

Comentarios sobre la autorización para el corte del servicio público de agua por falta de pago. Una medida regresiva que afecta el derecho humano al agua

Por Norberto C. Darcy

“La modificación al artículo 81 del Marco Regulatorio del Servicio Público de Provisión de Agua y Saneamiento, dispuesta por el DNU 493/2025, en los términos de su redacción, se vislumbra como una medida desproporcionada, cuya aplicación a rajatablas puede configurar, por un lado, una injerencia arbitraria sobre el derecho humano al agua (receptado en la constitución nacional por conducto del PIDESC y demás tratados internacionales de DDHH con jerarquía constitucional) y, por otro lado, un trato indigno que afecta la protección de la salud, seguridad e intereses económicos de los usuarios (art. 42 CN), pasible entonces de ser tachada de nulidad e inconstitucionalidad.”

“En efecto, otorgarle a la concesionaria (sea la actual AySA o aquella que resulte del proceso de privatización en marcha) la facultad de proceder al corte total del servicio a los usuarios residenciales por la sola falta de pago de una factura (con una morosidad mínima de 60 días), sin ninguna otra alternativa más que una eventual intervención del ERAS, conspira contra la efectiva realización del derecho humano al agua, en tanto suprime el acceso y disponibilidad de las cantidades mínimas de agua que una persona (y su familia) necesita para una vida digna, que constituyen el piso mínimo para garantizar la plena efectividad y goce del derecho al agua.”

“Asimismo, la nueva norma desoye los estándares fijados por la OG 15, en cuanto allí se prevé que cuando una persona adeude el pago del agua, se “deberá tener en cuenta su capacidad de pago” antes de adoptar cualquier acción que implique interferir sobre el derecho humano al agua (ya sea por corte parcial o restricción), y aun así bajo ninguna circunstancia “deberá privarse a una persona del mínimo indispensable de agua”, pues es una obligación del Estado “garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y para prevenir las enfermedades”.”

“En tal sentido, sobre la base de concebir que el agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico”, toda normativa reglamentaria y/o regulatoria que se dicte a nivel nacional, para ser compatible con el Pacto (e incluso con las Directrices), debe considerar la situación particular por la que atraviesa aquel usuario que dejó de pagar, que pudieron afectar, de manera permanente o transitoria, su capacidad de pago, por ejemplo: la pérdida del trabajo o disminución de ingresos; enfermedades o accidentes incapacitantes para el empleo; aumentos considerables de la tarifa en relación a los ingresos del grupo familiar; dificultades u obstáculos para acceder a una tarifa social o diferencial; existencia de personas vulnerables en el grupo familiar (personas con discapacidad, adultos mayores, niños, niñas, ya adolescentes, etc.). Ello así, pues en principio, se presupone que quien dejó de pagar es porque ya no puede hacerlo, y en consecuencia, permitir una medida tan drástica que implica despojarlo de un servicio esencial (como el agua y saneamiento), sin considerar otras medidas alternativas, configura una práctica desmesurada, abusiva y arbitraria. Pero aún, si en algún caso se detectare que el usuario moroso es, en rigor, un deudor contumaz –aquel que pese a contar con recursos económicos suficientes decide no pagar la tarifa- la concesionaria dispone de recursos judiciales idóneos para procurarse el cobro de lo adeudado, obtener el embargo de bienes o incluso, llegado el caso, solicitar que el corte del servicio se ordene por vía judicial.”

“Finalmente, sin perjuicio de la medida cautelar ya dictada o de los fallos que al respecto se dicten, habrá que seguir de cerca la determinación que adopte el Congreso Nacional a la hora de expedirse sobre la validez o invalidez del Decreto de Necesidad y Urgencia dictado, de conformidad a lo establecido la ley 26122.”

Citar: elDial.com - DC36CA

Copyright 2025 - elDial.com - editorial albrematica - Tucumán 1440 (1050) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina

TEXTO COMPLETO

[Descargar texto completo en Word](#)

[Descargar texto completo en PDF](#)

Comentarios sobre la autorización para el corte del servicio público de agua por falta de pago.
Una medida regresiva que afecta el derecho humano al agua

Por Norberto C. *Darcy*(*)

I. Cuadro de situación. Privatización y cambio de Marco Regulatorio por DNU.

El Poder Ejecutivo Nacional (PEN), mediante el Decreto N° 494/2025^[1] autorizó el procedimiento para avanzar en la privatización total de la empresa pública Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) -concesionaria estatal creada por ley 26.221 para la prestación del servicio público de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales- bajo la modalidad de venta de la totalidad de las acciones de titularidad del Estado nacional, cuyo porcentaje asciende al 90% del capital social.

Tal decisión privatizadora había quedado habilitada a partir de la sanción de la ley 27.742 (llamada “Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos”) cuyo artículo 7° declaró “sujeta a privatización” a la empresa AySA –entre otras empresas públicas enumeradas en el anexo I de dicha ley-.

En esa dirección, el PEN dictó el DNU 493/2025^[2] por el cual dispuso una serie de modificaciones importantes al Marco Regulatorio del servicio –que fuera aprobado por la mencionada Ley 26.221 (Anexo 2)- con sustituciones, incorporaciones y supresiones que alcanzan a más de cien artículos.

Entre las modificaciones introducidas, el DNU 493/2025 (art. 3°) incorporó el siguiente inciso p) al apartado II del artículo 22 del Anexo 2 “Marco Regulatorio” de la ley 26.221, por el cual la concesionaria “... p) Podrá efectuar el **corte del servicio en caso de mora**, conforme los términos y condiciones establecidos en **el artículo 81 del presente Marco Regulatorio**.”

Se trata de una modificación relevante, que cambia un aspecto central de la relación prestacional del servicio público de agua y cloacas, dado que el régimen aplicable - hasta ahora- no permitía a la empresa concesionaria proceder al corte total del servicio a los *usuarios residenciales* que incurrieran en mora, sino sólo la habilitaba a restringir el caudal de agua suministrado por el servicio.

II. Texto de la norma reformada. Análisis comparativo.

El texto original del artículo 81 del Marco Regulatorio (conforme redacción de la ley 26.221- Anexo II) establecía lo siguiente:

ARTÍCULO 81º. — RESTRICCIÓN Y CORTE DEL SERVICIO

La Concesionaria está facultada para proceder a la restricción o corte de los servicios por atrasos en el pago de las facturas correspondientes, sin perjuicio de los cargos por mora e intereses que se establezcan en el Régimen Tarifario.

Se entiende por restricción del servicio la entrega de un caudal limitado de agua por conexión, según lo establezca la Autoridad de Aplicación. La Concesionaria arbitrará los medios y aplicará la tecnología que entienda conveniente para lograr ese caudal, con intervención del Ente Regulador.

La restricción procederá solamente en caso de mora de los Usuarios Residenciales que hayan incurrido en la falta de pago de las facturas por dos (2) períodos consecutivos de facturación. Previamente la Concesionaria deberá haber remitido una intimación de pago fehaciente con 15 días de anticipación.

El corte de los servicios procederá sólo en caso de Usuarios No Residenciales y se hará efectivo por falta de pago de las facturas de dos (2) períodos de facturación y previa intimación fehaciente con 10 días de anticipación.

Efectivizado el pago de los montos en mora, costos de notificación y el cargo de reconexión, en caso de corte, la Concesionaria deberá restablecer el servicio o brindar el servicio pleno, en un plazo que no podrá exceder de 48 horas.

La Concesionaria no podrá efectuar la restricción o corte del servicio en caso de existir un acuerdo vigente con el usuario sobre el pago del monto adeudado, o una orden expresa del Ente Regulador conforme a las reglas establecidas por la Autoridad de Aplicación.

