



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

“T. E. C. CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, Expte: EXP 9254 / 0
///nos Aires, de julio de 2005

VISTO: el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de primera instancia que hiciera lugar a la acción incoada y,

CONSIDERANDO:

1. Que la parte actora, con el patrocinio letrado del Defensor Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, interpuso acción amparo, solicitando se reconozca su derecho a una vivienda digna, a través de su inclusión en un programa de emergencia habitacional.

De acuerdo a su relato, oportunamente accedió al "Programa de Atención a Familias en Situación de Crisis" de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad, mediante el cual le fue otorgado un subsidio habitacional de \$ 1.800, pagadero en seis cuotas de \$ 240 y una última cuota de \$ 360. Dijo que con ese dinero estuvo pagando una habitación de hotel, adeudando, en la actualidad, más de un mes de alquiler que, por haberse agotado el dinero del subsidio, no puede ya hacer frente. Agregó que el dinero que percibe a través del plan "jefas y jefes de hogar" apenas cubre las necesidades alimenticias y de vestimenta de su familia.

Destacó que, habiéndose contactado con la Defensoría del fuero, se enviaron oficios al Coordinador del Programa de Subsidio Habitacional para Familias en Situación de Calle, sin obtener respuesta alguna.

Fundó su derecho en los tratados internacionales de recepción constitucional que protegen y garantizan el acceso a una vivienda digna y en el texto de los arts. 17, 21 y 30 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Citó jurisprudencia del fuero que ordena la prestación de condiciones satisfactorias de habitabilidad en situaciones análogas al presente caso.

Asimismo, impugnó la constitucionalidad del artículo 6º del decreto 895/02, por el cual se subsidiara por única vez a la actora por la suma ya mencionada. Manifestó que esta limitación, vulnera el principio progresivo que informa la aplicación del contenido de los derechos humanos fundamentales. Al respecto adujo que, desde la posición adoptada por el Gobierno local, si una vez agotado el monto del subsidio persisten las dificultades económicas que motivaron su otorgamiento, la consecuencia irremediable es regresar a la "situación de calle", lo cual contradice los compromisos internacionales asumidos. En tal sentido, solicitó se declare la inconstitucionalidad del citado artículo.

2. Que el juez de grado, a fs. 106/110, hizo lugar a la acción intentada y ordenó a la demandada la provisión de los medios necesarios para solucionar la situación de carencia habitacional de la actora y su hijo, preservando la autosuficiencia del grupo familiar hasta tanto cuente con una solución definitiva a su necesidad. Impuso las costas a la parte demandada.

Para así decidir, destacó que el derecho perseguido por la actora, además de integrarse de manera global con una multiplicidad de derechos, encuentra fundamento en los arts. 17 y 31 de la Constitución de la Ciudad. Al respecto, mencionó que las obligaciones constitucionales que se encuentran en cabeza de los poderes públicos no pueden posponerse de manera indefinida, desdibujarse o eludirse en nombre de impedimentos técnico-jurídicos. Afirmó la noción de realización progresiva que debe informar el desarrollo de las garantías constitucionales que el estado ha asumido internacionalmente. En similar sentido interpretó el art. 10 de la Carta Magna local.

En cuanto al decreto impugnado, rechazó el planteo de inconstitucionalidad articulado, aunque señaló que el sistema de subsidio previsto en dicha norma no sirvió para dar solución definitiva a la problemática de la actora, justificando la admisibilidad de la acción a fin de preservar las garantías constitucionales de la accionante y su familia.

3. Que el decisorio reseñado precedentemente es apelado por la parte demandada, quien a fs. 115/118 vta. expresa agravios y solicita se rechace la acción incoada.

Señala, en primer término, que el juez de grado en su decisorio no determina concretamente el acto u omisión en que incurre el GCBA de manera arbitraria e ilegítima. Sostiene que el *a quo* confundió obligaciones jurídicas con asistencia social, constituida por las políticas y planes que integran la zona de reserva de la Administración. Agrega que la sentencia apelada efectuó una interpretación absoluta de los derechos sociales, sin considerar que en autos se hallaban ausentes los requisitos de procedencia de la acción, dado que el GCBA cumplió en demasía con las normas vigentes en la materia.

