

Derecho de acceso a la tierra y a la vivienda: su cuidado desde una perspectiva del derecho y las políticas públicas

Agustín R. Moscariello ¹

Sumario: 1) Introducción; 2) La vivienda en el derecho constitucional argentino y el derecho público provincial; 2.1) La Constitución Nacional; 2.2) Tratados Internacionales de derechos humanos; 2.3) Constitucionalismo provincial; 2.3.1) La Constitución santafesina; 3) Conceptualización del derecho de acceso a la vivienda y a la tierra; 4) Análisis de algunos precedentes jurisprudenciales: un poco de historia; 5) Leading case “Q.C., S.Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”, CSJN; 6) Herramientas jurídicas del Estado Municipal en la materia; 7) Conclusiones provisorias

1) Introducción

El presente trabajo tiene por objeto realizar un breve análisis del derecho de acceso a la tierra y a la vivienda desde una perspectiva de las políticas públicas y su nuclear vinculación con la familia y la infancia, como elemento esencial a los cuidados² de estos dos últimos.

Sin perjuicio de ello, haremos una apoyatura en la dimensión doctrinal y jurisprudencial del derecho a la vivienda y de acceso a la tierra.

En primer lugar, debemos aclarar que hemos decidido ampliar el espectro del derecho a la vivienda, para incluir el derecho de acceso a la tierra. Ello por cuanto, en primer orden, consideramos al acceso a la tierra como un presupuesto lógico del derecho a la vivienda. Y en segundo término, distintas autoridades locales y provinciales han considerado que la mayor problemática de nuestro tiempo es precisamente el del acceso a la tierra; por ello, pretendemos incluirla dentro del tema del acceso a la vivienda. Finalmente, muchas constituciones provinciales (no es el caso de Santa Fe que lo vincula con el ahorro popular) mencionan conjuntamente ambos tópicos.

Desde la perspectiva de las políticas públicas sostenemos que la problemática del acceso a la tierra y la vivienda cuenta con “tutela de múltiples niveles”; por cuanto, tanto Nación, provincia como municipio han intentado dar soluciones al mismo, para hacer efectivo dicho derecho. En tal sentido, haremos un especial hincapié en el nivel municipal, por ser la jurisdicción más cercana al ciudadano real y sus problemas.

Asimismo, tal como denuncia Cáritas de España, la vivienda es desde hace décadas un bien de inversión, y no un bien de primera necesidad, un derecho básico para poder realizar en plenitud la dignidad que todo ser humano tiene³.

1 Abogado, Magíster en Derecho Administrativo (Universidad Austral), Profesor de Instituciones de Derecho Administrativo y Derecho Administrativo Parte Especial (UCA, Sede Rosario).

2 Del latín “*cogitātus*” (‘pensamiento’), “solicitud y atención para hacer algo bien” en su primera acepción del Diccionario de la Real Academia Española; o “acción de cuidar (asistir, guardar, conservar)”, en su segunda definición (www.rae.es).

3 Caritas, Los derechos en nuestro acompañamiento 1. El derecho a una vivienda digna y adecuada, Caritas Española Editora, Madrid, 2014, pág. 17.

2) La vivienda en el derecho constitucional argentino y el derecho público provincial

2.1) La Constitución Nacional

Es por todos conocido que la vivienda se encuentra reconocida en la Constitución Nacional en el artículo 14 bis de la misma, donde prevé que el Estado proveerá “el acceso a una vivienda digna”.

De tal modo, el constituyente nacional ha vinculado el acceso a la vivienda con la dignidad de la persona humana, adjuntando el calificativo de “digna”. Al respecto, con la constitucionalización del derecho privado, la dignidad del hombre, constituye la fuente de los derechos humanos y según cierta doctrina más moderna un principio con jerarquía constitucional⁴, encuentra su regulación en el nuevo Código Civil y Comercial (artículos 51, 52 y ss y concs). Vinculado con el derecho de acceso a una vivienda digna, se encuentran las acciones positivas que debe adoptar el Congreso Nacional (art. 75 inciso 23) a los fines de legislar y promover medidas de ese tipo “*que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato*”.

Asimismo, el calificativo de digno nos enfrenta al gran reto pendiente de la democracia argentina, las infraviviendas y la problemáticas de la pobreza extrema y los asentamientos precarios. Sobre ello, Ricardo Muñoz ha expresado la existencia de un verdadero derecho a “no ser pobre”, o a “no vivir en la pobreza” o a “verse libre de pobreza extrema”. Dicho autor define a la pobreza como la privación de capacidades-funcionamientos que sean intrínsecamente importantes para la persona, no siendo las pobrezas -existen más de una- una cuestión de escaso bienestar, sino de incapacidad para conseguir ese bienestar, debido a la ausencia de medios (donde los recursos juegan un rol fundamental, pero no único)⁵.

El precepto del 14 bis CN, además, debe ser interpretado en concordancia con el art. 75 inciso 19° (nueva cláusula del progreso), que pone en cabeza del Estado el diseño de políticas públicas para facilitar el acceso a una vivienda digna⁶, previendo como competencia del Congreso Nacional proveer lo conducente al desarrollo humano, así como “*promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones*”, realizando para ello, acciones positivas.

Bidart Campos, por su parte, entiende este derecho dentro del marco de la “*protección integral de la familia*” del art. 14 bis tercera parte *in fine*, manifestando que dicho enunciado, de carácter programático para el autor, obliga al estado a procurar mediante políticas diversas que

4 Gherzi, Carlos Alberto, “La dignidad como principio general del derecho”, La Ley diario del 08.08.2014, pág. 1 y ss., donde el autor expresa que “El ser digno -ser humano- y el trato digno se han convertido en un principio general del derecho que se expande por todo el ordenamiento jurídico, con jerarquía constitucional”.

5 Muñoz, Ricardo Alberto (h), “La pobreza extrema, y su tratamiento constitucional y convencional”, La Ley diario del 11.08.2016, pág. 1 y ss.