En caso que la Concesionaria hubiere efectuado la restricción o corte de los servicios a un usuario y se comprobara la improcedencia de la medida, deberá restablecer el servicio en un plazo máximo de 24 horas, debiendo resarcir al usuario con una suma equivalente al 3% del monto total facturado en el último período, por cada día de atraso desde que se hubiera notificado a la Concesionaria la improcedencia, sin perjuicio de las demás consecuencias que por tal motivo se establezcan en las normas reglamentarias que dicte la Autoridad de Aplicación, en las que también se establecerán los valores que debe pagar el moroso por los gastos originados.

En todo momento se deberá considerar la protección de la Salud Pública, entendiéndose como tal que la Concesionaria no ejercerá directamente esta facultad respecto de hospitales, sanatorios y cárceles, sean estos públicos o privados. En el caso que alguna de estas instituciones estuviere en mora y la Concesionaria hubiere agotado las instancias para recuperar el crédito, podrá comunicar dicha situación a la Autoridad de Aplicación y al Ente Regulador, así como instrumentar las medidas pertinentes para lograr el cobro de lo adeudado.

El nuevo texto del artículo 81, conforme lo dispone el DNU 493/2025, quedó redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 81.- CORTE DEL SERVICIO

La Concesionaria está facultada para proceder al corte del Servicio Público por atrasos en el pago de las facturas correspondientes, sin perjuicio de los cargos por mora e intereses que se establecen en el presente Marco Regulatorio.

El corte del Servicio Público procederá por falta de pago de una factura con una mora de como mínimo, SESENTA (60) y QUINCE (15) días para los Usuarios residenciales y no residenciales, respectivamente, contados a partir de su segundo vencimiento.

Previamente, la Concesionaria deberá cursar una intimación de pago, que podrá ser electrónica, como mínimo con SIETE (7) días hábiles de anticipación respecto del segundo vencimiento estipulado en el párrafo anterior, salvo que medie mora en el pago frente a una intimación judicial o que se verifique incumplimiento de los compromisos de pago asumidos en el marco de un acuerdo entre el Usuario y la Concesionaria a raíz de una mora anterior.

Al cursar la intimación previa al corte, la Concesionaria deberá informar la vigencia de la tarifa social a la que pueden acceder aquellos Usuarios que justifiquen no poder afrontar los importes tarifarios correspondientes al Servicio Público prestado, en los términos previstos por el régimen aplicable.

Efectivizado el pago de los montos en mora, costos de notificación y cargos de corte y de reconexión, la Concesionaria deberá restablecer el Servicio Público cortado, en un plazo que no podrá exceder de CUARENTA Y OCHO (48) horas desde la efectiva acreditación del pago.

La Concesionaria no podrá efectuar el corte del Servicio Público en caso de existir un acuerdo vigente con el Usuario sobre el pago del monto adeudado o una orden expresa del Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) conforme al procedimiento previamente aprobado por el mismo. El Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), en este último caso, podrá ordenar a la Concesionaria, en casos imprevistos, extraordinarios y mediante decisión fundada, que suspenda transitoriamente la desconexión.

En caso de que la Concesionaria hubiere efectuado el corte del Servicio Público a un Usuario y se comprobara que no correspondía hacerlo, la Concesionaria deberá restablecer el Servicio Público cortado en un plazo máximo de CUARENTA Y OCHO (48) horas desde que se comprobara la no correspondencia, debiendo resarcir al Usuario con un crédito en la factura por una suma equivalente al TRES POR CIENTO (3%) del monto total facturado en el último período, por cada día de atraso desde la improcedencia del corte.

En todo momento se deberá considerar la protección de la salud pública, en virtud de lo cual la Concesionaria no podrá ejercer su facultad de corte respecto de hospitales, sanatorios y cárceles, sean estos públicos o privados. En el caso de que alguna de estas instituciones estuviere en mora y la Concesionaria hubiere agotado las instancias para recuperar el crédito, esta última deberá comunicar dicha situación al Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) para su consideración en futuras Revisiones Tarifarias”

De un primer análisis comparativo de las modificaciones operadas en la norma se deduce lo siguiente:

1) Se modifica sustancialmente la situación de los *usuarios residenciales* (hogares y viviendas) para quienes antes de la reforma regía la prohibición de corte total del servicio por facturas impagas, dado que la empresa concesionaria sólo estaba habilitada, en estos casos, a *restringirlo*, es decir a reducir el caudal o cantidad de agua, sin anular o interrumpir el suministro por completo. El corte del servicio por falta de pago sólo estaba contemplado para los usuarios *no residenciales* (empresas, fábricas, comercios, etc.)

2) En el régimen anterior, la restricción del servicio a los usuarios residenciales podía proceder en caso de mora por falta de pago de dos (2) períodos consecutivos de facturación, para lo cual la concesionaria debía previamente intimar de pago al moroso, por medio fehaciente, con 15 días de anticipación.

En el texto actual, cuando se registren 60 días de mora, como mínimo, en el pago de la factura (contados desde el segundo vencimiento) la concesionaria *podrá* disponer el *corte total*. Previo a ello, deberá cursar una intimación (que podrá ser notificada por medios electrónicos al domicilio o correo electrónico declarado por el usuario^[3]), con 7 días hábiles de anticipación, como mínimo, respecto del segundo vencimiento estipulado, debiendo informar en la misma notificación la vigencia y condiciones para acceder a la *tarifa social* para aquellos que no puedan afrontar los importes tarifarios correspondientes.

3) Para los usuarios *no residenciales*, el corte total de suministro procedía ante la falta de pago de dos (2) períodos de facturación, previa intimación fehaciente con 10 días de anticipación. En el nuevo régimen, el plazo de mora para esta categoría de usuarios se acorta a solo 15 días y la intimación previa deberá ser cursada con al menos 7 días de antelación.

4) Para el caso de comprobarse que el corte de suministro fue improcedente, el régimen actual dispone que el servicio deberá reestablecerse en un plazo máximo de 48 hs.; mientras que en el régimen anterior, el plazo de restitución del servicio era más exigente, de apenas 24 hs. máximo, ya sea por corte (usuarios no residenciales) o restricción (usuarios residenciales). La norma actual especifica que el resarcimiento a favor del usuario afectado por un corte improcedente, por la suma equivalente al 3% del monto total facturado en el último período, por cada día de atraso desde la improcedencia del corte, se aplicará como *crédito en factura*; y elimina la aplicación de otras posibles consecuencias que pudiera contemplar la reglamentación.

5) Se establecen dos casos de prohibición concreta en los cuales la empresa concesionaria no puede efectuar el corte del servicio a usuarios residenciales (antes tampoco podía disponer su restricción): a) cuando se haya celebrado con el usuario un acuerdo de pago vigente sobre el monto adeudado; b) cuando lo ordene de manera expresa el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), conforme al procedimiento previamente aprobado, en cuyo caso –agrega la norma actual- el ERAS podrá ordenar a la concesionaria, en casos *imprevistos, extraordinarios y mediante decisión fundada*, que *suspenda transitoriamente* la desconexión.

6) Por último, la norma actual ratifica que la concesionaria no podrá ejercer su facultad de corte respecto de *hospitales, sanatorios y cárceles*, sean estos públicos o privados, en atención a la protección de la salud pública; previendo que cuando alguna de estas instituciones incurriera en mora y se hubieran agotado las instancias de recupero del crédito, le incumbe a la concesionaria comunicar tal situación al ERAS para su consideración en futuras Revisiones Tarifarias. A este respecto, señalamos que esta disposición que exige mantener el suministro regular y continuo de agua potable y cloacas, en establecimientos sanitarios y carcelarios, resulta tan elemental como irrefutable, en aras de salvaguardar la salud pública general; empero, no debiera soslayarse que el corte total del suministro de agua a hogares y viviendas (usuarios residenciales), que ahora se permite, también puede afectar la salud pública y la preservación del ambiente sano, pues aquellas las personas y familias que por dificultades o carencias económicas queden impedidas de acceder al agua potable, se verán inevitablemente forzadas a recurrir a otras fuentes de agua –no siempre seguras- con el consecuente riesgo de contraer enfermedades e incluso propagarlas.

