

## **INDICE**

- 1) PERSONERÍA**
- 2) OBJETO**
- 3) RESUMEN DEL CASO**
- 4) SITUACIÓN DE LA CLASE REPRESENTADA**
- 5) HECHOS**
  - a. Estado y normativa de emergencia.
  - b. Emergencia y protección de la vivienda por alquiler
  - c. La resolución 88/21 del PEN.
  - d. El pedido de información pública al MDTYH del PEN y el proyecto de protocolo de actuación.
  - e. La crítica situación sanitaria y epidemiológica y el pedido de información pública al Ministerio de Salud del PEN.
- 6) LEGITIMACIÓN ACTIVA Y REPRESENTACION.**
  - a. Legitimación colectiva
  - b. Representatividad adecuada
  - c. Clase representada
  - d. Causa común de las pretensiones
  - e. Pretensión enfocada en los efectos comunes de esa causa común
  - f. No justificación del ejercicio individual de la acción
  - g. Declaración jurada y manifestación sobre otros procesos colectivos
- 7) PRETENSION CAUTELAR**
  - a. Verosimilitud en el derecho invocado
  - b. Peligro en la demora. Riesgo de daño irreversible
- 8) PRUEBA**
  - a. Documental
  - b. Prueba anticipada
- 9) SOLICITA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO**
- 10) CASO FEDERAL:**
- 11) PETITORIO**

**INTERPONE ACCION COLECTIVA DE AMPARO. SOLICITA**  
**MEDIDA CAUTELAR COLECTIVA.**

Señor/a Juez/a:

GERVASIO MUÑOZ (DNI 27.941.453), en mi carácter de presidente de la asociación Civil **INQUILINOS AGRUPADOS**, con el patrocinio letrado de Andrés Bernal (CPACF T° 90 – F° 455; 23279393759), constituyendo domicilio electrónico en [ab.andresbernal@gmail.com](mailto:ab.andresbernal@gmail.com) y procesal en Arias 2624 (CABA), a V.S. respetuosamente nos presentamos y decimos:

**1. PERSONERÍA:**

La asociación civil INQUILINOS AGRUPADOS (en adelante IA) (Personería Jurídica N° 1899786) es una organización de defensa de inquilinos e inquilinas de vivienda de Argentina.

Conforme su estatuto, tenemos por objeto “*la protección del derecho y el acceso de todas las personas a gozar de una vivienda digna y adecuada, el empleo de acciones y estrategias para el desarrollo progresivo de este derecho y los conexos a este en condiciones de igualdad y equidad*”.

**2. OBJETO**

En el carácter invocado venimos a interponer **acción de amparo colectivo** en representación y beneficio de todos/as los/as locatarios/as de inmuebles para vivienda, domiciliados/as en cualquier lugar del país, que se encuentren en riesgo de ser desalojados -y sufrir entonces daños irreparables como consecuencia de ello- por estar condenados/as con sentencia firme en procesos de desalojos.

La presente acción se formula en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, la Ley N° 16.986, la doctrina que emana del fallo “Halabi” y las previsiones de la Acordada 12/2016 de la CSJN, contra el Poder Ejecutivo Nacional (PEN, en adelante), con domicilio en Balcarce 50, de esta ciudad de Buenos Aires.

Esta acción tiene por objeto:

- a) Obtener una sentencia que declare la inconstitucionalidad del estado de riesgo antijurídico en el que se encuentran locatarios/as de inmuebles para vivienda con sentencias de desalojo pasibles de ser ejecutadas en contexto de emergencia sanitaria por la pandemia vigente (DNU N°

167/21<sup>1</sup>). Ello, según demostraremos, en tanto **la perdida de la vivienda en pandemia pone en riesgo la vida** (art. 4, 13, 14, 33CN; art. 3, 5 y conc. de la Declaración Universal de DDHH; art. 6 y conc. PDESC; art. I, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; art 2 y 6, Convención sobre los Derechos del Niño; art. 9 y 12, Convención sobre los derechos de las personas con Discapacidad) y la suma de derechos fundamentales de las personas representadas, por la exposición descontrolada al contagio (art. 14 bis, 24, 42, 75, incs. 22, y conc. de la CN; art. 25, DUDDHH; art. 4.2, 11, 12, PDESC; art. XI, XII, XVI, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; art. 27, 28, 32, Convención sobre los Derechos del Niño; art. 11, inc. e, 14, Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; art. 25, 27, 28 y conc. Convención sobre los derechos de las personas con Discapacidad

- b)** Que ordene al PEN a confeccionar un plan de contención y mitigación para evitar o contrarrestar el contagio y la propagación del Covid – 19 por desalojos de vivienda en contexto de emergencia sanitaria (DNU N° 167/21). Ello, en tanto la ejecución de desalojos y/o la perdida de vivienda en un contexto de pandemia constituye un riesgo objetivo al contagio y propagación del virus que se quiere contener.
- c)** Que ordene al PEN a confeccionar un plan para abordar soluciones adecuadas de vivienda para locatarios/as en situación de vulnerabilidad con sentencias de desalojo pasibles de ser ejecutadas en contexto de emergencia sanitaria (DNU N° 167/21). En tanto es obligación del Estado proteger la vivienda y derechos conexos a estos, en cumplimiento del constitucional de progresividad y no regresividad.

Atento la emergencia vigente, el agravamiento oficial de la situación epidemiológica y el silencio del PEN a los pedidos de información pública formulados a los ministerios de Hábitat y de Salud; hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo, cese el estado de emergencia sanitaria y/o se implemente de modo efectivo el protocolo de actuación que resulta de la Resolución 88/2021<sup>2</sup> y/o toda medida similar que tenga por objeto la protección de la vida y la suma de los

---

<sup>1</sup> DECU-2021-167-APN-PTE - Decreto N° 260/2020. Prórroga. Publicada el 11/03/21, en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/5272000/20210311?suplemento=1>

<sup>2</sup> RESOL-2021-88-APN-MDTYH. Publicada el 26/03/2021, en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/242378/20210326>

derechos humanos en riesgo por desalojos en emergencia-, solicitamos el urgente dictado de una **MEDIDA CAUTELAR**, que en particular:

- d) Ordene al PEN **instrumentar la inmediata suspensión** de la ejecución de desalojos de vivienda en emergencia sanitaria hasta que se encuentren en plena vigencia herramientas adecuadas para garantizar LA VIDA, la salud, la vivienda y derechos conexos de inquilinos/as pasibles de ser desalojados.

### **3. RESÚMEN DEL CASO.**

#### **Peligro de crisis humanitaria por ola de desalojos en la 2da ola de contagios.**

- El 30/03/21, días antes que se ejecuten desalojos masivos, el PEN oficializó la circulación de nuevas cepas de COVID-19 y la adopción de medidas para contener la escalada de contagios y propagación del virus.
- El 31/03/21 vence la suspensión de la ejecución de desalojos de vivienda en Argentina (art. 1, DNU 66/21);
- El 1/4/21 (jueves santo) el PEN oficializó la confección a futuro de un protocolo de actuación, que reconoce la necesidad y la obligación, pero no protege a la clase representada en estado de riesgo actual.
- El 5/4/21 se reactivan las ejecuciones sin protección estatal de ningún tipo y en coincidencia oficial con la extensión de la emergencia sanitaria por la escalada de contagios;
- La desprotección estatal pone en riesgo cierto la **VIDA** de inquilinos/as representados, por la exposición al contagio en la pérdida de vivienda.
- El estado de riesgo antijurídico que resulta de esa exposición al contagio por la pérdida de la vivienda es inconstitucional;
- En un año de pandemia el COVID-19 contagió a 2.333.000 personas (10.154 más que ayer) y produjo 55.736 muertes en el país.
- La tutela judicial que se requiere urgente es indispensable para asegurar la vida y derechos básicos de la población representada.
- La tutela cautelar que se requiere de manera urgente es indispensable para asegurar la vida y derechos fundamentales del grupo de inquilinos/as representado.

#### **4. SITUACIÓN DE LA CLASE REPRESENTADA**

La pandemia desató una crisis sanitaria, social y económica sin precedentes en el mundo. El impacto súbito y generalizado de ésta y las medidas de suspensión de las actividades que se adoptaron para contenerla ocasionaron una contracción inédita de la economía nacional, que de buenas a primeras precarizó salarios y vio multiplicar el índice de desempleo.

Frente a la emergencia, la mayor parte de los países adoptaron medidas para asegurar el acceso de la población a bienes y servicios básicos y proteger el acceso a derechos fundamentales. La protección del acceso a la vivienda por alquiler se inscribe ahí, entre las primeras que se adoptó en el mundo en resguardo de este sector de la población.

Como en otras partes del mundo, el PEN fundó la debida protección a los derechos fundamentales que resultan del alquiler en la inestabilidad permanente y la dependencia de quienes alquilan su vivienda. Particularmente, reconoció que: **(i)** la pandemia produjo una crisis económica, social y sanitaria sin precedentes a nivel mundial **(ii)** los efectos de esta crisis impactan negativamente en locatarios/as de inmuebles para vivienda **(iii)** por la crisis a raíz de la pandemia, muchos locatarios/as no podrán cumplir con las obligaciones de un contrato de alquiler redactado en situaciones “**muy distintas a las de ahora**” (DNU 320/20, 676/20 y 66/21; Resolución N° 88/21).

Lo destacado ¿Qué quiere decir? A diferencia de lo que sucede en otras partes del mundo, en nuestro país el acceso a la vivienda por alquiler resulta de la intermediación absoluta del mercado inmobiliario. Aún para aquellos que alquilan en condiciones de formalidad, la desigualdad que impera en la relación locativa, la oferta carísima, escasa o especulativa de vivienda y las condiciones leoninas que a su antojo impone y debe aceptársele al mercado inmobiliario para acceder a la vivienda, pone forzosamente a quienes alquilan en una situación de dependencia con el alquiler que determina vulnerabilidad y en un estado de inestabilidad habitacional permanente<sup>3</sup>.

Antes de la pandemia, una persona destinaba en promedio el 48% de su sueldo al pago del alquiler del que dependía su acceso a la vivienda y entonces el ejercicio de derechos conexos a éste<sup>4</sup>. Para firmar un nuevo contrato, y acceder a

---

<sup>3</sup> Los alquileres en la ciudad subieron más del doble en dos años. Defensoría del Pueblo CABA, 30/01/21. <https://defensoria.org.ar/noticias/los-alquileres-en-la-ciudad-subieron-mas-del-doble-en-dos-anos/>

<sup>4</sup> La odisea de alquilar: cuando la mitad del sueldo se va sólo en la vivienda. INFOBAE, 19/04/19, en <https://www.infobae.com/sociedad/2019/04/19/la-odisea-de-alquilar-cuando-la-mitad-del-sueldo-se-va-solo-en-la-vivienda/>

la vivienda, el mercado reclamaba al inquilino/a por distintos conceptos (deposito, adelanto, comisión, gastos varios, garantías) pagar un monto total aproximado que llegaba a cuatriuplicar el sueldo mensual<sup>5</sup>.

Todo esto se agravó radicalmente por (no “con”) la pandemia. El desastre económico producido por ésta encontró a los/as inquilinos/as en la **obligación de afrontar pagos incumplibles para proteger su vida** y la de su familia del contagio y acceder a derechos humanos básicos (vivienda, salud, niñez). Esta dramática situación es exclusiva de la población que representamos; aún desempleada o con el salario precarizado por la pandemia, una persona propietaria del inmueble en el que vive no sufre esta dependencia ni se vio en la necesidad de destinar porcentaje alguno de los ingresos -que por la pandemia perdió, supongamos- al pago del alquiler.

