



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CATyRC - SALA II VOCALIA 5  
GCBA CONTRA B. G. D. Y OTROS SOBRE DESALOJO

Número: EXP 1986/2001-0  
CUIJ: EXP J-01-00157350-7/2001-0

Actuación Nro: 3772311/2022

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, reunidos en acuerdo los Sres. jueces de la sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para dictar sentencia en los autos “GCBA contra B. G. D. sobre Desalojo”, expte. N° 1986/20001-0, el tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver: ¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada? Practicado el sorteo, resultó que la votación debía realizarse en el siguiente orden: Sres. jueces de Cámara MARCELO LÓPEZ ALFONSÍN, FERNANDO E. JUAN LIMA y MARIANA DÍAZ.

A la cuestión planteada, el Sr. juez MARCELO LÓPEZ ALFONSÍN dijo:

**RESULTA:**

1. Que, con fecha 26/12/2019, el juez de primera instancia dictó sentencia haciendo lugar a la demanda de desalojo incoada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, GCBA) respecto del inmueble sito en la Av. J. \*\*\* de esta Ciudad, contra la Sra. G. D. B. y sus ocupantes —v. págs. dig. 421/445 archivo “2001\_1986\_0\_3.pdf”, adjunto en link obrante en Actuación N° 445928/2021, al que se hará referencia en lo sucesivo—.

Luego de efectuar una pormenorizada reseña del ordenamiento jurídico aplicable y analizar las probanzas de autos, sostuvo que resultaba procedente el desalojo incoado por la actora toda vez que no se encontraba cuestionado su carácter de propietaria y que los demandados y ocupantes no acreditaron ser poseedores ni ostentar un título que legitimara su ocupación.

En consecuencia, rechazó las excepciones de falta de legitimación activa y pasiva opuestas por la codemandada J. R. C. y tuvo por allanada a la Sra. B. y condenó a los demandados a restituir a la actora, libre de efectos y de cualquier otro ocupante, el inmueble dentro del plazo de veinte (20) días de cumplidas las medidas dispuestas en el punto VI.4. de la sentencia.

En el mentado considerando expuso que correspondía delimitar el alcance de la decisión dado que, el derecho del GCBA a recuperar el inmueble debía ser efectivizado de modo tal que no afectase el ejercicio por los demandados de su derecho a una vivienda digna.

Finalmente, impuso las costas a la codemandada J. R. C. por no advertir elementos para apartarse del principio objetivo de la derrota (conf. art. 62 del CCaYT).

2. Que, contra la sentencia de grado se alzaron el GCBA y la codemandada C. (v. págs. digit. 461 y 465/466, respectivamente).

Concedidos que fueron los recursos de apelación, sólo la actora expresó agravios mediante Actuación N°2672268/2021.

En su presentación expuso que no surgía con claridad lo ordenado en la sentencia atacada en el punto 4) del resuelvo.

Así luego de referir a la Observación General N°4 del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sostuvo que de su texto “(...) *se inferiría que V.S. tendría por cumplido el Decreto N° 1128/97 no mediante el otorgamiento de subsidios contemplados en la normativa vigente y aplicable en materia de desalojos, sino efectivamente con el otorgamiento de una vivienda*”.

Argumentó que, contrario a lo expuesto en la sentencia, el Decreto N°1128/97 tiene por objeto el otorgamiento de subsidios a fin de brindar asistencia a las familias en situación de calle, lo cual, a su entender, en modo alguno puede interpretarse como que el GCBA debiera abonar en forma íntegra el lugar en el cual las familias decida habitar u otorgar una vivienda.

Posteriormente, remarcó que el GCBA “(...) *no garantiza alojamiento, ni vivienda y solo puede asistir con un subsidio habitacional mensual dentro de su presupuesto y en la oportunidad procesal prevista el Decreto 1128/97, norma aplicable a los desalojos. El subsidio en cuestión se destina únicamente a cubrir los gastos de alojamiento*” —el destacado es del original—.

