

## CAPÍTULO 3

# EL DERECHO Y SUS USOS EN EL HÁBITAT INFORMAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES<sup>1</sup>

**1** Lo que sigue recupera avances de investigación del proyecto “Desafiando a la segregación socio espacial en grandes ciudades latinoamericanas: Empoderamiento legal comunitario y acceso a la justicia” (IDRC 108337-001), con Sede en la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).



# CAPÍTULO 3

## EL DERECHO Y SUS USOS EN EL HÁBITAT INFORMAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Felipe Mesel\*

Mariano Valentini\*\*

Pablo Vitale\*\*\*

### Introducción

En este artículo nos proponemos analizar los usos de herramientas jurídicas por parte de las comunidades de asentamientos populares de Buenos Aires. Para ello, como punto de partida, es dable observar la intensa vinculación entre la informalidad urbana y el derecho y sus efectos. De hecho, la noción de informalidad urbana es fundamentalmente una categoría jurídica, en tanto describe el proceso de construcción y desarrollo de áreas de la ciudad que no se ajustan a dos clases de normativas específicas. Por un lado, la transgresión de los códigos urbanísticos, que regulan en sus normas los estándares de

\* Abogado (UNLP), candidato a Magíster en Ciencias Políticas y Sociología (FLACSO), e-mail: fmesel@acij.org.ar

\*\* Abogado (UBA), Mg. en Políticas Públicas (HSG Berlín) y Derecho Internacional de los Derechos Humanos (UBA), e-mail: mvalentini@gmail.com

\*\*\* Coordinador del área de Derecho a la Ciudad de ACIJ. Lic. en Ciencia Política y doctorando en Ciencias Sociales (UBA), e-mail: pvitale@acij.org.ar

uso, edificación y constructivos. Por el otro, la violación de las normas de escrituración de los inmuebles, lo que genera un desfase entre las condiciones de tenencia realmente existentes y las condiciones de titularidad legalmente reconocidas.

2 Además de que el conjunto de la ciudad misma se ha desenvuelto al calor del desarrollo de su sector informal, en la medida en que allí se alberga fuerza de trabajo necesaria para su producción y reproducción. Por esto, incluso, no sería factible la expansión inmobiliaria de ciudades como Buenos Aires sin el desarrollo de la informalidad urbana, tanto céntrica como periférica –que, en el caso porteño, puede tomar la forma de villa o asentamiento–. La informalidad de este modo, es producto del derecho formal y de la regulación que este realiza de los territorios.

3 Por caso, el boom de las urbanizaciones cerradas en la provincia de Buenos Aires a partir de los noventa, destinadas a sectores medios altos y altos, no se encuadró legalmente durante el avance de este proceso, sino hasta la sanción del nuevo Código Civil y Comercial, recién en el año 2015. Hasta entonces, existió el decreto provincial 9404/86 y luego la Ley provincial 3566 del año 2004, que legislaron frágilmente la existencia de estos barrios, por lo que se daba una situación de relativa “precariedad legal”, pero que no ponía en peligro la permanencia de estos barrios ni traía consigo aparejadas representaciones sociales estigmatizantes respecto de estas poblaciones.

Sin embargo, cuando se agudiza la mirada y se observa el desarrollo de las grandes ciudades de América Latina, en general, y de Argentina, en particular, se vislumbra como constante que la ciudad “formal” asume características de informalidad en sus procesos de producción y expansión.<sup>2</sup> Como plantea Torres (2005, p. 27), aunque el espacio urbano presenta las marcas de acumulación histórica de normas que orientaron su formación y apropiación, también muchas veces estas marcas confrontan las leyes y los modelos que buscan organizar la vida urbana. Buena parte de los espacios urbanos reconocidos como formales se han desarrollado en violación a la planificación urbana, la normativa constructiva y las reglas de escrituración. Esto es lo que ocurre, por caso, con algunos barrios cerrados y torres de alta gama enclavados en áreas metropolitanas que, aunque contravengan regulaciones, muy infrecuentemente son considerados barrios o edificaciones *informales*.<sup>3</sup> En este sentido, es útil pensar el comportamiento del Estado en relación a la existencia de los distintos barrios –“formales” e “informales”– en la clave que propone la antropóloga María Victoria Pita (2012), como “ilegalismos tolerados”, o no tolerados, retomando una categoría de Foucault.

Por esto, podemos afirmar que aquello que define a los barrios informales como tales, más que la irregularidad en la tenencia y la edificación, parecería ser el sector social que los conforma – fracciones pauperizadas de la clase trabajadora – y con ello, las representaciones que el derecho construye en relación a estos fragmentos urbanos en donde habitan sectores populares. Así, la relevancia del derecho en relación con los barrios informales se hace palpable, inicialmente, en tanto contribuye a validar o impugnar simbólicamente la localización de determinadas clases sociales en el espacio urbano, construyendo permisos y sanciones que, aunque no siempre acarreen consecuen-

cias en el plano estrictamente legal, sí son determinantes en términos de las connotaciones sociales a las que da pie.

Asimismo, tanta fuerza posee la simbología y los imaginarios sociales que construye el derecho, que para describir prácticas y regulaciones comunitarias “de hecho” se recurre a determinadas categorías jurídicas, aun sin su necesario correlato en el reconocimiento normativo. De esta manera, se emplean nociones jurídicas resignificadas, como la de *propietarios e inquilinos* en villas –nociones que se apartan de la *realidad jurídica* de los hechos–, que se convierten en discursos que se rutinizan, estabilizan identidades y, de esa forma, dan lugar a procesos de juridificación paralelos a aquellos que se inscriben dentro de las definiciones estatales, generando efectos parcialmente semejantes a los que el derecho formal puede producir. Esto se debe a que, como señala Análida Rincón Patiño (2006), la informalidad se basa en la existencia de un conjunto de prácticas normativas que los tenedores informales causan, y la reproducción de lógicas formales, así como el uso estratégico de normas para satisfacer intereses individuales o colectivos.

Más allá de las formas en las cuales ciertas categorías jurídicas son reutilizadas por parte de las comunidades residentes en villas y asentamientos, produciendo efectos de virtualidad jurídico-política, el eje del presente trabajo es el análisis del uso y apropiación del derecho formal en reivindicación de demandas sociales frente al Estado, los circuitos de movilización callejera y tribunalicia y la disputa por la transformación de la legislación vigente.

En la ciudad de Buenos Aires, a diferencia de otros lugares de la Argentina, desde hace décadas el derecho no solo se manifiesta respecto a las villas y asentamientos desde su cariz amenazante, restrictivo, que señala el apartamiento de la norma escrita, sino que buena parte de las intervenciones estatales han estado direccionadas al reconocimiento de la permanencia de su población y a la construcción de marcos normativos garantistas, en términos de sus derechos. El derecho ha sido fuertemente empleado por parte de las comunidades

de villas como canal de interlocución con las autoridades públicas, aportando a generar cambios en las condiciones de vida en estos barrios y apuntando a modificar la estructura urbana. Asimismo, el uso del derecho por parte de estos sectores populares también conmueve las propias estructuras jurídicas, al dar de hecho una *disputa plebeya* por ingresar en un campo restringido, de agentes especializados, que se encuentran legitimados para establecer definiciones acerca del sentido del derecho.

En el marco del presente trabajo, nos proponemos analizar algunas posiciones y demandas sociales respecto a las villas de la ciudad de Buenos Aires que se han cristalizado jurídicamente. Con este objetivo, categorizamos los usos del derecho por parte de las comunidades en tres grandes facetas: la apropiación del discurso de derechos a partir del conocimiento de los mismos, el recurso a instancias judiciales y administrativas para reclamar su efectivo cumplimiento, y el impulso de transformaciones en la legislación para adecuarla a las demandas barriales y estándares jurídicos consagrados constitucionalmente. En este sentido, nos interesa comprender y analizar el proceso de despliegue de estrategias de construcción y fortalecimiento de las capacidades jurídicas de las personas que, históricamente, no han tenido parte en el derecho ni han sido contadas por este, aumentando así el poder de las comunidades para actuar y decidir por sí mismas.<sup>4</sup>

Para abordar estos procesos en la ciudad, organizaremos los apartados que siguen en tres dimensiones. Inicialmente describiremos las diferentes políticas que tuvieron como objeto a las villas de la ciudad y a su población, identificando el ciclo extenso de desarrollo de estos barrios y las interacciones entre las comunidades, sus organizaciones y el Estado; en segundo lugar nos detendremos en el marco normativo que, desde la autonomización de la Ciudad de Buenos Aires en 1996, tiene como objeto la urbanización de villas, en las que ha tenido gran relevancia el impulso y participación de referentes y organizaciones territoriales; en el tercer apartado, clasificaremos y haremos foco en

<sup>4</sup> Los avances conceptuales en torno a usos del derecho por parte de las comunidades son parte del objeto del proyecto en el que se enmarca el presente artículo (referido en la nota 1).

los particulares procesos de judicialización de demandas comunitarias de diferentes villas que han medrado, principalmente, en juzgados contencioso administrativo locales. Finalmente, propondremos algunas conclusiones tentativas y líneas de investigación en curso.