Entonces, atendiendo la vulnerabilidad e inestabilidad habitacional de quienes alquilan, en cumplimiento de deberes y obligaciones que exclusivamente le caben, el PEN aplicó medidas de protección de la vivienda por alquiler<sup>6</sup>. Estas medidas, sin embargo, resultaron **parciales, insuficientes y contradictorias** de los bienes jurídicos objeto de la protección estatal.

**La demandada reconoce** que la pandemia provoca la crisis, que ésta impacta especialmente en inquilinos/as y que, en consecuencia, esto genera incumplimientos en relaciones locativas de las que depende la vivienda. En base a ello, suspendió la ejecución de los desalojos, pero no su tramitación por falta de pago o vencimiento de contrato.

Entonces: el PEN reconoce que **la pandemia vulnerabiliza** a quien alquila y que por esto las personas no pueden cumplir sus contratos y afrontar sus obligaciones. Sin embargo, **no se hace responsable de esta situación**.

Nuevamente; la demandada oficializa que la pandemia hace imposible cumplir los contratos y -más importante aún- que eso pone en riesgo la vivienda, **ergo la vida** por la pandemia. Sin embargo, apenas se limita a diferir la ejecución de los desalojos, sin atender la vulnerabilidad económica por la pandemia que no es ni más ni menos es el estado que pone en riesgo la vivienda.

En este sentido, un informe del CELS y el IDAES de la Universidad Nacional de San Martín da cuenta que la situación de los/as inquilinos/as se agrava mes a mes durante la pandemia. “*Luego de seis meses de medidas para mitigar los*

---

<sup>5</sup> Los inquilinos destinan más de la mitad del salario al pago del alquiler. Tiempo Argentina, en <https://www.tiempoar.com.ar/nota/los-inquilinos-destinan-mas-de-la-mitad-del-salario-al-pago-del-alquiler>

<sup>6</sup> Alquileres: medidas de emergencia por Covid-19. Pagina oficial del PEN, en <https://www.argentina.gob.ar/habitat/alquileres-medidas-de-/emergencia-por-covid-19>

*efectos de la pandemia, la situación económica de los hogares inquilinos, que ya venía deteriorándose, empeoró por la reducción o interrupción de los ingresos combinada con la necesidad de hacer frente al pago del alquiler (...).*

*El 66,6% de los hogares inquilinos tuvo menos ingresos y el 42.3% tiene deudas de alquiler. El DNU vigente, por otra parte, no suspendió los aumentos, sino que difirió su cobro. Esos aumentos no cobrados se vienen acumulando como deuda suplementaria con intereses que deberá ser pagada una vez que venza el decreto, es decir a fin de mes (...). El 48.7% afirmó que debe destinar una mayor parte de sus ingresos para cubrir el alquiler”<sup>7</sup>.*

También en esta línea, la Federación de Inquilinos Nacional publicó un informe en sobre la encuesta realizada durante enero a inquilinos/as de vivienda de todo el país que exhibe el agravamiento de la crisis habitacional por la pandemia y la situación límite en la que está la población que alquila<sup>8</sup>. Entre los resultados obtenidos, se destaca que el:

- 56.1%, de los ingresos.
- 39.9% de los hogares acumulan deudas de alquiler<sup>9</sup>
- 39.6% no sabe dónde irá a vivir en los próximos meses.
- 19.7% tendrá que mudarse.
- 11.4% respondió que está en riesgo de desalojo inminente.

Para sintetizar: la pandemia produjo una crisis sanitaria, social y económica sin precedentes, que especialmente impactó en la población inquilina. Por la dependencia y la desigualdad que domina el alquiler en Argentina, esta crisis agravó la preexistente vulnerabilidad e inestabilidad habitacional a niveles máximos.

**La situación es límite.** La pandemia provocó esa crisis sin precedentes, pero fue la inactividad e irresponsabilidad del PEN la que prácticamente la escaló a una **potencial crisis humanitaria por la ola de desalojos** que se pueden

---

<sup>7</sup> Es necesario prorrogar el DNU contra los desalojos a los hogares inquilinos. CELS; en <https://www.cels.org.ar/web/2020/09/es-necesario-prorrogar-el-dnu-contra-los-desalojos-a-los-hogares-inquilinos/>

<sup>8</sup> Ocho de cada diez inquilinos dicen estar endeudados para poder pagar el alquiler. TN, 9/2/21, en <https://tn.com.ar/economia/2021/02/09/ocho-de-cada-diez-inquilinos-dicen-estar-endeudados-para-poder-pagar-el-alquiler/>

<sup>9</sup> Ya suman 300.000 los inquilinos que acumulan más de cinco meses de deuda. Tiempo Argentino, 9/2/21. En, <https://www.tiempoar.com.ar/nota/ya-son-300-mil-los-inquilinos-que-acumulan-mas-de-5-meses-de-deuda>

perfeccionar a partir del 5/4/21 y el riesgo para la vida que objetivamente significará a las personas desalojadas perder la vivienda en una pandemia<sup>10</sup>.

Por último, todo lo que denunciamos, la responsabilidad del PEN por el **riesgo de vida por exposición al contagio y/o el riesgo de vida por la afectación de derechos humanos fundamentales en pandemia** en el que están las personas que representamos, queda de manifiesto y justificado en la irrisoria Resolución N° 88/21 y los lineamientos para el llamado “PROTOCOLO NACIONAL DE ALERTA TEMPRANA DE DESALOJOS DE VIVIENDA ÚNICA Y FAMILIAR EN REGÍMENES DE ALQUILERES FORMALES” (RESOL-2021-5-APN-SDT#MDTYH).

Como veremos en apartados 5.d y 5.e, el jueves inhábil del 1/4/21 la demandada oficializó tales lineamientos (“*se elaborará*”, “*se implementará*”, “*se suscribirá convenios*”) para la confección a futuro de un protocolo de actuación del PEN por desalojos de vivienda que comienzan el lunes 5/4/21, en plena escalada de contagios.

Las personas que representamos están en riesgo, y el PEN así lo reconoce. Pretende activar entonces ese protocolo, que no pasa de proyecto vacío, parcial discriminatorio y **contradictorio del marco de emergencia sanitaria** y que en especial refleja de raíz la gravísima e irresponsable inactividad de la demandada de cara a los desalojos en pandemia a ejecutarse a partir del lunes 5/4/21.

Precisamente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU tiene señalado que **los desalojos pueden ser forzosos -y por tanto violatorios de nuestro sistema constitucional- incluso cuando están justificados y se ejecutan con autorización judicial**, si no respetan las garantías del debido proceso o si no se toman los recaudos para evitar lesiones irreparables en derechos básicos de la persona<sup>11</sup>.

La posición del Comité aplica al caso, completamente. En base a ello, a V.S invitamos a formularse la siguiente pregunta: en emergencia, en escalada oficial de la pandemia **¿Qué tipo de protección estatal tienen las personas representadas pasibles de ser desalojadas a partir del 5/4/21?**

El proyecto de protocolo de actuación responde, NINGUNA.

---

<sup>10</sup> Gervasio Muñoz: "La situación es urgente; vamos derecho hacia una segunda ola de desalojos". Tiempo Argentina, 26/03/21. En <https://www.tiempoar.com.ar/nota/gervasio-munoz-la-situacion-es-urgente-vamos-derecho-hacia-una-segunda-ola-de-desalojos>

<sup>11</sup> Ver <https://www.ohchr.org/SP/Issues/ForcedEvictions/Pages/Index.aspx>  
<https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-7-derecho-una-vivienda-adecuada>

Bien, justamente por el riesgo que denunciamos la ONU tiene requerido a los Gobiernos que no suceda aquello que en Argentina está por suceder: que alguien, quien sea, **quede en una situación de mayor desprotección frente al virus**.<sup>12</sup> Reiteramos, en pandemia, el desalojo y la perdida de la vivienda atenta contra la vida de las personas.

Sobre esto, la ex relatora de Vivienda de Naciones Unidas (Leilani Farha), en ejercicio durante los primeros meses de la pandemia, refería: “*La vivienda se ha convertido en la primera línea de defensa frente al coronavirus. Pocas veces anteriormente el hogar ha supuesto un asunto de vida o muerte*”<sup>13</sup>.

Balakrishnan Rajagopal, relator actual, sintetiza su posición sobre los desalojos en pandemia del siguiente modo: “*perder el hogar durante esta pandemia podría significar perder la vida*”<sup>14</sup>.

Por tanto, esta acción se focaliza en la protección estatal obligatoria urgente de locatarios/as de inmuebles para vivienda con sentencias de desalojo pasibles de ser ejecutadas en contexto de emergencia sanitaria por la pandemia vigente (DNU N° 167/21).

Sin previsión ni protección estatal de ningún tipo, el desalojo inminente en pandemia pone a estas personas en un estado de riesgo antijurídico inconstitucional, absolutamente extraordinario e irreversiblemente dañino en términos de derechos humanos. Dijimos, riesgo de vida **por exposición objetiva al contagio y/o el riesgo de vida por la afectación de derechos humanos fundamentales en pandemia**, todo lo cual el PEN reconoce que tiene que proteger.

Como veremos en apartados siguiente, lo anterior materializa las pretensiones de fondo y cautelar. Entre otras cuestiones, porque tenemos aquí probado que el PEN:

- (i) No dispuso de un protocolo de actuación para desalojos de vivienda en pandemia que se rehabilitan el lunes 5/4/21.

---

<sup>12</sup> El coronavirus revela con crudeza las desigualdades y puede agravarlas. Noticias ONU, 30/03/20. En <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471982>

<sup>13</sup> La vivienda, la primera línea de defensa frente al brote de COVID-19. ONU, en <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=25727&LangID=S>

<sup>14</sup> Experto de la ONU insta a prohibir los desalojos durante la pandemia de covid-19. En <https://hic-al.org/2020/09/04/experto-de-la-onu-instá-a-prohibir-los-desalojos-durante-la-pandemia-de-covid-19/>

- (ii) No dispuso de un plan de contención para evitar el contagio y la propagación del virus a partir de desalojos de vivienda en emergencia
- (iii) Desconoce que cantidad de personas -clase aquí representada- pueden ser desalojadas a partir del 1/4/12 en contexto de emergencia
- (iv) Desconoce, de este total, que cantidad de personas son población vulnerables o personas de riesgo
- (v) No implementó programas habitacionales en emergencia en favor la población representada, a pesar de contar con los instrumentos (Titulo III, Ley 27551; art. 9, DNU N° 66/21)

Estamos ante una acción compleja. Pero no es que planteemos una situación preocupante, sino que accionamos contra el desastre que objetivamente implica **desalojar en pandemia, en plena segunda ola de contagios.**

A nuestro entender, todo esto es más que suficiente para activar la TUTELA JUDICIAL URGENTE que reclamamos en resguardo de la vida y el total de derechos humanos en riesgo. Vida y derechos que el Estado Nacional tiene la obligación de proteger sin medias tintas ahora mismo (ahora mismo es ahora, YA, no después de firmar convenios de cooperación); conforme nuestra Constitución y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos a los que suscribió nuestro país.

## 5. HECHOS

### a) Estado y normativa de emergencia.

Por Ley N° 27.541 se declaró en nuestro país la EMERGENCIA PUBLICA nacional en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social.

Meses después, el 11/03/20, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote por coronavirus como PANDEMIA, luego de que el número de personas infectadas por COVID-19 a nivel global llegara a 118.554, y el número de muertes a 4.281, afectando hasta ese momento a 110 países<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Más información, <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>

Inmediatamente, el PEN amplió por un año la emergencia sanitaria (Ley N° 27.541) “en virtud de la pandemia declarada por la OMS”. Esto sucedió el 12/03/20 a través del DNU 260/20.

