictiva. Algunos autores sostienen que el deber de actuación estatal puede derivarse del ordenamiento jurídico en su conjunto, incluyendo principios constitucionales y tratados internacionales.

Asimismo, la Corte Suprema ha establecido criterios jurisprudenciales que permiten evaluar la responsabilidad estatal por omisión en casos concretos, como en el fallo "Mosca" (2007), donde se reconoció que la falta de un servicio esencial puede generar responsabilidad estatal si existía un deber razonable de prevención.

Al respecto, (Goldfarb, 2022) desde el examen del fallo "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa González, Domingo Avelino c/ Provincia de Tucumán s/ daños y perjuicios" de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), analiza los parámetros útiles que hacen posible determinar la existencia de falta de servicio en los casos de omisión, conforme las circunstancias de hecho del caso y los argumentos centrales sostenidos en las distintas instancias hasta llegar al fallo del máximo tribunal.

En este sentido, el autor entiende que, para determinar la existencia de falta de servicio en la responsabilidad del Estado por omisión, se deben considerar cuatro parámetros fundamentales: la **naturaleza de la actividad estatal debida**, es decir, si el Estado tenía una obligación concreta de actuar; los **medios disponibles para el servicio**, analizando si contaba con los recursos necesarios para prevenir el daño y si su falta de acción fue negligente; el **lazo entre la víctima y el servicio**, evaluando si existía una relación que generara un deber específico de protección; y el **grado de**

**previsibilidad del daño**, considerando si el evento dañoso era esperable y si el Estado pudo haber tomado medidas preventivas.

Por su parte, (Rey Vázquez, 2020) expone algunas de las alternativas o soluciones a los casos en los que versen sobre la responsabilidad del Estado, respecto a las provincias que no hubiesen dictado una ley especial sobre la materia, pero también en aquellas provincias que exista una norma administrativa que lo regule, mediante una exploración del origen pretoriano de dicho instituto y de la jurisprudencia adaptada a partir de normas civiles y tamizadas por los principios del Derecho Administrativo.

En su trabajo, hace una distinción clave para determinar el alcance de la responsabilidad estatal y la forma en que debe resarcirse a los afectados.

Se desprende de su análisis, la diferencia entre **la responsabilidad del Estado por actos ilícitos o por actos lícitos**. En el primer caso, el Estado debe responder plenamente cuando su conducta se aparta de las normas que rigen su actuación. En el segundo caso, cuando el daño proviene del ejercicio legítimo de sus funciones, la reparación puede ser más limitada, pero no por ello inexistente.

Sostiene entonces que, en provincias que no han dictado una normativa específica, existen diversas alternativas para resolver la cuestión. Una de ellas es la **aplicación de normas civiles por analogía**, ya que la Corte Suprema ha reconocido que las normas del derecho civil no son exclusivamente privadas, sino que pueden aplicarse a situaciones administrativas no previstas. Esto permite utilizar principios generales del derecho civil para suplir lagunas en la regulación estatal.

Otra opción es la **construcción de soluciones a partir del derecho público local**. En este sentido, cuando una provincia carece de una ley específica sobre la responsabilidad del Estado, pueden utilizarse normas locales de derecho público que, aunque no regulen íntegramente la materia, permitan resolver casos concretos. Esta interpretación se basa en el principio "alterum non laedere", que impone el deber de no causar daño a otros.

Asimismo, el autor recomienda la **sanción de leyes provinciales específicas** para regular la responsabilidad estatal, atento a que la falta de una legislación clara genera incertidumbre y dificulta la determinación de criterios uniformes, por lo que se sugiere que cada provincia adopte su propio régimen normativo o adhiera a la Ley Nacional 26.944, garantizando así un marco regulador claro y previsible.

Por último entiende que, en ausencia de una regulación específica, la **jurisprudencia ha desempeñado un papel fundamental** en la configuración de la

responsabilidad del Estado. En este sentido, la Corte Suprema ha establecido criterios y principios orientadores que permiten dar solución a casos concretos, incluso en contextos donde no existe una ley que regule expresamente la materia.

En lo atinente al territorio en estudio y los procesos judicializados en éste, podemos decir que fue abordado desde múltiples disciplinas y desde diferentes enfoques. Así, (Fainstein, 2018) analiza el “*caso puntual de las **relocalizaciones** de población de la ribera del Riachuelo a partir de la sentencia de la Causa Mendoza, enmarcándola en un contexto regional, nacional y distrital específico*”-lo acontecido en la implementación de la política de relocalizaciones en la Villa 21-24 de Barracas en la CABA.

En esta misma línea, (Maglioni & Risso Patrón, 2017) visibilizan cómo en un contexto signado por la judicialización de las intervenciones sociales, se reconfiguran las relaciones entre el Estado y los habitantes de las áreas relegadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), y las políticas públicas desarticuladas utilizadas en el marco de la Causa Mendoza.

Por otro lado, (Besana, Gutiérrez, & Grinberg, 2015), con base en el estudio de un asentamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires, exponen como la interacción entre los liderazgos locales y comunitarios, ante la anormalidad de las condiciones de los servicios públicos de electricidad, recolección de residuos y agua potable, intentan subsanar la deficiencia de los mencionados servicios públicos, para así lograr un precario acceso al derecho a la ciudad luchando contra la fragmentación social y espacial que crece exponencialmente en el corazón de los territorios urbanos.

## OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN.

La motivación del presente estudio se da en los términos de los objetivos que a continuación nos plantearemos, con la finalidad de repensar cuales son las responsabilidades que surgen por la falta o deficiencia de los servicios públicos de electricidad, agua y saneamiento, en aquellos territorios vulnerables como la Villa 21-24 de Barracas.

Cuando hablamos de territorios vulnerables, nos referimos no solo en términos estructurales o de infraestructura, sino también en cuestiones de representación procesal atento al desconocimiento de los habitantes de estos territorios como consumidores, lo que dificulta el reconocimiento o legitimación de los damnificados, debiendo encontrar estrategia de litigio pertinente.

En primer lugar, nos propusimos como objetivo general analizar los procesos judiciales que den cuenta de la falta o deficiencia de servicios públicos de electricidad, agua y saneamiento en la villa 21-24 de la CABA en el periodo de 2008-2023, tomando como inicio del periodo de investigación el fallo “Mendoza I” y como finalización del mismo la posterior sentencia del año 2024 de la misma causa, en el que la CSJN decidió dar por finalizada su intervención.

Esto, bajo la lupa de la sancionada “Ley de Responsabilidad del Estado Nacional” (26.944) y la “Ley porteña de Responsabilidad del Estado” (6.325), legisladas y promulgadas en este mismo periodo de tiempo, sin dejar pasar por alto la pandemia de COVID-19 y su repercusión en las medidas ordenadas por el gobierno nacional y local

Adentrándonos, fijaremos como uno de los objetivos específicos caracterizar cuales son las partes involucradas en aquellos litigios por falta o deficiencia de servicios públicos en el territorio delimitado.

Luego, nos propusimos identificar en los expedientes relevados, cuales son los derechos afectados de los habitantes del lugar, para poder dar cuenta de lo solicitado por aquellos.

Posteriormente, propusimos examinar los criterios de legitimación procesal de los actores presentados en relación con la admisibilidad (o no) de las demandas incoadas, con el objeto de evidenciar el carácter en el que se presentaron los mismos y que fue lo que se solicitó.

Finalmente, para concluir con el establecimiento de nuestros objetivos específicos decidimos comparar las sentencias dictadas por el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la sentencia del Fallo Mendoza y mediante esta comparación, dar a conocer nuestra conclusión respecto al objeto de estudio.



## Repositorio Digital de Trabajos finales y Tesinas

## CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO:

### Estado, servicios públicos y responsabilidad regulada.

Existen diversos trabajos sobre los servicios públicos, de los cuales utilizaremos ideas, conceptos y definiciones que nos serán útiles para dilucidar nuestro planteo. Entonces, a los fines de comprender las líneas posteriores y la pretensión de este trabajo, es necesario definir concretamente algunos conceptos centrales a los cuales haremos alusión a lo largo del mismo.

Antes de comenzar con conceptos estrictamente jurídicos tales como “servicios públicos” y “responsabilidad del Estado”, entre otros, es necesario que en primer lugar definamos que entendemos por **Estado, con el fin de comprender la vinculación de éste con la provisión de servicios públicos y la concerniente responsabilidad del Estado en caso de prestaciones deficientes, omisiones o falta de servicio.**

Si bien existen diferentes postulados, nos posicionaremos desde los términos expresados por Álvaro García Linera, que entiende que el Estado se compone por tres dimensiones.

Así, posee una dimensión material (el régimen de instituciones), una dimensión ideal (régimen de creencias, percepciones) y detrás de esa idealidad del Estado, este cuenta también una dimensión de dominación (fruto de luchas y enfrentamientos, relaciones y jerarquías, es decir de la correlación de fuerzas que se disputan el manejo del Estado) (García Linera, 2010).

Entendemos entonces que, el Estado en su dimensión institucional o material, tiene la obligación legal de prestar los servicios públicos en condiciones de igualdad y no discriminación para garantizar el bienestar de la población.

Además, ya desde la dimensión ideal, la judicialización de los casos de estudio nos brinda la pauta que, si bien existen grupos sociales que creen o perciben que los habitantes de las villas se encuentran impedidos de reclamar una correcta prestación de los mismos por no abonarlos, por otro lado, aquellos disidentes de esta postura entienden que el deber de garantizar los servicios públicos no solo responde al régimen jurídico nacional y/o local, sino que debe garantizarse en pos de los derechos humanos.

Ya desde una dimensión de correlación de fuerzas, el hecho de que las distintas posiciones o percepciones en pugna deban dirimirse por los órganos jurisdiccionales

competentes, demuestra cómo se ponen en evidencia aquellas tensiones fruto de disputa en las correlaciones de fuerza que comprenden el Estado.

En segundo lugar, tomaremos la definición de **servicio público** expresada por Bielsa, en cuanto a que se entiende por esta categoría *“toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía”* (Bielsa, 1964).

Se Asume entonces que existe una vinculación entre los servicios públicos y el Estado, la cual genera en esta última, responsabilidad para la satisfacción de las necesidades colectivas en pos del bienestar general.

En este sentido, Sacristán (2008) sostiene que el Estado es el responsable constitucional de los servicios públicos, dadas las condiciones de monopolio natural de estos y cuando se omite esta responsabilidad, el Estado es pasible de ser demandado, dadas las condiciones materiales y jurídicas apropiadas.

Siguiendo con este enfoque, hablaremos de **Ineficiencia en la Prestación de Servicios Públicos**, en los términos expresados por (Sacristán, 2008), es decir que, se manifiestan con la falta de calidad, accesibilidad o continuidad en la prestación de servicios esenciales a la población.

Por su parte, (Berzal, 2023) entiende que a la hora de analizar **la falta o deficiencia de servicios públicos consistente en una omisión irregular, esta se configurará sólo** *“cuando se verifica la inobservancia de un deber normativo de actuación expreso y determinado”*, lo que se ve reflejado en la actual Ley de Responsabilidad del Estado Nacional (26.944) artículo 3, inciso d y a nivel local la Ley Porteña de Responsabilidad del Estado (6.325). Artículo 2 inc. d.

Lo cierto es que, como sostienen (Campoy & Parada, 2016), son notorias aquellas repercusiones que tienen el acceso a los servicios públicos - o en este caso la falta de estos- en la realización de los individuos en las sociedades a las que pertenecen. Es por ello que se hace extremadamente necesario establecer las distintas responsabilidades que surgen a los fines de perseguir una correcta prestación de los mismos.

Asimismo, la reflexión de dichos autores los hace sostener que, *“La igualdad en el acceso a servicios públicos reviste una importancia destacada desde una perspectiva de equidad”* (pág. 1), lo cual repercute en la conformación y desarrollo de los individuos

y las comunidades en cuanto a su socialización e igualdad de oportunidades (Campoy & Parada, 2016).

En tercer lugar, cuando hablamos de **Responsabilidad del Estado**, es necesario hacer ciertas aclaraciones, ya que existen múltiples factores por los cuales puede atribuirse dicha responsabilidad. En la actualidad, esta se encuentra regulada a nivel nacional (ley 26.944) y, en lo que refiere a nuestra investigación, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ley 6.325).

Para poder avanzar en lo respectivo, debemos indicar que a grandes rasgos existe responsabilidad del Estado cuando un particular sufrió un daño causado por aquel. Ésta comprende la **responsabilidad contractual y extracontractual** del Estado y puede configurarse por acción o hecho (lícito o ilícito), omisión o falta de servicios por parte del Estado en sus respectivas obligaciones.

Respecto a la responsabilidad del Estado por omisión, (Berzal, 2023) citando a Comadira señala que ésta, en el ámbito del derecho administrativo se configura *“cuando un poder público, en ejercicio de alguna de las funciones estatales, omite la realización en forma total o adecuada de la conducta a la que se encontraba obligado y ésta era determinante para impedir el daño producido, siendo fácticamente posible su realización en las condiciones debidas”* (pág. 45).

En este mismo sentido, dicho autor ahonda en los conceptos a los fines de precisarlos recurriendo a Goldenberg, quien explica que, dentro de la noción de omisión, debemos distinguir entre **la omisión simple** y **la comisión por omisión**.

Así, *“en la omisión propia o simple mediará el incumplimiento de un deber normativo, en tanto que en la omisión impropia o comisión por omisión, importa un efectivo acto de comisión -por ejemplo, el caso del médico que con el fin de causar la muerte a su paciente no conecta su pulmoter-”* (pág. 45).

En esta línea de ideas, los Requisitos de la responsabilidad del estado por omisión, deben configurarse mediante la existencia de un **daño**, la **antijuridicidad de la omisión** (propia o impropia), la **relación de causalidad** entre la omisión y el daño y el **factor de atribución**.

Ahora bien, conforme lo establece nuestra Constitución Nacional, existen tres grandes principios que rigen la vida jurídico-política de la República Argentina, el último de ellos refiere a la forma federal de gobierno, es decir la existencia de distintas esferas de competencias y esto se replica para la regulación de los servicios públicos y actividades afines. (Perrino, 2023).

En cuanto a los servicios públicos de interés para esta investigación – electricidad, agua y saneamiento –, los fundamentos jurídicos utilizados para sustentar su regulación y prestación de las autoridades nacionales radican, fundamentalmente, en las cláusulas constitucionales del comercio interjurisdiccional (art. 75, inc. 13) y de la prosperidad o progreso (art. 75, inc. 18).

Sin embargo, como sostiene Agustina Ezeberry, citando a Marienhoff, se ha señalado que: por principio, la creación de un servicio público corresponde a la jurisdicción local o provincial, pues tratase de potestades cuyo ejercicio general no fue delegado por las provincias al constituir la unión nacional. (Utsupra, 2000-2015).

Como es sabido, la doctrina en materia Constitucional y de Derecho Administrativo separa la competencia o atribuciones en 3 tipos. Así, serán exclusivas aquellas que pertenecen únicamente a un nivel de gobierno, mientras que las concurrentes pueden ser ejercidas por dos o más niveles de gobierno simultáneamente. Por último, las competencias o atribuciones compartidas, serán aquellas que requieren la cooperación de diferentes niveles de gobierno para su ejecución (Montbrun, 2019).

En el presente trabajo analizaremos la existencia (o no) de aquellas responsabilidades surgidas en atención al tipo de competencia y/o atribución - exclusiva, concurrente, compartida- por omisión, falta o deficiencia de los servicios públicos de electricidad, agua y saneamiento en el territorio delimitado a través del examen de expedientes judicializados y de aquellas resoluciones tomadas por los órganos jurisdiccionales.

#### Evolución del Régimen de Servicios Públicos en Argentina: Algunos criterios de clasificación según el modelo de prestación o gestión.

La idea de servicio público empieza a conformarse, de manera vaga e imprecisa, en Francia – a nivel jurisprudencial como un subproducto de deslinde de competencias- y en España – como producto marginal de la regulación de la desamortización de bienes eclesiásticos - en la primera mitad del siglo XIX (Fernandez Ruíz, 2016, pág. 216).

Sin embargo, según Gonzalez Moras (2013), en Argentina este modelo tuvo desde su origen un desarrollo plenamente autónomo e incluso anterior respecto de las ideas tanto europeas como angloamericanas. Dicho autor, sostiene que en Argentina el régimen del servicio público pasó por tres períodos regulatorios vinculados a las Constituciones de 1853, 1949 y 1994. En cada uno, el servicio público adoptó distintos

**modelos de prestación:** desde la técnica concesional y de titularidad estatal, pasando por la nacionalización de los servicios públicos y finalmente, el período de privatización masiva impulsada por la reforma del Estado.

Explica que inicialmente, a partir de la sanción de la Constitución Nacional 1853, el Derecho público argentino, reconoció y reservó para sí, el concepto de servicio público, pero sin incorporarlo expresamente en la Constitución. La vinculación directa entre servicio público y la parte dogmática de la constitución se produjo, en primer término, con la sanción de la constitución nacional de 1949 y, posteriormente, con la reforma constitucional de 1994 que incorporó cambios significativos al régimen anterior (Gonzalez Moras, 2013).

Posteriormente, con la reforma constitucional de 1949, se prohibió la delegación del servicio público o su prestación por particulares, confirmándose el sistema hasta ese momento vigente de la constitución de 1853. Por otro lado, se introdujo una modificación sustancial del concepto de servicio público por efecto de su incorporación dentro del sistema de derechos y garantías constitucionales vigente (Gonzalez Moras, 2013).

En este sentido, se instaura la prestación directa de los servicios públicos esenciales por parte del estado; se prohíbe para lo futuro la enajenación de su propiedad o el otorgamiento de concesiones para su explotación y se manda la conversión progresiva, por compra o por expropiación –cuando la ley lo determine– del régimen de concesiones de los servicios públicos en un régimen de prestación directa y exclusiva del estado (González Moras, 2013, pág. 839).

Finalmente, con la llamada “reforma del Estado” de la década de 1990, a través de la Ley 23.696, se promovieron las privatizaciones de empresas y actividades estatales, aunque algunas, como los servicios públicos, quedaron excluidas por el decreto 2284/91, que mantuvo una regulación específica en este ámbito, ya que “la desregulación” económica excluyó expresamente de su ámbito de aplicación a los servicios públicos” (Gonzalez Moras, 2013).

Sin embargo, la reforma constitucional de 1994, desplazó el foco, esta vez hacia los derechos de los usuarios y consumidores, otorgándoles un rol privilegiado dentro del régimen de servicios públicos a través de los artículos 42 y 75 inc. 22 de la Constitución nacional, este último en referencia a la incorporación de tratados internacionales sobre derechos humanos.

Entiende este autor que, al “privatizarse” el modelo de gestión de los servicios públicos, se de-construye el sistema en tres momentos. Un primer momento **normativo-**

**regulatorio**, que se consolidará con la inclusión del modelo de regulación del servicio público en el marco de la constitución económica de cada estado.

Un segundo momento (como **desagregación funcional del anterior**), que cumplirá con la tarea de regular sectorialmente la gestión de los servicios, generalmente mediante autoridades independientes, lo cual en nuestro país queda reservado en forma exclusiva al Poder Legislativo, en función de lo normado por los arts. 42, 75 inc. 18 y 76 de la Constitución Nacional.

Por último, un tercer momento, al que denomina “**modelo prestacional mixto**”, representado por la gestión misma de las actividades a través de sujetos privados (o no), pero siempre en forma empresarial (González Moras, 2014).

En este sentido, lo que se privatizó fue la gestión de las actividades relacionadas con los servicios públicos, pero no la titularidad del servicio, ya que la actividad no fue completamente delegada al mercado.

Es dable destacar que, en esta etapa de fines del Siglo XX, donde se sucedieron las privatizaciones de los servicios públicos, algunas actividades quedaron además desmonopolizadas, libradas a las reglas del mercado y la libre competencia, sin una destacada regulación estatal. Por el contrario, otras actividades se ubicaron bajo un régimen jurídico oficial de monopolio en manos de particulares de hecho o por concesión o licencia otorgada por la administración, obligando al Estado a la creación de un *corpus normativo* y mecanismos apropiados de control (Gordillo, 2014, pág. 243).

