



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA III SECRETARÍA ÚNICA  
GB, (KA) CONTRA GCBA SOBRE INCIDENTE DE APELACIÓN - AMPARO - HABITACIONALES

Número: INC 6694/2020-1

CUIJ: INC J-01-00037202-8/2020-1

Actuación Nro: 16288654/2020

Ciudad de Buenos Aires.

**VISTOS:** los presentes autos, para resolver el recurso de apelación interpuesto por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) contra la medida cautelar dictada el 30 de septiembre de 2020; y

**CONSIDERANDO:**

**I.** El Dr. Francisco Ferrer hizo lugar a la medida cautelar peticionada y ordenó al GCBA que garantizara el acceso a una vivienda en condiciones dignas a la Sra. B.G. a través de uno de los programas habitacionales o bien un medio distinto de los subsidios, siempre que no se trate de un parador u hogar transitorio y respete los parámetros establecidos por la Observación general 4° del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hasta tanto se resuelva el fondo de la cuestión.

**II.** Contra lo decidido en la instancia anterior, el GCBA dedujo recurso de apelación. Negó el peligro en la demora o verosimilitud en el derecho. Alegó que los términos de la medida cautelar se apartaban de la normativa vigente en la materia y que afectaba al interés público.

**III.** Corrido el traslado de ley, contestó la parte actora y, finalmente, pasaron los autos a resolver.

**El Dr. Esteban Centanaro dijo:**

**I.** Así delineado el marco de conocimiento de este tribunal, en primer lugar, cabe recordar que, en el artículo 14 de la Ley 2145, como recaudos para la

concesión de medidas como la peticionada se exige la verosimilitud del derecho, el peligro en la demora, la no frustración del interés público y la contracautela.

En lo que respecta al primero de los requisitos, dijo en forma reiterada la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN) que no exige de los magistrados un examen de certeza sino tan sólo de apariencia (*Fallos*: 330:5226, entre muchos otros). Es más, el juicio de certeza contradice la propia naturaleza del instituto cautelar, que se desenvuelve en el plano de lo hipotético.

El peligro en la demora exige una apreciación atenta de la realidad comprometida, con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que pudieran llegar a producir los hechos que se pretenden evitar, pueden restar eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego, originado por la sentencia dictada como acto final y extintivo del proceso (*Fallos*: 319:1277).

Por otra parte, ambos recaudos se encuentran de tal modo relacionados que la mayor presencia de uno de ellos exime proceder —en forma estricta— al análisis del otro. Sin embargo, tal cosa no implica prescindir de la configuración —aunque sea mínima— de cualquiera de ellos.

Es pertinente destacar, por otra parte, que las medidas cautelares no causan estado. Por el contrario, éstas pueden cesar, ser sustituidas por otras más prácticas y menos gravosas, ampliadas o disminuidas. Es decir, tienen carácter provisional (conf. Fenochietto, Carlos E., “Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los códigos provinciales”, Ed. Astrea, 1999, t. 1, pág. 700). De allí que la firmeza de la resolución que concede una medida cautelar no impide examinar su eventual prolongación, modificación o extinción a pedido de parte.

**II.** En autos, el debate, en principio, se relaciona con el cumplimiento, por parte del GCBA, de mandatos constitucionales específicos tendientes a preservar bienes jurídicos elementales de la persona humana.

Esta inteligencia es la que otorgó incluso la Corte Suprema al decidir, en una temática análoga, que los derechos fundamentales “... *que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada, están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial. Que ello significa que, sin*



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA III SECRETARÍA ÚNICA  
GB, (KA) CONTRA GCBA SOBRE INCIDENTE DE APELACIÓN - AMPARO - HABITACIONALES

Número: INC 6694/2020-1

CUIJ: INC J-01-00037202-8/2020-1

Actuación Nro: 16288654/2020

*perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad” (in re “Q.C., S.Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo s/ recurso de hecho”, del 24/04/12).*

**III.** En la materia que nos ocupa, el artículo 17 de la Constitución Local dispone que “[l]a Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades”.

Más adelante, en relación directa con la cuestión de autos, el artículo 31 establece 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”.

En ese marco corresponde precisar que el legislador sancionó la Ley 4036, cuyo objetivo es “... el reconocimiento integral de los Derechos y Garantías consagrados en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales en los que el Estado Argentino sea parte y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (art. 2º). En el artículo 6º de la ley, por su parte, se define la vulnerabilidad social como condición de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos. Agrega la norma que “[s]e considera ‘persona en situación de vulnerabilidad social’ a aquellas que por razón de edad, género (...) o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran dificultades para ejercer sus derechos”.