En emergencia, el PEN adoptó medidas para contrarrestar los gravísimos efectos económicos, sociales y sanitarios de la pandemia, procurando resguardar derechos elementales y asegurar el acceso de la población a bienes y servicios básicos. Entre estas acciones se encuentra el Ingreso Familiar de emergencia, la prohibición de cortes de servicios por falta de pago y la prohibición de despidos sin causa, por ejemplo.

La protección de la vivienda por alquiler integra desde la primera hora ese bloque de medidas especiales. Esta decisión se adoptó por DNU 320/20 -del 29/03/20-, prorrogado luego por DNU 766/20<sup>16</sup> y 66/21<sup>17</sup>, cuyo vencimiento opera el próximo 31/03/21.

Finalmente, atendiendo el agravamiento de la situación epidemiológica (“*la amenaza y el riesgo sanitario que enfrenta nuestro país*”, según los considerandos de la norma) la demandada decretó la extensión de la emergencia sanitaria hasta el 31/12/21. Esta decisión se oficializó por DNU 167/21 el 11/03/21, **apenas veinte (20) días antes de la reactivación masiva de desalojos de vivienda que nos ocupa.**

Para concluir, en las últimas horas el PEN informó un agravamiento aún mayor de la situación por la escalada de contagios y la circulación en el país de tres nuevas cepas. En base a ello, oficializó nuevas medidas de restricción, de circulación y la decisión de cerrar fronteras con determinados países (Decisión Administrativa 268/2021<sup>18</sup>).

### b) Emergencia y protección de la vivienda por alquiler

A partir del 03/03/21 el responsable del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTYH, en adelante), Jorge Ferraresi, declaró públicamente que el DNU 320/20 -que protege la vivienda por alquiler en emergencia- no se extendería más allá del 31/03/21, fecha en que vence su última prorroga (DNU 66/21).

Entre otras cuestiones, esta norma dispuso la suspensión de la ejecución de las sentencias de desalojos (art. 1 DNU 66/21). No así, el inicio y la tramitación de

---

<sup>16</sup> DCTO-2020-766-APN-PTE - Decreto N° 320/2020. Prórroga. Publicado el 25/09/20 en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/235338/20200925>

<sup>17</sup> DECNU-2021-66-APN-PTE - Decreto N° 320/2020. Prórroga. Publicado el 30/01/21 en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/240234/20210130>

<sup>18</sup> Decisión Administrativa 268/2021. Publicada el 27/03/21, en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/242370/20210326>

estos procesos, que en este tiempo continuaron con normalidad hasta dictarse las sentencias que -vencido este DNU- podrán ejecutarse a partir del 5/4/21, sin condicionamientos ni previsiones de ningún tipo.

Para fundar inicialmente esta decisión, el PEN consideró (que): “El Estado debe hacerse presente para que los y las habitantes de nuestro país puedan desarrollar sus vidas sin verse privados de derechos elementales, como el derecho a la salud, pero sin descuidar otros, como el derecho a la vivienda” (el subrayado nos pertenece).

También, (que) “la emergencia antes aludida, con sus consecuencias económicas, torna de muy difícil cumplimiento, para una importante cantidad de locatarios y locatarias, hacer frente a sus obligaciones en los términos estipulados en los contratos, redactados para una situación muy distinta a la actual, en la que la epidemia producida por el coronavirus ha modificado la cotidianidad, los ingresos y las previsiones de los y las habitantes del país” (el subrayado nos pertenece).

La demandada mantuvo los fundamentos que justificaron inicialmente esta decisión en las prórrogas que le sucedieron, siempre con marco en la emergencia formal, el impacto de la crisis en esta población y atendiendo la situación epidemiológica. Repasemos los fundamentos del DNU 66/21 (transcribimos textualmente).

“El contexto sanitario descripto se ha extendido en el tiempo, persistiendo las dificultades que afrontan una gran cantidad de locatarios y locatarias y que dieran oportunamente lugar al dictado del Decreto N.º 320/20 y a su prórroga establecida por su similar N° 766/20.

Si bien se observa una recuperación de la actividad económica, la misma evidencia heterogeneidad sectorial y territorial, continuando el impacto negativo y no deseado de la pandemia de COVID-19 sobre las familias y empresas.

La situación descripta puede llevar a que locatarios y locatarias incurran en incumplimientos contractuales, lo que puede desembocar en el desalojo de la vivienda en la cual residen, agravando la compleja situación que atraviesa un vasto sector de la población más vulnerable, a cuya protección se dirige la presente medida”.

Y, finalmente, que “La extensión temporal y la adecuación de las medidas oportunamente tomadas mediante el dictado de los Decretos Nros. 320/20 y 766/20 resultan razonables y proporcionadas con relación al interés público que se busca proteger y destinadas a paliar la situación social, la

*cual se ha visto sumamente afectada por la pandemia de COVID-19”*  
(el subrayado nos pertenece, en todos los casos).

En todo este tiempo el PEN fundamentó del mismo modo la protección que irrazonablemente termina el 31/03/21. En los tres decretos reconoció el impacto negativo que la pandemia -y solamente la pandemia- especialmente provoca en las familias que alquilan y el interés público supremo en proteger la vivienda y la salud de estas personas. Todo, siempre, con marco en la emergencia sanitaria.

Ahora bien, el DNU 66/21 -cuyos fundamentos transcribimos- se oficializó el 31/01/21. **Cuarenta (40) días más tarde, el 11/03/21, el PEN decretó la ampliación al 31/12/21 de la emergencia sanitaria** por la pandemia (DNU 167/21).

Nos encontramos, entonces, ante la siguiente una **contradicción grave y peligrosa**: una protección específica (la dirigida a inquilinos/as de vivienda) cae, a pesar de que los motivos que en este tiempo la justificaron no solo se mantienen, sino que se agudizan y se expanden como demuestra la extensión del marco general de emergencia y las medidas de restricción anticipadas por el aumento de casos cada vez más complejos

**¿Cómo se explica esto?** Habiendo habido reconocimiento público explícito de los/as inquilinos/as de vivienda como población que especialmente atender por el impacto negativo que, en términos económicos y sociales, les genera la pandemia ¿Cómo se explica el retroceso estatal en la protección del derecho a la vivienda y a la salud cuando los motivos que la justificaron no solo no se disiparon, sino que se agudizan?

Nuevamente, porque esta es una cuestión central: (i) si el PEN reconoce formalmente a los/as inquilinos/as de vivienda como **población vulnerabilizada por la pandemia que especialmente atender** para remediar los efectos que ésta les provoca sobre sus derechos; (ii) y la pandemia -motivo de esa protección especial- lejos de disiparse se agrava, como formalmente demuestra la extensión a diciembre de la emergencia sanitaria **¿Cómo se justifica el retroceso, la finalización del resguardo y la desprotección pública?**

Por eso, no se trata de cuestiones discrecionalidades. Hasta aquí el PEN actuó en resguardo de la vida y para evitar la regresión de derechos de esta población en riesgo por la pandemia, tal como formalmente reconoció. Esa decisión -la protección- ahora se disipa, desaparece, a pesar de la continuidad del marco de emergencia y el agravamiento oficial de la situación sanitaria y epidemiológica.

**En definitiva, el Estado Nacional no está protegiendo la vida, la vivienda y la salud de las personas que representamos. Tampoco la salud pública**, por la propagación del virus que desalojos o nuevas situaciones de hacinamientos de vivienda pueden generar. Esta es una obligación central, permanente e inexcusable de la demandada, a cumplirse en extremo en emergencia sanitaria.

**c) La resolución 88/21 del PEN.**

En sus primeras y únicas manifestaciones públicas sobre el acceso a la vivienda por alquiler en la Argentina, el ministro Ferraresi señaló que el DNU 320/20 no se extenderá más allá del 31/03/21 porque está reglamentada la Ley de alquileres. También, que los desalojos se frenarán a través de las mediaciones prejudiciales (antes opcionales, ahora temporalmente obligatorias) y que no se podrán desalojar si el contrato no está registrado en AFIP<sup>19</sup>.

Lo referido evidencia confusión, desconocimiento preocupante e irresponsable desaprensión de la realidad en las que se encuentran las familias inquilinas que aquí representamos.

La nueva ley de alquileres (Ley 27.551) requería reglamentarse en cuanto a la registración de contratos ante la AFIP; en lo relativo a la exigencia de garantías; y el título III, sobre el programa de alquiler social. Nada y ninguna de éstas opera o condiciona la tramitación de un proceso de desalojo o la ejecución de sentencia.

De estas tres reglamentaciones pendientes la única que se concretó en este tiempo es la de AFIP. Esta registración, sin embargo, es una formalidad que apenas obliga a los contratos celebrados con posterioridad a julio de 2021 y que, insistimos, en nada limita el proceso y la ejecución de un desalojo. La reglamentación del “programa alquiler social” se instruyó a ese ministerio y bien podría haber servido en este tiempo, pero aún duerme el sueño de los justos.

Por último, el ministro refiere que una vivienda por alquiler informal o no registrado en AFIP no puede desalojarse. Esto no es así, de ningún modo. El efecto que puede generar esa información errada puede ser grave, muy grave.

Ahora bien, lo peligroso de las declaraciones del ministro -y de la función pública que emana de ese ministerio, como veremos- es que se refiere a los procesos de desalojos tal como si estos se iniciaren recién a partir del 5/4/21, una

---

<sup>19</sup> Ferraresi: “No se podrá desalojar si el contrato de alquiler no está registrado en la AFIP”. La Nación; en <https://www.lanacion.com.ar/propiedades/ferraresi-no-se-podra-desalojar-si-el-contrato-de-alquiler-no-esta-registrado-en-la-afip-nid23032021/>

El Gobierno no prorrogará el decreto que congela alquileres y suspende desalojos. El Diario Argentino; en [https://www.eldiarioar.com/economia/gobierno-no-prorrogara-decreto-congela-alquileres-suspende-desalojos\\_1\\_7268376.html](https://www.eldiarioar.com/economia/gobierno-no-prorrogara-decreto-congela-alquileres-suspende-desalojos_1_7268376.html)

vez vencido el DNU 66/21, y no -como vimos- como instancias en curso o con sentencias firmas prestas a ser ejecutadas en lo inmediato<sup>20</sup>.

En esta sintonía, el pasado 26/03/21 se publicó en el boletín oficial la referida Resolución 88/21, del MDTYH. La norma reúne cuatro (4) artículos, uno más impreciso que el otro y en donde apenas se trazan lineamientos genéricos, para:

- i. Elaborar un “PROTOCOLO NACIONAL DE ALERTA TEMPRANA DE DESALOJOS DE VIVIENDA ÚNICA Y FAMILIAR EN RÉGIMENES DE ALQUILERES FORMALES” (art. 1) (las mayúsculas son del original).
- ii. Recabar información sobre “solicitudes de procesos de mediación y sobre existencia de sentencias judiciales de desalojo, en los casos comprendidos en contratos de locación alcanzados por el Decreto N° 320/20 y sus sucesivas prórrogas y modificaciones” (art. 2).
- iii. Abordar “soluciones habitacionales para aquellos hogares que requieran asistencia pública en el marco de la presente resolución” (art. 3), teniendo en consideración las “familias monoparentales, en situación de violencia de género, a las personas con discapacidad, mayores o en situación de vulnerabilidad, entre otros”.

Estos objetivos primordiales (un protocolo sobre desalojos; información esencial para actuar; soluciones habitacionales; identificación de vulnerabilidad), a partir de acuerdos de cooperación interministeriales, con entes y organismos provinciales... **TODO**, con el propósito de “*avanzar con medidas que contribuyan a dar solución a las problemáticas habitacionales de los hogares locatarios...*”, tres (3) días antes que se reactiven desalojos en plena segunda ola de la pandemia.

Francamente, esta norma y su proyecto de protocolo, es todo lo que está mal. Pero como ya dijimos, probablemente sea también, la mejor justificación sobre las pretensiones de fondo y cautelar de esta acción.

Todo lo denunciado hasta aquí se sintetiza en esta resolución improvisada: los derechos afectados y en juego en contexto de emergencia; la contradicción pública con relación a la debida protección; la clase representada y especialmente

---

<sup>20</sup> Ferraresi: "No habrá posibilidad de desalojos sin mediación". TELAM; en <https://www.telam.com.ar/notas/202103/546231-ferraresi-no-va-a-haber-posibilidad-de-desalojo-sin-mediacion.html>

vulnerabilizada; y el riesgo inminente a sufrir daños irreparables por la falta de planificación oportuna sobre desalojos en pandemia.

**d) El pedido de información pública al MDTyH del PEN y el proyecto de protocolo de actuación.**

Preliminarmente, repasemos las siguientes fechas:

- El **16/03/21**, esta parte con el CELS le piden información pública a la Cámara Nacional en lo Civil sobre la cantidad de procesos de desalojos y sentencias pasibles de ser ejecutadas. Respuesta inmediata.
- **17/03/21**; quince (15) organizaciones de inquilinos que integramos la Federación de Inquilinos Nacional con el CELS, solicitamos al PEN información pública esencial sobre obligaciones y actuaciones que estrictamente le caben en resguardo de la vida y derechos básicos de las personas que aquí representamos. No obtuvimos respuesta.
- **26/03/21** el PEN publica la Resolución N° 88/21, instruyendo a la Secretaría de Desarrollo Territorial del MDTyH a confeccionar un protocolo de actuación por desalojos en emergencia.
- **31/03/21** esta parte envía el formulario de inicio de demanda a la Mesa de Entradas del Fuero y solicitó que se asigne Juzgado en carácter urgente, atendiendo la pretensión cautelar por el riesgo de vida en que se encuentran las personas pasibles de ser desalojadas en pandemia.
- **1/4/21**, “jueves santo”, el PEN oficializó y divulgó en los medios el protocolo de actuación por desalojos en pandemia, que en este apartado veremos con detalle.
- **5/4/21**, primer día hábil siguiente al art. 1 del DNU 66/21, se reactivan los desalojos en plena escalada de contagios, sin protección ni cobertura estatal de ningún tipo.

Previo a la interposición de esta acción esta parte requirió información pública a la Cámara Nacional en lo Civil y al Ministerio de Salud y el MDTyH del PEN (anexo documental pág. 47).

Como dijimos, a la Cámara le preguntamos por la cantidad de desalojos iniciados durante la emergencia, entre otras cuestiones. La respuesta fue inmediata, como también la preocupación por el acrecentamiento de los juicios de desalojos en emergencia: en apenas dos meses de 2020 (agosto y septiembre) se iniciaron en

la Justicia Nacional 1475 desalojos de vivienda, la mitad del total iniciado en todo 2019 (3297) (se adjunta pedido de información y respuesta)

Al MDTYH le formulamos estas preguntas:

*“...Por todo lo expuesto, se le solicita tenga a bien informar:*

*(i) La cantidad de personas que dependen del alquiler para acceder a la vivienda en la Argentina.*

*(ii) Si el Ministerio tiene registro/ información sobre la cantidad total de procesos de desalojo de vivienda en trámite y la cantidad de sentencias de desalojo de vivienda pasibles de ser ejecutadas a partir del 5/4/21. En caso positivo, informe total de procesos en trámite y de sentencias dictadas ante la justicia nacional y provincial.*

*(iii) Si tiene registro/ información sobre la cantidad de personas con sentencias de desalojo dictadas en su contra. En caso positivo, identifique de ese total que cantidad es población vulnerable, particularmente desempleados/as, madres solteras, adultos mayores y/o personas con capacidades especiales.*

*(iv) Si solicitó opinión/ recomendación al Ministerio de Salud -en tanto máxima autoridad sanitaria- sobre el impacto que los desalojos de vivienda podrían tener en términos sanitarios y epidemiológicos. En caso positivo, acompañe respuesta recibida.*

*(v) Si solicitó opinión/ recomendación al Ministerio de Salud sobre el impacto que las nuevas situaciones de hacinamiento por desalojos de vivienda podrían tener en términos sanitarios y epidemiológicos. En caso positivo, acompañe respuesta.*

*(vi) Las políticas públicas implementadas, y que el Ministerio prevé implementar, para evitar la regresión y asegurar la progresión de vivienda por alquiler durante la emergencia sanitaria vigente. En particular, informe acciones ejecutadas y previstas para cumplimentar el art. 9 del DNU 66/21 y el Título III de la Ley 27.551.” (la negrita no pertenece al original).*

Este pedido lo formulamos en carácter urgente, con marco en la emergencia y la inminente ola de desalojos por el vencimiento de la protección sobre la vivienda por alquiler (anexo documental; pág. 50). Por estas preguntas NO obtuvimos respuesta alguna del PEN; SILENCIO, negativa.

El 26/03/21 (SIETE (7) días después de interpuestos nuestros pedidos de información y TRES (3) días antes del reinicio de desalojos) el MDTyH oficializó

la Resolución N° 88/21. Y el 1/4/21 (jueves santo inhábil; el siguiente hábil se empieza a desalojar a pesar de la pandemia) los lineamientos para el proyecto de protocolo de actuación estatal por desalojos en emergencia (anexo documental; pág. 88 y sig.).

### **¿Qué nos dice esto? ¿Cómo se interpreta?**

Una preliminar cuestión que reconocer es que prácticamente todas las preguntas en pos de información pública esencial sobre obligaciones centrales del PEN que le formulamos a este ministerio se traducen en esa resolución y el posterior proyecto de protocolo de actuación (todas, salvo las dirigidas al MDTyH que involucran al Min. de Salud). Este insólito replique nos da una primera pauta del nivel de improvisación estatal ante el que estamos, en pandemia y encontrándose en riesgo la vida y derechos humanos básicos de las personas.

A nuestro entender, al entrecruzar los pedidos con la Resolución 88/21 y el proyecto de protocolo da fundamento más que suficiente para el amparo y la cautelar solicitada a V.S. Básicamente, porque deja en evidencia las omisiones e inactividad del PEN en cuanto a la protección de la población que en lo inmediato puede ser desalojada.

Una primera cuestión que identificar es que el PEN no instrumentó un protocolo de actuación, oficializó un proyecto. O sea, la demandada *dice que en el futuro hará* cuando **el peligro está acá y tiene que proteger ahora mismo**.

Recordemos, el 5/4/21 se rehabilitan los desalojos de vivienda en la Argentina, en emergencia por la pandemia y en simultaneo con nuevas medidas oficiales dirigidas a contener la escalada de contagios y la propagación de un virus cuyas nuevas cepas ya circulan en el país. Todo esto es información oficial.

Frente a este peligro, de cara a la **potencial crisis humanitaria** que implica una ola de desalojos de vivienda en la segunda ola de contagios, el PEN apenas traza un proyecto de protocolo, a implementarse vaya a saber uno cuando.

Analicemos algunos pasajes de éste. Dice a inicios:

*“El presente Protocolo tiene como objetivo establecer un marco de actuación institucional, tendiente a:*

- a) *Sistematizar información y caracterizar los hogares que se encuentren atravesando procesos de desalojo en instancia de mediación o judicial.*
- b) *Desarrollar un Registro que permita la identificación de la persona, familia o grupo conviviente y demás criterios que se establecerán en el apartado correspondiente.*

c) Proponer convenios de colaboración y asistencia a los fines de establecer marcos de actuación que propendan a evitar situaciones de vulneración de derechos humanos fundamentales” (los destacados nos pertenecen).

Lo transcripto exhibe mayúscula irresponsabilidad y absoluta desaprensión de la realidad acuciante, límite, que atraviesan las familias inquilinas que el PEN asistió y que hoy están en riesgo de ser desalojadas de un momento a otro.

Como vimos, el PEN suspendió la ejecución de desalojos, pero no el inicio de causas que en este tiempo de emergencia tramitaron con relativa normalidad hasta agolparse en sentencias listas para ser ejecutadas a partir del 5/4/21, en plena segunda ola de contagios. Esta medida estuvo vigente por más de doce (12) meses, plazo más que suficiente para que el PEN haga algo de todo lo que no hizo para desactivar el previsible desastre en el que hoy nos encontramos.

Durante la emergencia, el PEN fundamentó la protección de la vivienda por alquiler en el reconocimiento del impacto negativo que la crisis por la pandemia producía en inquilinos/as de vivienda. Doce meses más tarde, la emergencia continua, la situación se agravó en términos epidemiológicos y económicos (42,3% de pobreza<sup>21</sup>) y **las personas que el PEN asistió porque no podían pagar el alquiler a raíz de la crisis hoy están por quedarse sin vivienda por esa misma crisis.**

La responsabilidad estatal es manifiesta, inaceptable: personas especialmente asistidas, abandonadas a la deriva en el peor momento. El proyecto de protocolo pareciera querer atajar torpemente esto, preguntándose en el mismísimo momento que se reinician los desalojos en pandemia sobre qué cantidad de viviendas están judicializadas (“*hogares que se encuentren atravesando...*”), ergo, qué cantidad pueden perderse en este contexto y de modo tal de abordar soluciones habitacionales.

El PEN aspira a *conveniar, cooperar, implementar, propender, articular, etcétera, etcétera, etcétera*, para -entre otras cosas- sistematizar la información que le permita identificar... **¿Hogares que se destruyen a partir del lunes?** ¿O en seis meses? Esto, para *abordar* soluciones de vivienda en favor de... **¿Personas que el lunes pueden quedar en la calle o en situación de hacinamiento con la llamada cepa de Manaos circulando?** Es una locura, por donde se lo mire.

Dice en otro pasaje:

---

<sup>21</sup> El índice de pobreza subió a 42% al cierre del segundo semestre de 2020. TELAM, 31/03/21.  
En <https://www.telam.com.ar/notas/202103/549270-pobreza-indigencia-indec.html>

*“Este Protocolo se implementará en aquellos casos en los que locatarios o locatarias de vivienda Única y Familiar en regímenes de alquileres formales enfrenten procesos de mediación o judiciales de desalojo cuyos contratos hubieran estado alcanzados por el Decreto 320/2020 y sus prórrogas (...)”*

*“A los efectos del presente Protocolo, se entiende por alquileres formales a aquellos contratos de locación de inmuebles declarados ante la Administración Federal de Ingresos Públicos de la Nación (AFIP) conforme lo establecido por el artículo 16 de la ley N° 27.551 y la Resolución General de AFIP N° 4933/2021”.*

De acuerdo con esto, que ya analizamos anteriormente, la actuación del Estado a partir de este protocolo y en resguardo de la vivienda en emergencia, será exclusivamente en favor de alquileres de vivienda con contratos registrados en AFIP.