Por otra parte, aduce que el juez de grado prescindió al decidir de las constancias de la causa, surgiendo de autos que la actora no se vio privada del beneficio de carácter habitacional. Asimismo, se agravia por cuanto el decisorio apelado controló con criterio político el mérito de la gestión de la Secretaría de Desarrollo Social, violando el principio republicano de gobierno.

Por último destaca que el fallo en crisis desoye la jurisprudencia que el Tribunal Superior de Justicia local dictara en la materia.

4. Que a fs. 119/122 la parte actora contesta los agravios de la demandada, solicitando se confirme lo resuelto por la primera instancia.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

"T. E. C. CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)", Expte: EXP 9254 / 0

5. Que corrida vista a la Asesoría General Tutelar y a la Sra. Fiscal de Cámara que, respectivamente, se expiden propiciando la confirmación de la sentencia de grado (fs. 126/129) y el acogimiento favorable del recurso articulado (fs. 130/131).

En cuanto a la Sra. Asesora General Adjunta, sostiene en su dictamen que, en la especie, el interés superior del niño debe ser atendido y efectivizado a través de los programas sociales, no pudiendo el Gobierno de la Ciudad desentenderse de la normativa nacional y local vigente. En tal sentido, destaca el contenido del decreto 1234/04 por el cual se creó el "Programa de Apoyo Habitacional" para efectivizar la asistencia a las familias en situación de calle, y la ampliación que se hiciera de aquél mediante decreto 97/05, sugiriendo que este Programa pueda paliar la situación de la actora y su hijo.

Por su parte, la Sra. Fiscal de Cámara, en su dictamen, propicia, como se dijo, el rechazo de la acción planteada. En sus fundamentos, señala que "...si bien la situación de extrema emergencia debe ser atendida por el Estado, también resulta necesario que tanto el Estado como las personas se sujeten al ordenamiento jurídico."

Seguidamente, refiere que no cualquier reclamo sobre alguno de los derechos fundamentales puede ser exigible jurisdiccionalmente, ya que, dado que las necesidades humanas son infinitas, su concreción implicaría una utopía jurídica de imposible satisfacción. En el caso puntual, entonces, observa que la actora ya fue incluida en un programa de emergencia habitacional que aceptó. Admitir la prolongación de este deber legal cumplido por la autoridad administrativa, implica, entonces, desconocer que los derechos no son absolutos y que razonablemente se los reglamenta para hacerlos compatibles con los derechos de otros.

6. Que el decreto nro. 895/GCBA/02 dispuso modificar el denominado Sistema de Atención a Familias en Situación de Calle, suspendiendo la modalidad de alojamientos transitorios en hoteles y creando un régimen de subsidios. Al respecto, en su artículo 6º dice la norma: "El subsidio creado por el presente Decreto consiste en la entrega por única vez de un monto de hasta mil ochocientos pesos (\$ 1.800), por familia. Este subsidio puede entregarse en un máximo de seis (6) cuotas mensuales, iguales y consecutivas."

Conforme las constancias arrimadas a la presente causa, la actora fue beneficiaria del citado subsidio, el cual fue abonado en seis cuotas de doscientos cuarenta pesos (\$ 240), más un monto complementario de trescientos sesenta pesos (\$ 360), que alcanzó la suma total del subsidio previsto por el decreto de mención.

Ante estas constancias, se agravia la demandada argumentando que el juez de grado hizo lugar a la acción interpuesta sin especificar de manera concreta el

acto u omisión ilegítimos en que incurriera la autoridad de aplicación, cuando, por el contrario, dio cumplimiento al plan de asistencia, asignando oportunamente a la actora el subsidio creado por el decreto 895/02.

Al respecto, conviene indagar la normativa que, jerárquicamente, otorga sentido a la modalidad asistencial prevista por el mencionado decreto. 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 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*, dice: "Art. 31.- 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."

Es evidente que el dictado del decreto nro. 895/02, entre otras medidas de asistencia habitacional ordenadas por la Administración local, resulta un intento de alcanzar las directivas políticas de la Constitución de la Ciudad. En este sentido, cabe recordar que dicha norma prevé el otorgamiento de un subsidio por un monto de \$ 1.800, a conceder por única vez, y que le fuera adjudicado y efectivamente abonado a la parte actora. Resulta evidente, ante esto, que si acaece en autos un accionar arbitrario o ilegítimo de la demandada, éste no reside en algún incumplimiento relativo a la prestación asistencial creada por el decreto 895/02.

