

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 04 de marzo de 2022. jfp

VISTOS: Estos autos en estado de dictar sentencia definitiva;

RESULTA:

I. A fs. 2/46 del expediente digital, se presentó el Sr. Miguel Ángel Rogna, por derecho propio y con el patrocinio letrado del Sr. Ramiro Joaquín Dos Santos Freire, en su carácter de Defensor Oficial, a cargo de la Defensoría N° 5 ante los Juzgados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, e interpuso acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos (en adelante, GCBA), por hallarse conculcados sus derechos a la vida, a la vivienda, a la salud y a un nivel adecuado de vida. Ello así, en tanto adujo que la demandada se negaba a otorgar una asistencia habitacional adecuada y suficiente en materia habitacional, pese a encontrarse en un estado de máxima vulnerabilidad (cfme. fs. 3 del expte. digital).

En este sentido, requirió que se ordenara al GCBA que brindara al amparista una solución habitacional definitiva y permanente que sea acorde con lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad federal y local. El cual, según indicó, reconoce y tutela el acceso a una vivienda digna, segura y adecuada (cfme. fs. 3 del expte. digital).

Como medida cautelar solicitó que se ordenara “*el aumento del monto del subsidio habitacional que percib[e] a la suma de \$15.000 (pesos quince mil), o en su caso, se proceda a incorporar[lo] a alguno de los programas habitacionales creados para conjurar la condición de vulnerabilidad que atravies[a]*”. Ello así, señaló que se

encontraba alojado en la habitación N° 23 del hotel ubicado en la calle Solís 1679, CABA (cfme. fs. 4/5 del expediente digital).

II. Sobre las circunstancias de hecho, el Sr. Rogna destacó que era un hombre solo, de 54 años de edad, con un muy bajo nivel de instrucción y que, si bien contaba con hijos, no mantenía contacto con los mismos desde hace aproximadamente diez años, ni con ningún otro miembro de su familia (cfme. fs. 6/7 del expediente digital).

Posteriormente, relató que se había desempeñado como pintor, lo que le permitió reunir “*ínfimos ingresos*” y que, previo al comienzo de la pandemia, se dedicaba a la venta ambulante de sahumeros y artesanías, como “*mantero*”. Desde este vértice, señaló que, si bien sus ingresos eran bajos e inestables, dicha actividad le permitía cubrir gastos esenciales. No obstante ello, adujo que con la crisis socio sanitaria, su situación se agravó, deteriorando aún más sus condiciones de vida (cfme. fs. 6/7 del expediente digital).

Luego, resaltó ser titular del programa “*Ticket Social*” dependiente del “*Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, mediante el cual recib[iría] la suma de \$2.000 (pesos, dos mil) por mes*” (cfme. fs. 7 del expediente digital).

A su vez indicó que, tanto con sus padres como con sus hermanos, tuvo escasa relación, agregando que su crianza estuvo a cargo de sus abuelos, quienes hoy, según dijo, se encuentran fallecidos. A continuación, relató que, a lo largo de su vida, formó dos relaciones de pareja distintas, fruto de las cuales nacieron sus 9 hijos/as, con quienes hace más de diez años no mantendría contacto. En adición, arguyó que, de su última pareja se separó hace 10 años, momento en el cual habría comenzado a transitar un período de mucha inestabilidad y precariedad, viviendo en varias oportunidades en situación de calle (cfme. fs. 7 del expediente digital).

Adicionalmente, refirió que, “*más adelante*”, había conseguido un empleo como trabajador de seguridad en una cooperativa, donde habría permanecido durante 4 años, esgrimiendo que, luego de perder ese empleo, volvió a encontrarse en situación de calle “*por alrededor de 2 años*”, hasta que comenzó a percibir el subsidio que le permitió alquilar una pieza de hotel. Ello así, refirió que, por ese entonces, se

desempeñaba como vendedor ambulante en una feria y que al comenzar la emergencia sanitaria en el país, habría perdido toda fuente de ingreso, valiéndose *“únicamente de lo percibido a modo de subsidio”* (cfme. fs. 7/8 del expediente digital).

En lo concerniente al plano habitacional, indicó que, al momento de entablar la demanda, se encontraba viviendo en el Hotel Solís, en donde alquilaba una pieza con baño y cocina compartidos. Así las cosas, destacó que, pese a percibir *“\$8.000 (pesos ocho mil) de subsidio habitacional”*, el costo del alquiler había aumentado desde el mes de abril del corriente año *“a \$15.000 (pesos quince mil)”*, acumulando a dicha fecha, una deuda que al momento de la interposición de la acción llegaba *“a los \$49.000 (pesos cuarenta y nueve mil) y que no logr[aba] saldar por [sus] propios medios”* (cfme. fs. 8 del expediente digital). En consecuencia de ello, y a fin de encontrar una solución a su problemática, relató que el día 17 de agosto de 2021, la Defensoría N° 5 en lo Contencioso, Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo, diligenció el oficio 405/21 al Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del GCBA, registrada bajo la Referencia: EX-2021-24233973- -GCABA-MGEYA, solicitando la ampliación del subsidio habitacional, requisitoria que, según adujo, no obtuvo respuesta por parte de la demandada (cfme. fs. 8 del expediente digital).

Posteriormente, y en lo que refiere al plano de salud, subrayó que presentaba sintomatología compatible con un trastorno depresivo, agregando que a los 17 años habría tenido una crisis de nervios que derivaron en convulsiones. Ello así, aseveró que fue llevado al Hospital Borda en donde le fue indicada la toma de medicación. Asimismo, y haciendo hincapié en un informe presentado como documental, resaltó que sus *“posibilidades se ve[ían] limitadas por el cuadro depresivo que se ve agravado por no contar con los apoyos suficientes”* (cfme. fs. 8/9 del expediente digital).

Luego, en lo referente al plano educativo y laboral, informó que, al finalizar su formación primaria, debió abandonar los estudios a fines de *“trabajar y proveer algún sustento económico al hogar”*, alegando que actualmente se encuentra desempleado (cfme. fs. 9 del expediente digital).

Seguidamente, argumentó en relación al déficit habitacional en esta Ciudad. Sostuvo que la demandada no había *“realizado esfuerzos tendientes a*

solucionar el déficit habitacional existente en esta Ciudad y que la política pública aplicada en este sentido se ha caracterizado por la inacción e indiferencia en el avance de la crisis, lo cual puede advertirse cuando se analiza la subejecución presupuestaria que efectúa el Gobierno de la Ciudad respecto de los fondos asignados por la Legislatura a programas existentes que aspiran a otorgar soluciones definitivas y estables a las necesidades habitacionales de los grupos más postergados” (cfme. fs. 13/17 del expediente digital).