Cuatro cuestiones sobre esto, que es uno de los argumentos inconexos que más circula en los medios de comunicación<sup>22</sup>:

- (i) la obligación de registrar contratos alcanza a contratos firmados con posterioridad al 1/7/20, fecha en que se sancionó la nueva ley de alquileres
- (ii) contratos a partir de esa fecha no tendrían que estar judicializados. No podría ser por incumplimiento del plazo; porque el vencimiento debiera operar en 2023. No podría ser por incumplimiento de pago; porque aplicaría el art. 7 del DNU 320 y conc. que permite acumular y cancelar deudas por alquileres en cuotas una vez vencido el DNU.
- (iii) a los contratos anteriores a 1/7/21 no les pesa la obligación de registración. Y, la última y más importante
- (iv) el abordaje de acuerdo con la registración es un acto discriminatorio. La formalidad es una obligación, que especialmente le cabe al locador y que de ningún modo puede condicionar la protección del Estado. En condición de alquiler informal está el grueso de la población inquilina en hoteles familiares, pensiones, conventillos, quien, a pesar de la obligación de forma, aplicaron por igual el DNU 320 en tanto acceden también a la vivienda por alquiler.

---

<sup>22</sup> Más información, en <https://www.afip.gob.ar/noticias/20210217-registracion-de-contratos-de-locacion.asp>

Para resumir, el PEN apenas traza lineamientos para la confección a futuro del protocolo de actuación que repasamos en coincidencia con la ejecución de desalojos en plena escalada de contagios. En términos tangibles de responsabilidad estatal, significa que (el PEN):

- (i) NO cuenta con un protocolo de actuación para desalojos de vivienda en pandemia, acorde a la emergencia y en resguardo de los derechos humanos fundamentales en juego de los/as inquilinos/as aquí representados/as.
- (ii) NO sabe que cantidad de procesos de desalojos se encuentran en trámite y qué cantidad de sentencias en condición de ejecutarse en lo inmediato, justo cuando la curva de contagios se dispara.
- (iii) NO sabe que cantidad de personas se encuentran afectadas a procesos de desalojos, cuantas con riesgo a ser desalojadas en lo inmediato y quienes, de ese total, están incluidas en grupos de riesgo y/o en situación de vulnerabilidad.
- (iv) A pesar de contar con los instrumentos para hacerlo (Titulo III, Ley 27551; art. 9, DNU N° 66/21), NO implementó un programa para abordar soluciones habitacionales en emergencia. Tampoco puede priorizar soluciones de acuerdo según el grado de vulnerabilidad.

Finalmente, todas esto que el PEN formaliza no tener, obligatoriamente debiera tenerlo para cumplir su obligación de proteger la vida y los derechos humanos de las personas representadas.

**e) La crítica situación sanitaria y epidemiológica y el pedido de información pública al Ministerio de Salud del PEN.**

La Argentina se encuentra en un régimen de excepción por la pandemia por Covid – 19<sup>23</sup>, desde marzo de 2020 al presente (DNU 260/20).

En este tiempo, para resolver el endurecimiento o no de las medidas de emergencia para contrarrestar la pandemia, el PEN analizó la “circulación del virus” (medido por contagios por zona) y, más recientemente, la incorporación de nuevas cepas, que son mutación más contagiosas y peligrosas del mismo virus.

Justamente, tomando en consideración lo anterior, el 11/03/21 el PEN extendió la emergencia sanitaria hasta el 31/12/21 (DNU 167/21). Esta decisión la

---

<sup>23</sup> Más información sobre el Covid – 19, [https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus#tab=tab\\_1](https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus#tab=tab_1)

tomó por el agravamiento de la situación epidemiológica, con reconocimiento expreso de las nuevas cepas que circulan en el país.

Ahora bien, el 17/03/21, SEIS (6) después de la ampliación de la emergencia sanitaria (y siete antes de oficializarse la Resolución 88/21 y su proyecto de protocolo analizado en apartados anteriores), esta parte le formuló el referido pedido de acceso a información pública al Ministerio de Salud de la Nación del PEN.

Las consultas realizadas a este Ministerio obedecen, naturalmente, a su condición de máxima autoridad sanitaria frente a la emergencia por la pandemia. En el marco de ésta es que exclusivamente esa cartera puede, y debe, intervenir/ prevenir/ recomendar contra toda situación o circunstancia que pueda impactar negativamente en la situación sanitaria y epidemiológica del país (art. 2, DNU 260/20).

A continuación, transcribimos textualmente las preguntas:

*“Por todo lo expuesto, en tanto máxima autoridad sanitaria, se le solicita tenga a bien informar si el Ministerio a su cargo:*

- (i) ***Resultó consultado sobre la terminación de la suspensión de los desalojos de vivienda.***
- (ii) ***Evaluó el impacto que los desalojos de vivienda producirán en términos sanitarios y epidemiológicos.***
- (iii) ***Evaluó el impacto que las nuevas situaciones de hacinamiento de vivienda por los desalojos a ejecutarse a partir del 5/4/21 producirán en términos sanitarios y epidemiológicos.***
- (iv) ***Emitió opinión/ recomendación sobre los desalojos de vivienda y/o hacinamientos en contexto de pandemia.***
- (v) ***Tiene diseñado/ planificado un plan de contención y mitigación específico para evitar/ contrarrestar la propagación del Covid – 19 a partir de desalojos masivos de vivienda.***
- (vi) ***Tiene diseñado/ planificado con otras jurisdicciones un plan de contención y mitigación local para evitar/ contrarrestar la propagación del Covid – 19 a partir de desalojos masivos de vivienda”* (la negrita no pertenece al original).**

Este pedido lo formulamos en carácter urgente, con marco en la emergencia y el **impacto que la inminente ola de desalojos podría tener sobre las personas**

**involucradas y la sociedad en su conjunto.** Por estas preguntas NO obtuvimos respuesta alguna del PEN; SILENCIO, negativa (ver anexo documental; pág. 57).

Es decir, frente a la reactivación de desalojos por terminación de la norma federal, le requerimos al PEN (vía ese Ministerio) información pública esencial para determinar las medidas para evitar contagios y contener la propagación por desalojos a partir de los desalojos que formalmente podrían reactivarse a partir del 5/4/21.

Ahora bien, la información requerida y no recibida del Ministerio coincide en tiempo con la decisión del PEN de cerrar las fronteras con determinados países (Decisión Administrativa 268/2021). Esta resolución se adoptó el 27/03/21, por recomendación expresa del Ministerio de Salud atendiendo el incremento de contagios y la circulación de nuevas cepas de Covid-19 en el país<sup>24</sup>.

De igual modo, el 28/03/21, el PEN informó nuevas medidas y recomendaciones para contener el virus y minimizar las posibilidades de transmisión del COVID-19. Ello, “*ante la preocupante situación epidemiológica en 45 municipios de 12 provincias que han mostrado un aumento de los indicadores de riesgo*”<sup>25</sup>.

La conferencia del Jefe de Gabinete y la Ministra de Salud puede verse completa, en: <https://www.youtube.com/watch?v=5wsi-SDgMV4>.

Véase también, de la agencia de Noticias del Estado TELAM, “[La cepa de Manaos tiene capacidad de reinfectar, poder duplicado y ya está en la Argentina](#)”, del 30/03/21<sup>26</sup>.

Entonces, tenemos **dos situaciones graves y contradictorias**:

(i) el silencio del PEN sobre el análisis y el impacto sanitario y epidemiológico que desalojos masivos a ejecutarse a partir del 5/4/21 pudieren provocar y sobre las medidas de contención en favor de las personas en riesgo y para evitar la propagación del virus, entre otras cuestiones.

---

<sup>24</sup> Confirman la transmisión comunitaria en Argentina de la cepa de Manaos. Eldiario, 29/03/21. En, [https://www.eldiarioar.com/sociedad/coronavirus/confirman-transmision-comunitaria-argentina-cepa-manaos\\_1\\_7360463.html](https://www.eldiarioar.com/sociedad/coronavirus/confirman-transmision-comunitaria-argentina-cepa-manaos_1_7360463.html)

COVID-19: con la cepa Manaos, Argentina registra un pico de 14.014 casos y 163 muertos. Perfil, 30/03/21. En <https://www.telam.com.ar/notas/202103/549080-coronavirus-cepa-manaos.html>

<sup>25</sup> Ver <https://twitter.com/msalnacion/status/1376366046957891588>

<sup>26</sup> En <https://www.telam.com.ar/notas/202103/549080-coronavirus-cepa-manaos.html>

Y **(ii)** la decisión oficial, para un mismo momento, de extender la emergencia y endurecer controles como consecuencia del agravamiento de la situación epidemiológica y la escalada de contagios (la llamada “segunda ola”).

En este punto, dijimos antes que la protección de la vivienda por alquiler es una política pública común entre países del mundo de cara a la pandemia actual. Pero también, la prolongación o profundización de esta medida de acuerdo con la situación epidemiológica.

En este sentido, estudios e investigaciones publicadas en revistas científicas internacionales demuestran que, **allí donde se levantó sin previsión la suspensión de desalojos, se registró un incremento exponencial de contagios por Covid – 19<sup>27</sup>.**

En EEUU, **investigaciones de diciembre del año pasado dieron cuenta que los desalojos sin previsión ocasionaron cientos de miles de casos adicionales de coronavirus**. Durante la pandemia, 43 estados del país, además de Washington DC, prohibieron temporalmente los desalojos de las viviendas alquiladas para evitar -según los cálculos de por entonces- el desplazamiento de 40 millones de personas. Mientras que algunos estados mantuvieron la prohibición, muchas de las moratorias de desalojos duraron solo 10 semanas.

Investigadores, de las universidades de California, Johns Hopkins, Boston y la Facultad de Derecho de la Universidad Wake Forest, concluyeron en su estudio que el levantamiento de las moratorias estatales y la continuación de los desalojos causó entre marzo y septiembre en los EE.UU. alrededor de 433,700 casos en exceso de Covid-19 y 10,700 muertes adicionales.

*“Cuando las personas son desalojadas, a menudo se mudan con amigos y familiares, y eso aumenta su número de contactos”*, señaló Kathryn Leifheit, una de las autoras de la investigación y becaria postdoctoral en la UCLA Fielding school of public health (Facultad de Salud Pública) de Los Angeles. *“Si los desalojados tienen que ingresar a refugios para personas sin hogar, estos suelen ser lugares cerrados con elevada concurrencia”<sup>28</sup>.*

---

<sup>27</sup> Leifheit, Kathryn M. and Linton, Sabriya L. and Raifman, Julia and Schwartz, Gabriel and Benfer, Emily and Zimmerman, Frederick J and Pollack, Craig, “Expiring Eviction Moratoriums and COVID-19 Incidence and Mortality” (Nov. 30, 2020).

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3739576](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3739576)

Ver “Protecting the right to housing in the context of the COVID-19 outbreak”, ONU.

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/COVID19RightToHousing.aspx>

<sup>28</sup> “Evictions have led to hundreds of thousands of additional Covid-19 cases, research finds”, CNBC (Nov, 27) <https://www.cnbc.com/2020/11/27/evictions-have-led-to-hundreds-of-thousands-of-extra-covid-cases-.html>

*“Este es un momento en el que no es exagerado decir que para muchas personas, el desalojo puede conducir a la muerte”*, dijo Helen Matthews, gerente de comunicaciones de City Life Vita Urbana, una organización sin fines de lucro en Boston<sup>29</sup>.

Por esto mismo, la ONU insta a los gobiernos a **mantener la prohibición de desalojos hasta tanto finalice la pandemia**, refiriendo permanentemente que “la vivienda ocupa un lugar predominante en la lucha contra la pandemia por Covid – 19” y que, ésta, “es la primera línea en la batalla”<sup>30</sup>.

Ante el riesgo de desalojos masivos, el relator Balakrishnan Rajagopal hizo reiterados llamados a los Estados *“para que cumplan con sus obligaciones en materia de derechos humanos y garanticen que nadie quede en una posición de mayor vulnerabilidad ante el COVID-19”*<sup>31</sup>.