Ahora bien, más allá de estas primeras apreciaciones -que indican una regresión en los niveles de protección de los usuarios residenciales del servicio público de agua y cloacas - consideramos que el análisis de cualquier modificación al marco regulatorio de dicho servicio –en tanto servicio público y esencial- debe efectuarse no sólo teniendo en cuenta la literalidad de los cambios introducidos en sus normas, sino además en su debido cotejo y congruencia con el marco constitucional y convencional que impera en el sistema jurídico argentino, conforme la constitución reformada en 1994.

En tal sentido, y como veremos, el derecho humano al agua -expresamente reconocido por el derecho internacional de los DDHH- ha sido receptado en el ordenamiento argentino, por conducto del art. 75 inc. 22 de la CN, que le otorga jerarquía constitucional a una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos (entre ellos, al PIDESC), cuyas disposiciones se complementan armónicamente con los derechos reconocidos en la parte declarativa de nuestra constitución, entre ellos los de los usuarios y consumidores previstos en los artículos 42 y 43 CN.

III. El acceso al agua como derecho humano. Recepción constitucional. Principio de no regresividad.

El acceso de las personas al agua potable y al saneamiento son derechos humanos expresamente reconocidos en diversos instrumentos internacionales.

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, el 28 de julio de 2010, una resolución histórica que reconoce "el derecho al agua potable y al saneamiento como un *derecho humano esencial* para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos"^[4]. En 2015, la Asamblea General de la ONU desarrolló la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en ese marco fijó como Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 (ODS 6) “*Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos*”, señalando entre otras razones que “El acceso al agua potable, el saneamiento y la higiene representan la necesidad humana más básica para el cuidado de la salud y el bienestar... El agua es esencial no solo para la salud, sino también para reducir la pobreza, y garantizar la seguridad alimentaria, la paz, los derechos humanos, los ecosistemas y la educación”.^[5]

Ahora bien, bastante tiempo antes, en noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos y Culturales (CDESC) adoptó la Observación General N° 15 (OG 15), mediante la cual reconoció —con muy sólidos fundamentos- que el derecho humano al agua se encuentra implícitamente alojado en los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), como derivado del derecho a un nivel de vida adecuado, (párr. 1 del art. 11), indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud (párr. 1 del art. 12) y al derecho a una vivienda y una alimentación adecuadas (párr. 1 del art. 11). De esta manera, el CPIDESC como principal intérprete del Pacto, ensanchó el elenco de los derechos humanos reconocidos por éste.^[6]

La OG 15 aportó una serie de definiciones y conceptualizaciones sistematizadas que resultan jurídicamente relevantes a la hora de interpretar el alcance del derecho humano al agua y las consecuentes obligaciones que pesan sobre los Estados partes para garantizarlo. Así, la OG 15 afirma que el derecho humano al agua es *indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos* (§ 1.) y lo define como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable y asequible para el uso personal y doméstico” (§2.).

En cuanto al contenido normativo, la OG 15 destaca que “el derecho al agua entraña tanto libertades como derechos. Las libertades son el derecho a *mantener el acceso a un suministro de agua necesario* para ejercer el derecho al agua y el derecho a *no ser objeto de injerencias*, como por ejemplo, *a no sufrir cortes arbitrarios del suministro...*”; por otro lado, los derechos comprenden “el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua *que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua*” (§ 10.).

A su vez, señala que los elementos constitutivos del derecho al agua deben ser *adecuados* a la dignidad, la vida y la salud humanas (conf. arts. 11 y 12 PIDESC), donde lo *adecuado* del agua *no debe interpretarse de forma restrictiva*, simplemente en relación con cantidades volumétricas y tecnologías, pues “El agua debe tratarse *como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico*” (§ 11.).

En consecuencia, dado que tales elementos pueden variar en función de las distintas realidades y condiciones socio económicas, la OG 15 puntualiza una serie de *factores indispensables* que se aplican en cualquier circunstancia y que constituyen el *contenido mínimo e indisponible* para que el ejercicio del derecho al agua resulte adecuado a la dignidad, la vida y la salud humanas. Ellos son: a) la disponibilidad del agua; b) la calidad del agua; y c) la accesibilidad del agua:

a) La *disponibilidad del agua*, significa que el abastecimiento por persona debe ser continuo y en cantidades necesarias para cubrir el uso personal y doméstico, ya sea para beber, realizar la colada, preparar alimentos (lavado y cocción), limpieza del hogar, higiene y aseo personal, y para el saneamiento (evacuación de excretas). Refiere que el parámetro estimativo a tener en cuenta para establecer la cantidad de agua disponible para cada persona, debería corresponderse con las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS), aunque se admite que algunos individuos y grupos puedan necesitar recursos de agua adicionales, sea por razones de salud, del clima o de condiciones de trabajo. Al respecto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha determinado que es necesario entre 50 y 100 litros de agua por persona y por día para garantizar las necesidades más básicas.

b) En lo atinente a *la calidad del agua* necesaria para cada uso personal o doméstico, se estipula que ésta debe ser salubre (sin microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas); y, además, el agua debe tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.

c) El factor de *accesibilidad*, implica que el agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser *accesibles para todos*, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado parte. La accesibilidad supone cuatro dimensiones superpuestas, a saber: *i) accesibilidad física*: el agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población y debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas; *ii) accesibilidad económica*: el agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos; y los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua *deben ser asequibles*, en tanto *no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos* reconocidos en el Pacto; *iii) no discriminación*: el agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, *incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna* por cualquiera de los motivos prohibidos; *iv) acceso a la información*: que comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

Dentro de las obligaciones que pesan sobre los Estados parte, la OG 15 dispone en el § 27 que: “Para garantizar que el agua sea *asequible*, los Estados parte deben adoptar las medidas necesarias, entre las que podrían figurar: a) la utilización de un conjunto de técnicas y tecnologías económicas apropiadas; b) políticas adecuadas en materia de precios, como el suministro de agua a título gratuito o a bajo costo; y c) suplementos de ingresos” y seguidamente agrega “Todos los pagos por servicios de suministro de agua deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, *estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos*. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada de gastos de agua en comparación con los hogares más ricos”. Al respecto, cabe recordar que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sugiere que el coste del agua no debería superar el 3% de los ingresos del hogar.

Más adelante, el CPIDESC reafirma que los Estados Parte tienen la obligación fundamental de asegurar *como mínimo* la satisfacción de *niveles esenciales* de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto; y, por consiguiente, identifica algunas obligaciones básicas en relación con el derecho al agua, que tienen efecto inmediato, entre ellas: “a) Garantizar *el acceso a la cantidad esencial mínima* de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades; b) *Asegurar el derecho de acceso al agua* y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial en lo que respecta a los *grupos vulnerables o marginados...*” (§ 37).

