

Comunicaciones Científicas y Tecnológicas Anuales 2020

Docencia
Investigación
Extensión
Gestión



DOCENCIA
INVESTIGACIÓN
EXTENSIÓN
GESTIÓN

Comisión evaluadora

Dirección General

Decano de la Facultad
de Arquitectura y Urbanismo
Dr. Arq. Miguel A. BARRETO

Dirección Ejecutiva

Secretaria de Investigación
Dra. Arq. Venettia ROMAGNOLI

Comité Organizador

Herminia ALÍAS
Andrea BENÍTEZ
Anna LANCELLE
Patricia MARIÑO
Lucrecia SELUY
Cecilia DE LUCCHI

Asistentes - Colaboradores:

Carlos Ariel AYALA CHABAN
César AUGUSTO

Coordinación editorial y compilación

Secretaria de Investigación
Dra. Arq. Venettia ROMAGNOLI

Diseño y Diagramación

Marcelo BENÍTEZ

Corrección de texto

Cecilia VALENZUELA

Edición

Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad Nacional del Nordeste
(H3500COI) Av. Las Heras 727.
Resistencia. Chaco. Argentina
Web site: <http://arq.unne.edu.ar>

María Teresa ALARCÓN / Jorge ALBERTO / María Teresa ALCALÁ / Gisela ÁLVAREZ Y ÁLVAREZ / Abel AMBROSETTI / Guillermo ARCE / Julio ARROYO / Teresa Laura ARTIEDA / Milena María BALBI / Indiana BASTERRA / Claudia Virginia BENEYTO / Gladys Susana BLAZICH / Bárbara Celeste BREA / Walter Fernando BRITES / César BRUSCHINI / René CANESE / Sylvina CASCO / Mónica Inés CESANA BERNASCONI / Daniel CHAO / Rubén Osvaldo CHIAPPERO / Enrique CHIAPPINI / Mauro CHIARELLA / Susana COLAZO / Mario E. DE BÓRTOLI / Patricia DELGADO / Patricia Belén DEMUTH MERCADO / Juan Carlos ETULAIN / Claudia FINKELSTEIN / María del Socorro FOIO / Pablo Martín FUSCO / Graciela Cecilia GAYETZKY de KUNA / Claudia Fernanda GÓMEZ LÓPEZ / Elcira Claudia GUILLÉN / David KULLOCK / Amalia LUCCA / Sonia Itatí MARIÑO / Fernando MARTÍNEZ NESPRAL / Aníbal Marcelo MIGNONE / María del Rosario MILLÁN / Daniela Beatriz MORENO / Martín MOTTA / Bruno NATALINI / Claudio NÚÑEZ / Patricia NÚÑEZ / Susana ODENA / Mariana OJEDA / María Mercedes ORAISÓN / Silvia ORMAECHEA / María Isabel ORTIZ / Jorge PINO BÁEZ / Nidia PIÑEYRO / Ana Rosa PRATESI / María Gabriela QUIÑÓNEZ / Liliana RAMIREZ / María Ester RESOAGLI / Laura Liliana ROSSO / Mario SABUGO / Lorena SÁNCHEZ / María del Mar SOLÍS CARNICER / Luciana SUDAR KLAPPENBACH / César VALLEJOS TRESSSENS / Luis VERA

ISSN 1666-4035

Reservados todos los derechos. Impreso en Vía Net, Resistencia, Chaco, Argentina. Septiembre de 2017.

La información contenida en este volumen es absoluta responsabilidad de cada uno de los autores.

Quedan autorizadas las citas y la reproducción de la información contenida en el presente volumen con el expreso requerimiento de la mención de la fuente.



LA VIVIENDA DIGNA EN EL PROGRAMA NACIONAL DE ALQUILER SOCIAL ARGENTINA 2020

Carlos SILVERO FERNÁNDEZ
estudiosilvero@yahoo.com.ar

Profesor adjunto en Derecho Privado Parte General y Derecho de los Contratos.
Facultad de Derecho (UNNE).
Docente investigador. Corrientes, Argentina.

RESUMEN

Recientemente la Ley Nacional N.º 27.551, bajo el Título III creó el Programa Nacional de Alquiler Social, que entró en vigencia a partir del 1 de julio de 2020, destinado a la adopción de medidas que tiendan a facilitar el acceso a una vivienda digna en alquiler, mediante una contratación formal. Partiendo de un análisis crítico del contenido normativo aludido, pretendemos encontrar los anclajes de la expresión "vivienda digna en alquiler mediante una contratación formal", en diálogo con los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, para desentrañar su alcance y contenido.

PALABRAS CLAVE

Vivienda; alquiler digno.

OBJETIVOS

Esta comunicación pretende analizar qué aspectos y alcances abarca la expresión "*vivienda digna en alquiler mediante una contratación formal*", empleada en la Ley N.º **27.551 al regular el Plan Nacional de Alquiler Social (PNAS). Dicho examen se realizará considerando los preexistentes compromisos internacionales de DD. HH.**, según lo establecido en el Art., 75 inciso 22, y concordantes de la Constitución Nacional Argentina en un concierto de diálogos de fuentes.