En el artículo 7º se fijan las condiciones para acceder a las prestaciones económicas y en el artículo 8º se dispone que “[e]l acceso a las

*prestaciones económicas de las políticas sociales será 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”.*

Por lo demás, dentro del universo de personas en situación de vulnerabilidad social el legislador -como lo expresaron los jueces Lozano y Conde, que en este aspecto comparte el juez Casás, entre otros *in re* “Veiga Da Costa, Rocío c/ GCBA s/ amparo”, Expte. N°10229/13, del 30/04/14-, ha establecido un tratamiento particularizado, relacionado con la heterogénea situación de vulnerabilidad que se puede presentar, a saber, *a)* personas mayores y discapacitadas, tienen, entre otros, derecho a un alojamiento; y, *b)* el resto de las personas en esa situación tienen acceso prioritario a las políticas sociales que instrumente el GCBA, pero dentro de este segundo grupo están en una situación privilegiada los grupos familiares con niños/as (art. 3°, Ley 4042).

**IV.** Precisado el fundamento de la pretensión cautelar, cabe señalar, a partir de los elementos de juicio allegados, que se encuentran reunidos los extremos necesarios para tener, en principio, por comprobada la situación de “vulnerabilidad social” de la peticionaria.

De las constancias de autos surge que la Sra. G.B., de 32 años, reside en una habitación del Hotel Lunel, en el barrio de Palermo, en esta Ciudad. Sostiene que paga trece mil ochocientos pesos (\$13 800) mensuales por su alquiler y adeuda seis meses. Solicitó su incorporación al programa de Atención a Familias en situación de Calle mediante el oficio 681/20 del 3 de septiembre de 2020, pero no recibió respuesta alguna de la administración.

Con respecto a su situación económica, la actora relató que sus únicos ingresos provenían de su labor como trabajadora sexual, suspendida por las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio. Asimismo, agregó que desde la manifestación de su identidad de género no logró incorporarse al mercado laboral formal y que tampoco posee redes de contención familiar en la Ciudad que le provean ayuda.



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA III SECRETARÍA ÚNICA  
GB, (KA) CONTRA GCBA SOBRE INCIDENTE DE APELACIÓN - AMPARO - HABITACIONALES

Número: INC 6694/2020-1

CUIJ: INC J-01-00037202-8/2020-1

Actuación Nro: 16288654/2020

Con relación a su situación sanitaria, la actora acompañó certificados médicos del Hospital Muñiz donde surge que es portadora de VIH y que se encuentra “negativizada” desde septiembre de 2019.

La verosimilitud en el derecho surge, pues, de la subsunción de la situación de vulnerabilidad reseñada en los preceptos establecidos en la Ley 4036, extremo que, en principio, encuadraría en el orden de prioridades establecido en el precedente del TSJ antes citado.

El peligro en la demora resulta, a su vez, palmario con solo tener en consideración que se trata de una mujer sola sin recursos económicos y problemas de salud relevantes, por lo que no se encontraría inserta en el mercado laboral formal.

V. Así, toda vez que la resolución del 30 de septiembre del corriente dispuso hacer lugar a la medida cautelar solicitada en los términos ya expuestos en el considerando 1º del presente, corresponde rechazar el recurso de apelación interpuesto por el GCBA y confirmar el pronunciamiento de grado, con costas a la vencida (arts. 62 y 63, CCAyT; y 28, Ley 2145), sin perjuicio de destacar que la parte actora fue patrocinada por el Ministerio Público de la Defensa.

**El Dr. Hugo Zuleta dijo:**

Coincido con los fundamentos expuestos por mi colega preopinante, por los que adhiero a su voto.

**La Dra. Gabriela Seijas, en disidencia, dijo:**

I. Si bien es cierto que la diversidad de situaciones que hacen necesaria y procedente una medida cautelar dificulta la doctrina de sus presupuestos, en términos generales pueden señalarse por lo menos dos indispensables para su admisión:

la existencia de un derecho verosímil garantizado por el ordenamiento (puesto que constituyen un adelanto de la garantía jurisdiccional) y un interés jurídico que justifique el adelanto del resultado del proceso. Ese interés de obrar es el “peligro en la demora” que da características propias a las medidas cautelares.

En ese sentido, en el artículo 14 de la Ley 2145, se dispone que “En la acción de amparo, como accesorio al principal, con criterio excepcional son admisibles las medidas cautelares que resulten necesarias para asegurar los efectos prácticos de la sentencia definitiva”, y que: “En las acciones de amparo contra autoridades públicas son requisitos necesarios para el otorgamiento de toda cautelar la acreditación simultánea de los siguientes presupuestos: a) Verosimilitud del derecho; b) Peligro en la demora; c) No frustración del interés público; d) Contracautela...”

**II.** La Ciudad de Buenos Aires cuenta con asistencia para personas sin techo, mediante contención y atención institucional en albergues, donde se brinda servicio de comida y tratamiento profesional.

Asimismo, el Gobierno de la Ciudad otorga subsidios, “con la finalidad de mitigar la emergencia habitacional de los residentes en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, y que persiguen “el fortalecimiento transitorio del ingreso familiar con fines exclusivamente habitacionales, debiendo los fondos otorgados estar destinados a cubrir gastos de alojamiento” (cf. art. 3º, Dec. 690/06, con las modificaciones del Dec. 960/08).