En adición, analizó la tutela del derecho a la vivienda en el bloque de constitucionalidad vigente y el desarrollo normativo y jurisprudencial del derecho a la vivienda en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires (cfme. fs. 18/32 del expediente digital).

A su vez, planteó la inconstitucionalidad de las normas contenidas en el decreto 690/06. En dicho contexto, resaltó que “(...) *ciertas disposiciones contenidas en el programa de emergencia habitacional, aprobado por el Decreto 690/06 (con las modificaciones introducidas por los decretos 960/08, 167/11 y el 239/13) resultan inconstitucionales cuando son confrontadas con el sistema normativo que reconoce y protege el derecho en cuestión (...)*”. En efecto, destacó que “(...) *tanto en la versión original del decreto 690/06 26 cuanto en el texto incorporado por el decreto 960/08 27 o la redacción a partir del decreto 167/11 28 y el 239/13, la prestación económica que otorga ese programa no sólo está limitada en el tiempo y en su monto sino que, en rigor de verdad, el subsidio que se otorga a los beneficiarios en el marco del Programa Atención para Familias en Situación de Calle está directamente concebido como una asistencia económica restringida (tal como lo reconoce la Corte Suprema en el fallo “Q.C.S.Y” (...))*”, agregando que esa ayuda económica “ (...) *debe posibilitar la cobertura íntegra de un alojamiento adecuado, de acuerdo con el valor de las locaciones en el mercado, que es el ámbito al cual remite la autoridad pública a los beneficiarios pues la consecuencia necesaria de no proceder de ese modo es el desalojo inmediato y la consecuente situación de calle, condición que atenta contra la noción misma de justicia y dignidad humana (...)*” (cfme. fs. 33/34 del expediente digital)

Asimismo, se expidió respecto de la admisibilidad de la presente acción de amparo (cfme. fs. 37/40 del expediente digital).

Luego de efectuar una serie de consideraciones sobre la admisibilidad de la vía, requirió el dictado de una medida cautelar (cfme. fs. 40/41 del expediente digital). Asimismo, se expidió respecto de la competencia de este Juzgado, efectuó reservas, ofreció prueba documental e informativa, confirió autorizaciones y solicitó que se hiciera lugar a la acción promovida.

A fs. 47/77 del expediente digital, luce en soporte digital la documental acompañada por la parte actora.

A fs. 83/103 del expediente digital (actuación Nro. 2192215/2021), se hizo lugar a la medida cautelar solicitada por la parte actora y se ordenó al GCBA que garantizara al Sr. Miguel Ángel Rogna el acceso a una vivienda en condiciones dignas, a través de un programa habitacional que le permitiera atender el valor actual del mercado. A su vez y en forma alternativa, se posibilitó al GCBA dar cumplimiento a lo ordenado a través de otro medio diferente al subsidio, siempre que no se tratara de un parador u hogar, y que garantizara la satisfacción del contenido mínimo del derecho, conforme a los parámetros de adecuación establecidos por la Observación General 4º del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ello, hasta tanto se resolviera la cuestión de fondo debatida en autos.

Luego, se ordenó correr traslado de la demanda al GCBA.

En adición, se le requirió a la demandada que acompañara todas las actuaciones administrativas labradas como consecuencia de la petición efectuada por el amparista, la cual fuera registrada bajo el Expediente N°EX-2021-24233973- -GCABA-MGEYA. Ello, bajo apercibimiento de resolver con las constancias de autos y considerar la negativa a presentarlas como presunción en su contra (cfme. art. 316 del CCAyT, de aplicación supletoria en virtud de lo dispuesto en el art. 26, Ley 2.145 (T.O. 2018).

A fs. 108/138 del expediente digital (actuación Nro. 2248389/2021), el GCBA apeló la medida cautelar ordenada en estos autos, lo cual motivó la formación del incidente caratulado *“ROGNA, MIGUEL ANGEL CONTRA GCBA SOBRE INCIDENTE DE APELACIÓN - AMPARO - HABITACIONALES”* Exp. Nro. 213853/2021-1, el cual se encuentra ubicado a la fecha en la Sala I de la Cámara de

Apelaciones del fuero, encontrándose al acuerdo del Tribunal de Alzada desde el 09/XI/2021 (cfme. actuación Nro. 2518496/2021 de dichas actuaciones).

A fs. 139/144 del expediente digital (actuación Nro. 2248421/2021), el GCBA acompañó informes.

A fs. 145/147 del expediente digital, se ordenó correr traslado de la documental aportada por el GCBA a fs. 139/144 del expediente digital a la parte actora, quien tomó conocimiento de ello a fs. 148/149 del expediente digital (actuación Nro. 2322423/2021).

A fs. 152/166 del expediente digital (actuación Nro. 2353225/2021), el GCBA contestó la demanda.

En esta oportunidad, negó, entre otras cosas, que el actor fuera titular de un derecho a obtener una solución habitacional definitiva y que cumpliera con todos los requisitos exigidos por la normativa vigente para ser beneficiario del subsidio habitacional, en especial el art. 11 del decreto 690/GCBA/06. A su vez, negó que el actor se encontrara en una situación de extrema vulnerabilidad (cfme. fs. 153 del expediente digital).

Destacó, en tal sentido, que el señor Rogna no había acreditado impedimentos psicofísicos de gravedad tal que no le permitan acceder al mercado laboral (cfme. fs. 153 del expediente digital).

Seguidamente, desconoció la autenticidad y contenido del informe confeccionado el 19 de abril de 2021 por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), el informe social confeccionado el 7 de julio de 2021 por la Licenciada en Trabajo Social Rocío Rodríguez; y la pericia psicológica realizada por la Lic Melina Garategaray de la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires confeccionada con fecha 26 de agosto de 2021 (cfme. fs. 153/154 del expediente digital). Asimismo, desconoció la autenticidad del presupuesto manuscrito de alquiler de una vivienda (cfme. fs. 154 del expediente digital).

Adujo que el actor tampoco había acreditado *“la falta de continencia familiar que puedan brindarle algún tipo de apoyo económico”*. En efecto, resaltó que la parte actora tiene 9 hijos, y es en ellos sobre quienes recaería, según su entender -y

citando arts. 537 y sgtes., CCyCN- la obligación asistencial para con el amparista, siendo la *“defensoría quién debe asesorar al actor para reclamar los derechos que le corresponde”* (cfme. fs. 155 y 157 del expediente digital).

Adicionalmente, consideró que su conducta no constituye una omisión arbitraria y/o ilegítima (cfme. fs. 154 y 157 del expediente digital).