Por su parte, expuso que el Gobierno fue dictando, a través del tiempo una normativa progresiva en materia habitacional y que los programas de ayuda o asistencia social son planes destinados a conjurar la emergencia habitacional, teniendo como nota distintiva la transitoriedad o provisoriedad.

Agregó que, al haber ordenado el magistrado que se otorgue una solución habitacional a quien no lo solicitó, se extralimitó en sus facultades fallando *extra petita*, e incurrió en una intromisión en las facultades del Poder Ejecutivo.

**2.1.** Por Actuación N°835274/2022 se declaró desierto el recurso de apelación interpuesto por la codemandada C. y se le dio por decaído el derecho para contestar el traslado de los fundamentos conferido por Actuación N°2676096/2021.

3. Que, previa intervención de la Asesoría Tutelar y del Ministerio Público Fiscal (v. Actuaciones N°1216741/2022 y 1851311/2022), por Actuación N°1854871/2022 pasaron los autos al acuerdo.

### **CONSIDERANDO:**

4. Que, expuesto ello, corresponde abordar el tratamiento del recurso en análisis, el cual, cabe adelantar no tendrá favorable acogida.

Para una mayor claridad expositiva corresponde abordar el agravio de la actora referido a que el juez de grado falló *extra petita* y, a su entender, sobrepasó los límites que impone la *litis* “*por cuanto la solución habitacional otorgada no fue solicitada por los demandados [y] no se encuentra contemplada en el Decreto 1128/1997 y excede ampliamente el objeto del presente litigio*”.

Ahora bien, al respecto cabe destacar que mediante Decreto N°1128/1997 se estableció que “*Previo a los actos de desalojo y lanzamiento de inmuebles que correspondan al patrimonio del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; ocupados por*

*familia y/o grupos de personas de bajos ingresos, deberá darse intervención con suficiente anticipación a la Secretaría Promoción Social, a fin de analizar y evaluar la situación social de los ocupantes y coordinar la acción social a desarrollar” (v. art. 1°).*

Por su parte, en su artículo 2°, se determinó que *“La Secretaría Promoción Social se abocará a la búsqueda de soluciones autogestivas, cuando el desalojo ocasiona problemas habitacionales para los demandados, y dará intervención a otras áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, cuando las circunstancias así lo indiquen”.*

Así, en virtud de lo allí prescripto, el juez de grado dispuso ordenar al GCBA *“(…) a través del MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO Y HÁBITAT, que en forma previa a concretar el desalojo del inmueble, dé cumplimiento a los recaudos establecidos por el ordenamiento jurídico vigente. En primer lugar, deberá producir un informe social actualizado y la consecuente evaluación de la situación de los demandados (conf. arts. 1° y 2°, decreto 1128/GCABA/97). En segundo lugar, en caso que el grupo familiar se encuentre en estado de vulnerabilidad y no pueda cubrir con sus ingresos su alojamiento, deberá ofrecerle una alternativa que le permita garantizarlo, siempre que ella satisfaga su contenido mínimo, conforme a los parámetros de adecuación establecidos por la Observación General 4° del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” —v. considerando VI.4.—.*

En efecto, tal como fuere reseñado anteriormente es la propia norma la que establece el procedimiento que debe seguir el GCBA con carácter previo a los actos de desalojo y lanzamiento de inmuebles de su propiedad que estuvieren ocupados por familias y/o grupos de personas de bajos ingresos.

Por tanto, siendo que el juez de grado expresamente dispuso que el GCBA, en forma previa a concretar el desalojo del inmueble, diera *“... cumplimiento a los recaudos establecidos por el ordenamiento jurídico vigente”*, nada de ello indica haya incurrido en un exceso jurisdiccional como mal intenta sostener la recurrente.

Menos aún, cuando es el propio GCBA quien reconoció que el Decreto en cuestión es la *“norma aplicable a los desalojos”* (el destacado es del original).

