



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

“Q.C. S. Y. CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, Expte:EXP 29391 / 0

///nos Aires, abril de 2009.

VISTOS Y CONSIDERANDO:

1. Que la parte actora, por su propio derecho y en representación de su hijo menor, interpuso acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, GCBA) como consecuencia de la falta de reconocimiento de su derecho a ser incluidos en los programas gubernamentales de emergencia habitacional.

Refirió que su hijo padece de encefalopatía crónica no evolutiva, que le causó una alteración de la visión; y que luego de vivir en distintos hogares, solicitó la ayuda del GCBA que le concedió un subsidio habitacional por un monto de \$ 4.500. Dijo que con el dinero del subsidio alquiló una casilla en la villa 15, hasta que percibió la última cuota en el mes de diciembre de 2007. Al no mejorar su situación personal, requirió que le renovaran el subsidio lo que le fue denegado.

Fundó su acción en derecho y jurisprudencia al tiempo que dejó planteada la inconstitucionalidad de los arts. 5º y 6º del decreto N° 690/06 y de toda otra norma que implique restringir el derecho a acceder a los planes de emergencia habitacional que encuentre igual fundamento.

2. Que, a fs. 248/254, la Sra. juez de primera instancia hizo lugar a la acción planteada y ordenó a la administración que incluya a la parte actora en alguno de los programas habitacionales vigentes mientras perduren las circunstancias que dieron origen a la acción.

3. Que, contra lo decidido en la instancia anterior, la parte demandada interpuso recurso de apelación (fs. 284/289 vta.).

Sucintamente, expuso que:

a) *“... No resulta prudente que aquellas personas que cuenten con uno o más planes sociales se les otorgue otro plan por igual monto...”* (v. fs. 285 vta., párr. 7º).

b) La sentencia puesta en crisis invade facultades propias de la administración.

c) resulta improcedente imponer las costas al GCBA.

4. Que, corrido el traslado pertinente, la amparista solicitó, por los argumentos expuestos en su presentación de fs. 293/298 vta., el rechazo del recurso deducido.

Por su parte, una vez elevadas las actuaciones, la Sra. Fiscal ante esta Cámara dictaminó de acuerdo a los términos que surgen de fs. 325/327 vta..

5. Que ahora bien, como previo a entrar en el análisis de aquello que fuera materia de recurso, cabe recordar que los jueces no están obligados a pronunciarse sobre todos los argumentos esgrimidos por las partes, ni a hacer referencia a la totalidad de las pruebas producidas, bastando que valoren las que sean “conducentes” para la correcta composición del litigio (conf. art. 310 del CCAyT y doctrina de *Fallos*: 272: 225; 274: 486; 276: 132 y 287: 230, entre otros).

6.- Que sentado ello, corresponde recordar, de manera liminar, que el escrito de expresión de agravios debe consistir en una crítica concreta y razonada contra la sentencia de grado. Ello implica que no basta la mera disconformidad con lo decidido en la anterior instancia, sino que se exige de quien recurre de un juicio crítico que rebata con sustento jurídico y fáctico el temperamento sostenido en la anterior instancia.

La demandada, en su expresión de agravios, se limita a discrepar con el juicio empleado por el *a quo*, sin fundar -siquiera- mínimamente su parecer. En efecto, aún cuando se pondere el recurso con el criterio amplio que observa esta Sala, la presentación en análisis no cumple con los recaudos exigidos por el 236 del CCAyT, por cuanto la laxa reedición de algunos de los argumentos expuestos en el escrito inaugural, tratados -por lo pronto en la sentencia ahora en crisis (v. fs. 250, pto. V.-, pto. IX.- y pto. X.-), constituye una simple consideración inconducente y carente del debido rigor jurídico (*Fallos*: 310:2278; 311:1989 y 312:1819, entre otros).