## 6. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y REPRESENTACION.

### a) Legitimación colectiva

El derecho de INQUILINOS AGRUPADOS para accionar en defensa de locatarios/as de inmuebles para vivienda debe analizarse teniendo en consideración que estamos ante un caso de derechos individuales homogéneos.

Según sostuvo la CSJN en “Halabi”, sentencia del 24/02/2009, *“En estos casos no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. Ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. Hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un sólo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño”*.

Esta posición fue ratificada por la CSJN en fecha 21/08/2013 al dictar el precedente “PADEC c/ Swiss Medical”. Allí el tribunal sostuvo, “*no hay en*

<sup>29</sup> EE.UU.: durante la pandemia los desalojos de inquilinos provocaron 433,700 casos en exceso y 10,700 muertes adicionales. CNBC, EE.UU. 29 Noviembre, 2020. En <https://www.siicsalud.com/covid/noticias.php/748>

<sup>30</sup> “La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado”. Organización de Naciones Unidas. En <http://www.undocs.org/es/A/75/148>

<sup>31</sup> Experto de la ONU insta a prohibir los desalojos durante la pandemia de covid-19. En <https://hic-al.org/2020/09/04/experto-de-la-onu-instara-a-prohibir-los-desalojos-durante-la-pandemia-de-covid-19/>

*nuestro derecho una ley que reglamente el ejercicio efectivo de las denominadas acciones de clase*”, omisión que “*constituye una mora que el legislador debe solucionar cuanto antes sea posible*”. Sin perjuicio de ello, “*la disposición constitucional [se refiere al art. 43] es claramente operativa y es obligación de los jueces darle eficacia, cuando se aporta nítida evidencia sobre la afectación de un derecho fundamental y del acceso a la justicia de su titular*” pues, “*donde hay un derecho hay un remedio legal para hacerlo valer toda vez que sea desconocido; principio del que ha nacido la acción de amparo, pues las garantías constitucionales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar en la Constitución e independientemente de sus leyes reglamentarias, cuyas limitaciones no pueden constituir obstáculo para la vigencia efectiva de dichas garantías (Fallos: 239:459; 241:291 y 315:1492)*”.

Estos precedentes han sido ratificados por numerosa jurisprudencia posterior del tribunal. Además, actualmente tales criterios tienen respaldo normativo en la **Acordada CSJN N° 12/2016**, mediante la cual la CSJN aprobó el “*Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos*” con expresas previsiones procesales vinculadas este tipo de derechos de incidencia colectiva.

Por tanto, la parte actora de este pleito se encuentra legitimada para promover la presente acción conforme lo dispuesto por el art. 43 y concordantes de la Constitución Nacional. La legitimación activa que ostenta nace de su carácter de ente representativo de los intereses del sector y como consecuencia de la situación similar en que se encuentra esta población frente a los actos y omisiones de la demandada.

### **b) Representatividad adecuada**

Al resolver “*Halabi*” la CSJN determinó que tal requisito debe ser analizado por los tribunales al referirse a la “*idoneidad*” del representante como uno de los “*recaudos*” de la acción colectiva (considerando 14º del voto de la mayoría).

Esto fue receptado por el apartado. II, inc. 2 “b” del Reglamento aprobado por **Acordada CSJN N° 12/2016**, el cual establece como requisito de la demanda “*justificar la adecuada representación del colectivo*”.

Al respecto, cabe tener por justificada dicha cualidad al ser INQUILINOS AGRUPADOS una asociación civil con objeto social centrado en la defensa y protección del derecho a la vivienda y conexos a éste de las personas.

### **c) Clase representada**

Al dictar sentencia en la causa “***Halabi***”, la CSJN sostuvo que “*la admisión formal de toda acción colectiva requiere la verificación de ciertos recaudos*

*elementales que hacen a su viabilidad tales como la precisa identificación del grupo o colectivo afectado”* (considerando 20° del voto de la mayoría).

Este requisito fue receptado normativamente en el apartado II, inc. 2 “a” del Reglamento aprobado por **Acordada CSJN N° 12/2016**, el cual exige como requisito de la demanda “*identificar el colectivo involucrado en el caso*”.

En cumplimiento de ello, **invocamos la representación de la clase integrada por** el conjunto de locatarios/as, domiciliados/as en cualquier lugar del país, que en contexto de emergencia sanitaria se encuentren en riesgo de ser desalojados -y sufrir entonces daños irreparables como consecuencia de ello- por estar condenados/as con sentencia firme en procesos de desalojos. Se trata de derechos pluriindividuales homogéneos, en los términos de “*Halabi*”.

Es necesario destacar que se trata de un grupo de personas en condición de **máxima vulnerabilidad -hipervulnerabilidad**, en términos de consumo- y en un estado de inestabilidad habitacional permanente por lo desigual, desprotegido y frágil de las relaciones de alquiler.

La referida inestabilidad habitacional -lesiva en términos de derechos humanos- que normalmente sufren quienes acceden a la vivienda por alquiler se agravó a niveles límites extraordinarios por la crisis económica, social y sanitaria desatada por la pandemia (*hipervulnerabilidad*).

Informes del CELS y la Universidad Nacional de San Martín reportan que **la población inquilina sufrió en primer lugar las consecuencias de esta crisis**, por tratarse de sectores trabajadores que perdieron su empleo o con salarios precarizados donde el 48% de los ingresos se los lleva el alquiler (ver anexo documental; pág. 64)<sup>32</sup>.

De igual modo, la Federación de Inquilinos Nacional publicó encuestas mensuales que evidencian el nivel de endeudamiento inquilino y la imposibilidad material de afrontar el alquiler por la pérdida del empleo o por la precarización del salario. La última encuesta del mes de febrero reflejó que el 80% de los/as inquilinos/as encuestados se tuvo que endeudar durante la pandemia (ver anexo documental; pág., 81)<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Deuda y alquiler. la situación de los hogares inquilinos en el AMBA. IDAES- CELS, 20/12/20. En <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/deuda-y-alquiler-la-situacion-de-los-hogares-inquilinos-en-el-amba/>

<sup>33</sup> El 80% de los inquilinos se tuvo que endeudar. En <https://www.lareforma.com.ar/encuesta/segun-una-el-pais-el-80-los-inquilinos-se-tuvo-que-endeudar-n67004>

Lo dicho sobre lo regresivamente endeble de la relación de alquiler fundamentó que diferentes países del mundo aplicasen de inmediato medidas de protección de la vivienda por alquiler para contrarrestar los efectos de la pandemia.

En el nuestro, esta protección fue de las primeras medidas implementadas en emergencia por el PEN. A través del DNU 320, del 29/3/20, la demandada congeló alquileres, prorrogó contratos vencidos y suspendió la ejecución de las sentencias de desalojos, entre otras cuestiones<sup>34</sup>.

Esta norma suspendió la ejecución de los desalojos, como dijimos. Pero no, **y esta es la cuestión**, el inicio y la tramitación de los procesos que aún en emergencia continuaron con normalidad hasta dictarse las sentencias que masivamente pueden ejecutarse a partir del 5/4/21.

En Argentina se estima que nueve millones de personas acceden a la vivienda del alquiler. Esta acción no se interpone en favor de ese total, sino en representación y beneficio de aquellos inquilinos/as de vivienda pasibles de ser desalojados en lo inmediato, en contexto de emergencia sanitaria (DNU 167/21) y por la finalización contradictoria y lesivamente improvisada de la suspensión de la ejecución de desalojos de vivienda (art. 1, DNU 66/21).

**En términos cuantitativos**, con carácter de declaración jurada estimamos que la clase se encuentra conformada por miles de personas afectadas, con riesgo de vida por la exposición forzosa al contagio de Covid-19 y la pérdida de su vivienda en pandemia y.

En este sentido, en fecha 17/03/21 las organizaciones de inquilinos/as de todo el país y el CELS le formulamos al PEN una serie de pedidos de acceso a información pública sobre la relación urgente que aquí nos convoca (cantidad de desalojos y personas pasibles de ser ejecutados; medidas de contención para evitar regresión de vivienda, contagios y propagación del virus; entre otras).

En lo que aquí importa, en estos pedidos le formulamos consultas al MDTYH dirigidas a especificar la clase que nos convoca. En especial:

*"II) Si el Ministerio tiene registro/ información sobre la cantidad total de procesos de desalojo de vivienda en trámite y la cantidad de sentencias de desalojo de vivienda pasibles de ser ejecutadas (...)*

*III) Si tiene registro/ información sobre la cantidad de personas con sentencias de desalojo dictadas en su contra (...)*

---

<sup>34</sup> DECU-2020-320-APN-PTE - Alquileres. Publicado el 29/03/20 en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227247/20200329>

De igual forma, le consultamos también a la Cámara en lo Civil de la Justicia Nacional. La respuesta de ésta fue inmediata, como también la preocupación por el acrecentamiento de los juicios de desalojos en emergencia.

En concreto, nos informaron que en apenas dos meses de 2020 (agosto y septiembre) se iniciaron 1475 desalojos de vivienda, la mitad del total iniciado en todo 2019 (3297).

La anterior información (que acompañamos) identifica procesos judiciales del fuero nacional; no identifica sentencias ni personas. Pero igualmente entendemos que sirve para reconocer la clase y para dimensionar el riesgo extraordinario en el que se encuentran las personas que están en esos expedientes, con riesgo a ser desalojados y a exponerse forzosamente al virus sin contención ni previsión estatal de ningún tipo.

Eventualmente, si V.S. considera insuficiente esta declaración jurada, le solicitamos tenga presente que se trata de **información pública en el poder judicial y que especialmente la demandada debiera tener** para fundar su decisión de no prolongar la suspensión de la ejecución de desalojos en contexto de emergencia, como la vigente. Por tanto, con apoyo en los principios jurisprudenciales sobre carga dinámica de la prueba, **solicitamos se ordene al PEN informar** cuántas personas se encuentran con riesgo de ser desalojadas de sus viviendas por sentencias firmes en su contra.

A efectos de resolver tal pedido eventual, solicitamos se tenga en cuenta que esta simple información cuantitativa no tiene aptitud para afectar derecho alguno de la demandada; todo lo contrario, es información que debiera tener para dar cumplimiento a la obligación de protección irrestricta del derecho a la vida, la salud y la vivienda que le cabe, máxime en pandemia.

Por otra parte, solicitamos que, a los efectos de resolver la medida cautelar solicitada en estas actuaciones, la presente estimación bajo declaración jurada sea considerada como suficiente. En efecto, consideramos que la finalidad de la manda, esto es, resguardar la vida, la salud y el derecho a la vivienda en el marco de una emergencia sanitaria, **no admite dilaciones**.

Con el mismo sentido, no resultará relevante discernir con fehaciencia -para otorgar la tutela cautelar pedida- si se tratará de mil o cien mil personas, pues todas por su condición de personas en situación de máxima vulnerabilidad o hipervulnerabilidad merecen el remedio o resguardo más urgente que el sistema pueda brindarles.

Asimismo, la medida solicitada se torna indispensable para frenar los **efectos epidemiológicos trágicos** que una ola de desalojos en la 2da ola de contagios indefectiblemente producirá en nuestro país.

En este sentido, estudios e investigaciones publicadas en revistas científicas internacionales demuestran que, allí donde se levantó sin previsión la suspensión de desalojos, se registró un incremento exponencial de contagios por Covid – 19<sup>35</sup>.

Como veremos, el impacto epidemiológico de los desalojos y las medidas de protección también motivó consultas al MDTYH y al de Salud del PEN la Nación, por las que tampoco obtuvimos respuesta.

#### **d) Causa común de las pretensiones**

Al dictar sentencia en la causa “*Halabi*”, la CSJN sostuvo que en este tipo de casos es necesario identificar el “*hecho único o complejo causante de una lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales*”, a lo cual también se refirió como “*homogeneidad fáctica y jurídica*”.