Por su parte, y en cuanto funda su agravio en que la demandada no solicitó en estos actuados una solución habitacional y/o que ello no está previsto por la normativa antes reseñada, cabe destacar lo siguiente.

Si bien en la presente causa se trató de un caso de ocupación indebida de un inmueble cuyo titular, conforme quedó acreditado, es el GCBA, por lo que se impuso su restitución, ello en modo alguno lo exime de las obligaciones constitucional y legalmente impuestas en caso que los ocupantes se encuentren en una situación de vulnerabilidad y no cuenten con los recursos económicos necesarios para satisfacer su derecho a la vivienda.

En este aspecto, es dable recordar que la reforma constitucional de 1994 otorgó jerarquía constitucional a una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos, en las condiciones de su vigencia, en tanto no deroguen artículo alguno de la primera parte de la Constitución Nacional (en adelante, CN) y que deben entenderse como complementarios de los derechos y garantías, en ella reconocidos (art. 75, inc. 22).

A su vez, en el inciso 23 del artículo 75 de la CN se reforzó el mandato constitucional para la tutela de situaciones de vulnerabilidad al establecer, entre las atribuciones del Congreso nacional la de legislar 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 en la CN y en los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos.

En esa línea la Constitución local brindó pautas de satisfacción mínima y progresiva de los derechos sociales.

En particular, en el artículo 31 de la CCABA se establece, en lo que ahora importa, que “[l]a 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”.

Por su parte, en los artículos 17 y 18 remarca el deber del Estado local de desarrollar políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos dirigidos prioritariamente a los sectores vulnerables.

Asimismo, el Poder Legislativo local sancionó un conjunto de leyes en las que se consagró una protección diferenciada a determinados grupos en estado de vulnerabilidad social (Leyes 3706 y 4036). En esta última se priorizó el acceso de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad social y/o de emergencia a las prestaciones de las políticas sociales que brinde el GCBA en el marco del reconocimiento integral de los derechos y garantías consagrados en la CN, los tratados internacionales en los que el Estado Nacional sea parte y entendiendo por situación de vulnerabilidad social, la condición de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de los derechos de los ciudadanos.

Del marco normativo antes reseñado resulta claro que el GCBA tiene el deber ineludible de arbitrar las medidas que resulten necesarias para dar adecuada protección y asistencia a los ocupantes del inmueble, en caso que, con la ejecución del desalojo, estos quedasen en situación de desamparo; deber del que pretende eximirse alegando injustificadamente una supuesta vulneración al principio de congruencia.

En este punto, cabe señalar que, conforme reseñó el Señor fiscal ante la Cámara en su dictamen, esta sala ya ha tenido oportunidad de interpretar el alcance del decreto en análisis señalando que “*aún cuando, en principio no se advierte título jurídico por el cual la familia de la actora pudiese permanecer en el inmueble que ocupan (...) ello no habilita al Gobierno a dejarlos en situación de calle. Es que, en principio, las claras y positivas prescripciones de los artículos 10, 17, 18, 31 de la Constitución impiden admitir esa circunstancia como una alternativa válida. En este sentido el principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos sociales, exige, por regla y aún en este estadio procesal que el Gobierno brinde una prestación habitacional que resguarde en su totalidad la integridad de la persona humana (esto es, la preservación de su intimidad, la posibilidad de un desarrollo adecuado para su reinserción en el ejido social, la tutela de su salud, la conservación del núcleo familiar, etc.)*”. —*in re* “Salinas Urbano Ervig Edgardo c/GCBA y otros s/ otros procesos incidentales”, Expte: N°34046/1, sentencia del 27/12/2009—.

Por tanto, si el juez de grado hubiera dispuesto el desalojo del inmueble sito en la calle J. \*\*\* de esta Ciudad sin observar el procedimiento indicado, no sólo habría incumplido una manda legal en materia de desalojos, sino que primordialmente habría incurrido en una clara vulneración de los preceptos establecidos en materia de

derechos sociales por la Constitución Nacional y local y los tratados internacionales en los que el Estado Nacional es parte.