### 3.1 Paradigmas de intervención estatal en las villas de la ciudad de Buenos Aires<sup>5</sup>

En la ciudad de Buenos Aires cerca de medio millón de habitantes se encuentran en situación de emergencia habitacional (CESCABA, 2017). Entre estos, un porcentaje significativo es el que reside en villas<sup>6</sup> y asentamientos, cuya población se estima en torno a un décimo de los tres millones de habitantes de la ciudad.<sup>7</sup> El ritmo de crecimiento de la población de estos barrios informales es notoriamente más pronunciado que el del conjunto de la ciudad, duplicándose en cada período intercensal desde hace al menos tres décadas.

A lo largo de su historia, las villas son espacio y objeto de disputas sociourbanas y políticas, significativas por la convergencia de precariedades habitacionales, entramados organizativos territoriales y variables políticas estatales que, de conjunto, son expresivas de las tensiones propias del conflicto por el acceso a la ciudad. Las primeras villas se formaron hacia los años treinta, en áreas intersticiales como los bordes ferroviarios y portuarios, siendo el eje sur el sector donde se concentran la mayor cantidad, área que se caracteriza por sus zonas inundables y por destinar grandes espacios a la deposición de residuos, que se incorpora a la ciudad recién a fines del siglo XIX y que se urbaniza a principios del XX.

En términos generales se pueden diferenciar tres grandes períodos respecto de las acciones y omisiones estatales en villas: inicialmente, entre los años cincuenta y mediados de los setenta, las políticas se caracterizaron por la erradicación de los asentamientos con relocalización periférica en grandes complejos de vivienda social; durante la última

<sup>5</sup> Este apartado recupera reflexiones publicadas en Vitale, 2013.

<sup>6</sup> Las villas se distinguen de otras modalidades de asentamiento informal por su trama irregular respecto al entorno urbano en el que se emplazan, inseguridad en la tenencia de las viviendas y por la deficitaria prestación de servicios e infraestructuras respecto al resto de la ciudad. Originalmente formadas por viviendas de material precario, se van consolidando con construcciones de material, generalmente de una o dos plantas, pero tendencialmente crecen en altura con estructuras que soportan hasta cinco o seis pisos. El concepto de villa miseria fue popularizado originalmente a fines de los años cincuenta por Bernardo Verbitsky (1966). En la ciudad de Buenos Aires, las villas se designan mayoritariamente a través de la numeración que les fuera asignada por el estado local, aunque algunas toman el nombre del barrio oficial en el que se emplazan u otras denominaciones populares. Para remitirse a definiciones sumamente difundidas ver, entre otros, Cravino (2000, 2006) y Clichevsky (2003).

<sup>7</sup> Según datos oficiales la población en villas se estima cerca de 300.000 habitantes, proyectando datos de 2016 (SECHI, 2016).

dictadura, en cambio, se produjo el desalojo forzoso masivo y sin destino habitacional alguno, de alrededor del noventa por ciento de la población; y, desde 1983 al presente, formalmente se plantea la integración urbana como paradigma, que fue ratificado normativamente a partir de 1996, aunque con un bajísimo grado de ejecución. Dentro de este último período, se empiezan a desarrollar procesos de reurbanización en cuatro villas de la ciudad,<sup>8</sup> aunque con fuerte asociación a oportunidades de desarrollo inmobiliario o megaeventos en los entornos.

En lo que sigue repondremos algunas características de esas tendencias que se pueden observar en las políticas destinadas hacia las villas, en las demandas comunitarias y en los usos del derecho, en cada caso, como antecedentes y marco de los procesos jurídicos que se analizarán con mayor detalle en los apartados que siguen.

### **3.1.1 Primer período: erradicación blanda, organización incipiente (1955/1976)**

La primera política pública que explícitamente se destina a villas se desarrolla recién dos décadas después de que se instalaran las primeras casillas en los alrededores del Puerto Nuevo, en el barrio de Retiro. En el año 1955, durante la dictadura que puso fin a la segunda presidencia peronista, se desarrolló el Plan de Emergencia que postulaba el desalojo de las villas. En esos años, la Comisión Nacional de la Vivienda (CMV) desarrolló los primeros estudios oficiales, contabilizando 21 villas con 33.920 habitantes. Los gobiernos democráticos y de facto que se sucedieron hasta 1966, continuaron con la operatoria precedente, al tiempo que se generaba una creciente resistencia a estas intervenciones, por parte de la población de las villas. Se conformaron las primeras organizaciones como la Federación de Villas, las cuales enunciaron reivindicaciones en torno a la radicación y provisión de servicios básicos.<sup>9</sup>

Para el año 1963, se registraban 42.500 personas, distribuidas en 33 villas. Tres años después, durante la presidencia de facto de Juan

<sup>8</sup> En lo que sigue los procesos de reversión de déficit de infraestructura y servicios urbanos, adecuación edilicia y regularización dominial serán denominados indistintamente “urbanización”, “reurbanización” e “integración urbana”, pues son los conceptos que actualmente se emplean tanto desde la normativa y la gestión estatal, como la academia y las comunidades de villas. Las que se encuentran en proceso de urbanización son las villas 20, 31, Playón Chacarita y Rodrigo Bueno.

<sup>9</sup> Ver, entre otros, Ratier, 1985 y Cravino, 2010.

Carlos Onganía, se desarrolló una de las intervenciones más emblemáticas y sistemáticas desde el Estado hacia las villas: el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), mediante la Ley 17.605/67. Este plan proponía la “urbanización”, no de las villas en tanto territorio, sino de sus pobladores, los villeros, considerados como migrantes rurales a quienes había que “socializar” en núcleos habitacionales transitorios (NHT) para la vida urbana antes de otorgarles vivienda definitiva. Como contracara, el PEVE consolidó el acercamiento de las organizaciones villeras a la Confederación General del Trabajo (CGT) de los argentinos y al Movimiento de los Sacerdotes para el Tercer Mundo, así como a los trabajadores de la Comisión Municipal de la Vivienda que contravenían las directivas gubernamentales.

En el año 1973, en los albores de la tercera presidencia de Perón, el gobierno se encontró con una organización villera fuertemente identificada con el proyecto “nacional y popular” que aquel expresaba. Aunque más tarde, las expectativas se frustrarían cuando ya como presidente optó por darle intervención en el área al Ministerio de Bienestar Social –comandado por José López Rega–, quien llevó adelante un plan de erradicación para dos de las villas ubicadas en el eje norte (la villa de Bajo Belgrano y la Villa 31, que se erradicó parcialmente).

### **3.1.2 Segundo período: desalojo forzoso y plan de exterminio (1976/1983)**

La dictadura de 1976 significó un duro punto de inflexión para las villas, pues, durante la misma, se llevó adelante el desalojo compulsivo más drástico de la historia, mediante la desaparición y represión física a su población, la expulsión a sus lugares de origen o sin destino habitacional claro. Para 1981, según versiones oficiales, se habían desalojado casi 150.000 habitantes. Por esos años, Guillermo Del Cioppo, quien comandaba los operativos como titular de la CMV enunció una antológica frase, de enorme elocuencia respecto a la política ejecutada:

Hay que hacer un esfuerzo efectivo por mejorar el hábitat, las condiciones de salubridad e higiene de la ciudad. Concretamente, vivir en Buenos Aires no es para cualquiera, sino para el que la merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente. [...] Se ha tratado el problema de las villas en forma quirúrgica y en tiempo récord. (Oszlak, 1991, p. 78)

En este contexto represivo, sin embargo, lograron articularse comisiones de demandantes de cinco villas de la ciudad,<sup>10</sup> las cuales presentaron una medida cautelar para detener los desalojos. Aunque fue rechazada en primera instancia, en 1979, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil ordenó “no innovar” y, con ello, que se desistiera de continuar con la política de erradicación.<sup>11</sup> El uso del recurso judicial por parte de la comunidad de villas coincidió con el más extendido y conocido uso de la acción de *habeas corpus*, por parte de organizaciones de derechos humanos y particulares, en el intento de revertir la desaparición física de quienes habían sido secuestrados por el aparato del Estado.

### 3.1.3 Tercer período: integración urbana como paradigma (1983 en adelante)

A partir de la recuperación de la institucionalidad democrática, las políticas orientadas a dar respuestas a la problemática de las villas cambiarían drásticamente, al menos en sus postulados. Desde entonces, los programas de radicación, integración y urbanización de villas tendrían como ejes comunes considerar a las organizaciones comunitarias como interlocutoras válidas y parte de los procesos, reconociendo a la par —al menos parcialmente— la trama autoconstruida, y planteando la necesidad de articular los espacios villeros al entorno urbano que co-constituyen. Aunque durante los primeros años de posdictadura no hay un

<sup>10</sup> También se desarrollaron experiencias autogestivas de relocalización acotadas pero que denotan una notable capacidad organizativa, a través de Cooperativas de Autoconstrucción Asistida (en varios casos con apoyo de la Iglesia). Se las documenta en Cuenya, Pastrana y Yujnovsky, 1984 y, más recientemente, en Daich, 2017.