6 Gelli, María Angélica, Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada. Tomo I, 4ta edición ampliada y actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2008, pág. 225.

todas las personas puedan obtener un ámbito donde vivir decorosamente, “*sean o no propietarios de él*”⁷.

2.2) Tratados Internacionales de derechos humanos

En el derecho de los tratados internacionales, podemos mencionar el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre que reza que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que la asegure, así como a su familiar, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido y la vivienda.

La Convención Americana de Derechos y Deberes del Hombre lo menciona tangencialmente en el artículo IX al establecer que toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, vestido y la vivienda, entre otros.

En igual inteligencia, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Políticos (aprobado por ley 23.313), dispone en su artículo 11 que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso la alimentación, el vestido y la vivienda adecuados.

De igual modo, consagran este derecho el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley 23.849), que en su inciso 3° reza que los Estados partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán las medidas apropiada para ayudar a los padres y a otras personas a cargo del niño, a efectivizar este derecho, y en caso de ser necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, con respecto a la vivienda, entre otros. La Convención de eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (Ley 23.197), reconoce, por su parte, en el artículo 14 inciso 2), apartado h) el derecho de gozar de condiciones de vida adecuadas, en particular en la esfera de la vivienda. Finalmente, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 26.378), prevé el derecho en su artículo 28 inciso 1) y 2) d) –derecho de acceso a programas públicos de viviendas para personas con discapacidad-.

Nuevamente, en el ámbito internacional, la Observación General N° 4 (El derecho a una vivienda adecuada -párrafo 1 del artículo 11 del Pacto-) aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tiene dicho “*el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales*” (punto 1°). Siendo el tema del acceso a la vivienda un problema no sólo de los países subdesarrollados, sino también de los desarrollados (punto 4°).

Además, en cuanto a la interpretación del concepto, el mencionado Comité dijo que “*el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo*

⁷ Bidart Campos, Germán J., Tratado elemental de derecho constitucional argentino. Tomo I. El derecho constitucional de la libertad, Ediar, Buenos Aires, 1986, pág. 437.

considerare exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (punto 7°). Finalmente, el derecho humano contempla no sólo una “vivienda”, sino, una “vivienda adecuada”, y para ello debe reunir ciertos requisitos: a) Seguridad jurídica de la tenencia; b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) Gastos soportables; d) Habitabilidad –debe ser habitable, proteger del frío, del calor, de la humedad, la lluvia, etc.; e) Asequibilidad; f) Lugar, que permita el acceso a opciones de empleo, de desarrollo pleno de la persona; a servicios sociales, de salud, educativos, y; g) Adecuación cultural.

2.3) Constitucionalismo provincial

Yendo ahora al constitucionalismo provincial, encontramos Constituciones locales con escuetas menciones (como los arts. 21 y 27 de la Constitución de Santa Fe que seguidamente analizaremos), otras con alusiones más explícitas y desarrolladas, como las de las Constitución de la provincia de Córdoba (art. 58), Provincia de Buenos Aires (art. 36) y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 31, derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado). Otras Constituciones que tienen varias referencias al tema (Constitución de Jujuy, arts. 72, 82, 143; Constitución de Formosa, en sus artículos 55, 68, 71, 75, 120); o que vinculan el tema con colectivos vulnerables, tales como personas de bajos recursos, adultos mayores; o lo relacionan a los trabajadores (artículos 35 y 37 de la Constitución de Salta; arts. 49 y 52 de la Constitución de Jujuy, como derecho de adultos mayores y trabajadores).

En tal sentido, la "vulnerabilidad" es una categoría construida en base a la desigualdad real que sufren personas o colectivos por la sola pertenencia grupal y la indiferencia institucional respecto de sus necesidades y de su propia identidad⁸.

De todos modos, nuevamente, la problemática argentina, demuestra que, debido a la especulación inmobiliaria, el acceso a la vivienda y a la tierra ha dejado de ser un tema exclusivo de los trabajadores o de colectivos vulnerables –si bien dentro de los vulnerables el tema se torna en más acuciante que en otros sectores sociales-.

2.3.1) La Constitución santafesina

La Constitución de la provincia de Santa Fe, por su parte, dispone en el artículo 21 que *"El*

⁸ Galli Fiant, María Magdalena, "Víctimas de violencia familiar y acceso a la justicia", en Familia e Infancia en Santa Fe, N° 1 "Personas Vulnerables", María del Carmen Musa y Oscar Davini (Directores), pág 73. La autora nos recuerda al respecto las "Cien reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad", adoptada por la CSJN mediante Acordada N° 5/2009, y por el Poder Judicial de Santa Fe en 2011, entre otros. Estas "Cien reglas", tienen, sin embargo, carácter de "soft law". Instrumento que define como condición de vulnerabilidad (Regla N° 3) a aquellos que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento.

Estado crea las condiciones necesarias para procurar a sus habitantes.... la vivienda".

Asimismo, la Carta Magna local dispone en su artículo 27 que *“La Provincia estimula y protege el ahorro popular en todas sus formas y lo orienta hacia la propiedad de la vivienda urbana y del predio para el trabajo rural e inversiones en actividades productivas dentro del territorio de la Provincia”*. Así, la Constitución santafesina es más escueta que otras constituciones provinciales

Esta vinculación entre el ahorro popular y la propiedad de la vivienda urbana, ya se encuentra en el artículo 47 de la Constitución Italiana de la post guerra, en cuanto prevé que la República Italiana *“...favorecerá el acceso del ahorro popular a la propiedad de la vivienda...”*. Demostrando, una vez más, la influencia que el derecho italiano ha tenido en el derecho público santafesino.

En tal sentido, autores italianos tienen dicho que las políticas de viviendas, su origen es consecuencia de los fenómenos de urbanización, vinculados a la industrialización⁹.