A continuación, arguyó que *“el legislador y a su turno el Poder Ejecutivo local cumplió con el principio de legalidad administrativa y de previsión presupuestaria, teniendo en cuenta que los recursos económicos no son ilimitados”*. En ese entendimiento, citó *“el precedente del T.S.J. recaído en el caso ‘ALBA QUINTANA’ del 12 de mayo de 2010”*. En base a dicho precedente, el GCBA esgrimió que en el caso de marras se confundía *“subsidio habitacional transitorio para conjurar una situación de emergencia habitacional, como si se tratara de una pensión graciable o como si la Ciudad podría ser considerada una ‘Caja de Subsidios’ para todo aquél que lo reclame”*. Desde ese vértice, entendió que tal posición resultaba *“insostenible a la luz de la normativa de aplicación y del precedente judicial antes citado”* (cfme. fs. 158/159 del expediente digital).

En cuanto a la inconstitucionalidad planteada por la parte actora respecto del decreto 690/GCBA/06 y sus modificatorios, referida al monto del subsidio, calificó a los argumentos brindados en la demanda como *“meras afirmaciones carentes de respaldo jurídico”* (cfme. fs. 161/162 del expediente digital).

En relación a las costas, solicitó ser exento de su pago y que fueran impuestas en el orden causado (cfme. fs. 163/164 del expediente digital).

Por último, hizo reserva del caso federal y la cuestión constitucional (cfme. fs. 164/165 del expediente digital).

A fs. 169/170 del expediente digital (actuación Nro. 2365358/2021), se tuvo por contestada la demanda y de los desconocimientos efectuados por la parte demandada contra los informes acompañados previamente por la parte actora se ordenó correr traslado a la accionante mediante la remisión de los presentes obrados a la Defensoría Nro. 5 del fuero, quien contestó dicha vista a fs. 171/173 del expediente digital (actuación Nro. 2391046/2021).

A fs. 174/176 del expediente digital (actuación Nro. 2409517/2021), se abrió la causa a prueba y como medida para mejor proveer, se intimó al GCBA a que, en el plazo de diez (10) días, confeccionara un informe social en el que el o la profesional interviniente diera cuenta de: a) composición del grupo familiar del amparista en autos; b) estado de salud del actor; c) la situación socioeconómica, con detalle de los ingresos económicos; y d) la situación socioambiental correspondientes al lugar donde vive en la actualidad.

A fs. 185/189 del expediente digital (actuación Nro. 2588293/2021), el GCBA acompañó el informe ordenado a fs. 174/176 del expediente digital.

A fs. 198/199 del expediente digital (actuación Nro. 2659755/2021), la parte actora tomó conocimiento del informe acompañado por la demandada a fs. 185/189 del expediente digital.

A fs. 214/218 del expediente digital (actuación Nro. 2801390/2021), luce agregado el dictamen del fiscal.

A fs. 221/222 del expediente digital (actuación Nro. 2830762/2021), el amparista ratificó las gestiones realizadas por el Defensor interviniente.

A fs. 223/224 del expediente digital (actuación Nro. 2861864/2021), pasaron los autos a sentencia.

Y CONSIDERANDO:

I. La presente acción de amparo persigue como objeto que se garantice el derecho de acceso a una vivienda digna. Esta decisión se enmarca en un particular contexto signado por la pandemia desatada por el Covid-19.

En efecto, como bien ha destacado la Sala III de la Cámara del fuero, *“No se puede soslayar la íntima e indisoluble relación que exhibe el derecho a la vivienda reclamado en autos con el derecho a la salud, circunstancia que impone una decisión judicial que asuma las graves y complejas circunstancias actuales a fin de determinar la solución del litigio. Dicho temperamento se circunscribe en la jurisprudencia de la CSJN que ha afirmado, reiteradamente, que las sentencias de los/as jueces/as deben ajustarse a las circunstancias existentes en el momento en que se*

dictan (cf. CSJN, doctrina de Fallos: 311:787; 322:678 y 324:3948)” (Cám. CATyRC, Sala III, 3/XII/2021, “GB(KA) C/GCBA S/Amparo - Habitacionales”, expediente Nro: EXP 6694/2020-0, Actuación Nro: 2735028/2021).

Conforme ha sido referido en la sentencia citada, sobre el contexto de pandemia y su influencia en el derecho que mediante la presente acción se reclama su operatividad y garantía de efectivo ejercicio, el Relator Especial sobre una Vivienda Adecuada de la Organización de las Naciones Unidas ha afirmado que: “[I]a vivienda se ubica en la primera línea en la lucha contra la pandemia de COVID-19”. A su vez, ha enfatizado que “en el contexto de la COVID-19, no tener casa, carecer de espacio para el distanciamiento físico en espacios habitables hacinados o no tener un acceso adecuado al agua y el saneamiento se ha convertido en una sentencia de muerte, dictada predominantemente contra las comunidades pobres y marginadas’ (ONU, Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, ‘La COVID-19 y el derecho a una vivienda adecuada: impactos y medidas futuras’, A/75/148, 27 de julio de 2020, párr. 5, el subrayado nos pertenece)” (Cám. CATyRC, Sala III, 3/XII/2021, “GB(KA) C/GCBA S/Amparo - Habitacionales”, expediente Nro: EXP 6694/2020-0, Actuación Nro: 2735028/2021).

II. Explicitado el contexto en el cual se dicta la presente sentencia, resulta ineludible determinar el alcance en nuestro ordenamiento jurídico del derecho de acceso a una vivienda digna.

Es la propia Constitución Nacional quien, en su artículo 14 bis, último párrafo, establece: “[e]l Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: ... el acceso a una vivienda digna”.

A efectos de lograr una cabal comprensión de dicha cláusula, el intérprete debe abandonar la tentación de llevar adelante su tarea a partir de una lectura aislada. Su verdadero sentido únicamente podrá ser advertido tomando como eje el sistema en que se encuentra incorporada.

Dicho sistema resulta, en primer lugar, de la caracterización que el derecho a la vivienda digna adquiere a partir de la constitucionalización de una serie de

tratados de derechos humanos que lo contienen (conf. art. 75 inc. 22, CN). En segundo lugar, luego de determinada la configuración del derecho que surge de aquellos cuerpos normativos, del ejercicio de las atribuciones que los poderes constituidos poseen a efectos de reglamentar y garantizar su goce (conf. arts. 14, 28, 31 y 75 inc. 23, CN).

II.1. Siguiendo dicho orden de análisis, habrá que sumergirse en la regulación del derecho que emana de los tratados que integran el denominado “*bloque de constitucionalidad federal*”.