PLANTEO DEL PROBLEMA

Textualmente la Ley 27.551 dice en el Título III Programa Nacional de Alquiler Social. Art. 17. Alquiler social: "Créase el Programa Nacional de Alquiler Social destinado a la adopción de medidas que tiendan a facilitar

el acceso a una **vivienda digna en alquiler mediante una contratación formal**" (las negritas nos pertenecen). La problemática que abordaremos refiere a qué instrumentos legales se deberán tener en cuenta para la interpretación de los alcances de los términos empleados en PNAS para que represente una síntesis coherente con el sistema de DD. HH.

Con el Programa Nacional de Alquiler Social, en realidad, el Estado Nacional inicia un proceso en pos de saldar una gran deuda que posee con la sociedad, sobre todo con los sectores sociales menos aventajados y vulnerables. Esta deuda social surge de los compromisos internacionales asumidos con anterioridad mediante actos complejos federales, como son la concertación, firma, aprobación y

1. El presente integra el PI 16C004 Hábitat y Desigualdad Social. Antropología de las AUDC del Gran Resistencia. Sede IIDVi FAU. Dir. Mgter. Ma. Andrea Benítez (2017-2020).

ratificación de Pactos y Tratados Internacionales (arts. 27, 75, incisos 22 y 24 y 99 inc. 11 de la CN), que no pueden ser dejados de lado por particulares, funcionarios públicos o fedatarios y que, en igual medida, obligan a las provincias, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios a cumplirlos, en virtud de los arts. 1, 5 y 31 de la Constitución Nacional y especialmente el art. 27 de la Convención de Viena, de la cual la Argentina es signataria (Altabe de Lertora, Martha H. 2020)².

El PNAS se encuentra inserto en el marco de los procesos políticos tendientes a acortar las fragmentaciones sociales, en el caso particular del acceso a la vivienda digna en alquiler, en busca de iniciar procesos políticos tendientes a la igualdad, solidaridad y

equidad en el contexto del desarrollo humano, que surgen de la interpretación de los incisos 2, 17, 18 y 19 del artículo 75 de la C. N., que dan cuenta de las obligaciones positivas que constituyen deberes inescindibles del desarrollo humano que le corresponden tanto el Estado Nacional como los Estados provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios, de manera concurrente según resulta de la aplicación hermenéutica del art. 125 de la C. N. Artículo 125:

Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

Ahora bien, el término *desarrollo humano* surge de un avance en materia de DD. HH., de los principios de efectividad y no regresividad, que motivó a la Naciones Unidas a redactar un documento que establece de forma inequívoca que el desarrollo humano es un derecho y sitúa al ser humano en el centro del proceso de desarrollo. Este documento, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986, proclamó por primera vez el derecho al desarrollo humano manifestando que todos los seres humanos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

Dejamos claro que la búsqueda del crecimiento económico no es un fin en sí mismo, así lo aclara la propia declaración³ cuando afirma que el desarrollo es un proceso amplio que tiene por objeto mejorar el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes. Al igual que todos los derechos humanos, el derecho al desarrollo pertenece a todas las personas y todos los pueblos, en todas partes del mundo, con su participación y sin discriminación. La declaración reconoce el derecho a la libre determinación y a la plena soberanía sobre la riqueza y los recursos naturales.

2. Estas consideraciones se extrajeron del texto sobre la nueva ley de alquileres, Ley 27.551, donde la citada autora realizó un aporte colaborativo en la especialidad.

3. En la 97.ª sesión plenaria del 4 de diciembre de 1986, 41/128, la ONU efectuó la declaración sobre el derecho al desarrollo (ONU), donde sostiene: "Artículo 1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena sobe-

ranía sobre todas sus riquezas y recursos naturales. Artículo 2. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo. Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano, y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo. Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste".



La mencionada Declaración de la ONU expresa, dentro de los fundamentos, que reafirma

que hay una estrecha relación entre el desarme y el desarrollo, que los progresos en la esfera del desarme promoverían considerablemente los progresos en la esfera del desarrollo y que los recursos liberados con las medidas de desarme deberían destinarse al desarrollo económico y social y al bienestar de todos los pueblos, y, en particular, de los países en desarrollo, reconoce que la creación de condiciones favorables al desarrollo de los pueblos y las personas es el deber primordial de los respectivos Estados, consciente de que los esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos a nivel internacional deben ir acompañados de esfuerzos para establecer un nuevo orden económico internacional, y finalmente confirma que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable y que la igualdad de oportunidades para el desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que componen las naciones.