<sup>11</sup> Sobre esta experiencia y la resistencia en villas durante la dictadura, ver especialmente Snitcofsky, 2012 y Blaustein, 2001.

uso significativo del derecho por parte de quienes fueron repoblando las villas, a nivel más general se verificó un importante refuerzo a la expectativa en el Estado de derecho para dar resolución a buena parte de los problemas pendientes. En este sentido, el Juicio a las Juntas que encabezaron la última dictadura militar renovó –aunque en forma relativamente exigua– la confianza en el Poder Judicial (Rinesi, et al., 2007).

Durante el Gobierno de Carlos Menem (1989-1999), el énfasis de las intervenciones en villas se puso en la regularización dominial. Se promulgaron el decreto 1001/90 y la Ley 23.967/91, que creó el Programa Arraigo. También se generó una estrecha vinculación entre el gobierno municipal y las organizaciones villeras, lo cual culminó en la ruptura de un sector y la refundación de la opositora Federación de Villas. Por esos años, también, se creó el Plan de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de Capital Federal y, dos años después, el Programa de Integración y Radicación de Villas y Barrios Carenciados. Sin embargo, el alcance de estas acciones fue sumamente exiguo, en un contexto de aumento y densificación de las villas.

Concomitantemente, a lo largo de esta etapa –durante la cual también se consolidó un drástico proceso de reforma neoliberal del Estado–, se dieron importantes cambios normativos en sentidos divergentes. En 1994, la Reforma de la Constitución Nacional introdujo dos innovaciones significativas: por un lado, se le confirió autonomía a la Ciudad de Buenos Aires, y, por el otro, se incorporaron al bloque de constitucionalidad federal una serie de pactos, tratados y convenciones internacionales de derechos humanos que consagraron un amplio repertorio de derechos sociales, entre los que se encuentran el derecho a una vivienda adecuada y a un hábitat digno.<sup>12</sup>

Un año después y a pesar de la vigencia del paradigma radicador e integrador hacia las villas, fue desalojada compulsivamente una parte de la Villa 31 para emplazar la autopista Illia. Una de las respuestas político-normativas a este hecho, fue la reafirmación, en el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CCABA,

**12** Declaración Universal de los Derechos del Hombre (Art. 25.1), Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (Art. XI), Convención de los Derechos del Niño (Art. 27), Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Racial (Art. 5), Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Art. 14), Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 26), Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, Observaciones Generales 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

en 1996), del derecho a la vivienda y al hábitat y, dos años después, la sanción de la Ley 148/98, de “atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y los núcleos habitacionales transitorios” (volveremos sobre esto en el apartado siguiente).

Esta ley nunca fue reglamentada y tres años después de su sanción se creó el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT (PRIT). El alcance de este programa, nuevamente, fue limitado y muy lejos de la escala de crecimiento de las villas. A partir del 2007, se registró una disminución de la asignación presupuestaria a vivienda, que se profundizó durante la gestión de Mauricio Macri en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), especialmente respecto al PRIT (ACIJ, 2008).<sup>13</sup>

**13** Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.

**14** Algunos casos –que no serán analizados en particular– son: Ley n.º 403/00, que creó el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14; Ley n.º 1770/05, que afectó polígonos a la urbanización de la Villa 20 y modificó el Código de Planeamiento Urbano con respecto a terrenos afectados a la construcción de viviendas; decreto n.º 2136/06, Programa de recuperación de los terrenos de la Reserva Ecológica (afectando a Villa Rodrigo Bueno); decreto n.º 274/07, Programa de Ayuda de Villa El Cartón y Villa Soldati/AU 7; decreto n.º 306/07, contratación del servicio de higiene urbana en las villas de emergencia identificadas como 3, 6, 15, 17, 19 y 20; Resolución n.º 158/07, contratación del servicio público de higiene urbana en las villas de emergencia identificadas como 3, 6, 15, 17, 19 y 20; y Ley n.º 3343/09, específica sobre la urbanización de la Villa 31-31bis.

En gran medida, por la escasa ejecución y la relativa receptividad del Poder Legislativo se fueron sancionando leyes, decretos y resoluciones particulares atinentes a diferentes problemáticas presentes en villas –desde la provisión de servicios hasta su urbanización–, lo cual ratificó la legitimidad y legalidad de los reclamos de sus pobladores, pero dispersó las líneas de intervención y la ejecución de una respuesta integral<sup>14</sup> (la dimensión legal se analiza en el apartado que sigue).

Por otra parte, y en fuerte vínculo con esa brecha entre legislación y ejecución, se produjo un marcado desplazamiento de controversias políticas y sociales, que antes se manifestaban en la arena pública y de cara al Poder Ejecutivo, hacia la arena jurídica y judicial (esta faceta se analizará más adelante).

Finalmente, la decisión gubernamental de urbanizar cuatro villas de la ciudad, durante el año 2016, es producto de procesos contenciosos que conjugan diversas modalidades de acción colectiva territorial, que han ido desde la ocupación de tierras hasta el uso de herramientas jurídicas. El giro en el enfoque con el cual el gobierno local pensaba y trataba a las villas –signado, por ejemplo, por la amenaza de erradicación de la Villa 31 en el año 2007 y la omisión estatal en los siguientes años–, es consecuencia de esta particular articulación entre protestas

callejeras y usos del derecho por parte de las comunidades villeras, tanto en el impulso de leyes como de fallos judiciales que respaldan y legitiman sus reclamos.<sup>15</sup>

Estos proyectos incluyen el mejoramiento de las viviendas existentes, la construcción de vivienda nueva de carácter social, la regularización de la posesión de las tierras por parte de los habitantes, la provisión de servicios públicos de la misma calidad que el resto de la ciudad, la instalación de infraestructura pública y equipamientos colectivos, la apertura de calles, obras de esponjamiento e integración a la trama urbana.<sup>16</sup>

El inicio de estos procesos de urbanización significó también una forma de cristalización de la incorporación del lenguaje y de los usos del derecho por parte de las propias comunidades residentes en villas, las cuales vienen organizando sus reivindicaciones en sentido de exigir un estatus de ciudadanía idéntico al del resto de los habitantes de la ciudad. En el caso de las cuatro villas, además, se abrieron intensos y complejos procesos de discusión —con diferentes grados de participación de la población— y definición de leyes que establecen los términos en los que se desarrollan las intervenciones estatales, la gobernanza de las mismas y la re zonificación de las áreas (siempre con fines de adecuación a los códigos urbanísticos y edilicios; sin contemplarse instrumentos como las zonificaciones sociales brasileñas).<sup>17</sup>

### 3.2 La dimensión legislativa

Como se mencionó previamente, la escasa ejecución de políticas de urbanización e integración social de villas y asentamientos, llevó a que muchos de los reclamos comunitarios en ese sentido fueran efectuados y canalizados a través del Poder Legislativo, más permeable que el resto de los poderes del Estado local.

A continuación, repasaremos las principales leyes aprobadas por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en línea con lo establecido por

**15** Este proceso de incorporación de herramientas jurídicas a la acción colectiva territorial, y sus consecuencias, es el objeto del proyecto de investigación en el que se enmarca este artículo (ver nota 1). Algunas de las escasas producciones al respecto que se pueden consultar son Bercovich y Maurino, 2013; Delamata, Sehtman y Ricciardi, 2014; Pautassi, 2014; Delamata, 2016. Sobre algunos de los procesos contenciosos más relevantes, se pueden señalar el corte de la Autopista Illia por parte de la población de Villa 31 en 2008 (ver Ramos y Vitale, 2011), la ocupación del Parque Indoamericano (Cravino, 2014) y el asentamiento Papa Francisco (ver artículo de Cravino, M. C. en el presente capítulo).

**16** Algunos de los criterios que se propone deberían guiar los procesos, fueron planteados por un amplio espectro de organizaciones en el Acuerdo por la Urbanización de Villas (ver <http://acuerdoporlaurbanizacion.org>).

**17** Además de la Ley N.º 3343 (Villa 31), sancionada en 2009, durante 2016 y 2017 se promulgan las leyes N.º 5705 (Villa 20), N.º 5798 (Barrio Rodrigo Bueno) y N.º 5799 (Barrio Playón Chacarita). Por estos días, además se está por votar una nueva ley para la Villa 31.

la Constitución local en materia de derecho al hábitat. La clasificación normativa se agrupará en forma cronológica, en función de los crecientes niveles de participación y usos del derecho por parte de las comunidades involucradas. A su vez, nos detendremos en algunos precedentes judiciales de relevancia en materia habitacional, que resultan imprescindibles para completar el entendimiento de la dinámica legislativa bajo análisis.

### **3.2.1 De la Constitución a las Leyes**

Luego de que la Reforma Constitucional Argentina de 1994 estableciera que la Ciudad de Buenos Aires pasaría a tener un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, en 1996, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires aprobó su Carta Magna fundacional.

Dentro de su articulado, reconocido como un texto de vanguardia, los constituyentes porteños consagraron expresamente el derecho al hábitat, el que queda redactado de la siguiente manera en el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires:

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.
3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

Como se puede observar, el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, fija tres líneas de acción principales que, en adelante, deberían guiar toda la política habitacional de la capital argentina.