De modo tal, la Provincia estimula y protege el ahorro popular, o sea, una parte de la renta que no se consume (o dicho de otro modo, consumo diferido en el tiempo) y lo orienta hacia la propiedad privada de la vivienda.

En tal sentido, Diego Giuliano resalta el rol de las cajas de ahorro, como instituciones que, por un lado buscan la eficiencia y rentabilidad, y por otro, tienen un alto componente social volcado a la atención de la comunidad y sus necesidades¹⁰. De igual modo, el Estado podría fomentar el ahorro mediante cooperativas de ahorro o vivienda, o buscar el financiamiento mediante fideicomisos público-privados a los fines de generar obra pública, como técnica –además- de redistribución de la riqueza en una sociedad.

Estos preceptos constitucionales, corresponde vincularlos, asimismo, con el principio de la dignidad de la persona, que se encuentra consagrado en el artículo 7 de la Constitución Provincial santafesina, que prevé *“El Estado reconoce a la persona humana su eminente dignidad y todos los órganos del poder público están obligados a respetarla y protegerla”*, y con el artículo 15 que establece la inviolabilidad de la propiedad y que la libertad de la iniciativa económica de los individuos es libre, siendo la dignidad humana un límite a ella.

Por ello, la vivienda no es sólo un bien jurídico en sí mismo, sino también –y ante todo- un elemento central del principio de solidaridad social, estrechamente ligado con la dignidad de la persona, fundamento de todo el orden político y constitucional¹¹.

9 Civitarese Matteucci, Stefano, “La política de vivienda en Italia”, en AAVV Construyendo el derecho a la vivienda, Fernando López Ramón Coordinador, Marcial Pons, Madrid, 2010, Pág.97.

10 Giuliano, Diego A., Derecho constitucional provincial, Ediar, Buenos Aires, 2009, pág. 507.

11 Vaquer Caballeria, Marcos, “Retos y oportunidades para una política cabal de viviendas tras la crisis económica”, en AAVV Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2016, pág.42/43.

Respecto del derecho de acceso a la tierra, encontramos una referencia en el artículo 28 de la Constitución de Santa Fe, si bien referida al suelo productivo, su explotación racional y la colonización de las tierras.

Asimismo, corresponde vincular las mandas antes mencionadas con el principio de la solidaridad, en su vertiente de “solidaridad social” (Preámbulo de la Constitución de Santa Fe) y el deber humano de la “solidaridad recíproca de los miembros de la colectividad” (artículo 1° de la Carta Provincial).

De modo tal que estos principios y deberes de dignidad humana y solidaridad sirven como prisma a través del cual cabe interpretar e integrar el derecho de acceso a la vivienda en el derecho público santafesino.

3)Conceptualización del derecho de acceso a la vivienda y a la tierra

Hemos visto ya que se trata de un derecho humano básico reconocido por la Constitución Nacional, las Constituciones provinciales y los tratados internacionales de derechos humanos. Ahora bien, ¿Cómo ha conceptualizado a este derecho la doctrina?

En primer término, los autores ha distinguido entre *el derecho a la vivienda* del *derecho sobre la vivienda*. Donde el primero se satisface cuando una persona dispone, en propiedad, de una vivienda en ciertas condiciones de habitabilidad; mientras que el segundo refiere a otras maneras de garantizar las necesidades habitacionales¹². En tal sentido, vimos que Bidart Campos es conteste en considerar que el derecho de acceso a la vivienda se satisface con la obtención de un lugar decoroso donde vivir, sea o no propietario.

De igual modo, el disponer de una vivienda adecuada constituye una necesidad para el ser humano, en cuanto condiciona el acceso a otros derechos esenciales: obtener un empleo no precario, ejercer el derecho a voto, acceder a prestaciones o ayudas¹³, acceder a servicios públicos esenciales domiciliarios.

Así, el acceso a la vivienda se nos presenta como una manifestación del derecho subjetivo público a la vivienda, de carácter social, integrante de la segunda generación de derechos humanos. Se trata de un derecho subjetivo “emergente” o “en construcción”, que requiere de un desarrollo legislativo o administrativo posterior; sin embargo “*la ausencia o parquedad de ese desarrollo legislativo no puede equivaler a negación del derecho subjetivo*”¹⁴.

De igual modo, estos derechos sociales deben ser respetados, protegidos y satisfechos, “con

12 Civitarese Matteucci, Stefano, “La política de vivienda en Italia”, en AAVV Construyendo el derecho a la vivienda, Fernando López Ramón Coordinador, Marcial Pons, Madrid, 2010, pág. 93.

13 Inseguet-Brisset, Véronique, “La evolución del derecho francés en materia de vivienda”, en AAVV Construyendo el derecho a la vivienda, Fernando López Ramón Coordinador, Marcial Pons, Madrid, 2010, pág. 30.

14 López Ramón, Fernando, “Sobre el derecho subjetivo a la vivienda”, en AAVV Construyendo el derecho a la vivienda, Fernando López Ramón Coordinador, Marcial Pons, Madrid, 2010, 18/19.

la máxima diligencia posible por los poderes públicos”, debiendo establecerse al decir de Juli Ponce Solé, un “mínimo vital” o “mínimo esencial” de derechos sociales, un reducto protegido de las afectaciones de los poderes públicos, consistente en el derecho de gozar de prestaciones e ingresos mínimos que aseguren a toda persona su subsistencia, un nivel de vida digna y necesidades básicas¹⁵.

Siguiendo con el razonamiento, no debemos confundir la vivienda con el hábitat; ya que la primera designa el lugar donde se habita, mientras que el segundo es más amplio y tiende a considerar las relaciones entre la vivienda y el espacio más vasto donde ella se sitúa¹⁶.

Por nuestra parte, dada la realidad argentina y la previsión constitucional en varias provincias, consideramos que el derecho de acceso a la vivienda debe ser tratado conjuntamente con el derecho de acceso a la tierra, siendo este último el próximo gran debate que debe dar la política y las disciplinas urbanísticas.