Finalmente, al tratar la cuestión sobre los recursos judiciales o administrativos que deben garantizarse a las personas frente a la violación al derecho al agua, el § 56 de la OG 15 señala que “Antes de que un Estado Parte o un tercero haga algo que interfiera con el derecho al agua de una persona, las autoridades pertinentes deberán velar por que tales medidas se lleven a cabo de un modo previsto por la legislación *que sea compatible con el Pacto*, y eso incluye: a) la oportunidad de una auténtica consulta con los afectados; b) el suministro a tiempo de información completa sobre las medidas proyectadas; c) la notificación con antelación razonable de las medidas proyectadas; d) la disponibilidad de vías de recurso y reparación para los afectados; y e) asistencia jurídica para obtener una reparación legal” y seguidamente estipula, con meridiana claridad, que “Cuando tales medidas se emprendan *porque una persona adeuda el pago de agua*, deberá tenerse en cuenta su capacidad de pago. *En ninguna circunstancia deberá privarse a una persona del mínimo indispensable de agua*”. Congruentemente, el § 57 prescribe que “La incorporación en el ordenamiento jurídico interno de los instrumentos internacionales en los que se reconoce el derecho al agua puede ampliar considerablemente el alcance y la eficacia de las medidas correctivas, por lo que debe alentarse en todos los casos. Esa incorporación permite que los tribunales juzguen los casos de violaciones del derecho al agua, o por lo menos de las obligaciones fundamentales, invocando directamente el Pacto”.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en un documento que analiza el contenido de la OG 15, se plantea el interrogante acerca de si resulta admisible cortar los servicios de abastecimiento de agua; a cuyo respecto dice: “El derecho al agua no prohíbe el corte del servicio, pero *pone límites y condiciones a esta medida*. En general, los cortes deben efectuarse respetando la ley y de un modo que sea compatible con el Pacto... En la observación general N° 15 se subraya además que *en ninguna circunstancia deberá privarse a una persona del mínimo indispensable de agua*. Por consiguiente, la cantidad de agua potable de que dispone una persona puede reducirse, pero el corte total sólo es admisible si existe otra fuente que pueda proporcionar la cantidad mínima de agua potable necesaria para prevenir las enfermedades. A este respecto, existe una fuerte presunción de que deben prohibirse los cortes en las instituciones que atienden a grupos vulnerables, como las escuelas, los hospitales y los campamentos de refugiados o personas internamente desplazadas (...) Si el corte obedece a la falta de pago, la Observación general N° 15 señala que la capacidad de pago de la persona debe tomarse en consideración antes de proceder a la interrupción del servicio. Este requisito, leído conjuntamente con el criterio de la asequibilidad, implica que, en algunos casos, cuando las personas no puedan pagar por el agua, las autoridades pueden tener que suministrarla gratuitamente. A este respecto, varias *legislaciones nacionales restringen los cortes del abastecimiento de agua*, especialmente *en los casos en que el usuario no paga porque no puede, no porque no quiere*”^[7]. Este último, fue el criterio adoptado por la Ley 26.211 y ahora, sustancialmente modificado por el DNU dictado, como anotamos más arriba.

A este respecto, deviene necesario traer al presente análisis, el principio de *progresividad y no regresividad*, que tiene arraigo en el art. 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el art. 2.1 del PIDESC, y rige como criterio rector para evaluar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados en materia de reconocimiento y plena efectividad de los derechos humanos. En efecto, la progresividad implica que los Estados deben adoptar medidas -inclusive de tipo legislativas- dirigidas a lograr de manera gradual pero *progresivamente*, y hasta el máximo de los recursos disponibles, para la plena efectividad de los derechos que ha reconocido; mientras que, como contracara de ello, la *no regresividad* supone que una vez alcanzado un cierto nivel de protección de un derecho, no se pueden adoptar medidas que lo reduzcan o eliminen, operando así como un límite a la discrecionalidad estatal a los efectos de asegurar que los avances en materia de derechos humanos no sean revertidos. Así se ha dicho que “el concepto de progresiva efectividad –de acuerdo al CPIDESC- constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo”, no obstante lo cual “la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general del pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados signatarios con respecto a la plena realidad de los derechos de que se trata e imponer así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo (...)” y en virtud de ello “todas las medidas que configuren un supuesto de regresividad -en el sentido en que impliquen empeorar o reducir el nivel de protección del derecho en comparación con el existente al momento de su dictado- requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el tratado y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”^[8].

Cabe acotar, por último, que el derecho al agua también ha sido reconocido en otros instrumentos internacionales de DDHH, en particular aquellos que refieren a la protección de personas, grupos de personas o colectivos que presentan situaciones de especial vulnerabilidad. Así, por ejemplo, en el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer se dispone que los Estados Partes asegurarán a las mujeres el derecho a "gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de [...] *el abastecimiento de agua*". En el párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño se exige a los Estados Partes que luchen contra las enfermedades y la malnutrición mediante "el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre". Por otra parte el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad^[9], al referirse al nivel de vida adecuado y protección social, establece que: “ (...) 2. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas: a) Asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a *servicios de agua potable* y su acceso a servicios, dispositivos y asistencia de otra índole adecuados *a precios asequibles* para atender las necesidades relacionadas con su discapacidad...”. Asimismo, el artículo 25 de la Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores^[10], al referirse al derecho a un medio ambiente sano, estipula que: “La persona mayor tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con *servicios públicos básicos*, a tal fin los Estados Parte adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho, entre ellas: ...b) Garantizar el acceso de la persona mayor en condiciones de igualdad a *servicios públicos básicos de agua potable y saneamiento*, entre otros...”.

En suma, lo que queremos poner de relieve y que no se puede soslayar, es que tanto el PIDESC como los instrumentos internacionales de DDHH reseñados, a partir de la reforma de 1994 tienen jerarquía constitucional y conforman el llamado *bloque federal de constitucionalidad y de convencionalidad*, motivo por el cual sus disposiciones resultan plenamente operativas y jurídicamente exigibles en el orden interno, al mismo tiempo que obliga a que todas las medidas que se adopten –tanto legislativas como reglamentarias- sean compatibles con ellas –es decir, no sean contrarias- y de aplicación progresiva, sin retrogresiones que impliquen desandar los niveles de protección alcanzados.

IV. La provisión de agua como servicio público esencial. Protección especial de los usuarios.

Tampoco debe perderse de vista que la provisión del servicio de agua potable y saneamiento configura un *servicio público domiciliario y esencial*. Como tal, el sujeto obligado a garantizar su efectiva prestación es siempre el Estado, independientemente que lo haga mediante *empresas públicas*, o por intermedio de *empresas privadas* bajo el otorgamiento de *concesiones* o *licencias*, en cuyo caso se reserva mecanismos de supervisión, control y regulación, manteniendo la potestad de fijar y aprobar las tarifas que cada usuario debe pagar para el sostenimiento del servicio.

Como dijimos, los servicios públicos domiciliarios (entre ellos, el agua potable) son catalogados como *servicios esenciales*, toda vez que las personas y sus familias no pueden prescindir de ellos, en tanto resultan indispensables para tener una vida digna y alcanzar un mínimo de bienestar y salubridad. En efecto, resulta imposible imaginar la vida cotidiana sin la posibilidad de acceder o disponer de un mínimo de agua apta para el consumo, que es un elemento vital e insustituible para cubrir necesidades tan elementales como: saciar la sed; preparar, lavar y cocinar los alimentos; mantener la limpieza del hogar y el aseo personal; lavar la ropa, etc.

En esa inteligencia la CSJN ha dicho que: “... las actividades o servicios esenciales para la sociedad, reservados a la titularidad pública mediante la calificación de servicio público, son aquellos cuyas prestaciones se consideran vitales e indispensables para el conjunto de los ciudadanos, con el fin de asegurar su prestación. Se trata de sectores y actividades esenciales para la comunidad pues en ellos los ciudadanos satisfacen el contenido sustancial de los derechos y libertades constitucionalmente protegidos”^[11].

Ello nos lleva a reafirmar –como ya lo hemos sostenido en otra oportunidad- que los servicios públicos domiciliarios se constituyen como *factores consustanciales* a la realización efectiva de los derechos humanos, pues no es posible hablar del derecho a la alimentación y a la vivienda adecuadas, o del derecho a la salud integral o a una mejora continua en las condiciones de vida o a la erradicación de la pobreza, si las personas se ven privadas de acceder, por ejemplo, al abastecimiento de agua corriente o al suministro de energías domiciliarias.^[12]

Los servicios públicos domiciliarios, además de su carácter esencial y de cumplir con la finalidad de interés público, tienen como características propias y distintivas, que deben ser suministrados en forma *continua, permanente y regular*, vale decir, sin alteraciones, ni interrupciones prolongadas o injustificadas que impidan u obstaculicen el uso y goce del servicio por parte de los usuarios; y, además, deben apuntar, como metas obligacionales, a la *generalidad* y *universalidad*, vale decir, que el servicio procure llegar a todos, y a la *accesibilidad* que, como vimos, incluye tanto el acceso físico como el acceso económico, lo que supone que la tarifa final sea justa, razonable, asequible, proporcionada y soportable para el conjunto de los usuarios -conforme el contexto económico y social en la que se aplica- debiéndose cuidar especialmente que el precio final no constituya un obstáculo para el acceso al servicio, en particular para las personas o grupos más vulnerables o desaventajados.^[13]

Así las cosas, entre la empresa prestataria de un servicio público domiciliario (sea pública o privada) y los usuarios residenciales (en tanto destinatarios finales) se entabla una innegable *relación de consumo*, motivo por el cual, los usuarios de tales servicios quedan comprendidos dentro del sistema protectorio de defensa del consumidor y del usuario, que cuenta con anclaje y reconocimiento constitucional (arts. 42 y 43 CN), y cuyo principio liminar es la protección del débil jurídico (los usuarios) frente a los proveedores de servicios, a fin de equilibrar una relación que se presenta siempre como estructuralmente desigual o asimétrica.