Además, con las privatizaciones de fines del siglo XX, se tomaron algunos elementos del derecho estadounidense, como ser, el dictado de un marco regulador legal del servicio público, la creación anterior a la privatización de un Ente regulador independiente, la necesaria realización de audiencias públicas antes de la toma de decisiones generales, la aplicación de la ley de defensa del consumidor, entre otras (Gordillo, 2014).

Por su parte, (López, 2015), diferencia los modos de gestionar los servicios públicos en tres grupos. En primer lugar, el modo de “**Gestión Directa**”, que es la que tiene lugar cuando el servicio público es atendido y prestado por órganos o entes que componen la Administración, ya sea por órganos centralizados, entidades autárquicas, empresas o sociedades del Estado.

En segundo lugar, el modo de “**Gestión Indirecta**”, que tiene lugar cuando el servicio es prestado por los particulares, que pueden ser sujetos privados o entidades

públicas no estatales y procede por locación de servicios, concesiones y cooperativas, entre otras.

En tercer lugar, la forma de “**Gestión Mixta**”, que resulta de la aplicación simultánea o conjunta de cualquiera de los sistemas anteriores o de otros que se hayan adoptado, siendo obvio que el Estado tiene la posibilidad de crear y aplicar los que a su juicio sean más útiles para la gestión de determinados servicios públicos, conforme a los principios constitucionales vigentes. (López, 2015).

No obstante, (Pírez, 1999), caracteriza el análisis de los servicios urbanos de Buenos Aires en perspectiva histórica, e identifica el predominio de tres modelos de gestión sucesivos, atendiendo a dos componentes principales: el nivel de la organización estatal implicada como responsable formal (central o descentralizado) y su orientación pública o privada.

Así, caracteriza un primer modelo “**descentralizado-privado**”, en el que existe responsabilidad del gobierno municipal y producción por medio de empresas privadas capitalistas. En este modelo, se presentan tres tipos de actores: el gobierno municipal, las empresas de servicios y los usuarios.

El segundo modelo de “**gestión centralizada-estatal**”, en el que el gobierno federal es el garante de la prestación de los servicios públicos, es decir que los servicios pasaron de la órbita municipal a la federal y se crearon empresas de propiedad estatal que se hicieron cargo de ellos.

En este modelo, los servicios eran el resultado de relaciones entre dos tipos de actores. Los actores estatales integrantes del nivel central, esto es, del gobierno federal: el Congreso, que sancionaba las normas más generales, las instituciones político-administrativas del gobierno y las empresas públicas de servicios, y los usuarios. Sus relaciones se regularon por medio de leyes, decretos y resoluciones.

Por último, el tercer modelo de “**gestión centralizada-privada**” se dio desde fines de 1989 con la llamada reforma económica y del Estado, concretada con la Ley 23.696 que estableció las reglas y procedimientos para la privatización, mediante la declaratoria de la emergencia de los servicios públicos. En este nuevo sistema social de los servicios intervinieron tres tipos de actores: el Estado, la empresa privada y el usuario (Pírez, 1999).

Siguiendo con este razonamiento, (Darcy N. , 2017), sostiene que los servicios públicos pueden ser calificados de **esenciales o no esenciales**, según su importancia y/o relevancia social.

Serán **esenciales** aquellos que procuran la satisfacción de necesidades primarias que resultan indispensables para garantizar la subsistencia tanto a nivel individual como colectivo.

Por el contrario, serán **no esenciales o secundarios**, aquellos servicios que tienden a la satisfacción de necesidades importantes o convenientes, pero que no reúnen aquella condición de indispensables, estando condicionadas por el grado de desarrollo social cultural y técnico alcanzado por una comunidad dada (Darcy, 2017).

Además, este autor complementa la clasificación de los servicios públicos con los denominados **servicios públicos domiciliarios**, que son aquellos que reciben las personas (uti singuli) en sus domicilios, sean hogares, establecimientos educativos y/o asistenciales, lugares de trabajo o incluso unidades productivas, para cubrir necesidades de la vida cotidiana como el abastecimiento de agua potable, sistemas de saneamiento, suministro de energía eléctrica y de gas natural por redes y acceso a comunicaciones básicas (Darcy, 2017).

A continuación, Oviedo, citado en Acosta (2003), complementa y distingue otras clasificaciones de los servicios públicos, de las cuales tomaremos algunas, para una mejor comprensión del objeto de estudio.

Así, pueden clasificarse los mismos, por la persona administrativa de quien dependen, es decir que se dividen en: **federales, estatales y municipales**. Además, podrían clasificarse por razón de los usuarios, en **generales y especiales**. Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categoría, es decir que todos pueden hacer uso de ellos; los segundos sólo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurran algunas circunstancias determinadas. (Cordero Torres, 2011).

#### El deber de garantizar los servicios públicos

#### Los servicios públicos en el plano Internacional y su afectación al régimen jurídico argentino.

Sostiene (Gonzalez Moras, 2013) que, la reforma constitucional de 1994 introducirá al servicio público en la esfera de derechos y garantías de los particulares a través de dos vías.

*“En primer lugar, con la incorporación del art. 42, dentro del capítulo Nuevos derechos y garantías; que produce, por una parte, el retorno formal de la vinculación*

*entre servicio público y derechos y garantías de los particulares; y, por otra, la incorporación del usuario como el sujeto privilegiado de dicho régimen”(pág. 840).*

*“En segundo lugar, a través de los tratados internacionales sobre Derechos Humanos incorporados al bloque de constitucionalidad por vía del art. 75 inc. 22” (pág. 840).*

En este sentido, el servicio público para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha sido delineado como una técnica de cohesión e igualdad social que obliga a los Estados nacionales a organizar su prestación y en su caso, contribuir a su sostenimiento.

Esta postura se ve reflejada por ejemplo en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XXXVI), en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1.1, 2 y 24) y en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador” (art. 11.1).

Por su parte, (Darcy, 2017) entiende que los servicios públicos domiciliarios son factores consustanciales a la satisfacción de los derechos humanos, en tanto no es posible hablar de otros derechos como el de la vivienda adecuada, la salud, entre otros, si no se satisfacen aquellos servicios esenciales como el del acceso al agua, la energía, el medio ambiente y la comunicación.

Esto, según su análisis, se desprende de la interpretación del contenido de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos (en especial de los DESC) así como de los derechos fundamentales reconocidos en las constituciones latinoamericanas.

La interpretación de estos instrumentos, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), destacan que 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.

Esto implica la protección de bienes públicos, la cual es una de las finalidades de los Estados, que si bien pueden delegar su prestación, a través de la llamada tercerización, mantienen la titularidad de la obligación de proveer los servicios públicos y de proteger el bien público respectivo.

Asimismo, la Corte IDH, sostuvo en el Caso Ximenes Lopes, (sentencia del 4 de julio de 2006, Serie C, n° 149, parágrafos 96) que, *"La delegación a la iniciativa privada de proveer esos servicios, exige como elemento fundamental la responsabilidad de los Estados en fiscalizar su ejecución, para garantizar una efectiva protección de los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción y para que los servicios públicos sean provistos a la colectividad sin cualquier tipo de discriminación, y de la forma más efectiva posible"* (Darcy, 2017).

Cabe destacar que otros tratados, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 11, 2. c. y 14, 2. h), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (art. 5, e. iv., y f), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 24), entre otros, contemplan un reconocimiento de los derechos, garantías y obligación de los Estados parte, respecto a relación a los servicios públicos y la satisfacción de los Derechos Humanos.

Por lo tanto, y como sostiene Gonzalez Moras(2013), cuando se dota al concepto de servicio público de entidad y validez de derecho internacional, se advierte que en caso de afectación del mismo, el Estado argentino podría ser responsable ante la comunidad de Estados que han suscripto dicho Protocolo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo De San Salvador"), establece que *"toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos"*.

Sin embargo, como es sabido, dicha reforma constitucional trajo consigo, no solo la introducción de los tratados Internacionales de Derechos Humanos, sino una multiplicidad de instrumentos internacionales de diversas índoles, como por ejemplo aquellos sobre Derecho internacional del Comercio y el Derecho internacional de la Integración o Comunitario.

Sostiene (Gonzalez Moras, 2013) que, tanto el Derecho internacional del comercio como el Derecho comunitario o de la integración tienden, en primer término, a poner límites a la intervención estatal en materia de regulación de los servicios públicos. Es decir, centran el cúmulo de sus normas en la tarea de imponer a los Estados nacionales determinados estándares de desregulación y liberalización del sector de la economía que incluye a los servicios, tanto públicos como privados.

Por otra parte, (Darcy, 2017) destaca que, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), también hace referencia a los servicios esenciales al momento de poner límites al derecho de huelga, lo que se desprende del carácter esencial de los servicios públicos domiciliarios.

En efecto, el Comité de Libertad Sindical de la OIT admitió que el derecho de huelga no es un derecho absoluto y por ende puede ser objeto de restricciones importantes o incluso de prohibición cuando están en juego servicios esenciales, entre los cuales menciona, expresamente, a los servicios de electricidad, de abastecimiento de agua y telefónicos (Darcy, 2017).

### Los servicios públicos en el ordenamiento argentino.

(Balbin, 2015) sostiene que, el Estado debe garantizar múltiples derechos y, para ello, es necesario que preste servicios materiales o garantice su prestación por parte de otros. Para cumplir con esta finalidad, el Estado puede recurrir al “poder de policía”, es decir, la potestad de limitar o restringir ciertos derechos para proteger otros, o puede hacerlo mediante “prestaciones positivas”, que consisten en la provisión de servicios públicos.

En términos simples, esto significa que el Estado asume la responsabilidad de la prestación de los servicios públicos (ya sea directamente o a través de terceros), con el objetivo de satisfacer los derechos establecidos en la Constitución. Esta responsabilidad incluye garantizar los derechos de los usuarios a través de prestaciones en condiciones de igualdad, regularidad, obligatoriedad y continuidad. Esto es fundamental para asegurar que todos los ciudadanos tengan un acceso justo y continuo a servicios esenciales.

Para ello, el Estado puede optar por regular y prestar directamente el servicio público, o bien regular y supervisar el servicio que prestan terceros. En cuanto a los servicios públicos domiciliarios, como la electricidad, el agua potable y el servicio de alcantarillado, si bien la Constitución Nacional no establece de manera explícita la obligatoriedad de su prestación, estos se consideran implícitos en el artículo 42 y 43 de la Constitución Nacional, que prevé el control de los monopolios naturales o legales y protege los derechos de los usuarios y consumidores.

Además, como sostiene (Gordillo, 2014), *“es de destacar que antes que se dictara el art. 43 de la Constitución nacional, la ley ya legitimaba a las asociaciones de*

*usuarios para iniciar acciones de clase en defensa de los derechos de todos los usuarios” (págs. 271-272).*

En términos similares a los de la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece en su art. 46 la defensa de los consumidores y usuarios de bienes y servicios.

A tales fines, encomienda al Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la promoción de mecanismos de participación de usuarios y consumidores, al control de los monopolios naturales y legales y de la calidad y eficiencia de los servicios públicos.

Para ello crea y describe al “Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (EURSPCABA) en los artículos 138 y 139 del Capítulo VI del Título VII, con el objeto de que en este ente queden comprendidos la totalidad de los servicios públicos prestados en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Salguero, 2015).

Por otro lado, mediante la Ley 99 de la CABA, se atribuye al EURSPCABA el control de los servicios públicos prestados por la Administración local o por terceros, así como el seguimiento de los servicios que la Ciudad fiscaliza concurrentemente con otras jurisdicciones, esto es los servicios nacionales, en orden a la defensa y protección de los derechos de los usuarios y consumidores, así como de la competencia y del medio ambiente.

Así, por imperio del poder de policía en materia de servicios públicos, este Ente debe asegurar la protección efectiva de los derechos de los usuarios, haciendo uso de las atribuciones de fiscalización y control a los prestadores de servicios públicos de jurisdicción, en atención a las leyes y reglamentaciones creadas al respecto.

Por otro lado, la Constitución local también incorpora a su texto concepciones muy avanzadas de reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En particular, en su artículo 31 se hace especial énfasis en el derecho a la vivienda y a la ciudad, lo cual incumbe particularmente a la situación de las villas y situaciones de emergencia habitacional (Vitale, 2009).

Distribución de competencias para la regulación de los servicios públicos.

En su artículo primero (1), la Constitución Nacional, establece los tres grandes principios que rigen la vida jurídico-política de la República Argentina, el último de ellos refiere a la forma federal de gobierno. (Utsupra, 2000-2015).

Así, conforme la estructura federal del Estado argentino, nuestro texto constitucional reconoce la existencia de distintas esferas de competencias y esto se replica para la regulación de los servicios públicos y actividades afines. (Perrino, 2023).

El sistema federal Argentino, según lo establecido en la Constitución Nacional, distribuye competencias para regular los servicios públicos entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para las provincias, lo hace mediante los artículos 121 y 122 de la Constitución, dado que estas conservan todos los poderes no delegados al gobierno federal, incluyendo la capacidad de autogobernarse y regular sus servicios públicos.

Por su parte, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ejerce sus competencias de acuerdo con el artículo 129 de la Constitución Nacional, que le otorga un régimen de autonomía legislativa y jurisdiccional.

Por otro lado, la Nación regula servicios públicos asignados expresamente en la Constitución, como el correo, los servicios interjurisdiccionales y aquellos vinculados al progreso nacional, como los ferrocarriles (arts. 75, incs. 13, 14 y 18) (Perrino, 2023).

Por lo tanto, según (Perrino, 2023), los fundamentos jurídicos utilizados para sustentar la regulación y prestación de servicios públicos por las autoridades nacionales radican, fundamentalmente, en las cláusulas constitucionales del comercio interjurisdiccional (art. 75, inc. 13) y de la prosperidad o progreso (art. 75, inc. 18). Esta última disposición, a diferencia de la primera citada, asigna al Congreso una potestad normativa de naturaleza concurrente (art. 125 de la Constitución Nacional), en tanto también puede ser ejercida por las provincias.

Es decir que, aquellos servicios públicos que tienen un entramado interjurisdiccional, corresponderán a la categoría de servicios públicos nacionales interprovinciales, dada la interpretación de la cláusula de comercio (art. 75, inc. 13), por tanto de forma privativa del congreso nacional a la hora de su reglamentación.

A similar conclusión, pero desde el análisis de los marcos regulatorios de los servicios públicos, ha llegado (Sacristán, 2008), sosteniendo *que “los servicios públicos, objeto de publicatio, mentados en el art. 42 de la Constitución Nacional, serán los de*

*jurisdicción nacional, esto es, y en lo principal, los que involucran redes interjurisdiccionales”(pág. 845).*

UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
AVELLANEDA

### Los servicios públicos en las villas de la Ciudad de Buenos Aires

Según (Vitale, 2009), la primera normativa con horizonte de integración urbana data de 1984 (Ordenanza Municipal 39.753/84). La misma, establece el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios, la cual se implementaría por la CMV (Comisión Municipal de Vivienda).

Fue a partir de entonces que se sucedieron normas y operatorias que parten de asumir el rol activo del Estado en la provisión de una solución definitiva a la problemática de las villas, reconociendo el derecho de sus pobladores a permanecer en el lugar.

Posteriormente, durante la presidencia de Carlos Menem y sus designados intendentes en la Ciudad de Buenos Aires, se multiplican las instancias de intervención estatal sobre la problemática de las villas.

Así, a fines de 1989 se firmó un acta compromiso entre el municipio, a cargo del Intendente Carlos Alfredo Grosso y las organizaciones villeras, con el objeto de poner en movimiento una serie de medidas tendientes a la regularización dominial de las villas.

Dichas medidas políticas, dan inicio con el Decreto 1001, de 1990, por el que el Estado Nacional plantea la transferencia de tierras e inmuebles a sus ocupantes. Esta línea de intervención se ratifica en la Ordenanza 44.873 (que incorpora a las villas como distrito de zonificación del Plan Urbano Ambiental) y la Ley 23.967 (que crea el Programa Arraigo, de cesión de tierras fiscales a provincias y municipios), ambas de 1991.

Así, en la Villa 21-24 de Barracas, el Programa Arraigo, se hace operativo mediante la cesión de las tierras a una entidad intermediaria, la Mutual Flor del Ceibo.

El “Plan de Radicación de Villas y Barrios carenciados de Capital Federal” se crea durante la mencionada gestión del intendente Grosso, quien lo preside, e incluye como parte de la Mesa de Concertación que lo conduce al Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC).

Posteriormente, el mencionado Plan de Radicación de Villas y Barrios carenciados de Capital Federal, es sucedido por el “Programa de Integración y Radicación de Villas y Barrios carenciados” – PNUD/MCBA, 1992–1993, presentando

las mismas dificultades respecto al plan anterior (baja intervención del Estado, trabas en la regularización dominial, complicación en la articulación institucional, administrativa e intergubernamental).

Luego, a partir de la Reforma Constitucional de 1994, se incorporan al cuerpo de la misma numerosos tratados internacionales y se definen los alcances de la autonomización de la Ciudad de Buenos Aires, lo que deriva en la elección del primer Jefe de Gobierno porteño en el año 1996 y la sanción de la Constitución de la CABA (CCABA).

En lo que refiere a los servicios públicos, la Constitución de la CABA dispone en el artículo 31, que:

*“La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. // 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva (...)”.* (CCABA, 1996).

Así, queda establecido como derecho constitucional porteño (y en correspondencia con la Constitución Nacional) la radicación y la integración de las villas. Este artículo será la base de la Ley 148, sancionada en 1998 por la Legislatura de la CABA, que establece la atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (NHTs).

Como programa de aplicación de la Ley 148/98, es creado el “Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios” (PRIT), que se plantea como una “solución integral al problema social, habitacional y urbano en las Villas y NHT de la Ciudad”, según lo dispone el Decreto N°206/00.

En 2002 el PRIT es transferido a la órbita de la Comisión Municipal de Vivienda (CMV) y las obras realizadas corresponden en casi todos los casos a mantenimiento, servicios e infraestructura, destinando una parte sustantivamente menor del presupuesto a la construcción de viviendas.

A fines de 2003, la CMV fue sustituida por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), que tendría entre sus atribuciones “planificar la urbanización de villas,

asentamientos y núcleos habitacionales transitorios” (ley 1.251/03). Este cambio habilitó una jerarquización del PRIT por parte del IVC, aunque fundamentalmente en torno a obras de esponjamiento, apertura de calle, infraestructura y servicios, algunos dispositivos asistenciales y, muy en menor medida, la construcción de vivienda nueva (generalmente para la relocalización de hogares que se encontraban sobre la traza de calles habilitadas por el propio programa).

Esa distribución de injerencias se modifica a partir del año 2008, con la creación de la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) y el desplazamiento casi total de las competencias del IVC sobre villas y asentamientos.

Según el convenio de cooperación y asistencia firmado entre el Ministerio de Desarrollo Económico, el IVC y la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) (Resol. IVC 114/08), el Instituto “encomienda” la realización de tareas de urbanización de villas a la Corporación y de obras de emergencia a la UGIS (dependiente del mencionado Ministerio).

Examen en particular de los servicios públicos de esta investigación.

Energía Eléctrica.

Teniendo como base lo antedicho sobre los servicios públicos, Marienhoff, citado por Agustina Ezeberry, ha señalado que: *“por principio, la creación de un servicio público corresponde a la jurisdicción local o provincial, pues tratase de potestades cuyo ejercicio general no fue delegado por las provincias al constituir la unión nacional”*. (Utsupra, 2000-2015)

Sin embargo y a título de excepción, las provincias a través de la Constitución han podido delegar en la autoridad federal la jurisdicción en materia de servicios públicos en el marco de tres grandes rubros. Estos son: el denominado “comercio interjurisdiccional”; lo relativo a los “establecimientos de utilidad nacional” y lo atinente a la llamada “cláusula de progreso”. (Utsupra, 2000-2015).