Por lo expuesto, se rechaza el agravio en análisis.

Idéntica suerte correrá el esgrimido en cuanto a que el juez de grado “*tendría por cumplido el Decreto N° 1128/97 no mediante el otorgamiento de subsidios contemplados en la normativa vigente aplicable en materia de desalojos, sino efectivamente con el otorgamiento de una vivienda*”.

Ello por dos motivos. Primero, porque no se trata de un agravio actual dado que refiere a cuestiones que —eventualmente— se dilucidarán en la etapa de ejecución de la sentencia y segundo, porque de ningún pasaje de la sentencia se puede siquiera inferir que el magistrado de la anterior instancia haya dispuesto el otorgamiento de una vivienda, por lo que tal afirmación solo constituye una mera apreciación de la recurrente que carece de todo sustento.

En este aspecto, es dable recordar que, en lo que aquí interesa, el sentenciante expresamente tuvo en consideración que “*El Comité DESC en su Informe Final sobre la Situación en Argentina ha reiterado en 2011 “su preocupación por los desalojos forzados de personas y grupos marginados y desfavorecidos, en contravención de las obligaciones contraídas por el Estado parte en virtud del Pacto, situación que afecta en particular a los migrantes y a los pueblos indígenas (art. 11, párr. 1)” (Comité DESC, Observación Final sobre Argentina 2011, 14/XII/2011, párr. 21). Asimismo, es dable tener presente que el concepto de “adecuación”, cuando nos referimos al derecho a una vivienda adecuada, ha sido explicada por el Comité DESC en su Observación General N° 4 en primer lugar como “seguridad jurídica de la tenencia”, entendida esta en los siguientes términos: “[l]a tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados” (Comité DESC, OG N° 4, párr. 8 ...)*” (págs. dig. 435/436)

En virtud de ello, ordenó “[e]n caso que el grupo familiar se encuentre en estado de vulnerabilidad y no pueda cubrir con sus ingresos su alojamiento, deberá ofrecerle una alternativa que le permita garantizarlo, siempre que ella satisfaga su contenido mínimo, conforme a los parámetros de adecuación establecidos por la Observación General 4° del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (pág. dig. 445).

De las consideraciones antes expuestas, surge que evidente que, en el marco de lo previsto por el Decreto N°1128/97 y de acuerdo a lo que surja del informe social ordenado —con carácter previo al desalojo dispuesto y **en la etapa procesal oportuna**—, el magistrado dispuso que el GCBA debía presentar una alternativa para garantizar el derecho a la vivienda de los ocupantes, en caso que estos se encontraran en situación de vulnerabilidad y que no pudieran satisfacerlo por sus propios medios, aclarando que la misma debía satisfacer “*su contenido mínimo, conforme a los parámetros de adecuación establecidos por la Observación General 4° del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*”.

Al respecto, he de destacar dos cuestiones.

En primer lugar, he de recordar lo sostenido por el Tribunal Superior de Justicia al expedirse sobre lo prescripto por la Ley 4036 en cuanto señaló que “***A quien la ley identifica como obligado a brindar las políticas sociales a las que allí se hace mención (entre las que se encuentra la de dar alojamiento a las personas mayores o discapacitadas) es al GCBA. En ese marco, el Legislador ha establecido a esas funciones como administrativas. Esa circunstancia debe ser tenida en cuenta por los jueces al tiempo de resolver los pleitos que son puestos a su consideración para no invadir competencia que el Legislador ha puesto en cabeza de otra rama de gobierno, el PE. Ese riesgo se presenta, principalmente, en todos aquellos casos en que la Administración no ha tomado una decisión acerca de cuál es la solución que entiende corresponde adoptar frente al derecho vulnerado. En esos casos, luego de reconocido el derecho, corresponde darle primeramente a la Administración ocasión para que se pronuncie al respecto***”. (TSJ en autos “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘K.M.P c/ GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA)’”, Expte. N°9205/12, del 21/03/14), —el destaco me pertenece—.