Tal como afirma Farina, los usuarios de servicios públicos domiciliarios son los más necesitados de protección, “pues estos servicios son prestados por empresas del estado o concesionarios o por grandes empresas privadas que tienen un monopolio legal o de hecho y prestan servicios muchos de ellos esenciales para la vida diaria (como el agua corriente, cloacas, electricidad gas y teléfono)”^[14].

V. Derechos fundamentales de los usuarios y su conexión con los derechos humanos.

Los derechos fundamentales de los usuarios de servicios públicos domiciliarios han sido plasmados en los arts. 42 y 43 de la constitución nacional, y desde allí operan como un faro que ilumina y ordena a toda la legislación infraconstitucional, que tiene su desarrollo en la ley 24240 de defensa del consumidor (capítulo VI, arts. 25 a 31), en las normas y principios que surgen del Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN) y en los marcos regulatorios dispuestos por ley y demás reglamentos dictados para cada uno de los servicios públicos domiciliarios, todos los cuales deben interpretarse y aplicarse armónicamente “conforme con la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos en los que la República sea parte” (conf. art. 1° y 2° CCyCN^[13], y art. 75 inc. 22 CN), en base a los principios de protección al usuario y acceso al consumo sustentable (art. 42 CN, art. 1094 CCyCN^[16]), integración normativa e *in dubio pro consumidor* (arts. 3° 25° y 31° LDC^[17])

La doctrina nacional resalta que aunque no existan tratados que directamente refieran a usuarios y consumidores, su pertenencia al marco de los derechos económicos, sociales y culturales es innegable, pues “se refieren a la existencia de condiciones de vida y de acceso a los bienes materiales y culturales en términos adecuados a la dignidad de la familia humana”, en tanto que la medida de la satisfacción de las necesidades básicas hace a la posibilidad real de ejercicio de los demás derechos; y a su vez, “los derechos contemplados en los tratados internacionales de derechos humanos pueden ser comprendidos en la relación de consumo, y por ende se aplican a los consumidores, sirviendo todo el sistema de derechos humanos a hacer efectiva la protección del régimen tuitivo consumidor”^[18]

En concreto, el artículo 42 de la CN reconoce que los usuarios de los servicios públicos tienen, en la relación de consumo, una serie de derechos fundamentales, entre ellos -y en lo que aquí interesa- a la *protección de su salud, seguridad e intereses económicos* y a *condiciones de trato equitativo y digno*. Además, prevé que las autoridades públicas deberán proveer medidas para el control de los monopolios naturales y legales y para asegurar la *calidad y eficiencia* de los servicios públicos. A su turno, el art 43 CN incluye a los derechos de consumidores y usuarios dentro del elenco de los *derechos de incidencia colectiva*, y habilita la vía del amparo colectivo para su tutela rápida y expedita, otorgándole legitimación procesal no sólo al afectado, sino a las asociaciones de la sociedad civil debidamente registradas y al defensor del pueblo.^[19]

En ese contexto, se pueden establecer una serie de conexiones entre los derechos que la constitución argentina reconoce a los usuarios de servicios públicos (entre ellos, el servicio de agua y saneamiento) con las especificaciones que la OG 15 formula sobre el contenido y alcance del derecho humano al agua (como integrante del PIDESC) y respecto de las obligaciones que recaen sobre los Estados partes:

a) Así, para cumplir con la protección de la salud y seguridad de los usuarios, las autoridades nacionales deben adoptar medidas para que la prestación del servicio público de agua y saneamiento sea continua, regular y además inocua, es decir, que no genere riesgos ni cause daños a la salud, seguridad e integridad física de las personas usuarias, y ello implica, entre otras cosas, asegurar el acceso y disponibilidad del agua potable a todos, en cantidades necesarias y suficientes que permita cubrir el uso personal y doméstico, pues de esa manera se evitan y previenen enfermedades y, por consiguiente, se facilita la realización del derecho al más alto nivel posible de salud (estrechamente asociado a otros derechos como la vivienda y la alimentación adecuados), de plena conformidad con lo que dispone el PIDESC y la OG. 15.

b) La protección de los intereses económicos de los usuarios, se entrelaza con la asequibilidad y accesibilidad que la OG 15 prevé como contenido mínimo del derecho al agua, en cuanto allí se señala, entre otras cosas que, el agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar *al alcance de todos* y que los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles, sin comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto; señalando, además, que antes de proceder a la interrupción del servicio debe tenerse en cuenta la capacidad de pago de la persona que dejó de pagar, no obstante lo cual fija como límite infranqueable que bajo *ninguna circunstancia se debe privar a una persona del mínimo indispensable de agua*, considerando incluso que una política adecuada en materia de precios puede contemplar, en ciertos casos, el suministro de agua gratuito o a bajo costo.

c) El derecho que tienen los usuarios a la protección de su salud y seguridad absorbe, entre otras cosas, el concepto de calidad de agua que, en los términos de la OG 15, significa que el agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Por ende, autorizar la interrupción drástica del suministro de agua no hace otra cosa más que agravar situaciones de vulnerabilidad, ya que las personas y sus familias –que no pueden prescindir del uso cotidiano del agua- se verán compelidas a recurrir a fuentes alternativas y no siempre seguras, quedando expuestas a mayores riesgos en la salud y seguridad física.

d) El derecho a condiciones de trato equitativo y digno implica poner de manifiesto el deber de la empresa concesionaria (sea pública o privada) de brindar a los usuarios una atención diligente, eficiente, no discriminatoria, y, sobre todo, respetuosa de la persona humana por su sola condición de tal. Ello significa, a *contrario sensu*, exigir que los proveedores eviten o se abstengan de desplegar conductas o prácticas comerciales que evidencien tratos desconsiderados, irrespetuosos, humillantes, intimidantes, vejatorios o cualquier otra conducta que someta a los usuarios a situaciones degradantes de la condición humana (art. 8 bis LDC). La dignidad humana es el fundamento axiológico sobre el que se asienta el edificio de los derechos humanos. De modo tal que, el trato digno al usuario constituye un puente de conexión entre los derechos de los usuarios (art. 42 CN) y los derechos humanos previstos en los instrumentos internacionales (art. 75 inc. 22 CN). En esa inteligencia, el artículo 1097 del CCyCN, luego de señalar que “los proveedores deben garantizar condiciones de atención y trato digno a los consumidores y usuarios”, estipula que “la dignidad de la persona debe ser respetada *conforme a los criterios generales que surgen de los tratados de derechos humanos*. De ello se colige, que admitir el corte total del servicio de agua, coloca a los usuarios en situaciones de marginalidad e indignidad contrarias al trato equitativo y digno.

e) Por otra parte, el mandato que el art. 42 CN le impone a las autoridades públicas (termino amplio que abarca a todos los poderes públicos: ejecutivo, legislativo y judicial) proveer a la *calidad y eficiencia* de los servicios públicos, guarda directa correspondencia con la obligaciones generales que la OG 15 establece para los Estados Partes: a) la *obligación de respetar* que comprende, entre otras cosas, “el abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad” (§ 20); b) la *obligación de proteger*, para que los Estados Partes impidan a terceros (particulares, grupos o empresas) “que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua” y que comprende “la adopción de las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir, por ejemplo, que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad” (§ 22); y c) la *obligación de cumplir*, que exige que los Estados Partes “adopten las medidas necesarias para el pleno ejercicio del derecho al agua” (§ 26); destacándose finalmente como obligación básica de los Estados la de “garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades...” (§ 31, Punto a).