En pocas palabras, el escrito de agravios debe contener la crítica concreta y razonada de todos los fundamentos de la resolución y la demostración de su error. El mero desacuerdo, sin dar las bases del diverso punto de vista o la omisión de impugnar argumentos esenciales del fallo de primera instancia sella la suerte del recurso por su improcedencia.

7.- Que sin perjuicio de lo expuesto, conviene recordar la normativa que, jerárquicamente, otorga sentido a la asistencia que aquí se persigue, contemplada en la sentencia ahora cuestionada, pero sin mayores argumentos.

En su Título Segundo, denominado “Políticas especiales”, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires dispone: "*Art. 17.- La Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con*



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**“Q.C. S. Y. CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, Expte:
EXP 29391 / 0**

necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades.” Más adelante, en vinculación directa a la cuestión *sub examine*, prescribe el art. 31 que *“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 ...”*

A su vez, la remisión no se agota originariamente en la Constitución local. Los tratados internacionales recogidos en el texto constitucional nacional, resultan, a su vez, fuentes de contenido en la materia. Así, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su art. 11, reza: *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”*

8. Que, en este contexto, al resolver en los autos *“Ramallo, Beatriz c/ GCBA s/ amparo”*, el 13/3/02, este Tribunal señaló que el Estado local se encuentra alcanzado por numerosas normas que consagran el derecho a la vivienda y le imponen un deber de hacer. A los efectos de determinar el rol que cabe al estado en el cumplimiento de esta obligación, resulta fundamental tener presente lo dispuesto por el párrafo primero del art. 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en cuanto prevé que cada uno de los Estados Partes se compromete a *adoptar medidas*, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, *hasta el máximo de los recursos de que disponga*, para lograr *progresivamente*, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, *la plena efectividad de los derechos reconocidos*.

En la misma oportunidad se afirmó que *“la progresividad impone a los estados la obligación de avanzar tras el objetivo de la plena efectividad de los derechos receptados en el Pacto. Respecto al derecho a la vivienda, se ha regulado dentro del primer párrafo del artículo 11, el derecho a 'una mejora **continua** de las condiciones de existencia'. En esta inteligencia, contrariaría tal precepto toda medida que implique un deliberado retroceso en la materia.”*

En el mencionado precedente, este Tribunal debió efectuar una salvedad necesaria —impulsada, por supuesto, por los agravios de la allí recurrente— aplicable al presente caso y que quedó expresada del siguiente modo: *“... no corresponde al Poder Judicial establecer la oportunidad, mérito o conveniencia de la política*

habitacional del G.C.B.A., ni menos aún, decidir cuáles son las medidas a adoptar, sino expedirse sobre su razonabilidad en el caso concreto, en los términos explicitados ut supra. El acierto o error, el mérito o la conveniencia de las soluciones adoptados por los poderes con representación electoral, no son puntos sobre los que el Poder Judicial pueda pronunciarse, salvo en aquellos casos que trascienden ese ámbito de apreciación, para internarse en el campo de lo irrazonable, inicuo o arbitrario."

En esta inteligencia, es claro que el modo en que concretamente corresponde asistir a la actora es resorte exclusivo de la Administración. Sin embargo, ello no empece a que, frente a la omisión estatal, el Tribunal ordene la debida asistencia, con las exigencias normativas transcriptas, sin por ello suplir las tareas propias del poder de ejecución. De hecho, esta ha sido la postura de esta alzada en casos análogos al presente.

9. Que la jurisprudencia reciente del Tribunal Superior avala el carácter de "no regresividad" aquí apuntado en torno a los derechos en juego. En este sentido, se sostuvo que *"El Estado no puede adoptar por acción u omisión conductas regresivas en materia de derechos humanos. Si lo hace debe justificar —lo que no ha ocurrido en estos autos— por qué sus recursos no le permiten seguir atendiendo las necesidades de quienes reclaman judicialmente por la afectación de un derecho constitucional básico, como es el de la vivienda digna.*

"En el caso, la regresividad que no es tolerada ni por el orden jurídico nacional ni por el local, se configura respecto del derecho a la vivienda digna.