Así, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su art. XI, impone la realización de medidas relativas a vivienda a efectos de garantizar el derecho a la salud, reconociendo la interdependencia entre ambos.

Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su art. 25, dispone que el derecho a un nivel de vida adecuado impone asegurar “*en especial*” la vivienda.

Finalmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene una de las regulaciones más desarrolladas sobre el derecho en examen. En su art. 11, punto 1, expresa: “[l]os 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...”.

Para lograr su efectividad, de acuerdo a lo establecido en el art. 2º, punto 1: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto 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 aquí reconocidos”.

Resulta necesario ahora destacar que la aplicación de los instrumentos mencionados, conforme lo exige el art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, debe ser en “*las condiciones de su vigencia*”. Esta expresión indica tanto el modo en que

fueron aprobados y ratificados por nuestro Estado, como el alcance interpretativo dado por la jurisprudencia internacional.

En este punto, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ha expresado: “...esto es, tal como la Convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. De ahí que la aludida jurisprudencia deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales...” (CSJN, 1995, “Giroldi”, Fallos, 318:514).

También incluyó como guía para la interpretación y aplicación de la Convención a las opiniones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CSJN, 1996, “Bramajo”, Fallos, 319:1840).

Respecto de las decisiones y recomendaciones de los Comités de Seguimiento de los Tratados Internacionales, ha expresado “...cuadra poner de relieve la actividad del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por cuanto constituye el intérprete autorizado del PIDESC en el plano internacional y actúa, bueno es acentuarlo, en las condiciones de vigencia de éste, por recordar los términos del art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional” (CSJN, “Aquino”, 2004).

En idéntico sentido expresó: “[e]l Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que constituye el intérprete autorizado del Pacto homónimo en el plano internacional y cuya interpretación debe ser tomada en cuenta ya que comprende las “condiciones de vigencia” de este instrumento que posee jerarquía constitucional en los términos del art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional” (CSJN, “Torillo”, 2009, Fallos, 332:709).

Una vez establecida la relevancia constitucional de las decisiones y recomendaciones de los Comités de Seguimiento de los Tratados Internacionales, habrá que detenerse en lo actuado por el Comité DESC, órgano que supervisa la aplicación del Pacto Internacional por los Estados Partes.

En su Observación General n° 3, analizando el alcance de las obligaciones asumidas por los Estados, concluye que “corresponde a cada Estado Parte

una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”. Ello, toda vez que “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”.

En dicho entendimiento se establece 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” (párr. 10).

Resta, a los efectos del presente caso, explicitar qué considera el Comité un nivel esencial mínimo del derecho a la vivienda. Dicha tarea es efectuada en su Observación General n° 4. En ella afirma que “*el derecho a la vivienda no 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 (...)* Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte...” (párr. 7).

Para definir y señalar un núcleo mínimo del derecho a una “*vivienda adecuada*”, el Comité estableció siete factores o aspectos que deben estar presentes y ser tenidos en cuenta en cualquier contexto: 1) la seguridad jurídica de la tenencia, que garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento y otras amenazas; 2) la disponibilidad de los servicios, materiales, facilidades e infraestructura, que incluye el acceso a servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, como así también a recursos naturales como el agua potable y a los servicios e instalaciones sanitarias; 3) gastos soportables, esto es, que los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda sean de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas; 4) la habitabilidad, incluida la protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud; 5) asequibilidad, esto es el acceso pleno y sostenible para los grupos en situación de desventaja a los recursos adecuados para conseguir una vivienda, teniendo prioridad los ancianos, los niños, las personas con discapacidades físicas, enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos

persistentes, aquellos que encuentran afectada su salud mental y las víctimas de catástrofes naturales, entre otros; 6) el lugar, esto es que la vivienda se sitúe donde resulte posible el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, establecimientos escolares; y 7) la adecuación cultural de la vivienda, referido a la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan que deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

A efectos de terminar de circunscribir los márgenes del derecho a la vivienda digna en el vértice de nuestro ordenamiento, resulta necesario detenerse en su regulación constitucional local.

En este sentido, la Constitución de la Ciudad establece 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. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos” (art. 10 CCABA).

En particular, el artículo 31 reconoce “*el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado*”.

Avanza también respecto de su reglamentación, al afirmar que la Ciudad “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 la misma línea, establece: “[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” (art. 17 CCABA).

Asimismo, reconoce el derecho a la salud integral “*directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente*” (art. 20 CCABA).

II.2. Continuando con el orden establecido al comienzo de este apartado, habiendo determinado ya la configuración del derecho a la vivienda en la cima de nuestro ordenamiento jurídico, resulta necesario ahora definir el alcance de las atribuciones que los poderes constituidos tienen a fin de reglamentar y garantizar su goce (conf. arts. 14, 28, 31 y 75 inc. 23, CN).

II.2.1. En nuestro sistema constitucional, el único poder del estado al que se confiere la atribución de reglamentar derechos es al Legislativo. Por esta razón, se dispone su goce *“conforme las Leyes que reglamenten su ejercicio”*, delicada misión que encuentra su límite en la imposibilidad de alterarlos (conf. arts 14 y 28, CN).

Es el legislador, depositario de la voluntad general, *“a quien le corresponde reglamentar los derechos acordados por la Constitución y, sin alterar su espíritu, es él quien debe elegir la política así como los mecanismos para dar satisfacción, en este caso, a las necesidades de vivienda y hábitat adecuado. Asignar a los legisladores esa atribución responde a su origen representativo, en virtud del cual también son ellos quienes aprueban el presupuesto, conocen las diversas necesidades a satisfacer por el estado y resuelven el manejo de las prioridades en juego. El plan de gobierno surge de la labor parlamentaria en la que conviven, cada uno con competencias propias, tanto la rama legislativa como la ejecutiva. Además, a ésta última le corresponde, por regla, ejecutar, dentro del margen que la ley le acuerde, las políticas públicas decididas por el Legislador”* (TSJ, 12/V/2010, *“Alba Quintana, Pablo c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA) s/recurso de inconstitucionalidad concedido”*, Expte. EXP. 6754/09).

Nos encontramos frente a una hipótesis en que la reserva de ley no admite excepciones a favor de la actuación de otros poderes. En este sentido, la Corte IDH ha determinado, en la Opinión Consultiva 6/86, que las leyes que impulsan restricciones al ejercicio de los derechos deben serlo en sentido formal y material, esto es: *“...actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo”* (párr. 35).

A su vez, el PIDESC establece en su art. 4º: *“[l]os Estados Partes en el presente pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente por ley,*

sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática”.