f) Finalmente, habrá que subrayar que la serie de derechos contenidos en el art. 42 CN presuponen la existencia del *derecho de acceso al consumo*, de modo que éste se encuentra implícito en toda la formulación de dicha norma. El acceso al consumo de bienes y servicios básicos se impone como una prerrogativa previa a entablar cualquier relación de consumo, en orden a asegurar condiciones para que todas las personas tengan la posibilidad cierta de llegar a consumir aquellos bienes y servicios elementales para una vida digna. El acceso al consumo resulta, además, una derivación lógica del derecho a un trato equitativo y digno, sobre la base del respeto a la persona humana y su dignidad, sin discriminación de ninguna índole. El reconocimiento del derecho de acceso al consumo reviste especial importancia en materia de servicios públicos, dado el carácter esencial y universal de éstos, y su directa relación con las condiciones de vida, protección de la salud y respeto a la dignidad humana; pues “quien no accede a un servicio público resigna indudablemente calidad de vida y salud”^[20]. Desde esta perspectiva, se ha dicho –con acierto- que el derecho del consumidor se constituye en una disciplina que provee tutela al derecho humano de acceso al consumo pues “... opera en el ámbito de las necesidades más básicas o elementales de la población, referido a los bienes esenciales (p. ej. la vivienda familiar, los servicios públicos esenciales, como el agua potable, la energía eléctrica, los servicios de salud, etc.). Son aquellos bienes que están directamente vinculados con la supervivencia en condiciones dignas de las personas”^[21]

g) A mayor abundamiento, las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, en su última versión ampliada y actualizada,^[22] incorporaron entre los principios generales, como *necesidades legítimas* de los consumidores: “a) *El acceso a bienes y servicios esenciales*; b) *La protección de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja*”. En la sección dedicada a las “Medidas relativas a ámbitos específicos” las Directrices señalan que “Al promover los intereses del consumidor, particularmente en los países en desarrollo, los Estados Miembros deben, cuando proceda, *dar prioridad a los ámbitos de interés esencial para la salud del consumidor*, como los alimentos, *el agua*, los productos farmacéuticos, la energía y *los servicios públicos...*” (§ 69). Más adelante, al referirse específicamente al agua, agregan que “Los Estados Miembros deben formular, mantener o fortalecer políticas nacionales para mejorar el abastecimiento, la distribución y la calidad del agua

potable. Debe prestarse la debida atención a la elección de los niveles apropiados de servicio, calidad y tecnología, la necesidad de contar con programas de educación y la importancia de la participación de la comunidad” (§ 72); y en cuanto a los servicios públicos dicen que “Los Estados Miembros deben promover *el acceso universal* a los servicios públicos y formular, mantener o reforzar políticas nacionales para mejorar las normas y leyes relativas a la prestación de servicios, la información del consumidor, los depósitos de garantía y el pago por anticipado del servicio, los recargos por demora en el pago, la cesación y el restablecimiento de un servicio, el establecimiento de planes de pago, y la solución de controversias entre los consumidores y los proveedores de servicios públicos, teniendo en cuenta las necesidades de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja” (§ 72).

VI. Algunos comentarios y consideraciones finales.-

Para concluir, en base a todo lo dicho, aportamos los siguientes comentarios finales:

1°) La modificación al artículo 81 del Marco Regulatorio del Servicio Público de Provisión de Agua y Saneamiento, dispuesta por el DNU 493/2025, en los términos de su redacción, se vislumbra como una medida desproporcionada, cuya aplicación *a rajatablas* puede configurar, por un lado, una injerencia arbitraria sobre el derecho humano al agua (receptado en la constitución nacional por conducto del PIDESC y demás tratados internacionales de DDHH con jerarquía constitucional) y, por otro lado, un trato indigno que afecta la protección de la salud, seguridad e intereses económicos de los usuarios (art. 42 CN), pasible entonces de ser tachada de nulidad e inconstitucionalidad.

2°) En efecto, otorgarle a la concesionaria (sea la actual AySA o aquella que resulte del proceso de privatización en marcha) la facultad de proceder al corte total del servicio a los usuarios residenciales por la sola falta de pago de una factura (con una morosidad mínima de 60 días), sin ninguna otra alternativa más que una eventual intervención del ERAS, conspira contra la efectiva realización del derecho humano al agua, en tanto suprime el acceso y disponibilidad de las cantidades mínimas de agua que una persona (y su familia) necesita para una vida digna, que constituyen el piso mínimo para garantizar la plena efectividad y goce del derecho al agua.

3°) Asimismo, la nueva norma desoye los estándares fijados por la OG 15, en cuanto allí se prevé que cuando una persona adeude el pago del agua, se “deberá tener en cuenta su capacidad de pago” antes de adoptar cualquier acción que implique interferir sobre el derecho humano al agua (ya sea por corte parcial o restricción), y aun así bajo ninguna circunstancia “deberá privarse a una persona del mínimo indispensable de agua”, pues es una obligación del Estado “garantizar *el acceso a la cantidad esencial mínima* de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y para prevenir las enfermedades”.

4°) En tal sentido, sobre la base de concebir que el agua debe tratarse *como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico*”, toda normativa reglamentaria y/o regulatoria que se dicte a nivel nacional, para ser compatible con el Pacto (e incluso con las Directrices), debe considerar la situación particular por la que atraviesa aquel usuario que dejó de pagar, que pudieron afectar, de manera permanente o transitoria, su capacidad de pago, por ejemplo: la pérdida del trabajo o disminución de ingresos; enfermedades o accidentes incapacitantes para el empleo; aumentos considerables de la tarifa en relación a los ingresos del grupo familiar; dificultades u obstáculos para acceder a una tarifa social o diferencial; existencia de personas vulnerables en el grupo familiar (personas con discapacidad, adultos mayores, niños, niñas, ya adolescentes, etc.). Ello así, pues en principio, se presupone que quien dejó de pagar es porque ya no puede hacerlo, y en consecuencia, permitir una medida tan drástica que implica despojarlo de un servicio esencial (como el agua y saneamiento), sin considerar otras medidas alternativas, configura una práctica desmesurada, abusiva y arbitraria^[23]. Pero aún, si en algún caso se detectare que el usuario moroso es, en rigor, un deudor contumaz –aquel que pese a contar con recursos económicos suficientes decide no pagar la tarifa- la concesionaria dispone de recursos judiciales idóneos para procurarse el cobro de lo adeudado, obtener el embargo de bienes o incluso, llegado el caso, solicitar que el corte del servicio se ordene por vía judicial.

5°) Por otro lado, la modificación decretada se presenta como un retroceso en los niveles de protección y garantía del acceso al agua como derecho humano, por cuanto la norma reformada permite ahora lo que antes prohibía (ya que la norma sustituida solo autorizaba la restricción de la cantidad de agua suministrada). De este modo la norma actual colisiona con el principio de *progresividad y no regresividad*, criterio rector en materia de derechos humanos (conf. art. 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el art. 2.1 del PIDESC).

6°) En relación a los mecanismos administrativos de protección, la norma actual le confiere al ERAS la potestad de ordenar a la concesionaria la *suspensión transitoria* de la desconexión, en casos *imprevistos, extraordinarios y mediante decisión fundada*, conforme a un procedimiento que debe dictar el mismo ente. De mantenerse esta norma en su redacción actual, el procedimiento a dictarse deberá establecer mecanismos ágiles y accesibles para que los usuarios afectados puedan acudir rápidamente al ente, con plazos perentorios y facultades especiales que permitan la urgente intervención del ente –dado que el corte puede disponerse a solo 60 días de la mora, previa intimación de pago-; pero además, a mi entender, se impone una profunda reformulación del ERAS, que frente a semejantes situaciones deberá asumir, junto con el *Defensor del Usuario*^[24], un rol mucho más activo y eficaz en la protección de los usuarios, en especial, cuando se trate de usuarios que presenten situaciones de vulnerabilidad agravada.

