



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**Expediente N° EXP 40094/0: “P W J
CONTRA GCBA SOBRE AMPARO
(ART. 14 CCABA)”**

Ciudad de Buenos Aires, de junio de 2015.-

VISTOS:

I.- Mediante el escrito de fojas 1/23 se presentaron el Sr. W J P y la Sra. V J, ambos por derecho propio y con el patrocinio letrado de la Sra. Defensora Oficial ante los Juzgados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA, e interpusieron acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, invocando la existencia de una lesión manifiestamente ilegítima de sus derechos constitucionales al debido proceso, a la vivienda, a la salud y a la dignidad. Expusieron que el accionar cuestionado consistía en la negativa a otorgarles una asistencia habitacional adecuada y suficiente, de modo que solicitaron que se ordenase al GCBA que les proveyera una solución habitacional definitiva y permanente.

Manifestaron en su escrito inicial que el Sr. W J P había nacido el 23 de diciembre de 1988 en la localidad de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires. Agregaron que a los siete años de edad un Juzgado de Menores resolvió otorgarle su crianza y cuidado –junto con sus hermanos– a su madre, debido a que su padre ejercía violencia física sobre todo el grupo familiar.

Continuaron su relato indicando que el Sr. P había cursado sus estudios hasta el cuarto grado del nivel primario de escolaridad. Asimismo, refirieron que durante su adolescencia, debido a la comisión de reiteradas acciones delictivas y a su adicción a diferentes sustancias tóxicas, transitó por diversas instituciones, tales como

correccionales de menores, hogares, hospitales y centros de rehabilitación de adicciones.

A pesar de todo ello, relataron que a sus diecisiete años de edad W se recuperó de su adicción a las drogas, comenzó a buscar empleo y se desempeñó en diversas actividades laborales.

Por otra parte, expresaron que V B J nació el 22 de marzo de 1992 en la Ciudad de Buenos Aires, habiéndose alojado junto con su madre y sus cuatro hermanos en una habitación de un hotel de dicha ciudad. En cuanto a su nivel educativo, agregaron que V tan solo completó el primer año del nivel secundario.

Prosiguieron exponiendo que ambos se conocieron en el año 2006, comenzaron una relación de noviazgo y que una vez transcurridos dos años decidieron comenzar a convivir. Sin embargo, ante la imposibilidad de abonar el alquiler de algún alojamiento, recurrieron –en el mes de diciembre de 2008– al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el cual les había otorgado un subsidio regulado por el Decreto N° 690/06 por un monto total de cuatro mil novecientos cincuenta pesos (\$4.950) distribuido en cuotas.

Según destacaron, en el mes de abril de 2010 se agotó el mencionado beneficio, y, a partir de ese momento, el Sr. Pio debió comenzar a pernoctar en la calle y la Sra. J decidió alojarse con su madre. Si bien solicitaron su renovación ante el GCBA, el 21 de abril de dicho año les informaron que ya habían cobrado la totalidad del beneficio y que su intervención se encontraba agotada según la legislación vigente (v. fs. 42).

A su vez, añadieron que el 30 de abril del mentado año nació M.N.P., la primer hija de la pareja y enfatizaron que anhelaban que los integrantes de la familia pudieran convivir bajo el mismo techo, ya que consideraba fundamental para la crianza de la niña mantener la unión del grupo familiar.

Concluyeron su relato indicando que, al momento de iniciar la presente acción, W se encontraba en efectiva situación de calle y desempleado, debido a lo cual se había anotado en diversas bolsas de empleo, aunque a pesar de ello no había recibido ofrecimiento laboral alguno. Alegaron que no recibían ningún beneficio de programa



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

social alguno ni ayuda económica de otras personas y que para satisfacer sus necesidades alimentarias concurrían a diversos comedores comunitarios de esta ciudad.

Por otra parte, fundaron en derecho su pretensión, acompañaron prueba documental (fs. 24/75), citaron jurisprudencia y formularon reserva del caso federal. Alegaron que la conducta asumida por el GCBA, al limitar temporal y cuantitativamente el subsidio habitacional (en los términos del Decreto N° 690/06, modificado por el Decreto N° 960/08) resultaba inconstitucional.

En el punto XIII de su escrito, solicitaron como medida cautelar, que se ordenara al GCBA, mientras durase la tramitación de las presentes actuaciones, que se los incluyera junto con su hija en alguno de los programas habitacionales vigentes acorde a la situación planteada. En sustento de esta pretensión, afirmaron que se encontraban configurados los requisitos de verosimilitud del derecho, de peligro en la demora y la no frustración del interés público.

Con fecha 29/12/2010 se hizo lugar a la medida cautelar peticionada, ordenándose al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que en el término de 48 horas “*otorg[ara] alojamiento a los actores en un ámbito adecuado, o bien los fondos suficientes para acceder al mismo, hasta tanto exist[iera] sentencia definitiva en estos autos*” (v. fs. 78/81).

A fojas 91 tomó intervención la Asesoría Tutelar de Primera Instancia y asumió la representación provisoria de la niña M.N.P.

II.- A fojas 121/131 el GCBA contestó el traslado de la demanda dispuesto a fojas 81 (v. cédula de fs. 119).

En primer término, el apoderado de la parte demandada manifestó que los accionantes ya habían sido asistidos en el marco de la normativa vigente, y, en tal sentido, agregó que habían sido beneficiados con el programa “Atención para Familias en Situación de Calle”, habiendo cobrado la totalidad de los fondos previstos en su decreto regulatorio.

Luego de efectuar una serie de negativas de rigor, destacó que ni del artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, ni del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, nacía un derecho individual exigible para continuar siendo asistido por el Estado aun cuando se agotaran las prestaciones fijadas por la normativa. Por el contrario, sostuvo que los referidos preceptos constitucionales obligaban al Estado a impulsar políticas públicas que permitieran a los sectores sociales más necesitados acceder a una vivienda, pero que nunca había estado en miras del constituyente establecer que las personas individualmente consideradas tuvieran un derecho exigible.

De acuerdo con esta interpretación, señaló que no se podía condenar a la Ciudad a dar una solución al problema habitacional, y que únicamente se podría ordenar al GCBA que “orientase” a los amparistas en la búsqueda de distintas soluciones estratégicas a tales fines.

Finalmente, citó jurisprudencia que considera aplicable, solicitó la eximición de costas, efectuó reserva de la cuestión constitucional y caso federal, y peticionó el rechazo de la acción incoada.

III.- A fojas 277 y 367 se intimó al GCBA a fin de que realizara dos informes socioambientales del grupo familiar actor, los cuales fueron evacuados por la Defensoría interviniente a fojas 282/286 –del cual surge que en el mes de julio de 2012 nació el segundo de sus hijos, E.T.P.– y a fojas 374/379.

IV.- A fojas 293/305 y 337, el Sr. Asesor Tutelar y la Sra. V J asumieron la representación de E.T.P., en los términos de los artículos 59 y 57 inc. a, respectivamente.

V.- A fojas 365 el Juzgado Nacional de Ejecución Penal N° 1 informó que W J P se encontraba cumpliendo una pena privativa de libertad en el Complejo Penitenciario Federal I del S.P.F. y que estaría en condiciones de acceder al régimen de libertad condicional a partir del día 27 de enero de 2016.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

VI.- A fojas 134 se abrió la presente causa a prueba y se ordenó el libramiento de los oficios solicitados por la parte actora en los incisos 1 y 3 del escrito de inicio –con el fin de acreditar la veracidad de la documentación acompañada en el escrito de inicio y otro a la Dirección de Estadística y Censo de la Ciudad a fin de que informe el monto de la canasta básica de alimentos–. Dichos informes fueron contestados a fojas 159/163, 165/167, 240/243, 246/248 y 267/273.

VII.- A fojas 308/313 dictaminó la Sra. Fiscal respecto de los planteos de inconstitucionalidad efectuados por la parte actora.

A fojas 387 la Sra. Asesora Tutelar subrogante se expidió sobre la cuestión de fondo y –reiterando lo dictaminado a fojas 293/305– solicitó se hiciera lugar a la acción de amparo incoada.

A fojas 391 se encontraron los autos en estado de dictar sentencia.

CONSIDERANDO:

I.- A fin de encuadrar adecuadamente el *thema decidendum* es necesario señalar, en primer lugar, que el debate suscitado en estos autos no se circunscribe exclusivamente a determinar si los actores y sus hijos tienen derecho a exigir el reconocimiento y tutela de sus derechos constitucionales a una vivienda digna. Por el contrario, los antecedentes fácticos descriptos en los considerandos precedentes son elocuentes en demostrar que, más allá de que las pretensiones esgrimidas adquieren mayor densidad al describir las graves dificultades habitacionales que los amparistas atraviesan junto a sus hijos menores de edad, se trata de circunstancias que –en términos más generales– pretenden acreditar la existencia de una situación de vulnerabilidad social que ha derivado en la lesión o, mejor dicho, en la efectiva privación del goce de diversos derechos humanos.

En efecto, las constancias acompañadas en autos están dirigidas a probar que la familia se encuentra sumida en un *estado de pobreza* que, según se ha señalado con

certeza, cuando alcanza una dimensión extrema conduce inexorablemente a “[l]a negación de todos los derechos humanos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Segundo Informe sobre la Situación de Perú, año 2000, página 171).