"El recurrente entiende el derecho a la vivienda digna de modo tal que éste no implica que 'los individuos tienen derecho sine die a disfrutar de subsidios otorgados con carácter excepcional'. La expresión 'disfrutar' es poco afortunada ante personas carenciadas, que cabe imaginar preferirían ser autosuficientes y no requerir la ayuda del Estado. Tampoco se trata, como continúa la Procuración, de que el subsidio 'tenga carácter excepcional'. En un caso como el de autos y en la medida en que el Estado no pueda proporcionar soluciones permanentes, el subsidio debe ser regla. Y ello porque la pobreza crítica es la situación de excepción que el constituyente ha optado por resolver progresivamente (conf. art. 31.1, CCBA). Cuando esa pobreza se instala en la sociedad, es razonable que las autoridades recurran a diversos sistemas de atención, siempre que su aplicación sucesiva no implique la disminución y/ o la privación de las prestaciones ya reconocidas. Entonces si la vigencia del decreto ha cesado, es ajustado al bloque constitucional imponer al Estado el deber de preservar lo ya otorgado.

"El derecho a una vivienda integra el plexo de los llamados 'derechos sociales' que sólo pueden ser entendidos en un horizonte de sentido orientado hacia la igualdad, lo que está muy lejos de significar que los 'derechos sociales' sean promesas o programas, que no puedan ser exigidos al Estado por individuos o grupos. Muy por el contrario, se trata de un mandato del poder constituyente al poder constituido para que



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

*“Q.C. S. Y. CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, Expte:
EXP 29391/0*

haga y cumpla” (cfme. autos “Tolosa, Estela Carmen c/ GCBA s/ amparo [art. 14 CCABA] s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, del 9/8/06, voto de la jueza RUIZ).

En el mismo sentido, el juez MAIER supo expresar: *“Yo estimo que la siguiente idea debería atraer el suficiente consenso: el programa, en el sentido de velar por una vivienda suficiente y digna para los habitantes, no es optativo para el gobierno y establece temas de interés superlativo frente a otros programas o necesidades; se trata, cuando menos, de que la Constitución fija ya un orden lexicográfico de prioridades para los gobernantes” (cfme. autos “González, Cornelia c/ GCBA s/ amparo [art. 14 CCABA] s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, del 5/3/08; el destacado pertenece al original).*

10. Que, en resumen, constatada como se encuentra en autos la situación de emergencia habitacional de la actora y su hijo, como se deduce de los elementos de prueba acompañados al expediente que no fueron contrastados por la demandada, corresponde confirmar, en punto a la condena, la sentencia apelada, con el fin de otorgar certeza a la cobertura que brinda auxilio económico al grupo familiar de la demandante.

11. Que, en este estado, resulta preciso, asimismo, poner de relieve que el decreto N° 690/06 ha sido modificado por el N° 960/08 y, a su vez, la resolución N° 1554/MDSGC/08 ha reglamentado diversas cuestiones atinentes al programa.

Ahora bien, esta alteración normativa no puede ser soslayada por el tribunal al momento de decidir la presente. En efecto, es pertinente recordar que en este tipo de juicios debe fallarse siempre con arreglo a la situación fáctica y jurídica existente a la fecha de la sentencia, tomando en consideración no sólo los factores iniciales sino también los sobrevinientes que resulten de las actuaciones producidas (conf. doctrina de Fallos: 247: 466; 253: 346; 292: 140; 300: 844; 304: 1020; 307: 291; 311: 787; entre muchos otros).

Como ya se ha dicho, la amparista fue incluida en el programa creado por el decreto N° 690/06. Siendo ello así y atento el mencionado principio de no regresividad, la aplicación de la nueva normativa sólo puede redundar en beneficio de la actora y su grupo; en otras palabras, las pautas ya delineadas por este tribunal en otros precedentes conllevan la imposibilidad de colocar a la amparista en una situación mas desfavorable en relación con la que cursa en la actualidad.