7°) De otro lado, habrá que recordar que la ley 24240 de defensa del consumidor (LDC) les da a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios la opción de presentar sus reclamos ante los entes reguladores respectivos, o bien, ante las autoridades de aplicación de la ley (conf. arts. 26, 41, y cc), en cuyo ámbito, las autoridades locales podrán dictar, de oficio o a pedido de los usuarios, medidas preventivas urgentes para hacer cesar la conducta denunciada (por ejemplo, el corte arbitrario del servicio). Sin embargo, la posibilidad de acudir ante el sistema administrativo de defensa del consumidor a nivel nacional se encuentra hoy severamente restringida en virtud de la disolución del Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo (COPREC), dispuesta por el Decreto 55/PEN/2005.

8°) En relación a los mecanismos judiciales de garantía, va de suyo que tanto la acción de amparo (conf. art 43 CN) como las acciones judiciales -bajo el proceso más abreviado- previstas en la LDC (arts. 52 y demás ss.), lucen como las vías más aptas para la tutela efectiva de los derechos involucrados, ya sea en el caso individual o en su dimensión colectiva, que en este último caso admite la legitimación procesal (atípica) de las asociaciones de defensa del consumidor, del defensor del pueblo, del ministerio público fiscal y de las autoridades de aplicación de la ley, para representar al colectivo de usuarios y consumidores afectados en sus derechos e intereses.

Así las cosas, corresponde señalar que, al momento de escribir estas líneas, tomamos conocimiento de una medida cautelar dictada por la justicia federal que le ordena al Estado Nacional “suspender la aplicación del inciso p del artículo 3 del DNU 493/2025, del artículo 81 del Anexo I y del artículo 37 del Anexo II del mencionado decreto para todos los inmuebles en el que se prevé aplicar el corte en la provisión de agua potable y desagües cloacales -con especial protección de aquellos en los que habiten adultos mayores (mayores de 60 años) y/o niños (menores de 18 años conf. art. 1 de la Convención Sobre los Derechos del Niño de carácter constitucional) y/o personas con discapacidad, conforme se los define en el art. 2 de la ley 22431, tengan o no el certificado de discapacidad previsto en el art. 3 de dicha ley-, debiendo -en caso de haberse cortado restablecerse en forma inmediata el servicio de agua y desagüe cloacal cortado, cuando se acredite que en el inmueble en que se la cortó^[25] habite un niño, un adulto mayor o una persona con discapacidad” cuya vigencia se estableció en seis meses y mientras tramite el fondo de la cuestión planteada^[25], y ello con motivo de la acción promovida por una asociación de defensa del consumidor.

9°) No obstante ello, no se puede omitir la preocupante situación de vacancia institucional que envuelve a la defensoría del pueblo de la nación (art. 86 CN), ya que hace más de quince años que el Congreso Nacional no logra ponerse de acuerdo en designar a una persona para ocupar el cargo. La defensoría del pueblo de la nación, órgano constitucional independiente y con plena autonomía funcional, podría ocupar un rol relevante en la protección de los usuarios, dado que su misión “es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas” (art. 86 CN); y para ello cuenta, no sólo con herramientas administrativas de control, investigación y recomendación al PEN, sino también con legitimación procesal como ya hemos señalado.

La anómala situación institucional del defensor del pueblo de la nación, ha sido advertida por la CSJN, que en el recordado fallo “CEPIS” puntualizó: “Hubo un cambio cualitativo en la situación de los consumidores y usuarios en la reforma de 1994, en cuanto al reconocimiento constitucional de las hondas desigualdades inmanentes al mercado y al consumo, dada la asimetría real en que se desenvuelve la persona que acude al mercado en pos de la satisfacción de sus necesidades humanas. Estas

condiciones fueron advertidas por el constituyente, al consagrar en los artículos 42 y 43 CN herramientas destinadas a proteger a los consumidores y usuarios de las consecuencias de ese desequilibrio, consagrando entre otros *un derecho a una jurisdicción propia* en favor de consumidores y usuarios, con el reconocimiento de actores procesales atípicos en defensa de sus derechos como son *el Defensor del Pueblo y las organizaciones no gubernamentales de usuarios y consumidores*, la disponibilidad de la vía del amparo y el otorgamiento a esas instancias de efectos expansivos para que sus decisiones alcancen a todos los integrantes del mismo colectivo” a propósito de lo cual, enfatizó que “no puede dejar de señalarse que el cargo de Defensor del Pueblo de la Nación, institución creada por la Constitución Nacional como órgano específicamente legitimado en la tutela de los derechos de incidencia colectiva (conf. arts. 86 y 43 CN), se encuentra vacante, *circunstancia que repercute negativamente en el acceso a la justicia de un número indeterminado de usuarios...*” razón por la cual exhortó al Congreso de la Nación “para que proceda a su designación de acuerdo a lo establecido en el artículo 86 citado”.

No se nos escapa que, paralelamente, las defensorías del pueblo de la Ciudad y de la Provincia de Buenos Aires desarrollan una intensa labor, en sus ámbitos territoriales, en defensa de los usuarios, que por cierto no logra suplir la ausencia del defensor del pueblo nacional, entre otras cosas, porque la misma CSJN les ha negado, reiteradamente, legitimación activa para cuestionar o impugnar judicialmente decisiones emanadas de autoridad nacional o normativa de orden federal^[28]. Criterio que, en este caso, nos parece asaz restrictivo, dado que si bien el servicio de provisión de agua y saneamiento es de orden federal, el área de cobertura concesionada alcanza sólo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 26 partidos del conurbano bonaerense, circunstancia que, a mi entender, debiera ponderarse y revisarse a los efectos de habilitar la intervención, sin cortapisas, de ambas defensorías del pueblo locales en defensa de los usuarios que habitan sus respectivos territorios.

10°) Finalmente, sin perjuicio de la medida cautelar ya dictada o de los fallos que al respecto se dicten, habrá que seguir de cerca la determinación que adopte el Congreso Nacional a la hora de expedirse sobre la validez o invalidez del Decreto de Necesidad y Urgencia dictado, de conformidad a lo establecido la ley 26122.

(*) Abogado y Procurador (UBA). Master en “Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica”, Universidad de Alcalá, España. Diplomado en Derecho del Consumidor, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Docente universitario de grado y posgrado. Presidente de la Comisión de Derechos de Usuarios y Consumidores de la Asociación de Abogadas y Abogados de Buenos Aires (AABA). Miembro del Instituto Latinoamericano del Ombudsman-Defensorías del Pueblo (ILO). Director General de Derechos Ciudadanos de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

^[1] Publ. BO del 23/07/2025.

^[2] Publ. BO del 22/07/2025

^[3] El nuevo Marco Regulatorio, aprobado por DNU 493/2025, agregó al artículo 61: Obligaciones de los Usuarios: “... i) Informar y mantener actualizada la titularidad del servicio, los datos de contacto y el correo electrónico, a los fines de recibir la facturación y comunicaciones relacionadas con el servicio”

^[4] Naciones Unidas - A/RES/64/292 <https://docs.un.org/es/A/RES/64/292>

^[5] Naciones Unidas- Agua limpia y Saneamiento – ODS 6 - <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>

^[6] **DARCY**, Norberto C. “*El derecho humano al agua y su recepción como derecho fundamental en Argentina*”; Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (PRADPI), Universidad de Alcalá, sección PUBLICACIONES/Documentos de Trabajo, en junio de 2010; Id SAIJ: DACF200208; https://pradpi.es/wp-content/uploads/2017/04/DT6_Norberto_Darcy_Argentina.pdf

^[7] El derecho al agua, Folleto informativo N° 35, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, Suiza, Marzo 2011, p. 37 ss. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>

^[8] JUSTO, Juan Bautista “*El derecho humano al agua y al saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*” Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) –Colección Documentos de proyectos - Naciones Unidas, Santiago de Chile, marzo de 2013.