En este aspecto son esclarecedoras las consideraciones efectuadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en una muy conocida decisión, al señalar que “[u]na persona que en su infancia vive [y durante su adultez sobrevive], como en tantos países de América Latina, en la humillación de la miseria, sin la menor condición siquiera de crear su proyecto de vida, experimenta un estado de padecimiento equivalente a una muerte espiritual; la muerte física que a ésta le sigue, en tales circunstancias, es la culminación de la destrucción total del ser humano” (Corte IDH, “Villagrán Morales y otros [caso de los ‘niños de la calle’]”, sentencia de 19 de noviembre de 1999, voto concurrente de los Jueces CANÇADO TRINDADE y ABREU BURELLI, el agregado es propio).

Precisamente, este entramado de privaciones materiales, espirituales y simbólicas que la pobreza origina en quienes la padecen y, como contrapartida, el alcance y exigibilidad de los deberes y obligaciones de las autoridades públicas frente a esta realidad definen el conflicto que debe ser dirimido en el *sub lite*.

De todas formas, por el modo en que han sido formuladas las pretensiones antagónicas de las partes, para resolver la controversia aquí planteada es necesario caracterizar a los derechos humanos que los actores invocan en sustento de su posición, que son frecuentemente denominados por la jurisprudencia y doctrina como “derechos sociales”.

A esos fines, corresponde remitir a lo señalado en los autos “Corzo Viviana del Valle contra GCBA sobre Amparo (Art. 14 CCABA)”, EXP 18710/0 y “Romero Graciela del Carmen y otros contra GCBA sobre Amparo (Art. 14 CCABA)”, EXP 43633/0, ambas sentencias del 16 de diciembre de 2013, en las que se concluyó que bajo la expresión “derechos sociales”, se describe a una categoría muy heterogénea de bienes y valores, que son el producto de una particular evolución histórica, política, social y jurídica, y cuya principal función es asegurar la participación en los recursos sociales colectivos a los distintos miembros de la comunidad (en términos análogos,



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CHRISTE, GRACIELA ELENA, “Los derechos sociales y su control judicial en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, La Ley, 2004-A, 626).

II.- En el caso de autos, la argumentación desarrollada en el escrito de demanda adquiere especial volumen al impugnar la conducta estatal que –según se afirma– ha derivado en la vulneración del *derecho constitucional a la vivienda digna*.

Se trata, ciertamente, de una pretensión plausible, por cuanto persigue la protección de un derecho expresamente reconocido por nuestra organización constitucional, en virtud de su reconocida incidencia fundamental en la generación de las condiciones necesarias para alcanzar la justicia social y el bienestar general.

Así, tal como se ha puesto de resalto en la conocida sentencia dictada en la causa “*Mansilla*” el resguardo jurídico de la vivienda y, luego, el propio derecho a la vivienda se encuentran profundamente enraizados en la historia jurídica argentina (CCAyT, Sala I, “*Mansilla, María Mercedes c/ GCBA s/ amparo –art. 14 CCABA–*”, EXP-13817/0, resolución del 13/10/2006).

Y si bien resultaría sobreabundante reiterar el meduloso análisis histórico efectuado en el precedente citado (que puede ser completado con el estudio efectuado en CORTI, HORACIO G. *Derecho Constitucional Presupuestario*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007, pág. 890 y ss.), de todos modos resulta pertinente recordar aquí que, primero, a través de diversas leyes (v. gr. la creación de la Comisión Nacional de Casas y Baratas a través de la sanción de la Ley N° 9677 en 1915, o el congelamiento de las locaciones y desalojos dispuesta por la Ley N° 11.157 de 1921) y, luego, a consecuencia de ejemplares decisiones de la Corte Suprema de Justicia (CSJN, “*Ercolano, Agustín c/Lanteri de Renshaw, Julieta*”, *Fallos*, 136:161, sentencia del 28 de abril de 1922; “*Avico Oscar A. c/De la Pesa Saúl*”, *Fallos*, 162:21, sentencia del 12 de julio de 1934), en diversas oportunidades los poderes constituidos se ocuparon de asegurar el acceso a la vivienda, especialmente frente a situaciones de comprobada emergencia social, llegando incluso a restringir fuertemente otros derechos para asegurar su preservación

(v. gr. el derecho de propiedad de arrendatarios y acreedores hipotecarios, en los casos citados).

Siguiendo la senda abierta por la recepción legal y jurisprudencial del derecho a la vivienda, a través de la reforma de 1949 se lo incorporó –por primera vez– al texto constitucional. Así, en el artículo 37.I.6 se consagró “[e]l derecho de los trabajadores al bienestar, cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas, de satisfacer sin angustias sus necesidades y las de su familia en forma que les permita trabajar con satisfacción, descansar libres de preocupaciones y gozar mesuradamente de expansiones espirituales y materiales [...]” (énfasis agregado). A su vez, en el art. 37.III.2, referido a “los derechos de la ancianidad”, se receptó “[e]l derecho a un albergue higiénico, con un mínimo de comodidades hogareñas es inherente a la condición humana”.

Concordantemente, la reforma constitucional de 1957 también reconoció en forma expresa al derecho a la vivienda digna, contemplándolo en el catálogo enumerado en el artículo 14 bis. Así, dicha norma dispone que “[l]a ley establecerá: [...] el acceso a una vivienda digna” (tercer párrafo).

Luego, a través de la enmienda sancionada en el año 1994, su protección y tutela alcanzó una nueva dimensión, como consecuencia de la incorporación –con jerarquía constitucional– de diversos tratados de derechos humanos que lo reconocen y protegen y que –de acuerdo con lo que se explicará más adelante– le asignan un contenido especialmente robusto (conf. lo dispuesto en el artículo 75 inc. 22 CN).

Así, cabe mencionar que –como ya se dijo– en la DUDH se afirma que “[t]oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial [...] la vivienda” (artículo 25.1); mientras que la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADH) expresa que “[t]oda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a [...] la vivienda” (artículo XI).

Asimismo, en su artículo 11 el PIDESC obliga a los Estados parte a reconocer y garantizar “[e]l derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados [...]”, así como impone el deber de adoptar “[m]edidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho.”

Previsiones análogas contemplan otros instrumentos internacionales, como la CEDM y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

En el mismo orden de ideas, aunque con mayor generalidad, el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) establece el compromiso de los Estados parte de “[a]doptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente científica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

III.- En el ámbito específico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como consecuencia natural de la evolución antes destacada en materia de reconocimiento y afianzamiento de los derechos sociales, luego de establecer en su artículo 10 que “[r]igen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen”, la CCABA receptó expresamente en su artículo 31 el derecho a una vivienda digna – tutelado conjuntamente con el derecho colectivo a un hábitat adecuado–. En la mencionada previsión constitucional también se establecieron obligaciones específicas a las autoridades públicas, dirigidas a asegurar a todos los grupos sociales que habitan la Ciudad Autónoma su efectivo acceso y goce, especialmente los más desaventajados. Así, el precepto mencionado establece: *“La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:*

1. *Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.*

2. *Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.*

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

Estos deberes tienen correlato, a su vez, en una obligación más genérica establecida en el ya citado artículo 17, que impone a las autoridades el desarrollo de “[p]olíticas coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos [y la asistencia de] las personas con necesidades básicas insatisfechas”.

En términos concordantes, en el artículo 20 “[s]e garantiza el derecho a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente” (art. 20 CCABA).

IV.- Más allá de su tutela constitucional, el derecho a la vivienda digna también ha sido objeto de protección en diversas normas de la Ciudad, entre las que cabe destacar la Ley N° 341, que establece que el Poder Ejecutivo debe instrumentar políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, “[a]sumidos como destinatarios individuales o incorporadas en procesos de organización colectiva verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, mediante subsidios o créditos con garantía hipotecaria” (art. 1°).

También cabe traer a colación la Ley N° 3706 de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle que, según se expresa en su artículo 3°, “[s]e sustenta en el reconocimiento integral de los derechos y garantías



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

consagrados en la Constitución Nacional, Tratados Internacionales y Constitución de la Ciudad”.

El objeto de la norma consiste en “[p]roteger integralmente y operativizar los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle” (conf. art. 1º), señalando que corresponde al Estado remover los obstáculos impidan a esos individuos la plena garantía y protección de sus derechos y el acceso igualitario a las oportunidades de desarrollo personal y comunitario; determinando también la orientación de la política pública hacia la promoción de la formación y el fortalecimiento de esos grupos vulnerables (conf. art. 4º).

Para poder cumplir con esos objetivos, se reconoce el “[d]erecho al acceso pleno a los servicios socioasistenciales que sean brindados por el Estado y por entidades privadas conveniadas con Estado [...]” y que “[l]a articulación de los servicios y de sus funciones tanto en la centralización, coordinación y derivación así como en la red socioasistencial de alojamiento nocturno y de la asistencia económica, tienen como objetivo la superación de la situación definida en el art. 2º de la presente Ley” (arts. 6 y 8).