En el caso del servicio de energía eléctrica, la regla es la jurisdicción federal como lo ha señalado la Corte Suprema en base a la interpretación del artículo 75 de la Constitución Nacional y de las leyes 15.336 (Ley de energía eléctrica) y 24.065 (Régimen de la energía eléctrica). (Utsupra, 2000-2015)

Ahora bien, en lo que hace a la etapa de distribución eléctrica, se ha establecido que es exclusiva del ámbito de cada provincia, es decir que el servicio público de distribución eléctrica es de naturaleza local (provincial), mientras que corresponde a la jurisdicción federal todo lo referido al sistema interconectado nacional.

Así, el marco regulatorio eléctrico está compuesto por la Ley N° 24.065 y su decreto reglamentario, la Ley N° 15.336 (modificada por la anterior), y las reglamentaciones emitidas por la Secretaría de Energía, conocidas como “Los Procedimientos”.

También forman parte de este marco las normas contractuales entre el Estado y los concesionarios, incluyendo contratos de concesión y documentos de licitación. Además, las resoluciones del ENRE tanto generales como particulares complementan la regulación.

Para el servicio de distribución eléctrica en la Ciudad de Buenos Aires, la Ley N° 14.772 es parte del marco regulatorio, junto con las leyes mencionadas. En los contratos de concesión de EDENOR y EDESUR se establece que el marco legal incluye estas normas y principios del derecho administrativo.

Entonces, a raíz de la aplicación de la Ley N° 14.772 – que establece en su artículo 1°, la jurisdicción nacional sobre los servicios interconectados entre la Capital Federal y partidos de la Provincia de Buenos Aires- y de los artículos 1°, 2° y 9° de Ley 24.588 (ley que garantiza los intereses del estado nacional en la ciudad de buenos aires)- la situación que se presenta es diferente, quedando sometido el servicio de distribución eléctrica a la jurisdicción federal.

Para mayor abundamiento, se transcriben a continuación dichas normas mencionadas.

Art. 1° de la Ley N° 14.772: *“Decláranse de jurisdicción nacional, y sujetos a las reglamentaciones que dicte el Poder Ejecutivo de la Nación, los servicios públicos de electricidad interconectados que se prestan en la Capital Federal y en los siguientes partidos de la Provincia de Buenos Aires: (...)”.*

Art. 1° de la Ley 24.588: *“La presente ley garantiza los intereses del Estado Nacional en la ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, para asegurar el pleno ejercicio de los poderes atribuidos a las autoridades del Gobierno de la Nación”.*

Art. 2° de la Ley 24.588: *“Sin perjuicio de las competencias de los artículos siguientes, la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, y es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones”.*

Art. 9° de la Ley 24.588: *“El Estado Nacional se reserva la competencia y la fiscalización, esta última en concurrencia con la ciudad y las demás jurisdicciones involucradas, de los servicios públicos cuya prestación exceda el territorio de la ciudad de Buenos Aires”.*

Como consecuencia de ello, podemos afirmar que el servicio público en cuestión en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es materia federal. En ese orden de ideas, (Perrino, 2023) ha señalado que: “cabe afirmar que: (i) la generación de energía eléctrica es una actividad de carácter federal, provincial o municipal; (ii) el transporte de la electricidad en alta tensión y el de distribución troncal, es de regulación federal ya que importa comercio interjurisdiccional; (iii) la distribución de energía eléctrica, en principio, es de regulación local, con excepción de las concesiones otorgadas por el Estado Nacional a las empresas EDENOR S.A. y EDESUR S.A.” .

Determinado entonces que la distribución de energía eléctrica queda alcanzada por la norma en cuestión, resulta que el Estado nacional se ha reservado la competencia en forma exclusiva y la fiscalización en forma concurrente con la Ciudad de Buenos Aires- según se desprende del art. 9° de la Ley 24.588- es decir que se ha encomendado a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ciertas atribuciones de control del cumplimiento de las disposiciones dictadas por la Nación.

Respecto a la mencionada fiscalización, (Utsupra, 2000-2015) nos aclara que: “(...) se ha atribuido a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y no al Ente Regulador de la Ciudad, sino que a este último le cabe realizar el seguimiento de la fiscalización llevada a cabo por aquella”.

Por otro lado, también es cierto que en el año 2019 se llevó a cabo un acuerdo en el que suscribieron el Estado nacional, el Gobierno de la Provincia de Bs. As, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, EDESUR y EDENOR, para que las distribuidoras eléctricas pasen a estar sujetas a la jurisdicción de la PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, con la presencia del Ente Nacional Regulador de Electricidad (ENRE), lo que significó un acuerdo para el ejercicio conjunto de la jurisdicción, debiendo necesariamente crear un nuevo ente regulador bajo la órbita de ambos gobiernos. A este nuevo ente se lo llamaría ENTE

METROPOLITANO REGULADOR DEL SERVICIO ELECTRICO, el cual sustituiría al ENRE en sus funciones para dichas jurisdicciones.

Sin embargo, durante la vigencia de la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social declarada hasta el 31 de diciembre de 2020 (producto de la pandemia de COVID-19 y sus posteriores consecuencias) el ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD -E.N.R.E.- mantendría su competencia sobre el servicio público de distribución de energía eléctrica de las Concesionarias EDENOR y EDESUR, lo que significó dejar sin efecto los acuerdos oportunamente suscriptos con el objeto de que el Poder Concedente permanezca en el ámbito del Estado Nacional. Por otro lado, tanto el Gobierno provincial como el de la Ciudad, propiciarían la constitución de un Ente Tripartito de Regulación y Control del servicio de distribución de energía eléctrica en el ámbito metropolitano de Buenos Aires (Observatorio del derecho a la Ciudad, 2021).

#### Servicio eléctrico en la Villa 21-24

Según afirma (ACIJ, 2010), *“El sistema de distribución de energía eléctrico en las villas de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra organizado de forma tal que las empresas prestatarias (es decir, Edenor y Edesur) sólo proveen energía eléctrica hasta la periferia de las villas, sin encargarse de su provisión al interior de los barrios”* (pág. 13).

Sostiene (ACIJ, 2010) que, conforme los convenios suscriptos – en 1993 y 2008 - con la entonces Municipalidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 1993, EDESUR solo será responsable por la instalación y mantenimiento de los transformadores, es decir, hasta los puntos de medición colectiva dispuestos en la periferia de la villa 21-24 de barracas.

Técnicamente, la empresa concesionaria presta el servicio hasta los centros de transformación que cuentan con medidores colectivos de suministro. Estos centros de transformación miden el consumo total que determina la facturación que es remitida a la cuenta compensadora de la Contaduría General de la CABA. En suma, la empresa sólo lleva la electricidad hasta los medidores comunitarios, y el GCBA paga la cuenta de electricidad de todas las villas de la Ciudad. Además, el GCBA, a través de la UGIS, contrata a cooperativas que llevan la luz de los medidores hacia las calles y casas al interior de las villas y asentamientos. (Asesoría Tutelar de la CABA, 2014).

Tal como sostiene la (Asesoría Tutelar de la CABA, 2014), *“Aparentemente, estos convenios no tienen plazo de vencimiento, desconocen la potestad del Ente Regulador de Servicios Públicos y el (ENRE) y le niegan a las villas su condición de clientes, sólo los reconocen como usuarios. Además no contemplan parámetros de calidad en el servicio, no contienen régimen de sanciones y consagran la falta total de control estatal”* (pág. 15).

Así, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el responsable provisión del servicio, tareas de mantenimiento y emergencia, tendido eléctrico y conexiones individuales desde los medidores colectivos hacia las viviendas.

Esta tarea es llevada a cabo por distintos organismos gubernamentales, como ser el Instituto de la Vivienda (IVC), la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), que encomiendan a las cooperativas de trabajo, las tareas de atención inmediata de los reclamos o emergencias que se suscitan en el territorio.

El IVC históricamente ha tenido la competencia sobre la coordinación de acciones entre las empresas proveedoras de energía eléctrica y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Este organismo transfirió la realización de tareas de emergencia eléctrica a la UGIS a partir del año 2008, por medio de convenios suscriptos a los efectos, pero a pesar de ello, no existen modificaciones legales en las competencias y por consiguiente la responsabilidad sigue estando en cabeza del IVC.

La UGIS, es un organismo dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad, que tiene entre sus competencias la intervención respecto a la provisión eléctrica y las emergencias eléctricas en barrios vulnerables y villas de la Ciudad de Buenos Aires que para lograr sus objetivos está autorizada a suscribir convenios y contratar a las cooperativas para realizar los trabajos pertinentes.

Por último, las cooperativas se encargan de dar atención inmediata de los reclamos o emergencias que puedan suscitarse en el territorio, debiendo contar con personal capacitado y denunciar ante la UGIS la falta de seguridad en las instalaciones que se hallen en la vía pública.

### Agua y saneamiento

Como sostiene Horacio Corti en su editorial del libro “Derecho al agua”<sup>1</sup> editado por el Ministerio Público de Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “*el usuario del servicio público es a la vez el titular de un derecho humano reconocido por el ordenamiento jurídico internacional*” (Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021).

En este sentido, sostienen (Oberarzbacher & Oberarzbacher, 2021) que, hacia finales del siglo XX el acceso al agua potable fue constituido como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida, amparado por el derecho internacional, e incluido en tratados y legislaciones de distinta jerarquía, tanto nacionales como internacionales.

En función de esto, corresponde a los Estados garantizar la prestación del servicio público de agua potable y saneamiento destinando los recursos financieros suficientes para ello. Surge entonces el deber positivo de prestar este servicio respetando las categorías fundamentales de disponibilidad, calidad, accesibilidad, asequibilidad y el deber negativo de abstenerse a efectuar actividades que no garanticen su correcta aplicación.

Tanto en el ámbito universal como en el interamericano, se ha desarrollado importantes reconocimientos del derecho al agua y su incidencia respecto a su vinculación con los derechos fundamentales de las personas.

Así, por ejemplo, se hace alusión de forma expresa al derecho al agua y al saneamiento - más precisamente “los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua”- en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (art 14 inc. 2), la Observación General N° 15, “El derecho al agua” (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) del Comité DESC, entre muchos otros. (Villasur García & Eljatib, 2021)

Mediante las enunciaciones del Comité DESC, a través de las Observaciones Generales dictadas por éste, se vincula el derecho al agua con el derecho a un nivel de vida adecuada, el derecho a la salud, derecho a un ambiente sano, a la vivienda adecuada, entre otros, es decir, no pretendiendo una enunciación exhaustiva fundamentalmente porque se encuadra claramente en la categoría de las garantías

---

<sup>1</sup> Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Derecho al Agua – Año 11; Número 25; Marzo 2021- Bs. As.

indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado y particularmente porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia.

Es importante destacar, como sostienen (Villasur García & Eljatib, 2021) que, en lo que importa al acápite de esta tesina, el derecho al agua desde lo enunciado por el comité DESC, especifica que si bien lo que resulta adecuado para el ejercicio del derecho al agua puede variar en función de distintas condiciones, los siguientes factores se aplican en cualquier circunstancia:

La disponibilidad del agua, es decir, el abastecimiento de esta para cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y doméstico.

Sobre la calidad de la misma, ésta debe ser salubre para cada uso personal o doméstico. En cuanto a la accesibilidad, el agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, esto último en sus cuatro dimensiones:

1.-Accesibilidad física: El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población.

2.-Accesibilidad económica: Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.

3.-No discriminación. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

4.-Acceso a la información. La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

En esta misma línea de ideas, se ha expresado (Darcy N. C., 2010), sosteniendo que en la Argentina, el derecho humano al agua, como derecho fundamental, encuentra distintas vías que permiten su favorable recepción: por un lado, el PIDESC goza de jerárquica constitucional al igual que otros instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen expresamente el derecho al agua; por el otro, el derecho al agua (al menos, en alguna de sus facetas) puede deducirse de otras normas que integran el plexo de derechos de la parte dogmática de la Constitución argentina.

Si bien la Constitución Nacional argentina no tiene en su parte dogmática una cláusula que establezca en forma expresa el derecho al agua, la misma ofrece canales

de apertura para receptor el derecho humano al agua y darle un lugar entre sus derechos fundamentales.

Es mediante el artículo 75 inciso 22 surgido de la Reforma Constitucional de 1994, que se dispuso que los instrumentos internacionales de derechos humanos allí enumerados tienen jerarquía constitucional —en las condiciones de su vigencia- y por lo tanto las Observaciones Generales dictadas por el Comité de DESC equivalen a su jurisprudencia en relación con el contenido del PIDESC, del cual es el único órgano de aplicación. (Darcy N. C., 2010).

Por otro lado, ya desde el análisis del régimen regulatorio federal del agua en Argentina, el derecho al agua – o al menos, algunas de sus facetas - puede descubrirse en el contenido del artículo 42 CN, que consagra los derechos del consumidor, así como también del artículo 41 CN, que es aquel que prevé los derechos de protección medio ambiental (Darcy N. C., 2010).

A la luz del precepto constitucional del artículo 42 CN, se estipula que el suministro de agua potable y salubre constituye un servicio público esencial, cuya obligación prestacional pesa en cabeza del Estado.

Por otro lado, el segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional de Argentina en su cláusula ambiental, dispone “la utilización racional de los recursos naturales”, debiendo la autoridad nacional dictar las normas que contienen los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias las necesarias para complementarlas.

Cabe destacar que, tal como sucede con el servicio eléctrico, la organización de los servicios de agua potable y saneamiento, poseen una estructura federalizada y sujeta a la normativa de las respectivas jurisdicciones provinciales.

Sin embargo, como sostiene (Perrino, 2023), *“Un supuesto particular es el que se presenta en la denominada área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires en la cual el servicio es de carácter regional y abarca más de un ámbito jurisdiccional”*.

Sucedió que, a partir del año 2006 el Poder Ejecutivo Nacional, en su carácter de poder concedente, rescindió el contrato de concesión con “Aguas Argentinas” mediante el Decreto N° 303.

Posteriormente, mediante el Decreto N° 304, el Estado Nacional resolvió constituir una sociedad anónima denominada Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), a la cual transfirió la operación del servicio.

Asimismo, el Poder Ejecutivo Nacional redefinió el marco institucional y regulatorio del sector y con esa finalidad se elaboró un proyecto que fue coordinado por la autoridad de aplicación (la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios), lo que finalmente culminó en el dictado del convenio tripartito – entre el Estado nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- mediante la ley 26.221 concerniente al agua potable y desagües cloacales en el área metropolitana.

A partir de allí, se estipuló para estos servicios un marco regulatorio propio, un organismo o ente de regulación y control (Ente Regulador de Agua y Saneamiento – ERAS), y la autoridad administrativa que ejerce las competencias de poder concedente y que es responsable de la formulación de las políticas del sector (Ordoqui Urcelay, 2007).

Al tratarse de facultades concurrentes entre la nación y las provincias, corresponde a estas últimas el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio y el aprovechamiento de los recursos hídricos, conforme las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal en la materia, así como aquel que se hubiesen reservado por medio de pactos especiales y lo establecido en el artículo 124 en concordancia con el artículo 121 de la carta magna, que dispone que el aprovechamiento hídrico pertenece a la jurisdicción provincial.

Además, sobre el régimen jurídico del agua y aquellas facultades concurrentes entre la nación y las provincias al respecto, debe tenerse en cuenta lo establecido en el Código Civil y Comercial de la Nación Argentina, a partir de las normas de los artículos 235 y 239, que establece un sistema mixto de propiedad del agua (Williams Obreque, 2021).

Por otro lado, conforme al artículo 129 de la Constitución nacional que señala que, “una ley garantizará los intereses del Estado Nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación”, debe señalarse que dicha ley ha sido dictada y es la N° 24.588.

Por su parte, la Constitución Porteña de 1996 considera expresamente el dominio inalienable e imprescriptible de los recursos naturales que posee la Ciudad de Buenos Aires, sobre los cuales podrá ejercer todas las facultades para definir y reglar sus usos. Sin embargo, tanto con la jurisdicción nacional como la de la Provincia de Buenos Aires, existen limitaciones sobre los recursos naturales compartidos con quienes deberá formular acuerdos. (Di Paola & Nápoli, 1999).

### Servicio de agua y saneamiento en la Villa 21-24.

Tal como afirman (Bereciartua, Lentini, Brenner, Mercadier, & Tobías, 2018), *“Los barrios populares, comúnmente llamados villas, asentamientos y urbanizaciones informales en Argentina, no cuentan con servicios de distribución de agua y cloaca por red, inclusive en aquellos casos donde estos barrios se ubican en áreas servidas, es decir en zona con presencia de redes existentes en las inmediaciones del barrio”* (pág. 7).

De lo antedicho se desprende que, según estudios especializados, los habitantes de estos territorios debieron encontrar alternativas para la provisión de agua, cloacas y drenaje pluvial, todo esto financiado por los mismos habitantes del lugar, lo que genera una infraestructura deficiente por la falta de asesoría técnica y calidad de los materiales utilizados, que aún perdura en la actualidad.

Sin embargo, como sostiene la (Asesoría Tutelar de la CABA, 2014), el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con una serie de actores en el campo de las políticas de urbanización de villas y asentamientos de la CABA, de lo que se desprenden políticas respecto a los servicios públicos referentes a esta investigación.

Así, la estructura del Ministerio de Desarrollo Económico de la CABA, a partir del año 2008, le transfirió la gestión en Villas de Emergencia –que funcionaba bajo la operatoria del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT)- a la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) y la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS). Esto se hizo efectivo a través de un convenio, que consistía en que el Ministerio de Desarrollo Económico encomendaba a la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) la realización de obras que el Instituto de la vivienda de la Ciudad (IVC) le había delegado mediante el “Convenio Marco de Cooperación y Asistencia entre el Ministerio de Desarrollo Económico, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires y la Corporación Buenos Aires Sur SE.” (Asesoría Tutelar de la CABA, 2014).

A través del mismo, el IVC le delega a la UGIS específicamente la realización de mantenimiento del hábitat en situaciones de emergencia de villas y NHT. Mientras la emergencia queda bajo la órbita de la UGIS, las soluciones definitivas se configurarán por medio del proceso de urbanización –construcción de viviendas e infraestructura-, tarea que se delega a la CBAS, para espacios determinados.

Entre las tareas designadas a la UGIS, creada mediante el Decreto N° 2075/07 y modificada mediante los Decretos N° 1548/08, Decreto N° 149/13 y Resolución N°

192/GCABA/SECHI/13, se designó llevar a cabo tareas de mantenimiento y obras de infraestructuras, concernientes en contratar a empresas que prestan servicio de camiones atmosféricos, cisterna y de higiene urbana y por otro lado, a través de esta Unidad se ejecutan obras cloacales, entre otras.

Por otro lado, la Corporación Buenos Aires Sur S.E, creada por el decreto 470/00, tiene entre sus objetivos explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona sur, a fin de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la CABA.

Para ello, en agosto de 2008 se celebró el Convenio de Manda para la ejecución del Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano PROSUR Hábitat, entre el Ministerio de Desarrollo Económico y la Corporación Buenos Aires Sur S.E, registrado bajo el número 4538; y Decreto N° 795 /GCBA/09, que dentro de las funciones encomendadas al Programa, se contempla diseñar e implementar acciones tendientes a la apertura de calles y el reordenamiento de los loteos, garantizando la infraestructura básica (red de agua, cloacas, electricidad, desagües pluviales, gas, veredas y equipamiento comunitario).

Posteriormente, con el dictado del Decreto N°149/13 se modificó parcialmente, la estructura organizativa del Ministerio de Desarrollo Económico, y en particular modifica el Decreto N° 660/11 de creación de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), cuyos objetivos será, coordinar las acciones de las diferentes áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para una intervención integral en las Villas y barrios vulnerables, mediante proyectos de urbanización (ordenamiento del suelo y servicios básicos), entre otros.

Asimismo, organismos fuera de nivel como la UGIS y el IVC, quedaron subsumidas en la órbita de la SECHI, al igual que la Subsecretaria de Desarrollo Inclusivo, esta última conformada con el objeto de llevar adelante la planificación, el diseño y coordinación de políticas destinadas a la gestión social del hábitat en las villas de la CABA, orientadas al desarrollo de acciones destinadas a la inclusión e integración social y urbana, enmarcados en un Proyecto Urbano Integral.