^[9] Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 61/106, el 13 de diciembre de 2006 (entrada en vigor: 3 de mayo de 2008). Tal Convención fue aprobada e incorporada al ordenamiento jurídico argentino por ley y luego, por ley 27.044 (publ. en BO del 22-dic-2014) se le otorgó jerarquía constitucional en los términos del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

^[10] Adoptada por la Organización de los Estados Americanos durante la 45ª Asamblea General de la OEA, el 15 de junio de 2015. Dicha Convención fue aprobada e incorporada al ordenamiento jurídico argentino por ley 27.360 y luego, por ley 27700 (publ. en BO del 30-nov-2022) se le otorgó jerarquía constitucional en los términos del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

^[11] CSJN - “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad (CEPIS) y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”, considerando 30 in fine, 18/08/2016 - Fallos 339:1077.

^[12] **DARCY**, Norberto C., “Los servicios públicos esenciales y la satisfacción de los derechos humanos”, en Revista Éforos, Instituto Latinoamericano del Ombudsman - Defensorías del Pueblo (ILO), IIª época n° 3, año 2017, p. 33 http://www.ilo-defensordelpueblo.org/images/pdf/Interior_Eforos_para_PDF.pdf Id SAIJ: DACF200206

^[13] **DARCY**, Norberto “*Los servicios públicos domiciliarios y los derechos del usuario. Aspectos constitucionales y legales*” en la obra *El derecho de las Relaciones de consumo en la actualidad* (Dir. Ruano, María Candela), 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Llanés editores, 2024, p. 269 y ss

^[14] FARINA, Juan M., *Defensa del consumidor y del usuario*, 2da. ed., actualizada y ampliada, Astrea, Buenos Aires, 2000, p. 262

^[15] Código Civil y Comercial de la Nación Argentina:

Artículo 1°.- Fuentes y aplicación. Los casos que este Código rige deben ser resueltos según las leyes que resulten aplicables, conforme con la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos en los que la República sea parte. A tal efecto, se tendrá en cuenta la finalidad de la norma. Los usos, prácticas y costumbres son vinculantes cuando las leyes o los interesados se refieren a ellos o en situaciones no regladas legalmente, siempre que no sean contrarios a derecho.

Artículo 2°.- Interpretación. La ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento

^[16] Artículo 1094.- Interpretación y prelación normativa. Las normas que regulan las relaciones de consumo deben ser aplicadas e interpretadas conforme con el principio de protección del consumidor y el de acceso al consumo sustentable. En caso de duda sobre la interpretación de este Código o las leyes especiales, prevalece la más favorable al consumidor.

^[17] Ley 24.240 de defensa del consumidor

Artículo 3° — Relación de consumo. Integración normativa. Preeminencia.

Relación de consumo es el vínculo jurídico entre el proveedor y el consumidor o usuario.

Las disposiciones de esta ley se integran con las normas generales y especiales aplicables a las relaciones de consumo, en particular la Ley N° 25.156 de Defensa de la Competencia y la Ley N° 22.802 de Lealtad Comercial o las que en el futuro las reemplacen. En caso de duda sobre la interpretación de los principios que establece esta ley prevalecerá la más favorable al consumidor.

Las relaciones de consumo se rigen por el régimen establecido en esta ley y sus reglamentaciones sin perjuicio de que el proveedor, por la actividad que desarrolle, esté alcanzado asimismo por otra normativa específica.

Artículo 25. —... Los servicios públicos domiciliarios con legislación específica y cuya actuación sea controlada por los organismos que ella contempla serán regidos por esas normas y por la presente ley. En caso de duda sobre la normativa aplicable, resultará la más favorable para el consumidor.

Artículo 31. — ... La relación entre el prestador de servicios públicos y el usuario tendrá como base la integración normativa dispuesta en los artículos 3º y 25 de la presente ley.

[18] TAMBUSSI, Carlos E. “*Fundamentos del derecho de usuarios y consumidores*” en la obra Protección del consumidor en la Ciudad de Buenos Aires: guía teórica-práctica para el acceso y protección de los derechos de consumidores y usuarios - (Dir. Ruano, María Candela) - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Llanés editores, 2023, p. 32.

[19] Anotamos que la OG 15 dispone en el § 55 “Toda persona o grupo que haya sido víctima de una violación del derecho al agua deberá contar con recursos judiciales o de otro tipo efectivos tanto en el plano nacional como en el internacional (véase el párrafo 4 de la Observación general Nº 9 (1998) y el principio 10 de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo). El Comité observa que este derecho ha sido incluido en la Constitución de varios Estados y ha sido tema de litigio ante tribunales nacionales. Todas las víctimas de las violaciones del derecho al agua deberán tener derecho a una reparación adecuada, que podrá consistir en restitución, indemnización, satisfacción o garantías de que no se repetirán los hechos. Los defensores del pueblo, las comisiones de derechos humanos y las instituciones análogas de cada país deberán poder ocuparse de las violaciones del derecho.

[20] TAMBUSSI, Carlos E., El consumo como derecho humano, 1a ed., Buenos Aires, Ed. Universidad, 2009, p. 81

[21] RUSCONI, Dante , *Manual de derecho del consumidor*,1ª ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009, p. 85

[22] Aprobadas por la Asamblea General de la ONU en su resolución 39/248, de 16 de abril de 1985, ampliadas posteriormente por el Consejo Económico y Social en su resolución 1999/7, de 26 de julio de 1999 con la incorporación del desarrollo sostenible, y más recientemente revisadas, actualizadas y aprobadas por la Asamblea General en su resolución 70/186, de 22 de diciembre de 2015. Se puede acceder al texto completo y actualizado en [Naciones Unidas Directrices para la Protección del Consumidor \(unctad.org\)](#)

[23] En un documento divulgado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, se menciona el siguiente ejemplo de legislación “... 28. Las medidas de protección están destinadas a eliminar prácticas problemáticas, como la desconexión de los servicios. En España, una medida de protección contra la desconexión en Cataluña prohíbe el corte del suministro de electricidad, gas y agua a los hogares vulnerables certificados como tales por los servicios sociales locales. La medida incluye un principio de precaución, según el cual las empresas están obligadas a comprobar primero con los servicios locales si un consumidor moroso es vulnerable o no” (UNCTAD. “*La necesidad de protección de los consumidores vulnerables y desfavorecidos en relación con los servicios públicos*” Ginebra: UNCTAD, 2021)

[24] El Marco Regulatorio modificado por DNU 493/2025, mantuvo la figura del Defensor del Usuario, que fuera creado por la Ley 26211 (anexo II - ARTÍCULO 60º).

El actual artículo 45 establece:

“... c) DEFENSOR DEL USUARIO

El Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) contará con un Defensor del Usuario cuya misión será representar los intereses de los Usuarios en las audiencias públicas, así como en cuestiones contenciosas o de procedimientos administrativos en los que el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) sea parte y los derechos de los Usuarios pudieran estar afectados.

Su actividad no limitará la que desarrolle la Sindicatura de Usuarios en virtud de sus funciones y competencias. Deberá, por el contrario, representar sus criterios y posiciones.

El Defensor del Usuario será seleccionado por el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) por concurso público entre profesionales con la debida formación, competencia y antecedentes para el cargo. No podrá ser removido salvo por las mismas causales que rigen para la remoción de los Directores.”

[25] Autos “Unión de Usuarios y Consumidores y otro c/ Estado Nacional-Ministerio de Economía s/ley de defensa del consumidor” - 33790/2025 - Juzg. Federal en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Nº 2 de San Martín, Provincia de Buenos Aires, 13/08/2025.

[26] CSJN. Fallos: 329:4542; 340:745, entre otros.

Citar: [elDial.com](#) - DC36CA

Copyright 2025 - [elDial.com](#) - editorial albreumatica - Tucumán 1440 (1050) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina