



Cámara de Apelaciones CAyT – Sala I

**“F N A Y OTROS CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE  
AMPARO”**

**EXPTE. N°: EXP 33591/0**

Ciudad de Buenos Aires, **23** de febrero de 2017.

**VISTOS:**

Estos autos, para resolver los recursos de apelación interpuestos y fundados por la señora Asesora Tutelar ante la primera instancia del fuero a fs. 1736/1742 vta. — cuyo traslado no fue contestado—, por el GCBA a fs. 1745/1752 vta. —cuyo traslado fue contestado por la parte actora a fs. 1765/1768 vta.— y por la coactora Fusari a fs. 1757/1763 vta. —cuyo traslado no fue contestado por la contraria—, contra la sentencia de primera instancia obrante a fs. 1727/1734 vta.

**CONSIDERANDO:**

I. En el caso, las señoras N A F y F M Q , por derecho propio y en representación de sus hijos menores de edad, promovieron la presente acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (en adelante GCBA e IVC, respectivamente), con el objeto de que se ordene a éste último el cese de la omisión de ejecutar en el N H T Z el “Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios”; y al Gobierno el cese de la omisión de hacer efectivos los derechos fundamentales a un hábitat adecuado, a la vivienda digna, al agua, a la igualdad de trato y a la no discriminación, a la protección del interés superior del niño, a la dignidad, a la protección de la familia y a la unidad familiar (cfr. fs. 1).

Asimismo, solicitaron el dictado de una medida cautelar a fin de que el GCBA dé cumplimiento inmediato al derecho de acceso al agua potable mediante la instalación de un sistema alternativo de suministro en el Núcleo Habitacional Transitorio (en adelante, NHT) que habitan, a la vez que peticionaron la remoción de los escombros que rodean sus hogares y la efectiva instalación del servicio de alumbrado público, buscando una alternativa provisoria hasta tanto se realice la instalación del sistema definitivo (cfr. fs. 171 vta.).

Luego, tomó intervención el señor Asesor Tutelar, quien asumió la representación de los derechos de incidencia colectiva de todas las personas menores de edad alojadas en el NHT Z —entre ellos, los hijos menores de edad de las coactoras F y Q — (cfr. fs. 163/165 vta.).

II. Al contestar el escrito de inicio, la parte demandada solicitó el rechazo de la acción intentada. Afirmó que el GCBA no había incurrido en omisión alguna con respecto al deber de hacer efectivos los derechos fundamentales que las actoras denuncian vulnerados, en tanto, tal como han reconocido las propias actoras, se encuentra en ejecución la operatoria de renovación urbana del NHT Z y se ha ido dando solución habitacional a un gran número de familias, de conformidad con la normativa aplicable (cfr. fs. 227/233).

Por otra parte, hizo referencia al programa de asistencia habitacional establecido en el decreto N°690/GCBA/06 alegando que mediante él la demandada cumplía con la normativa constitucional en la materia.

III. El 3 de junio de 2009 la magistrada de grado hizo lugar a la medida cautelar solicitada y dispuso ordenar al GCBA el aseguramiento inmediato de la prestación razonable y adecuada de los servicios esenciales de provisión de agua potable, suministro de luz eléctrica, servicio de alumbrado público y la remoción de los escombros que se encuentran alrededor de los hogares de las coactoras. Ello, hasta tanto se dicte sentencia definitiva o se satisfagan plenamente esas necesidades básicas (cfr. fs. 337/338).

Posteriormente, declaró abstracto el objeto procesal de la acción, ponderando la entrega de sendas viviendas a las señoras F y Q (cfr. fs. 440 vta., ap. II.3, 615/616 y 646).

Esa circunstancia motivó la interposición de los recursos de apelación del señor Asesor Tutelar, de las coactoras y del GCBA —aunque éste último desistió del agravio con relación a la falta de legitimación del señor Asesor Tutelar a fs. 723—, lo que suscitó la intervención de esta segunda instancia que —en su anterior integración— resolvió revocar la resolución recurrida (cfr. fs. 735/740).

Para así decidir, se sostuvo que la pretensión deducida comprendía un conjunto de derechos, algunos referidos a bienes colectivos (remoción de los escombros esparcidos en el núcleo habitacional) y otros referidos a intereses individuales homogéneos (suministro de agua corriente o la adjudicación de viviendas en el marco del programa cuyo incumplimiento denuncian las demandantes) y que, como consecuencia de ello, se encontraban reunidos los presupuestos de la legitimación ampliada en los términos de los artículos 43 CN y 14 CCABA (del 18/11/11; cfr. fs. 738 vta./739).

A su vez, se ponderó que la juez de grado había declarado abstracto el amparo con sustento en la entrega de viviendas a las coactoras F y Q por parte del Gobierno, sin examinar la pretensión referida a la protección de los derechos fundamentales a un hábitat adecuado y a la vivienda digna, al agua, a la igualdad de trato y a la no discriminación; a la protección del interés superior del niño; a la dignidad; a la protección de la familia y a la unidad familiar, con relación a las condiciones de vida del conjunto de los habitantes del NHT Z (cfr. fs. 739 vta.).

Por ello, se concluyó en que, dado el carácter colectivo del proceso, *“la observancia del principio de congruencia, el derecho de defensa y la garantía del debido proceso exige un pronunciamiento judicial sobre los restantes aspectos del debate de conformidad con las peticiones articuladas por los litigantes y el Ministerio Público, lo cual a su vez supone la continuación del trámite hasta la etapa procesal apropiada para el dictado de la sentencia de mérito”* (cfr. fs. 739 vta).

Por otra parte, la medida cautelar dispuesta fue modificada, extendiendo el alcance a favor de todas las personas representadas por el Ministerio Público Tutelar (conf. compulsas de la base informática del fuero, incidente EXP. N°33591/1, sentencia del 18/11/2011, cuya copia obra a fs. 1074/1077 de las presentes actuaciones).

IV. En ese orden de ideas, el 16 de diciembre de 2014 el *a quo* dictó sentencia haciendo lugar *“...al amparo de los derechos sustanciales de vida y condiciones de habitabilidad de las personas que residen en el NHT Z. A tal fin,*

*se ordena al GCBA adopte en forma prioritaria las decisiones técnicas, materiales y presupuestales a fin de encarar sin más dilaciones la urgente remediación de las condiciones de salubridad pública, de seguridad en cuanto a riesgos eléctricos, edificios y de toda índole en la que se encuentran las personas que viven en el barrio” (cfr. fs. 1727/1734 vta.).*

Para así decidir, indicó que la causa derivó en un amparo de intereses colectivos, según lo dispuesto en el incidente de apelación N°33591/1, el 18/11/2011 y que los derechos subjetivos de las Sras. F y Q en relación con la vivienda y las condiciones de habitabilidad se encontrarían satisfechos.

Ello no obstante, describió las falencias detectadas en el NHT Z con relación a los servicios públicos esenciales, hábitat, salubridad pública, realidad constructiva, seguridad de las personas y de los bienes, conforme fueran descriptas en el informe pericial obrante en la causa.

Sostuvo que, en las presentes actuaciones se acreditó *“un actuar gubernamental a paso de conminaciones judiciales las que obviamente resultan insuficientes e ineficaces puesto que las ingentes tareas de reurbanización atañen a la función ejecutiva la que debe para ello disponer de los medios técnicos y presupuestales necesarios sin ambages”* (cfr. fs. 1732).

En consecuencia, expresó que el contenido primordial de su decisión era la de conminar al Poder Ejecutivo a tal efecto, destacando que el ritmo lento de las acciones estatales revelan la falta de una decisión política de los sucesivos gobiernos de la Ciudad de querer cambiar la realidad del barrio en cuestión.

V. Ello suscitó la apelación deducida por la actora, el Ministerio Público Tutelar y la demandada, a tenor de los argumentos vertidos en sus memoriales (cfr. fs. 1757/1763 vta., 1736/1741 vta. —sostenido por el Sr. Asesor Tutelar ante la Cámara a fs. 1774/1785 vta.— y 1745/1752 vta., respectivamente).

En síntesis, la actora y la Sra. Asesora Tutelar se agraviaron por cuanto: **1)** la magistrada de primera instancia se haya apartado del objeto de autos al no ordenar la efectiva ejecución del *Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios*, en el NHT Z , y por tanto no ordenó al GCBA garantizar el acceso a una vivienda adecuada, lo que conlleva la vulneración de derechos reconocidos en la Constitución de la Ciudad, en la Constitución Nacional y en tratados de jerarquía constitucional; **2)** la sentencia resulta arbitraria, dado que no se

Comisión de Enjuicio  
del Poder Judicial  
Interior  
del CCAyT

explicitaron ni resulta posible deducir los motivos por los que se apartó del petitorio y substituyó el objeto de la demanda.

Por su parte, la demandada sostuvo que: 1) la sentencia incurre en exceso manifiesto de jurisdicción al asumir facultades del Poder Legislativo y Ejecutivo sobrepasando los límites de la función judicial; 2) viola el principio de legalidad presupuestaria y afecta el derecho de propiedad de la Ciudad, ambos reconocidos en la Constitución de la Ciudad, así como también viola lo normado en el artículo 19 CN; 3) la resolución recurrida es arbitraria por no estar fundada en la ley, tal como lo exigen los artículos 18 CN y 27, inciso 4° del CCAyT.

A fs. 1793/1796 vta. dictaminó el Ministerio Público Fiscal, propiciando rechazar los recursos interpuestos por la parte actora y el Ministerio Público Tutelar y hacer lugar al recurso interpuesto por el GCBA, por entender que el *sub examine* no constituía una causa judicial y se refería a las prioridades en materia de políticas públicas.

VI. Radicadas las actuaciones ante esta instancia, y en uso de la facultades conferidas por el artículo 29, inciso 2°, “d” del CCAyT, el Tribunal como medida para mejor proveer, solicitó un relevamiento actualizado respecto de la situación del barrio motivo de estos autos, (i) informando de modo particularizado el estado general en el que se encuentra, (ii) si se está ejecutando algún programa con relación a los habitantes del mencionado barrio, debiéndose, en su caso, indicar cuál y las modalidades de aplicación, (iii) cómo se hallan funcionando los servicios de provisión de agua, electricidad y cloacas, y, en su caso, indicar las obras de mejoramiento que se estén efectuando; y, (iv) si se han tomado medidas a fin de llevar a cabo la recolección regular de residuos (cfr. fs. 1847).

Frente a ello, a fs. 1853/1854 la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión del GCBA informó que “...en la actualidad se encuentran en ejecución obras de mejoramiento (...) consistente en la provisión de infraestructura cloacal y conexiones domiciliarias. (...) dichos trabajos incluyen tareas de limpieza y preparación del terreno, replanteo de la superficie, demolición de solados existentes, movimientos de suelos (...) se desarrollarán los trabajos correspondientes de desagües pluviales”.

Por su parte, a fs. 1856/1856 vta. el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires indicó que lo requerido por este tribunal no resulta de su competencia. Al respecto, señaló que el NHT Z                    se encuentra comprendido por el Programa de Regularización y Ordenamiento de Suelo Urbano (PROSUR Hábitat), cuya ejecución se encuentra a cargo de la Corporación Buenos Aires Sur S.E. Asimismo, agregó que todo lo relativo a la prestación de los servicios de agua potable, electricidad, cloacas, recolección de residuos, mejoramiento de la calidad de hábitat en cuanto a equipamiento comunitario, infraestructura y la atención de situaciones de emergencia y asistencia comunitaria, resultan competentes la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) y la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS) mediante los programas establecidos bajo la órbita del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano del GCBA.

A fs. 1860/1861 vta. la Corporación Buenos Aires Sur informó que en el Programa PROSUR Hábitat no se encuentra vigente y que la corporación no tiene ni tuvo injerencia en el Núcleo Habitacional Transitorio Zavaleta. Además agregó que, en virtud de las leyes N°605 y N°830, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC) es el titular de los terrenos en donde se encuentra el NHT Z                    y, por ende, quien se encuentra en condiciones de cumplir con la manda judicial.

En relación con la presentación de fs. 1853/1854, la parte actora consideró que el informe resulta insuficiente y que no cumple con lo requerido por el tribunal. Asimismo, acompañaron imágenes sobre la situación actual del complejo habitacional.

Finalmente, a fs. 1875/1896, el GCBA presentó un nuevo informe del IVC del cual surge que *“el relevamiento requerido debe ser realizado por la Unidad de Gestión de Intervención Social (...) quien se encuentra prestando tareas in situ”*. No obstante ello, surge que *“[e]l IVC tiene participación en la ejecución del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT)...”* con miras al cumplimiento de la regularización parcelaria y dominial, y el acceso a la vivienda. Por otro lado, del referido informe se desprende que el IVC construyó el B            N            P            (territorio anteriormente comprendido en el Núcleo Habitacional Z            ) con el objeto de brindar una solución habitacional definitiva a los habitantes del NHT Z            *“...habiéndose escriturado a favor de los habitantes del NHT un total del ciento tres (103) unidades de vivienda (...) [h]abiéndose dado solución a un total de doscientas cincuenta y dos (252) grupos familiares...”*. Con relación al funcionamiento de los servicios de provisión de agua

potable, electricidad, cloacas y recolección de residuos; informa que “*dichas competencias están a cargo de la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS)*”.

VII. En primer lugar, debe dejarse asentado que las cuestiones resueltas en la sentencia de esta Sala del 18 de noviembre de 2011 (cfr. fs. 735/740) han adquirido firmeza y no podrán ser revisadas nuevamente en esta oportunidad. Al respecto, deben destacarse dos aspectos fundamentales: por un lado, en el presente caso se reconoció el carácter colectivo de la presente acción, la legitimación ampliada en los términos de los artículos 43, CN y 14, CCBA y el alcance de la intervención del Ministerio Público Tutelar y, por el otro, teniendo en cuenta el carácter colectivo del proceso, las prestaciones impuestas por la señora magistrada de primer grado en el pronunciamiento apelado deberán ser cumplidas a favor de todas las personas que se alojan en el barrio NHT Z

VIII. Que, asentado lo expuesto, corresponde expedirse sobre los agravios articulados por las partes consistente en que, en el pronunciamiento recurrido, el *a quo* se habría apartado de lo peticionado por las partes en la presente causa.

Sobre el punto, cabe señalar que la actora destacó que “*...se entiende que la sentencia es arbitraria toda vez que no se funda en derecho vigente dado que no se expide sobre las cuestiones de fondo establecidas en el petitorio*” (cfr. fs. 1762).

En igual sentido, el señor Asesor Tutelar ante la Cámara sostuvo “*...de una primera lectura podemos concluir que lo resuelto en la instancia de grado denota una afectación al principio de congruencia, lo cual tacha a la resolución de arbitraria, en tanto de su lectura no es posible deducir argumento alguno que [dé] razones fundadas para apartarse del objeto*” (cfr. fs. 1777 vta.). Asimismo, destacó que “*...en la sentencia no se explican los motivos por los cuales se sustituyó el objeto de autos: la ejecución del Programa de Radicación, integración y transformación de villas y NHT, ni se analiza el mismo pero luego y a lo largo del desarrollo de la sentencia la Sra. Jueza sólo se detiene a ponderar la Pericia del Ingeniero practicada a fs. 1.099/1.126, que da cuenta de las pésimas y graves condiciones del N.T.H. Z pero en nada alude a la implementación del Programa objeto de autos*” (cfr. fs. 1778 vta.).

Por último, la demandada alegó que “...[e]l pronunciamiento impugnado resulta nulo pues en modo alguno puede ser calificado como sentencia fundada en ley, tal como lo exigen el art. 18 CN, y art. 27 inciso 4° del CCAyT...” (cfr. fs. 1748).

IX. En este contexto, cabe señalar que en el artículo 27, inciso 4°, del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires —en adelante, CCAyT— se le impone a los jueces el deber de respetar —en el pronunciamiento de las sentencias definitivas o interlocutorias— el principio de congruencia, y en el artículo 145, inciso 6°, se establece que la sentencia definitiva debe contener “...la decisión expresa, positiva y precisa de conformidad con las pretensiones deducidas en el juicio, declarando el derecho de los litigantes y condenando o absolviendo de la demanda y reconvenición, en su caso, en todo o en parte”.

Dichas normas prohíben a los jueces, por consiguiente, juzgar más allá de lo pedido (*ultra petitio*), fuera de lo solicitado (*extra petitio*) u **omitir resolver cuestiones planteadas (*citrapetitio*)** (Falcón, Enrique M., *Tratado de Derecho Procesal Civil y Comercial*, Tomo III, Prueba [conclusión] Alegatos, Finalización del Proceso, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2006, p. 565). Es decir, la sentencia debe limitarse a las pretensiones deducidas en juicio, debiendo ser rechazado todo aquello alegado por las partes que no hubiese sido materia de la causa.

En efecto, el mentado principio significa que a los jueces les está vedado pronunciarse sobre pretensiones no deducidas, cosas no pedidas o hechos no afirmados por las partes, de allí que debe mediar conformidad entre demanda, el responde y la sentencia. De ese modo, los jueces y tribunales deben resolver las cuestiones que les han sido sometidas con arreglo a la relación procesal, **sin omisiones** ni demasías decisorias (conf. SCBA, “*Vinent, Pablo c/ Pineiro de Amette, L.*”, del 05/03/85, LL, 1985-D, p.11).

Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde apuntar que en virtud del principio *iura novit curia* el sentenciante no se encuentra vinculado rígidamente a las argumentaciones articuladas por las partes en sus respectivos escritos o a los razonamientos o alegaciones esgrimidas sobre esos puntos. En efecto, el principio referido permite a los magistrados fundar sus pronunciamientos en los preceptos legales o normas jurídicas que sean de aplicación al caso, aunque no hayan sido invocadas por los litigantes. Sin embargo, ello no implica de modo alguno que los jueces se encuentren



Sección Civil  
Procuraduría General  
del Poder Judicial

facultados a tratar pretensiones que las partes no hubiesen siquiera esbozado en las presentaciones pertinentes.

X. Así, no puede dejar de advertirse que, en la sentencia atacada, la jueza de grado se limitó a destacar los puntos pertinentes del informe pericial producido en la presente causa, para concluir en que *“las ingentes tareas de reurbanización atañen a la función ejecutiva la que debe para ello disponer de los medios técnicos y presupuestales necesarios sin ambages”* (cfr. fs. 1732). En ese contexto, resolvió *“hacer lugar al amparo de los derechos sustanciales de vida y condiciones de habitabilidad de las personas que residen en el NHT Z ...”* ordenando al GCBA a que adopte en forma prioritaria las decisiones técnicas materiales y presupuestales a fin de encarar sin más dilaciones la urgente remediación de las condiciones de salubridad pública, de seguridad en cuanto riesgo eléctrico, edificios y de toda índole en las que se encuentran las personas que viven en el barrio.

En virtud de ello, asiste razón a la parte actora y al Ministerio Público Tutelar en cuanto sostienen que la sentenciante de grado se apartó de la pretensión concreta de las amparistas referida a que se ordene la efectiva ejecución del *Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios*, en el NHT Z .

Sin perjuicio de ello, si bien ambos recurrentes introdujeron, además, la pretensión nulificatoria, cabe recordar que el recurso de recurso de apelación comprende el de nulidad por defectos de la sentencia (artículo 229 CCAyT), por lo que resulta improcedente el recurso de nulidad si el vicio de la sentencia impugnada es subsanable mediante el de apelación. De allí que quepa rechazar el planteo de nulidad efectuado, sin perjuicio de abordar las cuestiones planteadas por el recurrente al momento de tratar los demás agravios (esta Sala *in re “Triay, Roberto Oscar c/ GCBA [Dir. Gral. Fisc. De Tránsito y Trans.] S/ amparo”*, del 24/11/00).

XI. En este orden de ideas, a fin de dar una respuesta adecuada a la cuestión debatida, en primer término cabe señalar resumidamente los hechos más relevantes que han resultado acreditados en la causa; ésto es: la situación que originó el conflicto, el estado de cosas en el momento de la demanda y su evolución durante el curso del proceso, así como el marco jurídico aplicable para resolver.

Ello no obstante, es adecuado recordar que, conforme a los principios procesales de congruencia e integridad o plenitud, los pronunciamientos judiciales deben contener la consideración, por separado, de las cuestiones que constituyen el objeto del juicio, con la decisión expresa, positiva y precisa acerca del derecho de los litigantes, de conformidad con las pretensiones deducidas, calificadas legalmente (arts. 145, incs. 4º y 6º, y 147, CCABA).

Sin embargo, a fin de resolver sobre las cuestiones propuestas a conocimiento de la Cámara por vía del recurso de apelación, no es preciso que el Tribunal exprese esas consideraciones sobre todos y cada uno de los planteos formulados y argumentos esgrimidos por las partes, bastando que lo haga únicamente sobre aquellos que resultaren esenciales y decisivos para sustentar debidamente el fallo de la causa (cfr. CSJN, Fallos, 248:385; 272:225; 297:333; 300:1193, 302:235, entre muchos otros).

**XII.** En este contexto, cabe señalar que, según surge de las constancias de autos, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires elaboró un informe sobre el *Núcleo Habitacional Transitorio Z* (cfr. fs. 172/197).

En el mencionado informe se indica que este emprendimiento —construido en el año 1969— fue creado en el marco del *Plan de Construcción y Financiación de Viviendas*, originado en la ley N°17.605 (BO 10/01/1968) y su ejecución estuvo a cargo del entonces Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Además, surge que el programa planteaba como objetivo final brindar una solución habitacional —en siete (7) años— a cincuenta y seis mil (56.000) familias que habitaban en villas de emergencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el área metropolitana (cfr. fs. 174).

La característica del programa estuvo dada por los *Núcleos Habitacionales Transitorios* que establecían que las familias “relocalizadas” vivieran en módulos por un plazo no superior a un (1) año. Estos núcleos estuvieron caracterizados desde su origen por su extrema precariedad. La superficie de las viviendas que se construían eran de trece (13) m<sup>2</sup>, no cumplía con las normas reglamentarias en términos de ventilación, iluminación, aislamiento e infraestructura; el grosor de los muros no superaba los cuatro (4) cm y los módulos se emplazaban sobre terrenos de relleno, generalmente inundables, en la periferia de la Ciudad (cfr. fs. 175).

En particular, el NHT Z estaba integrado por tres (3) sectores. El sector 1 estaba compuesto por diecinueve (19) “tiras” (1 a 19) emplazadas sobre el

predio ubicado entre la Avda. Iriarte, Calle de Borde y Zavaleta. El sector 2 estaba integrado por trece (13) “tiras” (23 a 35) dispuestas de modo paralelo a la Avda. Zavaleta, al lado del predio ocupado por la *Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado* (CEAMSE). Por último, el sector 3 comprendía tres (3) “tiras” (20, 21 y 22) emplazadas en el terreno lindero al ocupado por la CEAMSE, dispuestas en forma paralela con la Avda. Zavaleta (cfr. fs. 175).

**XIII.** Seguidamente, corresponde realizar una síntesis del *encuadramiento normativo* en el que se encuentra inserto el tema a resolver.

**XIII. (a)** En primer lugar, cabe recordar que en el preámbulo de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires se enuncia, entre otros, el objeto de “...*promover el desarrollo humano en una democracia fundada en la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia y los derechos humanos... con el propósito —entre otros— de garantizar la dignidad e impulsar la prosperidad de sus habitantes...*”.

En sentido concordante, en la carta magna local se establece que “[I]a *Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades*” (art. 17, CCABA).

A su vez, en el artículo 18 del mismo ordenamiento se determina que “[I]a *Ciudad promueve el desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio*”.

Es pertinente mencionar, asimismo, que el derecho a la salud se encuentra reconocido en los tratados internacionales con rango constitucional (CN, art. 75, inc. 22), entre ellos, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (art. 12), la *Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre* (art. 11), la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (art. 25) y la *Convención sobre los Derechos del Niño* (art. 24).

A partir de lo dispuesto en los tratados internacionales que tienen jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22, de la Ley Suprema), la CSJN ha reafirmado el derecho a la preservación de la salud —comprendido dentro del derecho a la vida— y ha destacado la obligación impostergable que tiene la autoridad pública de garantizar ese derecho con acciones positivas, sin perjuicio de las obligaciones que deban asumir en su

cumplimiento las jurisdicciones locales, las obras sociales o las entidades de la llamada medicina prepaga (cfr. Fallos: 321:1684 y causa A.186 XXXIV “Asociación Benghalensis y otros c/ Ministerio de Salud y Acción Social - Estado Nacional s/ amparo ley 16.986” del 1 de junio de 2000, mayoría y votos concurrentes y dictamen del señor Procurador General de la Nación a cuyos fundamentos se remiten y “Campodónico de Beviacqua, Ana C. c/ Estado Nacional”, sentencia del 20 de octubre de 2000, Fallos: 323:3229).

En el orden local, en el artículo 20 de la CCABA se garantiza el derecho de los ciudadanos a la salud integral y se considera al gasto público en salud una inversión prioritaria.

Por otra parte, la Constitución de la Ciudad consagra el derecho a un ambiente sano (art. 26, CCABA) y dispone que la Ciudad de Buenos Aires “...desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve:” — entre otros factores— “La preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales que son de su dominio” (art. 27, inc. 1); “La regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado” (precepto citado, inc. 7); “La provisión de los equipamientos comunitarios y de la infraestructura de servicios según criterios de equidad social” (precepto citado, inc. 8).

Además, de acuerdo al artículo 31, CCABA, la Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y un hábitat adecuado y, para ello, resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos (norma citada, inc. 1°).

Finalmente, no puede dejar de mencionarse el artículo 39 del texto constitucional mediante el cual se reconoce “a los niños, niñas y adolescentes como sujetos activos de sus derechos, les garantiza su protección integral y deben ser informados, consultados y escuchados. Se respeta su intimidad y privacidad. Cuando se hallen afectados o amenazados pueden por sí requerir intervención de los organismos competentes”.

Corresponde poner de relieve que la protección constitucional de estos derechos y garantías resulta operativa. En efecto, en el artículo 10 CCABA se establece

que rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Y agrega que “[l]os derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos”.

**XIII. (b)** Ahora bien, descripto el marco normativo constitucional, corresponde detallar el marco normativo referido a los programas y organismos con competencia en la materia.

En primer lugar, cabe señalar que la ley N°17.605 (BO 10/01/1968) estableció que “[e]l Poder Ejecutivo pondrá en ejecución un plan de promoción social, construcción y financiación de viviendas tendiente a la solución del programa habitacional provocado por las recientes inundaciones y a la erradicación de villas situadas en la Capital Federal y en la zona llamada del Gran Buenos Aires...” (art. 1°).

Por otro lado, en la citada ley se contemplaba “1°) Un programa de alojamiento transitorio, que se desarrollará mediante la ejecución de 8.000 viviendas en terrenos públicos para el alojamiento de igual número de familias provenientes de las villas a erradicar y que no tengan posibilidades de una solución propia inmediata; 2°) Un programa de alojamiento definitivo que se desarrollará mediante alguno de los siguientes procedimientos: a) La radicación en otras zonas del país en las que previamente se hayan creado adecuadas condiciones sociales y económicas; b) El otorgamiento de créditos a aquellas personas que posean recursos suficientes para incluirlas en un plan de financiación de su propia vivienda; c) La construcción de viviendas destinadas a los sectores que por carecer de recursos suficientes, necesitan que el Estado concorra a proveerlos de alojamiento. El Poder Ejecutivo determinará el régimen de entrega a los usuarios de las viviendas comprendidas en este inciso, fijando plazos para el uso de las mismas y causales de revocación del beneficio; pudiendo establecer para los usuarios cuyos recursos lo permitan, el pago de un canon proporcional a sus entradas, destinando al fondo de la vivienda”(art. 2°).

Asimismo, en la ley se establecía la responsabilidad directa de las autoridades municipales y provinciales de cada jurisdicción en la adopción de las medidas necesarias tendientes a impedir: (i) la constitución de nuevas villas; (ii) la construcción de nuevas viviendas en las villas existentes y (iii) la instalación de nuevas familias y personas en las viviendas existentes (art. 4°).

Por medio de la **ordenanza N°44.873/1991** se dispuso desafectar distintos polígonos de los respectivos distritos de zonificación del Código de Planeamiento Urbano y afectarlos a "*Distrito de Urbanización Determinada U31, del Código de Planeamiento Urbano*" (conf. arts. 1° y 2°).

Entre ellos el polígono delimitado por los ejes de las arterias: "*Avenida Amancio Alcorta, límite Sur de las vías del Ferrocarril General Belgrano, avenida Zavaleta, línea divisoria de la fracción H, de la manzana 1B, Sección 26, Circunscripción 2, límite Sudeste de las vías del Ferrocarril General Roca, Luna, margen Norte del Riachuelo prolongación virtual de la calle Iguazú; Iguazú, excluyendo la fracción A y el área ocupada por Manliba de la fracción B de la manzana 103, Sección 34, Circunscripción 2*" (conf. art. 1°, inc. g).

Asimismo, se dispuso encomendar "*al Departamento Ejecutivo que en un plazo no mayor de sesenta (60) días, con carácter previo a la iniciación de las obras, eleve al Concejo Deliberante el diseño urbanístico de cada subdistrito. El mismo deberá contemplar la ejecución y la apertura de calles y sendas necesarias para la dotación de infraestructura, el acceso a las viviendas y la localización de los equipamientos comunitarios. Como condición para la escrituración el Departamento Ejecutivo, a través de los organismos competentes, deberá elevar al Concejo Deliberante los proyectos, específicos para cada uno de los subdistritos para su aprobación. El mismo deberá incluir a) Los estudios de base correspondientes, que incluirán los censos de población de cada uno de los barrios con las nóminas de los hogares con indicación del jefe de hogar y del resto de sus integrantes localizados por predios; los análisis de la demanda de equipamiento e infraestructura; los planos de mensura y subdivisión con la correspondiente identificación de los predios en lo que respecta a localización, superficie y el relevamiento de usos existentes; b) El programa de provisión de infraestructura y equipamiento; c) El organigrama del proyecto, obras y gestión con la especificación de los plazos y etapas de ejecución e implementación. Deberá contemplarse entre otros aspectos, la previa relocalización de la población directamente afectada por las distintas obras, los programas de rehabilitación y desarrollo y los planes de acciones inmediatas*" (conf. art. 10). Finalmente, se autorizó al departamento ejecutivo a adoptar todas las medidas conducentes a facilitar la urbanización de los predios afectados al Distrito U-31 (art. 12).

Por su parte, mediante el **decreto N°1531/1991** se reglamentó la ordenanza N°44.873/91, promulgada por decreto N°954/91 en el que se dispuso que a los efectos del efectivo cumplimiento de la decisión adoptada por el Gobierno Nacional en los decretos N°1001/PEN/90; N°1737/PEN/90 y N°2154/PEN/90 y de la realización de la apertura de calles, demás obras de infraestructura y las restantes actividades urbanísticas a realizarse en el marco de la ordenanza citada, encomendar a la entonces Comisión Municipal de la Vivienda la realización de los proyectos de urbanización, de los proyectos de subdivisión, la formulación de la propuesta de operatoria de venta, la realización de un censo definitivo de población, instrumentar la relocalización de los habitantes que hoy se encuentran localizados en las trazas de calles a librar al uso público (cfr. art. 2°). Igual proyecto se encomendó al Consejo de Planificación Urbana (cfr. art. 3°). A la Secretaría de Obras Públicas se requirió la confección del cronograma, del proyecto de obras de infraestructura con especificación de los plazos y etapas de ejecución e implementación, y se impuso su colaboración en la relocalización de los habitantes que hoy ocupan las trazas de calles a librar al uso público (cfr. art. 4°). Se estableció que tales actividades debían ser realizadas en un plazo no mayor de 60 días hábiles administrativos (cfr. art. 7°).

A su vez, por su parte, el legislador sancionó la **ley N°148** mediante la cual se reconoció prioritaria la atención de la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios, y se dispuso la creación de una *Comisión Coordinadora Participativa* —integrada por representantes del Poder Ejecutivo, de la Legislatura y de los vecinos de cada villa o NHT— para el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociales habitacionales a desarrollarse en el marco de la mencionada norma.

Entre las funciones de la Comisión se señala la de “...*integrar a los núcleos habitacionales transitorios al tejido social, urbano y cultural de la Ciudad, mediante la apertura de calles, el desarrollo de infraestructura de servicios, la regularización parcelaria, la creación de planes de vivienda social, el fortalecimiento de infraestructura de servicios y la recuperación de las áreas urbanas adyacentes*” (conf. art. 3, inc. c).

Luego, mediante el **decreto N°206/2001** se creó el *Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios* (conf. art. 1°). Ello con sustento en la “*decisión expresa de este Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (de) proveer la solución integral al problema*

*de las Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios*” (el resaltado no corresponde al original). Asimismo, se dispuso la conformación de una Unidad Ejecutora —integrada por representantes de distintos organismos de gobierno y de los vecinos—, encargada de la “*evaluación de alternativas, desarrollo de planes, proyectos y acciones, destinados a cumplir con los objetivos propuestos, en forma coordinada entre los organismos de gobierno integrantes de esta unidad y los distintos sectores de la población afectada. La Unidad Ejecutora coordinará además sus acciones con el Consejo del Plan Urbano Ambiental, la Corporación Buenos Aires Sur, y otros organismos gubernamentales relacionados con las tareas a realizarse, y asistirá en todo lo necesario a la Comisión Coordinadora Participativa, al tiempo que elevará a la misma informes periódicos sobre el estado de avance del Programa*” (conf. arts. 2° y 3°).

Mediante la **ley N°605** y **ley N°830** se transfirió el dominio del inmueble ubicado en la intersección de las calles Av. Amancio Alcorta, vías del ferrocarril G.B., Zavaleta, calle s/n° oficial, Iguazú a la Comisión Municipal de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires —que pertenecería al barrio NHT Zavaleta— (conf. art. 1°, inc. g de la ordenanza N°44.873/91). Asimismo, allí se dispuso que “[e]l inmueble que se transfiere (...) será destinado a la construcción de viviendas para los habitantes del complejo habitacional Zavaleta en el marco del Plan de Urbanización de Villas de Emergencia y Núcleos Habitacionales Transitorios que se encuentra desarrollando la Comisión Municipal de la Vivienda” (conf. art. 2°).

Por **decreto N°182/2002** se transfirió el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios de la Subsecretaría de Vivienda dependiente de la Secretaría de Planeamiento Urbano a la dependencia directa de la Secretaría de Jefe de Gabinete.

A su vez, por medio del **decreto N°2075/2007** se creó la Unidad de Gestión de Intervención Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico que cuenta con una Coordinación General de Proyectos y una Coordinación General de Asistencia Comunitaria. La primera se ocupa de la creación, supervisión y ejecución de proyectos de obras tendientes al mejoramiento del hábitat de las villas, barrios carenciados y N.H.T (tendido de redes eléctricas, redes cloacales, apertura de caminos, urbanización y obras de infraestructura). La otra, se encarga de la atención de emergencias habitacionales. En el anexo 2° del referido decreto se establecen las misiones y funciones de la *Unidad de Gestión de Intervención Social* (UGIS) dependiente del *Ministerio de Desarrollo Social*, entre las que es oportuno destacar la de planificar la



urbanización de villas, asentamiento y núcleos habitacionales de conformidad con lo previsto en el artículo 31 de la CCABA

La Secretaría de Hábitat e Inclusión (conforme el **decreto N°660/2011**) tiene por objetivo coordinar las acciones de las diferentes áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para una intervención integral en las villas y barrios vulnerables, mediante proyectos de urbanización, urbanismo social y proyectos sociales, culturales, deportivos, educativos, de productividad, de medio ambiente, salud y género. Su misión esencial es la transformación integral —física y social— de las villas y barrios más vulnerables de la ciudad de Buenos Aires, mediante la participación comunitaria, para la generación de las condiciones de habitabilidad que permitan el desarrollo de una vida digna, plena y con igualdad de oportunidades para todos sus habitantes. Conforme el anexo N°2/10 del señalado decreto, entre sus responsabilidades primarias se encuentran *“Diseñar y supervisar la implementación de las políticas, estrategias y acciones vinculadas a la regularización y urbanización de las villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos informales de la Ciudad.... Diseñar, articular y supervisar políticas, estrategias y acciones de acercamiento al vecino residente en villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos informales de la Ciudad. Supervisar la ejecución de las políticas de hábitat y viviendas, que promuevan la reducción del déficit habitacional, el mejoramiento del equipamiento comunitario, infraestructura y servicios, en coordinación con las áreas competentes. Formular, coordinar y supervisar planes y programas de renovación urbana en villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos informales de la Ciudad...”* (el destacado no corresponde al original).

Finalmente, cabe señalar que en la **ley N°2930**, mediante la cual se constituyó el *Plan Urbano Ambiental* —soporte del proceso de planeamiento y gestión de la Ciudad, como política de Estado—, se postula que la Ciudad de Buenos Aires desarrolla a pleno una Ciudad plural cuyo rasgo característico se concentra implementar *“...un espacio de vida para todos los sectores sociales, ofreciendo en especial un hábitat digno para los grupos de menor capacidad económica...”* (art. 4°, inc. 3°; el destacado no es del original).

En el artículo 8° de la referida ley se consigna que *“Los objetivos del PUA se refieren tanto a la mejora del hábitat de los sectores sociales de menores ingresos, como a las condiciones de calidad ambiental que debe guardar el hábitat residencial en su conjunto, con la debida preservación de las características singulares que otorgan identidad y diversidad a los distintos espacios urbanos”*, así como que *“A los fines del*

*cumplimiento del propósito enunciado, se establec[e] (...) c) El otorgamiento de niveles de calidad ambiental a todos los sectores residenciales, a través de las siguientes acciones: 1. Desarrollar planes de mitigación en los casos de instalaciones de riesgos (...) 4. Promover la resolución de las situaciones de carencia de infraestructura sanitaria...”.*

XIV. Ahora bien, en casos como el que aquí se discute, se ha señalado que no corresponde invadir a través de una decisión jurisdiccional competencias propias de otros poderes, sino determinar si la Administración ha cumplido con las normas jurídicas y con los programas creados por el propio Gobierno en cuanto a los derechos allí reconocidos, como así también controlar su razonabilidad.

En este aspecto no es posible soslayar que la implementación de los derechos constitucionales a través de políticas públicas depende de actividades de planificación, previsión presupuestaria e implementación que, por su naturaleza, corresponden a los poderes políticos.

Sin perjuicio de ello, tal como sostuvo esta Sala, frente a una controversia —y en caso de resultar procedente la acción por encontrarse reunidos los diferentes presupuestos procesales de admisibilidad—, corresponde al órgano jurisdiccional corroborar, en primer lugar, el modo en que el órgano político cumplió con su deber constitucional de reglamentar los derechos y los mecanismos o programas tendientes a asegurar su efectiva vigencia.

Finalmente, es necesario que el magistrado compruebe si, una vez delineadas las políticas y creados los programas respectivos, éstos efectivamente se cumplen, o señalar cuando un derecho constitucional es vulnerado ante la ausencia de una política pública (cfr. esta Sala *in re* “Acuña, María Soledad c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, Expte: EXP 15558/0, sentencia de 23 de diciembre de 2008).

Tal como sostuvo la CSJN, “[n]o se trata de evaluar qué política sería más conveniente para la mejor realización de ciertos derechos, sino evitar las consecuencias de las que clara y decididamente ponen en peligro o lesionan bienes jurídicos fundamentales tutelados por la Constitución...” (cfr. “Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus”, sentencia del 3 de mayo de 2005).

En consecuencia, de acuerdo a lo sostenido precedentemente, tanto la razonabilidad como el adecuado cumplimiento de las políticas o programas creados a efectos de tutelar los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, constituyen, en

Clarid  
Leñado  
CCANT

los términos señalados *supra*, una cuestión susceptible de control judicial a requerimiento de parte.

XV. Pues bien, teniendo en cuenta el contexto normativo detallado precedentemente, resulta necesario destacar que la demandada al momento de contestar la demanda señaló que no había incurrido en omisión con respecto al deber de hacer efectivos los derechos fundamentales que las actoras denuncian vulnerados, en tanto se encuentran en ejecución la operatoria de renovación urbana del NHT Z y se ha ido dando solución a un gran número de familias, de conformidad con la normativa aplicable (cfr. fs. 227/233).

Lo señalado deja en evidencia que la demandada no desconoce la existencia de la obligación a su cargo, restando, por ende, determinar si se cumple debidamente la ejecución del programa en cuestión.

XVI. A tal fin, resulta imprescindible tener en cuenta la prueba que obra en el caso *sub examine*.

XVI. (a) El *Instituto de la Vivienda de la Ciudad* mediante la nota N°2184/IVC/09 del 12 de marzo de 2009 (fs. 48/52), describió el alcance del *Plan de Urbanización de Villas y Barrios Carenciados* y la implementación del *Programa de Renovación Urbana Integral del NHT Z*. En la mencionada nota, el IVC explicó el proyecto de operatoria de renovación urbana del barrio Z 1° etapa que contemplaba la adjudicación de 300 viviendas.

Allí se indicó su finalidad, de la cual surge que:

1. "La implementación de esta operatoria se enmarca en el *Plan de Villas y Barrios Carenciados*, conforme lo establecido por la *Ord. 44.873, Decreto DEM 1531/91, Ley 148*
2. "Destinar a esta Operatoria el *Programa de Vivienda*, *Licitación Pública N° 3/01, ubicado en las manzanas catastrales, 103 E, 103 F, 103 G, 103 H, 103 I, 103 K, delimitadas por la Av. Z, Av. 1, Calle S/ nombre*
3. "Liberar tierras ocupadas del *NHT Z* a fin de avanzar en el *Programa de Urbanización mediante la generación de espacios libres para la implementación de etapas subsiguientes*

4. *"Destinar las viviendas a las familias censadas del NHT Z , que cuentan con CAP, priorizando a aquellas en los terrenos a liberar en las etapas correspondientes"*
5. *"Otorgar el título de propiedad de los inmuebles objeto de esta Operatoria a los adjudicatarios que para tal fin resulten"*
6. *"Financiar la adquisición de las viviendas y de los terrenos dominio del IVC. Respecto de los beneficiarios se informa que éstos debían ser habitantes del NHT Z cesados en el año 2002 por el IVC y que cumplan con los requisitos de la operatoria" (subrayado no pertenece al original).*

**XVI. (b)** Por otra parte, a fs. 580, el *Subgerente de la Subgerencia Coordinación Técnica de la Gerencia Técnica* del IVC mediante el oficio N°186440/PG/2010 informó que "[l]a *Renovación Urbana del NHT Z* consiste en un programa integral de urbanización de núcleos habitacionales transitorios Su 1° etapa, diseñada entre los años 1996 y 1998, está conformada por una urbanización de 6 manzanas. Las mismas cuentan con el Plano de Mensura con Fraccionamiento y Cesión de Vía Pública (M-124-2002) Registrado y debidamente redistribuido y con Títulos perfectos inscriptos en el Registro de la Propiedad Inmueble. De las precitadas 6 manzanas sólo faltan ejecutar las obras de la manzana 103K, consistentes en la construcción de 48 unidades de vivienda y los tramos de la infraestructura de servicios correspondientes".

También se señaló, mediante el citado oficio, que para completar el traslado de los grupos familiares a las unidades de viviendas de la primera etapa resulta necesario la readecuación tipológica de la manzana 103K, "...transformando el proyecto original de 24 parcelas con 1 vivienda individual tipo dúplex de PB+1 piso alto en cada una, en 24 parcelas de 2 unidades de vivienda cada una, organizadas en propiedad horizontal de PB + 2 pisos altos, con 1 vivienda de 2 ambientes en planta baja y otra de 3 ambientes en dúplex, ambas con acceso directo e independiente desde la vía pública...", destacando que el proyecto transformado resuelve las tipologías requeridas contiene la modificación de las familias censadas y se integra armónicamente con el perfil urbano existente.

Asimismo, destaca que por nota 9925/IVC/2007, el 21 de agosto de 2007, "...se remitió dicha modificación para su aprobación a la SSPLAN de la CABA, dado que existía una cuestión con el punto 5 del art. 5.4.6.32, correspondiente al Distrito de

*Zonificación U31 del Código de Planeamiento Urbano, aunque la resolución arquitectónica y urbanística cumplimentaban en un todo las Normas Vigentes para viviendas colectivas a saber FOS FOT Altura Máxima Normas de Tejido, etc, como así también la no inclusión de módulos de guarda y estacionamiento dado que se trata de lotes menores de 10 m de ancho de frente” (cfr. fs. 581).*

Continuó el *Subgerente de la Subgerencia Coordinación Técnica de la Gerencia Técnica* indicando que el 18 de octubre de 2007 se dio conformidad a la aludida readecuación del proyecto de la manzana 103K, parcelas 1 a 24 (cfr. providencia N°1527/SSPLAN/2007), y que la *Empresa Vidogar Construcciones SA*, con la aprobación de la SSPLAN, realizó la presentación de los planos de obra nueva (24 expedientes 1 por parcela) ante la DGROC, los que se encuentran registrados (48 unidades de vivienda).

A su vez, refirió que la manzana 103K fue intrusada mientras se estaba gestionando la aprobación de la modificación del SSPLAN y el registro de obra nueva ante la DGROC, circunstancia que impidió dar el inicio de obra a la empresa contratista. Remarcó que el inicio de los trabajos debería ocurrir a partir de la desocupación de los terrenos en cuestión, previéndose un plazo de obra de doce (12) meses.

**XVI. (c)** Asimismo, el Asesor Tutelar ante la Cámara, señaló que el Gobierno de la Ciudad, mediante la licitación pública 3/01, y su respectiva asignación presupuestaria, comenzó a planificar lo que se denominó *primera etapa* (etapa A y B - 252 viviendas) y *segunda etapa* (etapa C-24 unidades). Sólo se llevó a cabo la primera etapa. Las obras comenzaron a ejecutarse en 2003 pero no fueron finalizadas (cfr. fs. 1779 vta.).

No puede dejar de señalarse que, según se desprende del caso *sub examine*, tanto la Defensoría del Pueblo como el Ministerio Público Tutelar fueron sumamente críticos respecto de cómo se realizó la asignación de viviendas, destacando, además, la falta de información actualizada vinculada a los grupos familiares, la re-localización que debieron sufrir las familias (las etapas implicaban que las tierras se vayan liberando y las familias eran nuevamente desplazadas dentro del mismo en otras tiras).

**XVI. (d)** Es dable destacar que a fs. 1099/1126 obra anejado el peritaje (ingeniería) efectuado por el ingeniero civil Moisés Jonás Agami Saúl en el NHT Z . Se ha entendido que con este tipo de prueba se “*persigue la obtención por*

*parte del juez de un asesoramiento técnico sobre materias que no son de su específico conocimiento y el perito ilustra el criterio del magistrado, aunque es éste quien, en definitiva, resuelve estudiando la prueba producida conforme las reglas de la sana crítica y estableciendo la mayor fuerza de convicción”* (C. Nac. Civ., sala A, "Mastellone, Luis, suc.", JA 1988-II, síntesis Lexis Nexis On Line N°2/29338, del 06/10/1987). Además, conforme lo previsto en el artículo 384 del CCAyT y 28 de la ley N°2145, la apreciación del asesoramiento técnico es realizada por el magistrado “...teniendo en cuenta la competencia del perito, los principios científicos o técnicos en que se funda, la concordancia de su aplicación con las reglas de la sana crítica, las observaciones formuladas por los consultores técnicos o los letrados y los demás elementos de convicción que la causa ofrezca”.

Así, es oportuno señalar que el señor perito destacó, en lo que aquí interesa, que el sistema de desagüe cloacal del barrio es caótico, lo que involucra el sistema de cañerías, conformándose por una parte con cañerías subterráneas y mediante canales a cielo abierto que corren paralelos y adosados a los frentes de las tiras de las viviendas, a los que concurren aguas servidas, y aguas de lluvia. Refirió que los canales mencionados no son adecuados para proveer de servicio sanitario a una población, ya que las aguas servidas son drenadas a cielo abierto y su construcción, y existencia, denota la ineficacia y falta de funcionamiento adecuado de las cañerías subterráneas existentes para desagotar los efluentes cloacales del asentamiento (cfr. fs. 1123 vta./1124).

También destacó que las cañerías de agua corriente atraviesan los canales de aguas servidas y las cámaras de inspección, así como que normalmente mientras hay presión de agua en las cañerías de agua corriente difícilmente se introducirá agua servida, y que nada impediría que a través de alguna perforación o unión mal ejecutada se introduzca agua servida, con el consiguiente riesgo para la salud de los pobladores (cfr. fs. 1124 vta.).

En cuanto a las instalaciones eléctricas del barrio informó que se realizan por vía área y que el alumbrado público es prácticamente inexistente, aunque solo hay algunos reflectores que fueron colocados por los vecinos incumpliendo toda normativa, siendo para los habitantes de las viviendas un riesgo directo a la vida ya que no están protegidos contra contactos accidentales con conductores cargados eléctricamente (cfr. fs. 1125/1125 vta.).

Y el profesional interviniente concluyó en que no se brinda adecuada protección frente a cortocircuitos, lo que incrementa el riesgo de incendio originado en la

falla eléctrica y que puede tener, como consecuencia, la pérdida de vidas así como también pérdidas materiales (cfr. fs 1125 vta.).

XVI. (e) Del informe elaborado por la *Defensoría del Pueblo* acerca de la situación en el NHT Z , surge que el barrio carece de suministro de agua corriente. Como consecuencia de ello, el IVC envía al lugar un camión cisterna —de lunes a viernes, de 10.30 a 11.30 hs.— para brindar agua potable, que los vecinos recogen en recipientes para su consumo personal y familiar. Los fines de semana el camión no concurriría, y tampoco se prestaría el servicio por algún otro medio.

A fs. 1277/1287 obra glosado un oficio de la *Secretaría de Hábitat e Inclusión* en donde se informó que AySA está recolectando documentación y elaborando la declaración jurada requerida (donde se acompañe el formulario de factibilidad técnica de agua y cloacas, croquis donde se indique punto de vinculación requerido a las redes de AySA y croquis de distribución interna a ejecutar, acreditación de titularidad de propiedad; cfr. fs. 1280), así como que la UGIS informó, según surge de la mesa de trabajo obrante a fs. 1161/1161 vta., que se presupuestó el servicio de un camión atmosférico y uno hidrocínético, y que puede solicitar camiones cisterna en caso de falta de agua potable, lo que se informó a fs. 1454 ante baja presión o corte de servicio el Gobierno de la Ciudad asiste a los vecinos del NHT. También se informó el proyecto de establecer una plaza que fuera consensuada con los vecinos sobre la Av. A. Alcorta paso a etapa de presupuestaria (cfr. fs. 1205).

El alumbrado público resultaría prácticamente inexistente, extremo que agravaría la situación de inseguridad; en las calles habría gran cantidad de suciedad dispersa, alcantarillas con aguas estancadas, pastizales altos y escombros. En efecto, mediante la DI-2013-84-DGALUM, se informó que se encomendó a *Manteletric SA* la ejecución de trabajos de refuerzos en el sistema de alumbrado público del NHT Z según resolución N°1263-MAYEPGC-2011 (adjudicación), se aprobó el presupuesto correspondiente y se fijó un plazo de veinte (20) días para su ejecución (cfr. fs. 1301/1302, fs. 1503/1505 y fs. 1510/1511).

De fs. 1400 surge que la demandada cumplió con la obra de luminarias y estaría próxima a certificarse y, de fs. 1411/1417, que la *Secretaría de Hábitat e Inclusión* informó que se realizaron obras de alumbrado público, parquización y ejecución de veredas perimetrales, proponiendo que se entuben conexiones clandestinas

anulando canales existentes, realizar un nuevo trazado de una trinchera central a los pasillos, agrupando los servicios cloacales, pluviales y provisión de agua.

A su vez, indicó que se deberá solicitar a AySA los planos correspondientes a la red principal a fin de definir los niveles de tapada para las cañerías, trazados y puntos de conexión posibles y que dependiendo de la profundidad de la trinchera de deberán realizar entubados para evitar desmoronamientos, apuntalamientos por posibles descalces de las viviendas y constantes bombeos para evitar inundaciones durante la ejecución del zanjeo.

**XVI. (f)** De acuerdo a lo expuesto precedentemente, y en virtud de una medida para mejor proveer dispuesta por este tribunal, a fs. 1853/1854 la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión del GCBA informó que “...en la actualidad se encuentran en ejecución obras de mejoramiento (...) consistente en la provisión de infraestructura cloacal y conexiones domiciliarias. (...) dichos trabajos incluyen tareas de limpieza y preparación del terreno, replanteo de la superficie, demolición de solados existentes, movimientos de suelos (...) se desarrollarán los trabajos correspondientes de desagües pluviales”.

Por su parte, a fs. 1875/1896 el GCBA presentó un informe del cual surge que el IVC construyó el Barrio N P (territorio anteriormente comprendido en el Núcleo Habitacional Z ) con el objeto de brindar una solución habitacional definitiva a los habitantes del NHT Z “...habiéndose escriturado a favor de los habitantes del NHT un total del ciento tres (103) unidades de vivienda (...) [h]abiéndose dado solución a un total de doscientas cincuenta y dos (252) grupos familiares...”. Con relación al funcionamiento de los servicios de provisión de agua potable, electricidad, cloacas y recolección de residuos; informa que “dichas competencias están a cargo de la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS)”.

**XVII.** Tal como surge de las pruebas obrantes en la causa, la Ciudad ha asumido parcialmente la ejecución de obras en el barrio NHT Z y que encuentra sustento en la normativa descripta *ut supra*.

Al respecto, cabe destacar que en la ley N°2930, anexo I, apartado 2, punto c), el GCBA reconoció que la “Ciudad mantiene una significativa deuda social con los habitantes de los asentamientos y de las otras formas de vivienda precaria, ya que el



*problema no es un tema habitacional, sino que es una cuestión social de marginación de aquellos sectores sociales carentes de recursos a quienes se les niegan las posibilidades reales de incorporarse plenamente a la vida urbana”.*

En tal contexto, teniendo en cuenta lo expuesto precedentemente, las probanzas de la causa permiten tener por acreditada la omisión del GCBA en dar cabal cumplimiento con la normativa afectando, por ende, el derecho —entre otros—, a la salud integral, a la integridad física, a la seguridad y al hábitat adecuado.

Dicho de otro modo, el cúmulo de hechos e indicios reseñados demuestra que las distintas administraciones no han cumplido con la ejecución de los distintos programas o cursos de acción legalmente previstos desde hace mas de treinta años y que aún se encuentran vigentes.

Es por ello que, de conformidad con lo expuesto anteriormente, en el *sub lite*, se dan las circunstancias que habilitan la actuación de la justicia. La demora, la confusión, la multiplicidad de caminos burocráticos ha llevado a que se produzca una franca contradicción con la normativa sancionada por el órgano constitucional competente (Poder Legislativo), lo que agravia la órbita de intereses jurídicamente protegidos de los demandantes.

Por su parte, este pronunciamiento judicial no implica avanzar sobre atribuciones ajenas a su ámbito de actuación, como sería el determinar la modalidad de las obras a realizar, o la cantidad de viviendas a construir, o el tipo de construcción, toda vez que son asuntos del resorte exclusivo de la Administración, sino hacer cumplir los derechos fundamentales contemplados por los programas reseñados.

Lo que sí, y esto es el estricto objeto de la presente decisión, ella no puede en este estado desconocer la situación de hecho del barrio NHT Z ni la de sus habitantes y, por ende, dejar languidecer los programas vigentes en la materia en tanto ellos encarnan la reglamentación de los derechos exigibles al demandado.

Es por ello que, corresponde condenar a la Administración a dar cumplimiento con la ejecución de los programas y continuar los cursos de acción en el barrio NHT Z a fin de dar cumplimiento al objeto de la demanda de autos, de conformidad con la normativa vigente.

En ese contexto, en el lapso de sesenta (60) días la parte demandada deberá formalizar —informando al tribunal de grado— un plan de acción necesario para llevar adelante la ejecución de obras de mejoramiento del NHT Z y brindar una solución habitacional definitiva a sus habitantes.

**XVIII.** Finalmente, corresponde referirse al agravio del GCBA en cuanto sostiene que lo decidido en la sentencia resulta contrario al principio de legalidad presupuestaria y al régimen de contrataciones pública (cfr. fs. 1745 vta./1746 vta.). En virtud de ello, considera que la decisión apelada resulta de cumplimiento material y jurídicamente imposible (cfr. fs. 1747 vta.).

Ahora bien, el planteo no puede prosperar.

Aunque la Ciudad argumenta que el GCBA sólo puede contraer obligaciones y realizar gastos de conformidad con el presupuesto aprobado, no ha explicado específicamente por qué los fondos no se encuentran previstos cuando, en el caso, la demandada ya tenía a su cargo la ejecución de programas, tal y como lo reconoció el GCBA en la contestación de demanda.

Dicho de otro modo, cabe presumir que el gasto debería estar presupuestado, y su insuficiencia por no cumplir las exigencias mínimas de los programas analizados en este pronunciamiento, habilita a formular la condena pertinente pues hay una diferencia entre afectar la "*legalidad presupuestaria*" y el impacto presupuestario que inevitablemente tienen las sentencias que reconocen derechos desconocidos por el demandado que obra al margen de las previsiones normativas a las que debía ajustarse.

**XIX.** En virtud de las consideraciones expuestas, corresponde rechazar el recurso de apelación interpuesto por el GCBA, hacer lugar a los recursos de apelación interpuestos por la parte actora y por el Ministerio Público Tutelar y, en consecuencia, revocar la sentencia apelada y admitir la demanda promovida por la parte actora con el alcance establecido en el considerando XVII de la presente. En atención a la forma en que se resuelve la presente controversia, se imponen las costas a la demandada vencida (cfr. arts. 28 de la ley N°2145 y 62 del CCAyT).

Por los argumentos precedentes, y habiendo dictaminado el Ministerio Público Fiscal, el Tribunal **RESUELVE: 1)** Rechazar el recurso de apelación interpuesto por el GCBA; **2)** Hacer lugar a los recursos de apelación interpuestos por la parte actora y por el Ministerio Público Tutelar y, en consecuencia, revocar la sentencia apelada y admitir la demanda promovida por la parte actora con el alcance establecido en el

considerando XVII de la presente. 3) Imponer las costas a la demandada vencida (cfr. arts. 28 de la ley N°2145 y 62 del CCAT).

El juez Fernando Juan Lima no suscribe la presente por hallarse en uso de licencia.

Regístrese. Notifíquese a las partes —a los Ministerios Públicos Fiscal y Tutelar en sus respectivos despachos—. Oportunamente, devuélvase.



Cámara Contenciosa Adm. y Tributaria  
Ciudad Autónoma de Bs. As.-SALA I  
Registrado en el Libro de COMPONOS  
.....bajo el No VI 6.....  
Folio: 81 del Tomo: ..... Conste:

Joaquín Ortiz  
Prosecretario Letrado  
Interior  
Catal CCAT