Luego, esto fue receptado normativamente en el apartado II, inc. 2 “a” del Reglamento aprobado por Acordada CSJN N° 12/2016, donde se establece como requisito de la demanda precisar “*la causa fáctica o normativa común que provoca la lesión a los derechos*”.

En este caso, la causa común de nuestras pretensiones (de fondo y cautelares) consiste en el **estado antijurídico en el que se encuentran las personas con sentencias de desalojo pasibles de ser ejecutadas; por el riesgo que la ejecución del desalojo en pandemia implica para la vida, la salud y la vivienda, y derechos conexos a estos**.

#### **e) Pretensión enfocada en los efectos comunes de esa causa común**

Al resolver “*Halabi*”, la CSJN sostuvo que la acción colectiva será admisible siempre y cuando la parte legitimada proponga “*una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho*”

---

<sup>35</sup> Leifheit, Kathryn M. and Linton, Sabriya L. and Raifman, Julia and Schwartz, Gabriel and Benfer, Emily and Zimmerman, Frederick J and Pollack, Craig, “Expiring Eviction Moratoriums and COVID-19 Incidence and Mortality” (Nov. 30, 2020).

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3739576](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3739576)

Ver “Protecting the right to housing in the context of the COVID-19 outbreak”, ONU.

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/COVID19RightToHousing.aspx>

“Evictions have led to hundreds of thousands of additional Covid-19 cases, research finds”, CNBC (Nov, 27) <https://www.cnbc.com/2020/11/27/evictions-have-led-to-hundreds-of-thousands-of-extra-covid-cases-.html>

(considerando 13º del voto de la mayoría). A su vez, en “**PADEC c. Swiss Medical**” afirmó que este requisito “*consiste en que la pretensión debe estar concentrada en los efectos comunes y no en lo que cada individuo puede peticionar. De tal manera, la existencia de causa o controversia, en estos supuestos, no se relaciona con el daño diferenciado que cada sujeto sufra en su esfera, sino con los elementos homogéneos que tiene esa pluralidad de sujetos al estar afectados por un mismo hecho*” (considerando 10º del voto de la mayoría).

Esta exigencia fue receptada normativamente en el apartado II, inc. 2º “b” del Reglamento aprobado por **Acordada CSJN N° 12/2016** en los siguientes términos: “*que la pretensión está focalizada en los efectos comunes*”.

Al respecto, téngase presente que las pretensiones identificadas en el apartado 5 de este escrito se encuentran enfocadas en el aspecto colectivo de los hechos denunciados. Esto es, en sus efectos comunes sobre la clase representada por INQUILINOS AGRUPADOS.

En este sentido, se podrá advertir que las particularidades de cada situación individual de las personas que integran la clase no inciden en modo alguno sobre la causa común de la afectación y la homogeneidad de las pretensiones avanzadas en este escrito. Pretensiones que persiguen, en definitiva, el cese del estado de riesgo antijurídico motivado en la finalización improvisada de la suspensión de la ejecución de los desalojos y asegurar, entonces, una actuación de la demandada oportuna y acorde a la emergencia, dirigida a evitar la pérdida de vidas por la exposición forzosa al contagio y la lesión irreversible de derechos humanos fundamentales.

Como clase representada, inquilinos/as con sentencias de desalojo en su contra se encuentran en la misma posición ante la demandada y ocupan frente a ella similar situación jurídica. Esto, porque el PEN tiene la obligación de proteger la vida y la suma de los derechos en riesgo, especialmente en emergencia.

Por todo esto, la remediación colectiva del conflicto no solo resulta posible, sino que es necesaria: **porque todas nuestras pretensiones se enfocan en las cuestiones comunes a dichas personas** (y no, insistimos, en daños o situaciones diferenciadas). Ninguna de tales pretensiones encuentra causa en asuntos puramente individuales y específicos de las personas que representamos.

Por último, vale destacar que cualquier daño particular o diferenciado que pudieran haber sufrido tales personas con causa en la práctica ilícita denunciada resulta completamente ajeno a este proceso y **deberá ser perseguido individualmente por quien se considere afectada o afectado en tal sentido**.

#### f) No justificación del ejercicio individual de la acción

En el precedente “*Halabi*” la CSJN sostuvo que para que la tutela colectiva resulte admisible “*es exigible que el interés individual considerado aisladamente, no justifique la promoción de una demanda, con lo cual podría verse afectado el acceso a la justicia. Sin perjuicio de ello, como se anticipó, la acción resultará de todos modos procedente en aquellos supuestos en los que cobran preeminencia otros aspectos referidos a materias tales como el ambiente, el consumo o la salud o afectan a grupos que tradicionalmente han sido postergados, o en su caso, débilmente protegidos*” (considerando 13° del voto de la mayoría).

Este requisito tuvo recepción normativa en el apartado II, inc. 2 “c” del Reglamento aprobado por **Acordada CSJN N° 12/2016**, donde se estableció como requisito de la demanda la carga de justificar “*la afectación del derecho de acceso a la justicia de los integrantes del colectivo involucrado*”.

Al respecto cabe señalar dos cosas. La primera es que el requisito no resulta aplicable al caso, ya que se configuran las dos excepciones establecidas por la CSJN. Por un lado la de tipo subjetivo, ya que nos encontramos ante un grupo de personas que la CSJN ha calificado (en el propio precedente “*Halabi*”) como “tradicionalmente postergado o débilmente protegido”. Por otro lado la de tipo objetivo, ya que nos encontramos ante un caso de vivienda y salud.

La segunda es que, aun de aplicarse, es evidente la afectación del derecho de acceso a la justicia de la clase que representamos. La variable económica no es la única que debe tenerse en cuenta para evaluar el requisito analizado. En efecto, las personas que representamos conforman un grupo especialmente vulnerables por las condiciones socioeconómicas en que se encuentran, antes referidas y que motivaron la tramitación de desalojos ante la sentencia.

#### **g) Declaración jurada y manifestación sobre otros procesos colectivos**

En los términos de lo dispuesto por el apartado II, incs. “d” y “e” del Reglamento aprobado por Acordada CSJN N° 12/2016, manifestamos que la búsqueda en la base de datos del Registro Público administrado por la CSJN no ha arrojado resultado alguno sobre otros procesos colectivos de sustancial semejanza al presente.

### **7. PRETENSION CAUTELAR**

Solicitamos a usted que conceda medida cautelar (arts. 232 y conc. del CPCCN) que le ordene a la demandada:

**(i) INSTRUMENTAR** la inmediata suspensión de la ejecución de desalojos de vivienda hasta que se encuentren en plena vigencia herramientas

adecuadas para garantizar el derecho a la vida, la salud, la vivienda, la niñez y demás derechos humanos fundamentales conexos a éstos.

A la hora de evaluar estas pretensiones cautelares, solicitamos se tenga en especial consideración la función preventiva de la jurisdicción, incorporada como una de las grandes novedades del CCyC, la cual se presenta como un deber trascendente para este caso a fin de prevenir, morigerar y evitar la producción del daño irreparable que puede significar la exposición al contagio (arts. 1710 y ss).

#### **a) Verosimilitud en el derecho invocado**

El requisito de verosimilitud del derecho se encuentra sustancialmente acreditado entonces con un alto grado de certeza y liquidez por cuanto no caben dudas ni objeciones respecto del derecho a la vida, la salud, la vivienda, la niñez y derechos fundamentales conexos a éstos que titularizan cada una de las personas con riesgo a ser desalojadas de sus viviendas en emergencia sanitaria y máxima circulación del virus.

Conforme desarrollamos, inquilinos/as de vivienda representados/as se encuentran su vida amenazada por la exposición al contagio que implica la pérdida de la vivienda. Esta circunstancia configura ese estado de riesgo antijurídico inconstitucional, que cercena la suma de derechos identificados en el objeto de esta acción.

**La relación e interdependencia entre el acceso a la salud y la vivienda** se encuentra reconocido desde la Declaración Universal de Derechos Humanos que, en su artículo 25, establece que: “toda persona tiene derecho a un nivel adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”. Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre prevé en su artículo XI que: “toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce en su artículo 12.1 “...el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” y el Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales habitualmente denominado —Protocolo de San Salvador| en su artículo 10 prevé que “toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. 2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados Partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público...”.

Por su parte, el PIDESC regula el principio de "aplicación progresiva de derechos". El artículo 12 del Pacto reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. "Salud" se entiende no sólo como un derecho a estar sano, sino como un derecho a controlar la propia salud y el cuerpo (incluida la reproducción), y estar libre de interferencias, tales como la tortura o la experimentación médica. Los Estados deben proteger este derecho, garantizando que todo el mundo dentro de su jurisdicción, tiene acceso a los factores determinantes de la salud, como agua potable, saneamiento, alimentación, nutrición y vivienda, y por medio de un sistema global de atención sanitaria, que está a disposición de todos, sin discriminación alguna, y económicamente accesible para todos.

El artículo 12.2 del PIDESC exige, a los Estados que adopten medidas concretas para mejorar la salud de sus ciudadanos, incluida la reducción de la mortalidad infantil y mejorar la salud infantil, la mejora del medio ambiente y salud en el trabajo, la prevención, control y tratamiento de enfermedades epidémicas y la creación de condiciones para garantizar la igualdad y el acceso oportuno a los servicios médicos para todos. Estos se consideran "ilustrativa, no exhaustiva de ejemplos", en lugar de una declaración completa de las partes las obligaciones. El derecho a la salud se interpreta como que requieren las partes a que respeten la mujer los derechos reproductivos, al no limitar el acceso a la anticoncepción o censurar, ocultar o desvirtuar intencionalmente la retención de información sobre la salud sexual. Asimismo, deben garantizar que las mujeres estén protegidas de tradicionales nocivas prácticas como la mutilación genital femenina.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (que posee una composición y mecanismos similares al señalado para el Comité del PIDCP) ha subrayado en su Observación General nº 14, que **los Estados deben adoptar por lo menos una estrategia nacional para garantizar a todos el disfrute del derecho a la salud** sobre la base de principios de derechos humanos que definen los objetivos de esa estrategia.

Por último, recordar que la CSJN ha señalado en diversas ocasiones que, como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede el marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad (Fallos: 315:2956, entre otros).

### **a.1) La Razonabilidad del actuar administrativo y el principio de No Regresividad en materia de derechos humanos**

El principio de razonabilidad significa que todo acto de la administración debe encontrar su justificación en preceptos legales y en hechos, conductas y circunstancias que lo causen.

Debe existir una relación lógica y proporcionada entre el antecedente y el consecuente, entre el objeto de la medida y el fin perseguido. Por ello, los agentes públicos deben valorar razonablemente las circunstancias de hecho y de derecho aplicable y disponer medidas proporcionalmente adecuadas al fin perseguido por el orden jurídico en su conjunto (ver por ejemplo, artículo 28 C.N y art. 30 de la CADH).

Ya destacamos la inconstitucionalidad del estado antijurídico en el que se encuentra inquilinos/as pasibles de ser desalojos en pandemia por la falta de protección estatal acorde a la emergencia. En este estado y en simultaneo al endurecimiento de restricciones por el aumento de contagios cada vez más complejos, el PEN no considera necesario proteger especialmente a población vulnerable del contagio y la perdida de la vivienda porque la mediación prejudicial ahora es obligatoria y porque está reglamentada la registración de los contratos ante la AFIP.

Error en la causa.

En rigor, la causa de esta decisión no tiene que ver con eso porque esas son cuestiones que alcanzarán a los desalojos que se inicien, no a los que pueden ya ejecutarse a partir del 5/4/21 por la desprotección estatal en plena escalada de la pandemia.