De ello, se denota el acierto del magistrado al disponer que sea el GCBA quien presente las posibles soluciones para el caso que se vean afectados los derechos de los ocupantes con motivo de la ejecución del desalojo.

En segundo lugar, y con relación a lo dispuesto por el *a quo* al ordenar que la alternativa a presentarse debía cumplir con los parámetros de adecuación establecidos por la Observación General 4° del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no se advierte que este haya dispuesto el otorgamiento de una vivienda, sino tan solo estableció los factores que debía tener en cuenta a los efectos de brindar las posibles soluciones en su caso. Más aún, resultaría contradictorio que por un lado ordene al GCBA presentar alternativas para garantizar un derecho a la vivienda para luego disponer el otorgamiento de una vivienda.

Tales circunstancias denotan sin más la carencia argumental de las afirmaciones vertidas.

Es así que puede concluirse que la sentencia atacada resulta en un todo ajustada a derecho, no habiendo la actora esgrimido razón válida alguna para descalificarla como un acto jurisdiccional válido.

Por las consideraciones antes vertidas, corresponde rechazar el recurso de apelación interpuesto.

Ello, sin especial imposición de costas por no haber mediado contradicción.

Por los argumentos expuestos, propongo al acuerdo: Rechazar el recurso de apelación interpuesto. Sin especial imposición de costas por no haber mediado contradicción.

A la cuestión planteada, Sr. Juez FERNANDO E. JUAN LIMA dijo:

Que adhiero al voto del Sr. Juez MARCELO LÓPEZ ALFONSÍN.

A la cuestión planteada, la Sra. Jueza MARIANA DÍAZ dijo:

Comparto la solución propuesta en el voto del Sr. juez MARCELO LÓPEZ ALFONSÍN, en tanto corresponde rechazar el recurso interpuesto por el GCBA, sin costas por no haber mediado contradicción.

En efecto, no puede soslayarse que en la sentencia impugnada se dispuso admitir la demanda instada por el GCBA, supeditando el desalojo requerido al cumplimiento de la normativa aplicable. Concretamente, se aludió al Decreto 1128/97 que, en materia habitacional, contempla mecanismos de asistencia diversos en función de la vulnerabilidad que presente cada beneficiario. En esa línea, en la sentencia se ordenó que se cumpla con los recaudos establecidos en los artículos 1º y 2º del decreto referido, esto es, que se evalúe la situación social de los ocupantes y que se den soluciones adecuadas, según el ordenamiento, para cada caso.

De ese modo, al margen de la utilización del término "alojamiento" o la remisión a la Observación General N°4, lo cierto es que, tal como sostiene mi colega, Sr. juez MARCELO LÓPEZ ALFONSÍN, no puede interpretarse que se haya dispuesto el otorgamiento de una vivienda, como postula el recurrente.

En mérito a la votación que antecede, el tribunal **RESUELVE**: Rechazar el recurso de apelación interpuesto. Sin especial imposición de costas por no haber mediado contradicción.

Registro cumplido (conf. art 11 Res. CM 42/2017, Anexo I, reemplazado por Res. CM 19/2019).

Notifíquese a las partes por secretaría y al Ministerio Público Fiscal por la vía correspondiente.

Oportunamente, devuélvase.

JUZGADO N°23|EXP:1986/2001-0 CUIJ J-01-00157350-7/2001-0|ACT 3772311/2022

Protocolo N° 1932/2022

FIRMADO DIGITALMENTE 22/12/2022 19:52



**Fernando Enrique  
Juan Lima**  
JUEZ/A DE CAMARA  
CÁMARA DE  
APELACIONES EN  
LO CATyRC - SALA II



**Marcelo Lopez Alfonsin**  
JUEZ/A DE CAMARA  
CÁMARA DE  
APELACIONES EN LO  
CATyRC - SALA II



**Mariana Diaz**  
JUEZ/A DE CAMARA  
CÁMARA DE  
APELACIONES EN LO  
CATyRC - SALA II