Posteriormente, toda esta estructura quedaría bajo el área del nuevo Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, creado en el año 2019 mediante la resolución 268/2021 cuyo objeto sería formular, ejecutar y evaluar las políticas públicas relacionadas con la vivienda, el desarrollo social y la inclusión en CABA.

Cabe destacar que la estructura del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, mantuvo la estructura precedentemente mencionada hasta el año 2025, en el que a partir de febrero de ese año, mediante el decreto 69/2025 fue reestructurado. Sin embargo, y a lo que respecta al objeto de esta investigación, podemos decir que tal como figura en el organigrama del Ministerio de Desarrollo humano y Hábitat, los organismos como el IVC, la Corporación Buenos Aires Sur S.E y la UGIS, siguen teniendo injerencia directa e inmediata para aquellos inconvenientes con el tendido de electricidad, agua y saneamiento en el territorio de estudio.

### Los Servicios Públicos y su vinculación con las leyes (26.944) y (6.325)

En cuanto a la responsabilidad del Estado por la prestación del servicio público, (Balbin, 2015) entiende que existe titularidad estatal de estos pero no es absoluta. Según su criterio, el ordenamiento jurídico reconoce mayor poder de regulación al Estado en este campo y, a su vez, le atribuye la obligación de garantizar el servicio con el objeto de reconocer ciertos derechos, pero el Estado sólo debe actuar con el fin de reconocer y hacer ciertos los derechos.

Por ello, la responsabilidad del Estado por la falta de prestación o prestación irregular del servicio es directa cuando éste es prestado por el Estado, e indirecta cuando es llevado a cabo por otros. (Balbin, 2015).

Sobre este tema, para (Mansilla, 2015), “*se puede afirmar que en materia de responsabilidad del estado había un vacío legal*”, por lo que la doctrina había construido teoría desde las diferentes disposiciones normativas que regulaba el Código Civil (CC) sobre responsabilidad en general y en consecuencia, la jurisprudencia y la doctrina especializada se vieron obligadas a elaborar teoría por medio de una interpretación sistemática en materia de responsabilidad del estado.

La misma autora, advierte que para elaborar teoría en materia de responsabilidad estatal, la doctrina se ha valido en gran parte de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Por otro lado, asume que la responsabilidad del Estado ha sido clasificada de manera unánime por la doctrina civilista y administrativas de dos formas: contractual y extracontractual. La primera se configura cuando se produce un daño como consecuencia de un incumplimiento en un acuerdo de voluntades o contrato, mientras que, la “responsabilidad extracontractual”

se configurará no por el incumplimiento de obligaciones previamente asumidas; sino, por la trasgresión al deber general de “no dañar a otro”.

Con la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación, este refiere de manera expresa a la responsabilidad del estado. Lo realiza dentro del Libro Tercero: “Derechos personales”, Título V: “Otras fuentes de obligaciones”, Capítulo 1: “Responsabilidad civil”, Sección 9ª: “Supuestos especiales de responsabilidad” en los artículos 1764 y 1765.

Allí, la regulación de la responsabilidad estatal es categórica, dado que expresamente decide no regularla dentro de la responsabilidad civil (Mansilla, 2015).

Este debate doctrinal y jurisprudencial sobre la responsabilidad estatal, fue saldado con la sanción de la Ley nacional de Responsabilidad del Estado (LREN) N° 26.944, sancionada el 2 de julio de 2014 y promulgada de hecho el 7 de agosto de 2014, cuyo objetivo general, contempla la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado y específicamente de la responsabilidad extracontractual (Mansilla, 2015).

La misma establece en el artículo 1°, segundo párrafo: “La responsabilidad del Estado es objetiva y directa”. En relación al carácter “directo” de la responsabilidad tiene su fundamento en la teoría del órgano que justifica la responsabilidad del estado por los daños que cometan sus órganos. En cuanto al carácter “objetivo”, refiere al tipo de factor de atribución elegido por el legislador, es decir que en este caso, será aquel que atribuye responsabilidad fundándose en la existencia efectiva del daño y la relación de causalidad entre la acción u omisión del órgano del estado y el daño, con total abstracción de la idea de culpabilidad.

Entiende además que la responsabilidad del Estado, tiene carácter de “principal” conforme la anteriormente mencionada “teoría del órgano”, pero la LREN realiza algunas reservas y exclusiones, como ser la responsabilidad a los concesionarios o contratistas de servicios públicos y la responsabilidad de los funcionarios o agentes públicos.

Por otro lado, en lo que respecta a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a Ley Porteña de Responsabilidad del Estado (LPRE) recepta en gran medida las regulaciones dispuestas en la Ley Nacional N° 26.944 de Responsabilidad del Estado (Dates, Maqueda, & Di Santo, 2020).

En esta línea de ideas, en cuanto a los requisitos de configuración de la responsabilidad, la regulación aprobada es similar a lo dispuesto en la Ley Nacional, en

tanto contempla distintos requisitos dependiendo de si la responsabilidad encuentra su causa en un obrar legítimo o ilegítimo.

Dichos requisitos para la configuración de la responsabilidad por obrar e inactividad ilegítima, se encuentran contemplados en el artículo 2° de la LPRE que dicta:

Son requisitos de la responsabilidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por actividad e inactividad ilegítima: (i) existencia de daño cierto, debidamente acreditado por quien lo invoca y mensurable en dinero; (ii) imputación material de la actividad o inactividad a un órgano estatal; (iii) relación de causalidad adecuada entre la actividad o inactividad del órgano y el daño cuya reparación se persigue; (iv) falta de servicio consistente en una actuación u omisión irregular de parte de la Ciudad. Si la conducta que se imputa es omisiva, ésta sólo generará responsabilidad cuando se verifique la inobservancia de un deber normativo de actuación expreso y determinado (artículo 2).

Conforme al artículo 1° de dicha ley, ésta resulta aplicable a los organismos del sector público de la Ciudad de Buenos Aires, el cual comprende a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, las comunas, los organismos descentralizados, entidades autárquicas, y a los organismos de la seguridad social.

Asimismo, (Ferreyra, 2020) sostiene que, la ley porteña de responsabilidad del Estado (LPRE), publicada en el boletín oficial el 16 de Septiembre de 2020, consolida el modelo regulatorio de la materia diseñado por la ley de responsabilidad del Estado Nacional (LREN, 26.944) y el Código Civil y Comercial (CCC, artículos 1764 y subsiguientes).

En esta línea de ideas (Ferreyra, 2020) describe que, este modelo regulatorio, en primer lugar, representa una regulación específica de la materia, es decir que se establece un régimen separado y diferente al previsto en el Código de fondo. En segundo lugar, se evidencia el carácter estrictamente local, en el que cada entidad federal dicta su propio régimen. Por último, el carácter legal, establece que se cuenta primero con leyes de responsabilidad del Estado, no con fallos ni decretos, pero los regímenes locales y legales no están aislados del ordenamiento, sino que continúan en constante interacción con la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales, las constituciones provinciales (o de la CABA en el caso de la LPRE) y el CCC.

Los supuestos de traslados de responsabilidad en la LREN y la LPRE

## La responsabilidad de los Concesionarios de servicios públicos.



El primer supuesto de traslado de responsabilidad en la LREN, correspondería a los concesionarios o contratistas de servicios públicos, según dicta el artículo 6° de la Ley 26.944.

Es decir que, el estado no será el responsable principal cuando los perjuicios sean cometidos por los concesionarios o contratistas de los servicios públicos.

Según la LREN 26.944, los concesionarios y contratistas de servicios públicos responden por los perjuicios que ocasionen por acción u omisión en ejercicio de la función encomendada, a la par que exime de la misma responsabilidad al Estado, aún en forma subsidiaria.

Sin embargo, (Salvatelli, 2015) propone una interpretación integradora de la norma- que resulta del análisis de la jurisprudencia que sirve de antecedente a la disposición del art. 6- la cual admitiría la concurrencia en la responsabilidad del concesionario y del Estado frente al mismo hecho dañoso, con fundamento en los arts. 6° y 3° de la LREN, en tanto se configuren los requisitos taxativamente previstos en el art. 3° y con sustento en las garantías previstas en el art. 42 CN para la protección de usuarios y consumidores.

En este sentido, y como corolario de la investigación de precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto a responsabilidad de concesionarios, en casos como “Colavita”<sup>2</sup>, “Choi Do Min”<sup>3</sup>, “Ferreyra”<sup>4</sup>, “Bianchi”<sup>5</sup>, “Gómez”<sup>6</sup>, “Ledesma, María Leonor”<sup>7</sup> y “Uriarte Martínez”<sup>8</sup>, la autora expone entre otras cuestiones, los supuestos de responsabilidad concurrente entre el Estado y los concesionarios de servicios públicos.

Sostiene entonces que, *“se trata de obligaciones concurrentes, en el sentido de que los codeudores responden por distintas causas”*, como lo dicta el CCyCN en su

<sup>2</sup> CSJN, “Colavita, Salvador c/ Provincia de Buenos Aires”, 07/03/2000, Fallos: 323:318.

<sup>3</sup> CSJN, “Choi Do Min y otro c/ Huarte SA y Asociados UTE”, 18/09/2001, Fallos: 324:2784.

<sup>4</sup> CSJN, “Ferreyra, Víctor Daniel y Ferreyra, Ramón c/ VICOV SA s/ daños y perjuicios”, 21/03/2006

<sup>5</sup> CSJN, “Bianchi, Isabel del Carmen Pereyra de c/ Buenos Aires, Provincia de y Camino del Atlántico S.A. y/o quien pueda resultar dueño y/o guardián de los animales causantes del accidente s/ daños y perjuicios”, 07/11/2006, Fallos: 329:4944.

<sup>6</sup> CSJN, “Gómez, Mario Félix c/ VICOV SA y/o responsable s/daños y perjuicios”, 17/03/2009, Fallos: 332:405.

<sup>7</sup> CSJN, “Ledesma, María Leonor c/ Metrovías SA”, 22/04/08, Fallos: 331:819.

<sup>8</sup> CSJN, “Uriarte Martínez, Héctor Víctor y otro c/ Transportes Metropolitanos General Roca S.A. y otros”, 09/03/2010, Fallos: 333:203.

artículo 850 y en forma concordante a la disposición del artículo 1751 del mismo código de fondo que prevé que si varias personas participan en la producción del daño que deriva de causas distintas, se aplican las reglas de las obligaciones concurrentes.

En este sentido, responderá el Estado, en forma directa, si se verifican los requisitos previstos en el art. 3º de la misma ley, demostrando que medió una falta de servicio por actividad o inactividad ilegítima estatal, y en particular, si se verifica la omisión de control estatal, en incumplimiento de un deber expreso y determinado y por otro lado, en virtud de lo previsto en el art. 6º de la ley 26.944, el concesionario —que no es un órgano estatal— responde directamente por los daños y perjuicios que ocasione a usuarios o terceros en ejercicio de la función que le ha sido encomendada a través del respectivo contrato de concesión.

A similar conclusión han llegado (Minnicelli & Stortoni, 2015) sosteniendo que, la nueva regulación – en alusión a la LREN- no implica establecer la “irresponsabilidad del Estado”, sino todo lo contrario, ya que primero obliga al prestador a cumplir con sus obligaciones de conformidad a lo pactado, y luego al Estado en acentuar su rol de control, regulador y veedor del cumplimiento de las obligaciones del prestador privado. Es decir que, en todo caso será responsable por el incumplimiento de las funciones a su cargo.

Sin embargo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la sanción de la LPRE (6.325) se logró saldar algunos debates doctrinarios mediante la utilización de la jurisprudencia existente al respecto y el análisis de las distintas leyes provinciales de Responsabilidad del Estado. Así, ejemplifica, entre varios aspectos, sobre la responsabilidad del Estado y de los concesionarios de servicios públicos o contratistas. (Ferreyra, 2020).

En este sentido y a diferencia de lo establecido -prima facie- en la LREN respecto a la irresponsabilidad del Estado por los perjuicios ocasionados por los concesionarios de servicios públicos o contratistas - por no encontrarse expresamente contemplado en la ley nacional -, la LPRE encuentra concurrencia de responsabilidades siempre que el hecho generador de los daños resida en una falta de servicio derivada de la inobservancia del deber expreso y determinado de control, o que el mismo sea consecuencia directa de una falta grave en el ejercicio del poder de ordenación o regulación del servicio.

La responsabilidad de los funcionarios públicos respecto a los Servicios Públicos en la LREN y LPRE.

El segundo traslado de responsabilidad que sancionan ambas leyes –LREN y LPRE-, corresponde a los funcionarios o agentes públicos y se encuentra estipulado en el artículo 9° de la Ley nacional y en el artículo 9 de la Ley de la CABA.

El primer artículo nombrado dicta que: “La actividad o inactividad de los funcionarios y agentes públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir sino de una manera irregular, incurriendo en culpa o dolo, las obligaciones legales que les están impuestas, los hace responsables de los daños que causen”, algo que es cuestionable según el análisis doctrinario de algunos juristas (Mansilla, 2015).

En esta misma línea de ideas se expresa la LPRE en su artículo 9°, que dicta: “La acción u omisión de los funcionarios y agentes públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir, sino de una manera irregular, las obligaciones legales que les están impuestas, incurriendo en culpa o dolo, los hace responsables de los daños que causen”.

Sin embargo agrega que: “La responsabilidad del funcionario o agente es concurrente con la responsabilidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, a diferencia de la LREN que no habla de forma explícita de concurrencia entre la responsabilidad del Estado o Gobierno y el/ los funcionarios públicos.

Ahora bien, a la hora de hablar de la responsabilidad de los funcionarios públicos y la asunción de las consecuencias por las irregularidades que cometan, (Canda, 2004) clasifica la responsabilidad de los funcionarios públicos en penal, política, patrimonial y disciplinaria.

Otra parte de la doctrina entiende que éstas se pueden clasificar en: política, penal, civil, administrativa y patrimonial. Dicha clasificación, responde en función de los distintos bienes o valores jurídicos que tienden a proteger o tutelar (Ivanega, 2004).

Cuando hablamos de responsabilidad política, esta se funda en el principio de control recíproco de los actos de los poderes de gobierno. Este tipo de responsabilidad es de tipo excepcional, es decir, restringida a ciertas autoridades expresamente contempladas en la Constitución Nacional.

Será mediante un proceso especial – Juicio Político- , llevado a cabo por el Poder Legislativo, que se controlará a los otros órganos de gobierno federal con el objeto de hacer efectiva la responsabilidad conforme las causas expresadas en la Constitución.

Esta atribución legislativa de acusar y juzgar a los altos funcionarios por su conducta política, se encuentra establecida en el artículo 53 de la Constitución Nacional.

Por otro lado, cuando hablamos de responsabilidad penal de los funcionarios públicos, podemos decir que ésta se configura por los actos u omisiones –dolosos o culposas- que constituyen infracciones consideradas delitos por el Código Penal o leyes especiales, siempre que la conducta encuadre típicamente en la norma penal de fondo.

Según (Ivanega, 2004), los delitos previstos en el Código Penal vinculados con los agentes públicos se clasifican en dos grupos: los delitos propios de los funcionarios públicos (que requieren la intervención necesaria de éstos) y los delitos en los que la figura del agente o funcionario público produce un agravamiento de la sanción.

Dentro del primer grupo de delitos tipificados en el Código Penal, se encuentran: abuso a la autoridad y violación de deberes públicos (cap. V), cohecho y tráfico de influencias (cap. VI), malversación de caudales públicos (cap. VII), negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas (cap. VIII), exacciones ilegales (cap. IX), enriquecimiento ilícito (cap. IX bis).

En el segundo grupo de delitos, es decir aquellos que se tratan de infradelitos, son: violación de domicilio, de secretos, atentado y resistencia a la autoridad usurpación de autoridad, títulos y honores, denegación y retardo de justicia, evasión y quebrantamiento de pena, encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo, defraudación, rebelión y falsificación de sellos.

Por otra parte, cuando hablamos de responsabilidad civil de los funcionarios públicos, ésta se deriva del comportamiento –doloso o culposo- del funcionario, del cual se deriva un daño o perjuicio a terceros ajenos a la administración. Dicha responsabilidad constituye un caso de responsabilidad individual referido a cierta clase de persona y a un modo particular de proceder de las mismas con relación a la actividad que presta (Ivanega, 2004).

Entiende cierto sector doctrinario que, el encuadre legal del comportamiento de los funcionarios, se encontraba incluido en la responsabilidad del artículo 1112 del Código Civil, el cual requería que aquel acto perjudicial se realice en ejercicio de sus funciones como funcionario público y que el daño se ocasione por el incumplimiento irregular de las obligaciones que son inherente al cargo (Ivanega, 2004).

En este mismo sentido se expresa (Calderón, 2011), pero añade que no todo daño que cause un funcionario a un tercero da lugar a la responsabilidad civil, ya que puede haber existido fuerza mayor o ser culpa del tercero dañado o incluso, de otro tercero, lo que resulta en una eximición de responsabilidad y actualmente se encuentra expresado en la LREN y LPRE.

Es dable destacar que, para (Ivanega, 2004), el parámetro que permite diferenciar la responsabilidad civil y patrimonial de los funcionarios públicos en sentido estricto, atiende a que en la civil, ésta será una reparación a los daños ocasionados a terceros, mientras que en la patrimonial, se busca una reparación hacia la administración.

En cuanto a la responsabilidad administrativa o disciplinaria de los funcionarios o agentes públicos, ésta *“traduce el poder disciplinario de la administración y se presenta ante una falta de servicio cometida por el agente en transgresión a las reglas de la función pública”* (Ivanega, 2004).

En este sentido, dicha responsabilidad alcanza a funcionarios y agentes sólo en sus funciones, no en su patrimonio ni persona, al contrario de lo que sucede con las responsabilidades descriptas precedentemente.

Para dar cumplimiento a la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos, la administración utiliza la amonestación, la suspensión, el cese o la exoneración, es decir que lo que se censura es el incumplimiento a una serie de normas administrativas mediante un procedimiento administrativo que consta de un “sumario” que determinará la existencia de responsabilidad y en qué medida participó el funcionario en la falta de servicio (Calderón, 2011).

#### La responsabilidad del Estado sobre derechos fundamentales indisponibles en su dimensión “preventiva” y “recomponedora”.

Sostiene (Sammartino, 2014) que, *“en el Estado constitucional contemporáneo, el principio de dignidad humana (principio preestatal expresamente reconocido en el art. 75, inc. 22 CN) se erige en el estándar básico de interpretación de todo el sistema legal (nacional y provincial) y jurisprudencial de la responsabilidad del Estado”* (pág. 178).

Sobre esta base, es decir, sobre el estándar del principio de dignidad humana para la interpretación de todo el sistema legal y en lo que a este acápite refiere sobre la responsabilidad del Estado, el autor encuentra “problemas” en el responder estatal, cuando éste, ya sea mediante sus órganos o entes, lesione derechos fundamentales indisponibles.

Así, dicho autor entiende que, bajo el estándar del principio de dignidad humana, debe considerarse que, *“todo daño sobre derechos fundamentales indisponibles, que la persona física (art. 1.2 CADH) no tiene obligación de soportar, sea de fuente ilegítima o legítima, obliga al íntegro restablecimiento de la dignidad lesionada, lo cual comprende*

la restitución plena, en especie y/o en su equivalente de la integridad (física, psíquica y moral) de la persona (...)", esto es, atento a la tradicional función reparadora del derecho de la responsabilidad del Estado. (pág. 179).

Sin embargo, además de la función reparadora en el derecho de la responsabilidad estatal y con miras de preservar los derechos esenciales indisponibles, el Estado también debe cumplir una función preventiva o de evitación de daños que pudieran tener origen en la actividad ilegítima de órganos o entes públicos.