En primer lugar, manda resolver progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, otorgando prioridad a los sectores marginados. Acto seguido, promueve la integración urbanística y social de dichos sectores, con criterio de radicación definitiva y, en tercer lugar, ordena regular los alojamientos temporarios.

A nivel nacional, este texto se ubica dentro de aquellas cartas fundamentales que otorgan un mayor reconocimiento al derecho en cuestión y que, al mismo tiempo, protegen específicamente a sectores en situación de vulnerabilidad habitacional (Aldao, et al., 2015).

Su robustez normativa, sumada a la relevancia social que siempre ha tenido la cuestión habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, hizo que el citado artículo 31 sea uno de los derechos más legislados y judicializados dentro del ámbito porteño. Así, durante sus primeros años de funcionamiento, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires declaró de atención prioritaria la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios, creando una comisión coordinadora participativa para el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociales habitacionales en dichos barrios (Ley 148/1998).

Pese a la fragmentación que en ese momento presentaban las organizaciones villeras, las mismas tuvieron una participación relevante en el proceso de debate de la dicha ley, la cual quedó reflejada en el lugar que la propia norma les asignó a las instancias territoriales (Vitale, 2009). Al momento de sancionarse, el legislador Srur subrayaba:

Se trata de una ley escrita desde el corazón y desde la actitud participativa de verdaderos vecinos de la sociedad, que con esta ley intentan volver a ser vecinos plenos, ciudadanos de la ciudad y no solamente un pedazo olvidado de ella, como muchas veces lo han sido. (Legislatura CABA, 1998)

Con posterioridad, el espacio “Villas y Barrios Unidos por la Ley N.º 148» –organización que nucleaba integrantes de los Cuerpos de Delegados y de las Juntas Vecinales de villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires–, se pronunciaba en el siguiente sentido: “la ley N.º 148 fue el producto de una larga y profunda lucha para lograr que se reconozca el derecho de los habitantes de las villas a vivir en condiciones habitacionales dignas en la Ciudad y a que sus barrios sean reurbanizados” (Legislatura CABA, 1998).

Dos años más tarde, el Poder Legislativo ordenaba al ejecutivo instrumentar políticas de acceso a la vivienda de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, ya sean destinatarios individuales o personas incorporadas en procesos de organización colectiva a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro (Ley 341/2000).

Asimismo, durante la primera década de siglo XXI, la legislatura porteña reglamentó la urbanización de un conjunto de barrios en situación de emergencia habitacional. A saber: Villa 1-11-14 (Ley 403/2000), Villa 20 (ley 1770/2005 y ley 5705/2016) y Villa 31-31 bis (ley 3343/2009). En todos estos casos, la participación de los habitantes alcanzados por la distinta normativa fue significativa.

La Ley 341/2000, por ejemplo, es resultado de una mesa de trabajo sobre hábitat que se había conformado en la Legislatura porteña a finales de los noventa y que contó con una cantidad importante de organizaciones involucradas en la temática. Zapata sostiene que esta normativa “nace de un proceso de lucha de organizaciones sociales que buscaban una solución a la grave situación habitacional de la ciudad de Buenos Aires e implica un reconocimiento explícito por parte del estado de las formas de organización de los sectores populares y la legitimación de la autogestión” (Zapata, 2010).

Por su parte, la ley 403/2000 también estuvo marcada por la participación vecinal. Los problemas de representación que afectaban a la Villa 1-11-14 llevaron a que, como antesala del dictado de la mencionada

ley, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires mantuviera una serie de reuniones informales “con la organización más genuina que en este momento funciona dentro de la propia Villa 1-11-14: la comisión de delegados de manzanas, donde prácticamente están representadas todas las manzanas de la villa del Bajo Flores” (Legislatura CABA, 2000, p. 2).

No obstante, el involucramiento comunitario en el proceso legislativo se profundizó sustancialmente con la sanción de la ley 3343/2009 y la posterior elaboración del predictamen que, pese a meses de debates y trabajo mancomunado con los vecinos del barrio, el órgano legislativo nunca trató (Mundo Villa, 2014).

El proyecto de ley para la urbanización de la Villa 31 tomaba como referencia el “Anteproyecto Urbano Barrio 31 Carlos Mujica”, realizado por un grupo de docentes de la Universidad de Buenos Aires con la participación activa de vecinos, y el debate ulterior de la Mesa de Urbanización Padre Mujica, de la cual participaban regularmente delegados barriales, organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos locales y nacionales (Ramos, y Vitale, 2011).

La ley se sancionó por unanimidad en diciembre de 2009, luego de un año de intensos debates en distintas comisiones de la Legislatura porteña y en el propio barrio, de los cuales siempre participaron vecinos y referentes territoriales. El propósito central de la ley fue disponer la urbanización de la Villa 31 bis con criterios de radicación definitiva, y para tales fines creó la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 bis.

Dicha mesa se conformó con representantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Nación, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, la Universidad de Buenos Aires, el Equipo Técnico que elaboró el Anteproyecto Barrio 31 Carlos Mujica y por delegados y/o vecinos de las Villas 31 y 31 bis, entre otros.

Esta ley fue un hito en la profundización de la participación comunitaria en la materia, por cuanto la Mesa de Gestión y Planeamiento estableció los parámetros guía del proceso de urbanización radicación

definitiva de la Villa 31 y 31 bis tras celebrar durante 14 meses reuniones mensuales de seguimiento, reuniones de comisión *ad hoc*, reuniones técnicas y jornadas en el barrio en cuestión.

Culminando este fructuoso período legislativo, el órgano deliberativo decidió proteger integralmente y operativizar los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a esta situación (ley 3704/2010), estableciendo un año después, la prioridad de acceso a las políticas sociales de la Ciudad, para aquellos ciudadanos de la Ciudad en estado de vulnerabilidad social y/o emergencia (Ley 4036/2011).

Sin embargo, estos avances legislativos que realizó la Legislatura porteña a partir de los mandatos del artículo 31 CCABA durante sus primeros 15 años de vigencia, encontraron un contrapunto importante en la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires (TSJ), máxima autoridad judicial local e intérprete último en materia constitucional dentro de la ciudad.

Uno de los principales precedentes en los que el TSJ analiza el mencionado artículo, es el caso “Alba Quintana” de 2010. En este fallo, el voto de mayoría del TSJ concluyó que a la luz del marco normativo vigente en territorio porteño,

La Ciudad de Buenos Aires no está obligada a proporcionar vivienda a cualquier habitante del país, o incluso del extranjero, que adolezca de esa necesidad. Su obligación se concreta en fijar programas y condiciones de acceso a una vivienda, dentro de las capacidades que sus posibilidades le permitan conforme el aprovechamiento máximo de los recursos presupuestarios disponibles. No existe un derecho subjetivo de cualquier persona para exigir en forma inmediata y directa de la Ciudad de Buenos Aires la plena satisfacción de su necesidad habitacional. Sí, en cambio, para que el universo de destinatarios a quienes el GCBA debe asistir, pueda requerir la cobertura habitacional indispensable –sea a través de hogares o paradores– conforme se explicará más adelante. (TSJ, 2010)

Si bien este caso, y todos aquellos que le siguieron luego de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) se pronunciara en “Q.C.”,<sup>18</sup> y en una serie de precedentes conexos (2012), se enfocaron en el acceso a políticas habitacionales de emergencia, no menos cierto es que, en su conjunto, le atribuyeron al artículo 31 CCABA un alcance limitado a situaciones de emergencia habitacional regidas por un ranking de desventajas comparativas.

Conforme la interpretación desarrollada por el TSJ de 2010 en adelante, el derecho constitucional a la vivienda –consagrado en el artículo 31 CCABA– exigía a las autoridades locales proveer paradores nocturnos, habilitando solo un acceso mayor a la vivienda –a través de transferencias monetarias condicionadas, por ejemplo– en situaciones de vulnerabilidad agravada.

En este punto, es interesante recordar lo señalado por Gargarella y Maurino en relación al caso “Alba Quintana”, y que –creemos– puede hacerse extensivo al resto de los precedentes citados:

Todo ese camino [interpretativo del derecho a la vivienda] resulta, por lo demás, extraño, cuando pensamos en el carácter sumamente exigente de la Constitución de la Ciudad; reconocemos el nivel de compromiso allí mismo asumido por los Convencionales Constituyentes, a través del art. 10; y consideramos, a la vez, que la Capital Federal es el área más rica de todo el territorio del país. (Gargarella, y Maurino, 2012, pp. 329-350)

Sin embargo, en estos últimos años, la interpretación del artículo 31 CCABA ha encontrado nuevos avances y desarrollos positivos por parte de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

A partir del año 2016, la Legislatura porteña aprobó una serie de nuevas leyes que disponen la urbanización de distintas villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires. A saber: Villa 20 (Ley 5705/2016), Asentamiento Rodrigo Bueno (Ley 5798, 2017), y Asentamiento Playón de Chacarita (Ley 5799, 2017).