Tampoco puede dejar de mencionarse la Ley Nº 4036 para la Protección de los Derechos Sociales, que tiene por objeto “[l]a protección integral de los Derechos Sociales para los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, priorizando el acceso de aquellos en estado de vulnerabilidad social y/o emergencia a las prestaciones de las políticas sociales que brinde el Gobierno de la Ciudad de acuerdo con los principios establecidos en los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional”.

La norma define a la “vulnerabilidad social” como la condición social de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos. Al propio tiempo, considera “personas en situación de vulnerabilidad social” a aquellas que por razón de edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran dificultades para ejercer sus derechos (conf. art. 6º). Como puede apreciarse, esta caracterización es concordante con la definición de “condición de vulnerabilidad” establecida en la Regla

Nº 3 de las “100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de personas en condición de Vulnerabilidad” – redactadas en el marco de la XVI Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en Brasilia, en el año 2008–.

También se detallan los requisitos mínimos que deberán cumplir los solicitantes de prestaciones económicas y se faculta expresamente a la autoridad de aplicación “[e]n casos de emergencia y/o situaciones particulares [a] exceptuar el cumplimiento de alguno/s de los requisitos mínimos cuando lo considere pertinente mediante decisión fundada” (conf. art. 7 *in fine*).

Concordantemente, se prevé que el acceso a las prestaciones económicas de las políticas sociales “[s]erá establecido por la autoridad de aplicación contemplando los ingresos por hogar, de acuerdo a las circunstancias socioeconómicas, de emergencia y/o en función de la demanda efectiva. En ningún caso podrá ser inferior a la Canasta Básica de alimentos establecida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) o el organismo que en el futuro lo reemplace” (conf. art. 8), mientras entiende por “hogar” al “[g]rupo de personas, parientes o no, que viven bajo un mismo techo, compartiendo gastos de alimentación y sostenimiento del hogar. Las personas que viven solas constituyen un hogar” (conf. art. 9).

Por último, se contempla especialmente la situación de especial vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, mujeres y discapacitados.

Finalmente, debe destacarse la Ley Nº 4042 sobre “Prioridad de Niños, Niñas y Adolescentes en las Políticas Públicas de Vivienda”, que en su artículo 3º prescribe que “[e]n todos los programas de vivienda o hábitat que se ejecuten con intervención del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires deberá otorgarse prioridad a los grupos familiares con niñas, niños y adolescentes, sin perjuicio de los demás criterios que establezcan las normas específicas”.

V.- En lo que respecta específicamente a la problemática de los grupos sociales o individuos que por sus condiciones de exclusión social no pueden acceder por sus propios medios a una vivienda, a lo largo del tiempo se han creado diversas políticas y programas dirigidos a atender esta situación de emergencia –al respecto, corresponde



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

remitir *brevitatis causae* a la enumeración *in extenso* contenida en “Corzo” y “Romero”, citados, considerando VIII–.

Entre ellos, es especialmente relevante en la actualidad el Decreto N° 690/06 que aprobó el programa “Atención para Familias en Situación de Calle”. Este programa –luego modificado por los Decretos N° 960/08, N° 167/11 y N° 293/13– tiene por objetivo brindar asistencia a familias o personas solas en *situación de calle*, entendiendo por tales a aquéllas que se encuentran en forma transitoria sin vivienda o refugio a consecuencia de desalojos, o por otras causas. Así, se previó el otorgamiento de subsidios, a fin de mitigar una comprobada situación de emergencia habitacional, fortaleciendo el ingreso familiar exclusivamente con fines habitacionales (art. 3°).

En la actualidad, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto N° 239/13, el monto correspondiente al subsidio establecido en el programa mencionado asciende a “[u]na suma total de hasta diez mil ochocientos pesos (\$10.800), abonado en un máximo de seis (6) cuotas mensuales y consecutivas de hasta un mil ochocientos pesos (\$1.800) cada una. Dependiendo de cada caso particular, y si la situación de vulnerabilidad social del beneficiario así lo amerita, la Autoridad de Aplicación podrá extender el presente subsidio y otorgar una suma adicional de hasta siete mil doscientos pesos (\$7.200), pagadera en un máximo de cuatro (4) cuotas mensuales adicionales de hasta mil ochocientos pesos (\$1.800) cada una.” (actual art. 5° del Decreto N° 690/06 con las modificaciones introducidas por el Decreto N° 239/13).

VI.- En adición a su expresa recepción supranacional, constitucional y legal, la operatividad y exigibilidad del derecho a la vivienda también ha sido reconocida –como también se detalló en los citados precedentes “Corzo” y “Romero”, considerando IX– por los tribunales del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, casi desde su creación. Esta multiplicidad de decisiones evidencia la existencia de una arraigada tradición pretoriana favorable al reconocimiento y tutela de este derecho.

VII.- La evolución normativa y jurisprudencial descripta precedentemente es elocuente en demostrar que el derecho a una vivienda digna es objeto de reconocimiento e intensa tutela en el ordenamiento jurídico vigente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –constitucional e infraconstitucional–.

Sin embargo, una vez comprobada esta premisa, para la determinación de su contenido prescriptivo concreto –es decir, para establecer y delinear las prerrogativas que ostentan sus titulares para exigir su observancia y respeto y, consecuentemente, para definir al correlativo entramado de obligaciones a cargo de las autoridades públicas– tiene especial valor recurrir a los diversos tratados internacionales de derechos humanos que poseen jerarquía constitucional, toda vez que –a consecuencia del mayor desarrollo dogmático que evidencia en la actualidad el Derecho Internacional de los Derechos Humanos– sus caracteres y contornos han sido definidos en la esfera supranacional con mayor precisión y rigurosidad.

En este aspecto también es necesario tener en cuenta que la incorporación del Estado Argentino (y, consecuentemente, de sus diferentes descentralizaciones federales, entre ellas, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) a los distintos sistemas internacionales de protección de los derechos humanos tiene por directa consecuencia asumir el compromiso de respetar y hacer cumplir una extensa nómina de obligaciones vinculadas con los derechos que esos sistemas reconocen y protegen, y cuya eventual inobservancia tiene por efecto comprometer su responsabilidad internacional. Consecuentemente, las obligaciones que están previstas en la esfera internacional para asegurar la tutela específica del derecho a la vivienda resultan de cumplimiento obligatorio para todas las autoridades públicas, ya sean nacionales o locales.

Por su parte, cuando se trata de aplicar en el ámbito doméstico las previsiones contenidas en los tratados sobre derechos humanos, la Corte Suprema ha señalado expresamente que la regla hermenéutica central a partir de la cual debe realizarse su exégesis es, precisamente, la consideración de la propia interpretación que emana de la jurisprudencia de los órganos supranacionales (ver también, en este aspecto, el desarrollo argumentativo efectuado en las causas “Corzo” y “Romero” antes mencionadas, considerandos X y XI).



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

A esos fines, es imprescindible recurrir a las previsiones del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (que, como se ha visto, posee jerarquía constitucional) y, también, a las interpretaciones efectuadas por su órgano de vigilancia y control –el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, creado en el año 1985– que a través de sus Observaciones Generales es el “intérprete autorizado del Pacto” (tal como ha reconocido expresamente la Corte Suprema en las causas “Aquino” –*Fallos* 327:3753–; “Torrillo” –*Fallos* 332:709–; y “Q.S.” –*Fallos* 335:452–).

En efecto, dicho Comité se ha ocupado expresamente de interpretar el Pacto y, consecuentemente, ha establecido pautas concretas que definen y delimitan los contornos específicos del derecho a la vivienda tutelado por dicho instrumento. Paralelamente, ha definido las obligaciones asumidas por los Estados al ratificarlo.

De este modo, las consideraciones efectuadas en las mencionadas Observaciones Generales son sumamente relevantes para determinar las “condiciones de vigencia” del Pacto –y también, lógicamente, del derecho a la vivienda–, de acuerdo con el mandato contenido en el art. 75 inc. 22 CN y en el art. 10 CCABA.

VII.1.- En su Observación General N° 4 (“*El derecho a una vivienda adecuada —párrafo 1 del artículo 11 del Pacto—*”) el citado Comité señaló que el derecho a la vivienda “[n]o se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, en paz y dignidad en alguna parte” (Observación General 4, párr. 7).

Esta conceptualización es concordante con la efectuada en otros foros internacionales, en los cuales se ha señalado que la vivienda se erige como un “[d]erecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad” (Relator especial designado por la ONU; Informe Especial, documento A/HRC/7/16 del 13 de febrero de 2008). En

términos análogos, la Estrategia Mundial de la Vivienda ha definido el concepto de “vivienda adecuada” en los siguientes términos: “[d]isponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable” (Primer informe de la Comisión sobre establecimientos humanos dedicada a la puesta en práctica de la Estrategia mundial de vivienda adecuada, A/43/8/Add.1, párrafo 2, de 6 de junio de 1988).

Teniendo en consideración estos parámetros, el Comité DESC ha expresado que, para integrar el concepto de “vivienda adecuada” resulta necesario analizar diversos factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole. Así, sin perjuicio de reconocer el carácter relativo y multifacético del concepto, de todos modos identificó algunos aspectos o condiciones que deben ser tenidas en cuenta en cualquier contexto (seguridad jurídica en la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar; adecuación cultural; todos precisados con mayor detalle en las citadas causas “Corzo” y “Romero” mencionadas precedentemente, considerando XI.1.).