4) Análisis de algunos precedentes jurisprudenciales: un poco de historia

A lo largo del tiempo, el Estado ha utilizado la técnica del poder de policía, en su acepción amplia, a los fines de brindar soluciones a la problemática del acceso a la vivienda.

Repasemos algunos antecedentes históricos sobre esta cuestión, donde el Estado Nacional ha intentado contrarrestar las “fallas de mercado”¹⁷.

En tal sentido, el Estado Nacional ha echado mano del poder de policía¹⁸ como técnica de intervención en la economía para atemperar dichas fallas, en el marco de la crisis habitacional y de escasez de viviendas que se produjo en la crisis de la primera postguerra.

Así, la doctrina expresa que hasta 1922, la Corte Suprema de Justicia de la Nación adoptó una posición restringida¹⁹, mientras que a partir de ese momento evolucionó hacia un criterio amplio de poder de policía.

15 Ponce Solé, Juli, “El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente: papel de la legislación, análisis jurisprudencial y gasto público”, AAVV Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2016, pág. 73, 90/91.

16 Inserguet-Brisset, Véronique, “La evolución del derecho francés en materia de vivienda”, en AAVV Construyendo el derecho a la vivienda, Fernando López Ramón Coordinador, Marcial Pons, Madrid, 2010, pág. 28.

17 Situación que se produce cuando el mercado no puede asignar los recursos de modo eficiente. En tal sentido, la doctrina ha dicho que el “Estado regulador” es “*el que dicta regulaciones con efecto económico en el mercado, para corregir las fallas y altos costos que allí se producen y lo hace fundamentalmente respecto de determinadas actividades en función de su trascendencia social*” (MURATORIO, Jorge I., “Diseño e institucionalidad regulatoria”, en AAVV Control público y acceso a la justicia. Tomo 2, Astrea RAP, Buenos Aires – Bogotá, 2016, pág. 75).

18 La que podemos definir como la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales de los habitantes, de competencia legislativa ya que regulación implicará limitación de derechos, fundamentada históricamente en el artículo 14 de la Constitución Nacional, y luego de la reforma de 1994, la institución se encuentra mencionada expresamente el artículo 75 inc. 30 –en el marco de los establecimientos de utilidad nacional, donde se reconocen competencias concurrentes a provincias y municipios–.

19 El fallo más significativo de esa primera etapa lo configura el caso Bonorino, donde se impugnó por inconstitucional una ley de la provincia de Buenos Aires que prohibía las corridas de toros. La Corte reconoció que la ley no era inconstitucional porque el poder de policía está a cargo de los gobiernos locales quienes se han reservado la potestad de proveer lo conveniente a la seguridad, salubridad, moralidad de sus vecinos.

En el caso en el caso “Ercolano c/ Lanteri de Ranshaw”²⁰, donde la jurisprudencia de la CSJN pasa de la Escuela Francesa a la norteamericana en materia de poder de policía. En el diferendo se impugnaba la constitucionalidad de una ley que congelaba los alquileres por dos años²¹.

Debido a la mencionada crisis habitacional, se elevaron los precios locativos que resultaron inaccesibles para familias de escasos recursos. Ante la gravedad de la situación se dictó la ley 11.157, que provocó la reacción de los propietarios de viviendas alquiladas que consideraron que la misma violaba su derecho de propiedad, y por tanto, la cuestionaron pidiendo su inconstitucionalidad.

La Corte rechazó el planteo de inconstitucionalidad y extendió el poder de policía hacia la defensa del interés general, con el argumento que los derechos no son absolutos y ceden ante la protección de intereses vitales de la comunidad.

Con todo, esta jurisprudencia fue utilizada como respuesta a situaciones excepcionales de emergencia económica. Así, en el caso planteado en “Horta c/ Harguindeguy”²², se rechazó el planteo de inconstitucionalidad de la ley 11.157, porque había un contrato firmado con termino locativo convenido. Con posterioridad, en el caso “Mango c/ Traba”²³ (1925) la Corte volvió -momentáneamente- a su doctrina restringida sobre los alcances del poder de policía²⁴.

Pero, luego, en el caso “Avico c/ De la Pesa”²⁵ (1934) en que se debatía la constitucionalidad de una ley de moratorio de mutuo hipotecario²⁶; la CSJN vuelve sobre sus pasos y reconoció la razonabilidad de la ley por la emergencia que implicaba la grave crisis económica. Este caso inauguró la llamada doctrina del poder de policía de emergencia, que autoriza al Poder Legislativo a limitar los derechos individuales en forma más intensa. Doctrina que tuvo su cénit sesenta años

20 CSJN “Ercolano, Agustín c/Lanteri de Renshaw, Julieta”, de fecha 28/4/1922, Fallos: 136:170.

21 La actora inició demanda por consignación de alquileres, con fundamento en la ley 11.157 que prohibía cobrar durante dos años a partir de su promulgación un precio de locación mayor al que se pagaba por el alquiler de casas, piezas y departamentos el 1 de enero de 1920.

22 CSJN, de fecha 21/8/1922, Fallos: 136:170.

23 CSJN, de fecha 26.08.1925.

24 En el caso se discutía la aplicación de la ley 11.318 (otra ley del paquete de leyes de emergencia habitacional, por la cual se prorrogaba el término de las locaciones fijado mediante ley 11.156), donde el a quo había anulado una sentencia de desalojo con fundamento en la referida ley. La CSJN entendió que no correspondía aplicar dicha norma a una sentencia que se encontraba firme, ya que implicaría violar el derecho de propiedad y los derechos adquiridos.