En lo que aquí interesa, el art. 3° del decreto N° 960/08 dispone sustituir el texto del art. 5° del decreto N° 690/06 por el siguiente: *“El subsidio creado*

consiste en la entrega de un monto de hasta pesos cuatro mil doscientos (\$ 4.200), el que puede ser otorgado en seis (6) cuotas iguales y consecutivas de hasta pesos setecientos (\$ 700) cada una, pudiendo la autoridad de aplicación ampliar el presente subsidio inclusive en una suma adicional de pesos dos mil ochocientos (\$ 2.800), pagadera en hasta cuatro (4) cuotas iguales y consecutivas de pesos setecientos (\$ 700) cada una, en los casos particulares que, a criterio de aquélla, ameriten la mencionada extensión, en orden a la persistencia de la situación que en su momento motivara la entrega del beneficio ...”. Por lo demás, el art. 3º de la resolución 1554/MDSGC/08 creó un Equipo de Seguimiento y Evaluación de los beneficiarios del Programa Atención para Familias en Situación de Calle que, entre otras funciones, debe asesorar y orientar sobre alternativas habitacionales con el fin de superar la emergencia (conf. inc. b).

Brevemente, entonces, la nueva normativa dispuso —entre otras modificaciones— la elevación de la suma a otorgarse en concepto de subsidio y su ampliación ante algunos supuestos y circunstancias particulares y, asimismo, estableció la obligación, en cabeza de un órgano del GCBA, de orientar en la búsqueda de opciones superadoras de la emergencia a quienes, como la amparista, se encuentran en situación de vulnerabilidad.

De este modo, si bien no es posible desconocer el dictado del decreto N° 960/08 —modificatorio del anterior decreto N° 690/06— y de la resolución N° 1554/MDSGC/08, frente a la acreditada situación de vulnerabilidad en la que se encuentran la amparista y su grupo familiar y a que el monto establecido en la citada normativa podría resultar insuficiente para garantizar el derecho afectado, el razonamiento desarrollado *supra* lleva a concluir, fundamentalmente a partir del concepto de no regresividad, que la demandada deberá proveer un subsidio que asegure a la parte actora un alojamiento en condiciones dignas de habitabilidad.

Todo ello, claro está, sin que tal decisión implique abrir juicio alguno respecto de la validez de las restantes modificaciones introducidas por la norma mencionada.

12. Que, en suma, corresponde ordenar a la demandada la provisión un subsidio que les permita, a la actora y su grupo familiar, abonar en forma íntegra un alojamiento en condiciones dignas de habitabilidad, hasta tanto se acrediten nuevas circunstancias que permitan concluir que su estado de necesidad ha cesado.

13.- Que, finalmente, respecto de la apelación deducida contra la imposición de costas en la anterior instancia, toda vez que el amparo se encuentra exento del pago de la tasa de justicia y quien patrocina es el Sr. Defensor Oficial, corresponde modificar la sentencia de grado en tanto no se han generado gastos causídicos.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

“Q.C. S. Y. CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, Expte:EXP 29391 / 0

Por lo expuesto y habiendo dictaminado la Sra. Fiscal ante la Cámara, el Tribunal **RESUELVE**: **I.-** Rechazar el recurso deducido por la demandada. **II.-** Ordenar a la demandada la provisión un subsidio que les permita, a la actora y su grupo familiar, abonar en forma íntegra un alojamiento en condiciones dignas de habitabilidad, hasta tanto se acrediten nuevas circunstancias que permitan concluir que su estado de necesidad ha cesado. **III.-** Dejar sin efecto la imposición de costas dispuesta en la anterior instancia.

El Dr. Esteban Centanaro no suscribe por hallarse en uso de licencia.

Regístrese en el libro de amparos y medidas cautelares, notifíquese —al Sr. Asesor Tutelar y a la Sra. Fiscal ante la Cámara en sus respectivos despachos— y, oportunamente, devuélvase.