VII.2.- La conceptualización del derecho a la vivienda que surge de los documentos del derecho a la vivienda que surge de los documentos antes considerados permite identificar algunos **caracteres relevantes**. Así, en primer lugar, las directivas emanadas de estos instrumentos imponen a las autoridades **la obligación de garantizar –cuanto menos– un nivel mínimo de efectiva vigencia**.

En el plano supranacional, esta obligación encuentra sustento en los arts. 2.1 del PIDESC, 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 1º del Protocolo Adicional a la CADH en materia de derechos económicos, sociales y culturales (“Protocolo de San Salvador”). A su vez, en el plano local este deber está consagrado con claridad en los artículos 11 y 17 de la CCABA, antes referidos.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En este sentido, al interpretar el mencionado artículo 2° del Pacto, el Comité DESC ha dicho que “[c]orresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser”. (Observación General 3, punto 10; énfasis agregado).

Asimismo, el Comité también expresó que, entre las obligaciones básicas vinculadas con la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto, se encuentra la de “[g]arantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicas” (Observación General N° 14, párr. 43).

A su vez, en la mencionada Observación General se expresó que el deber de cumplimiento de estas obligaciones básicas es “*inderogable*”, de manera que un Estado “[n]o puede nunca ni en ninguna circunstancia justificar su incumplimiento” (Observación General N° 14, párr. 47).

También la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido la necesidad de reconocer un contenido esencial al derecho a la vivienda. Así, en la ya citada causa “Ercolano”, el Tribunal acuñó una de sus más conocidas frases: “[n]o hay posibilidad de habitar parcialmente. Se tiene o no se tiene habitación. Exigencias materiales y consideraciones de decoro y moral, todo contribuye a hacer de la habitación la necesidad más premiosa y a convertirla, por lo tanto, en el instrumento más formidable para la opresión”.

Casi noventa años después, esta línea argumental fue retomada por el Máximo Tribunal en su reciente pronunciamiento en la causa “Q.S.” (también ya citada), cuando sostuvo que “[h]ay una garantía mínima del derecho fundamental que constituye una frontera a la discrecionalidad de los poderes públicos”.

Por su parte, un aspecto esencial para el cumplimiento de esta obligación de garantizar un umbral mínimo de efectividad es, precisamente, reconocer debida prioridad “[a] los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables, concediéndoles una atención especial”. Consecuentemente, “[l]as políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás” (Observación General N° 4, párrafo 11). Este deber es concordante con el establecido en el artículo 31 de la CCABA, en cuanto establece que, al resolver el déficit habitacional, las autoridades públicas deben dar prioridad “a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos”.

VII.3.- Por otro lado, también surge de las pautas citadas que **el derecho a la vivienda tiene carácter interdependiente con otros derechos humanos**, de manera que su afectación determina, inexorablemente, el menoscabo de los restantes, generando un proceso de creciente vulnerabilidad jurídica que culmina con un estado de inaceptable desigualdad social.

Al respecto, el Comité DESC ha señalado, en la ya citada Observación General N° 4, que “[e]l derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, ‘la dignidad inherente a la persona humana’, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término ‘vivienda’ se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos” (punto 7).

En términos más generales, tanto los Principios de Limburgo (punto 3) como las Directrices de Maastrich (punto 4) destacan la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, afirmando que todos ellos revisten igual importancia para la dignidad humana.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

VII.4.- El Comité DESC también ha relacionado el contenido mínimo del derecho a la vivienda con **la obligación de los Estados de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles** (artículo 2.1. del PIDESC), previsión concordante con lo establecido en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que estipula que los Estados se obligan a adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos sociales, “*en la medida de los recursos disponibles*”.

Para precisar los contornos de este deber, el Comité ha señalado que “[p]ara que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas” (Observación General N° 3, punto 10, énfasis agregado).

Por su parte, los Principios de Limburgo establecen que “[l]os Estados Partes tienen la obligación, independientemente de su nivel de desarrollo económico, de garantizar el respeto de los derechos de subsistencia mínima de todas las personas” (principio 25°).

También las Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos Económicos, Sociales y Culturales (enero de 1997), en su punto 9°, indican que “[u]n Estado incurre en una violación del Pacto cuando no cumple lo que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denomina ‘una obligación mínima esencial de asegurar la satisfacción de por lo menos los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos [...]. Por ejemplo, incurre prima facie en una violación del Pacto un Estado Parte en el cual un número significativo de personas se ven privados de alimentos esenciales, atención básica de salud, habitación y vivienda mínima o las formas más básicas de enseñanza’. Estas obligaciones mínimas esenciales son aplicables independientemente de la disponibilidad de recursos en el país de que se trate o cualquier otro factor o dificultad”.

En coincidencia con estas pautas, en la causa “*Rubén Badín*” la Corte Suprema señaló que *“las carencias presupuestarias, aunque dignas de tener en cuenta, no pueden justificar transgresiones de este tipo. Privilegiarlas sería tanto como subvertir el estado de derecho y dejar de cumplir los principios de la Constitución y los convenios internacionales que comprometen a la Nación frente a la comunidad jurídica internacional, receptados en el texto actual de aquélla (art. 5° inc. 2°, Convención Americana sobre Derechos Humanos)”* (CSJN, Fallos, 318:2002).

Esta línea argumental fue completada en el precedente “*Sánchez*”, en el cual el Máximo Tribunal señaló que *“[l]os tratados internacionales promueven el desarrollo progresivo de los derechos humanos y sus cláusulas no pueden ser entendidas como una modificación o restricción de derecho alguno establecido por la primera parte de la Constitución Nacional (art. 75, inc. 22). La consideración de los recursos disponibles de cada Estado -conf. arts. 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos- constituye una pauta que debe evaluar cada país al tiempo de establecer nuevos o mayores beneficios destinados a dar satisfacción plena a los compromisos asumidos por esos documentos, mas no importa disculpa alguna para desconocer o retacear los derechos vigentes (conf. art. 29 de la convención citada). Debe suponerse que el legislador ha sopesado los factores humanos, sociales y económicos al establecer la extensión de las prestaciones reconocidas y no corresponde a los jueces sustituir dicha valoración mediante razonamientos regresivos que, en la práctica, sólo conducen a negar el goce efectivo de esos derechos en los momentos de la vida en que su tutela es más necesaria”*. (CSJN, Fallos, 328:1602).

VII.5.- Asimismo, tanto el PIDESC como la interpretaciones efectuadas por el Comité DESC son consecuentes en reconocer que los Estados parte han asumido **la obligación de no adoptar políticas y/o medidas regresivas que pudieran empeorar el ejercicio concreto de los derechos** contemplados en el Pacto –entre ellos, lógicamente, el derecho a la vivienda–.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Esta obligación, conocida habitualmente como “principio de no regresividad o no retroceso social” implica que, una vez reconocido un cierto umbral de efectividad del derecho a la vivienda y asegurada la posibilidad de su goce efectivo, este ámbito de protección no puede luego verse disminuido o suprimido si, al menos, el Estado no ha asegurado –de manera previa o concomitante– la puesta en práctica de alternativas de tutela que garanticen igual o mayor grado de protección que las dejadas sin efecto.

Al respecto, el Comité ha puesto de resalto en la ya citada Observación General N° 3 que “[l]a principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas ‘para lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]’. La expresión ‘progresiva efectividad’ se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes. Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el

Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga” (punto 9, énfasis agregado).

Por su parte, la axiología tuitiva y protectoria que impregna al Pacto permite sostener –en contraposición con lo afirmado en el voto mayoritario de la causa “Alba Quintana” (TSJ, “Alba Quintana, Pablo c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. N° 6754/09, sentencia del 12 de mayo de 2010)– que esta obligación puede ser incumplida tanto si se adopta una *política pública general* que sea regresiva, como si se implementa una *medida concreta respecto de una situación particular* que produce ese mismo resultado. Entonces, un determinado accionar estatal puede ser regresivo ya sea porque afecta el derecho de una persona determinada, o bien cuando ese menoscabo tiene un efecto expansivo que alcanza a todo un grupo o colectivo.

La distinción precedente no importa –claro está– desconocer la evidente vinculación que existe, en materia de derechos sociales, entre su dimensión individual y colectiva, de manera que su desarrollo progresivo debe medirse en relación con ambas esferas (tal como ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Cinco Pensionistas v. Perú”, Serie C, N° 98, sentencia del 28/2/03, parágrafo 147), sin perjuicio de que la “titularidad individual” del derecho es suficiente para exigir su justiciabilidad (voto concurrente del Juez GARCÍA RAMÍREZ en el caso citado).

En sentido concordante con todas estas consideraciones, la prohibición de regresividad ha sido también reconocida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que ha señalado que “[u]na interpretación conforme con el texto constitucional indica que la efectiva protección [de los derechos consagrados] en el art. 14 bis se encuentra alcanzada y complementada [...] por el mandato del art. 75, inc. 23, norma que, paralelamente, asienta el principio de no regresión en materia de derechos fundamentales. Así lo preceptúa también el principio de progresividad asentado en el art. 2.1 del citado Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en concordancia con su art. 11, inc. 1, por el que los estados han reconocido el derecho de toda persona ‘a una mejora continua de las condiciones de existencia’” (CSJN, Fallos 327:4607, considerando 6° *in fine*). En términos análogos, el Máximo Tribunal



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

también sostuvo que “[l]os tratados internacionales pueden sólo mejorar la tutela de los derechos, no empeorarla. Es decir, aquéllos no pueden entenderse como restrictivos de los derechos constitucionales existentes, en el ordenamiento interno, al momento de su sanción” (Fallos: 329:2986).