25 CSJN, de fecha 7/12/1934, Fallos: 172:21.

26 En el caso, a través de la ley 11.741 (1933) se habían prorrogado las hipotecas, bajo determinadas condiciones, así como el pago de los intereses, limitando al 6% anual el máximo del interés que podrá cobrarse durante su vigencia. El deudor hipotecario inició demanda ante el Juzgado de Paz acogiéndose a la ley 11.741, tanto respecto al monto de los intereses cuanto a la prórroga para el pago de éstos y del capital. El Juez de Paz hizo lugar a la demanda por considerar que la ley 11.741 era constitucional. Apelada esa resolución, el Juez en lo Civil revoca la del de Paz, rechazando la consignación efectuada y declarando que los artículos invocados de la ley 11.741 son inconstitucionales por ser incompatibles con las garantías de los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional y tratarse de una causa análoga a la resuelta por la Corte “in re” “Horta c/ Harguindeguy”. Finalmente, la Corte -por mayoría- revocó la sentencia apelada

después con el caso “Peralta”²⁷ relativo a la constitucionalidad del Plan Bonex.

Vemos, entonces, como el Estado Nacional –en este caso- ha empleado la institución del poder de policía para intentar dar solución a la crisis habitacional del período de entreguerra.

5) Leading case “Q.C., S.Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”, CSJN

A los fines de responder al interrogante de si este derecho humano consagrado constitucional y convencionalmente configura efectivamente un derecho efectivo, debemos analizar el leading case de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en autos “Q.C.,S.Y. c/Gobierno de la CABA s/amparo”.

Respecto a ello, debemos decir, en primer lugar, que se trataba de un caso con ciertas particularidades especiales.

Se trata de una mujer residente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se encontraba en situación de calle, junto con un hijo menor que padece una discapacidad motriz, visual, auditiva y social, producto de una encefalopatía crónica, que inicia –por sí y en representación de su hijo- una acción de amparo contra el Estado local solicitando el cese de la conducta ilegítima del mismo, al denegar el ingreso a programas gubernamentales vigentes en materia de vivienda y no proporcionarle una alternativa para salir de su “situación de calle”. La primera y segunda instancia hicieron lugar al amparo, pero el decisorio fue revocado por el Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad.

La CSJN revocó, a su vez, la decisión del Alto Tribunal local, disponiendo que intervengan los equipos de asistencia social del gobierno de la Ciudad, para asegurar que el niño disponga de la atención y el cuidado que su estado de discapacidad requiere, proveyendo a la actora del asesoramiento y la orientación necesaria para la solución de las causas de su problemática habitacional. Disponiendo, además, que se le garantice a la actora, *“aún en forma no definitiva”*, un alojamiento con condiciones edilicias adecuadas a su patología, sin perjuicio de contemplar su inclusión en programas de vivienda en curso o en el futuro para lograr una solución permanente a la situación de excepcional necesidad planteada.

Para llegar a dicha resolución, la mayoría de la CSJN efectuó los siguientes razonamientos:

Ante el especial grado de vulnerabilidad de la actora y su hijo, el Tribunal consideró que la intervención del Gobierno, no obstante ser costosa, *“no parecer ser adecuada para resolver la grave problemática”*. Disponiendo que no se trata de evaluar *“el precio que paga el Estado y dado su costo dar por cumplido el deber que le incumbe, conforme a un estándar de realización de los derechos, sino de valorar su calidad en cuando a la adecuación a las necesidades del caso... La inversión del Estado debe ser adecuada, lo que no depende únicamente del monto que éste destina,*

27 CSJN, 27.12.1990, La Ley 1991-C, 158.

*sino fundamentalmente de la idoneidad de la erogación para superar la situación o paliarla en la medida de lo posible*²⁸.

Ello como consecuencia de reconocer que: a) los derechos y deberes implicados en el caso “no son meras declaraciones, sino normas jurídicas operativas con vocación de efectividad”²⁹; b) que la operatividad tiene carácter derivado en la medida en que se consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado³⁰; y c) que esos derechos fundamentales que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado, están sujetas al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial.

Esto último significa, reconocer, en la jurisprudencia de la CSJN, una “*garantía mínima del derecho fundamental que constituye una frontera a la discrecionalidad de los poderes públicos*”. De modo tal, que la razonabilidad significa que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada tal en situaciones de extrema vulnerabilidad³¹.

De tal modo, la CSJN nos brinda claras directrices para el juzgamiento y control judicial de las políticas públicas³². Al tiempo que reconoce la distinción, ya consagradas en las Directrices de Maastricht, entre obligaciones de “conducta y de resultado” derivadas de derechos sociales³³. Finalmente, la doctrina ha dicho que el Estado cuando reconoce derechos fundamentales se obliga a: a) la obligación de adoptar medidas inmediatas, b) garantizar niveles esenciales de los derechos, y c) la obligación de progresividad y prohibición de regresividad³⁴.

6) Herramientas jurídicas del Estado Municipal en la materia

Si bien la mayoría de los planes de vivienda corresponden a las jurisdicciones nacional y provincial³⁵, los municipios, en tanto configuran la esfera de gobierno más cerca al ciudadano, cuentan con herramientas jurídicas para dar soluciones a esta problemática.

Previo a ello, en el ámbito provincial de Santa Fe, no podemos dejar de mencionar el

28 Considerando 15° de la mayoría.

29 Considerando 10° del voto de la mayoría.

30 Considerando 11° de la mayoría.

31 Considerando 12°, mayoría.

32 Ver sobre el particular, Ivanega, Miriam Mabel, “Diseño y determinación de políticas públicas: su control judicial” en AAVV Cuestiones de Control de la administración pública, Administrativo, legislativo y judicial, Buenos Aires, RAP, 2010, pág. 743.

33 Ponce Solé, Juli, “El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente: papel de la legislación, análisis jurisprudencial y gasto público”, AAVV Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2016, pág. 141.

34 Muñoz, Ricardo Alberto (h), “Procedimiento administrativo de ‘tercer generación’ a la luz del sistema protectorio internacional de derechos humanos”, en AAVV Procedimiento administrativo. A 20 años de la reforma constitucional, Astrea RAP, Buenos Aires – Bogotá, 2015, pág. 424/426.