**18** Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”, 24 de abril de 2012. En términos generales, a través de este fallo, la Corte Suprema revoca la sentencia del TSJ y ordena al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires garantizar un alojamiento con condiciones edilicias adecuadas a una madre y su hijo discapacitado en “situación de calle”. Ello, sin perjuicio de contemplar su inclusión en algún programa de vivienda en curso o futuro para la solución permanente de la situación de excepcional necesidad planteada.

Todos estos proyectos fueron sancionados luego que mediara una participación sumamente activa de los habitantes de los respectivos barrios. La Ley 5705, de Villa 20 fue pionera al respecto; el GCBA propuso inicialmente una ley de rezonificación, y un amplio espectro de organizaciones y referentes del barrio lograron articular una propuesta unificada para que se incluyera un conjunto de artículos definiendo lineamientos generales de la urbanización, estándares del proceso, gobernanza del mismo y un conjunto de resguardos basados en anteriores normativas que quedaron sin ejecución o con avances muy acotados.

Asimismo, la urbanización del barrio Rodrigo Bueno es, en gran medida, producto del conflicto judicial que se detallará en el apartado siguiente, y en cuyo marco, vecinos y referentes del barrio litigaron contra el Gobierno de la Ciudad durante cerca de diez años exigiendo su urbanización. En efecto, los propios legisladores porteños que aprobaron las leyes en cuestión, hicieron referencia al activo rol de quienes habitan las zonas a urbanizar en todas y cada una de las distintas instancias institucionales abiertas a tal fin.

La diputada Rueda, al iniciar la discusión del proyecto de urbanización del barrio Rodrigo Bueno, señaló lo siguiente:

Esta es una ley a la que necesitamos ponerle cara y nombre. Es un proyecto de cada uno de los vecinos y para todos ellos [...] Quiero agradecer muy especialmente a todos los habitantes del Barrio Rodrigo Bueno y a los delegados que han participado de la elaboración del proyecto... Insisto en que solo estamos plasmando la voluntad de cada uno de los vecinos que han sido un verdadero ejemplo de construcción ciudadana. (Legislatura CABA, 2017, p. 85)

Por su parte, culminada la sesión, el Defensor General de la Ciudad de Buenos Aires, subrayó que “la sanción de estas leyes es un hito en el proceso de urbanización de los barrios de la Ciudad, pero sobre todo

es un reconocimiento al trabajo y esfuerzo de los vecinos” (2017, p. 12). Mientras que el titular del Instituto de la Vivienda de la Ciudad destacó: “este es el resultado de un trabajo conjunto entre los vecinos y el Estado. Cada detalle de estos proyectos fue consensuado con los habitantes de los barrios, que hicieron aportes sumamente valiosos” (2017, p. 12).

El caso del Playón de Chacarita fue, incluso, más resonante en cuanto a lo que a participación vecinal se refiere, toda vez que gran número de habitantes del barrio se opuso fuertemente al proyecto de urbanización inicial presentado por el Gobierno de la Ciudad. Las crónicas de esos días destacan una marcada oposición comunitaria al plan de urbanización oficial, durante las audiencias públicas celebradas, como también, durante la primera lectura del proyecto de ley.<sup>19</sup>

Finalmente, ambos proyectos fueron aprobados por unanimidad, y en ellos se estableció la creación de Mesas de Gestión Participativa, a fin de garantizar e instrumentar la participación vecinal en las distintas instancias de urbanización de sendos barrios.

La dinámica legislativa en materia de integración urbana y social de villas y asentamientos, nos permite observar que la participación y los usos del derecho, por parte de las comunidades que habitan dichos barrios en la Ciudad de Buenos Aires, ha estado presente desde un comienzo, y que con el correr de los años, ha ido evolucionando significativamente en sus formas.

Por ello, en las últimas leyes sancionadas, los vecinos participaron activamente en su elaboración previa y en los debates que tuvieron lugar en la Legislatura porteña. Y no solo eso, pues, se aseguraron que la ley les garantizara su participación ulterior en los procesos de ejecución de las políticas de urbanización, a través de una mesa formal creada al efecto.

Incluso, en casos como “Rodrigo Bueno”, el proyecto de ley es en gran medida producto de la judicialización de un conflicto que duró años, que pasó por distintas instancias, pero que siempre contó con un rol activo de las personas involucradas.

<sup>19</sup> LaPolíticaOnline, *Aprueban la urbanización de la villa Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita*, 23/03/2017.

### 3.3 Dimensión judicial

A partir de la creación del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2000, las demandas sociales vinculadas a las condiciones habitacionales de villas y asentamientos informales porteños comienzan a tener un canal judicial de procesamiento y resolución directo. La legislación garantista en términos habitacionales, que se refirió en el apartado anterior, sumada a la incorporación al fuero de algunos funcionarios judiciales que se mostraron sensibles a la problemática, convirtieron al Poder Judicial de la Ciudad en un foro de discusión propicio para el abordaje del tema, generando instancias de interpelación inmediata por parte de los residentes de villas hacia el Estado y posibilitando el escrutinio social en el diseño y desarrollo de políticas públicas.

Como dijo en una entrevista realizada en 2017, Gustavo Moreno, Asesor General de Cámara de la Ciudad de Buenos Aires:<sup>20</sup>

La creación del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de Ciudad de Buenos Aires fue la fuente de la lucha por los derechos económicos, sociales y culturales en la ciudad, si bien fue creado con el objeto opuesto -que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires pudiera exigirle el pago de sus impuestos a las personas-. (Moreno, 2017)

En este contexto, comienzan a expandirse los reclamos en formato de derechos, que refieren tanto a la conversión de asuntos sociales en acciones judiciales, a cargo de profesionales “expertos” –principalmente miembros de instituciones públicas, como el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad (MPD) o la Asesoría General Tutelar (AGT), y de organizaciones de la sociedad civil, como la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), el Centro de Estudios Legales

<sup>20</sup> La entrevista fue realizada por parte del equipo de investigación de ACIJ, en el marco de proyecto de investigación-acción participativa “Desafiando a la segregación socio espacial en grandes ciudades latinoamericanas: Empoderamiento legal comunitario y acceso a la justicia” (IDRC 108337-001).

y Sociales (CELS) o el Centro por el Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (COHRE)—, como también a la expansión del “lenguaje” de derechos en el repertorio de las acciones colectivas villeras, produciendo un “efecto de enmarcamiento”<sup>21</sup> (Delamata, Sehtman, y Ricciardi, 2014).

De este modo, una notable cantidad de demandas judiciales colectivas, cuyo objeto refiere a las condiciones de vida en villas, empiezan a ser consideradas por el Poder Judicial local, encontrando como resultado el dictado de sentencias judiciales reconocedoras de derechos sociales.<sup>22</sup> Especialmente a partir de 2004 —con la causa por elecciones en Villa 20— se abre un ciclo de receptividad de dicho fuero local a las demandas de la población de villas (ver Baldiviezo y Marazana, 2013; Bercovich y Maurino, 2013, entre otros).<sup>23</sup>

Muchos de estos litigios son relevantes, en tanto han producido efectos directos en los modos de argumentación y de acción-participación de los actores sociales villeros (Rodríguez, 2011, y Abramovich, 2006), permitiéndoles hacer uso de reglas de juego, vocabularios y referencias que integran el campo jurídico y que han estado históricamente vedados para este sector social. A su vez, han impulsado efectos indirectos, como el compromiso de referentes sociales emergentes que anclan su retórica en un lenguaje de derechos, como así también la promoción de “impactos sistémicos” de los casos judiciales, que activan movilización social o que se insertan en una estrategia global a largo plazo (Moro, 2013).

En este sentido, la traslación de conflictos que habitualmente habían discurrido por canales públicos y estrictamente políticos hacia el escenario judicial, hallando con eso respuestas favorables, ha contribuido al fortalecimiento de la participación política en los barrios populares. Ello, en buena medida, se debió a que las organizaciones participantes de estos procesos han buscado desarrollar un trabajo profesional con los pobladores de los barrios en cuestión, que proporcione conocimiento sobre las normas que consagran derechos e infor-

**21** El “efecto de enmarcamiento” se produce, según Delamata, Sehtman y Ricciardi (2014), siguiendo a César Rodríguez Garavito (2011), cuando miembros y organizaciones integrantes de los procesos judiciales adoptan el lenguaje de la ley para enmarcar futuras demandas, apuntando a la eficacia simbólica del derecho; esto es, a los cambios de ideas, percepciones y construcciones sociales colectivas relativas al asunto del litigio que las cortes pueden producir en el sector social beneficiario.

**22** Asimismo, el Poder Judicial local se transforma en muchos casos en la “ventanilla” de acceso a programas de emergencia habitacional, por priorizarse los casos judicializados. Por su recurrencia, en la práctica esa prioridad deviene en la -casi- única forma de acceder, por ejemplo, a subsidios habitacionales. Este tema es trabajado por Arcidiacono y Gamallo, 2014.

**23** En términos de actores institucionales, son particularmente relevantes los roles, por esta época, de Andrés Gallardo (Juez en lo CAyT) y Gustavo Moreno (Asesor General Tutelar).

mación sobre las presentaciones judiciales, con el norte de fomentar la apropiación colectiva de las causas judiciales que los implican y que pueden ser decisivas respecto de los destinos comunes del barrio (Delamata, Sehtman, y Ricciardi, 2014).