VIII.- Siguiendo las pautas delineadas precedentemente, para establecer en el *sub exámine* si el comportamiento estatal que la parte actora cuestiona es legítimo o no, es necesario detenerse previamente en el análisis de una cuestión que es, a esos fines, sumamente relevante: **las condiciones de exclusión que enfrentan los amparistas junto a sus hijos menores de edad no derivan de una situación extraña, ni son el producto de una anomalía social de carácter excepcional. Por el contrario, forman parte de una multiplicidad de situaciones conflictivas que encuentran como común denominador la insatisfacción del derecho a la vivienda digna de un sustantivo porcentaje de los habitantes de la Ciudad Autónoma.**

En efecto, existe en el ámbito local una situación generalizada de privación del acceso a condiciones habitacionales adecuadas, que afecta especialmente a algunos grupos sociales, y que no tiene carácter marginal o coyuntural, sino que es consecuencia de una crisis estructural de carácter histórico (para un análisis más completo de las causas y consecuencias de la crisis, nuevamente corresponde remitir a los precedentes “Corzo” y “Romero”, en especial, considerando XV).

Como es evidente, el Sr. Pio, la Sra. J y sus hijos M.N.P. y E.T.P. pertenecen a este grupo vulnerable, que en su gran mayoría no está constituido por sujetos antisociales o marginales, sino por personas excluidas del sistema económico formal por su condición de pobreza. En esta condición, y ante la carencia de una vivienda estable, se ven forzados a deambular durante el día por los “no-lugares” creados por la postmodernidad y, durante la noche, a buscar cobijo en los confines fronterizos de los “espacios vacíos” (según la conocida clasificación del espacio público efectuada por ZYGMUNT BAUMAN, *La Modernidad Líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002).

La perpetuación en el tiempo de estas condiciones (como ha ocurrido en el *sub lite*) impone a las personas afectadas una verdadera odisea urbana, en la cual “[v]ivir –o sobrevivir– se convierte en una fatigosa rutina” (OZSLAK OSCAR, *Los sectores populares y el derecho al espacio urbano*, SCA –Revista de la Sociedad Central de Arquitectos–, N° 125 aniversario, 1983, Buenos Aires).

IX.- En el caso suscitado en el *sub lite*, las constancias incorporadas demuestran que las autoridades de la Ciudad admitieron que la familia se encontraba en una posición vulnerable, caracterizada por la privación de ciertas condiciones mínimas de subsistencia.

En función de esa caracterización, el Ministerio de Desarrollo Social incluyó al grupo familiar amparista en el Programa “Atención a Familias en Situación de Calle” creado por el Decreto N° 690/06 y le otorgó las prestaciones previstas en citado decreto, que fueron percibidas a través del pago de cuotas mensuales por un valor total de pesos cuatro mil novecientos cincuenta (\$4.950), la última de ellas cobrada en el mes de abril de 2010.

Esta decisión del Poder Ejecutivo importó, en definitiva, reconocer que el Sr. P, la Sra. J y sus hijos M.N.P. y E.T.P., integran aquellos grupos que la Ley N° 4036 (y las “100 Reglas de Brasilia”) definen como “socialmente vulnerables” y que, consecuentemente, tienen prioridad en la asignación de la ayuda estatal.

Sin embargo, una vez solicitada la reincorporación al programa contemplado en el decreto citado, las autoridades públicas expresaron que los actores no podían acceder a prestaciones adicionales.

Ante esta negativa, los amparistas solicitaron en autos el dictado de una medida cautelar, que fue concedida y por cuyo intermedio se ordenó al GCBA que otorgara a los actores y a su hija M.N.P. alojamiento en un ámbito adecuado, o bien los fondos suficientes para su acceso (fs. 78/81). En cumplimiento de la manda, la accionada los reincorporó al programa “Atención a Familias en Situación de Calle” (v. fs. 112).

A su vez, los informes socio-ambientales de fojas 282/286 –elaborado por la licenciada en trabajo social Rocío Rodríguez, matrícula N° 5966– y 374/379



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

–elaborado por la licenciada María Laura del Campo– demuestran la persistencia –hasta la actualidad– de la situación de vulnerabilidad social, precariedad económica e incertidumbre laboral del grupo familiar amparista. En efecto, en el primero de los mencionados documentos se indicó que –al momento de confeccionarse el mencionado informe– el Sr. Pio se encontraba desempleado, aunque realizaba algunas changas por las que percibía una suma de alrededor ochocientos pesos (\$800) mensuales.

En relación con su estado de salud, dicho documento destacó que desde hace aproximadamente dos años había dejado de consumir drogas, y que había estado internado en el Hospital “Dra. Carolina Tobar García” por incurrir en reiterados intentos de suicidio, producto de su problemática de adicción. También se expresó que el Sr. P no contaba con una red social que le permitiera superar su situación de vulnerabilidad social. En virtud de lo mencionado, la profesional interviniente concluyó su diagnóstico señalando que el amparista no disponía de los medios necesarios y suficientes para acceder a una vivienda, encontrándose en condición de dependencia de la asistencia estatal. En consecuencia, recomendó que continuara la intervención estatal iniciada, hasta tanto no se modificara de manera estructural la situación socio-económica del grupo familiar. Finalmente, se agregó que consideraba necesario el aumento del monto percibido.

Por otra parte, en el informe obrante a fojas 374/379 la licenciada María Laura del Campo destacó que el grupo familiar amparista se encontraba alojado –desde el día 1° de febrero de 2014– en la habitación 61 del Hotel Z, ubicado sobre la Av. J de G XXX de esta ciudad. En el mencionado documento se indicó que la habitación resultaba pequeña para albergar a todos los integrantes de la familia, ya que sus medidas eran aproximadamente de dos metros por dos metros y medio, y que, tanto el baño como la cocina eran compartidos con el resto de los inquilinos del hotel.

Continuó relatando –con relación a su situación económica– que la Sra. J, recibía un subsidio habitacional por un monto de dos mil quinientos pesos (\$2.500) mensuales en virtud de la medida cautelar dictada en estas actuaciones. Asimismo, se indicó que la actora recientemente había comenzado a trabajar en una empresa de

maestranza realizando actividades de limpieza y percibiendo por dicha tarea la suma de dos mil quinientos pesos (\$2.500) mensuales. A su vez, el mencionado informe agregó que el grupo familiar amparista recibía dinero del Sr. P, quien estaba realizando actividades laborales dentro del Complejo Penitenciario en el que se encontraba privado de su libertad, suma que la Sra. J utilizaba para la compra de elementos de higiene, alimentos y ropa. A pesar de lo recientemente expresado, del citado documento surgía que durante un período de tiempo la familia amparista había recibido de parte del abuelo de la Sra. J una suma equivalente a mil cien pesos (\$1.100), pero ante el inminente fallecimiento de dicho familiar, habían dejado de percibir dicho dinero.

En relación con la situación sanitaria, la profesional expresó que el grupo familiar en su totalidad se encontraba en buen estado, aunque M.N.P. padecía de bajo peso. A su vez, en cuanto a la situación educacional, comentó que M.N.P. asistía al Jardín de Infantes N°X D.E. 0X “Escuela Normal Superior B R”.

Por último, la profesional interviniente concluyó su diagnóstico indicando que el grupo familiar amparista se encontraba atravesando una situación de vulnerabilidad social, por lo cual sugirió continuar con las acciones asistenciales desarrolladas con la finalidad de brindar un marco de estabilidad económica y habitacional y, asimismo, solicitó la necesaria ampliación del monto del subsidio percibido con el fin de evitar que la familia recayera nuevamente en situación de calle.

X.- De acuerdo con las constancias reseñadas, es claro que en el *sub lite* el Gobierno ha admitido que el grupo familiar amparista se encuentra atravesando una concreta situación de emergencia habitacional, que ha derivado –a su vez– en la afectación de su derecho a una vivienda digna y adecuada.

En efecto, la documentación relevada es contundente en demostrar que el demandado reconoció la situación de vulnerabilidad, desamparo, desventaja social y emergencia habitacional que afectaba a los actores y sus hijos. Correlativamente, también admitió que, frente a esas circunstancias, el bloque de constitucionalidad le impone específicos deberes de actuación, razón por la cual los incluyó en el programa “Atención a familias en situación de calle”.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En aparente cumplimiento de estas obligaciones, la política habitacional desplegada por el GCBA en el caso concreto –a través de la incorporación al Programa antes mencionado– consistió en el otorgamiento, por única vez, de un subsidio habitacional equivalente al pago de la suma de cuatro mil novecientos cincuenta pesos (\$4.950).

Luego, una vez entregada esa suma, el Gobierno declinó seguir auxiliando a la familia frente a su situación de emergencia habitacional y, asimismo, optó por no implementar ningún curso de acción ulterior destinado a asegurar el efectivo goce del derecho a la vivienda que, según había reconocido de acuerdo con su propio accionar, se encontraba vulnerado.