35 Podemos mencionar –entre otros- el plan FONAVI del Estado Nacional (creado por ley 19.929 y 21.581) o el programa “Mi Tierra, Mi Casa” del Estado Provincial santafesino. Para un estudio particular de dichas políticas públicas, remitimos a Rodulfo, María Beatriz, “Políticas habitacionales en Argentina estrategias y desafíos”, recuperado de internet en http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/rodulfo_viv_social.pdf, en fecha 08.04.2017, y Antik, Analía Sonia; Nicolau, Noemí Lidia; Taller, Adriana y Trivisonno, Julieta Belén, “Políticas públicas, vivienda e instrumentos jurídicos”, FDER, Rosario, 2013, respectivamente.

proyecto de ley de uso del suelo y hábitat de 2013 ³⁶, donde se consagraban una serie de derechos/principios rectores importantes: 1. El derecho a la ciudad³⁷. 2. El derecho al hábitat y una vivienda dignos. 3. La función social de la propiedad. 4. La gestión democrática de la ciudad. 5. La democratización del acceso al suelo.

Sin embargo, la principal crítica que podemos hacer a dicho proyecto de ley provincial viene dado por corporizar una concepción “europea” del urbanismo, presente en el artículo 7° de la misma, que reza “El derecho de propiedad del suelo no incluye el derecho de edificar”. Ello por cuanto en la visión “americana” del urbanismo, el principio es el contrario, configurando la habilitación legal para construir una autorización y no un permiso³⁸.

Yendo ahora a la jurisdicción municipal en la provincia de Santa Fe, en primer lugar, corresponde repasar las competencias legales dentro del bloque de constitucionalidad local a nivel de municipios y comunas de nuestra provincia.

Encontramos así, dentro de las competencias de los mismos al artículo 39 inc. 51 de la Ley Orgánica de Municipios (N° 2756), como atribución del Honorable Concejo Deliberante el *"fomentar la vivienda popular"* y el artículo 11 de la misma ley, a su vez, excepciona del procedimiento de licitación pública a la venta de inmuebles destinados a planes sociales de viviendas para grupos familiares de escasos recursos que se inscriban para ello, con aplicación de los reglamentos de adjudicación.

En segundo lugar, podemos mencionar como resortes legales para dar solución a esta temática a los convenios urbanísticos, las expropiaciones urbanísticas, la constitución de fideicomisos públicos, las asociaciones público-privadas, la compra directa de tierras, la implementación en la jurisdicción de la ley Pierri³⁹, la constitución de limitaciones a la

36 Disponible en la web: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/155977>; visitado por última vez en fecha 20.07.2017.

37 Reconocido como derecho en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, de las Naciones Unidas, *“Artículo 1º. Derecho a la Ciudad. Inciso 1º. Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual, así como a preservar la memoria y la identidad cultural en conformidad con los principios y normas que se establecen en esta Carta. Inciso 2º. El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos...”*.

38 Ver Cassagne, Juan Carlos, “La autorización para edificar. Su naturaleza; sus efectos sobre la potestad revocatoria”, La Ley 1982-D, 936. Donde el permiso presupone una prohibición, al tiempo que la autorización un derecho que debe cumplir con ciertos recaudos para poder ser ejercido legalmente.

39 Ley nacional n° 24.374 (y modificatorias, ley 27.118) que permite acogerse a ese beneficio a *“ocupantes que, con causa lícita, acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad al 1º de enero de 2009, respecto de inmuebles edificados urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente”* y reúnan las características previstas en la reglamentación. La Ley prevé un trámite administrativo gratuito a los fines de la regularización registral de la ocupación –con citación y emplazamiento por edictos al titular registral- y dejándose constancia de lo actuado en escritura pública y procediendo a la inscripción de dicha

urbanizaciones (donde el desarrollista deba entregar, ante ciertos emprendimientos de tamaño una cantidad de tierras –en especie- o redimible en dinero para la compra de tierras públicas).

Otras herramientas, son: el instituto de la prescripción adquisitiva administrativa (usucapión administrativa); la fiscalidad (fijación de una sobre tasa por baldío⁴⁰, como medida de parafiscal o de fomento negativo para fomentar la construcción), siendo ésta –y otras análogas- alternativas no del todo explotadas en nuestro país; la intervención municipal –directa o indirecta- en el mercado de alquileres (municipalizando parcialmente la actividad y creando agencias inmobiliarias municipales⁴¹, para fomentar una baja del precio de los alquileres); la creación de centros de acogida; el otorgamiento de subsidios para inquilinos; la creación de defensorías del inquilino; el fomento a la constitución de cooperativas de ahorro o vivienda; la creación de zonas especiales de interés social⁴²; la generación de loteos sociales; o la articulación políticas públicas habitacionales entre Nación, provincia y municipios.

En cuanto a la prescripción adquisitiva administrativa, consagrado por la ley 21.477 y su modificación mediante la ley 24.320, algunos autores han dudado de su constitucionalidad⁴³, al tiempo que otro sector expresa que configura “*un instrumento de gestión de suelo con miras a la satisfacción del interés general*”⁴⁴. Lo cierto es que se trata de una institución legal vigente, que debe ser empleada en el marco de la legalidad y la juridicidad, respetando la ley y los principios

acta. Hecho lo cual si existiere consentimiento del titular dominial se efectiviza la transferencia. En caso contrario, a los diez años de la inscripción de lo actuado en el Registro de la Propiedad, se convierte en título de dominio de pleno de derecho (art. 8 ley 24.374 y modificatorias). Sin perjuicio de ello, “*los de dominio y/o quienes se consideren con derecho sobre los inmuebles que resulten objeto de dicha inscripción, podrán ejercer las acciones que correspondan, inclusive, en su caso, la de expropiación inversa, hasta que se cumpla el plazo aludido*” (art. 8).