RESULTADOS

Con lo expuesto podemos afirmar que el PNAS se ha dictado en el concierto de los deberes contraídos por el Estado que le obligan a promover y hacer efectivas acciones positivas destinadas a personas humanas en condiciones de vulnerabilidad a través de la legislación interna, conforme surge del primer párrafo del inciso 23

del art. 75 de la Constitución Nacional: Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

Por lo tanto, los anclajes de la expresión "vivienda digna en alquiler mediante una contratación formal" se encuentran en los siguientes instrumentos internacionales, a saber: a) el texto jurídico internacional más extenso sobre la vivienda es la recomendación N.º 115 sobre la vivienda de los trabajadores de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), en la cual figuran diversas cláusulas en que se reconoce la importancia fundamental de la vivienda y se enuncian otros fundamentos jurídicos del derecho a la vivienda. Después de señalar que en el preámbulo de la Constitución de la OIT se reconoce la obligación solemne de la organización de fomentar programas que permitan suministrar una vivienda adecuada, en la recomendación N.º 115 se dice que

La política nacional debería tener por objetivo (...) garantizar que se pongan al alcance de todos los trabajadores y de sus familias un alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado. Debería darse prioridad a las personas cuyas necesidades sean más urgentes

Recordemos que el término *vivienda digna* se encuentra expresamente referido en la tercera parte del artículo 14 bis de la C. N. (reforma constitucional de 1957), que consagra para todas las personas el derecho de acceso a una vivienda digna, en los términos que siguen:

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

b) Es dable destacar la sororidad de la norma al aludir dentro de los sujetos vulnerables que proteger a las mujeres. La protección integral de las mujeres, Ley 26.485, que la ubica en el concierto de lo establece la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) proclama la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y se pide específicamente a los Estados que adopten todas las medidas apropiadas para erradicar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales y garantizar que goce de condiciones de vida adecuadas, comprendida la vivienda adecuada (CEDAW, artículo 14.2).

d) Otro de los sujetos vulnerables son los niños, niñas y adolescentes (NNA), y al respecto la Convención sobre los Derechos del Niño, en el art. 27 dice que los Estados parte reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, para lo que se comprometen a brindar asistencia material y programas de apoyo con respecto a la vivienda adecuada.

f) Otro instrumento internacional para considerar es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el art. 28.1, cuando dice que los Estados parte reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, comprometiéndose a adoptar las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho, sin discriminación por motivos de discapacidad. Agrega en el apartado d) del Inciso 2 del mismo artículo que asegurarán el acceso de las personas con discapacidad a programas de vivienda pública.

g) Además se ocupan del derecho de acceso a la vivienda digna de sujetos vulnerables otros instrumentos internacionales de rango infraconstitucional, pero supralegal, como por ejemplo el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, aprobado en 1989, mediante ley nacional N.º 24.071, que en el art. 20 establece que se asegurará a la población indígena a través de la legislación nacional

y mediante medidas especiales el acceso a la vivienda.

h) Otra legislación supraconstitucional es la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que contempla en varios artículos el derecho de las personas mayores a acceder a una vivienda digna. Así, en el art. 12, referido a la persona mayor que recibe cuidados a largo plazo, se alude al derecho a la vivienda, entre otros; en el art. 24, se consagra que la persona mayor tiene derecho a una vivienda digna y adecuada y a vivir en entornos seguros, saludables, accesibles y adaptables a sus preferencias y necesidades.

A todas estas acciones podemos sumar las 100 Reglas de Brasilia para el acceso a la justicia a las personas en condiciones de vulnerabilidad, que estable las diversas categorías de personas vulnerables.

CONCLUSIONES

1. Para la correcta interpretación y alcance de la expresión "vivienda digna en alquiler mediante una contratación formal" deberá confrontarse con las fuentes legales internacionales y nacionales de DD. HH. más las directrices emanadas de los organismos internacionalmente reconocidos en la especie.
2. La expresión "vivienda digna en alquiler mediante una contratación formal" se encuentra conexas con el deber del Estado en orden a hacer efectivo el desarrollo humano.

3. PNAS se corresponde con las acciones positivas de DD. HH. que el Estado tiene como deber.

BIBLIOGRAFÍA

BONDUKI N. (2008) *¿O boom imobiliário vai chegar à habitação de interesse social?* Consultado en 08/08/2020: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/Imprensa.

BOURDIEU, P. (1986). Notas provisionales sobre la percepción social del cuerpo. En AA. VV., *Materiales de sociología crítica* (pp.183-194). Madrid: La Piqueta.

BUTLER, J. (2008). *Cuerpos que importan: Sobre los límites materiales y discursivos del sexo*. Buenos Aires: Paidós.

SILVERO FERNÁNDEZ, C. (2020) con aportes de Martha H. Altabe de Lertora. Nueva Ley de alquileres - comentarios a la Ley 27.551. Editorial Contexto, Resistencia, Chaco.

FERNANDES CORREIA, A. & FARÍAS, T. (2015). Regularización de Financiación Sostenible, Licencias Urbanísticas - Energía Ambiental y Solarregularización de Tierras Sostenibles, Licencias Urbanas y Ambientales y Energía Solar. *Revista de Direito da Cidade*, Vol. 07, N.º 02. DOI: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2015.16955>-

SILVERO FERNÁNDEZ, C. & FERNÁNDEZ, María E. (2018). Género y Derecho a la inclusión en las Políticas Públicas Urbanas en el AMGR (Chaco-Argentina). En *III Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana*. Junio de 2018. Córdoba, Argentina. ■