De este modo, luego de agotada esa suma, las autoridades públicas permitieron que los amparistas retornaran a la situación de desamparo inicial.

Tampoco se ha demostrado en autos que el Gobierno hubiera actuado de algún modo para posibilitar su reinserción social, a través de medidas de orientación o capacitación eficientes.

En síntesis: a efectos de cumplir con sus obligaciones constitucionales en materia de aseguramiento del derecho a la vivienda de los actores y sus hijos, el Gobierno sólo implementó el pago de un subsidio mensual y, luego de ello, ordenó el cese de toda ayuda o auxilio ulterior.

XI.- Las circunstancias fácticas narradas demuestran con claridad que, en el *sub examine*, la conducta del Gobierno no es consecuente con las obligaciones asumidas en el plano nacional e internacional.

Así, en primer lugar cabe señalar que **el pago de un subsidio por un breve lapso no es un medio adecuado para garantizar el contenido mínimo inderogable del derecho a la vivienda.**

En efecto, la entrega de una suma de dinero por un período limitado (y, luego, la inexorable “situación de calle” o el ingreso a un “parador”, de acuerdo con lo que se explicará más abajo) no permite, por sí misma, satisfacer mínimamente el derecho

conculcado en concordancia con los caracteres reconocidos por el bloque de constitucionalidad (vgr. seguridad en la tenencia, habitabilidad, asequibilidad, condiciones mínimas de salubridad e higiene, etc.), que –ciertamente– imponen un deber de actuación mucho más comprometido y diligente.

Como se ha explicado con detalle en otra oportunidad (nuevamente, ver los precedentes “Corzo” y “Romero”, considerando XVII.1), el *contenido mínimo* opera en el contexto de umbrales, que tienen naturaleza multidimensional y contingente. Por un lado, el umbral máximo de operatividad del derecho está dado por el ejercicio pleno del derecho a la vivienda, representado por el acceso a una solución final que conjura de modo definitivo la situación de carencia. En el extremo opuesto se ubica la falta total de operatividad y de ejercicio, representada por la habitualmente denominada “situación de calle”. Entonces, por aplicación de los principios ya enunciados las obligaciones mínimas de garantía que debe observar el Gobierno se sitúan en un punto intermedio, pero con una marcada inercia hacia el umbral máximo, tal como exige el *principio de progresividad*.

Es decir, una vez que el Estado asume las obligaciones vinculadas a este derecho se compromete a lograr, por todos los medios apropiados posibles, que las personas tengan la posibilidad de acceder a los recursos para vivir en un lugar adecuado que resguarde –entre otros valores– su salud, bienestar y seguridad. Y si no arbitra los medios necesarios para asegurar este resultado, habrá incumplido sus obligaciones mínimas.

Considerando estas directivas, no resulta plausible afirmar que, una vez culminado el plazo del subsidio y ante la omisión de implementar alternativas relevantes, el Estado se libera de los compromisos asumidos para asegurar la efectividad del derecho a la vivienda. Por el contrario, ante la persistencia de la situación de emergencia habitacional –que, incluso, en algunos casos se agudiza– esos deberes se profundizan, de manera que la desvinculación estatal antes descripta configura un claro incumplimiento de sus obligaciones.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

XII.- Por su directa vinculación con la cuestión tratada en el considerando precedente, es necesario ocuparse de analizar un argumento invocado reiteradamente por el GCBA, consistente en que –para cumplir con su deber de asegurar un contenido mínimo para el derecho a la vivienda– es suficiente con ofrecer a los grupos familiares que ya han percibido la totalidad de las cuotas de un programa habitacional el acceso a un “albergue” o “parador nocturno”.

La inviabilidad de esta línea argumental también ha sido abordada en profundidad en las causas “Corzo” y “Romero” (ver considerando XVII.1.1.), en las cuales se explicó que un análisis concreto del régimen establecido para estos lugares de pernocte, y de sus características y modalidades demuestra –con singular claridad– que no resultan idóneos para asegurar la adecuada satisfacción del contenido mínimo del derecho a la vivienda digna a sus eventuales usuarios.

Asimismo, y de acuerdo con lo explicado en los precedentes mencionados (considerando XVII.1.2), también las previsiones de la Ley N° 3706 de *Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la Situación de Calle* descartan a los “paradores” como legítima solución habitacional.

Como se señaló más arriba, esta norma estableció como objetivo prioritario de las autoridades de la Ciudad “[p]roteger integralmente y operativizar los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle” (art. 1°).

De acuerdo con esta finalidad, la ley define como personas en situación de calle a “[l]os hombres o mujeres adultos o grupo familiar que habiten en la calle en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno” y, a su vez, como personas en riesgo de situación de calle aquellas que “[s]e encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional, que se encuentren notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo y/o que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento” (art. 2°, énfasis agregado).

En consecuencia, de acuerdo con las expresas previsiones legislativas, los individuos que utilizan la red de alojamiento nocturno son considerados por la ley como “personas en situación de calle” y, por su parte, aquellos que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado deben ser consideradas “personas en riesgo de situación de calle”. En consecuencia, los “usuarios” de estos “dispositivos” no tienen debidamente asegurado el contenido mínimo esencial de su derecho a la vivienda, toda vez que se trata de recursos de emergencia, temporarios, y de naturaleza puramente asistencial.

XIII.- En segundo término, el pago temporal implementado por el demandado tampoco permite tener por cumplida la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles.

Al dictar sentencia en los autos “Corzo” y Romero” –reiteradamente citados, considerando XVII.2– se efectuó un pormenorizado relevamiento de los recursos presupuestarios a disposición de las autoridades de la Ciudad de Buenos Aires para cumplir con su mandato constitucional de asegurar estándares esenciales de acceso a la vivienda digna –especialmente para los grupos más vulnerables– y, en esa oportunidad, se advirtió con claridad que la subejecución presupuestaria ha sido una constante a lo largo de los últimos ejercicios. El análisis efectuado en esa oportunidad resulta plenamente aplicable al *sub lite*.

Consecuentemente, tanto las pruebas recolectadas en estos autos como los datos públicos considerados en los precedentes citados demuestran con contundencia que **el Gobierno no ha sido eficaz en demostrar, primero, que ha intentado todos los cursos de acción a su alcance y, luego, que ha adoptado todas las medidas a su disposición para utilizar sus recursos presupuestarios al máximo de sus posibilidades, a efectos de asegurar el efectivo goce del derecho a la vivienda de los amparistas y sus hijos, frente a las circunstancias de emergencia adecuadamente acreditadas en autos.**



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

XIV.- En tercer lugar, la decisión del Gobierno –consistente en interrumpir toda ayuda o prestación en favor de los actores luego de abonado un determinado monto– incumple la prohibición de regresividad establecida en las normas supranacionales ya analizadas.

Ciertamente, de acuerdo con las circunstancias fácticas narradas, si en el *sub lite* no se hubiera otorgado la medida cautelar oportunamente solicitada, el grupo familiar actor habría pasado de ser beneficiario de un modesto subsidio que –al menos– le permitía acceder a una habitación de hotel con mínimas comodidades, a padecer una efectiva “situación de calle”, o bien a tener que requerir alojamiento en un “albergue” o “parador”.

Por otro lado, al momento de decidir la interrupción del pago del subsidio, el Gobierno tampoco cumplió con su obligación de poner en práctica cursos de acción alternativos que permitieran conjurar la situación de emergencia habitacional que atraviesan los demandantes y sus hijos.

Esta decisión encontró sustento en lo establecido por el Decreto N° 960/08, por cuyo intermedio el Poder Ejecutivo modificó los objetivos del programa “Atención para familias en situación de calle”, suprimiendo uno de los fines esenciales que se habían establecido en el Decreto N° 690/06, consistente en la “[o]rientación de [esas familias] en la búsqueda de distintas estrategias de solución a su problemática habitacional” (artículo 3°). Al eliminarse el objetivo de asistir a las familias en la búsqueda de soluciones superadoras que le permitieran sobreponerse a su situación de precariedad habitacional, el Estado redujo su obligación de asistencia a la “mitigación” de la situación de emergencia, a través de medidas de carácter transitorio. Es decir, el GCBA pretendió –a través de esta modificación– limitar su intervención a una atención parcial, temporaria y de marcado carácter asistencialista.

Cabe destacar, en este punto, que la decisión del Gobierno de desobligarse de uno de los objetivos centrales del programa habitacional vigente ha sido expresamente desautorizada por el Tribunal Superior de Justicia, que ha considerado que las dos obligaciones reconocidas en el artículo 3° del Decreto 690/06 –esto es, otorgar un

subsidio monetario y, también, orientar a las familias en la búsqueda de soluciones permanentes— están inescindiblemente vinculadas, y constituyen en conjunto una política pública que “[r]esulta armónica con la realización del fin constitucional previsto en el art. 31 de la CCABA” (TSJ, “B. M. y otros c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)” Expte. 4757/06, sentencia del 25 de abril de 2007).