La libertad de configuración del derecho a través de la reglamentación legal se encuentra, en consecuencia, acotada. Es que el legislador, además de cumplir con las pautas ya señaladas, debe de acuerdo al texto constitucional, “[l]egislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad...” (art. 75, inc. 23, CN).

Teniendo en cuenta dichos parámetros, habrá que examinar la reglamentación del derecho a la vivienda digna que, en el ámbito de la Ciudad, ha realizado la Legislatura local.

Ya en el año 2000, la ley 341, publicada en el BOCBA 928 del 24/IV/2000, estableció en su art. 1º que “[e]l Poder Ejecutivo, a través de la Comisión Municipal de la Vivienda, instrumentará políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, asumidos 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”. En el artículo 5º enunció los posibles beneficiarios y, en el artículo 6º, los casos en los que se confiere prioridad para acceder a los beneficios.

Posteriormente, en el año 2004, con la sanción de la ley 1251, publicada en el BOCBA 1853 del 08/I/2004, se creó el INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (IVC), organismo de aplicación de las políticas de vivienda del GCBA (art. 2º). Conforme el art. 3º, dicho sujeto “tiene por objeto la ejecución de las políticas de vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asesora al Jefe de Gobierno en la materia de su competencia de acuerdo a lo establecido en el art. 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de conformidad a los principios generales establecidos en la ley” .

Entre los principios rectores del accionar, se encuentran: “a) *Contribuir al acceso a la vivienda digna a todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, imposibilitados por razones económicas y sociales de acceder a la misma por cualquiera de los medios regidos por el sector privado y que requieran de la participación del sector público para lograrlo, priorizando lo enmarcado en el inc. 1 del Art. 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (...)* b) *Propender a reducir, mediante políticas activas, el déficit habitacional (...)* c) *Promover el efectivo ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (...)* d) *Promocionar la demanda y estimular la oferta de vivienda*” (conf. art. 4°).

En el art. 5° establece los grupos familiares a los que se les otorgará preferencia por encontrarse integrados por niñas, niños y adolescentes; personas con necesidades especiales y de escasos recursos.

En tiempo reciente, la legislatura porteña sancionó la ley 3706, publicada en el BOCBA 3680 del 08/VI/2011, de protección integral y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle.

En el art. 2° se definen las situaciones comprendidas bajo estos conceptos: “*se consideran personas en situación de calle a los hombres o mujeres adultos/as o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno... se consideran personas en riesgo a la situación de calle a los hombres o mujeres adultos o grupo familiar, sin distinción de género u origen, que padezcan al menos una de las siguientes situaciones: 1) Que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional. 2) Que se encuentren debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo. 3) Que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento*”.

Asimismo, enumera una serie de deberes que pesan sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre ellos “[l]a remoción de obstáculos que impiden a las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle la plena garantía y

protección de sus derechos, así como el acceso igualitario a las oportunidades de desarrollo personal y comunitario... La formulación e implementación de políticas públicas en materia de salud, educación, vivienda, trabajo, esparcimiento y cultura elaboradas y coordinadas intersectorial y transversalmente entre los distintos organismos del estado” (conf. art. 4º, incs. a y b, ley 3706).

En el artículo 8º se establece que la articulación de los servicios y de las funciones tanto en la centralización, coordinación y derivación así como en la red socio asistencial de alojamiento nocturno y de la asistencia económica, tienen como objetivo la superación de la situación de calle o riesgo a la situación de calle.

El legislador establece así una serie de reglas específicas en materia habitacional que se ven perfeccionadas con la ley 4036, de “*Protección integral de los Derechos Sociales para los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*”, donde se instituye el “*acceso prioritario 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 de la Ciudad de Buenos Aires*”.

Dicha norma, al igual que la ley 3706, “*se sustenta en 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*” (conf. art. 2º, ley 4036).

En el art. 6º se define como vulnerabilidad social “*...la condición social de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos*”. Asimismo, se explicita que personas en situación de vulnerabilidad social son “*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*”.

En el art. 5º, se estipula que las políticas sociales deberán comprender prestaciones que impliquen recursos de carácter económico, técnico y material. En el art. 7º, se enumeran los requisitos mínimos para percibir prestaciones económicas y en el art. 8º las circunstancias que deberán tenerse en cuenta para el acceso a ellas: “[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”.

Finalmente, el artículo 25 inciso 3, entre las acciones que llevará adelante el GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, establece la de *“brindar alojamiento para aquellas personas con discapacidad que se hallen en situación de vulnerabilidad social”*.

II.2.2. De la reseña efectuada emerge el bloque de juridicidad, en relación al derecho humano a una vivienda digna, compuesto por las normas constitucionales, el sistema internacional de derechos humanos, la Constitución de la Ciudad y las leyes emanadas de la Legislatura porteña.

Se encuentra pendiente el examen de los deberes y atribuciones que en dicho marco corresponden al GCBA.

Se ha adelantado que no resulta posible que el poder ejecutivo pretenda reglamentar el derecho consagrado en la Constitución nacional y local y el sistema internacional de derechos humanos.

Sin perjuicio de ello, su tarea dista de ser menor. Es el encargado de lograr una efectiva *“gestión del derecho con causa primaria en la Constitución”* (D’ARGENIO, I.A., *“Trascendencia Institucional del Litigio de Derecho Público”*, en Código Procesal Administrativo de la Provincia de Buenos Aires –La Justicia Administrativa, [ISABELLA, Diego P.-Dir], Tº I, Ediciones Rap, Buenos Aires, 2010, pp. 27/28).

Es necesario destacar nuevamente que la operatividad y contenido del derecho a la vivienda digna surge directamente de la urdimbre constitucional. Ahora bien, la administración será la encargada de garantizar su efectividad. Ello, *“[e]s un razonamiento que se integra en el marco general de la juridicidad que define el ejercicio de la función administrativa, sin intersticios, superando toda posibilidad de*

existencia de situaciones jurídicas subjetivas provenientes de una decisión o manifestación de poder” (D’ARGENIO, Inés A., La Administración Pública. Crisis del Sistema Autoritario, Librería Editora Platense, La Plata, 2012, p. 198).

De conformidad con lo dispuesto por el art. 31 de la Constitución Nacional y el art. 10 de la Constitución de la Ciudad, toda la actividad que desarrolla el GCBA se encuentra subordinada a la Constitución, los tratados y las leyes.

Existiendo, tal como se ha adelantado, un sistema que regula el alcance del derecho a la vivienda digna, su deber es concretarlo. No existe un único medio para concretar dicho fin, basta con asegurar que la alternativa elegida dé una respuesta suficiente y adecuada, garantizando un umbral mínimo de efectividad del derecho. Para dicha tarea podrá emplear al Instituto de Vivienda, quien como se ha adelantado *“tiene por objeto la ejecución de las políticas de vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”* (conf. art. 3º, ley 1251).