Así, según (Sammartino, 2014), por un lado la responsabilidad del Estado, en el régimen legal vigente, cumple una función de garantía, en tanto "[e]n su función reparadora, tiende de manera primordial a restablecer, ex post, el equilibrio perdido entre el Estado y el particular a causa de la lesión jurídica inferida a los derechos o bienes de las personas por los órganos o entes estatales en ejercicio de funciones públicas" (pág. 185),

Por otro lado, utilizando lo que el autor entiende como "llaves maestras" de interpretación adecuada del sistema legal vigente a partir del 2014 (año de sanción del CCyCN y de la Ley de Responsabilidad de Estado), es decir la analogía y el principio de dignidad humana, la función de garantía se potencia y complementa con la aplicación de las técnicas de prevención del daño, consagradas en el CCyCN (también llamada "tutela inhibitoria"), no obstante lo dispuesto en los arts. 1764, CCyCN y 1º de la ley 26.944 que establecen la inaplicabilidad de las normas del CCyCN –de manera directa o subsidiaria- a la responsabilidad del Estado.

En esta misma línea de ideas (Marcelino, 2019), citando a Pizarro, expresa que del principio "*alterum non laedere*"- que ordena no dañar al otro - deriva el derecho a la reparación del daño injustamente sufrido (de raíz constitucional), pero "*se ha entendido también que de ese principio que expresa una de las máximas de Ulpiano, se deriva o mejor dicho expresa en realidad otro principio fundamental en el derecho de daños, como es el principio de prevención*" (pág. 2).

Podríamos decir entonces que, aunque la normativa preventiva forma parte de las disposiciones del capítulo 1 del CCyCN, vedado para la responsabilidad del Estado, como sostiene (Marcelino, 2019), "*(...) debe observarse que las tres disposiciones citadas refieren expresamente y exclusivamente a la "responsabilidad del Estado" y no a la prevención de su parte. Es por ello que se estima correcto interpretar que en realidad la inaplicabilidad dispuesta de las disposiciones del Código Civil y Comercial en forma directa y subsidiaria que se consagra, se refieren únicamente a aquellas normas*

contenidas en el cuerpo legal que refieran puramente a la reparación de los daños por el Estado y no a su prevención” (pág. 7).

Ahora bien, como reflexiona (Marcelino, 2019), un deber de prevención no importa asignarle en modo alguno un alcance absoluto a la “tutela preventiva” y es por ello que el CCyCN establece parámetros importantes para modular dicho alcance, dotando de contenido específico a este deber jurídico de prevención con los requisitos para su configuración:

a) Situación de amenaza o peligro de daño (lesión) o de agravamiento del ya producido: Esto es, la existencia de una acción u omisión que genera el peligro o la amenaza de producción, continuidad o agravamiento de un daño - debiéndose ser diferenciado del daño resarcible o daño en sentido estricto que se refiere a las consecuencias o repercusión perjudicial derivado de dicha lesión e interesa en la faz resarcitoria.

b) Antijuridicidad: La situación de amenaza de daño o el daño efectivamente producido cuyos efectos perjudiciales persisten o pueden agravarse debe provenir de una conducta positiva o negativa, pero siempre ilícita y, por lo tanto, sin concurrencia de alguna causal de justificación. Además, más allá de los debates sobre qué se entiende por la antijuridicidad, se coincide en que la misma, no se define por la ilegalidad formal de la conducta, sino por la previsibilidad objetiva de causación de daños injustificados (según la teoría de la causalidad adecuada que es la que define la antijuridicidad en la faz preventiva).

c) Previsibilidad o nexo causal adecuado: Debe existir conforme a las reglas de la teoría de la causalidad adecuada, una vinculación causal que determina la previsibilidad objetiva y material de producción de una situación efectiva de amenaza de daño o de agravamiento del ya producido, a partir de la conducta activa u omisiva del sujeto sobre quien pesa originalmente el deber preventivo, aunque este puede extenderse también a un tercero o al propio damnificado

d) Posibilidad fáctica o jurídica de evitar o mitigar el daño: Es el principal elemento para determinar la naturaleza imperativa y no facultativa de realizar una conducta a los fines de la prevención del daño. En este sentido, se exige que la razonabilidad de los medios empleados implica que estos deben ser adecuados para cumplir con la finalidad preventiva perseguida, o de lo contrario se incumplirá el deber general de prevención si las medidas adoptadas no son proporcionales a la entidad de la amenaza de daño, a la magnitud del daño o a las posibilidades de agravamiento.

e) Factor de atribución: En relación con los requisitos de procedencia de la pretensión preventiva dispone que no es exigible la concurrencia de ningún factor de atribución, precisamente porque no se trata de atribuir responsabilidad de daños a una persona, sino de evitar que este se produzca

En palabras de (Marcelino, 2019), a la hora de aplicar las normas del CCyCN sobre la “acción preventiva” a la administración pública, agrega:

*“Insisto las disposiciones del Cód. Civ. y Com. que no resultan aplicable la Administración pública, ya que se rige por las del derecho público nacional o local, son las referidas concretamente a la responsabilidad por daños y no a aquellas de naturaleza preventiva, cuyo supuesto fáctico de aplicación puede configurarse con anterioridad a que se produzca el daño resarcible, pues se trata de una función distinta”* (pág. 7).

Por último, es dable destacar que, los órganos jurisdiccionales, al momento de expresarse y en atención al principio de razonabilidad, debieran contemplar un criterio flexible atendiendo a las circunstancias concretas del caso para evitar la ocurrencia de un daño lesión o un agravamiento de este, conforme a los principios de prevención y reparación plena, a los fines de evitar que se concrete el menoscabo, se disminuya su magnitud o se evite su agravamiento.

#### Desigualdad y segregación residencial:

Consideramos que en los territorios denominados villas, asentamientos precarios, barrios populares u otras denominaciones utilizadas, existe una evidente segregación residencial, reflejada en las desigualdades en el acceso a los servicios públicos y que además, estas desigualdades inciden de forma directa en el ejercicio de los derechos básicos de sus habitantes.

Así, entendemos por segregación residencial a aquella definición establecida por Rodríguez & Arriagada (2004), citando a varios autores: "La segregación residencial puede definirse, en términos generales, como el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos, entre otras posibilidades (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001: 27).

En lo que refiere a nuestro enfoque, dicha autora sostiene que “cuando se trata de segregación residencial socioeconómica (SRS), (...) [ésta] actúa como mecanismo

de reproducción de las desigualdades socioeconómicas, de las cuales ella misma es una manifestación” (Rodríguez & Arriagada, 2004).

En este sentido, Naciones Unidas – CEPAL, ha trabajado esta problemática, subrayando que “las desigualdades territoriales (...), tienen un impacto en la distribución diferencial del poder y de la participación en los procesos de toma de decisiones, así como en las relaciones sociales de exclusión o inclusión y la capacidad que tienen las personas de desarrollarse económicamente y de ejercer sus derechos” (Abramo & otros, 2016).

Esto refuerza la idea de que la falta de acceso a servicios públicos no solo limita las oportunidades económicas, sino también la posibilidad de que las personas participen plenamente en la sociedad.

La relación entre condiciones habitacionales y bienestar es otro aspecto clave. El Estado, al intervenir en cuestiones habitacionales, asume la responsabilidad de garantizar que las familias no sufran daños o pérdidas asociadas a su entorno de vida, como problemas con el saneamiento, acceso a servicios o a la vivienda misma (Clemente, 2019). Esto subraya la necesidad de una intervención estatal robusta para asegurar que los derechos de los habitantes de estos territorios no sean vulnerados.

Además, Mielnicki y Darcy (2017) afirman que “el acceso a las fuentes de energía y al agua resultan, sin ningún lugar a dudas, condición necesaria para el ejercicio de los derechos a la calidad de vida, a la salud, a la recreación y al esparcimiento, entre muchos otros; en última instancia: al derecho a la vida digna”. Esto sugiere que los servicios públicos esenciales son fundamentales para la realización de los derechos humanos, que por su naturaleza son universales y deben ser garantizados de manera progresiva.

Finalmente, la insuficiencia de políticas urbanas estratégicas y la debilidad del Estado como proveedor de servicios integradores agravan los déficits urbanos, generando un círculo vicioso de exclusión para los habitantes de los barrios populares. Como indican Suárez, Ann, y Lépoire (2014), “la insuficiencia de políticas urbanas estratégicas, la desregulación y el mal funcionamiento de los mercados, en particular el de tierras, y la debilidad del Estado como proveedor de servicios públicos integradores son los principales responsables de los déficits urbanos”. Esta situación demanda una respuesta integral por parte del Estado, que no solo se limite a la provisión de viviendas, sino que garantice un entorno que posibilite el ejercicio pleno de los derechos básicos de todos los ciudadanos.

### CAPÍTULO III.- METODOLOGÍA

De la aproximación al objeto de estudio delineada en la introducción, se puede inferir que el presente trabajo se desarrollará sobre el análisis de casos y/o sentencias judiciales en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), mediante una estrategia metodológica de tipo cualitativa, según la clasificación de (Sautu & [et al.], 2005).

Tal como lo considera (Sautu & [et al.], 2005) *“toda investigación o proyecto se inicia con un conjunto de consideraciones acerca de aquella parte del mundo social que se desea estudiar”* (p. 30), es por ello que en un primer momento analizaremos bibliografía, utilizando el método de tipo transversal, ya que se recurrirá a autores, primordialmente jurídicos, pero también de diversas disciplinas y miradas, con el objetivo de conseguir una visión amplia del tema en cuestión, partiendo de material bibliográfico sobre la materia, documentos de investigación, revistas jurídicas, leyes comentadas y todo documento que pueda ser útil para dilucidar el tema de investigación.

En segundo lugar, serán fuente de datos relevantes aquellos casos y/o sentencias, dentro del espacio temporal asignado, de las cuales extraeremos información útil a los fines de concretar los objetivos planteados en nuestra tesina de investigación.

En este sentido, el universo de estudios de esta investigación, serán aquellos casos y/o sentencias judiciales sobre servicios públicos, en los que se tenga como eje del litigio la provisión de electricidad, agua y saneamiento.

Siguiendo con este planteo, la unidad de análisis seleccionada corresponde a aquellos casos y/o sentencias judiciales sobre los servicios públicos mencionados, en el territorio de la villa 21-24 de Barracas, desde el año 2008 hasta el año 2023.

Para ello, y a los fines de justificar el recorte temporal asignado a este trabajo (2008-2023), lo haremos siguiendo el precedente de la causa “Mendoza”, sentenciado en 2008 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de la cual nos interesa la asignación de responsabilidad de los distintos actores involucrados en el litigio. Por otra parte, cerraremos el corte temporal con la finalización de la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en la causa por la contaminación ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo, en el que el máximo tribunal consideró culminada su actuación tras la aprobación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) y la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

En este sentido, se buscará entender mediante el análisis de las responsabilidades surgidas de la causa “Mendoza” y de los casos y/o sentencias del Poder Judicial de CABA respecto a los servicios públicos de electricidad, agua y saneamiento en la villa 21-24 de Barracas, si este último ha identificado la responsabilidad de los mismos actores involucrados, si se encuentran vulnerados los mismos derechos de los habitantes y si han utilizado los mismos criterios jurisprudenciales a la hora de admitir o no a los actores involucrados.

Sobre este punto, es menester sostener que la jurisprudencia seleccionada, tiene como objetivo visibilizar aquellos criterios de responsabilidades que surgen de los casos de estudio en relación al alcance, legitimación y derechos afectados en el territorio delimitado.

Los mismos surgirán del relevamiento de las causas que surgen del sistema de consulta pública de expedientes judiciales de la CABA (eje.juscaba.gob.ar).

A su vez, a través del estudio de los casos seleccionados, se buscará evaluar y dilucidar si las leyes de responsabilidad del Estado nacional y local (LREN 26.944 y LPRE 6.325), han arrojado luz respecto a las distintas responsabilidades surgidas en los expedientes relevados.

Finalmente se culminará el presente con una conclusión fundamentada en el análisis integral de todas las fuentes utilizadas, que intentará evidenciar el estado de situación de los servicios públicos del territorio delimitado, las responsabilidades de los distintos actores involucrados y los derechos vulnerados desde una mirada jurídica.

En cuanto a la factibilidad del estudio podemos decir que resulta plausible a la luz del material bibliográfico disponible como así también de los casos a seleccionar, dado que los mismos son de carácter y acceso público.

## CAPÍTULO IV.- LOS CASOS SELECCIONADOS

### La causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”

Si bien la pretensión de la causa “Mendoza” versaba principalmente sobre cuestiones de medioambiente, el alcance del conflicto no se trata exclusivamente de una cuestión ambiental sino de derechos humanos (Verbic, 2021).

Es por ello, que nos interesa entender el porqué de la adjudicación (o no) de responsabilidades a los demandados, poniendo énfasis en los argumentos delineados por los órganos jurisdiccionales.

En este sentido, creemos necesario analizar la legitimación de todos los involucrados, la normativa utilizada y los derechos afectados, intentando abordar las diferencias y similitudes entre los argumentos esgrimidos por la CSJN en la causa “Mendoza” y aquellos juzgados intervinientes en los casos seleccionados referentes a los servicios públicos de electricidad, agua y saneamiento en la Villa 21-24.

Asimismo, evidenciaremos aquellos incidentes que se desprenden de las causas principales, con la intención de notar si tienen relación (o no) con las leyes de responsabilidad del Estado nacional y local.

Siguiendo con nuestros objetivos de investigación, podemos decir que, como sostiene (Verbic, 2013), *“La demanda que inició la causa “Mendoza” fue promovida por un grupo de personas que vivía en la zona contaminada. El caso fue iniciado en instancia originaria de la CSJN contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta y cuatro empresas radicadas en la zona”* (pág. 6).

Cabe destacar que, La CSJN se declaró competente originariamente en función del art. 117 CN, dado que el caso involucraba a la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la CABA, además de cuestiones federales relativas al daño ambiental colectivo, de carácter interjurisdiccional, es decir, en razón de la materia.

En su primera sentencia dictada el 20 de junio de 2006, la Corte estableció una distinción entre dos tipos de pretensiones formuladas en la demanda, cuya acumulación en un mismo proceso consideró inadmisibles. En consecuencia, declaró su competencia originaria únicamente respecto del “daño de incidencia colectiva”, por ser este el único contemplado y regulado por la Ley General del Ambiente N.º 25.675 (LGA), dejando la

cuestión de la reparación por los daños individuales sufridos en la salud y los bienes de cada uno de los miembros de ese grupo, para litigar ante los jueces federales de primer grado que correspondieran por razón del territorio, dado que ninguna de las cuatro partes es aforada ante la jurisdicción originaria del Tribunal (considerando 12).

Así, la Corte Suprema admitió una pluralidad de legitimaciones activas. En primer lugar, se admitió la legitimación activa de **Beatriz Mendoza y vecinos afectados** como damnificados directos, por invocación a una afectación concreta al derecho a la salud y a un ambiente sano, en atención a los arts. 41 y 42 de la Constitución Nacional.

En segundo lugar, se le permitió al **Defensor del Pueblo de la Nación**, quien intervino como garante de los intereses difusos afectados, con legitimación reconocida constitucional y jurisprudencialmente. La CSJN reconoció al Defensor del Pueblo la posibilidad de participar en la discusión en carácter de tercero, atento al art. 32 de la Ley General de Ambiente (LGA) – en ejercicio de las facultades ordenatorias - en los términos del artículo 30 de dicha ley y de acuerdo con lo previsto en el artículo 90 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Posteriormente, se admitió a **ONGs ambientales**, legitimadas en virtud del art. 43 CN, en defensa de derechos colectivos (interés supraindividual). Así, la CSJN reconoció la posibilidad de participar como terceros en la causa, solo respecto de “Fundación Ambiente y Recursos Naturales”, “Fundación Greenpeace Argentina”, “Centro de Estudios Legales y Sociales” y la “Asociación Vecinos de La Boca”, debido a que sus fines estatutarios guardaban necesaria vinculación con la pretensión ventilada en el expediente,.

Como sostiene (Verbic, 2013), *“Para este momento, el caso contaba con la participación de catorce individuos afectados, el Defensor del Pueblo de la Nación y cuatro asociaciones civiles integrando el polo activo de la relación procesal, por un lado, y cuarenta y cuatro empresas, el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires integrando el polo pasivo de la relación procesal, por el otro”*.

La amplia admisión de legitimaciones por parte de la Corte refleja una interpretación progresiva del principio de acceso a la justicia en materia ambiental. No obstante, este criterio encontró un límite en la decisión del 20 de marzo de 2007, cuando una nueva asociación civil y un grupo de setenta personas afectadas (la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos y los representantes en la causa CSJ 625/2006 (42-V)/CS1 “Verga, Ángela y otros c/ Estado Nacional y otros s/ medida cautelar”) solicitaron intervenir como terceros en la causa. En dicha oportunidad, la Corte aceptó

su incorporación con fundamento en el citado artículo 30 de la LGA, pero dejó establecido que no se admitirían nuevas intervenciones en el futuro, al considerar que los derechos de la parte actora ya se encontraban debidamente representados.

Por otro lado, poco menos de cinco meses después del dictado de la sentencia del 20/06/06, fue creado mediante la ley 26.168 la ACUMAR, que es un ente interjurisdiccional de derecho público, establecido en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, que tiene por competencia: regular, controlar y fomentar actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca.

Como es sabido, la causa *“Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”*, iniciada en el año 2004, constituyó un hito en el desarrollo del derecho ambiental y de los derechos colectivos en Argentina. El conflicto se originó en la contaminación sistemática de la Cuenca Matanza-Riachuelo, y puso en debate la responsabilidad del Estado y de empresas privadas frente a los derechos fundamentales vulnerados de una población expuesta por décadas a un ambiente insalubre.

La misma, obtuvo sentencia de fondo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) el 8 de julio de 2008, en el que se condenó solidariamente a la ACUMAR, al Estado Nacional, la PBA y la CABA a llevar adelante un **Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA)**. Este plan estableció ocho mandas estructurales, entre las que destacamos la relocalización de personas que se encontraban habitando el camino de sirga, la limpieza del cauce y del espejo de agua, la provisión de agua potable y cloacas en los territorios afectados y la obligación de controlar impuesta por la CSJN.

Sin embargo, al momento de la recolección de datos, no hemos logrado encontrar información sobre la responsabilidad solidaria de las empresas demandadas. En este sentido (Verbic, 2021) ha sostenido que, *“la Corte no se expidió sobre una pretensión muy concreta de responsabilidad de las empresas”* (pág. 54), es decir que en una sentencia que condenó al Estado por responsabilidad refleja, por omitir controlar a las empresas por parte de diversos poderes públicos, no se pudo condenar al contaminante directo.

Sobre esto, (Verbic, 2021) entiende que la Corte, no pudo resolver sobre la responsabilidad de las empresas, pese a los reiterados pedidos en el expediente, por una cuestión técnica que es importante aclarar: dado que la responsabilidad civil por daño ambiental en la Argentina es una responsabilidad solidaria, varias de las 44 empresas pidieron traer como terceros a las otras 16.700 empresas para después poder

UNAV  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
AVELLANEDA

ejercer la acción de contribución por la parte que corresponda en caso de ser condenadas, lo que tornaría el proceso en inviable.

Sin embargo, cabe destacar que, si bien las 16.700 empresas censadas en la cuenca Matanza- Riachuelo no fueron ingresadas al expediente, los catorce municipios citados como terceros por el Defensor del Pueblo de la Nación fueron incorporados al proceso como demandados, aunque para ello fue necesario que la parte actora originaria ampliara su demanda en los términos del art. 331 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Por otro lado, la sentencia dispuso el cumplimiento de todas esas medidas bajo apercibimiento de una multa diaria en cabeza del presidente de la ACUMAR. Esto es, bajo responsabilidad personal de dicho funcionario, lo que motivó un pedido de aclaratoria de su parte, es decir, de quien se encontraba a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable –al mismo tiempo- Presidente de la Autoridad de Cuenca.

Dicho pedido fue rechazado con fecha 12 de agosto de 2008, respondiendo que la decisión era “suficientemente clara” y no había incurrido en errores materiales u omisiones que pudieran dar lugar a una nueva intervención de su parte (arts. 36, inc. 6°, y 166, inc. 2° CPCCN).

Posteriormente, en la sentencia emitida en el año 2024, la CSJN expone que *“ha cumplido su propósito de generar la reforma estructural que resultaba imprescindible para alinear la actividad del Estado con los principios y derechos consagrados en la Constitución”*, y así poner fin a la presente causa y a sus acumuladas.