Es decir, brinda una ayuda económica temporaria, en principio por un plazo de doce (12) meses, destinada a personas con necesidades prioritarias (v. Dec. 637/16).

Es preciso destacar que el subsidio estatal debe llegar a los que más lo necesitan. Ese principio de primordial relevancia impide fundar superficialmente un sistema de subsidios con el único dato de la percepción anterior, ya que de esa manera podría beneficiarse antes a quienes mejor conocen los esquemas gubernamentales que a personas incapacitadas para trabajar que no reciben asistencia estatal.

En tal sentido, el Tribunal Superior de Justicia señaló que “El resultado que la CCBA [art. 31] pone a cargo del Estado no es de cumplimiento instantáneo. La sola circunstancia de que prevé prioridades -personas que padecen



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA III SECRETARÍA ÚNICA  
GB, (KA) CONTRA GCBA SOBRE INCIDENTE DE APELACIÓN - AMPARO - HABITACIONALES

Número: INC 6694/2020-1

CUIJ: INC J-01-00037202-8/2020-1

Actuación Nro: 16288654/2020

pobreza crítica, necesidades especiales con pocos recursos, viviendas precarias o marginación- implica que el constituyente asumió que los recursos son escasos y, por tanto, deben ser distribuidos según criterios transparentes que brinden apoyo antes a quienes tienen más necesidad...” y que “...[e]l bloque normativo que regula el derecho a la vivienda no brinda derecho inmediato e irrestricto a obtener una vivienda, los subsidios son medios paliativos que pueden ostentar carácter parcial y temporario...” (cf. TSJ, “Alba Quintana, Pablo c/ GCBA s/ amparo s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, del voto de los Dres. Ana María Conde y Luis Francisco Lozano, Exp. 6754/09, del 12/05/10).

Si bien es innegable el deber por parte del Gobierno de asistir a personas que por sus propios medios carezcan de la posibilidad de acceder a una vivienda, no es posible concluir, en este estado del proceso, si efectivamente la inclusión en el plan habitacional implica un estímulo adecuado para que la intente superar la grave situación que denuncia.

**III.** De acuerdo a la información aportada, B.G., de 32 años, reside en una habitación del Hotel Lunel, en el barrio de Palermo, en esta Ciudad, por la que paga trece mil ochocientos pesos (\$ 13 800) mensuales.

Alegó que acumuló una deuda *indocumentada* de ochenta y dos mil ochocientos pesos (\$82 800) por falta de pago de alquiler y que solicitó su inclusión en el programa de Atención a Familias en Situación de calle a través de un oficio remitido por la Defensoría el 3 de septiembre de 2020.

Refirió que no tiene ingresos formales y que previo a las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio se desempeñaba como trabajadora sexual. Afirma que recibe alimentos de organizaciones de caridad.

En el informe social agregado no se ha aportado intimación de

desalojo alguna.

Si bien surge de la documentación agregada a la causa que la actora solicitó su incorporación al programa habitacional, dicha petición fue realizada pocos días antes de presentarse ante la instancia judicial.

Por tal motivo, no es posible afirmar que el GCBA obrara de manera ilegítima o arbitraria, teniendo en cuenta que no ha tenido una razonable oportunidad de evaluar la petición, la veracidad de la documentación que en su caso avale los planteos de la actora, su posibilidad de reinserción laboral, ingresos, el monto del alquiler, u otros factores que las autoridades administrativas competentes consideren a fin de acordar el subsidio.

Frente a la nula actividad probatoria desplegada en autos no es posible acceder a la tutela cautelar pretendida. Por ello entiendo que corresponde hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por el GCBA y revocar la resolución apelada.

En mérito a las consideraciones expuestas, por mayoría, **SE RESUELVE:** 1) Rechazar el recurso de apelación interpuesto por el GCBA y, en consecuencia, confirmar la decisión de grado; 2) Con costas a la demandada vencida (art. 28, Ley 2145 y arts. 62 y 63, CCAYT), sin perjuicio de destacar que la parte actora fue patrocinada por el Ministerio Público de la Defensa.

Notifíquese a las partes por Secretaría. Oportunamente, devuélvanse.





**Poder Judicial**  
Ciudad de Buenos Aires

JUZGADO N°23|EXP:6694/2020-1 CUIJ J-01-00037202-8/2020-1|ACT 16288654/2020

Protocolo N° 25/2021

FIRMADO DIGITALMENTE 03/03/2021 13:17



**Esteban Centanaro**  
JUEZ/A DE CAMARA  
SUBROGANTE  
CÁMARA DE  
APELACIONES EN LO  
CATyRC - SALA III



**Gabriela Seijas**  
JUEZ/A DE CAMARA  
CÁMARA DE  
APELACIONES EN LO  
CATyRC - SALA III



**Hugo Ricardo Zuleta**  
JUEZ/A DE CAMARA  
CÁMARA DE  
APELACIONES EN LO  
CATyRC - SALA III