II.2.3.- Definidos los alcances del derecho a la vivienda digna y la actuación que cabe a los poderes legislativo y ejecutivo, corresponde discernir el escenario de intervención del Poder judicial.

Si a partir de la trama constitucional el derecho a la vivienda digna irrumpe con un contenido identificable, en aquellos casos en que un titular del derecho alegue su frustración, por deficiencias en la reglamentación del legislativo o por la actuación disfuncional de la administración, corresponde al Poder judicial resolver el conflicto.

Es que, tal como ha señalado la CSJN en *“Q.C., S.Y. c/GCBA s/Amparo”*, los jueces deben controlar la razonabilidad de las medidas llevadas adelante por los restantes poderes a efectos de garantizar la efectividad del derecho a la vivienda digna. Pues resulta inadmisibles el incumplimiento de las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal.

Una sentencia que se aleje de dicho parámetro en lugar de expresar el gobierno del derecho determinaría su fracaso. Se cumpliría, en ese caso, el presagio de Benjamin, y la decisión adoptada estaría incluida en su aserción *“[n]o hay nunca un*

documento de la cultura que no sea, a la vez, uno de la barbarie” (BENJAMIN, Walter, Estética y Política, Las Cuarenta, Buenos Aires, 2009, p. 138).

En idéntico sentido, también frente a un caso en que se alegaba la frustración del derecho a la vivienda digna, la SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES interpretó que corresponde a los jueces realizar *“un escrutinio de razonabilidad y... disponer medidas en casos extremos, en cuanto se verifique la afectación de un núcleo esencial que atañe al reconocimiento mínimo e impostergable de tales bienes jurídicos”* (SCBA, 03/VII/2013, “B. A.F c/Provincia de Buenos Aires s/amparo”).

A modo de síntesis, cabe concluir que corresponde al Poder judicial controlar la razonabilidad de las medidas llevadas adelante por los restantes poderes, y, en su caso, ordenar el cumplimiento del contenido mínimo que caracteriza al derecho en el dispositivo constitucional.

III. Examinado el bloque de juridicidad que rige en relación al derecho humano a una vivienda digna, es preciso analizar la situación de hecho que motivó la interposición de la presente acción de amparo y como lo han exigido las tres salas de la Cámara de Apelaciones *“determinar la situación de vulnerabilidad social del peticionario”* y si *“perdura la necesidad de asistencia estatal”*.

A tales efectos, cabe examinar la prueba rendida y los hechos acreditados en autos.

Conforme surge de las constancias acompañadas, se encuentra acreditado que el Sr. Rogna tiene cincuenta y cuatro años de edad (cfme. fs. 47/48, 56, 66 y 187 del expte. digital).

En cuanto a su estado de salud de la prueba documental surge que, el Sr. Rogna padecería una sintomatología compatible con un trastorno depresivo y que registra antecedentes de controles y otorgamiento de medicación en el hospital Borda. Ello surge del informe psicológico suscrito por la Lic. Melina Garategaray, obrante a fs. 72/77 del expediente digital y del informe social suscrito por la Lic. en Trabajo Social, Rocío Rodríguez, (cfme. fs. 59 del expediente digital). En esa línea, la trabajadora social, Alejandra Mariel Villafañe (M.N. 5593, T.2-F.39), también señaló bajo el acápite

“Apreciación Profesional” que, “[a] lo largo del encuentro se le sugirió que en algún momento pueda realizar una consulta en un espacio de salud mental, en base a lo conversado respecto a sus emociones y sentimiento respecto a sus estados de ánimo” (v. fs. 188 del expediente digital).

Es menester destacar que, el GCBA brinda asistencia al actor a través de los programas “TICKET SOCIAL” y “ATENCIÓN A FAMILIAS EN SITUACIÓN DE CALLE”, dependientes del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano del GCBA, percibiendo respecto del último de los mencionados programas, la suma de ocho mil pesos (\$8.000). A su vez, de acuerdo al informe social acompañado se encontraría inscripto en el Programa “POTENCIAR TRABAJO” (no encontrándose percibiendo suma alguna en la actualidad respecto este subsidio; v. fs. 57 del expte. digital). En adición, la trabajadora social, Alejandra Mariel Villafañe, dejó constancia en su informe social que el Sr. Rogna iría a percibir “CIUDADANÍA PORTEÑA” (cfme. fs. 187/188 del expediente digital), no encontrándose acreditado en autos las sumas que por dicho subsidio fuera a cobrar.

En función de la situación que se encuentra atravesando el actor, la Defensoría interviniente que lo patrocina, peticionó al GCBA que aumentara el monto del subsidio habitacional otorgado (cfme. fs. 53/54 y 63 del expediente digital), solicitud que no fue respondida por la parte demandada.

Por su parte, de acuerdo con lo que surge del informe social elaborado por la Lic. Rocío Rodríguez (cfme. fs. 55/61 del expediente digital), de las constancias obrantes a fs. 50/52 del expediente digital y del informe obrante a fs. 187/188 del expediente digital; se encuentra acreditado que el costo de alquiler que el Sr. Rogna debe afrontar asciende en la actualidad al monto de quince mil pesos (\$15.000).

En lo que respecta al ámbito laboral, del informe agregado a fs. 187/188 del expediente digital que fuera acompañado por el GCBA, se desprende que el actor *“se mantuvo por sus propios medios siempre dentro del mercado laboral informal, pero que debido a las medidas decretadas por la pandemia COVID 19, su situación laboral empeoró y no consigue generar ingresos desde hace varios meses”*, destacándose que *“todos sus ingresos provienen de programas sociales vigentes”* (cfme. fs. 188 del expediente digital).

En cuanto a la situación educativa del Sr. Rogna, de las constancias de autos surge que tiene el secundario incompleto y que no cuenta con oficio alguno (cfme. fs. 187 del expediente digital). En este sentido también se ha pronunciado la Licenciada en Trabajo Social, Rocío Rodríguez (M.P. 5966, T.2-F.54), quien ha sostenido que el señor Rogna posee una edad avanzada, un bajo nivel educativo y una precaria trayectoria laboral. Circunstancias que sumadas a las condiciones de salud y la crisis social producto de la emergencia sanitaria *“restringen significativamente [las] posibilidades reales [del señor Rogna] de acceder a un empleo formal que le permita superar la situación de vulnerabilidad que atraviesa”* (v. fs. 60 del expediente digital).