Sin embargo, no se discute en autos que, agotado el subsidio, el problema habitacional de la aquí actora y su familia subsiste, vale decir que, agotado el subsidio, la "situación de calle", interrumpida momentáneamente a través del goce del beneficio, vuelve a "adquirirse". El interrogante se centra entonces en decidir si esta suerte de regreso al estado de emergencia anterior al acceso al subsidio, es susceptible de ser interpretado como una acción u omisión local que requiere de la intervención jurisdiccional, por razones de ilegitimidad o arbitrariedad.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

“T. E. C. CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, Expte: EXP 9254 / 0

7. Que el decreto nro. 895/GCBA/02 constituye una estrategia concreta en la realización del derecho humano fundamental a una vivienda digna. De este modo, dicha norma se traduce en una actividad estatal particular tendiente a dar cumplimiento efectivo con las pretensiones normativas de la Constitución de la Ciudad, la Carta Magna nacional y los tratados internacionales. Se estaría ante un Estado omisivo cuando las directrices constitucionales e internacionales no generaran actividad alguna con el fin de plasmar el contenido normativo de los derechos humanos en la realidad cotidiana. Sin embargo, no constituye éste el supuesto de autos pues, en un primer momento, es innegable que el decreto 895/02, mediante la concesión de subsidios, intenta realizar el compromiso constitucional.

No obstante, las exigencias en materia de derechos humanos poseen una lógica que excede al acto concreto de realización, postulando que toda actividad estatal a favor del cumplimiento efectivo de esos derechos constituye un acto puntual a la vez que sienta un proyecto. Esto se conoce como "progresividad" de los derechos humanos y fue objeto de análisis por parte de este Tribunal en circunstancias análogas a las que aquí se debaten.

En autos "Ramallo, Beatriz c/GCBA s/Amparo" se dijo: "[E]l 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 párrafo primero del artículo 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.***" (destacado en el original; sentencia del 13 de marzo de 2002). Este antecedente agregaba luego 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 la causa *sub examine* el Estado local hizo oportuna aplicación de una política de asistencia tendiente a plasmar de hecho la letra de la ley constitucional e internacional. Sin embargo, esa asistencia resultó sólo un mero paliativo temporal que, transcurrido, devolvió a sus beneficiarios a la situación extrema en que se encontraban con

anterioridad al acceso al beneficio. Ahí reside el incumplimiento que la demandada reclama en sus agravios como inexistente. La normativa que otorga contenido a cualquier actividad asistencial de la Administración, exige, en palabras sencillas, que allí donde se gana terreno a la falta de cumplimiento de los derechos humanos, no se retroceda luego a estados renovados de carencia. El juez de grado valoró la situación en el mismo sentido y halló el centro de gravedad de la admisibilidad de la acción en la mentada progresividad de los derechos. La demandada no observa este argumento en su recurso, destacando una supuesta inexistencia de fundamentación que resulta errónea y que revela un mero disenso con lo decidido por el *a quo*.

8. Que en el mencionado precedente "Ramallo" este Tribunal debió efectuar una salvedad necesaria -impulsada, por supuesto, por los agravios de la allí recurrente- 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."

Por los argumentos expuestos en el punto anterior ha quedado claro en qué medida la asistencia prestada a la actora, por insuficiente, en el caso puntual, ha afectado la cláusula de progresividad que informa la legislación en materia de derechos humanos. Acceder favorablemente a la pretensión jurisdiccional articulada no importa una injerencia en lo que la demandada llama su "zona de reserva", espacio gris, identificado más a través de la pretendida imposibilidad de acceso que de la actividad que internamente desarrolla o que debe desarrollar. Más bien, es hacer efectivo el test de razonabilidad que sí es de competencia judicial frente a los actos del poder administrador. El fallo dictado en "Ramallo" así lo destacó: " Tal como lo ha sostenido reiteradamente el más alto Tribunal, el control de razonabilidad es un deber del Poder Judicial impuesto en interés del buen orden de la comunidad y del propio órgano político (cf. lo resuelto *in re* "Jorge Horacio Granada", sentencia del 3-12-1985). A la vez constituye un principio que otorga validez a los actos de los órganos del estado, y permite a los jueces, ante planteos concretos, verificar el cumplimiento de dicha exigencia (cf. Fallos: 324:1691). La razonabilidad es así el punto de partida del orden jurídico (Agustín Gordillo, "Tratado de Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1998, tomo 1, Capítulo VI- 39, con remisión a Linares, Juan Francisco, Poder discrecional administrativo, Buenos Aires, 1958, p. 114)."