En adición a esta decisión, también cabe señalar que la Resolución N° 1554/GCBA/MDSGC/08 (dictada por la propia demandada y por cuyo intermedio se aprueba la reglamentación del programa “Familias en Situación de Calle”) establece en su artículo 3° la creación de un “[E]quipo de Seguimiento y Evaluación de los beneficiarios del Programa Atención para Familias en Situación de Calle, cuyas funciones principales consistirán en: [...] b) Asesorar y orientar, cuando fuera solicitado por el beneficiario, sobre alternativas habitacionales a fin de superar la emergencia”.

Es claro entonces que —a la luz de los argumentos antes desarrollados— **el pago de la suma máxima prevista en el decreto (en concepto de subsidio habitacional) no satisface ni extingue los deberes asumidos por el Estado para asegurar la efectividad del derecho a la vivienda de los accionantes y sus hijos. Por el contrario, en tanto subsistan las causas que dieron origen al otorgamiento del beneficio, y las autoridades públicas no instrumenten cursos de acción idóneos para permitir a la familia amparista alcanzar una solución habitacional sustentable, el deber de asistencia subsiste y —consecuentemente— cualquier conducta que suponga un retroceso en las condiciones actuales de efectivo goce del derecho estará viciada de ilegitimidad.**

En función de lo expuesto, la extinción de la asistencia gubernamental, sumada a la falta de provisión concreta y efectiva de herramientas y estrategias de superación de la situación de exclusión y vulnerabilidad en que se encuentra el grupo familiar actor, evidencian un nítido retroceso en el nivel de efectiva vigencia de su derecho a la vivienda digna.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

XV.- Las consideraciones precedentes conducen, entonces, a una evidente conclusión: **el artículo 5° del Decreto N° 690/06 –con sus respectivas modificaciones– en cuanto establece que la prestación económica que otorga el programa “Atención para Familias en Situación de Calle” (al cual fue incorporada la parte actora a consecuencia de la medida cautelar otorgada en autos) sólo puede alcanzar un determinado monto máximo, o bien tener una duración máxima de ciertas cuotas, resulta palmariamente inconstitucional.**

En efecto, este intento de autolimitación es manifiestamente contrario a las obligaciones constitucionales precedentemente desarrolladas, cuya observancia y cumplimiento por parte del Gobierno de la Ciudad resulta ineludible para satisfacer el contenido esencial del derecho de acceso a una vivienda digna que titularizan los amparistas y sus hijos M.N.P. y E.T.P..

En este aspecto, cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado en forma inveterada que la declaración de inconstitucionalidad, por ser la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal judicial, sólo es practicable como razón ineludible del pronunciamiento que la causa requiere, de manera que no debe recurrirse a ella salvo en situaciones de estricta necesidad (ver, por todos, CSJN, “Rodríguez Pereyra, Jorge Luis y otra c. Ejército Argentino s/daños y perjuicios”, Expte. R.401. XLIII, sentencia del 27/11/2012). Asimismo, también en este precedente –en el cual el Tribunal ratificó la facultad de los jueces de declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas o decretos– se expresó que “[e]l *contralor normativo a cargo del juez presupone un proceso judicial ajustado a las reglas adjetivas aplicables entre las cuales revisten especial relevancia las que determinan la competencia de los órganos jurisdiccionales y, sobre todo, las que fijan los requisitos de admisibilidad y fundamentación de las presentaciones o alegaciones de las partes. Es conveniente recordar, al respecto, que la descalificación constitucional de un precepto normativo se encuentra supeditada a que en el pleito quede palmariamente demostrado que irroga a alguno de los contendientes un perjuicio concreto en la medida en que su aplicación entraña un desconocimiento o una restricción manifiestos*

de alguna garantía, derecho, título o prerrogativa fundados en la Constitución; es justamente la actividad probatoria de los contendientes así como sus planteos argumentales los que deben poner de manifiesto tal situación. En este sentido se impone subrayar que cuanto mayor sea la claridad y el sustento fáctico y jurídico que exhiban las argumentaciones de las partes, mayores serán las posibilidades de que los jueces puedan decidir si el gravamen puede únicamente remediarse mediante la declaración de inconstitucionalidad de la norma que lo genera” (considerando 13).

Pues bien, los recaudos y condiciones señaladas por la Corte se encuentran presentes en este caso, toda vez que –por un lado– la declaración de incompatibilidad con el texto constitucional es necesaria y se presenta en el caso como *ultima ratio*, en la medida en que no resulta posible efectuar una interpretación del precepto en análisis que sea compatible con el contenido sustantivo que corresponde asignar al derecho afectado. Por el otro lado, también ha quedado demostrado en el *sub lite* que la aplicación de la previsión cuestionada irrogaría un perjuicio concreto al grupo familiar actor, al impedirles el acceso a una vivienda digna.

En estas condiciones, la declaración de inconstitucionalidad antes desarrollada está plenamente justificada.

XVI.- Acreditada la existencia de una conducta manifiestamente ilegítima, sólo resta determinar el contenido condenatorio que debe asignarse a la presente decisión. A esos efectos, nuevamente se seguirán las pautas establecidas con mayor precisión en los precedentes “Corzo” y “Romero” (considerandos XVIII, XVIII.1., XVIII.2., XVIII.3., XVIII.4. y XVIII.5).

Así, en esas causas se señaló –en primer lugar– que al distribuirse las potestades estatales bajo la garantía republicana de la división de poderes, la CCABA también le impone al Poder Ejecutivo la obligación de materializar las políticas legislativas, a través de medidas concretas y por intermedio del accionar de sus diversas estructuras administrativas. Así, de acuerdo con el modo en que se distribuyen las competencias estatales entre los diferentes departamentos estatales, la facultad para crear y determinar las políticas públicas destinadas a hacer efectivos los derechos



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

constitucionales corresponde a la Legislatura (conf. art. 80 de la CCABA), mientras que al Poder Ejecutivo se le encomienda –en cambio– su puesta en práctica (conf. artículos 102 y 104 de la CCABA), para lo cual puede –en algunos casos y con el límite de “no desnaturalizar el espíritu” de la ley– dictar reglamentos de ejecución.

Entonces, para cumplir con la exigencia de adoptar medidas positivas que permitan un estándar mínimo de satisfacción del derecho a la vivienda, el Poder Ejecutivo debe, dentro de los límites y recaudos que establece la CCABA, implementar las políticas públicas previamente establecidas por el Poder Legislativo.

Consecuentemente, todas las medidas que a esos efectos se implementen para garantizar el derecho constitucional de acceso a la vivienda tienen carácter instrumental. Si ese accionar no está dirigido a asegurar su operatividad en las condiciones prescriptas por la CCABA o por la legislación, o deriva en su limitación o cercenamiento, resultará inconstitucional –o inconvencional–.

Por su parte, la CCABA asigna expresamente al Poder Judicial de la Ciudad el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por ella, los convenios que celebre la Ciudad, los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales (artículo 106). A su vez, el artículo 13 inc. 3 de dicho cuerpo constitucional, de manera concordante con lo que dispone el artículo 18 de la Carta Magna nacional, consagra de manera categórica la garantía de inviolabilidad de la defensa en juicio. El principio general que surge de estas disposiciones no encuentra excepción alguna en el restante articulado de la Constitución local, de manera que, en el ámbito local, no hay potestades o competencias que se encuentren exentas del contralor jurisdiccional (ver, al respecto, el completo desarrollo sobre la evolución del control de los actos estatales efectuado por CARLOS F. BALBÍN, *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial La Ley, Tomo I, 2011, págs. 71 y ss.)

Entonces, **cuando los mecanismos políticos tradicionales se muestran insuficientes para asegurar que las autoridades públicas satisfagan los estándares de actuación fijados en las pautas constitucionales, el Poder Judicial tiene a su disposición diferentes modos de intervención que le permiten asegurar su contenido**

esencial de los derechos sin incurrir, al mismo tiempo, en una intromisión ilegítima en las competencias atribuidas a los otros poderes.

En concordancia con estas pautas de intervención judicial, cabe recordar que – en estos autos– **la decisión de los amparistas de recurrir a la instancia judicial para requerir la tutela de su derecho a la vivienda digna no ha sido intempestiva o apresurada.** Por el contrario, de acuerdo con las circunstancias fácticas narradas precedentemente, en primer lugar los actores requirieron a las autoridades competentes que adoptaran las medidas adecuadas para auxiliarlos en su situación de emergencia habitacional, y sólo ante reiteradas decisiones negativas (expresas o tácitas) optaron – como última instancia– por interponer una acción de amparo.

Asimismo, en términos más generales, en estos autos la intervención judicial se materializó luego de haberse reconocido al Poder Ejecutivo la posibilidad de adoptar las medidas necesarias para cumplir en tiempo y forma con sus deberes constitucionales. A su vez, la conducta procesal desplegada por el Gobierno demuestra que –aún en esta etapa final del proceso– mantiene firmemente su postura de negar la procedencia de la pretensión de la parte actora, afirmando que su decisión de discontinuar el pago del subsidio habitacional (luego de vencido el plazo establecido en el decreto) no afecta ninguno de sus derechos.

En este contexto, es indudable que la intervención del Tribunal, en el marco de una controversia concreta, se adecua a los lineamientos antes explicados y es respetuosa de la forma en que la CN y la CCABA distribuyen las competencias entre los tres Poderes.

XVII.- Una vez delimitado el marco de actuación del Tribunal en estos autos, resulta plausible **determinar el contenido concreto de la condena que debe imponerse al GCBA, frente al incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.**

Está claro, desde esta perspectiva, que **la absoluta abstención –luego de abonado un cierto monto– que evidencia el comportamiento del GCBA, pese a la comprobada persistencia de la situación de emergencia habitacional, es un proceder vedado por el ordenamiento constitucional y supranacional.** Consecuentemente, a



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

través de esta decisión debe indicarse al demandado cuáles son los deberes de actuación positivos concretos que debe satisfacer para cumplir adecuadamente con sus obligaciones constitucionales y –asimismo– cuáles son las modalidades que a esos fines puede implementar.

De acuerdo con estos recaudos, es pertinente señalar –primero– que **la sola continuidad del pago del subsidio establecido en el Decreto N° 690/06 –y sus modificatorios– no es una medida idónea para restituir el efectivo goce del derecho a la vivienda afectado** (en vinculación con los restantes derechos enumerados en la demanda).

En sustento de esta afirmación pueden citarse las argumentaciones efectuadas por la Corte Suprema de Justicia en la causa “Q.S.” (reiteradamente citada), al analizar la pertinencia de los programas de subsidios habitacionales creados por el Gobierno para atender a la problemática de los grupos sociales vulnerables. Al respecto, el Tribunal expresó que “[I]a intervención estatal hasta el presente, no obstante reconocer que es costosa para el Estado, no parece ser adecuada para resolver la grave problemática que en el sub examine se plantea” (considerando 15). En sustento de esta afirmación, también se sostuvo que “[I]a propia normativa local que rige esta materia pone en cabeza de la administración el deber de articular la intervención de los distintos programas públicos que correspondan actuar para que la actora y su hijo puedan superar su especial grado de vulnerabilidad así como también el deber de asesorar a la primera en búsqueda de estrategias integrales que le permitan encontrar una solución al problema habitacional que motivó esta demanda, obligaciones que, en el caso, no fueron cumplidas en forma acabada y total. No se trata en esta situación de evaluar el precio del servicio que paga el Estado y dado su costo dar por cumplido el deber que le incumbe, conforme a un estándar de realización de los derechos, sino de valorar su calidad en cuanto a la adecuación a las necesidades del caso. Es decir, la inversión del Estado debe ser adecuada, lo que no depende únicamente del monto que éste destina, sino fundamentalmente de la idoneidad de la erogación para superar la situación o paliarla en la medida de lo posible. Es evidente que ni la asistencia económica originalmente

brindada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ni la medida cautelar posteriormente dispuesta en autos, que garantiza a la actora la suma de \$ 1.700 para el pago de una habitación en un hotel, resuelven la problemática planteada en el subexamine pues no han garantizado adecuadamente a la señora S.Y.Q.C. la posibilidad de acceder a un trabajo ni a una vivienda apta para un niño con el grado de discapacidad de J.H.Q.C.”.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, la Corte concluyó que “[a]un cuando el esfuerzo económico estatal es considerable, no parece ser el resultado de un análisis integral para encontrar la solución más eficiente y de ‘bajo costo’, en los términos que recomienda el Comité [de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] de Naciones Unidas [...] Debe advertirse que la ausencia de una planificación coordinada y adecuada por parte de la demandada hace que en la actualidad deba erogar, por una básica habitación en un hotel en el barrio de Floresta, valores que exceden a los requeridos en el mercado inmobiliario por el alquiler de un departamento de dos ambientes en el mismo barrio”.

Las advertencias formuladas por el Tribunal son claras. Los programas que establecen subsidios habitacionales transitorios no pueden ser considerados una respuesta adecuada para la problemática habitacional que atraviesan las familias que pertenecen a “sectores especialmente vulnerables”. Y no lo son porque (a) sólo contemplan una solución transitoria; (b) no establecen mecanismos idóneos para asesorar en la búsqueda de estrategias integrales que permitan encontrar una solución a su problema habitacional y superar el estado de emergencia; (c) suponen una erogación ineficiente y dispendiosa de los recursos públicos, puesto que las sumas utilizadas podrían asegurar estándares más altos de satisfacción del derecho afectado.

A las tres razones señaladas por la Corte se le puede agregar una cuarta: reducir la ayuda estatal al simple pago de una suma de dinero tiende a perpetuar estereotipos de discriminación respecto de los grupos desaventajados (ver lo dicho al respecto en las causas “Corzo” y “Romero”, considerando XIX).



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

XVIII.- Entonces, las comprobadas deficiencias que presenta el programa habitacional establecido por el actual Decreto N° 690/06 (y sus modificatorios) determinan que la condena no puede consistir, exclusivamente, en la continuidad de la prestación establecida por el mencionado plan. En concordancia con los argumentos desarrollados, **el simple mantenimiento del pago de la prestación pecuniaria no permite, por sí mismo, alcanzar una solución habitacional definitiva para el accionante y su hijo.**

Por el contrario, tratándose de una familia que integra los “grupos vulnerables” contemplados en los artículos 17 y 31 de la CCABA y en la Ley N° 3706 (y, que, entonces, tiene prioridad en la asignación de la asistencia estatal) **el Gobierno de la Ciudad debe hacer algo más que simplemente entregar una suma de dinero mensual.**

En efecto, **por un lado, las autoridades estatales tienen que asegurar, de manera inmediata, el acceso a una vivienda digna y adecuada a W JP, V J y sus hijos M.N.P. y E.T.P.** La elección de los medios a implementar para cumplir con esta orden corresponde, de acuerdo con las pautas de intervención antes descriptas, al Poder Ejecutivo. La continuidad en el pago del subsidio habitacional podría resultar a esos efectos adecuada sólo si el monto entregado fuera suficiente para solventar sus necesidades habitacionales concretas, de acuerdo con los valores actuales del mercado inmobiliario.

Por el otro lado, el GCBA debe generar las condiciones idóneas para que el grupo familiar receptor de la ayuda gubernamental pueda, en el futuro, superar la situación de emergencia en que se encuentra. Para ello resulta imprescindible que los diversos equipos de asistencia social dependientes del GCBA lleven a cabo un abordaje multidisciplinario de su problemática social particular a través del asesoramiento, orientación y apoyo en la búsqueda de soluciones habitacionales estables y permanentes.

Asimismo, las deficiencias advertidas no sólo en esta causa, sino también en las diversas decisiones jurisdiccionales que han sido relevadas para resolver el conflicto

planteado (entre ellas, la sentencia de la Corte Suprema en la causa “Q.S.”) y que evidencian el fracaso de las políticas desarrolladas a través de los planes habitacionales vigentes –y el correlativo dispendio de los fondos comprometidos– han determinado que, en la causa “Corzo”, la condena a imponer al GCBA también incluyera una exhortación a evaluar la urgente implementación de programas o políticas alternativas en materia de vivienda, que tuvieran por objeto instrumentar soluciones habitacionales definitivas para los grupos vulnerables y que, al mismo tiempo, establecieran una utilización más racional y eficiente de los recursos presupuestarios, pudiendo utilizar como guía –a esos fines– los diversos programas legislativos creados hasta el momento para moderar la crisis habitacional existente.

XIX.- Por otra parte, cabe aclarar que la condena penal del Sr. W J P –informada a fs. 365–, no modifica la decisión adoptada en la presente sentencia, toda vez que la asistencia habitacional brindada por el GCBA se dirige al grupo familiar amparista y no a cada uno de sus integrantes en particular.

Por todo lo expuesto,

RESUELVO:

1.- Hacer lugar a la acción de amparo promovida, y en consecuencia, ordenar al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que aseguren de manera inmediata el acceso a una vivienda digna y adecuada a la parte actora, de acuerdo con las pautas establecidas en la presente decisión, hasta tanto se demuestre que las circunstancias de emergencia habitacional en la cual se encuentra han sido superadas.

2.- Ordenar al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que, a través de la intervención de sus equipos de asistencia, lleven a cabo un abordaje multidisciplinario de la problemática social particular de la parte actora, brindándole el asesoramiento, orientación, apoyo y/o capacitación necesarios para superar su situación de vulnerabilidad social, a través de la búsqueda de soluciones habitacionales estables y



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

permanentes. A esos fines, la demandada deberá presentar en estos autos, con carácter semestral, un informe socio-ambiental consignando la situación actual de la parte actora y los avances alcanzados.

3.-Hacer lugar al planteo de inconstitucionalidad formulado respecto del artículo 5° del Decreto N° 690/06, modificado por los Decretos N° 960/08, N° 167/11 y N° 239/13, en cuanto establece un plazo máximo de duración para el subsidio habitacional instrumentado, aún en aquellos supuestos en los que – luego de transcurrido dicho lapso– la situación de emergencia subsiste.

4.- Imponer las costas a la demandada, en atención al principio objetivo de la derrota (art. 62 del CCAyT). Los honorarios del Ministerio Público de la Defensa no se regulan en razón de haber actuado en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales.

Regístrese y notifíquese a las partes por Secretaría, y a los representantes del Ministerio Público intervinientes mediante la remisión del expediente a sus respectivos despachos (art. 119 in fine del CCAyT).-