Asimismo, del informe social acompañado por el GCBA previamente mencionado, surge que el actor vive solo, que no cuenta con una red familiar que le pueda brindar asistencia emocional y/o ayuda económica (cfme. fs. 188). A su vez, del informe obrante a fs. 55/61 del expediente digital, se resalta que el amparista no mantiene contacto con sus hijos desde hace más de diez (10) años (cfme. fs. 56 del expediente digital).

Ahora bien, de las constancias hasta aquí relevadas que fueran anejadas a la causa es posible afirmar que el GCBA no le ha ofrecido al actor una atención que resulte idónea para garantizar el ejercicio de un umbral mínimo de efectividad de su derecho a la vivienda digna, lo cual a su vez se agrava en razón de su estado de salud y el contexto sanitario actual.

Se advierte también que, conforme se desprende de los informes acompañados, se encuentra imposibilitado de solventar sus gastos habitacionales. En este punto, teniendo presente lo señalado en el considerando I, respecto al contexto actual de pandemia provocada por el COVID-19, cabe indicar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que *“al momento de emitir medidas de emergencia y contención frente a la pandemia del COVID-19, los Estados de la región deben brindar y aplicar perspectivas interseccionales y prestar especial atención a las necesidades y al impacto diferenciado de dichas medidas en los derechos humanos de los grupos históricamente excluidos o en especial riesgo, tales como: personas mayores y personas de cualquier edad que tienen afecciones médicas preexistentes, personas privadas de libertad, mujeres, pueblos indígenas, personas en*

situación de movilidad humana, niñas, niños y adolescentes, personas LGBTI, personas afrodescendientes, personas con discapacidad, personas trabajadoras, y personas que viven en pobreza y pobreza extrema, especialmente personas trabajadoras informales y personas en situación de calle; así como en las defensoras y defensores de derechos humanos, líderes sociales, profesionales de la salud y periodistas” (CIDH, resolución n° 1/2020 “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”, adoptada el 10 de abril de 2020, disponible en: www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf, el destacado es propio).

IV. En este marco y conforme diversos fallos de la Alzada, corresponde tener por acreditadas las circunstancias fácticas reseñadas en los informes sociales acompañados (Ver, “*Ramírez Celia Haydee y otros c/ GCBA y otros s/ amparo (Art. 14 CCABA)*”, Expte. EXP 40063/0; “*Valverde Rosa María c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte. EXP 37364/0; “*Palavecino Miriam Alicia c/ GCBA y otros s/ otros procesos incidentales*”, Expte. EXP. 39106/1; “*Payero Silvia Graciela c/ GCBA y otros s/ otros procesos incidentales*”, Expte. EXP. 41132/1).

Desde este vértice, resulta necesario destacar que la demandada ha cuestionado el informe social acompañado, realizando una negación genérica de la prueba documental presentada por el actor, en razón de haber sido confeccionado por profesionales dependientes del Ministerio Público de la Defensa, y sin intervención de su parte (cfme. fs. 153/154 del expediente digital).

Así las cosas, y en lo que respecta a la oposición efectuada por el GCBA contra los informes sociales aludidos precedentemente, es menester señalar que la observancia y consideración de todo medio probatorio debe realizarse examinando “*los medios en su conjunto*”, concretando de este modo el principio de unidad probatoria (Falcón, Enrique M., “*Comentario al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación*”, Tomo II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, p. 735).

Ello, sin perjuicio de destacar que la mera circunstancia de que un trabajador social dependa funcionalmente del Ministerio Público la Defensa no resulta suficiente para impugnar el contenido del informe que realice. En cualquier caso, este último estará sujeto, como cualquier otra prueba de idéntica entidad, a las reglas procesalmente previstas para su cuestionamiento.

En consecuencia, el informe social impugnado resulta considerado en el marco de las probanzas adjuntas a la causa. En este contexto, debe destacarse que las profesionales intervinientes, no hicieron más que señalar la situación de vulnerabilidad social y emergencia habitacional del actor. En este contexto, en atención a que la totalidad de la prueba arrimada a estas actuaciones permite acreditar la veracidad de las circunstancias de hecho expuestas por los informes impugnados, corresponde rechazar las oposiciones formuladas por el GCBA.

A mayor abundamiento, es necesario indicar que éste Juzgado, a fs. 174/176 del expediente digital (actuación n° 2409517/2021), le otorgó al GCBA la oportunidad de confeccionar un informe social. En este sentido, a fs. 185/189 el GCBA cumplió en acompañar el informe social ordenado, el cual -tal como surge del considerando precedente- no difiere en su contenido de aquel acompañado por la parte actora. Ello, en tanto coadyuva también a formar la convicción en cuanto a la situación de vulnerabilidad social que atraviesa el señor Rogna, en particular en lo que refiere a la afectación de su derecho a la vivienda.

IV.1. Establecido lo anterior, corresponde concluir que, de acuerdo a la definición establecida en el artículo 6° de la ley 4036, el actor se encuentra en situación de vulnerabilidad social. Conforme lo establece el artículo 31 de la CCABA se debe dar prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.

V. Habiendo establecido que el actor, dada la vulnerabilidad social que atraviesa, debe ser sujeto de tutela preferente, corresponde analizar la conducta desplegada por el demandado y, en particular, si ha sido apta para garantizar la efectividad del derecho reclamado o se ha configurado una acción u omisión ilegítima que hace procedente la vía intentada.

A tal efecto, cabe recordar que como fue señalado *ut supra* la Observación General n° 4 del COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES delimita el núcleo esencial del derecho a la vivienda digna y señala siete aspectos básicos que deben estar presentes y que sirven para caracterizarlo. A su luz, y bajo las directivas que emanan del art. 31 de la Constitución de la Ciudad y la

reglamentación efectuada por las leyes 3.706 y 4.036, se analizará el comportamiento desplegado por las autoridades públicas locales involucradas.

Según fue reseñado *ut supra* al referir a los informes producidos en autos, el actor se encuentra en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, se halla reconocido que la demandada, previo al dictado de la medida cautelar dictada en autos, abonaba al actor la suma de ocho mil pesos (\$ 8.000) en el marco del Programa “Atención para Familias en Situación de Calle”, dependiente del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano del GCBA. En adición, se visualiza que percibía el monto de dos mil pesos (\$2.000), en concepto del Programa “Ticket Social” (cfme. informe social obrante a fs. 53/59 del expediente digital, suscripto por Rocío Rodríguez, Lic. en Trabajo Social e informe elaborado por la Lic. Melina A. Garategaray a fs. 72/77 del expediente digital). Por otra parte, cabe notar que conforme surge también de los informes referidos, el monto del alquiler que el actor debía abonar al mes de octubre de 2021- ascendía a la suma de quince mil pesos (\$15.000) (v. también la constancia acompañada a fs. 51 del expediente digital).