9. Que, asimismo, aún cuando resulten de algún modo atendibles los agravios donde la demandada reclama una injerencia indebida en actividades de su exclusiva valoración y competencia, los extremos que habitan el conflicto impiden al Tribunal fallar a favor de un principio formal de división equilibrada de funciones, por más repúblicas que acredite fundar, si ello importa desconocer al mismo tiempo el hecho



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

“T. E. C. CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, Expte: EXP 9254 / 0

de que la parte actora se allega a la justicia a resolver un problema de vital trascendencia como es el habitacional. No fue en "situación de calle", ni mucho menos, como nació la doctrina de la división de poderes. En los citados autos "Ramallo" se señaló que: " El derecho de los actores cuya tutela se persigue en autos no se encuentra encadenado a una modalidad específica de cobertura estatal, sino al aspecto sustantivo de la provisión de una vivienda adecuada." Sobre esto último es que no puede valorarse más que confirmando la sentencia en crisis, una situación donde quien accediera a un plan estatal de auxilio frente a la carencia de vivienda, regresara sin más a la situación de origen. Ello, pues, como se dijo, la norma constitucional exige beneficios que signifiquen a la vez un progreso de la situación que obra como motivo de la intervención. Vale decir que, la regla de derechos humanos, no parece contentarse con la sola intervención temporal y altruista.

10. Que en cuanto a lo manifestado por la recurrente acerca de la falta de aplicación de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Superior de Justicia, debe también ser rechazado. En primer lugar, porque es sabido que las sentencias del Máximo Tribunal local, si bien constituyen una fuente primordial de conocimiento y creación de los significados del derecho, no obligan ineludiblemente, cual instancia jerárquica ordenadora, a los Tribunales inferiores, cuando éstos encuentren y expresen fundamentos suficientes para fallar en discordancia con las interpretaciones acuñadas por el Tribunal Superior. Pues es la horizontalidad lo que afirma el carácter independiente del poder judicial en la toma de decisión.

En segundo término, cabe afirmar que sobre el punto asiste razón a la actora cuando contesta en su presentación de fs. 119/122, el presente agravio. En efecto, tal como indica la amparista, la jurisprudencia citada por la demandada aludía al antiguo plan de emergencia habitacional que fuera reemplazado por el decreto a cuyo beneficio accediera la aquí actora. Por ello, las circunstancias que llevaron al Tribunal Superior a declarar abstracta la cuestión litigiosa no tienen lugar en el *sub examine*, correspondiendo, entonces, rechazar este agravio.

Además, debe agregarse que las circunstancias que la demandada invoca para acreditar que a la actora no dejó de ofrecerse la cobertura de vivienda, resultan producto de la medida cautelar dictada en autos y no de un comportamiento espontáneo de la Administración, como destaca la actora en su respuesta al recurso articulado.

Es por ello que corresponde que la demandada arbitre los medios necesarios para mantener el usufructo del derecho de la actora que oportunamente fuera protegido. En este sentido, la cláusula del decreto 895/2002 que otorga el beneficio "por única vez" no requiere de por sí una declaración de inconstitucionalidad pues es el Poder Ejecutivo quien deberá arbitrar los medios que entiendan pertinentes para la protección del derecho de la actora. Lo que podrá consistir, desde ya, en la prolongación del beneficio

otorgado por el poder en cuestión, o bien, por el otorgamiento de algún otro plan que garantice el efectivo goce del derecho amparado y permita el desarrollo progresivo (y no regresivo) del acceso a una vivienda digna.

Por lo hasta aquí expuesto, oídos los representantes del Ministerio Público intervinientes, es que el Tribunal **RESUELVE**: Rechazar el recurso de apelación intentado y confirmar la sentencia de primera instancia, con costas a la demandada vencida (art. 62 CCAyT).

Regístrese en el libro de amparos y medidas cautelares, notifíquese -a la Sra. Fiscal de Cámara y a la Sra, Asesora Tutelar General en sus respectivos despachos- y devuélvase.