Huelga advertir que el crecimiento de los procesos judiciales sobre villas no solo ha dado lugar a efectos virtuosos, sino que también han supuesto, en algunos casos, la expansión de riesgos vinculados al uso del derecho, como la distorsión del conflicto al normativizarlo (Azuela, 2006) y la mistificación de la herramienta, generando expectativas exageradas en torno a su eficacia, que pueden dar lugar a momentos de desmovilización a la espera de decisiones judiciales, que luego muchas veces, no encuentran un correlato en la práctica o que, incluso, pueden resultar desfavorables para los intereses barriales.

La ciudad de Buenos Aires constituye, probablemente, un caso excepcional en la medida en que se desarrollaron decenas de este tipo de procesos y que, a lo largo de este ciclo, además de organizaciones de la sociedad civil litigantes y promotoras de derechos, se fueron instalando en las villas oficinas de distintos organismos oficiales de promoción del acceso a la justicia.<sup>24</sup>

En lo que sigue, vamos a desarrollar una categorización tendiente a definir los distintos tipos de litigios que fueron presentados ante los tribunales y el tipo de resolución judicial que merecieron. En este sentido, diferenciamos cuatro conjuntos de iniciativas judiciales, a partir del objeto que se propone la demanda y la escala de resolución que supone. Tras una breve definición de cada conjunto, se presentarán casos emblemáticos, enfatizando en alguno en particular para ejemplificar el tipo de litigio analizado.

### 3.3.1 Litigios eminentemente defensivos

Las acciones judiciales de resistencia a desalojos y como forma de evitar procesos regresivos para la población constituyen una forma bas-

<sup>24</sup> No es objeto de este trabajo detenernos en el análisis de estos dispositivos; por solo mencionar los más relevantes: Centros de Acceso a la Justicia (CAJ), dependientes del Ministerio de Justicia de la Nación; el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia (ATAJO), del Ministerio Público Fiscal de la Nación; el MPD y la AGT de la Ciudad; la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (ver Delamata, 2016).

tante extendida de apelar a los tribunales en momentos especialmente amenazantes para las comunidades de asentamientos informales.

En estos procesos, los habitantes de villas y asentamientos recurren a los tribunales en calidad de demandados o exigiendo por medios judiciales, como último recurso, que se paralice una medida de erradicación u orientada al desplazamiento de la población. Como se mencionó, este tipo de iniciativa ha sido en un primer momento la manifestación de la oposición villera a la erradicación de las villas que ejecutó la última dictadura. La medida cautelar de no innovar que obtuvo la Comisión de Demandantes en la Justicia Nacional en lo Civil, es un claro emergente de estos litigios que –por caso– les permitió a las 38 familias permanecer en los terrenos de la Villa 31.

De todas formas, los intentos de desalojo –en algunos de estos barrios populares– han pervivido más allá de las dictaduras, durante la etapa democrática, por lo cual estas acciones judiciales tendientes a resistir el desplazamiento han continuado. Un ejemplo reciente fue el del Asentamiento Papa Francisco, lindante a la Villa 20, localizada en la Comuna 8, la zona más pobre y más al sur de la Ciudad de Buenos Aires, en el año 2014.

Un grupo de vecinos de esa villa, impulsados por la subida del precio de los alquileres informales, llevaron adelante una toma de los terrenos que estaban destinados, por la Ley 1770, a la realización del proyecto de reurbanización de la Villa 20. Varios referentes planteaban, justamente, que la ocupación se hacía en reclamo del cumplimiento de dicha ley. La Justicia en lo Penal y Contravencional de la Ciudad ordenó el desalojo de 700 familias que habían ocupado los lotes, efectuada el 23 de agosto de 2014, a partir de la acción conjunta de la Policía Metropolitana y la Gendarmería Nacional.

Como ejemplo de una iniciativa paralela, defensiva pero que buscaba superar el mero reclamo de suspensión del desalojo, habitantes del asentamiento se presentaron ante la Justicia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad para exigir que se urbanice la

totalidad de la Villa 20, en cumplimiento de las leyes de urbanización. Asimismo, a posteriori del desalojo, pidieron que se garantice una solución habitacional hasta la ejecución de la urbanización a las familias desplazadas del Barrio Papa Francisco. El día 29 de agosto de 2014, el Juzgado Contencioso Administrativo interviniente, dictó una sentencia cautelar que ordenaba la inmediata urbanización de la Villa 20 y la asignación de un presupuesto necesario para que las obras se ejecuten.

### **3.3.2 Litigios ciudadanos**

El reclamo por la ampliación de los canales de participación en la toma de las decisiones públicas es otro eje clave de los procesos de judicialización en villas de la Ciudad de Buenos Aires. Puntualmente, sobresalen los procesos que han tenido por objeto la regularización de los comicios para la elección de Juntas Vecinales y delegados en villas de la Ciudad. Por un lado, en el año 2004 tuvo lugar una de las primeras causas referidas a villas y asentamientos informales de la ciudad, en la que se solicitó la intervención judicial para supervisar el desarrollo de las elecciones en Villa 20.

Ampliando esa iniciativa, el 27 de octubre de 2008, el entonces presidente de la Comisión de Vivienda de la Legislatura Porteña, Facundo Di Filippo, se presentó pidiendo que se declare la inconstitucionalidad por omisión del accionar estatal, en virtud de que el Gobierno de la Ciudad no había organizado los comicios en todas las villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios, tal como lo ordena la ley 148. Así, desarrollando una demanda extendida de muchos vecinos de los barrios –especialmente de la Villa 31–, pidió la regularización de los procesos electorarios, la confección de padrones y la intervención en los barrios, con la finalidad de custodiar la transparencia del proceso de elección de representantes.

Además, esta causa, que se acumuló por conexidad a la primera de elecciones de 2004, fue absorbiendo buena parte de los casos

judiciales que se iniciaban referentes a villas, vinculados a conflictos de diverso orden, transformándose así en una mega-causa que dio fundamento a la creación de una Secretaría *ad-hoc* específica, dentro del Juzgado interviniente, en la que tramitan –hasta el presente– las diversas problemáticas de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios de la ciudad que se judicializan.

### 3.3.3 Litigios compensatorios

En la ciudad se verifican numerosas causas judiciales en las cuales se discuten las condiciones habitacionales diferenciales de los barrios informales, en relación al resto de la ciudad, considerando discriminatorio el tratamiento estatal en materia de servicios e infraestructuras en villas.

En ese sentido, se han desarrollado juicios que buscan poner en discusión los aspectos físicos y urbanísticos de la desigualdad por condición socioeconómica. En ellos, se ha exigido: el acceso a servicios públicos básicos iguales a los del resto de la ciudad para garantizar derechos humanos esenciales; la provisión de equipamiento comunitario; la construcción de espacios públicos en villas; y mejoras habitacionales y en la conectividad de los barrios, con el fin de revertir la segregación sociourbana y garantizar condiciones de acceso a servicios equivalentes a las del resto de quienes habitan la ciudad.

Así, se ha pedido judicialmente –consiguiendo en todas ellas resoluciones cautelares o definitivas favorables– acceso al agua potable en cuatro manzanas de la Villa 31 bis; construcción de una red cloacal, pluvial, de agua potable y pavimentación para eliminar el riesgo sanitario en ese mismo sector; instalación de una red formal, segura y estable de tendido eléctrico para menguar el riesgo eléctrico en la Villa 21-24; provisión por parte de la empresa Telefónica Argentina de servicio telefónico en Villa 20; recolección regular de residuos en la Villa 20; apertura de calles y provisión de equipamiento en Villa 3; remoción de un cementerio de autos en lotes que pertenecían a la Policía Federal lindantes con la

Villa 20, con el posterior saneamiento de los predios —en donde en la actualidad se están construyendo las viviendas nuevas del Barrio Papa Francisco, como parte del proceso de reurbanización de la Villa 20—; creación y mantenimiento de las plazas de las villas de la ciudad; y acceso de ambulancias y de transporte escolar en la Villa 31, entre otras.<sup>25</sup>

En el caso por el aseguramiento de agua potable en la Villa 31 bis, el día 23 de junio de 2006, un grupo de vecinos patrocinados por ACIJ, iniciaron una acción de amparo en la que se denunciaba una grave situación de falta de agua potable que afectaba a 304 familias. El sector, al ser el más recientemente poblado, es el que se ubica más hacia el interior de los terrenos ferroviarios y, por lo tanto, era el más desabastecido de servicios del consolidado de la villa. Al momento del inicio de la causa, las manzanas 11, 12, 13 y 14 —aquellas por las que se inició la acción judicial— no tenían ningún tipo de acceso a la red de agua (precariamente establecida en otros sectores de la Villa 31 bis).

Inicialmente el Gobierno de la Ciudad asistía a los vecinos mediante camiones cisternas que descargaban agua en tanques domiciliarios, pero el 17 de junio del 2006 se interrumpió la prestación de este servicio. Frente a ello, se solicitó una medida cautelar innovativa urgente, dando cuenta de la verosimilitud del derecho al acceso al agua y del peligro en la demora. La medida fue prontamente concedida por la jueza a cargo del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 5 el 24 de junio de 2006, quien ordenó al Gobierno de la Ciudad a proveer agua potable a las manzanas afectadas, por medio de camiones cisterna.

Luego, una vez sustanciada la audiencia judicial, en noviembre de 2006, el Juzgado resolvió el proceso de fondo, obligando al GCBA a garantizar el acceso al agua a los vecinos afectados.<sup>26</sup> Frente a la apelación de lo resuelto realizada por el gobierno, en julio de 2007, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso-Administrativo de Ciudad dictó sentencia, la cual resultó aún más exhaustiva, reafirmando muchos de los preceptos que se encuentran implícitos en la primera. Así

**25** Ver Bercovich y Maurino, 2013; Delamata, Sehtman y Ricciardi, 2014.

**26** Primero, declaró la procedencia de la vía del amparo, enfocándose en el derecho a la salud —comprendido dentro del derecho a la vida—, y en virtud de ello, condenó al GCBA a: “garantizar el suministro de agua potable a las manzanas 11 a 14 de la Villa 31 Bis con determinados requisitos mínimos exigidos, hasta tanto se encuentre en condiciones de ofrecer otra alternativa que asegure la normal prestación del servicio de agua, sin perjuicio de que eventualmente en la ejecución de sentencia, pueda surgir otra modalidad más conveniente, la que será oportunamente evaluada”. Por lo tanto, debía informar cada tres meses el cumplimiento de la sentencia dictada.

pues, recalcan que los derechos vinculados a la protección de la vida, la dignidad, la salud, se encuentran vulnerados por no estar respetado el derecho al agua.

Un mes después de iniciado el caso por agua potable, la coalición de vecinos de las manzanas 11, 12, 13 y 14 de la Villa 31 bis que se había conformado en torno al reclamo por el agua, con fecha 12 de julio de 2006 presentó –nuevamente junto a ACIJ– una demanda contra el Gobierno de la Ciudad debido a que no contaban con acceso a redes cloacales, sino que tenían un sistema de descarga sanitaria a pozo ciego con fisuras y en deplorable estado. El gobierno había contratado camiones atmosféricos que pasaban con baja frecuencia como única medida para tratar la situación sanitaria de las manzanas afectadas. Por ello, había desbordes de aguas servidas e inundaciones en calles y pasillos.

La demanda se presentó junto a una medida cautelar innovativa, en la que se pidió un plan de emergencia sanitaria urgente para revertir provisoriamente la situación de riesgo, que fue resuelta favorablemente el 28 de julio de 2006, ordenándose al GCBA que, en el plazo de tres días y hasta tanto se dictara sentencia, debían arbitrar todas las medidas positivas necesarias para garantizar la higiene y limpieza de las manzanas, debiendo recolectarse la basura y los residuos, desagotar los residuos de los pozos ciegos y cañerías cloacales y pluviales con una adecuada limpieza de las aguas estancadas.

El cumplimiento de la medida debía ser acreditado frente al juzgado con plazo de dos días siguientes al cumplimiento, precisando las tareas realizadas y el plan de continuidad de obras. Finalmente, tras varios años sin avances, en 2012, se firmó un acuerdo homologado judicialmente entre los vecinos, ACIJ y los representantes del Gobierno de la Ciudad, en donde este último se comprometió a desarrollar el cronograma de obras detalladas en el acuerdo, a fin de cumplir con el objeto de la demanda.

En ambos casos, las audiencias constituyeron una herramienta clave para habilitar la participación de los vecinos afectados en la causa,

y durante las etapas de ejecución de las sentencias, las astreintes en cabeza de funcionarios fueron un mecanismo de contralor del obrar del gobierno y un instrumento de presión frente al incumplimiento estatal.

Asimismo, es de notar que las manzanas 12, 13, 14 y 104 –que más tarde se agrega–, fueron la parte de la Villa 31 bis por la cual el Gobierno de la Ciudad decidió comenzar a intervenir cuando anunció, en el año 2016, el inicio del proceso de reurbanización del barrio.

### **3.3.4 Litigios integrales**

En algunos casos los procesos superan el particularismo que caracteriza a los procesos judiciales, y se peticiona ante los tribunales la solución de problemáticas estructurales que atraviesan los barrios, reclamándose, por ejemplo, el cumplimiento efectivo e integral de las leyes de urbanización, en especial, la Ley 148, o el cese de graves vulneraciones en materia de derecho ambiental. Por caso, muchos de estos litigios se han iniciado frente a una pretensión de desalojo o demolición por parte del Estado local, pero se concluyó demandando la efectivización del acceso a una vivienda adecuada, la urbanización del barrio, la regularización dominial y el aseguramiento de la seguridad en la tenencia como forma de afirmar la radicación definitiva del barrio.

Dentro de estos casos se destaca la causa “Riachuelo”, en la que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó el 8 de julio del año 2008, entre otras medidas, la implementación de intervenciones en las villas que están ubicadas en la cuenca Matanza-Riachuelo, obligando al Poder Ejecutivo Nacional, al Poder Ejecutivo porteño, al de la Provincia de Buenos Aires y los municipios del área, a llevar adelante procesos de relocalización de parte de sus habitantes y el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo en su conjunto (Merlinsky, 2013).

Otro caso que emerge dentro de este tipo de litigios es el de la reurbanización de la Villa Rodrigo Bueno, ubicada en Puerto Madero, que

es el barrio más valorizado de la Ciudad de Buenos Aires. El reclamo judicial fue presentado por el cuerpo de Consejeros del barrio, con el patrocinio de una organización de derechos humanos, la APDH, como forma de resistir a las distintas acciones de gobierno emprendidas para desalojar la villa, con el argumento de que se encuentra inserta en un área de protección ambiental (Reserva Ecológica Costanera Sur). En este sentido, la iniciativa se encuadra en un primer momento en el tipo defensivo.

No obstante, el 22 de marzo de 2011, se dictó sentencia en la causa, declarando la inconstitucionalidad del desalojo y la preexistencia de la villa al área de protección ambiental, y mandando a urbanizar la misma. La sentencia fue apelada ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de Ciudad, que decidió revocar la sentencia de primera instancia.

Sin embargo, al ser recurrida la sentencia de Alzada, encontrándose en el Tribunal Superior de Justicia, la Legislatura aprobó, el 23 de marzo de 2017, de forma unánime la Ley 5798, que dispone la reurbanización, zonificación e integración social, cultural y urbana del Barrio Rodrigo Bueno, con la permanencia de los vecinos en el mismo, basado en los principios de igualdad, justicia espacial, integración, no discriminación y derecho a la ciudad.

De esta manera, la resolución del Tribunal Superior de Justicia en torno al tema derivó en el establecimiento de un sistema de audiencias públicas periódicas, a fin de supervisar el cumplimiento de la ley, en las cuales el gobierno de la ciudad tiene que rendir cuentas de los avances del proceso de reurbanización.

Estas audiencias, sumadas a las Mesas de Gestión Participativa que el Instituto de Vivienda de la Ciudad –organismo encargado del proceso de reurbanización– desarrolla quincenalmente, junto a vecinos del barrio, y las asambleas de vecinos que se reúnen para organizar sus demandas y propuestas con la colaboración del MPD, la AGT, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y ACIJ;

representan instancias deliberativas que impulsan la participación y el control popular de los actos de gobierno referidos al avance del proceso de reurbanización de la villa.

## **A manera de conclusiones**

La implementación de estrategias jurídicas por parte de las comunidades de villas de la ciudad de Buenos Aires, como se intentó mostrar, constituye un aporte sustantivo al repertorio de acciones que organizaciones y referentes despliegan para revertir las condiciones de segregación que se padecen en estos barrios. El proceso analizado, que atraviesa referentes y organizaciones, va desde el conocimiento de la estructura jurídica y la incorporación de una perspectiva de derechos a sus reclamos; el uso del derecho con miras al cambio social y como aporte a la reversión de su situación de vulneración; y, finalmente, la capacidad para efectuar transformaciones en la agenda del derecho.

En este sentido, las condiciones de posibilidad de desarrollo y expansión de estos procesos implican la articulación de factores y actores que viabilicen los usos del derecho por parte de las comunidades. En los apartados anteriores se identificaron, al menos, los siguientes factores de contexto: a) antecedentes y procesos históricos; b) características sociourbanas y de localización; c) marcos normativos y jurisprudencia; d) estructuras político-administrativas permeables a los reclamos (incluido el Poder Judicial). Respecto a los actores, es clave quiénes son: a) decisores públicos (incluidos los del Poder Judicial y efectores jurídicos oficiales); b) organizaciones y referentes territoriales, con sus trayectorias y repertorios de acción; c) aliados “expertos” y efectores jurídicos; y d) redes de apoyo. Este conjunto de factores es estructurante de los procesos de implementación de herramientas jurídicas y deben ser analizados para evaluar los aportes, riesgos y limitaciones que implican.