40 Previsto por el artículo 74 de la ley 8173 (Código Fiscal Municipal Modelo), que dispone: “*Artículo 74 - Los propietarios y responsables de los baldíos que se encuentren ubicados en las zonas que determine la Ordenanza Impositiva, estarán obligados a abonar la sobretasa que la misma fije*”.

41 En tal sentido, encontramos la experiencia de España, donde las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos cuentan con sociedades y agencias públicas de alquiler (por ejemplo, la ciudad de Madrid, con el *Plan Alquila* y la Agencia Municipal del Alquiler del Ayuntamiento), que suelen actuar mediante algún tipo de cesión fiduciaria de las viviendas a la empresa pública creada al efecto, a cambio de lo cual el propietario recibe una renta fijada según el valor de mercado, de acuerdo a las características de la vivienda. Salas de Murillo, Sofía, “El arrendamiento en el marco del derecho a la vivienda”, en AAVV *Construyendo el derecho a la vivienda*, Fernando López Ramón Coordinador, Marcial Pons, Madrid, 2010, pág. 267.

42 Sobre el particular, Taller y Antik, expresan que se tratan de zonas de delimitaciones en perímetros vacíos en áreas aptas para urbanizar, o áreas donde ocurren ocupaciones irregulares, que pasan a ser objeto de estudio, intervención y reglamentación, formulándose planes de regularización con participación de la población. Todo ello, con el objetivo de incrementar la producción de viviendas de interés social. Confr. Taller, Adriana; Antik, Analía, *Curso de derecho urbanístico*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2011, pág. 157.

43 Scotti, Edgardo O. (h.), “Usucapión administrativa (leyes 20.396 y 21.477)”, *La Ley* 1984-C, pág. 972. Otros autores tienen dicho que este instrumento no puede ser empleado como medio de “saneamiento” de títulos, ya que ello podría configurar un fraude a la ley (FUSTER, Gabriel Anibal, “Prescripción administrativa. Entre el ‘saneamiento’ y la ‘invención’ de títulos”, *La Ley* Córdoba 2009, pág. 140). Fuster anota un fallo donde un municipio de Córdoba pretendía “sanear” el título de ocupantes precarios (y de escasos recursos) mediante la cesión de los derechos posesorios a favor de la comuna, para que ésta proceda a la inscripción registral mediante la usucapión administrativa. El Tribunal (Cámara de Apelaciones Civil y Comercial de Córdoba) consideró que no se encontraba acreditado el *animus* por el plazo legal (Autos: “Boccolini, Gustavo Luis c. Dirección del Registro General de la Provincia”, C7aCiv. y Com., Córdoba, de fecha 2008/05/08, *La Ley* Córdoba 2009, pág. 139). A simple vista, parece que la solución para estos residentes precarios hubiese sido la inscripción en el marco de la llamada ley Pierri.

44 Scataloni, Juan Luciano, “La prescripción administrativa: hacia la función social de la propiedad”.

generales del derecho⁴⁵.

La provincia de Santa Fe ha adherido a la ley nacional 24.320, modificatoria de la ley 21.477, mediante el dictado de la ley 12.115. Y a través del decreto 10.881 de 1960 declaró en la toma de posesión de todos los inmuebles que se encuentran empadronados como de “propietarios desconocidos” por la Dirección General de Castastro. De igual modo, el artículo 5° de la ley orgánica de municipios (N° 2756) de nuestra provincia, prevé que corresponden en propiedad a las Municipalidades “*todos los terrenos fiscales baldíos, o sin propietario, que se encuentren dentro de los límites del respectivo municipio, con excepción de aquellos que se hubiera reservado el Gobierno de la Provincia para obras de utilidad pública; tendrá asimismo la posesión de los terrenos de propietarios desconocidos*”. Para luego, en su artículo 45 inciso a) calificar como bienes del dominio privado del Estado municipal a “*todos los terrenos baldíos*”, y “*los sin propietario*”

7) Conclusiones provisionarias

7.1. A modo de conclusiones, siempre provisionarias, no podemos dejar de mencionar esta temática entre las NBI (“Necesidades Básicas insatisfechas”), ya que según el Censo 2010 en nuestro país, sobre una población de casi 40.000.000 de habitantes, existen a dicho año 13.835.751 de viviendas; de las cuales 2.494.618 se encuentran desocupadas⁴⁶.

De la simple lectura de estos números podemos aventurarnos a una primera conclusión (ello pensando un promedio hipotético de tres habitantes promedio por vivienda, lo que totaliza más de 41 millones de habitantes): que el tema de la vivienda en la Argentina, constituye un problema de distribución⁴⁷.

45 Hasta donde ha podido abarcar nuestra investigación, no hemos encontrado declaraciones de inconstitucionalidad de la norma nacional (o las provinciales de adhesión). Sí casos, como “Cora, Graciela c/ Municipalidad de Gaiman s/Rec. Apelación” (Expte 838/2013 CAT, elDial.com), donde se hace lugar al reclamo de la administrada, revocando la ordenanza que había declarado la usucapión administrativa, ya que el municipio –ante el cuestionamiento judicial de la titular- no pudo probar fehacientemente la posesión (con prueba convincente y compuesta, mediante hechos materiales y no meras declaraciones unilaterales) como hecho fundante de su pretensión de adquisición. De igual modo, en autos “GCBA – Procuración (incidente de medida cautelar) c. ENA – Decreto N° 551/09 s/proceso de conocimiento”, El Derecho Serie Administrativo 2010-13, el Juzgado Nac. De 1° Inst. en lo Contencioso Adm. Fed. N° 8, despachó una medida cautelar impidiendo la inscripción registral de la llamada “Dársena Norte”, la cual mediante al Decreto N° 551/09 del PEN había declarado operada a favor del Estado Argentino esos terrenos (junto con otros, respecto de los cuales el Juzgado no despachó medida favorable). Ello al considerar que ese bien se encontraba dentro del dominio público, siendo por ende, imprescriptible e inalienable. De Reina Tartièrre aclara, en el comentario a fallo, que los bienes del dominio público pueden ser poseídos por terceros, de modo que no corresponde vincular la imprescriptibilidad con la insusceptibilidad de posesión. De Reina Tartièrre, Gabriel, “El caso de la Dársena Norte de Puerto Madero. Imprudencia de la usucapión administrativa (ley 20.396) sobre bienes de dominio público”, El Derecho Serie Administrativo, 2010-15.