Es decir que la suma que el GCBA abonaba al actor en concepto de subsidio habitacional resultaba notoriamente insuficiente para afrontar sus gastos de vivienda.

En efecto, se encuentra acreditado que en fecha 17/VIII/2021 el actor, mediante oficio dirigido al “*Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires Subsecretaría de Asistencia y Cuidado Inmediato*”, requirió la readecuación del subsidio habitacional correspondiente al Sr. Rogna. Dicha presentación quedó registrada bajo el número de expediente: EX-2021-24233973-GCABA-MGEYA. Como respuesta a dicho requerimiento la demandada se expidió a través del informe IF-2021-31015433-GCABA-DGAI, de donde surge que, “[a]tento a lo solicitado en la requisitoria que diera origen a los actuados de referencia, se informa que, de acuerdo con los registros obrantes en esta Dependencia, el Sr. Rogna Miguel Angel, D.N.I. 18259523, es beneficiario del programa “Atención Para Familias en Situación de Calle” (Decreto 690-GCBA-06 y modificatorias), dependiente de la Dirección General de Atención Integral Inmediata (ex Dirección General de Atención Inmediata). Asimismo se informa que la solicitante percibió el cobro de la cuota

correspondiente al mes de septiembre de 2021, por el monto de pesos ocho mil (\$ 8.000) y tiene programado el cobro de la cuota correspondiente al mes de octubre de 2021 por la suma de pesos ocho mil (\$ 8.000). Es dable mencionar que el monto establecido se determina de acuerdo a la composición del grupo familiar, de acuerdo a la normativa vigente” (cfme. fs. 144 del expte. digital).

A su vez, y en virtud de la medida cautelar dictada en autos, el GCBA informó que “[el] titular percibirá a partir del mes de ENERO de 2022, la suma de PESOS QUINCE MIL (\$15.000.-) en concepto de subsidio habitacional. 3. Asimismo, y conjuntamente con dicha cuota, percibirá el retroactivo correspondiente al período OCTUBRE-DICIEMBRE de 2021, por la suma de PESOS VEINTIÚN MIL (\$21.000.-)” (cfme. fs. 205 del expediente digital).

De lo reseñado, se advierte que el GCBA, previo al inicio de la presente acción y del dictado de la medida precautoria aún vigente, no concretó una actividad acorde a la situación de emergencia habitacional descrita, tendiente a garantizar al actor, su derecho a la vivienda digna, lo cual permite configurar una omisión ilegítima en los términos del art. 14 de la CCABA.

VI. Finalmente, resta referirse a la solicitud efectuada por la parte actora tendiente a la declaración de inconstitucionalidad del decreto 690/GCBA/06 y sus modificatorios. Atento a ello, y en lo que respecta al monto del subsidio, cabe destacar que el hecho de que el mismo no resulte suficiente para dar satisfacción al derecho reclamado, ello no conduce automáticamente a concluir que por esta razón la norma devenga inconstitucional.

En efecto, si por los límites que contiene el Programa -temporales o cuantitativos-, sus beneficios resultan inadecuados para garantizar la satisfacción mínima del derecho a la vivienda digna a quien se encuentra en comprobada situación de vulnerabilidad, el auténtico agravio constitucional se originaría en la ausencia de una reglamentación que determine las prestaciones exigibles en este tipo de casos (conf. arts. 5° a 7° de la ley 4036). Y, como consecuencia de ello, también en las omisiones incurridas por las autoridades públicas frente a la obligación de atenderlos.

En virtud de todo lo expuesto, corresponde hacer lugar a la acción de amparo interpuesta.

VII. En consecuencia, encontrándose reunidos los extremos que tornan procedente la presente acción de amparo contra el GCBA y delimitada la conducta antijurídica por omisión en la que se ha incurrido, corresponde delimitar el alcance de la condena dirigida a garantizar el derecho a la vivienda digna de la parte actora.

Se ha adelantado que las autoridades públicas locales pueden establecer diferentes alternativas para garantizar el derecho, siempre que ellas satisfagan su contenido mínimo, conforme a los parámetros de adecuación establecidos por la Observación General 4º del COMITÉ DEL PACTO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

Como consecuencia de lo expuesto, se ordenará a la demandada, GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, que garantice al actor dicho contenido mínimo. A tal efecto, podrá ser incluido en un programa habitacional que le permita atender el valor actual del mercado de una vivienda que cumpla con dicho parámetro. O, en forma alternativa, podrá dar cumplimiento a lo ordenado a través de otro medio diferente al subsidio, siempre que no sea un parador u hogar, y mientras cumpla con el estándar establecido por la Observación General n° 4, anteriormente citada. Ello, hasta tanto no se modifique la situación de vulnerabilidad social del actor.

En este sentido es dable destacar, tal como lo ha expresado nuestra Corte Suprema de Justicia en un caso similar: *“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.”* (CSJN, 24/IV/2012, “*Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo*”).

Por todo ello, **RESUELVO:**

1. Hacer lugar a la acción de amparo interpuesta.

2. Ordenar al GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES que garantice al Sr. Miguel Ángel Rogna el contenido mínimo del derecho a la vivienda digna, conforme a los parámetros de adecuación establecidos por la Observación General 4º del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A tal efecto, podrá incluirlo en un programa habitacional que le permita atender el valor actual del mercado de una vivienda. O, en forma alternativa, podrá dar cumplimiento a lo ordenado a través de otro medio diferente al subsidio, siempre que no sea un parador u hogar, mientras que cumpla con el estándar establecido en la ya identificada Observación General.

3. La orden impartida en el punto que antecede se mantendrá mientras no se modifique la situación de vulnerabilidad social del actor.

4. Sin costas, toda vez que la Defensoría Oficial actuó como miembro del Ministerio Público, en el carácter de órgano del Estado.

5. Notifíquese a la parte actora mediante la remisión electrónica de las presentes actuaciones a la Defensoría Oficial patrocinante y a la demandada mediante cédula por Secretaría. Cumplido ello, notifíquese al representante del MINISTERIO PÚBLICO FISCAL mediante la remisión electrónica de las presentes actuaciones.

JUZGADO N°23|EXP:213853/2021-0 CUIJ J-01-00213853-7/2021-0|ACT 394698/2022

Protocolo N° 47/2022

FIRMADO DIGITALMENTE 04/03/2022 13:59



Francisco Javier Ferrer
JUEZ/A
JUZGADO DE 1RA
INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO Y
TRIBUTARIO Nº 23