Sin embargo, precisa que, *“las causas —casos contenciosos— radicadas ante los jueces de ejecución como consecuencia de las competencias atribuidas por esta Corte, continuarán su trámite ante el juzgado que corresponda en razón del territorio y de la materia”* (considerando 17 a) y que *“todas las partes involucradas deben ajustarse a las reglas establecidas en la sentencia declarativa, y con el fin de evitar nuevos litigios”* (considerando 7° de la ampliación de fundamentos -Dr. Ricardo Luis Lorenzetti)

El caso “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y otros contra GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”.

En el año 2010, el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 4 de la CABA, bajo el número de expediente 39716/2010-0, tramitó la causa **“Asociación Civil**

por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y otros contra GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)".

Dicha Asociación, conjuntamente con el Defensor General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, inicia **acción de amparo colectivo** contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en los términos de los art. 43 de la Constitución Nacional y 14 de la Constitución de la Ciudad, en representación de los habitantes de la Villa 21/24, a fin de que *“se ordene al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires la elaboración e implementación de un plan integral de prestación y mantenimiento del servicio de energía eléctrica que provee en la Villa 21/24, en forma adecuada, regular, técnicamente idónea, segura y suficiente hasta el logro del resultado consistente en la eliminación y superación del inaceptable estado de riesgo eléctrico existente y de falla estructural en la regularidad y suficiencia en el servicio”* (según surge del escrito de la demanda).

En este orden de ideas, solicitan como medida cautelar en los términos del artículo 177 y concordantes del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires: *I) Diseñar e implementar, en un plazo perentorio, un protocolo de actuación para responder, ágil y eficientemente, a las emergencias producidas por la falta de prestación segura y suficiente del servicio eléctrico, y (II) Diseñar e implementar una campaña de información barrial, que de manera inmediata, veraz, suficiente y adecuada, informe a los usuarios del servicio eléctrico de la Villa 21/24 las consecuencias y riesgos eléctricos a los que se encuentran expuestos, las precauciones que deban adoptarse para reducir los riesgos a su salud y vida y la forma de reclamar ante emergencias eléctricas* (según surge del escrito de la demanda).

La parte actora hizo hincapié en los déficits en el sistema de provisión de energía eléctrica en las villas -que, como se dijo, se basa en acuerdos celebrados entre el GCBA y las empresas distribuidoras (EDESUR y EDENOR)- y los problemas que acarrearán para la salud y la vida de los habitantes las conexiones irregulares, precisamente por los riesgos de electrificación.

Al momento de la recolección de los datos de la investigación y bajo esta impronta, se pueden evidenciar en la plataforma del Poder Judicial de la CABA, treinta y tres (33) causas relacionadas al expediente principal a través de la presentación de diferentes recursos interpuestos e incidentes planteados.

En dicho proceso, en un primer momento, la parte actora se encuentra integrada por 14 vecinos de la Villa 21-24 de Barracas en calidad de damnificados directos, la Asociación Civil por la Igualdad y Justicia (ACIJ) y la Defensoría General de la Ciudad

Autónoma de Buenos Aires. Por otro lado, la parte demandada es el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Sin embargo, en el transcurso del proceso, se ingresó al expediente la citación como terceros a la empresa distribuidora de energía eléctrica EDESUR y al entonces Jefe de Gobierno de la CABA – Horacio Rodríguez Larreta.

En el transcurso del proceso de dicha causa, el Juzgado de 1ra Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 4 - Secretaría ad hoc, la Cámara de Apelaciones en lo CATyRC - Sala I, La Cámara de Apelaciones en lo CATyRC - Sala II, la Cámara de Apelaciones en lo CATyRC - Sala III, y el **Tribunal Superior de Justicia** a través de la Secretaría de Asuntos CAYT, dictaron sentencias en favor de la parte actora, es decir a favor de la elaboración e implementación de un plan integral de prestación y mantenimiento del servicio de energía eléctrica que provee en la Villa 21/24, en forma adecuada, regular, técnicamente idónea, segura y suficiente.

Lo cierto es que, el Juzgado de Primera Instancia, en cabeza del Juez Roberto Andrés Gallardo, dispuso el 18 de febrero de 2011, hacer lugar a la medida cautelar incoada en el marco de lo que establecen los arts. 14, 31 y concordantes de la Constitución de la CABA, el art 15 de la ley 2145 y art. 184 del CCAyT, ordenando al GCBA a diseñar e implementaren un plazo de diez (10) días, un protocolo de actuación para responder en forma ágil y eficiente a las emergencias que se producen por la situación de riesgo eléctrico de la Villa 21/24<sup>9</sup>.

Asimismo, elaborar un plan de obras para disminuir el riesgo eléctrico en la villa 21/24 realizando las reparaciones urgentes que resultaran necesarias y por ultimo a diseñar e implementar una campaña de difusión a la población de la villa en cuestión informando acerca de los riesgos eléctricos a los que se encuentran expuestos y las precauciones que deben adoptar para su reducción.

Luego de ello, atento a la fecha del dictado de la cautelar y en virtud de haber sido resuelta en el marco de una acción de amparo, la parte actora solicita “habilitación de feria”, con el objeto de hacer efectiva la sentencia emitida, resultando procedente.

Por su parte, el GCBA apela la cautelar dictada en forma extemporánea, por lo que el Juez rechaza la apelación. Posteriormente, comienzan a surgir las diferentes denuncias de incumplimiento, apertura de expedientes incidentes y presentaciones de

---

<sup>9</sup> “ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ) Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA), EXPTE: EXP 39716 / 0” – sentencia del 18/02/2011 – Actuación 526583/2000.

recursos de apelación, revocatoria, reposición, inconstitucionalidad, recusaciones y queja por apelaciones denegadas ante las distintas instancias judiciales.

El 9 diciembre de 2013, el juez de primera instancia hizo lugar al amparo y ordenó la elaboración de un “proyecto eléctrico adecuado” para solucionar las falencias en un plazo de 45 días hábiles administrativos, lapso que la Cámara, al confirmar el fallo, amplió a 105 días.

Cabe destacar que la sentencia emitida se sustentó en un informe técnico elaborado por el ENRE y el perito electricista actuante en el proceso, en el que se concluyó que la seguridad del barrio y de las viviendas era muy precaria, evidenciándose peligros de alto riesgo eléctrico.

Asimismo, la Cámara afirmó que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) es el responsable del servicio de electricidad en la Villa 21-24, dado que la empresa EDESUR solo brinda el servicio hasta los márgenes del territorio, asumiendo el gobierno local el pago de las facturas correspondientes a dicho servicio. En este sentido, también quedó probado que el servicio es entregado en condiciones que representan graves riesgos para la salud, la vida y los bienes de los residentes de este lugar.

En esta línea, los jueces entendieron que la omisión del GCBA en prestar un servicio adecuado impactaba en la salud, la salubridad pública, la vivienda y la calidad de vida y que esos derechos deben entenderse en conjunto, es decir que deben ser estudiados en consonancia con otros derechos que integran y los complementan.

Además, se sostuvo en sentencias anteriores que “ello se sustenta en el derecho al ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES”, imponiéndose no sólo como un derecho en sí mismo sino como un medio para asegurar, afirmar y garantizar a dicho sector social la concreción del derecho a la salud, a la vivienda digna y hábitat adecuado y a un ambiente sano<sup>10</sup>.

La sentencia fue apelada por el GCBA. En su defensa, argumentó que no existía omisión de su parte y por lo tanto no se había lesionado ningún derecho mencionado ya que mediante la intervención de la UGIS, ante algún inconveniente con la red aérea de distribución interna de la villa, se procede a dar soluciones.

---

<sup>10</sup> “ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ) Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA), EXPTE: EXP 39716 / 0” - (considerando II – sentencia de fecha 9-12-2013 – Actuación N° 551809/2013 )

Sin embargo, las probanzas obrantes en la causa daban cuenta que la UGIS había reconocido el deterioro de la red y que no podía dar una respuesta estructural porque su marco de actuación se limitaba a las emergencias.

Luego de ello, en el año 2016 se dictó la resolución de la Cámara. En ella, la Sala I entendió que efectivamente se encontraba acreditada la omisión del GCBA en garantizar el servicio de electricidad en condiciones adecuadas y confirmó en lo que aquí respecta, la sentencia de primera instancia.

Posteriormente, tras llegar la causa ante el Tribunal Superior de Justicia (TSJ), por interposición de recurso de inconstitucionalidad, éste resolvió a fines de 2018 en rechazo de los recursos planteados por la gestión de Horacio Rodríguez Larreta y confirmó lo resuelto en su momento por la Cámara de Apelaciones. De acuerdo al fallo, el gobierno debía elaborar un “proyecto eléctrico” para solucionar las falencias y peligros del deficiente servicio de electricidad en el Barrio 21-24 de Barracas en un plazo de 105 días hábiles administrativos.

Cabe destacar que, el Juzgado de Primera Instancia, en el transcurso del proceso conformó la mesa de trabajo con presencia de la junta comunal, vecinos y vecinas, organizaciones del barrio, ACIJ y el MPD para debatir la grave situación ante los sucesivos siniestros y el fallecimiento de personas ocurridos en el territorio producto de las precarias instalaciones eléctricas, lo que llevó a la Defensa Pública a denunciar el incumplimiento por parte del GCBA y la gravedad de la situación de riesgo eléctrico en el barrio.

El 2 de agosto de 2019, el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 4 de la CABA se pronunció en el expediente principal sobre las denuncias de incumplimiento formuladas por ACIJ, la Defensoría CAyT N° 2 y el Asesor Tutelar.

Allí resolvió, *I) declarar incumplida la sentencia definitiva, II) INTIMAR AL GCBA a que en el plazo de diez (10) días presente en autos un Proyecto Eléctrico Adecuado para solucionar las falencias y peligros del deficiente servicio de electricidad existente en el Barrio 21-24 de Barraca; III) IMPONER ASTREINTES en cabeza del JEFE DE GOBIERNO DE LA CABA, LIC. HORACIO RODRÍGUEZ LARRETA, por la suma de diez mil pesos (\$10.000) diarios; IV) DECLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY N° 6.021; V) DISPONER QUE SI AL VIGÉSIMO DÍA HÁBIL DE NOTIFICADA LA PRESENTE SE MANTUVIESE EL INCUMPLIMIENTO GUBERNAMENTAL, la*

sentencia en cuestión SERÁ EJECUTADA POR UN TERCERO, a cuenta y orden del GCBA<sup>11</sup>.

Esta sentencia fue recurrida por el GCBA y el entonces Jefe de Gobierno de la CABA, que resultó desestimada con fecha 6 de marzo de 2020, por la Cámara de Apelaciones en lo CAyT – Sala I, conformada por los Jueces Mariana Díaz, Carlos Francisco Balbín y Fabiana Haydee Schafrik.

Luego de más de 2 años de dictada la sentencia referida, el 21 de marzo de 2022, la ACIJ requirió a la Justicia el dictado de medidas urgentes que permitan resguardar la vida y la integridad física de las personas que habitan inmuebles con riesgo eléctrico verificado en el sector de Tierra Amarilla del Barrio 21-24, sector en donde había ocurrido un incendio y muerte de una familia producto del mal estado de la instalación eléctrica.

Esta solicitud fue reiterada el 11 de julio de 2022 advirtiéndole al Juzgado que resuelva urgentemente la petición, en tanto nuevas dilaciones podrían implicar una denegación de justicia contra el colectivo alcanzado por la medida cautelar.

Así, el 12 de julio de 2022 el Juzgado de 1° Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 4 de la Ciudad intimó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que, mediante el Instituto de Vivienda de la Ciudad **reanude, en un plazo máximo de 5 (cinco) días hábiles administrativos, las obras interrumpidas en el sector “Tierra Amarilla” del Barrio 21/24** respecto de las viviendas identificadas como de riesgo “CRITICO” y “ALTO”.

Posterior a dicha resolución, se evidencia que al momento de la recolección de datos de esta investigación, se sucedieron sendas intimaciones al cumplimiento de lo resuelto en autos. Sin embargo, si bien el GCBA argumentó en sus actuaciones que se encontraba dando cumplimiento a la manda judicial, el Juzgado entendió que *“no puede considerarse que las acciones que viene desplegando el Gobierno local dentro del Barrio —tendientes a mitigar el riesgo eléctrico— constituyan una conducta adecuada y suficiente para dar acabado cumplimiento a la sentencia recaída en este proceso”*<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ) Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA) – EXP 39716/2010-0 - Sentencia de Juzgado de 1ra Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario n° 4 Secretaría Ad Hoc – fecha 2/08/2019 -Actuación N° 13415619/2019.

<sup>12</sup> ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ) Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA) – EXP 39716/2010-0 - Contesta Recurso de Revocatoria/Reposición – fecha 19/03/24 - Actuación N°: 516935/2024

El caso “Koutsovitis, María Eva y Otros contra GCBA sobre Amparo - Urbanización Villas”

UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
AVELLANEDA

En este caso, identificado como **KOUTSOVITIS, MARIA EVA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - URBANIZACION VILLAS**” Número: **EXP 3010/2020-0**, tramitado e iniciado el 07/04/2020 ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario nº 8 - Secretaría nº15 de la CABA, se presenta la parte actora compuesta por 16 habitantes de la Ciudad y de diferentes Villas de la CABA, con el patrocinio letrado de uno de los accionantes, es decir que este último oficia también de abogado en causa propia, promoviendo acción de amparo colectivo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional, 14 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CCABA) y Ley 2145, contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el OBJETO de que:

*“Se ordene al GCBA a garantizar al 100% de las familias de los Barrios Populares ubicados en la ciudad reconocidos por la Ley N° 27.453 y las villas y asentamientos reconocidos por la ciudad, el acceso regularizado y formal al servicio de agua potable y saneamiento cloacal”, atento a la omisión del GCBA de garantizar el acceso a agua potable y saneamiento seguro en los Barrios Populares (según surge del escrito de la demanda).*

Asimismo, la parte actora realizó una serie de pedidos, tales como la elaboración un Plan de Contingencia ante posibles emergencias sanitarias, entrega de agua a granel envasada, la elaboración e implementación de un Protocolo de Actuación para el manejo y alerta del consumo de agua, un sistema de monitoreo de la calidad, presión y continuidad del agua de consumo en los Barrios Populares, villas y asentamientos, un Programa de Limpieza periódica de tanques, implementación de tanques comunitarios y abastecimiento de aquellos tanques domiciliarios, la formalización y regularización del servicio de agua potable y saneamiento cloacal para la totalidad de las viviendas frentistas a vías públicas formales, entre otros, todo ello en atención al contexto de la pandemia de COVID-19 y la consecuente emergencia sanitaria.

Además, en virtud de la complejidad del caso y a los efectos de “no tornar *ilusoria*” la pretensión de fondo, se solicitó como medida cautelar, lo antedicho en el párrafo anterior, al cual nos remitiremos en razón a la brevedad.

En esta línea de ideas, la parte actora argumenta jurídicamente su solicitud en virtud de la declaración del coronavirus como pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) de fecha 11 de marzo de 2020 y la recomendación emitida

por la Organización Panamericana de la Salud, "Claves en Agua, Saneamiento e Higiene Covid-19".

Asimismo, esgrime que este hecho tiene incidencia respecto al **DERECHO AL AGUA POTABLE**, el **DERECHO A LA VIDA Y LA SALUD**, **AL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS COMO PARTE DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y AL HÁBITAT ADECAUDO**, como también **AL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN**, todos ellos consagrados en numerosas normas locales, nacionales e internacionales.

Por otro lado, refiere que a nivel nacional, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 260/PEN/2020, emitido el 12 de marzo de 2020 por el Poder Ejecutivo de la Nación, amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541, en virtud de la Pandemia. Posteriormente, en fecha 19 de marzo de 2020 se dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 297/2020, que estableció para todo el territorio nacional, la medida de "Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio" y la prohibición de desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, a fin de prevenir la circulación y el contagio del virus Coronavirus (COVID-19), exceptuando, según el artículo 6° de dicho decreto "a las personas afectadas a las actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia".

En cuanto a lo que interesa a esta investigación, el inciso 17 del Decreto 297/2020, exceptúa del cumplimiento de la medida al "Mantenimiento de los servicios básicos (agua, electricidad) por considerarlos esenciales.

A nivel local, el 16 de marzo de 2020, el Jefe de gobierno de la CABA, adoptó idénticas medidas en el ámbito de la CABA, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1/2020 y concordantes a nivel local,

Por otro lado, se hace referencia a La Ley de la Ciudad N° 3.295, la cual reconoce como un derecho humano el acceso al agua potable en cantidad y calidad suficiente para usos personales y domésticos, debiéndose garantizar el ejercicio de este derecho a todos sus habitantes. En este sentido, amplía referenciando que la postergación de la aplicación de la Ley 148 de la Ciudad, es decir aquella que declara de atención prioritaria a la problemática Social y Habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios (N.H.T), dispone la urbanización de todas las villas de la Ciudad a través de mecanismos participativos. Por otro lado, hace referencia a distintas resoluciones de APLA (Agencia de Planificación), al marco regulatorio de la empresa AySA y la normativa y guías de ENOHS (Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento) para el diseño de Proyectos de Agua Potable, entre otras.

En su momento, el GCBA contesta el traslado de la demanda y solicita se cite como tercero obligado a AySA, dado que es la empresa concesionaria de servicios públicos de agua potable y tratamiento de desagües cloacales para la Ciudad de Buenos Aires. Además, entiende que la pretensión de la parte actora no puede prosperar en virtud de que no existe omisión o actuar ilegítimo.

Por otro lado, la demandada plantea que la justicia de la CABA es incompetente en razón de la materia, -atento que en los procesos que versa sobre la empresa Agua y Saneamientos Argentinos (AYSA) por ser una empresa pública argentina dedicada a la prestación de servicio de agua corriente y cloacas, corresponde que entienda la Justicia Federal, según lo dicho por la CSJN- y que de ser admitida la demanda, solicita conexidad con actuaciones caratuladas: "ASESORÍA TUTELAR N°2 C/GCBA S/ AMPAROSALUD- MEDICAMENTOS Y TRATAMIENTOS" Expte. 2967/2020- 0, en trámite por ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 9, Secretaría N° 7, ello en virtud que se debaten derechos de incidencia colectiva, que se relacionan con la pandemia global conocida como COVID19.

Al correr traslado al Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Fiscalía de Primera Instancia en lo CAyT 1- éste entiende en primer lugar que, que "el fuero es competente para entender en los autos", por ser el GCBA el sujeto demandado.

En segundo lugar, sobre un posible desplazamiento de competencia por conexidad y prevención, habiendo realizado la consulta de los expedientes nombrados por la demandada, sus pretensiones no se relacionan con el derecho de acceso al agua potable y el saneamiento cloacal, salvo en el expediente "Baez"<sup>13</sup> en el que se debaten pretensiones análogas, pero solo respecto a uno de los barrios (Barrio Scapino) por lo que no advierte objeción para este trámite quede radicado ante un mismo juez y sugiere al Juez, el cotejo del expediente "Baez"- por encontrarse en formato papel- y su desplazamiento de ser necesario.

En tercer lugar, sobre el cauce procesal y la petición de medida cautelar, esta Fiscalía entiende que la vía del Amparo no es idónea para canalizar el conflicto propuesto, ya sea por la complejidad de la pretensión, su aspecto colectivo, las limitaciones de los plazos de resolución, por lo que considera que el tribunal deberá ordinarizar el proceso (cfr. art. 6 de la ley n° 2.145), sin perjuicio de tomar las decisiones

---

<sup>13</sup> EXP560-2013/0 Baez Prieto y otros c. GCBA s. amparo en trámite ante el Juzgado Nro. 19 Secretaría Nro. 37 del fuero – (inicialmente caratulada Teseyra c. GCBA s. amparo)

urgentes que considere pertinentes. Asimismo, sugiere que la pretensión debe ser dividida y especificada por cada uno de los Barrios Populares de la Ciudad<sup>14</sup>.