46 http://www.censo2010.indec.gov.ar/cuadrosDefinitivos/Total_pais/V1-P_Total_pais.xls, consultado en fecha 25.08.2015

47 Igual situación se ha detectado y denunciado en España. Confr. CARITAS, Los derechos en nuestro acompañamiento 1. El derecho a una vivienda digna y adecuada, Caritas Española Editora, Madrid, 2014, pág. 17.

7.2. Por otro lado, a la hora de diseñar políticas públicas inclusivas en materia de acceso a la tierra y a la vivienda, corresponderá realizar una evaluación *ex ante* de la normativa sobre acceso a esos bienes, analizando los impactos de dicha regulación –en línea con el llamado *better o smart regulation*–, para luego del diseño e implementación, efectuar el *feedback*, esto es, realizar una evaluación *ex post* de la regulación de acceso a la tierra y la vivienda⁴⁸.

7.3. Además, será menester de los gobernantes implicar a los ciudadanos en su destino, y no que sean simples beneficiarios pasivos de beneficios estatales, buscando una forma de gobernar más cooperativa, donde actores públicos y privados participen en red en la formulación y aplicación de las políticas públicas teniendo en cuenta el cuidado de los derechos humanos insatisfechos, de acuerdo con los principios de buena gobernanza, en el marco de un *Estado cooperativo*⁴⁹.

7.4. Por otro lado, la cuestión presupuestaria no puede ser invocada de modo abstracto y *a priori* como excusa por parte del Estado para incumplir con la manda constitucional. Ello por cuanto, “cuando nos referimos a los derechos sociales en el actual Estado de Derecho no podemos soslayar que su concreción exige la eficiencia en la gestión, racionalidad en la toma de decisiones y responsabilidad de los funcionarios públicos”. Pues la operatividad de los derechos no queda desplazada por la limitación de los recursos, ello interpretado en el contexto de las economías y las finanzas de los países y partiendo siempre del principio de la limitación de los recursos⁵⁰.

7.5. Vimos, también, como el Estado ha echado mano (y como puede emplear otras) a distintas herramientas de intervención en la economía (poder de policía, fomento, fines parafiscales de los tributos, obra pública, acceso al crédito, técnicas eficientes de gasto público, y presupuesto), lo que reafirma, una vez más, el principio de intercambiabilidad de las técnicas de intervención⁵¹.

7.6. Esta temática se encuentra fuertemente vinculada, además, con la obra pública como gran re-distribuidora de riqueza, y con el desarrollo de infraestructuras básicas y necesarias –como vimos expuesto por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales– que califican al derecho de acceso a la vivienda como adecuado o digno.

Al tiempo que configuran un parámetro para medir la calidad institucional de un país, ya que

48 Ponce Solé, Juli, “El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente: papel de la legislación, análisis jurisprudencial y gasto público”, AAVV Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2016, pág. 188.

49 Ponce Solé, Juli, Negociación de Normas y Lobbies, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2015, pág. 35.

50 Ivanega, Miriam Mabel, “Reflexiones acerca de los derechos fundamentales, la Administración Pública y el presupuesto público”, RAP, octubre de 2013, Año 36, Nro 421. De igual modo, Juli Ponce Solé reconoce que, a nivel internacional, existen técnicas jurídicas para recuperar la conexión entre el derecho presupuestario y los derechos constitucionales, como el derecho a la vivienda. Ponce Solé, Juli, “El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente: papel de la legislación, análisis jurisprudencial y gasto público”, AAVV Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2016, pág. 189.

51 Conf. De la Riva, Ignacio M., “La figura del fomento: necesidad de encarar una revisión conceptual”, en AAVV Servicio Público, policía y fomento, Buenos Aires, RAP, 2004, pág. 416. En igual sentido Maljar, Daniel Edgardo, Intervención del Estado en la prestación de servicios públicos, Buenos Aires, Hammurabi, 1998, pág. 269. De igual modo, GARRIDO FALLA, Fernando, Tratado de derecho administrativo. Volumen III, 12º Edición, Madrid, Tecnos, 2006, pág. 378.

existe "un consenso generalizado acerca que la inversión en infraestructura pública es fundamental para generar desarrollo económico-social, y de este modo, elevar la calidad de vida de las personas"⁵².

7.7. El derecho de acceso a una vivienda digna, y su presupuesto —el derecho de acceso a la tierra— constituye una manda jurídica operativa con vocación de efectividad ("derivada", según lo dicho por la CSJN); que genera obligaciones en cabeza del Estado, como hemos visto más arriba.

7.8. Finalmente, en la confección de las políticas públicas sobre vivienda, será conveniente devolverle el sentido genuino a la palabra política, el sentido griego, *el servicio en la ciudad*⁵³, poniendo al ciudadano real y al cuidado de sus necesidades en el centro del sistema, según el mandato y principio de buen Gobierno y buena Administración, "*a ese hombre, a esa mujer, con su determinada edad, su grado de cultura y de formación, mayor o menor, con su procedencia concreta y sus intereses particulares, propios, legítimos, es a quien la Administración pública sirve*"⁵⁴.

52 Perrino, Pablo E., "Calidad institucional y desarrollo de infraestructura pública", en AAVV Cuestiones de intervención estatal. Servicios públicos, poder de policía y fomento, RAP, Buenos Aires, 2011, pág. 115.

53 Puig, Toni, Marca ciudad, Piados, Buenos Aires, 2009, pág. 256.

54 Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, El ciudadano y el poder público: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración, Reus, Madrid, 2012, pág. 21.