En este trabajo presentamos las diferentes facetas en las cuales la ley y el derecho son incorporadas a las disputas territoriales, desde los antecedentes en las primeras etapas a partir de la formación de las villas, hasta los procesos legales y judiciales que se despliegan con una notable intensidad desde la autonomización de la ciudad de Buenos Aires. Este último ciclo evidencia la potencia de la incorporación del derecho al repertorio de la acción colectiva, especialmente en el contexto presente, en el que empiezan a implementarse procesos de urbanización de villas, respondiendo al histórico reclamo de quienes viven en estos barrios.

Sin embargo, como señala Agustín Territoriale, abogado del MPD, “el derecho altera la dinámica del conflicto, no siempre para bien”. Frente a esa precaución, que invita a pensar en los efectos distorsivos del derecho, en tanto puede imprimirle nuevas dinámicas, temporalidades, rutinas, localizaciones y gramáticas al conflicto, resulta importante desarrollar perspectivas plebeyas respecto del derecho, sus utilidades y sus formas, si pretendemos que el derecho despliegue su potencial emancipador. En tal clave, Nacho Levy, un referente villero planteaba recientemente:

Derechos humanos para nosotros son el derecho a la vida y eso tiene que ver sí o sí con la integración urbana, con la posibilidad de que una ambulancia entre al barrio, o de que un tendido eléctrico abandonado por el gobierno de la Ciudad hace cuarenta años, no nos ocasione una tragedia. (Duran, y Albert, 2018)

El balance, aún más pormenorizado de riesgos y aportes de estas herramientas jurídicas que, en la ciudad, presentan un despliegue particularmente intenso, es materia de futuros avances de investigación que, entendemos, sólo tienen sentido en la medida en que se nutran de la información y reflexiones que surjan de la acción en territorio y que aporten a potenciarla.

## Referencias bibliográficas

Abramovich, V. (2006). “Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera pública”, en H. Birgin y B. Kohen (comps.), *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*. Buenos Aires: Biblos.

Aldao, M., García, L., Fernández Meijide, C., Novelli, C., y Vita, L. (2015). *Las fórmulas de igualdad*. Cuadernillo DECyT 1202. Ver también Aldao, Martín y otros, *Pensar la Ciudad*, “El artículo 31 como clave interpretativa de los principios de igualdad y autonomía”, 606/7.

Arcidiacono, P., y Gamallo, G. (2014). “Entre la confrontación y la funcionalidad: Poder Ejecutivo y Poder Judicial en torno a la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires”, en Pautassi, L. (dir.): *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*, Buenos Aires: Biblos.

Azuela, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos: Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Baldiviezo, J., y Marazana, A. (2013). “El presupuesto y la justicia-bilidad de los DESC en el FCAyT de la CABA: Estudio de Casos”. En Bercovich, L., y Maurino, G. (coords): *Los derechos sociales en la gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, Buenos Aires: EUDEBA.

Bercovich, L., y Maurino, G. (coords). (2013). *Los derechos sociales en la gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires: EUDEBA.

Blaustein, E. (2001). *Prohibido Vivir Aquí*. Buenos Aires: Comisión Municipal de la Vivienda.

Consejo Económico y Social de la CABA, CESCABA. (2017). *Acerca de la integración urbanística y social en villas de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Consejo Económico y Social de la CABA.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2012). “A. R., E. M. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”, 11 de diciembre.

Cravino, M. C. (comp.). (2014). *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos: la ocupación del Parque Indoamericano*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

\_\_\_\_\_. (2010). *Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cuenya, B., Pastrana, E., y Yujnovsky, O. (1984), *De la villa miseria al barrio autoconstruido*. Buenos Aires: CEUR. CEUR-CONICET.

Delamata, G. (2016). “Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires”. En *Revista Direito e Práxis*, 7, (14), 567-587. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Delamata, G., Sehtman, A., y Ricciardi, V. (2014). “Más allá de los estrados... Activismo judicial y repertorios de acción villera en la Ciudad de Buenos Aires”. En Pautassi, L. (dir.). *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Biblos.

Durán, R., y Albert, A. (2018). *Resistencia villera y macrismo*, Entrevista realizada a Nacho Levy, 1 de agosto de 2018. Recuperado de [www.oleada.com.ar](http://www.oleada.com.ar) / OLEADA Revista Digital.

Gargarella, R. y Maurino, G. (2012). Vivir en la calle. El derecho a la vivienda en la jurisprudencia del TSJC, Ciudad de Buenos Aires, *Lecciones y Ensayos*. (89), 329-350.

*LaPolíticaOnline*. (2017). Aprueban la urbanización de la villa Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita, 23/03. Recuperado de <https://www.lapoliticaonline.com/nota/104375-aprueban-la-urbanizacion-de-la-villa-rodrigo-bueno-y-el-playon-de-chacarita/>

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (1998). Ley 148. *De Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios*. Recuperado de <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley148.html>

\_\_\_\_\_. (2000). Ley 341. *Una alternativa para la Vivienda Social*. Recuperado de <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley341.html>

\_\_\_\_\_. (2000). Versión Taquigráfica. Acta de la 13ª Sesión Ordinaria, 8 de junio. Buenos Aires.

Legislatura CABA. (2017). Versión Taquigráfica. Acta de la 5ª Sesión Ordinaria. 23 de marzo.

Macri, M. (2008). *Adultos que viven en la calle y políticas públicas en la Ciudad*. Recuperado de [www.aucip.org.uy/...congreso/11131613%20-%20Boy,%20Martín%20-%20Paiva,%2](http://www.aucip.org.uy/...congreso/11131613%20-%20Boy,%20Martín%20-%20Paiva,%2)

Merlinsky, G. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: FCE.

Moro, G. (2013). I am Walrus: abogacía y derechos sociales (Fragmentos de algo). En Bercovich, L., y Maurino, G. (coords.). *Los de-*

*rechos sociales en la gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción.* Buenos Aires: EUDEBA.

Mundo Villa. (2014). “El cuento de la buena pipa, la ley de urbanización de Villa 31 a foja cero”, 19/11/. Recuperado de <https://mundo-villa.com/article.php?idArticle=2128>

Pautassi, L. (2014). *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*, Buenos Aires: Biblos.

Pita, M. V. (2012). “Mitologías porteñas en torno al poder policial. Policía, contravenciones y gestión de ilegalismos en Ciudad de Buenos Aires”, *Revista La Biblioteca*, Biblioteca Nacional. 12. 182-209. Buenos Aires.

Ramos, J., y Vitale, P. (2011): “De luchas y leyes: la experiencia de la Mesa por la urbanización y radicación de la Villa 31 -31 bis y su relación con el Estado”; en Urquieta Patricia (comp.) *Ciudades en Transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía*, 295-314. La Paz: Ed. Plural.

Ratier, H. (1985). *Villeros y villas miseria*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Rincón Patiño, A. (enero-abril, 2006). “Racionalidades normativas y apropiación del territorio urbano: entre el territorio de la ley y la territorialidad de legalidades”. En *Economía, Sociedad y Territorio*. V (20), 673-702. Toluca, México.

Rinesi, E.; Nardacchione, G.; Vommaro, G. (2007). *Los lentos de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*, UNGS/Prometeo Libros, Buenos Aires.

Rodríguez Garavito, C. (2011). "Beyond the Courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America", *Texas Law Review*, 89.

*Sanción definitiva para la urbanización de dos villas porteñas*, 23/03/2017 Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/27476-sancion-definitiva-para-la-urbanizacion-de-dos-villas-porten>

Snitcofsky, V. (2012). "Clase, territorio e historia en las villas de Buenos Aires (1976-1983)". En *Quid* 16(2), 4662.

Secretaría de Hábitat e Inclusión. (2016). "De Villa a Barrio. 2012-2015", SECHI - GCBA, Buenos Aires.

Torres Ribeiro, A. C. (2005). "Dimensiones culturales de la ilegalidad", en Rincón Patiño, A. (ed.-comp.), *Espacios urbanos no con-sentidos. Legalidad e ilegalidad en la producción de ciudad. Colombia y Brasil*, Medellín: Escuela de Planeación Urbano-Regional, Universidad Nacional de Colombia.

Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires. (2010). "Alba Quintana, Pablo c. GCBA y otros", 12 de mayo.

\_\_\_\_\_. "Alba Quintana, Pablo", Voto de Mayoría, Cons. 5.2. Buenos Aires.

Varela, L. (2017). "La Cooperativa Copacabana y el Barrio La Asunción. De la Erradicación de la Villa 31 a La Autoconstrucción de vivienda durante la última Dictadura Militar Argentina (1976-1983)", en *URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, 9(1), 166-181. doi: <https://doi.org/10.20396/urbana.v9i1.8647226>

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 Jornada de Jóvenes Investigadores. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

\_\_\_\_\_. (2013). “Entre hechos y derechos. Políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires”. En Bolívar, T., y Erazo, J. (coord.), *Los lugares del hábitat y la inclusión*, 369-392. Quito: CLACSO/FLACSO/MIDUVI.

Zapata, M. C. (2010), *La implementación del Programa de Auto-gestión de Vivienda (Ley No341/964) en un estudio de caso: La cooperativa de vivienda “La Fábrica”*, VI Jornadas de Sociología de la UNLP, diciembre 2010. Recuperado de [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5812/ev.5812.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5812/ev.5812.pdf)