Ahora bien, el Juez entendió, respecto a la opinión del dictamen del Ministerio Público Fiscal de la posible conexidad con el caso “Baez”, que no media conexidad entre ambos procesos, atento a que la medida reclamada, es ajena a la petición referida al servicio de agua potable. En este sentido, sostiene que en “Baez” la superposición de pretensiones es parcial y limitada a un barrio popular y que versaba sobre la instalación de un transformador de energía eléctrica, además de haber sido desistida por la parte actora y la Asesoría Tutelar luego de la implementación de dicho transformador.

Por otro lado, al reseñar las normas locales y federales involucradas en la amplia y compleja pretensión contenida en el escrito de demanda, el Juez concluye que la pretensión principal contenida en la demanda no puede ser respondida exclusivamente desde el derecho local y que la normativa federal involucrada debería ser interpretada para resolver la procedencia de la acción.

En esta línea de ideas, el magistrado analiza la jurisprudencia de la Corte Suprema invocada por el GCBA en su planteo de incompetencia, y concluye que la materia debatida es de carácter y competencia de la justicia federal.

En su fundamentación sostiene que, *“el carácter federal de la Ley N° 26221 puede encontrarse en la circunstancia de que regula un servicio público cuya red de prestación es interjurisdiccional y por ende alcanzado por el artículo 75 inciso 13 CN, que otorga al Congreso Nacional la atribución de legislar el comercio interprovincial, constituyendo de esa manera el servicio público regulado un servicio público nacional en los términos del artículo 42 CN”* (punto XXIV. “E”, tercer párrafo – Resolución del 5 de mayo de 2020).

Asimismo, sostiene que de la normativa federal reseñada, surge que la Concesionaria AySA tiene diversas obligaciones, siendo una de ellas la ejecución de obras tendientes al desarrollo y expansión de las redes que hacen a la provisión del servicio, es decir que la misma no sería una empresa meramente operativa de infraestructura construida por otros, como había argumentado la parte actora en la demanda a la hora de endilgarle responsabilidad al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

---

<sup>14</sup> Dictamen del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – fecha 28 de abril de 2020- **KOUTSOVITIS, MARIA EVA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - URBANIZACION VILLAS”** Número: EXP 3010/2020-0

Por lo expuesto precedentemente, el Juez consideró que debía inhibirse de entender en el trámite de la presente causa y de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema citada, remitir las actuaciones a la Justicia Contencioso Administrativo Federal para su posterior tramitación.

Sin embargo, a la hora de analizar la procedencia de la medida cautelar respecto de derechos esenciales como los de salud y vida, el Juez entiende que corresponde tener por configurado los requisitos ( Verosimilitud del derecho, Peligro en la demora, No frustración del interés público y Contracautela), conforme el artículo 14 y 26 de la ley local 2.145 (Ley de amparo) y supletoriamente de los artículos 177 y concordantes del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires (CCAyT) (que establece que las medidas cautelares tienen por objeto garantizar los resultados del proceso “aunque lo peticionado coincida con el objeto sustancial de la acción promovida).

Allí, se reconoce la validez de las medidas cautelares que se ordenen por un tribunal incompetente siempre que se hayan dispuesto de conformidad con las prescripciones del CCAyT y que inmediatamente después de requerido, se remitan las actuaciones al tribunal que sea competente, todo ello a pesar que la medida requerida implique resolver provisoriamente y sin debate previo una cuestión litigiosa que involucra la resolución de la cuestión de fondo debatida, por contraoponerse la posible afectación de derechos esenciales.

Advierte además que, “la prudencia aconseja tener en cuenta la urgencia que preanuncia el peligro en la demora”, tornando viable dicha medida con carácter provisional, toda vez que se encontrarían configurados los requisitos de procedencia del remedio procesal intentado, con relación a los puntos A- “Elaborar un Plan de Contingencia ante posibles emergencias sanitarias”; B: “garantizar dos (2) litros de agua potable envasada por habitante diariamente en los barrios sin acceso al agua”; C: “la entrega de agua a granel para todos los usos en los barrios sin agua corriente” y D: “elaborar e Implementar un Protocolo de Actuación sobre el alerta de agua de consumo” (punto XXV – Resolución del 5 de mayo de 2020).

Ante dicha resolución, por un lado, la parte actora interpone recurso de apelación respecto a que el Tribunal resolvió declararse incompetente y remitir las actuaciones a la Justicia Contencioso Administrativo Federal para su ulterior tramitación, por causar un gravamen irreparable, sosteniendo que en la demanda se describió la violación del derecho humano al acceso al agua potable y en forma conexa del derecho humano a la vida, a la vivienda, a la salud y a un ambiente sano y equilibrado por parte del GCBA,

todos ellos por aplicación e interpretación de la Constitución de la Ciudad que tiene incorporado los derechos reconocidos en la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos incorporados en ella y las leyes nacionales.

Por otro lado, solicitó se forme incidente para la ejecución y seguimiento de las medidas cautelares dictadas.

Por su parte, el GCBA también interpone recurso de apelación por el rechazo de la citación como tercero de la empresa AGUAS Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS (AYSA), por la falta de legitimación pasiva de la parte actora y por lo ordenado respecto a las medidas precautelares, por causarle gravamen irreparable al GCBA.

Lo mismo hace el Ministerio Público Tutelar (MPT), planteando la nulidad de la resolución y la interposición de recurso de apelación en subsidio, en atención a no haber sido notificado de la declaración de incompetencia del Juzgado. Ello, dado que para el MPT existe vulneración de los derechos de los menores que habitan las villas.

Respecto a dichas apelaciones, el Juzgado interviniente resuelve rechazar el planteo de nulidad presentado por el MPT, pero conceder los recursos de apelación presentados por la parte actora, la parte demandada y por el MPT<sup>15</sup>.

Al momento de resolver sobre los mismos, los jueces de la Cámara de Apelaciones en lo CAyT - Sala II, comparten los argumentos esbozados por el MPF ante la Cámara, haciendo propio el criterio por el sustentado.

En dicho dictamen, el MPF confirma la naturaleza federal del pleito por estar captada la materia por las previsiones contenidas en la Ley N° 26.221 y su aprobación del Convenio Tripartito entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, relativo a la prestación del servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales.

Es decir que, el objeto de la pretensión se encuentra comprendido en las previsiones de la Ley N° 26.221, más allá de que también exista normativa local que regula la materia. Por lo tanto, la problemática judicializada no puede ser abordada exclusivamente a partir de las normas locales debiéndose integrar aquellas otras normas que contemplan las competencias y funciones de organismos y empresas nacionales, como son el ERAS, la APLA y principalmente, AySA.

---

<sup>15</sup> Resolución de fecha 19 de mayo de 2020 - JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 8 - SECRETARÍA N°15

Es decir que confirma la resolución que declara la incompetencia del fuero a favor de la justicia federal.

Por otro lado, sobre los agravios de la parte demandada respecto a la citación como tercero a la empresa AySA y sobre la medida precauteladora dictada, entiende que nada cabe decidir en esa instancia, en virtud de la referida incompetencia del fuero para entender en esta causa, debiendo someterse ambas cuestiones al conocimiento de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, que es la que resulta competente en el pleito y contra las decisiones adoptadas por el tribunal de grado, es decir *“Diferir el tratamiento de los agravios que excedan la cuestión de competencia suscitada para el momento en que pueda conocer el tribunal respectivo del fuero competente”*<sup>16</sup>.

El caso KOUTSOVITIS, MARIA EVA Y OTROS C/ GCBA S/AMPARO LEY 16.986 (EXP 10459/2020), en la Justicia Federal.

Si bien pareciera que el análisis del caso Koutsovitis en la Justicia Federal excede los objetivos de investigación de esta tesina, es importante tener en cuenta algunas cuestiones relevantes para una mejor comprensión del objeto de estudio, dado que evidencian lo estipulado al comienzo de la investigación, esto es la diversidad de criterios a la hora de atender aquellas problemáticas respecto a los servicios públicos y las responsabilidades resultantes.

Es por ello que atenderemos brevemente algunas cuestiones referentes al criterio de admisibilidad de la demanda y la legitimación de las partes involucradas.

Habiendo explicado lo anterior, el 3 de julio de 2020, el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario nº 8 - Secretaría nº15 de la CABA, remite el expediente a la Justicia Federal, quedando en manos del Juzgado Contencioso Administrativo Federal N°6- secretaria nº 11, para resolver sobre la cuestión de fondo y sobre el cumplimiento de la medida cautelar dictada en la justicia local, atento a la resolución de incompetencia de la justicia de la CABA.

Tras correr traslado al Ministerio Público Fiscal para que se expida sobre la resolución de incompetencia de la Justicia de la CABA, ergo, la competencia de la justicia Federal, este emite dictamen el 8 de julio del 2020 en el que considera que *“el Tribunal debería declararse incompetente para entender en autos”*.

Para el Fiscal, el conflicto planteado debe atenderse de modo principal a la exposición de los hechos que se realizan en la demanda, (como expresamente lo

---

<sup>16</sup> Resolución de CÁMARA DE APELACIONES EN LO CAYT - SALA II, del 12 de junio de 2020

dispone el art. 4º del Cód. Procesal). Es decir que, en tanto se encuentra demandado exclusivamente el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el incumplimiento de sus obligaciones legales, la materia en discusión es de derecho público local, tal como sostuvo el Ministerio Público Fiscal de la CABA en su primer dictamen.

Teniendo en cuenta lo descripto anteriormente, y sumado a ello que “la empresa AySa no se encuentra demandada en la presente causa, ni tampoco ha sido citada a integrar la Litis, la Justicia Federal se declara incompetente en resolución interlocutoria dictada el 13 de julio de 2020.

Ante este decisorio, la Procuración del GCBA presenta recurso de apelación y la Cámara Contencioso Administrativa Federal, al compartir “*la reseña de los antecedentes del caso, las conclusiones y los fundamentos que expone el señor fiscal general en su dictamen*”, revoca el decisorio del Juez de grado del fuero.

Es que, el Fiscal General en su análisis sostiene que el GCBA requirió que se cite como tercero a AYSA y al Estado Nacional en el fuero local, por ser a su entender la empresa responsable del suministro de agua y saneamiento en el territorio delimitado, atento a lo dispuesto en el marco regulatorio para la concesión de los servicios de agua potable y desagües cloacales, aprobado por la ley 26.221 y el consiguiente carácter federal de la materia debatida.

Cabe destacar que, el Fiscal General en su análisis hace referencia al dictamen de la Procuradora Fiscal en “Yan, Xiazhu y otros c/ GCBAy otros s/ amparo”, al que remitió la CSJN en la sentencia del 29/03/2016, destacando que ese proceso la acción de amparo se había articulado contra el GCBA y AySA.

Por otro lado, también señala que el criterio surge del dictamen que destacó la competencia federal en razón de la materia, expuesto en la causa “Piazza, Walter y Otros c/ Municipalidad del Partido de San Isidro - Aguas Argentinas - ETOSS - ENOHTA- ERAS”, cuya finalidad consistía en que se ordene a los demandados a arbitrar los medios necesarios para conectar los domicilios a la red de servicio público de suministro de agua potable.

En cuanto a la citación de AySA y el Estado nacional como terceros, solicitada por el GCBA, esto se resolvió el 18 de agosto de 2021. Allí el Juez de grado entendió que correspondía hacer lugar a la citación por desprenderse que la misma ya había sido requerida precedentemente en la Justicia de la CABA.

Por otro lado, sobre la medida cautelar, esta se resolvió el 18 de agosto de 2023 “para que en el término de DIEZ (10) días acredite haber dado cumplimiento con lo dispuesto en la resolución cautelar recaída en la presente causa, bajo apercibimiento de aplicar astreintes”.

Cabe destacar la importante dilación de dicha resolución cautelar, más aún al evidenciarse que la parte actora solicitó el cumplimiento de la misma, tanto en el fuero local como en la justicia Contencioso Administrativo Federal.

Pese a esto, el GCBA solicitó ampliación de plazos para “poder dar cumplimiento”, lo que no se trasladó en la práctica, resultando aplicable el apercibimiento de astreintes en cabeza del GCBA, atento a la falta de acreditación del cumplimiento de lo resuelto al respecto (resolución del 3 de abril de 2024).

Cabe destacar, que al momento de la recolección de datos y análisis del presente caso, el mismo se encuentra a la espera de una resolución de fondo. Si bien se avanzó con lo atinente a la medida cautelar incoada, es decir, se resolvió obligar al GCBA para que dé cumplimiento a la misma, nada se ha resuelto referente a las responsabilidades que surgen del caso, poniendo en evidencia, por lo menos una desproporcionada dilación de los tiempos en una resolución brinde certeza jurídica al respecto, sino que resuelva la problemática en favor de los habitantes del territorio de la Villa 21-24 de Barracas.

## CAPÍTULO V.-

### Conclusiones en base a la comparación y análisis de casos

A lo largo de esta investigación y de las líneas escritas precedentemente, nos propusimos analizar cuáles son aquellas responsabilidades que se desprenden en las sentencias emitidas por el Poder Judicial de la CABA, por la falta o deficiencia de los servicios públicos de electricidad, agua y saneamiento en la Villa 21-24 de Barracas.

Para ello, era necesario comprender de qué estábamos hablando, es decir, comenzar a definir nuestro objeto de estudio, teniendo en cuenta aquellos conceptos que brindarían luz al momento de una mayor comprensión del mismo.

Así, comenzamos a definir nuestro marco teórico, el cual tiene como objetivo desarrollar lo más acabadamente posible aquellos conceptos o definiciones vinculadas directamente con nuestro problema de investigación.

Al comenzar con esta tarea, nos pareció importante definir al Estado, su vinculación con los servicios públicos y poner en evidencia aquellas responsabilidades que se desprenden de la normativa o marco regulatorio de los servicios públicos de esta investigación.

Una vez establecido esto, intentamos desglosar aquellas clasificaciones de los servicios públicos pensadas en razón de las necesidades sociales, pero sobre todo permeadas conforme a las distintas fases del capitalismo, es decir que en el devenir histórico de las luchas de clases por el manejo del Estado, las políticas sobre los servicios públicos se han estructurado y brindado en relación a la voluntad de las clase que detentan el manejo del Estado en los distintos periodos de gobiernos.

Ahora bien, ¿qué tiene que ver esto, con los servicios públicos investigados en la Villa 21-24 de Barracas?

A nuestro criterio, la falta o deficiencia de los mismos, no depende solamente del marco normativo o regulatorio de los servicios públicos, sino que también tiene relación con aquellas políticas de Estado y de gobierno, ya sean locales o nacionales, es decir que también y quizá principalmente dependen de decisiones políticas al respecto.

En esta línea de ideas, nos pareció apropiado investigar algunas aristas respecto a las obligaciones que ostenta el régimen jurídico argentino sobre los servicios públicos, entre las que se encuentran las establecidas en razón de los Tratados Internacionales con jerarquía Constitucional, leyes nacionales y locales, decretos, entre otras.

Entonces, si el Estado y los gobiernos locales tienen la obligación de proveer los servicios públicos en atención a la igualdad y no discriminación – como se establece en los Tratados Internacionales, las leyes nacionales y locales - ¿porque existe una notoria falta o deficiencia en los servicios públicos en la Villa 21-24 de Barracas y en las villas en general? Por otro lado, ¿quién o quiénes son los responsables por la falta o deficiencia de los servicios públicos de esta investigación?

Nuevamente, nos encontramos con la misma pregunta que motiva el presente trabajo. Así, con el objeto de mantener una neutralidad respecto a lo que pensamos individualmente, intentamos abordarla desde el análisis de los procesos judiciales que tuvieron que ver directa o indirectamente con la provisión de servicios de electricidad, agua y saneamiento en el territorio delimitado.

Fue entonces que, al investigar las judicializaciones que se dieron en este marco y territorio, aparece la “Causa Mendoza” como causa impostergable de análisis, dado que la misma, aunque no trataba estrictamente de servicios públicos, tuvo un impacto concreto y sustancial al respecto en el territorio.

En esta línea de ideas, el análisis propuesto pretende evidenciar como el Poder Judicial de la CABA se ha expresado sobre aquellas responsabilidades por falta o deficiencia de los servicios públicos mencionados, tomando como punto de partida temporal, el fallo Mendoza I, dictado en el año 2008, es decir si este fallo tuvo incidencia en las causas posteriores que versen sobre los servicios públicos, poniendo énfasis en las partes involucradas en los litigios, los derechos afectados en la comunidad del territorio y los criterios de legitimación procesal de las partes, todo ello mediante una comparación de los casos seleccionados y el Fallo Mendoza.

Sin embargo, nos pareció importante sumar a este análisis la vinculación con las leyes 26.944 de Responsabilidad del Estado Nacional (LREN) y la Ley Porteña de Responsabilidad del Estado 6.325 (LPRE), sancionadas en el año 2014 y 2020 respectivamente.

Por otro lado, no era posible analizar dicha problemática sin tener en cuenta el traspaso de la pandemia de COVID-19, las consecuencias en el territorio y aquello que definimos como el “idealismo jurídico” de la normativa sobre los servicios públicos (en condiciones de igualdad y no discriminación) y de los diferentes decretos emitidos en el contexto de la pandemia, que instaban a la población general a lavarse las manos, mantener distancia social, entre otras, sin tener en cuenta la realidad edilicia de las villas, generando una paradoja entre lo que se solicitaba/obligaba y lo que podían hacer los habitantes del territorio.

Ahora bien, ¿qué conclusiones advertimos sobre nuestro problema de investigación?

En primer lugar, podemos decir que la problemática investigada, no se trata solamente sobre los servicios públicos, sino que tiene que ver especialmente sobre los Derechos Humanos afectados, tomando gran relevancia el derecho al hábitat, a la vivienda adecuada, la igualdad y no discriminación, el derecho a la salud y la vida, todos ellos con amplio tratamiento tanto a nivel internacional, nacional y local.

En segundo lugar, notamos que todos los litigios analizados, se centran en daños colectivos de carácter interjurisdiccional, en el que la parte afectada se encuentra compuesta por habitantes del territorio, asociaciones civiles, el Ministerio Público o Defensoría Pública, bajo la legitimación del art. 43 de la CN y su homólogo de la Constitución local, es decir en atención a derechos de incidencia colectiva, en el que cualquier persona puede interponer una acción de amparo, rápida y expedita, contra actos u omisiones de autoridades públicas o particulares que lesionen, restrinjan, alteren o amenacen, de manera arbitraria o ilegal, los derechos reconocidos por la Constitución, tratados o leyes.

En esta misma línea, los jueces intervinientes solo resolvieron sobre cuestiones de carácter colectivo y no sobre daños individuales, admitiendo una pluralidad de legitimaciones activas, ya sea como damnificados directos, intereses difusos y/o en carácter de terceros.

En tercer lugar, sobre la responsabilidad por la falta o deficiencia de los servicios públicos de esta investigación, por un lado podemos advertir que la controversia aún no se encuentra saldada para el servicio público esencial de agua, atento a la falta de resolución del fondo del litigio.

Por otro lado, en la causa “Mendoza” y la causa “Riesgo Eléctrico en Villa 21-24”, se resolvió adjudicarle la responsabilidad al Estado y/o gobiernos, pero no se le endilgó responsabilidad a las empresas.

Sin embargo, en las causas de agua y electricidad, los jueces locales resolvieron de forma cautelar sobre la responsabilidad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su Jefe de Gobierno al aplicar astreintes por el incumplimiento de las medidas emitidas por los órganos jurisdiccionales.

Siguiendo con la búsqueda de responsabilidades que surgen de los expedientes, resulta necesario poner en evidencia algunas cuestiones de las estrategias planteadas

por la parte actora, relacionándolas con las leyes de Responsabilidad del Estado Nacional y local.

Sobre esto, es notable que la parte actora no integró desde el comienzo del litigio a los concesionarios de servicios públicos (EDESUR y AySA), sino que solamente demandó al GCBA. Esto, a nuestro criterio, responde al planteo del caso, es decir que se demandó por la omisión de prestar los servicios públicos de forma adecuada.

No obstante, nada se expresa sobre la omisión de control de los distintos Entes reguladores de los servicios públicos, los cuales cuentan con el poder sancionatorio para obligar a los concesionarios de Servicios Públicos para una correcta provisión de los mismos.