La causa por cierto es un elemento esencial de todo acto administrativo. “La causa es un elemento lógico que comprende el por qué y se compone de los antecedentes fácticos, circunstancias y normas que concentran y evalúan su contenido de fuente creadora del acto administrativo” (...) “Acontecimientos, circunstancias o antecedentes que tienen lugar en el mundo de los hechos. Para que exista causa es menester, que en el mundo material acontezca algo, y de ahí el uso del término acontecimientos, o bien que tengan lugar circunstancias que nos permitan pensar en una causa material” (Fiorini, B. “Derecho Administrativo”, T. 1, 2da. Ed. actualizada, pp. 410 y ss).

Entonces, la causa de la desprotección estatal antijurídica que impugnamos no es el reparo que la Administración refiere con estas acciones que en nada impactan, sino las erráticas e insuficientes decisiones políticas en materia de protección de la vivienda por alquiler en emergencia.

Por todo esto resulta la Resolución 88/21, que antes vimos. Esta resolución, que declama objetivos por la constitución de la protección estatal que hoy se necesita urgente para resguardar la vida de la población, sintetiza la causa errada que damos cuenta y un actuar irrazonable del PEN.

El principio de razonabilidad se desarrolló para el análisis de medidas vinculadas con el reconocimiento de derechos sociales, en tanto, su efectividad está atada a la idea de “**progresividad**” en el reconocimiento de los derechos, en contextos de graves crisis en el reconocimiento de derechos humanos básicos.

Justamente, la Resolución 88/21 se ha guiado de alguna manera por la idea de progresividad en la búsqueda -declamatoria y tardía, en su caso- de alternativas que superen el estado antijurídico en el que se encuentra la población por ser desalojados de su vivienda en pandemia. Por lo tanto, **la regla de no regresividad es perfectamente aplicable en el caso.**

#### **a.2) La necesidad de realizar un control de Constitucionalidad y Convencionalidad por parte de V.S.**

Como hemos adelantado, el estado antijurídico en el que encuentran inquilinos/as de vivienda por la desprotección estatal en plena pandemia pone en crisis normas y reglas establecidas por la Constitución Nacional y tratados internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional. En función de ello, hemos solicitado la declaración de inconstitucional de ese estado.

Además, esta situación exige de parte de V.S un estudio de ponderación de las normas en juego, que incluyen no sólo la aplicación de un test de constitucionalidad sino también un test de convencionalidad.

El control de convencionalidad implica que, al momento de administrar justicia, los jueces no solo tengan en cuenta los preceptos incluidos en la Constitución Nacional, sino que además realicen una comparación entre el derecho local y el supranacional, a fin de velar por el efecto útil de los instrumentos internacionales.

En el caso Almonacid, la Corte IDH por primera vez hace un análisis puntual sobre el control de convencionalidad. Allí sostuvo:

*“124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la*

*Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de 'control de convencionalidad' entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.*

125. *En esta misma línea de ideas, esta Corte ha establecido que “[s]egún el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno”. Esta regla ha sido codificada en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969*. (Corte IDH en Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, sentencia de 26 de septiembre de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

Luego, siguiendo esta línea, este estándar fue reafirmado por la misma Corte en el caso Fontevecchia y D'amico vs. Argentina al entender además que:

*“...Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana”. (Corte IDH, sentencia de 29 de noviembre de 2011, (Fondo, Reparaciones y Costas), parra. 93.).*

En el año 2007, la Corte argentina resolvió, en el caso Mazzeo, la obligación que tienen los jueces nacionales de realizar un control de convencionalidad. De este fallo se desprende que la jurisprudencia de la Corte Interamericana posee un valor paradigmático para la labor de interpretación de la Convención Americana de los jueces de los Estados parte de este tratado. Aquí la CSJN sostuvo:

*“...la Corte Interamericana ha señalado que "es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos*

*de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos".* En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de "control de convencionalidad" entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana -CIDH Serie C N° 154, caso "Almonacid", del 26 de septiembre de 2006, párrafo 124)". (CSJN en causa n° M. 2333. XLII., caratulada "Mazzeo, Julio Lilo y otros s/ rec. de casación e inconstitucionalidad", rta. el 13 de julio de 2007).

**b) Peligro en la demora.**

**Los desalojos pueden ser forzados -y por tanto violatorios de nuestro sistema constitucional- incluso cuando están justificados y se ejecutan con autorización judicial.** Esa calificación les cabe cuando no se respetan las garantías del debido proceso o si no se toman los recaudos para evitar lesiones irreparables en derechos básicos de la persona. Esa es la posición del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, que desde luego hacemos propia.

La satisfacción de este requisito resulta entonces de manifiesto. En términos objetivos, la ejecución de un desalojo expone a las personas desalojadas al contagio y favorece la propagación del virus, tal como sucedió en otras partes del mundo

La necesidad de una solución urgente resulta de lo anterior, de la pandemia que no se cesa. Dijimos antes que ahora, **si la vivienda constituyó la primera trinchera contra la pandemia ("quédate en casa")**, perderla puede significar la muerte.

La demandada reconoce esto, por eso traza lineamientos para ese protocolo que no pasa de proyecto. Se trata, en lo que aquí importa, de un reconocimiento estatal expreso que se traduce en acciones a futuro, que en lo inmediato no alcanza a las personas en riesgo de vida por ser desalojadas de un momento a otro.

Por eso se requiere una tutela judicial urgente. Que recuerde el peligro atravesado en el que oficialmente estamos y evite el desastre, la tragedia que puede significar **una ola de desalojos en plena 2da ola de contagios**.

Respecto del peligro en la demora, la doctrina ha señalado que "*se identifica con el peligro probable de que la tutela jurídica definitiva que el actor aguarda de la sentencia a pronunciarse en el proceso principal no pueda, en los hechos,*

*realizarse, es decir que, a raíz del transcurso del tiempo, los efectos del fallo final resulten prácticamente inoperantes*” (Palacio, Lino “Derecho Procesal Civil”, T<sup>a</sup> IV-B, p. 34 y ss.; CN Cont. Adm. Fed., Sala IV, “Azucarera Argentina – Ingenio Corona c/ Gobierno Nacional – Ministerio de Economía”, del 1/11/84; CN Civil y Com. Fed., Sala I, “Remolcadores Unidos Argentinos SA c/ Flota Fluvial del Estado Argentino”, del 2/3/84; CN Civil, Sala E, “Tervasi Carlos A. y otros c/Municipalidad de la Capital”, del 5/12/84).

En este sentido, cabe observar que medidas precautorias como la aquí pretendida “se encuentran enderezadas a evitar la producción de perjuicios que se podrían producir en caso de inactividad del magistrado y podrían tornarse de muy difícil o imposible reparación en la oportunidad del dictado de la sentencia definitiva” (Fallos: 320:16). Esta pauta para la valoración de la procedencia de la tutela cautelar se entronca con el principio –recogido por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas- conforme al cual “la necesidad del proceso para obtener razón no debe convertirse en un daño para el que tiene la razón” (García de Enterría, Eduardo, “La Batalla por las Medidas Cautelares”, Madrid, Civitas, 1995,ps. 120/121).

El tiempo que podría transcurrir hasta el dictado de una sentencia definitiva en el presente caso implicaría que en lo inmediato (**ya mismo, el 5/4/21**) se reinicie la ejecución de desalojos en momentos donde el PEN oficializa medidas de todo tipo por la escalada de contagios y para restringir la circulación del virus que nos azota.

Si esto pasa, las personas y familias inquilinas desalojadas quedarán expuestas al virus por decisión estatal del poder judicial, exponiéndose directamente al contagio y poniendo entonces en riesgo su vida y la del conjunto, por propagación.

## 8. PRUEBA

### a) Documental

- i. Copias certificadas del estatuto de INQUILINOS AGRUPADOS.
- ii. DNU 30/20
- iii. DNU 167/21
- iv. RESOLUCION 88/21
- v. RESOL-2021-5-APN-SDT#MDTYH
- vi. ANEXO- PROTOCOLO DESALOJOS

- vii. PEDIDO DE INFORMACIÓN A LA CAMARA NACIONAL EN LO CIVIL
- viii. RESPUESTAS DE LA CAMARA E INFORMACIÓN ENVIADA
- ix. PEDIDO DE INFORMACIÓN MINISTERIO DE HABITAT
- x. PEDIDO DE INFORMACIÓN PÚBLICA AL MINISTERIO DE SALUD
- xi. INFORME CELS – IDAES. DEUDA Y ALQUILER EN AMBA.
- xii. ENCUESTA FEDERACIÓN DE INQUILINOS (DICIEMBRE 20)
- xiii. ENCUESTA FEDERACIÓN DE INQUILINOS (ENERO 21)

**b) Prueba anticipada**

En carácter de prueba anticipada (art. 326 y concordantes del CPCCN), solicitamos se ordene a la demandada entregar la información y documentación solicitada en los pedidos de información cursados al MDTYH y al Ministerio de Salud de la Nación.

Se solicita a V.S que la orden de prueba anticipada se realice con posterioridad al dictado de la medida cautelar o bien en simultáneo a ésta, de modo tal de no frustrar el objeto cautelar.

Frente a la particular situación de peligro que se presenta en estos casos, donde la demandada cuenta con la posibilidad de suprimir, sustituir o alterar elementos probatorios relevantes para el proceso, se ha destacado la decisiva importancia de diligencias como la solicitada para arribar a la verdad jurídica objetiva.

**9. SOLICITA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO**

Solicitamos que, con posterioridad a la decisión de la medida cautelar y la prueba anticipada, se proceda a ordenar la inscripción del proceso en el Registro Público de Procesos Colectivos conforme lo dispuesto por los apartados III y V del Reglamento aprobado por Acordada CSJN N° 12/2016.

**10. CASO FEDERAL:**

Dejamos planteada la existencia de caso federal para recurrir ante la CSJN por vía del art. 14 de la Ley 48 en el supuesto de que recaigan resoluciones contrarias a cualquiera de las postulaciones que formulamos por violación de los arts. 17, 42, 43 y 75 inc. 22º de la CN.

Igualmente, dejamos planteada la existencia de caso federal en cuanto hace al derecho de esta parte y de la población representada a canalizar estas pretensiones en clave colectiva para poder acceder al sistema de administración de justicia y obtener una tutela judicial efectiva y oportuna (art. 18 de la CN; arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

## 11. PETITORIO:

**Por todo lo expuesto en este escrito de demanda, solicitamos a usted:**

- Nos tenga por presentados, por constituido el domicilio procesal en el lugar indicado y por constituido el domicilio electrónico.
- Tenga por interpuesta demanda colectiva en tutela de derechos individuales homogéneos del grupo representado por INQUILINOS AGRUPADOS, por abastecidos los requisitos de admisibilidad y por ofrecida la prueba.
- Dicte con carácter urgente la medida cautelar solicitada y ordene la medida de prueba anticipada, solicitada con igual carácter.
- Tenga por solicitada la radicación de la causa.
- Ordene la inscripción del proceso en el Registro Público.
- Tenga por planteado el caso federal, tanto en lo que respecta a la efectiva y actual vulneración de los derechos sustantivos del grupo afectado, como en cuanto a la eventual afectación que significaría impedir la tramitación colectiva de este proceso.
- Oportunamente, haga lugar a la demanda incoada en todas sus partes, con expresa imposición de costas.

Proveer de conformidad  
SERÁ JUSTICIA



Gervasio Muñoz  
presidente Inquilinos Agrupados

Andrés Bernal  
Abogado  
CPACF - T 90 F 455