Por último, podemos decir que, el traspaso de la Pandemia de Covid-19 en el que resultaba absolutamente necesario la provisión de los servicios de electricidad, agua y saneamiento en todo el mundo, más aún en estos territorios históricamente vulnerables, solo produjo a nivel jurisdiccional pronunciamientos cautelares que debieron ser reiterados en varias ocasiones, atento al incumplimiento del gobierno local.

Resulta evidente a esta altura sostener que, existe un marco regulatorio de los servicios públicos investigados, tanto a nivel internacional, nacional y local, del cual la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es parte, por lo que en la Villa 21-24 de Barracas también se debe ejecutar y cumplir conforme al derecho de igualdad y no discriminación.

Para dar cumplimiento a sus responsabilidades en el territorio, el GCBA tiene bajo su órbita y financiamiento a la UGIS (Unidad de Gestión e Intervención Social), a la Corporación Buenos Aires Sur y al IVC (Instituto de la Vivienda de la Ciudad), las cuales según lo relevado en los expedientes seleccionados, solo atienden situaciones de emergencia y no llegan a suplir las necesidades edilicias del territorio, más aun entendiendo que todas ellas se ocupan de atender conjuntamente las problemáticas en todas las Villas de la CABA.

Si bien el GCBA es responsable de que estos servicios públicos se brinden adecuadamente y su omisión genera responsabilidad, lo cierto es que al tratarse de servicios públicos interjurisdiccionales, también depende de decisiones políticas del Estado nacional. Ejemplo de lo antedicho es la función de control de los Entes creados al respecto (ENRE y ENHOSA), que les encomienda la función de contralor y sanción en forma compartida al Estado Nacional y al Gobierno local respecto a las empresas concesionarias de servicios públicos.

Por lo tanto, a nuestro criterio existen responsabilidades concurrentes o compartidas por la falta o deficiencia de los servicios públicos de esta investigación, lo que demuestra que el Poder Ejecutivo (nacional y local), se encuentra en mora al no accionar conforme al marco regulatorio o régimen jurídico establecido.

Esta decisión de omitir sus obligaciones por parte de los funcionarios públicos, también los hace responsables de los daños ocasionados, ya que refuerza la segregación residencial socioeconómica de los habitantes del territorio y contribuye en la reproducción de las desigualdades socioeconómicas.

Finalmente, al existir un marco regulatorio de los servicios públicos investigados, las empresas concesionarias (EDESUR y AySA) también tienen responsabilidad por la falta o deficiencia de los mismos, pese a no haber sido determinada aún por los órganos jurisdiccionales, quedando a criterio del poder ejecutivo la acción de repetición por parte del Estado nacional y del Gobierno local, según lo establecido en las LNRE y LPRE.

En términos técnico-jurídico, lo antedicho surge al considerar los cuatro parámetros fundamentales para determinar la falta y/o deficiencia de servicio en la responsabilidad del Estado por omisión.

En primer lugar, sobre la **naturaleza de la actividad estatal debida**, el Estado tiene una obligación concreta de actuar.

En segundo lugar, sobre los **medios disponibles para el servicio**, los jueces establecieron que se contaba con los recursos necesarios para prevenir el daño colectivo y si la falta de acción fue por negligencia.

En tercer lugar, respecto al **lazo entre las víctimas y el servicio**, el marco regulatorio existente, demuestra una relación que generara un deber específico de protección.

Por último, sobre el **grado de previsibilidad del daño**, es evidente que el evento dañoso era esperable y el Estado/gobierno pudo haber tomado medidas preventivas.

En este sentido, los jueces acusaron responsabilidad del Estado sobre derechos fundamentales indisponibles en su dimensión “preventiva” y “recomponedora”, utilizando un criterio amplio o flexible de interpretación, tanto del régimen jurídico de los servicios públicos, como así también sobre responsabilidad del Estado.

Finalmente, nos permitimos un último análisis respecto al rol del Poder Judicial en materia de responsabilidad estatal y algunas propuestas al momento de dictar sentencias con perspectiva de inclusión social y derechos humanos, algo que quizá

excede el objetivo de nuestra investigación, pero que podría contribuir a una mejora sustancial en el cumplimiento de los derechos de los habitantes.

Como es sabido y hartamente pretendido, la intervención de los órganos jurisdiccionales debe realizarse bajo los estándares de control de legalidad y convencionalidad en la aplicación de normas constitucionales y convencionales, lo que impone al Estado/gobierno la obligación de acciones positivas en materia de acceso a los servicios públicos básicos y esenciales.

En este sentido, hemos puesto en evidencia que cuando el Estado/gobierno incumple sus deberes de regulación, fiscalización y prestación (directa o indirecta) es pasible de responsabilidad. Esta responsabilidad importa no solo a la hora de la reparación de los daños consumados, sino al deber de actuación "preventiva" con la finalidad de evitar los riesgos previsibles, en este caso de salud, de la vida y los bienes de la población.

Como hemos argumentado a lo largo de las líneas precedentes y de toda la investigación, la jurisprudencia marcada por el caso "Mendoza" y del propio fuero local, ha demostrado que el Poder Judicial (nacional y local) no debe limitar su accionar a las condenas indemnizatorias, sino que bajo los estándares antedichos, el deber y las potestades con las que este poder del Estado cuenta, debe dictar medidas estructurales de cumplimiento progresivo, evitando así la reiteración de riesgos predecibles, es decir en cumplimiento de su poder "ordenador y preventivo".

A la luz de las medidas tomadas por la CSJN en el caso "Mendoza", pudo evidenciarse que los jueces intervinientes hicieron uso de sus facultades, no solo de juzgamiento sino que también de ordenamiento, en atención a las órdenes de presentación de planes concretos de mejoras respecto al saneamiento, cronogramas, informes y plazos establecidos para la ejecución de las acciones positivas.

En este sentido, vemos saludable replicar dichas medidas en cuanto a la presentación de planes concretos de regularización, informes periódicos y mejora en los servicios públicos de las villas, en plazos razonables y verificables.

Por otro lado, en todos los casos investigados, los órganos jurisdiccionales promovieron la creación de mesas judiciales de dialogo institucional con presencia y participación de autoridades del gobierno local, empresas prestatarias y representantes vecinales, con la intención de que las sentencias emitidas se traduzcan en compromisos ejecutables y consensuados, pero cabe destacar que en atención de las características interjurisdiccionales de los servicios públicos investigados, no se ha integrado al

gobierno nacional o de hacerlo, se debió al deslindamiento de responsabilidades de un gobierno hacia otro.

En este sentido, sostenemos que la problemática de los servicios públicos, no es de uno o de otro gobierno, sino de ambos, por lo que es necesaria una coordinación permanente y perdurable entre ambos gobiernos y los representantes vecinales, quienes podrían ser incorporados con la figura de “auditores sociales”, cuyos informes debieran ser vinculantes. Después de todo quien mejor para comunicar las campañas de información pública al respecto y auditar las acciones tomadas.

Asimismo, debe integrarse a los distintos entes públicos, nacionales y locales para evitar nuevas omisiones en el deber de contralor y sanción.

También, proponemos la existencia de una supervisión judicial continua, hasta tanto se avance progresivamente en la concreción de los derechos de los habitantes de aquellos territorios vulnerables y un correcto funcionamiento de los servicios públicos básicos y esenciales, no solo en la Villa 21-24 de Barracas, sino en cada territorio de similares características en Argentina.

## Repositorio Digital de Trabajos finales y Tesinas

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Abramo, L., & otros. (2016). *La matriz de la desigualdad social en America Latina*. Santiago: CEPAL.
- Abramo, L., Secchini, S., Espíndola, E., Maldonado Valera, C., Martínez, R., Milosavljevic, V., . . . Ullmann, H. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. CEPAL, Santiago.
- ACIJ. (2010). *A la luz de las desigualdades - Informe sobre la prestación discriminatoria del servicio de energía eléctrica en las villas de la Ciudad*. Ciudad de Buenos Aires: ACIJ - Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.
- Asesoría Tutelar de la CABA. (2014). *Documento de Trabajo n° 19 - Urbanización - Procesos de Urbanización de Villas de la CABA: Los casos de Villa 19-INTA, Villa 20 y Los Piletos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Balbin, C. F. (2015). *Manual de Derecho Administrativo - 3a ed ampliada*. Buenos Aires: La Ley.
- Bereciartua, P., Lentini, E., Brenner, F., Mercadier, A., & Tobías, M. (21 de Marzo de 2018). *El desafío de la accesibilidad a los servicios de agua potable y saneamiento en los barrios populares de Buenos Aires*. Obtenido de Social Innovation Journal: <https://socialinnovationsjournal.org/editions/issue-45sp/75-disruptive-innovations/2782-el-desafio-de-la-accesibilidad-a-los-servicios-de-agua-potable-y-saneamiento-en-los-barrios-populares-de-buenos-aires>
- Berzal, F. A. (2023). Responsabilidad del Estado por omisión. *Estudios del Centro*.
- Besana, P., Gutiérrez, R., & Grinberg, S. (septiembre-diciembre de 2015). Pobreza urbana, comunidad local y Estado-socio en Argentina: la provisión de servicios públicos en un asentamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires. (U. N. México, Ed.) *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LX(225), 79-102.
- Bielsa, R. (1964). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires.
- Calderón, G. E. (2011). *Responsabilidad de los funcionarios públicos*. Auditoría Pública .
- Campoy, D., & Parada, C. (Enero de 2016). Desigualdad en el Acceso a los Servicios Públicos y Niveles de Satisfacción de los Individuos. *Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales*.
- Canda, F. O. (Mayo- Diciembre de 2004). La responsabilidad de los funcionarios públicos. *Documentación Administrativa*(269-270).
- Clemente, A. (2019). *Urbanización de villas en la ciudad: una ecuación incompleta*. Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas.
- Cordero Torres, J. M. (octubre- diciembre de 2011). Los servicios públicos como derecho de los individuos. *Ciencia y Sociedad*, XXXVII(4), 682-701.

- Corti, H. (2021). *Derecho al agua* (Vol. 25). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Obtenido de <https://revistampd.mpdefensa.gob.ar/>
- Darcy, N. (2017). Los servicios públicos esenciales y la satisfacción de los derechos humanos. *Revista Éforos, Instituto Latinoamericano de Ombudsman - Defensoría del Pueblo (ILO)*, II(3), 33. Obtenido de [http://www.ilo-defensordelpueblo.org/images/pdf/Interior\\_Eforos\\_para\\_PDF.pdf](http://www.ilo-defensordelpueblo.org/images/pdf/Interior_Eforos_para_PDF.pdf)
- Darcy, N. C. (2010). El derecho humano al agua y su recepción como derecho fundamental en Argentina. En U. d. Alcalá (Ed.), *Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica* (pág. 2). Alcalá: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Obtenido de <https://pradpi.es/es/publicaciones/documentos-de-trabajo/el-derecho-humano-al-agua-y-su-recepcion-como-derecho-fundamental-en-argentina>
- Dates, L. E., Maqueda, S., & Di Santo, M. A. (7 de octubre de 2020). *abogados.com.ar*. Obtenido de <https://abogados.com.ar/index.php/la-ley-de-responsabilidad-del-estado-en-la-ciudad-de-buenos-aires/26955>
- de los Mozos Touya, I. M. (2003). La gestión indirecta de los servicios públicos locales. *REAL* - 291, 751-768.
- Di Paola, M. E., & Nápoli, A. M. (1999). *La Regulación del Agua en la Ciudad de Buenos Aires*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FARN- para fundación Ciudad.
- Fainstein, C. (2018). *Conflictos urbanos judicializado: relocalizaciones en la Villa 21-24*. Obtenido de <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2018/30059>.
- Fernandez Ruíz, J. (2016). *El Servicio Público*. Mexico: Universidad Autónoma de Mexico - Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ferreira, L. E. (16 de Septiembre de 2020). *Palabras del Derecho*. Obtenido de <https://palabrasdelderecho.com.ar/articulo/1841/La-ley-portena-de-responsabilidad-del-Estado>
- García Linera, A. (2010). La construcción del Estado. *Documentos para el debate* (págs. 12-23). Buenos Aires: IEC- CONADU.
- Goldfarb, M. (2022). La falta de servicio en la responsabilidad del Estado por omisión. *Revista Científica de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas - UNNE, Vol. 1. Núm. 1, , 1-46*.
- González Moras, J. M. (2013). El régimen de los Servicios Públicos en los ordenamientos globales. En E. T. [et.al.], *Estudios de Derecho Público* (pág. 833). Buenos Aires: Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires.
- González Moras, J. M. (2013). El Régimen de los Servicios Públicos en los ordenamientos globales. En E. T. [et.al.], *Estudios de Derecho Público* (pág. 839). Buenos Aires: Asociación de Docentes- Facultad de Derecho y Ciencias Sociales- Universidad de Buenos Aires.
- González Moras, J. M. (2014). El Servicio Público en el actual modelo prestacional mixto. Sus desafíos regulatorios. *Revista de Derecho Público*, 1-29.

- González Moras, J. M. (2017). *El Servicio Público como derecho social*. La Plata: EDULP.
- Gordillo, A. (2014). La defensa del usuario y del administrado. En M. Brunos Dos Santos, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (págs. 239-294). Buenos Aires: Fundacion de Derecho Administrativo.
- Gordillo, A. (2014). La defensa del usuario y el administrado. En A. Gordillo, & F.D.A (Ed.), *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (10ª ed., ahora como 1ª ed. del Tratado de derecho administrativo y obras selectas, ed., Vol. II).
- Ivanega, M. M. (2004). Las responsabilidades de los funcionarios públicos. En *El derecho administrativo en Argentina: situación y tendencias actuales* (Vol. II, págs. 155-187). Madrid, España: INAP.
- López, A. M. (abril de 2015). Tesina - Gestión y calidad en la prestación de servicios públicos. *Modos de gestion y calidad en la prestación de los servicios públicos. Caso: Empresa AySAM, servicio de agua potable*. Mendoza, Mendoza, Argentina.
- Maglioni, C., & Risso Patrón, D. (2017). El caso de la Villa 21-24 de Barracas: Los sentidos de la urbanización en el marco de la judicialización de la política social en el marco de la "Causa Mendoza".
- Mansilla, N. P. (2015). LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. Un análisis a la luz de las nuevas normas jurídicas contenidas en la Ley de Responsabilidad del Estado N° 26.944 y el Código Civil y Comercial. *RDU (Repositorio Digital UNC*.
- Marcelino, L. (03 de Octubre de 2019). *La acción preventiva del Código Civil y Comercial: sus presupuestos y su procedencia contra el Estado*.
- Mielnicki, D., & Darcy, N. (2017). Guía básica de derechos. Cómo leer las facturas de luz, gas y agua. *Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 2. Obtenido de <http://es.calameo.com/read/002682399467a2dffc3fe?bkcode=002682399467a2dffc3fe>
- Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2021). *Derecho al agua*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Minnicelli, A., & Stortoni, G. (2015). Responsabilidad del Estado y del prestador de los servicios públicos. En *Responsabilidad del Estado. Aportes doctrinarios para el estudio sistemático de la ley 26.944* (págs. 285-324). InfoJus.
- Montbrun, A. (2019). Distribución de competencias entre Nación y Provincias. *Distribución de competencias entre Nación y Provincias - Texto exclusivo para cursantes de Derecho Publico Provincial – UNLAR – 2019*. La Rioja, Argentina.
- Oberarzbacher, F. E., & Oberarzbacher, L. (2021). Derecho al agua: una breve introducción. En M. P. Aires, *Derecho al agua* (págs. 12-14). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Observatorio del derecho a la Ciudad. (8 de abril de 2021). *La Legislatura aprobó la marcha atrás de la transferencia del servicio público de distribución de energía eléctrica*. Obtenido de <https://observatoriociudad.org/la-legislatura->

aprobación de la marcha atrás de la transferencia del servicio público de distribución de energía eléctrica

- Ordoqui Urcelay, M. B. (2007). Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño. *CEPAL- SERIE Recursos naturales e infraestructura N° 126*.
- Perrino, P. (2023). APUNTES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO FEDERAL, LAS PROVINCIAS, LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y LOS MUNICIPIOS PARA LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LA REPÚBLICA ARGENTINA. En F. d. Universitaria, *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Dr. Augusto Durán Martínez* (págs. 497-518). Montevideo: Editorial Fundación de Cultura Universitaria.
- Pérez, P. (1999). Gestión de servicios y calidad urbana en la Ciudad de Buenos Aires. *EURE (Santiago) [online]*, 25(76), 125-139. Obtenido de [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71611999007600006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611999007600006&lng=es&nrm=iso). ISSN 0250-7161.
- Pérez, P. (2013). La urbanización y la política de Los servicios urbanos en América Latina. *Andamios*, 45-67.
- Rey Vázquez, L. E. (2020). *La responsabilidad del Estado en las provincias argentinas*. Obtenido de AR/DOC/4116/2019.
- Rodríguez, J., & Arriagada, C. (2004). Segregación Residencial en la Ciudad Latinoamericana. *EURE (Santiago)*, 30(89), 05-24.
- Romero Álvarez, R. A. (2022). Una revisión de las transformaciones urbanas en las ciudades latinoamericanas contemporáneas. *Revista Vivienda y Ciudad*, 83-103.
- Sacristán, E. B. (2008). Los Servicios Públicos en Argentina. Una mirada Constitucional. *UNED - Revista de Derecho Público*, 831-870.
- Sacristán, E. B. (2016). Gestión eficiente y ética en la efectivización de los servicios públicos relativos a derechos sociales. *Revista de Investigaciones Constitucionales*, 125-143.
- Salguero, R. E. (2015). Ente único regulador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: análisis de las facultades de contralor, la gestión auditada y la implementación de la gestión por resultados. Buenos Aires, Argentina.
- Salvatelli, A. (Noviembre de 2015). Responsabilidad Concurrente de los concesionarios y del Estado en la Ley 26.944. En InfoJus, *Libro Responsabilidad del Estado: aportes doctrinarios para el estudio sistemático de la ley 26.944, 1° Edición* (Vol. 1, pág. 337). Buenos Aires: InfoJus. Obtenido de <https://www.saij.gob.ar/ana-salvatelli-responsabilidad-concurrente-concesionarios-estado-ley-26944-dacf160148-2015-11/123456789-0abcdefg8410-61fcanirtcod?&o=2&f=Total%7CFecha%5B50%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%5B25%2C1%5D%7CTema%7COrganismo%5B25%2C1%5D>
- Sammartino, P. M. (2014). Responsabilidad del Estado: Características generales del sistema legal vigente. En *Responsabilidad del Estado: Aportes doctrinarios*

para el estudio sistemático de la ley 26.944 (págs. 173-230). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Infojus.

Sautu, R., & [et al.]. (2005). *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.

Suárez, A. L., Ann, M., & Lépre, E. (2014). Las villas de la Ciudad de Buenos Aires : territorios frágiles de inclusión social. *Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina*, 12-24.

Utsupra. (2000-2015). *El servicio público de distribución eléctrica y las facultades locales. Facultades de la Ciudad de Buenos Aires para obligar al soterramiento de las cajas de distribución eléctrica emplazadas en sus aceras. Protocolo A00393372476 de Utsupra*. (Utsupra.com, Ed.) Obtenido de <http://server1.utsupra.com/doctrina.php?ID=443834>

Verbic, F. (Mayo de 2013). El remedio estructural de la causa "Mendoza". Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación.

Verbic, F. (2021). Cuestiones procesales y problemas del remedio estructural del caso "Mendoza". En M. P. Aires, *La casusa "Mendoza"* (págs. 49-56). Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Villasur García, A., & Eljatib, A. O. (2021). La defensa pública de los derechos humanos al agua y al saneamiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En M. P. Aires, *Derecho al Agua* (págs. 263-285). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Vitale, P. (2009). La ley y la trama: Villas y políticas públicas en la Ciudad. Apuntes sobre la trayectoria del programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos habitacionales transitorios. *V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Williams Obreque, G. A. (2021). *Regulación nacional del agua en Argentina y en la Provincia de Buenos Aires*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.